

Rubrique RECHERCHE & ACTION**PENSER LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL TERRITORIAL EN TERMES DE DYNAMIQUE ÉCOSYSTÉMIQUE. REGARD SUR L'EXPÉRIENCE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE LAVAL, EN COURS DEPUIS 2015****Gerard DIVAY**

Professeur associé, École nationale d'administration publique

Nassera TOUATI

Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

Pernelle SMITS

Professeur titulaire, Université Laval

Résumé

Le développement social, un des trois piliers du développement durable, suscite de nombreuses initiatives territoriales. Elles se démarquent autant par leur ambition que par leurs difficultés fréquentes à s'insérer dans les dispositifs d'action publique. Cet article expose une expérience régionale, en cours depuis dix ans, à la lumière d'une grille écosystémique, consonante avec la visée holistique du développement social. Cette grille met en relief la complexité d'une dynamique écosystémique et les défis que posent l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie régionale cohérente pour le développement social.

Abstract

Social development, one of the three pillars of sustainable development, has given rise to numerous territorial initiatives. They stand out as much for their ambition as for their frequent difficulties in integrating into public action systems. This article presents a regional experiment, underway for ten years, in the light of an ecosystemic grid, consonant with the holistic aim of social development. This grid highlights the complexity of an ecosystemic dynamic, and the challenges posed by the development and implementation of a coherent regional strategy for social development.

Mots-clés

Développement social, écosystème social, initiative territoriale, intégration des politiques publiques

Key words

Social development, social ecosystem, territorial initiative, integration of public policies

Pour citer cet article : DIVAY, G, TOUATI N, et SMITS, P. (2024). « Penser le développement social territorial en termes de dynamique écosystémique. Regard sur l'expérience de la Politique régionale de développement social de Laval, en cours depuis 2015 », *Télescope SMP&OE*, vol. 21, décembre 2024, Dossier spécial.

Introduction. Positionnement de cet article

Sa genèse

Parmi les nombreuses actions collectives territoriales au Québec, recensées par le Réseau québécois de développement social (RQDS), l'expérience de Laval (troisième ville la plus peuplée du Québec) se distingue par le fait d'avoir été initiée, en 2015, et de continuer à être soutenue conjointement par une instance déconcentrée, le Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval (CISSSL) et la Ville de Laval. Dans le cadre d'une recherche contractuelle, les auteur.e.s de cet article ont réalisé un « bilan évaluatif de sa gouvernance transitoire ». Cette gouvernance, mise en place dès le début, est animée par un Comité de pilotage (CP) multipartite qui, par un sous-comité d'évaluation a interagi avec les chercheur.e.s, tout au long de la préparation

du bilan¹. La recherche devait notamment vérifier si la gouvernance pratiquée avait respecté ses trois principes fondateurs, être « inclusive, partagée et démocratique ». Les chercheur.e.s ont élargi les critères d'évaluation en s'inspirant notamment de la grille de Satterfield et Bennett (2018) en gouvernance environnementale et du modèle de dynamique collaborative d'Emerson et Nabatchi (2015). Les chercheur.e.s ont pu consulter tous les documents encore disponibles produits par le CP et ses groupes de travail depuis ses débuts (notamment les comptes rendus de réunions), mener 34 entrevues individuelles et 6 entrevues de groupe (37 participant.e.s) avec presque tou.te.s les partenaires (sauf trois) et réaliser trois sondages Survey Monkey auprès des organismes publics, des organismes sans but lucratif et des citoyen.ne.s qui ont participé à la démarche; le taux de réponse a cependant

¹ Nous avons développé les outils, révisés par le comité d'évaluation et réalisé les analyses, commentées et diffusées par le comité d'évaluation. Selon Cousins et Whitmore (1998), cette approche

serait qualifiée d'évaluation faiblement participative; elle ne se situe pas dans les dernières générations d'évaluation participative (Baron et Monnier, 2003).

été faible, environ 10 % dans chacun des sondages. Le rapport de recherche *Bilan évaluatif de la gouvernance transitoire de la politique régionale de développement social (PRDS) de Laval 2015-2022* a été publié en septembre 2023 (Divay, Touati et Smits, 2023).

Son ambition : enrichir la réflexion par une lecture écosystémique

Cette monographie réflexive n'a pas pour but d'exposer en détail l'expérience lavalloise ni de présenter la démarche de recherche pour le bilan évaluatif. Elle en propose une lecture, post-contrat de recherche, selon une approche écosystémique, évoquée dans le rapport du bilan évaluatif, mais pas discutée avec le CP. Campons brièvement les traits principaux de cette approche, avant d'en souligner la pertinence pour l'analyse de l'expérience lavalloise.

Au cours des dernières décennies, l'approche écosystémique s'est répandue dans de nombreux courants de recherche, entre autres sur l'organisation des services de santé (Smits *et al.*, 2023), le financement du développement des communautés (Pole et Bérubé, 2020), le développement territorial (Albert-Cromarias *et al.*, 2023), les nouvelles

formes d'organisation collective en réponse à diverses problématiques sociétales (Pel *et al.*, 2019; Terstriep *et al.*, 2020). Malgré sa diversité, elle garde un trait commun avec un foyer d'attention sur la dynamique des interactions entre des unités, les ensembles qu'elles forment et l'environnement dans lequel elles opèrent. Ces interactions sont productives non seulement d'avantages pour les unités constituantes, mais aussi de nouvelles propriétés holistiques sur l'ensemble. Les théories des systèmes complexes développées par Morin et Le Moigne (Lugan, 2012) en fournissent des clés de compréhension, notamment sur le fait que le tout n'est pas qu'une somme des parties et que le tout se retrouve un peu dans chaque partie. En nous en inspirant, nous exposons, en première colonne du tableau 1, les éléments clés d'une approche écosystémique adaptée au cas à l'étude.

Cette grille n'impose pas un mode de pensée complètement étranger à celui des partenaires de l'expérience lavalloise. Elle le systématise à un niveau de généralité supérieure. La deuxième colonne cite des expressions tirées de la *Politique* et de son *Plan d'action* qui ont une connotation écosystémique.

Tableau 1. Éléments clés de l’approche écosystémique et du discours de la PRDS

Éléments majeurs de l’approche écosystémique	Vocabulaire à connotation écosystémique dans la PRDS
Dynamique d’un ensemble diversifié de personnes (individus, organismes)...	Région fière de sa diversité. Pluralité de quartiers à échelle humaine
...contribuant à une même finalité...	Amélioration continue des milieux de vie. Pouvoir d’agir
...en interactions multiples...	Actions diversifiées, complémentaires, en cohérence avec les diverses politiques, intersectorialité. Collaboration
...en résonance collective...	Sentiment d’appartenance, entraide, solidarité. Personnes mobilisées et engagées
...faisant émerger des propriétés « holistiques »...	Vitalité sociale, énergie
...selon des trajectoires largement non programmées...	Créativité, innovation
...dans un environnement, subi et généré	Milieux de vie sains, sécuritaires, accueillants et animés

Source : les auteurs

La lecture écosystémique stimule la réflexion sur les enjeux d’implantation d’une politique à visée plus compréhensive que les politiques sectorielles habituelles. Pour l’expérience étudiée, elle suggère des pistes de réponse à une énigme centrale qui se dégage du bilan ; comment se fait-il que cette expérience dure depuis dix ans, alors même que la question du modèle de sa gouvernance, posée dès le départ, n’a pas encore trouvé de solution consensuelle ? Elle met aussi en perspective les angles morts et les nœuds dans la réflexion collective sur un modèle de gouvernance. Ils sont indiqués en première colonne du

tableau 2 sous forme de questionnements qui ont reçu des réponses ambiguës ou qui n’ont pas été approfondis par le CP. Dans une lecture écosystémique, ils représentent des défis, interreliés, auxquels toute démarche de ce genre semble confrontée, selon les informations disponibles pour d’autres démarches territoriales au Québec en DS. L’article est structuré selon ces défis. Pour chacun d’eux, des indications sont données sur la façon dont ils ont été traités dans l’expérience lavalloise et sur ce qu’une approche écosystémique plus développée mettrait en lumière.

Tableau 2. Les défis de la PRDS

Angles morts et ambiguïtés de la PRDS	Défis	Éclairage par une approche stratégique écosystémique
- Quelle définition du DS ?	Défi 1. Finalité	La finalité comme guide de délimitation de l'écosystème
- Quels sont les actrices et acteurs concernés ?	Défi 2. Contours	Leur caractérisation multidimensionnelle, les réseaux
- Quel est l'état de l'écosystème ?	Défi 3. Diagnostic	Diagnostic des évolutions interdépendantes
- Qu'est-ce que la PRDS veut influencer et comment ?	Défi 4. Alignement stratégique	Stratégie d'infléchissement de l'évolution d'un écosystème
- Où se situe institutionnellement la PRDS ?	Défi 5. Insertion institutionnelle d'une gouvernance collaborative	L'émergence d'innovation malgré les « dépendances au sentier »
- Qu'entend par « mobilisation » des actrices et acteurs ?	Défi 6. Compréhension de la dynamique de l'écosystème	Les ressorts de l'action collective

Source : les auteurs

Aperçu sur le contexte institutionnel de la PRDS

Présentons d'abord sommairement le contexte évolutif dans lequel se déroule la PRDS, avant d'en condenser son historique.

Un contexte institutionnel évolutif

Laval a la particularité d'être en même temps une ville et une région administrative avec une présence d'organismes provinciaux déconcentrés. Les relations multiniveau entre

ordres de gouvernement, dans leurs tensions et complémentarités, s'y déroulent dans un contexte de proximité avec environ quatre cents organismes du milieu très diversifiés. Sans amorcer une présentation de la dynamique multiniveau qui devrait elle-même être faite selon une approche écosystémique (Touati et autres, 2019), le tableau 3 en expose quelques points saillants, pour les deux organismes initiateurs de la PRDS.

Tableau 3. Quelques faits saillants du contexte pour les deux organismes initiateurs de la PRDS

	Ville	CISSSL
Compétences dans les principaux domaines en lien avec le DS	Vie communautaire. Loisirs. Sports. Culture. Sécurité publique Aménagement	Santé. Services sociaux.*
Relations avec organismes du milieu	Soutien aux activités des OBNL, surtout en culture, loisirs, sports et vie communautaire	Financement à la mission d'une centaine d'organismes d'action communautaire autonome, en plus du financement de leurs activités par les programmes de ministères
Accentuation de certains problèmes sociaux (itinérance, santé mentale, etc.)	Répercussions dans la dispensation des services municipaux, créant une pression pour intervenir	Renforcement des revendications sur le sous-financement des organismes communautaires
Tensions dans la collaboration entre ordres de gouvernement	Initiatives de prise en charge locale des problématiques sociétales (environnementales, économiques, sociales)... ...conditionnelles à une révision du financement municipal	Volonté gouvernementale affichée de soutien aux priorités régionales, dans le cadre des programmes ministériels, notamment avec un dispositif d'ententes sectorielles

Source : les auteurs

* À côté des autres organismes publics importants pour le DS, notamment Emploi. Sécurité du revenu. Éducation

Historique de la PRDS

Quatre temps peuvent être distingués dans le déroulement de la démarche jusqu'à maintenant : le lancement en 2015, l'élaboration de la *Politique* 2015-2017, l'élaboration du *Plan d'action*, 2017-2019, la mise en œuvre à partir de 2020.

En 2015, les dirigeant.e.s de la ville (en période de renouveau politico-administratif) et du CISSSL (récemment remanié institutionnellement) conviennent d'élaborer une politique de développement social en impliquant largement les organismes du milieu et les citoyen.ne.s. Le CP multipartite est constitué, dès le départ, sous la supervision d'un comité des directeurs des deux organismes initiateurs. Il est composé de 32 membres. 17 sont désigné.e.s par leurs organismes d'appartenance dans les grands domaines d'action concernés par le DS : 11 publics, (dont 4 Villes, 3 CISSSL) et 6 des principales concertations thématiques ; 2 proviennent d'organismes philanthropiques ; 9 sont élus par les organismes communautaires qui se sont inscrits dans trois collèges électoraux autour des axes : participation sociale et vivre ensemble, amélioration des conditions de vie, soutien aux communautés de proximité ; 4 autres membres sont cooptés par l'ensemble des

autres. Le mandat initial du CP est de concevoir et de recommander une politique régionale de développement sociale (PRDS), un premier plan d'action pluriannuel et une structure de gouvernance locale et régionale rattachée à la mise en œuvre de la PRDS. Le CP est soutenu par un comité de coordination formé de professionnel.le.s des deux organisations initiatrices et de représentant.e.s d'autres partenaires, notamment de la Corporation de développement communautaire qui fédère de nombreux organismes communautaires, surtout dans les services sociaux.

La *Politique* dont la préparation a mobilisé un grand nombre d'organismes et de citoyen.ne.s est lancée en grande pompe en juin 2017. Le *Plan d'action*, élaboré aussi avec un souci d'engagement des parties prenantes, est lancé en octobre 2019, au moment où sont signées des ententes de financement avec le gouvernement du Québec et avec une organisation philanthropique majeure, la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC). La mise en œuvre du *Plan* a été ralentie par l'épisode de la COVID-19. Néanmoins plusieurs cellules de travail multipartites sont à l'œuvre pour parfaire des bilans sur diverses problématiques et susciter de nouvelles initiatives d'activités ou de services.

Les apports d’une lecture écosystémique pour une meilleure compréhension et gestion des défis de mise en œuvre de la PRDS

Défi 1. La formulation de la finalité

Un écosystème social est analysé, éventuellement construit et stimulé, en fonction de sa finalité. Si parfois, il est assez facile de la saisir (par exemple pour l’écosystème d’une entreprise ou des entrepreneur.e.s d’une région), tel n’est pas le cas pour le DS. Au Québec, il n’y a pas au niveau provincial, de ministère ou d’organisme public ou de politique, spécifiquement dédiée au DS, contrairement par exemple au développement économique. Le DS est seulement évoqué dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028* du Gouvernement du Québec. Le DS est conçu, dans les conversations courantes, de façons bien différentes, soit

pour désigner synthétiquement tous les efforts déployés sur diverses « problématiques sociales » (pauvreté, itinérance, santé mentale, etc.) soit de manière plus générale pour référer au lien social, facteur de cohésion dans la société. Le premier travail du CP a donc été de convenir de la définition suivante du DS :

« Un ensemble de processus et de contributions d’une variété d’actrices et d’acteurs visant l’amélioration des conditions de vie et le développement des milieux de vie et du potentiel des personnes et des communautés. » (*PRDS*, p. 10).

Cette définition est en consonance avec une approche écosystémique ; elle est centrée sur des évolutions, considère simultanément et en interaction les unités individuelles (personnes) et leur environnement (milieu de vie), spécifie aussi la dynamique d’évolution comme multiples processus et contributions.

Tableau 4. Foyers et finalités de la PRDS

		Personnes	Milieu de vie
Finalité	Situation	Amélioration des conditions de vie	Développement des milieux de vie
	Capacité	Développement du potentiel	
des personnes		des communautés	
Dynamique		Ensemble de processus et de contributions d’une variété d’acteurs et d’actrices	

Source : les auteurs

Elle ne fait référence à aucun champ constitué d'action publique (domaine ou secteur). Elle propose plutôt une coupe transversale de toutes les activités en société autour desquelles se constituent des ensembles d'interaction entre tous les contributeurs et contributrices au DS. Avec cette finalité, un écosystème DS ne peut être envisagé qu'en tant que supra écosystème, ce qui ne signifie pas qu'il n'a pas une consistance propre ; l'entrecroisement des écosystèmes sectoriels sur des thématiques ou pour des catégories de personnes, est générateur d'effets propres, postulat de base de l'analyse écosystémique (notamment en santé publique). Cette définition de nature transversale conditionne directement le second défi.

Défi 2. Délimitation des contours de l'écosystème

Qui sont les parties prenantes à l'écosystème DS ? La définition retenue du DS, prise littéralement, implique que toute personne, individuelle ou corporative, résidant à Laval, est concernée par le DS. Cependant, de manière opérationnelle, le CP a convenu d'une partition en trois catégories : actrices et acteurs institutionnels (professionnel.le.s et élu.e.s), organismes communautaires (professionnel.le.s et bénévoles), les citoyennes et citoyens (avec spécification de

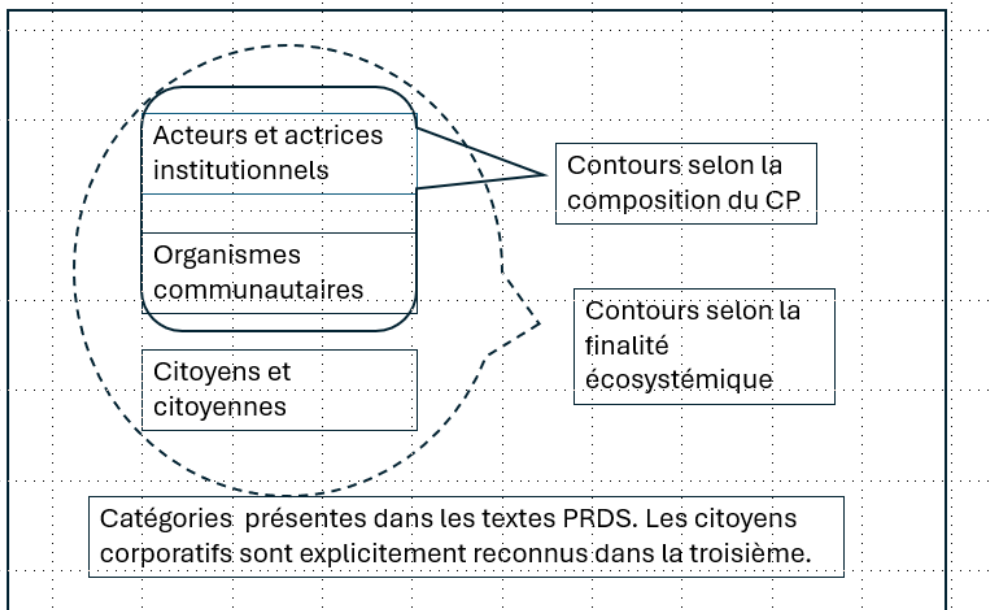
trois sous-catégories : les personnes en situation de vulnérabilité, les Lavallois.e.s non impliqué.e.s dans des « organisations actives en développement social », les citoyens corporatifs).

La composition du CP a privilégié les deux premières catégories, même si des velléités d'extension sur la troisième se sont manifestées. Ce choix pragmatique associe implicitement le DS au traitement public ou communautaire des « problèmes sociaux », alors que la définition du DS adoptée laisse entrevoir une portée beaucoup plus extensive. Il nourrit un inconfort persistant dans le positionnement vis-à-vis de la PRDS de groupes où l'autoprise en charge (révélatrice « d'empowerment ») est importante, mais qui, dans les conversations courantes, ne sont habituellement pas assignés au champ des problématiques « sociales » (associations dans les secteurs de la culture, de l'éducation, des sports et des loisirs, de l'environnement, entreprises d'économie sociale). Le secteur privé n'y est présent que sous la notion englobante de « citoyens corporatifs » même s'il est concerné notamment par les dons philanthropiques. La troisième catégorie, les citoyennes et citoyens, hante régulièrement la conscience des partenaires, tirillés entre une volonté claire de les inclure dans la démarche et les difficultés de le faire concrètement. La

définition retenue du DS laisse pourtant entendre que cette catégorie est au centre des préoccupations DS et que la sphère interpersonnelle y tient un rôle important, au

même titre que les autres grandes sphères d'interaction sociale, la sphère étatique, la sphère sans but lucratif et la sphère du marché.

Tableau 5. Les parties prenantes à l'écosystème



Source. Les auteurs

Ce second défi conditionne aussi le troisième ; quelles problématiques peuvent être incluses dans le DS, compte tenu de sa double finalité et de l'éventail de ses parties prenantes et comment les analyser ?

Défi 3. Le diagnostic

En début de démarche, le CP a dressé un *Portrait de l'environnement social à Laval* pour alimenter une vaste consultation publique. Ce *Portrait* résulte d'une revue exhaustive des statistiques disponibles et d'un début de partage d'autres informations

entre les organisations participantes. Cependant, il ne donne que des aperçus fragmentaires sur certaines composantes de l'écosystème. Il est le plus complet sur les conditions de vie des personnes qui peuvent être documentées par des variables individuelles, présentées dans les statistiques courantes et familières à la majorité des partenaires axées sur la dispensation de services aux personnes dans des secteurs particuliers. Un diagnostic sur l'écosystème DS supposerait

aussi d'autres types de variables, notamment sur les liens, les flux (notamment de financement), les structures, les processus. Le tableau 5 présentant les parties prenantes à l'écosystème met en contraste le contenu du *Portrait*, par ailleurs représentatif des meilleures pratiques en ce domaine, avec ce que mettrait en lumière un diagnostic soucieux de documenter les éléments majeurs de l'approche écosystémique, rappelés dans le tableau 1 ainsi que les avancées et les cheminements par rapport à la double finalité indiquée dans le tableau 4.

Le diagnostic s'efforcerait de déceler les changements sur de multiples dimensions à plusieurs échelles et mettrait en évidence leur coévolution, même si l'état des connaissances ne permet pas de « prouver » tous les effets de leurs interdépendances. Le courant de recherche sur les indicateurs de communauté ou territoriaux est riche en matériaux pour ce faire.

Par rapport à la double finalité, le diagnostic ne porterait pas seulement sur les conditions de vie individuelles, déjà largement chiffrées, mais aussi sur les indices d'amélioration de la capacité des personnes, individuellement ou en collectif,

documentables à partir de diverses données d'origine administrative ou médiatique.

Par rapport à l'évolution de l'écosystème, un défi majeur du diagnostic est de regrouper la multitude des aspects à prendre en compte (Multi- acteurs, -échelles, -activités, -problématiques, -processus) en des sous-ensembles de dimensions, en interaction, qui fassent sens pour les parties prenantes et qui facilitent leur appréhension de la dynamique d'ensemble.

À cette fin, nous proposons une grille de lecture qui couvrirait en quatre grands blocs :

- Le milieu appréhendé comme environnement sous deux angles :
 - o les services de toute nature, utilitaires et écologiques, qu'il procure à des degrés divers d'accessibilité,
 - o le tissu social dans l'évolution de sa composition et des modalités de cohabitation, en portant une attention aux effets de milieu.
- Le milieu appréhendé comme champ d'interactions, formelles et informelles qui « l'organisent ».
 - o Il est animé de multiples flux (ressources, informations) qui induisent des liens de dépendance et de divers réseaux personnels et inter

organisationnels (source de capital social). Il présente diverses configurations de coopération (collaboration et rivalité), entre les entités de base (personnes et groupes), aussi bien entre les quatre sphères d'interaction qu'à l'intérieur de chacune d'elles. Il peut être caractérisé par l'importance relative des divers régimes d'intégration locale définis par l'objet et l'intensité des diverses formes de collaboration (Divay et Slimani, 2016)

- Il a une gouvernance, plus ou moins formelle et fragmentée (par secteur ou multisectorielle), et plus ou moins effective dans sa capacité à impulser les orientations convenues.
- Le milieu appréhendé dans son ensemble par des perceptions de qualités

holistiques, positives ou stigmatisantes (par exemple, son ambiance, sa « culture »), générées par la dynamique des deux blocs précédents et difficilement imputables à un seul élément.

- La trame institutionnelle dans laquelle il s'insère, qui définit les statuts des parties prenantes et fixe les règles du jeu.

Une lecture du *Portrait* en fonction de cette grille montre qu'il présente plusieurs informations sur le milieu comme environnement, mais donne des aperçus très limités sur le milieu comme champ d'interactions. Notamment, la diversité de politiques publiques pertinentes pour le DS est soulignée, mais leur analyse reportée au futur agenda de travail. La présentation de la trame institutionnelle est esquivée.

Tableau 6. Perspective écosystémique sur le diagnostic

<i>Portrait de l'environnement social à Laval</i>	<i>Perspective écosystémique</i>
Coupe instantanée sur la plupart des dimensions	Données diachroniques
Échelle ville avec indications au niveau des quartiers sur certaines dimensions	Multi-échelle systématique
Diversité de sources de données (recensement, statistiques de gestion)	Diversité de sources, avec intégration des observations de terrain
Liste de dimensions...	Mise en relation des dimensions
...énumérées sous 4 axes, en plus de la démographie - Les conditions de vie et les inégalités sociales (18 dimensions)	...assemblées selon - la double finalité (tableau 4) - les composantes majeures de l'approche écosystémique (tableau 1) : le milieu comme environnement

<ul style="list-style-type: none"> - La participation sociale et le vivre ensemble (5 dimensions) - Le soutien aux communautés de proximité - L'adaptation, la cohérence et l'harmonisation des politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> serviabilité consistance du tissu social le milieu comme champ d'interactions degré de coopération modalités de la gouvernance le milieu dans ses propriétés holistiques le contexte institutionnel
---	---

Source : les auteurs

Défi 4. Le choix d'une stratégie pour infléchir la dynamique de l'écosystème

La PRDS n'a pas été pensée explicitement comme une stratégie. Les stratégies que le CP a parfois explicitement discutées ont porté sur les moyens de réaliser certaines opérations (par exemple, des consultations des citoyen.ne.s) et non sur la façon de faire évoluer tout l'écosystème. La stratégie s'est élaborée progressivement, sans modèle préétabli. Les initiateurs et initiatrices ont certes examiné d'autres expériences d'action collective au Québec ; mais aucune n'avait la même genèse de fécondation et la même ambition. La stratégie a pris forme au gré de la dynamique collective et des opportunités du contexte institutionnel, dans un jeu entre « logique résultat » et « logique processus » (Soldo et Arnaud, 2016). La « logique résultat » a prévalu en suivant le déroulement habituel d'une démarche stratégique selon sa cascade linéaire : vision, valeurs, orientations, objectifs, actions-projets avec leurs indicateurs de « résultat ». Elle était nécessaire pour bénéficier d'une aide

financière gouvernementale dans le cadre d'une entente particulière, puisque les ministères ne fonctionnent que dans un cadre programmatique. La « logique processus » découlait de la volonté des organismes initiateurs d'associer le plus grand nombre possible de personnes à la conception et à la réalisation. Elle était aussi nécessaire pour bénéficier d'une aide financière majeure de la Fondation Lucie et André Chagnon qui soutient notamment le développement de la capacité d'agir des communautés.

À partir des textes produits pour la préparation de la *Politique* et de son *Plan d'action*, des activités qui ont été menées et de leur résonance auprès des parties prenantes, il est possible de caractériser la stratégie qui s'est précisée en trois temps.

Dans un premier temps, l'élaboration de la *Politique* a suivi une stratégie qui peut être qualifiée de mouvement collectif, autant dans son contenu discursif que dans les modalités de son élaboration. Un mouvement collectif s'apparente à un mouvement social dont les

traits essentiels sont bien résumés par Benford et Snow. (2012). À la différence d'un mouvement social, le mouvement collectif n'est pas porté par un groupe social particulier, mais par un collectif diversifié d'acteurs et actrices comprenant des organismes publics. Il s'y apparente cependant par ses efforts de cadrage et son appel à la mobilisation. Le discours stratégique de la PRDS campe l'action collective souhaitée dans ses orientations et ses modalités. D'abord, les six orientations retenues concernent directement les deux foyers de la définition du DS ; trois visent le milieu de vie et deux, les personnes. Elles sont déclinées en trente-cinq objectifs généraux ; certaines nomment expressément des thématiques perçues comme étant au cœur du DS (entraide, personnes en situation de vulnérabilité, éducation populaire, défense collective des droits). Ensuite, la vision préconise un style particulier d'action collective : la collaboration généralisée et concertée. La dernière orientation : la cohérence des politiques publiques, vise à influencer tout l'écosystème régional et à l'accorder à la trame institutionnelle.

Les modalités d'élaboration de la Politique ont été congruentes avec le souci de déclencher un mouvement collectif en DS. Diverses activités (ateliers, assemblées de

quartier, Sommet) ont permis une forte participation, aussi bien des professionnel.le.s (150 personnes) de divers organismes que des citoyen.ne.s (863 personnes).

Dans le second temps, la stratégie de mouvement collectif perdure dans la préparation participative du *Plan d'action* avec des ateliers portant notamment sur les changements souhaités et l'organisation d'un grand événement rassembleur pour son lancement. Mais le *Plan* se formate selon une stratégie de programme gouvernemental, avec des priorités clairement établies et une déclinaison logique des objectifs généraux en objectifs plus spécifiques. Les objectifs généraux priorisés, 15 sur les 35 présents dans la *Politique*, portent plus sur le foyer milieu de vie que sur celui des personnes. Ils sont assortis d'indicateurs d'impact dont la formulation reste par contre très générale. Ce formatage logique est complété par une obligation généralisée d'évaluation. Le style particulier d'action collective voulu dans la *Politique* est renforcé par l'ajout de thématiques transversales à prendre en compte dans toutes les actions : l'analyse intersectionnelle et différenciée selon les sexes (ADS+), l'évaluation systématique, la pédagogie. Ce *Plan*, formaté comme un programme gouvernemental, se situe hors du quadrillage du milieu par les divers

programmes gouvernementaux existants et structurés selon les secteurs ou les thématiques ; il vise à susciter des actions dans les interstices de ces programmes et améliorer leur cohérence.

La stratégie de mise en œuvre du *Plan* accentue la stratégie de programme tout en essayant de maintenir l'esprit du mouvement collectif ; elle peut être qualifiée de forçage d'initiatives décentralisées intégrées, à l'enseigne de la PRDS. Le forçage évoque une serre, la mise en place de conditions favorables à la conception et la réalisation de projets. Ces initiatives doivent venir de « cellules de travail ». L'image de la cellule est fort évocatrice. Une cellule contient tout l'ADN d'un organisme (écho du lien entre le tout et les parties en système complexe). La stratégie de mise en œuvre ne s'adresse pas à tout l'écosystème DS, mais cherche à le faire évoluer par des interventions à une échelle micro, imprégnées du style particulier d'action collective que privilégie la PRDS : la collaboration entre organismes de différentes sphères et la prise en compte simultanée de plusieurs thématiques. Cette double intégration est censée avoir une efficacité heuristique en repérant de nouveaux angles d'intervention et en facilitant de nouvelles pratiques d'interaction. L'esprit initial du mouvement collectif se manifeste encore

dans le souci d'encourager la participation des citoyen.ne.s et la mobilisation des acteurs et actrices du milieu dans le travail des cellules. Cependant, il ne fait que teinter la stratégie de programme qui sous-tend le *Plan d'action*.

Cette stratégie a trois effets principaux. Elle se traduit par un formatage très structuré des projets des cellules, dans leur élaboration, dans leur présentation et dans les rapports de reddition de compte ; la conformité aux valeurs et orientation de la PRDS doit y être démontrée. Elle tend à faire percevoir la PRDS comme un programme parmi d'autres, comme une source de financement additionnel de projets, au risque d'oblitérer toute son ambition holistique initiale. Elle introduit un biais dans le choix des actions, dans la mesure où un nouveau programme de financement gouvernemental a tendance, pour des raisons de visibilité étatique et politique, à privilégier des réalisations inédites plutôt que le soutien à des activités existantes. Dans la *Politique*, et de manière moins accentuée dans le *Plan*, le soutien et la valorisation de l'existant (activités et groupes) sont pourtant une préoccupation importante.

Comme le montre le tableau 6, les mots clés dans le discours de la *Politique* et les choix

faits peuvent s'inscrire dans une visée stratégique écosystémique, même si la logique programmatique focalise l'attention sur des projets exemplaires, au détriment d'une vue d'ensemble sur la dynamique de l'écosystème DS. Les éléments de la

deuxième colonne sont inspirés des propositions de Bryson, Barberg et Crosby (2024), pour caractériser les stratégies d'action collective à gouvernance collaborative, visant un problème complexe.

Tableau 7. La stratégie PRDS mise en perspective écosystémique

	Stratégie PRDS	Stratégie écosystémique
Préoccupation principale	« Intersectorialité » « Transversalité » « Interrelation »	Interdépendances entre les sous-systèmes
Manœuvre	« Collaboration »	Densification générale des interactions entre les parties prenantes
Marqueur de résultat	Ajout concerté de services	Évolution des situations (existant et nouveau)
Actualisation	Initiatives décentralisées exemplaires sous programmes centraux	Initiatives décentralisées
Ressource principale	Mobilisation. Engagement	Implication. Engagement

Source : les auteurs

NB. - Entre guillemets, les mots clés de la *Politique* et de son *Plan d'action*

La gouvernance de la PRDS a évolué entre ces deux phases d'alignement stratégique, même si ses caractéristiques de base n'ont pas changé.

Défi 5. L'insertion institutionnelle d'une gouvernance collaborative

Le dispositif mis en place pour l'élaboration de la *Politique* et du *Plan* relève d'une

gouvernance collaborative au sens large, incluant la gouvernance en réseau (Emerson et Nabatchi, 2015), même si les deux se différencient sur certains points. Le dispositif se présente comme un modèle hybride entre les trois modes de gouvernance distingués par Provan et Kenis (2008) : dirigé, décentralisé, administré. Le CP est un collectif de partenaires, non incorporé (mode administré),

mais fortement soutenu par les deux organisations publiques initiatrices de la démarche (mode dirigé) qui fournissent la plupart des ressources professionnelles de la cheville ouvrière, le Comité de coordination. Cependant les partenaires aspirent à une gouvernance partagée (mode décentralisé). Les traits distinctifs désirés pour la gouvernance partagée n'ont pas changé au cours de la décennie et la composition du CP est presque restée la même.

Par contre, des changements sont survenus dans son insertion institutionnelle, schématisés dans le tableau 7.

Durant la phase d'élaboration, le CP, sous l'impulsion et la supervision du comité des directeurs, avait pleine marge d'initiative pour définir le contenu de la *Politique* et du *Plan d'action*. Ses propositions étaient ensuite soumises par les membres du comité des directeurs à leurs instances décisionnelles respectives. Les documents produits, avec leur discours à connotation écosystémique mentionné dans le tableau 1 laissaient entrevoir que la PRDS serait un dispositif permettant d'avoir une vue d'ensemble de manière continue sur le supra-écosystème du DS, fonction que l'on peut inférer de son approche holistique.

Ce dispositif est dès le départ apparu comme légitime (trait essentiel d'une institution) pour trois raisons. Premièrement, tout en étant en marge des institutions, il avait l'aval formel, l'autorisation pour reprendre un concept de Moore (1995), des deux organisations initiatrices et l'insertion de la démarche dans la trame institutionnelle était claire. Deuxièmement, la composition multipartite du CP était jugée adéquate et en phase avec les divers publics concernés par le DS. Troisièmement, les modalités de préparation des deux documents, avec plusieurs formes de consultation, stimulaient la participation des partenaires. Leur livraison, considérée comme réussite en raison du caractère inédit de la démarche, a nourri un sentiment d'efficacité collective.

Avec la mise en œuvre du *Plan d'action* selon une stratégie de programme, avec forçage de projets dans le moule PRDS, s'ouvre un nouveau régime de gouvernance où la position institutionnelle du CP devient plus ambiguë. Un dilemme s'est posé : le CP s'occupe-t-il seulement du « programme » PRDS défini comme l'ensemble des projets soutenus par ses deux sources spécifiques de financement ou regarde-t-il l'ensemble des programmes et actions en DS ? À ce dilemme s'est greffée une préoccupation éthico-bureaucratique : comment minimiser les

conflits d'intérêts dans l'examen des projets soumis par les organismes communautaires, alors qu'une partie importante des membres du CP en provient. Un exercice qui peut être qualifié de bricolage institutionnel (Carstensen *et al.*, 2023) aboutit à la mise en place, avec l'aval du CP, au début de 2020, d'un nouveau dispositif, le Comité régional transitoire (CRT), tout en gardant le CP. Sa composition ressemble un peu à celle du CP, avec la présence de tous les bailleurs, mais seulement de deux représentant.e.s des organismes du milieu. Il définit le processus d'examen et d'approbation des projets, les recommande pour approbation formelle par la Ville, après avis d'un comité d'analyse. Le CRT ne traite pas seulement les projets associés aux deux sources de financement de la PRDS, mais aussi les projets associés à d'autres financements dont la Ville est fiduciaire (notamment pour la lutte à la pauvreté). Au-delà de la recommandation de projet, à la pièce, il est aussi chargé de jeter un « regard transversal et stratégique » sur l'ensemble des projets, pour reprendre un de ses mandats, ce qui serait conforme aux attentes à l'égard d'une gouvernance holistique de l'écosystème. Mais, à la mi 2023, il n'avait pas encore commencé l'apprentissage de ce « regard transversal et stratégique ». Les limites de diagnostic par

simple juxtaposition de dimensions, mentionnées dans le défi 3, ne facilitent pas un tel apprentissage et le projet de création d'un Observatoire, prévu au *Plan d'action*, n'a pas encore pu être mis en place, par manque de ressources. Le mandat préliminaire pour cet Observatoire s'inscrivait clairement dans une perspective écosystémique : « tenir compte, de manière systématique et en continu, des phénomènes agissant sur le développement social à Laval. Comprendre l'état et les dynamiques des quartiers et de la région et établir les liens entre les réalités » (*Plan d'action*, p. 41).

Dans cette nouvelle façon d'approuver les projets, une expérience novatrice a été tentée pour aligner leur gestation et leur approbation selon les préoccupations PRDS de multidimensionnalité et d'initiatives décentralisées. Pour éviter que les projets locaux ne soient trop formatés en fonction des exigences administratives propres à chaque programme de financement, au détriment potentiel d'une bonne adéquation de la réponse aux besoins perçus du milieu, un appel à projets intégrés, requérant potentiellement plusieurs sources de financement, a été tenté, mais leur traitement administratif s'est parfois heurté aux rigidités des paramètres de certains programmes gouvernementaux.

Dans ce nouveau régime de gouvernance de la PRDS, le CP continue d'exister. Tout en assurant la stimulation et le suivi des projets soutenus par les deux sources de financement PRDS, il poursuit sa réflexion sur la quatrième partie de son mandat initial, l'élaboration d'un modèle de gouvernance permanente qui aurait dû, selon l'échéancier initial, être complétée en même temps que le *Plan d'action*. Un modèle idéal a été élaboré en 2018, mais n'a pas fait consensus parmi toutes les parties prenantes. Ce modèle comportait quatre instances : un forum des partenaires rassemblant toutes les actrices et tous les acteurs du DS, chargé d'établir les grandes orientations et d'assurer un suivi global de la politique, un comité stratégique régional réunissant les réseaux représentatifs et mobilisant les ressources, un comité de coordination en appui aux autres instances et des cellules de travail. Ces quatre instances devaient contribuer à la réalisation de quatre mandats généraux : veiller au respect des orientations, des objectifs, des valeurs et principes et de la vision de la PRDS; coordonner la mise en œuvre du *Plan d'action*; mobiliser les actrices et acteurs du DS et faire la promotion du DS. À la reprise des travaux post-COVID-19 sur ce dossier, la réflexion collective se concentre plutôt sur les conditions d'une concertation effective de

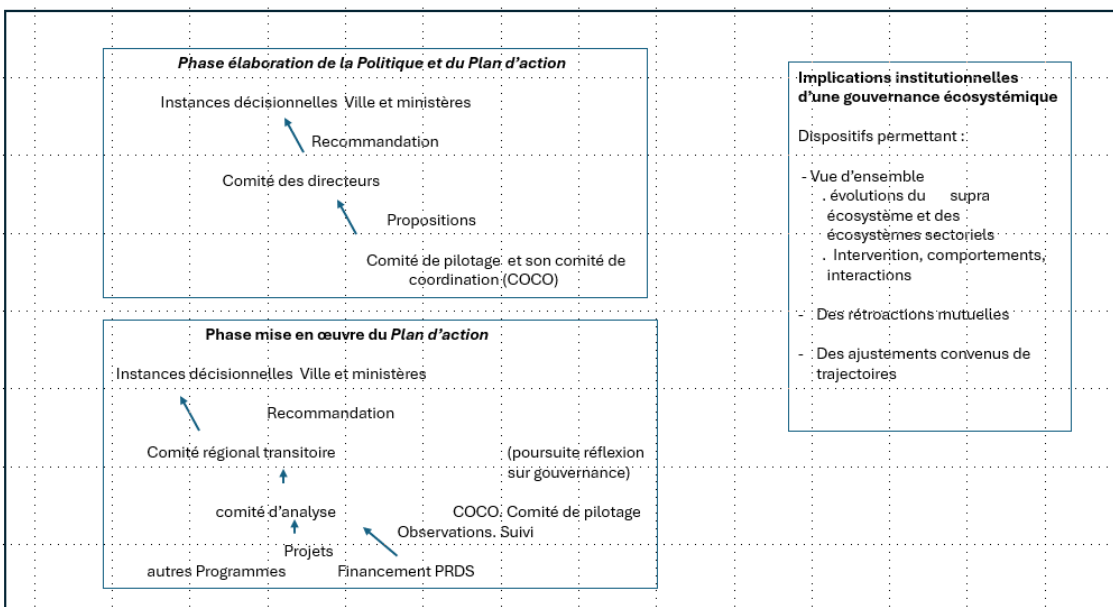
toutes les parties prenantes, au niveau local et entre le local et le régional. Ce sujet présente des problématiques particulières à Laval où une grande proportion des organismes communautaires travaille à l'échelle de la Ville et où le palier local est en voie de consolidation. Les angles morts du modèle idéal (notamment gouvernance de quoi et concernant qui) ne sont cependant pas abordés.

Durant cette phase, un certain désenchantement à l'égard de la PRDS se laisse percevoir. Tout en reconnaissant ses apports, plusieurs partenaires s'interrogent sur sa portée et sa capacité d'influencer le fonctionnement de l'écosystème, au-delà de la mise en place de nouveaux projets. Ces préoccupations sont apparues dans les entrevues réalisées par les chercheur.e.s, dans le sondage auprès des parties prenantes. Elles dénotent sans doute un changement de perception sur la cohérence stratégique de la PRDS, cohérence stratégique entendue comme une adéquation entre l'ambition initiale, le dispositif de gouvernance et les activités menées. Durant la première phase, les trois éléments concordaient : définition large de la finalité du DS, dispositif multipartite et multiples activités de consultation et cocréation, événements rassembleurs ; durant la seconde phase,

l'ambition et le dispositif restent les mêmes, mais les cellules ne mobilisent qu'un nombre limité de parties prenantes et aucun événement rassembleur n'a eu lieu, pendant la période d'observation. Le « programme » laisse dans l'ombre ce qui se fait en DS, hors projets « PRDS », même si plusieurs initiatives tout à fait conformes à l'esprit de la PRDS ont été prises. La fonction de promotion générale du DS, espérée dans le modèle de 2018, n'est pas activée.

Néanmoins, la grande majorité des parties prenantes continuent à participer aux rencontres de la PRDS, nonobstant des inquiétudes sur le maintien de sa capacité de mobilisation et la fatigue partenariale dans la gestation d'un modèle idéal de gouvernance qui s'étire depuis une décennie. Cette énigme amène à aborder le sixième défi.

Figure 1. La gouvernance de la PRDS en perspective écosystémique



Source : les auteurs

Défi 6. La mobilisation dans une action collective à visée écosystémique

Autant dans la *Politique* que dans le *Plan d'action*, la mobilisation apparaît comme un vecteur majeur pour concrétiser la vision et alimenter la dynamique du DS qui est présentée comme « un ensemble de processus et de contributions d'une variété d'actrices et d'acteurs ». Mais la mobilisation n'est pas définie. Elle semble simplement désigner une implication dans les activités menées dans le cadre de la démarche PRDS. Au début des travaux du CP, une discussion a porté sur sa signification plus précise pour le positionnement des actrices et acteurs à l'égard de la *Politique*. Une hypothèse de mobilisation forte a été avancée, en proposant de faire adopter formellement la *Politique* par tous les organismes, avec l'espoir qu'elle soit intériorisée et influence toutes leurs activités. La Ville et le CISSS l'ont effectivement adoptée. L'implication des autres a plutôt été conçue comme adhésion ou collaboration. La notion d'engagement est aussi présente dans les deux documents. La différence de connotation entre les deux notions n'est pas anodine. La mobilisation connote une conscription dans une initiative plus ou moins dictée par une force externe. L'engagement témoigne d'une souscription volontaire à une initiative conjointe. Il peut être d'intensité

variable et jaugé par l'ampleur des investissements personnels, notamment en temps. Dans les analyses de la dynamique collaborative, il joue un rôle déterminant (Emerson et Nabatchi, 2015 ; Bryson, Barberg et Crosby, 2024).

Pour mieux situer la mobilisation-engagement dans les activités PRDS et les processus du DS, il paraît utile de distinguer deux catégories de contributions : en paroles et en actes, chacune avec leur propre effectivité. La première recouvre toutes les formes de prise de parole en diverses circonstances et sur tous les types de médias : partage d'informations et d'idées, participation à diverses conversations ou délibérations, etc. La deuxième commence avec les actes de présence à des rencontres ou des événements ; ils ne sont pas anodins ; car ils sont souvent pris comme principal indicateur de mobilisation. De manière plus décisive, elle recouvre les activités, les initiatives et les comportements des entrepreneur.e.s sociaux et des citoyen.ne.s qui concourent aux finalités du DS, qu'ils ou elles s'inscrivent formellement dans les activités de la PRDRS ou non.

Comme la mobilisation-engagement est présentée comme un élément clé de la dynamique PRDS et de l'écosystème du DS,

il importe de cerner les motivations qui la suscitent. Les entrevues réalisées dans la recherche ont permis d'identifier surtout celles qui conditionnent l'engagement dans les activités de la PRDS, tout en laissant entrevoir celles sous-jacentes aux actions en DS. Elles doivent être retracées en restituant l'implication des personnes dans la PRDS comme un élément plus ou moins important de leur vie socioprofessionnelle. Ces motivations sont nombreuses et évolutives. Elles peuvent être classées sous six registres, notion qui admet la double possibilité de variation sur chacun.e et de jeu indépendant entre eux et elles.

Le premier registre est celui des connaissances actionnelles, celles qui sont nécessaires pour comprendre et mener l'action. Elles comprennent les schèmes mentaux qui organisent le diagnostic de situation et qui profilent les effets de différentes modalités d'intervention ainsi que les cartes mentales plus ou moins explicites des réseaux d'acteurs et d'actrices (qui fait quoi ?). L'expérience des rencontres dans les activités PRDS a permis à plusieurs d'améliorer leur savoir actionnel, notamment en développant la connaissance des autres, en partageant des informations sur des façons de faire.

Le second registre est celui de l'utilité, des bénéfices anticipés de la contribution, notamment en termes de ressources additionnelles pour ses propres actions. Surtout dans la première phase de la démarche, plusieurs avaient des attentes importantes à cet égard.

Le troisième registre est celui des rapports de pouvoir, sources de tensions. Ils sont perçus à deux niveaux. Au niveau individuel, une personne peut se sentir obligée d'entrer en interaction ou au contraire estimer être en mesure d'exercer une influence et de ce fait, nourrir un sentiment d'efficacité personnelle. Au niveau de l'écosystème, l'existence d'un déséquilibre entre les organismes publics et les organismes communautaires peut inhiber chez certain.e.s la prise de parole et faire douter du caractère vraiment collaboratif de la démarche.

Le quatrième registre est celui de la reconnaissance reçue des autres et donnée aux autres. Les paroles et les gestes de reconnaissance prouvent à la personne participante d'abord qu'elle existe socialement et professionnellement, que sa présence et éventuellement ses apports de divers ordres sont appréciés. La large ouverture des activités PRDS et les méthodes d'animation privilégiant le consensus ont

diffusé une certaine reconnaissance, appréciée au niveau individuel, mais mitigée au plan collectif par l'acuité du manque de ressources des organismes communautaires.

Le cinquième registre est celui des valeurs personnelles qui, si elles sont partagées, sont un élément de cohésion du groupe ou si elles ne le sont pas, alimentent une certaine distance, sans forcément nuire au ralliement sur des actions concrètes. La démarche PRDS a fait accepter dans la *Politique*, de manière consensuelle, un ensemble de valeurs et de principes communs : accessibilité universelle, créativité et innovation, développement durable, équité, inclusion et intégration, pouvoir d'agir, solidarité. Cet ensemble fonctionne comme un credo, facteur de rassemblement. Il a une résonance forte pour les entrepreneur.e.s sociaux où le sens de la mission sociale est un élément déterminant de leur engagement professionnel.

Le sixième registre est celui des émotions ressenties dans la participation à l'action collective, de manière plus ou moins intense selon le climat des interactions et le dynamisme perçu du groupe. Le constat d'appartenance à un même groupe ou du partage d'une même situation peut se transformer en conviction d'être une

personne membre active d'un « nous », générateur d'énergie collective. Durant la première phase, la large participation aux activités de consultation ou cocréation et les grands événements rassembleurs ont infusé un sentiment de « nous DS » collectif. Ce registre comprend aussi le sentiment de confiance mutuelle, ingrédient largement souligné dans les analyses de dynamiques collaboratives.

La motivation de chaque personne impliquée dans les activités PRDS a été puisée dans le jeu de ces registres selon des partitions variables au cours de la décennie, selon la position de chacune dans les sous-écosystèmes et selon son expérience de la relation avec les autres dans et en dehors des activités PRDS.

Chez les représentant.e.s des groupes communautaires, l'importance relative de ces registres a changé entre les deux phases présentées dans le troisième défi, phase du mouvement collectif et phase du programme PRDS, comme l'illustre le tableau 9. Pour la dynamique de l'écosystème en longue période, un équilibre entre les registres est sans doute nécessaire, avec un pivot central sur les rapports de pouvoir et la reconnaissance.

Tableau 8. Importance relative des registres selon les phases

	Phase 1	Phase 2	Équilibre en longue période ?
Connaissances actionnelles	xx	xx	
Utilité	x	xx	
Rapports de pouvoir	xx	xx	
Reconnaissance	xxx	x	
Valeurs personnelles	xx	x	
Émotions	xxx	x	

Source : les auteurs

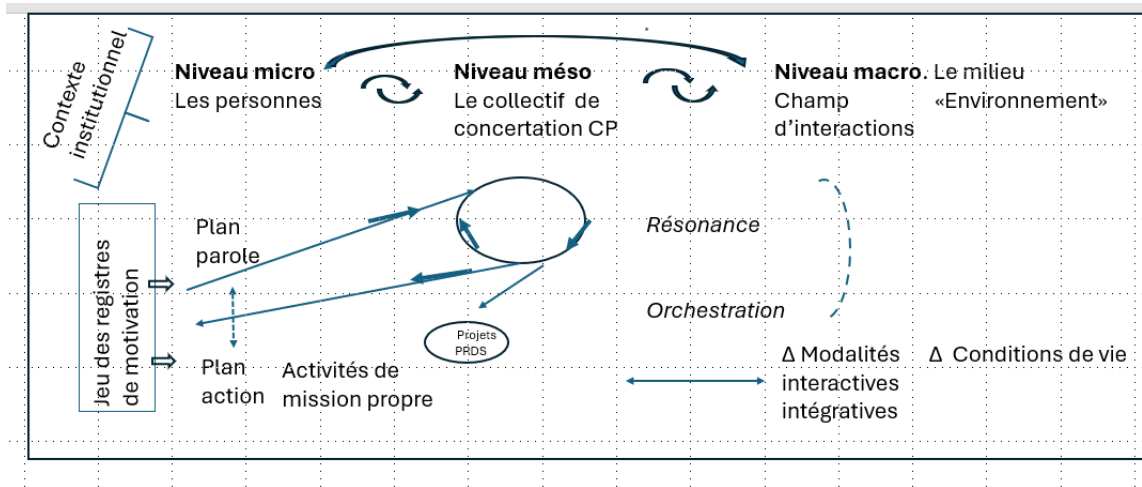
La prise en compte de ce jeu de registres aide à comprendre l'énigme principale dans les constats de la recherche : la poursuite de la démarche, malgré l'absence d'accord durable sur sa gouvernance. La démarche a vraisemblablement pu être poursuivie parce que les personnes impliquées l'ont jugé satisfaisante, à chaque moment, au moins sur un registre ou en l'absence de satisfaction, ou parce qu'elles estiment qu'elle a le potentiel de le devenir, compte tenu de la façon dont elle se déroule, avec le cas échéant certains ajustements.

Par ailleurs, la prise en compte de ce jeu de registres met en lumière la complexité d'une démarche stratégique écosystémique à la merci d'un entrecroisement de

positionnements de personnes appartenant à des sphères à logiques d'action différentes (publique, communautaire, philanthropique), dans un cadre de règles institutionnelles permissives et contraignantes.

La *Politique* comme stratégie générale repose sur un postulat qu'elle peut faire évoluer tout l'écosystème DS. Comment la PRDS comme dispositif de pilotage avec ses instances, surtout le CP et son *Plan d'action*, peut-elle impulser l'action collective, entendue comme conjonction et convergence des actions de toutes les parties prenantes, dans cette visée écosystémique ? Esquissions un cadre d'analyse et d'observations potentielles, schématisé dans la figure 1, en complétant les éléments abordés jusqu'à maintenant.

Figure 2. Dynamique PRDS et évolution écosystémique



Source : les auteurs

Il faut d'abord partir du fait mis de l'avant dans la littérature que l'évolution de l'écosystème se joue simultanément à plusieurs niveaux en interaction, dans son ensemble, à chaque échelle et dans tous les sous-écosystèmes.

– le niveau micro, celui des personnes (individus ou organismes; les deux n'étant pas forcément à l'unisson). Le terme de personnes, plutôt que d'acteurs et actrices est choisi, pour prendre en compte toute leur expérience et parce que dans les entrevues, la dimension interpersonnelle a été fortement soulignée.

– le niveau méso est, dans ce cas-ci, un collectif dédoublé, avec une instance chargée du travail de concertation (le CP) et une autre

opérationnelle pour le traitement des projets (CRT).

– le niveau macro, celui du milieu; sa dimension de champ interactionnel est la plus importante pour la compréhension de la dynamique.

L'implication des personnes dans l'instance de concertation entraîne une boucle réursive entre le jeu sur les registres de leur motivation et la dynamique interne du CP.

Selon ce canevas, la PRDS comme dispositif de pilotage pourrait avoir un impact sur l'évolution de l'écosystème à certaines conditions qui peuvent être sommairement évoquées :

- Les projets à financement étiqueté PRDS provoqueraient un effet d'entraînement

en raison de leur caractère novateur dans leurs modalités de préparation et leur créneau d'intervention.

- La dynamique interne du CP renforcerait la motivation des personnes sur différents registres, sous certaines conditions. Nonobstant les aléas dans la relation entre le discours et l'action, ce renforcement les stimulerait à consolider les nombreuses collaborations qu'elles ont déjà, dans le cadre de leurs missions propres et éventuellement à prendre de nouvelles initiatives qui aurait un impact dans le milieu, par leur contenu sur sa dimension environnement (par exemple, nouveau service) et par leurs modalités de préparation et de réalisation sur sa dimension champ d'interactions. La PRDS insiste en effet sur les modalités interactives dans leur préparation et intégratives dans leur contenu (prise en compte de toutes les dimensions pertinentes).
- Le CRT dans l'analyse et la recommandation des projets développerait une vue d'ensemble de leurs impacts sur les milieux de vie et veillerait à la complémentarité et la flexibilité des programmes de

financement dans leur soutien aux initiatives du milieu.

- Le CP développerait deux fonctions spécifiques au sein de l'écosystème. Il deviendrait une caisse de résonance, un espace de vibration collective, pour toutes les contributions, à la fois courantes et nouvelles, des personnes dans toutes les sphères, assurant ainsi une promotion du DS. Encore faut-il pour ce faire que toutes les parties prenantes, notamment les organismes publics, exposent tout ce qu'elles font et que s'instaure entre elles une forme d'interpellation mutuelle². Dans sa deuxième fonction, le CP assumerait une fonction d'orchestration et comme tout chef d'orchestre, centrerait son attention sur l'ensemble, en améliorant les connaissances sur l'écosystème, en mettant en évidence les processus intangibles qui font évoluer le champ interactionnel. Ces deux fonctions présupposent que la PRDS ne soit pas traitée seulement comme un « programme » spécifique.

La capacité d'une instance de pilotage de nature collaborative et en marge des rouages

² Par exemple à l'instar de ce que font les partenaires pour la transition écologique à Montréal (Divay, 2024).

institutionnels ne peut s'affirmer qu'en longue période. Mais le temps impose ses propres défis, en particulier deux, inhérents à la nature de la démarche, sans compter les aléas politico-administratifs dans le contexte institutionnel. D'une part, l'expérience du temps n'est pas la même pour tou.te.s les partenaires, souvent vécue dans les urgences quotidiennes pour de nombreux organismes communautaires, chronométrée dans des calendriers de résultats pour les managers publics, laissée au mûrissement des dynamiques collectives pour certains organismes philanthropiques. D'autre part, une telle démarche requiert des investissements substantiels en temps de la part des personnes qui y participent. À cet égard, la PRDS a bénéficié depuis le départ d'un noyau stable de personnes, croyant en son potentiel énergisant, dans les organismes initiateurs et dans plusieurs organismes communautaires, ainsi que d'un soutien financier continu de la part des deux organismes initiateurs et de la FLAC jusqu'en 2024. La question du renouvellement va être un test critique pour l'engagement des parties prenantes et la résilience de la démarche.

Conclusion

Cet article esquisse une lecture écosystémique d'une expérience

d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique régionale de développement social. L'ambition même d'une telle politique, en appelant à une mobilisation généralisée de toutes les personnes d'un territoire, incite à développer une grille d'analyse où le tout n'est pas négligé et où toutes les composantes sont approchées dans leurs interactions. Défi énorme autant pour les analystes que pour les praticien.ne.s chargé.e.s de mettre en œuvre une telle politique. Cet article se veut seulement un exercice de pensée complexe (Martinet, 2006). La grille de lecture amorcée et inspirée des théories des systèmes complexes fait apparaître quelques constats sur l'expérience lavalloise qui peuvent être d'intérêt pour l'analyse d'autres démarches apparentées, autant dans ses avancées que dans ses limites. Mentionnons-en quelques-uns. Pour éviter des décrochages d'engagement, il faut veiller à une cohérence stratégique entre ce qui est visé, les parties prenantes qui doivent être mobilisées, la portée de la stratégie adoptée, et les moyens disponibles pour infléchir les processus générateurs de changement. L'attention des gestionnaires publics ne doit pas être seulement centrée sur ce qu'ils et elles font, mais aussi - et sans doute surtout - sur ce qu'ils et elles peuvent faire advenir en stimulant et mettant en évidence les

contributions des autres personnes concernées par le DS. Cela suppose une sensibilité vive aux dimensions intangibles des processus collaboratifs et de l'action collective. L'approche écosystémique est étrangère à l'organisation et à la division du travail étatique privilégiant une mentalité managériale de tir à l'arc (un problème, une cible, une flèche-programme et un crédit pour le tireur ou la tireuse, politique et/ou administratif). Nonobstant cette mentalité, l'expérience lavalloise montre que des ajustements à la marge peuvent être bricolés dans les procédures bureaucratiques, moyennant une volonté d'accordement de la part de toutes les parties prenantes.

Notice biographique

Gérard Divay est professeur associé à l'ENAP. Il a occupé au cours de sa carrière des postes de direction dans l'administration publique aux niveaux provincial et municipal et de professeur d'université. Ses intérêts académiques actuels portent sur l'enracinement local de l'État et sur le rôle des organismes publics dans la performance sociétale, notamment dans la dynamique des écosystèmes d'action collective locale.

Dr Nassera Touati est professeure titulaire à l'École Nationale d'Administration Publique (Québec). Depuis 2018, elle est la Directrice

Scientifique de l'équipe REGARDS-Équipe de recherche sur la gouvernance et l'articulation des réseaux de solidarité, équipe en partenariat financée par le FRQSC. L'équipe REGARDS et ses partenaires (organismes communautaires, municipalités, organisations socio-sanitaires) assument un rôle de leadership dans le développement et la mobilisation des connaissances concernant l'action locale en réseau intersectoriel. Plusieurs analystes considèrent que l'action en réseau est nécessaire pour faire face à des problématiques sociales complexes, telles que l'accueil des immigrants, la violence conjugale, l'itinérance, etc.

Pernelle Smits (Ph. D.) est professeure agrégée à l'Université Laval ainsi que chercheure associée à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Elle s'intéresse à la politique d'évaluation et à l'évaluation des politiques, à la gestion des services de santé, la gouvernance horizontale et à la participation citoyenne aux politiques publiques.

Bibliographie

ALBERT-CROMARIAS, A., ALBERTINI, T. et TERRAMORSI, P. (dir.) (2023). *Dynamiques collectives et Territoires*, Londres, Royaume-Uni, ISTE Éditions.

BARON, G. et MONNIER, E. (2003). Une approche pluraliste et participative :

Coproduire l'évaluation avec la société civile. *Revue Informations sociales*, n° 110, 17 p.

BENFORD, R.D. et SNOW, D. (2012). Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan, *Politix*, vol. 99, n° 3, p. 217-255.

BRYSON, J.M., BARBERG, B. et CROSBY, B.C. (2024). The Future of Public Service and Strategy Management-at-Scale, *Policy Quarterly*, vol. 20, n° 1, p. 50-59.

CARSTENSEN, M.B., SØRENSEN, E. et TORFING, J. (2023). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times, *Public Administration*, vol. 101, n° 1, p. 36-52.

COUSINS, J.B. et WHITMORE, E. (1998). « Framing Participatory Evaluation », dans E. Whitmore (dir.). *Understanding and Practicing Participatory Evaluation*, chap. 1. New Directions for Evaluation, n° 80, p. 5-23.

DIVAY, G. et SLIMANI, Y. (2018). Hybridation et intégration dans l'action collective locale : un cadre d'analyse, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 84, n° 3, p. 449-465.

DIVAY, G., TOUATI, N. et SMITS, P. avec la collaboration de S. Lapointe et F. Gagnon (2023). *Bilan évaluatif de la gouvernance transitoire de la politique régionale de développement social (PRDS) de Laval, 2015-2022*, Montréal, École nationale d'administration publique.

DIVAY, G. (à paraître). La mise en œuvre collaborative de plans stratégiques de collectivité : enjeux et pratiques à partir de l'expérience montréalaise « dans B. Mazouz (dir.). *La stratégie des organisations de l'État. Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement*, chap. 10, Québec, Presses de l'Université du Québec.

EMERSON, K., et NABATCHI, T. (2015). *Collaborative governance regimes*, Washington. Georgetown University Press.

LUGAN, J.C. (2012). *La systématique sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ? 125 p.

MARTINET, A-C. (2015). Stratégie et pensée complexe, *Revue Française de Gestion*, vol. 32, no 160, p. 31-45.

MOORE (1995). *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

PEL, B., WITTMAYER, J., DORLAND, J. et SØGAARD JØRGENSEN, M. (2020). Unpacking the social innovation ecosystem: an empirically grounded typology of empowering network constellations, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 33, n° 1, p. 311-336.

POLE, N., et BÉRUBÉ, M. (2020). « Le Projet impact collectif de Centraide : la lutte contre la pauvreté à Montréal », dans Peter. R. Elson, SA Lefèvre et J.-M. Fontan (dir.), *Philanthropic foundations in Canada: Landscapes, Indigenous perspectives and pathways to change (PhiLab)*, p. 262-286.

PRDS (2024). Politique régionale de développement social : *Portrait de l'environnement social à Laval* (2016). *Politique régionale de développement social de Laval* (2017). *Plan d'action 2019-2024* (2019). *Cahier de propositions, Forum sur la gouvernance partagée de la PRDS*. (2018) <https://prdslaval.ca>

PROVAN, K. G. et KENIS, P. (2008). Modes of network governance. Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, n° 2, p. 229-252.

SATTERFIELD, T. et BENNETT, N.J. (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis, *Conservation Letters*, vol. 11, n° 6.

SMITS, P., PRÉVAL, J., DENIS, J.-L., DIVAY, G, BOURGEAULT, J. et TOUATI, N. (2023). Equilibrium in the governance of cross-sectoral policies: how does it translate into practice ?, *Health Research Policy and Systems*, vol. 21, n° 96.

SOLDO, E. et ARNAUD, C. (2016), L'évaluation stratégique : une démarche qui favorise la gestion démocratique des projets de territoire, *Revue Management International*, vol. 20, n° 4, p. 12-25.

TOUATI N., MAILLET, L., PAQUETTE, M.-A., DENIS, J.-L. et RODRÍGUEZ, C., (2019). Understanding Multilevel Governance Processes through Complexity Theory: An Empirical Case Study of the Quebec Health-Care System, *International Journal of Public Administration*, vol. 42, n° 4, p. 205-217.

TERSTRIEP, J., REHFELD, D. et KLEVERBECK, M. (2020). Favourable social innovation ecosystem(s)? An explorative approach, *European Planning Studies*, vol. 28, n° 5, p. 881-905.