



**Politiques familiales municipales (PFM) et développement local :
Les PFM comme outil de soutien aux stratégies locales au Québec**

Juliette Rochman et Diane-Gabrielle Tremblay

**Note de recherche no 2010-6
De l'ARUC (Alliance de recherche université-communauté)
sur la gestion des âges et des temps sociaux
Télé-université/Université du Québec à Montréal**

**Téluq-UQAM
Décembre 2010**

Pour nous joindre/ to contact the CURA:

Diane-Gabrielle Tremblay,
Directrice ARUC-GATS
Téluq-Université du Québec à Montréal
100 Sherbrooke ouest, Montréal
Québec, Canada
H2X 3P2
Téléphone : 514-843-2015 poste 2878
Fax : 514-843-2160
Courriel /email: dgtrembl@teluq.uqam.ca
site web/website: www.teluq.uqam.ca/aruc-gats

Notes biographiques

Diane-Gabrielle Tremblay est directrice de l'ARUC-GATS (gestion des âges et des temps sociaux) et titulaire de la chaire de recherche du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir (www.teluq.uqam.ca/chaireecosavoir). Elle est professeure à la Télé-université de l'Université du Québec à Montréal, et elle a été professeure invitée aux universités de Paris I Sorbonne, de Lille I, de Lyon III, d'Angers, de Toulouse, ainsi qu'à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de Lille et de Lyon, en France, à l'université de Hanoi (au Vietnam), à la European School of Management et à l'université de Louvain-la-Neuve, en Belgique. Elle est présidente du comité sur la sociologie du travail de l'Association internationale de sociologie, membre du conseil exécutif de la *Society for the Advancement of Socio-Economics* et codirectrice du comité sur les temps sociaux de l'Association internationale des sociologues de langue française. Elle est également présidente de l'Association d'économie politique et directrice de la revue électronique *Interventions économiques*. Elle a en outre écrit plusieurs ouvrages et rédigé de nombreux articles parus dans des revues scientifiques avec comité, dont *New technology, Work and Employment, Applied Research on Quality of Life, Social Indicators Research, the Journal of Work Innovations (J of E-working), the Canadian Journal of Urban Research, Cities, International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management, the Canadian Journal of Communication, the Canadian Journal of Regional Science, Leisure and Society, Gender in Management, Géographie, économie et société, Carriéologie, Revue de gestion des ressources humaines*. Ses recherches portent sur la nature du travail et sur les types d'emplois, l'organisation du travail, les innovations dans l'organisation du travail et du lieu de travail (télétravail), de même que sur l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale/personnelle. Voir : www.teluq.uqam.ca/chaireecosavoir/cvdgt

Juliette Rochman est post-doctorante à l'ARUC sur la gestion des âges et des temps sociaux (www.teluq.uqam.ca/aruc-gats). Docteur en aménagement de l'espace et urbanisme, elle est diplômée de l'université François Rabelais de Tours, et qualifiée par le Conseil national des universités (CNU) France, pour la fonction de maître de conférences des universités en 24e section (Aménagement de l'espace et urbanisme). Ses recherches portent sur le développement territorial durable (intégré) et l'analyse des politiques publiques sociales et territoriales. Elle est spécialiste du Brésil et en particulier des zones rurales en difficultés.

NOTE : La recherche a été réalisée en collaboration avec le Carrefour Action municipale et famille, que nous tenons à remercier ici. Les auteures restent toutefois les responsables des opinions qui peuvent être émises dans le texte.

Politiques familiales municipales (PFM) et développement local : Les PFM comme outil de soutien aux stratégies locales au Québec

Juliette Rochman et Diane-Gabrielle Tremblay

Résumé

Les politiques familiales municipales sont relativement récentes au Québec et connaissent, en dépit des nombreux défis restant à surmonter, un succès croissant au sein des municipalités et MRC (Municipalités régionales de comté). Conçues par le gouvernement comme des politiques transversales adaptées à l'échelon local et régional, les PFM contribuent à élargir le champ d'action des municipalités, les amenant souvent à travailler avec d'autres acteurs sociaux (communautaire, économie sociale ou parapublic). Ce faisant, elles conduisent les municipalités et MRC à un « re »-positionnement par rapport à leurs responsabilités (envers leurs citoyens) et par rapport aux domaines d'intervention dans lesquels elles souhaitent agir. Cet article présente une analyse de ces politiques en lien avec le développement local et les stratégies municipales. On observe que les PFM constituent un soutien pour les municipalités dans leurs démarches d'élaboration ou de consolidation de leurs stratégies de développement socio-économique. « Catalyseur » de subsides et de mesure de soutien du gouvernement provincial, les PFM constituent également un cadre et/ou un tremplin à de nombreux partenariats multi-acteurs (du milieu communautaire, de l'économie sociale, publics ou parapublics...).

SOMMAIRE

- I. Les politiques familiales municipales (PFM) : une politique transversale favorisant le développement intégré**
- II. Les PFM : responsabilités et stratégies municipales**
- III. La mobilisation effective des PFM dans le cadre des stratégies municipales de développement**

Introduction

Le développement est aujourd'hui généralement conçu comme une mobilisation économique, sociale et culturelle de toutes les potentialités d'un pays (ou d'une région ou collectivité locale) en vue de l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations et de la préservation de l'environnement et de ses ressources. L'atteinte de ces objectifs passe par une approche empirique qui questionne les relations entre les individus, les sociétés humaines et leur milieu de vie. Cette conception ne peut être dissociée d'une dimension normative (sans être prescriptive) dans la mesure où l'objectif implicite, et parfois explicite, des « nouveaux » référentiels du développement est de fournir un cadre aux stratégies et aux actions devant initier ce processus. Jean-François Berno (2005), propose la notion de développement « social territorial », qui aborde directement et explicitement les dimensions éthique et sociale du développement. Telle qu'il la définit, cette notion insiste sur la nécessité de « concevoir un autre projet de société » et accorde une place centrale aux individus « acteurs de leur projet ou objets du projet des politiques sociales ». L'approche du développement social territorial se veut également une démarche permettant « un renouvellement du sens des pratiques et des méthodes : le diagnostic, l'évaluation, le projet, la participation des usagers et des habitants, la négociation » en constituant les éléments clés.

Pour des auteurs tels Andion, Serva et Lévesque (2006), la durabilité territoriale découle d'un processus de « construction sociale », dans des contextes socio-spatial et temporel spécifiques, dans lesquels des principes et des normes générales sont (ré) interprétés par les acteurs locaux. Le défi est donc d'analyser les « réponses » de ces acteurs et leur capacité à faire face aux défis du développement de manière innovante. Les résultats de l'action sont composés des processus intentionnels et non intentionnels mis en œuvre par les acteurs sur le territoire. Selon cette interprétation, le développement est le fruit de facteurs exogènes et endogènes, aux premiers rangs desquels on retrouve les systèmes d'action des acteurs et leurs intentionnalités mises en œuvre dans le cadre de stratégies et de projets.

Conçue comme une politique transversale ayant pour but de soutenir le développement social local, les politiques familiales peuvent être analysées dans ce cadre. Le but de cette contribution est de fournir des éléments de réflexion permettant de comprendre comment et dans quelle mesure les politiques familiales municipales (PFM) s'inscrivent et viennent soutenir des stratégies locales de développement intégré. Les PFM renvoient à trois sphères d'acteurs interagissant et conditionnant la construction et le succès de ces politiques : 1) la sphère gouvernementale, représentée par les Municipalités, les MRC et dans une moindre mesure les CRÉ et le gouvernement provincial ; 2) la sphère familiale (citoyenne) et 3) une troisième sphère composée des différents partenaires des municipalités qui peut être subdivisée en deux sous-catégories, à savoir : les organismes communautaires et les organismes paragonnementaux (santé, éducation...). La présente contribution s'intéressera plus spécifiquement aux stratégies propres aux acteurs de la première sphère, dans la mesure où, en dernière instance, c'est d'elle qu'émane la décision de se doter d'une PFM et elle est l'interlocuteur privilégié prévu par le programme des PFM mis en place par le Ministère de la famille, bien qu'on invite à une concertation avec les autres groupes. En effet la place et les relations avec les entités partenaires découlent essentiellement des choix adoptés par la municipalité dans la composition de son comité famille (CF)¹ et de la stratégie qui sous-tend

¹ Le rôle des comités famille municipaux est généralement :

- d'élaborer la partie de la politique familiale concernant leur municipalité;
- d'agir en tant que comité consultatif auprès des conseils municipaux;

sa PFM. La composition du comité famille conditionne largement le déroulement et la portée de la PFM, tout comme la qualité des partenariats mais cette composition du CF est extrêmement variable d'une municipalité à l'autre, tant dans le nombre de personnes présentes que dans leur diversité sociopolitique.

Pour une meilleure compréhension, nous reviendrons dans un premier temps sur la nature des PFM et les éléments contextuels ayant permis leur essor au Québec. Nous envisagerons, dans un deuxième temps, comment et dans quelle mesure les PFM facilitent le positionnement des municipalités par rapport à leurs propres mandats et comment ces dernières les intègrent à leurs stratégies. Ceci nous amènera finalement à analyser la place et le rôle effectif des PFM dans les stratégies de développement local.

Méthodologie

Afin d'être en mesure d'atteindre ces objectifs, nous avons eu recours à une méthodologie de type qualitative. Nous avons en effet mené une analyse comparée et transversale d'une vingtaine de cas de municipalités (16), de municipalités régionales de comté (MRC-2) et de Conférence Régionale des Élus (CRÉ-2) ayant adopté une Politique familiale municipale ou des mesures spécifiques de conciliation famille-travail-études (CFT).

La comparaison, en l'occurrence inter-municipale, nous est apparue nécessaire, dans la mesure où elle introduit la diversité et contribue ainsi à réduire les risques de généralisation abusive des phénomènes observés à partir d'un seul cas. Elle permet également d'aborder la question des modalités de mise en œuvre d'un même objet (ici les PFM et les mesures de conciliation famille-travail ou CFT) à des réalités diversifiées et d'envisager dans quelle mesure les contextes et caractéristiques spécifiques influent sur l'objet étudié.

Afin de gérer la diversité, comme l'explique Lamarche (1992, 1994), il est indispensable de définir de façon précise les éléments devant servir de trame à la comparaison. Suivant ces recommandations nous avons sélectionné nos études de cas dans un souci d'exemplarité et de représentativité, en nous appuyant sur les critères suivants : des municipalités s'étant dotées de PFM telles que définies par le MFA (Ministère de la famille et des aînés) et le CAMF (Carrefour Action municipale et famille); l'ancienneté de la mise en place de ce type de politique, qui permet de mesurer l'impact de l'expérience acquise en ce domaine; le « degré d'avancement » de la mise en œuvre des PFM (exemplarité); et enfin, des municipalités présentant des tailles différentes (petites, moyennes et grandes) et s'inscrivant respectivement dans des zones urbaines, périurbaines et rurales.

-
- d'assister leur conseil dans l'étude de dossiers susceptibles de faire l'objet d'un règlement ou d'une politique ayant une incidence sur la famille;
 - d'assurer un lien dans la communauté sur toute action ayant un impact sur la famille.

Tableau 1 : liste des études de cas

Municipalités/ arrondissements	Population	Rural (R) / Périurbaine (PU)/ Urbaine (U)
SC,	470	R
BC,	6780	R
SeAS	3000	R
NDP	8 400	PU
SAM	9 679	R
V,	21 176	U
C,	23 463	PU
M	42 000 estimée	R
SeJ	29 361	U
SJ	65 255	U
R,	78 812	PU
G	242124	PU
L	377 332	U
VL	450 000	U
MRC 1		
MRC 2		
CRE 1		
CRE 2		
Agglomération urbaine de Montréal		
Arrondissement de SL	85 000	U
Arrondissement de Lc	42 000	U

La recherche repose donc sur des études de cas de municipalités, de municipalités régionales de comté (MRC) et de Conférences Régionales des élus. Par souci de préserver la confidentialité dans les propos des personnes interviewées, nous avons retenu d'identifier les villes par des lettres simplement, en indiquant le titre du poste, mais pas le nom, et nous avons par ailleurs obtenu l'accord des personnes pour diffuser leurs témoignages. Nous voulions tout de même éviter la personnalisation, les cas étant plutôt intéressants pour ce qu'ils nous apprennent par la comparaison, certains pour des pratiques exemplaires.

Concernant la collecte des données, nous avons procédé à l'analyse des documents administratifs disponibles (plan d'action, CR de réunions, documents de travail...), complétée, pour chaque cas, par des entretiens semi-directifs approfondis².

I. PFM : une politique transversale favorisant le développement intégré

Les politiques familiales sont récentes à l'échelle municipale et on peut même considérer qu'elles sont relativement embryonnaires dans certains cas. Elles résultent toutefois d'une

² Il y a eu 23 entretiens au total, d'une durée approximative d'une heure 30 à 2 heures, qui ont ensuite été retranscrits et analysés

sensibilisation sur l'importance du milieu de vie des familles réalisée notamment par l'intermédiaire de la Fédération des Unions des Familles (FUF), en particulier sous l'impulsion de son comité permanent, le Carrefour Action Municipale et Famille (CAMF), devenu autonome depuis 2001 (Brais, 2005 : 219). Le développement des politiques familiales municipales correspond à une convergence entre une volonté du gouvernement du Québec et la prise de conscience (plus ou moins ancienne) de la part des municipalités de l'intérêt et de la nécessité de se doter d'une politique en faveur des famille.

En effet, au début des années 1990, le gouvernement provincial souhaite que les partenaires régionaux et municipaux développent une action concernant la conciliation emploi-famille (Brais, 2005 : 218), mais ce n'est qu'en 2002 qu'un soutien concret a été apporté au développement de ces politiques, soutien qui fut renouvelé en 2008. Sachant qu'avant que ne soit lancé le programme de soutien en 2002, une soixantaine de municipalités s'étaient déjà dotées d'une politique familiale.

Le lancement de ce programme de soutien aux PFM et leur diffusion correspond à un repositionnement, à un changement d'orientation dans le soutien aux familles. Il est en effet possible d'identifier trois périodes dans le processus de construction des politiques familiales au Québec : de 1987 à 1996, l'intervention du gouvernement était axée sur les prestations en espèces et le soutien financier aux familles. Cette première période de la politique familiale privilégiait des prestations monétaires destinées principalement aux parents de jeunes enfants, ainsi qu'un soutien financier reposant sur une série de mesures fiscales. Peu de développements étaient prévus en matière de services à la famille. En revanche la période de 1997 à 2003 a marqué un retournement complet de la situation. Les politiques en faveur des familles mettent alors davantage l'accent sur le développement accéléré des services de garde et sur la volonté de créer un régime québécois d'assurance parentale. Les budgets ont donc été réorientés vers le développement des services éducatifs et de garde à l'enfance, et le soutien financier a été affecté en priorité aux familles à faible revenu³.

Aujourd'hui, nous sommes « à mi-temps » de la troisième période qui a débuté dans les années 2000, et plus concrètement en 2002 avec l'affirmation des politiques familiales municipales. Les politiques familiales prennent alors un nouveau tournant avec l'apparition, au cœur des réflexions gouvernementales, de concepts jusque là peu mobilisés par les pouvoirs publics. Au-delà du rôle de soutien financier aux familles, qu'il a conservé, et de dispensateur de services qu'il tente de développer, le gouvernement a pour objectif de rendre son action plus universelle. Il s'agit donc d'intervenir à la fois pour et dans le milieu local en travaillant à l'amélioration de la qualité « *des milieux de vie* » et de leur capacité à satisfaire les attentes des familles. Toutefois, le gouvernement québécois n'a ni l'intention, ni les moyens (surtout en contexte de crise économique mondialisée), d'assumer seul cette responsabilité. Poursuivant un double objectif d'efficience et d'économie de moyens, l'État entend développer des relations d'entente et de partenariat avec les autres échelons du pouvoir et les structures administratives agissant aux échelles locale et régionale du territoire. Pour ce faire, le gouvernement entend « *développer la concertation* » avec les Conférences Régionales des Élus (CRÉ) et les Municipalités Régionales de Comté (MRC) et « *s'associer aux municipalités pour qu'elles se dotent d'une politique familiale* ».

Le programme de soutien offert par le gouvernement, a permis de joindre un nombre croissant de municipalités et de MRC (municipalités régionales de comté, soit un regroupement de municipalités de plus petite taille, généralement en milieu rural ou semi-urbain). À l'issue de

³ Voir Tremblay (2009b) et Barrère-Maurisson et Tremblay (2009b) pour plus de détails sur l'historique et la gouvernance de cette question au Québec.

la cinquième année du programme, le taux de participation était de 36% (197 municipalités et 20 MRC avaient présenté une demande de financement au Ministère de la Famille et des Aînés), et les municipalités couvertes représentaient près de 78,1% de la population totale du Québec en 2006 (Ministère de la Famille et des Aînés, 2007).

Cependant, il est utile de rappeler que l'aide du gouvernement ne concerne que la phase de lancement et de mise à jour des PFM. L'initiative du développement d'une politique familiale, et à plus forte raison de la mise en place de moyens concrets pour réaliser des projets ou des changements, doit donc venir de la municipalité elle-même. (Darchen et Tremblay 2009).

Le Ministère de la Famille et des Aînés (2007: 21) propose la définition suivante de la politique familiale : *«la politique familiale établit un ensemble d'orientations et de mesure à caractère social, économique, environnemental ou autre qui sont financées par les fonds publics et qui ont pour objectif d'aider les familles...la mise en place d'une politique familiale à l'échelon municipal s'appuie sur une définition de la famille, cette définition peut bien entendu varier selon les municipalités et la méthode de détermination des besoins est également laissée à la discrétion des municipalités.»*

Les politiques et programmes mis en œuvre dans ce cadre sont un moyen pour une municipalité de faire avancer les choses dans les domaines de compétence et les mandats (officiels ou non) qu'elle a décidé d'assumer. Cela permet également d'obtenir certaines formes de soutien de la part du gouvernement provincial et de servir de cadre ou de tremplin à des partenariats avec les acteurs du milieu (communautaire, économie sociale ou parapublic). Les politiques publiques s'inscrivent généralement dans une volonté globale d'amélioration de la qualité de vie des citoyens et d'adéquation de l'offre de services municipaux à la demande de ces derniers. En effet comme le souligne la ville de Gatineau⁴ à propos du rapport entre ses différentes politiques :

« Bien qu'elles visent des objectifs propres, toutes ces politiques contribuent au développement social »(...)

« On note une forte cohérence entre elles et une convergence claire et évidente en faveur du développement social des individus et des communautés. Les travaux relatifs à l'élaboration de la Politique ont amené une réflexion sur les milieux de vie comme lieux essentiels de l'inclusion et de la participation sociale ».

Selon J. Lizée (directeur de la formation et de la recherche au CAMF, rencontre de travail, octobre 2009), *« la PFM est la politique la plus à même de constituer une démarche transversale et fédératrice à l'échelle des municipalités. Elle serait également la seule en mesure de capter suffisamment de ressources pour mettre en œuvre des actions ».*

Dans les municipalités observées, trois politiques peuvent jouer ce rôle : la politique familiale, la politique culturelle et la politique environnementale. La CRÉ du Saguenay-Lac-Saint-Jean avait d'ailleurs fait un constat voisin :

Nous avons identifié trois politiques municipales ayant cours actuellement, et qui, selon nous, s'inscrivent dans le développement social. Il s'agit de la politique familiale, de la politique d'immigration et de celle de développement social.

Cependant, le plus fréquemment il s'agit effectivement de la politique familiale, mais les politiques culturelle et environnementale peuvent également jouer ce rôle.

4

http://www.ville.gatineau.qc.ca/docs/la_ville/administration_municipale/politiques_vision/politique_developpement_social/politique_developpement_social.pdf

Conçue comme une politique transversale dont le choix du contenu est laissé libre aux municipalités, les politiques familiales s'inscrivent néanmoins dans le cadre d'axes thématiques spécifiques. Selon divers écrits universitaires et institutionnels⁵, l'action de la sphère gouvernementale (de l'État et de ses institutions) en faveur des familles se répartit plus précisément en trois axes qui constituent le cœur des politiques familiales municipales.

Le premier axe, correspond à la promotion de valeurs sociales, soit en particulier, la promotion de la famille et de son importance. C'est ce qu'exprime le « *penser et agir famille* » devant être intégré dans la pensée et le fonctionnement des différents échelons et structures administratives (gouvernement, CRE, MRC, Municipalités).

Le deuxième axe des politiques familiales concernant la création de mesures de soutien aux parents et aux familles et un certain nombre d'actions législatives en ce domaine. Cet axe intègre en effet trois des mesures les plus populaires au Québec qui constituent les principaux piliers de la politique familiale gouvernementale, à savoir :

- Les services de garderie à contribution réduite
- Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)
- Le soutien financier aux familles offert par le gouvernement

Selon cette même typologie, le troisième axe d'intervention de la sphère gouvernementale concerne les actions législatives, c'est-à-dire les « *normes du travail* » et l'élaboration d'une politique de conciliation famille-travail (CFT)-. Selon le rapport de consultation pour l'élaboration d'une Politique gouvernementale sur la CFT,

La conciliation famille travail consiste en un ensemble de mesures organisées d'actions pour faciliter l'articulation des responsabilités familiales et sociales, professionnelle et de formation et pour permettre le développement harmonieux des membres de la famille, ainsi qu'un cheminement professionnel continu pour les travailleuses et les travailleurs.

Bécharde, C, 2004

La politique familiale municipale renvoie ainsi à un ensemble d'orientations promues par l'État concernant différents domaines, essentiellement économique, social et juridique. L'État établit un cadre à l'intérieur duquel les instances municipales s'organisent pour assurer l'application de certaines recommandations (FMDI, 2005 : 19); celles-ci demeurent assez générales toutefois et n'ont aucun caractère obligatoire. On peut expliquer la participation des municipalités à l'application de la politique familiale par le rôle stratégique qu'elles sont censées pouvoir exercer en ce qui concerne la conciliation travail-famille mais aussi la promotion du développement économique et de l'emploi et ce, surtout depuis les années 1990, à la suite de la dévolution de certaines responsabilités aux municipalités (CRAD, 1994 : 11).

Les politiques municipales orientées vers les familles et le fait de « penser et agir famille en tout temps » permettent en particulier aux municipalités de se rapprocher de leur population et de proposer, à travers les plans d'action ou d'autres initiatives, des mesures et des projets d'ampleur variable favorisant la qualité globale des milieux de vie de leurs population.

Si les « actions familles » constituent un champ si vaste qu'il rend difficile toute tentative de recension exhaustive, il se compose de deux catégories de préoccupations inter-reliées : la diversification et l'amélioration de la qualité de l'offre de services aux citoyens, et la facilitation de la conciliation entre les différentes sphères de la vie des citoyens. Cette

⁵ La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement Le 17 décembre 2007, conseil de la famille et de l'enfance du Québec révisée en mars 2008; D-G TREMBLAY, 2003

conciliation, que l'on nomme couramment CFT (conciliation famille-travail)⁶, concerne d'une part les conditions d'accessibilité aux services pour et par les familles (en termes de transport comme de disposition des bâtiments) et d'autre part, les différents moments, temps, que le citoyen doit pouvoir concilier (travail, temps de trajet, éducation, garde et activité des enfants, loisirs, tâches quotidiennes...). Les PFM et les mesure de CFT poursuivent un objectif commun, soit l'amélioration de la qualité des milieux de vie (des territoires de référence) et de la qualité de vie des citoyens. Il est alors possible de formuler l'hypothèse que cet objectif général associé au cadre souple des PFM peut constituer un outil de soutien aux stratégies de développement local des municipalités.

II. Les PFM dans le contexte de l'évolution des champs d'intervention et des besoins municipaux

Étant non directives, les PFM laissent aux municipalités et MRC le libre choix de leur contenu et des modalités de leur mise en œuvre. Pouvant s'intégrer aux principaux champs d'intervention des municipalités⁷ et des MRC, les PFM peuvent permettre à ces dernières de préciser les mandats et responsabilités dont elles souhaitent se doter. Au-delà de cette clarification, nous envisagerons dans quel but et de quelle façon ces politiques sont mobilisées par les municipalités. Ceci nous permettra de comprendre comment et dans quelle mesure les PFM s'inscrivent dans les stratégies de développement local des municipalités et MRC et en quoi elles peuvent constituer un remarquable outil pour ces dernières.

2.1 PFM et responsabilités municipales : délimiter la « zone grise » des champs d'intervention municipaux?

Les politiques familiales municipales peuvent concerner divers champs d'intervention. Le CAMF en a identifié sept, à savoir : l'habitation, l'urbanisme, les loisirs et la culture, le soutien aux organismes communautaires, la sécurité, le transport en commun et la gestion des déplacements routiers, la conciliation famille/travail (CAMF, 2008b). Les champs d'intervention identifiés dans la PFM traduisent de manière relativement complète, les principaux enjeux présents sur le territoire des municipalités et MRC. Les champs d'intervention les plus souvent retenus par les municipalités en matière familiale sont : L'habitation et le logement ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; les loisirs, le sport et la culture souvent regroupés en un seul thème ; l'environnement ainsi que la sécurité des biens et des personnes. Toutes les municipalités ayant fait l'objet de notre étude avaient en effet sélectionné ces thématiques⁸. A cela, il faut ajouter les thèmes de la santé⁹, des transports (parfois rattachés aux thèmes de la sécurité et de l'urbanisme) ; du soutien à l'administration municipale, du soutien aux organismes et à la vie communautaires, de l'éducation. De manière plus marginale (du moins dans les thèmes sélectionnés de façon explicite), on trouve enfin : la conciliation famille-travail, la question des aînés et du rapprochement intergénérationnel, l'économie et l'emploi, sachant que chaque municipalité ou MRC peut

⁶ Bien que l'on puisse préférer d'autres termes, par exemple articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle-familiale, le gouvernement du Québec a retenu l'expression de « conciliation famille-travail », et nous la retiendrons donc généralement ici, surtout lorsque nous traitons de l'intervention gouvernementale.

⁷ Cette section s'inspire de Darchen et Tremblay (2009).

⁸ Voir aussi Darchen et Tremblay (2009) pour une analyse plus approfondie des politiques déposées au CAMF, ainsi que des champs d'intervention les plus fréquents.

⁹ Qui, comme nous l'avons constaté, fait partie des préoccupations des municipalités, de la « zone grise » de ses responsabilités sans entrer dans le champ de ses compétences.

adapter le contenu de sa politique familiale, à ses besoins et ses ressources humaines, financières et matérielles.

En répertoriant les différents axes d'interventions dans les 108 documents relatifs aux politiques familiales des municipalités du Québec, Darchen et Tremblay (2008, 2009) ont observé que les différents axes identifiés par le CAMF étaient pris en compte de façon inégale dans les documents d'intervention. Des inégalités étaient également observables dans la façon dont ces différents axes d'intervention étaient intégrés au fonctionnement global de l'administration municipale et aux stratégies de développement.

Les axes d'intervention abordés dans le cadre des PFM sont à replacer dans le cadre de l'ensemble des responsabilités des municipalités et des autres politiques qu'elles gèrent.

Selon la loi des cités et des villes, les compétences sont les mêmes que pour toutes les municipalités et peuvent être établies, par niveau d'organisation administratif : municipalité, MRC et CRÉ (tableau 2).

Tableau 2 : compétences et responsabilités des CRÉ, MRC et Municipalités

CRÉ	MRC	Municipalités
Compétences Obligatoires		
Favoriser la concertation des partenaires dans la région;	Schéma d'aménagement et de développement	Urbanisme et zonage (habitation)
Donner des avis sur le développement de la région (au MAMR)	Planification de la gestion des matières résiduelles	Salubrité/ Nuisances (Eau potable et assainissement)
Établir un plan quinquennal de développement*	Gestion des centres locaux de développement (CLD)	Développement économique local
Conclure des ententes spécifiques avec les ministères et organismes du gouvernement ou d'autres partenaires.	Administration des territoires non organisés (TNO)	Production d'énergie et systèmes communautaires de télécommunication
	Gestion des cours d'eau	Environnement
Réaliser tout mandat qui lui est spécifiquement confié par la ministre;	Évaluation foncière	Culture, loisirs, activités communautaires et parcs
	Planification en matière de protection contre les incendies et de sécurité civile	Sécurité (services policiers et pompiers)
		Transport
Compétences facultatives sans droit de retrait des municipalités locales assujetties		
	Adoption d'un plan de développement du territoire	
	Financement municipal du logement social	
	Gestion des matières résiduelles, de la voirie locale, du transport collectif des personnes et du logement social	
	Établissement et gestion de parcs régionaux	
	Réglementation en matière d'abattage d'arbres en forêts privées	
	Détermination d'équipements, d'infrastructures, d'activités et de services à caractère supra local et établissement de leurs modalités de gestion et de financement	
Compétences facultatives avec droit de retrait des municipalités locales		
	Aide à des organismes de développement économique	
	Acquisition de compétences des municipalités locales	
	Délégation de certains pouvoirs par des municipalités locales	

*Définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région.

Source : Notre analyse, réalisée à partir de divers documents officiels

Les compétences précédentes sont réparties en différents mandats, définis par le conseil municipal et « distribués » aux différents services municipaux. Si l'organisation de la structure administrative municipale (le nombre et l'appellation de ces différents services) peut varier d'une municipalité à l'autre, au final, les compétences et mandats restent assez semblables. Cependant, en fonction de leur taille, de leur choix et des relations qu'elles entretiennent avec leur MRC, les municipalités peuvent (ou non) choisir de déléguer certaines compétences à la MRC.

La municipalité régionale de comté (MRC) est une institution supra-municipale regroupant l'ensemble des municipalités urbaines et rurales d'une même région d'appartenance, à l'exception des municipalités qui font partie des communautés urbaines de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, Municipalité de Baie-James et de la municipalité de Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent. Le concept de région d'appartenance fait appel à des réalités très concrètes et très palpables pour la population, sur le plan des sentiments, du vécu et des activités réalisées au quotidien. « C'est la région où l'on circule et vit tous les jours. » Plusieurs critères ont servi à délimiter le territoire d'une MRC : caractéristiques physiques et humaines, échanges de services entre municipalités ou présence d'une ville importante offrant divers biens et services aux petites localités environnantes. Les MRC sont nées en 1979, à la suite de la promulgation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, pour assumer le mandat de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire : organiser l'espace et fournir un cadre au développement du territoire. Depuis, leurs responsabilités se sont étendues à d'autres domaines, dans la mesure où des problèmes communs à plusieurs municipalités commandent des solutions communes.

La conférence régionale des élus (CRE) est une instance de concertation et de planification régionale composée d'élus municipaux, préfets et maires, qui s'adjoignent des représentants des divers secteurs socio-économiques. La CRE est l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional. Au moins une CRE est établie pour chacune des régions administratives du Québec. De manière générale, le conseil d'administration d'une CRE est composé à la base d'élus municipaux. En font d'office partie, comme représentant :

- Les préfets des municipalités régionales de comté (MRC)
- Les maires des municipalités locales de 5 000 habitants et plus
- Les maires des municipalités locales énumérées dans l'annexe B de la Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions

Chaque MRC a au moins deux représentants au conseil d'administration de la CRE.

Une CRE nomme à son conseil d'administration des membres additionnels dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble de ses membres, autres que ceux représentant une communauté autochtone. Ces membres additionnels sont choisis après consultation des organismes que la CRE considère représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment des organismes issus des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science. Les membres additionnels ont droit de vote et la conférence détermine la durée de leur mandat.

Les situations varient en fonction du contexte local et en particulier de la façon dont sont vécus les processus de déconcentration des compétences gouvernementales et, pour les municipalités concernées, les fusions récentes de municipalités.

Par exemple, la ville de C a préféré exercer et assumer l'intégralité de ces compétences à l'exception de la police, qui est gérée via un protocole d'entente avec la région. Des régies de police regroupant les services de plusieurs municipalités ont d'ailleurs été formées dans la plupart des municipalités suite à une loi du gouvernement. La ville de SeJ a, en revanche,

délégué à la MRC la gestion des déchets, les transports adaptés pour handicapés, ainsi que la responsabilité de tout le développement du territoire ce qui, au dire de notre interlocuteur, est un enjeu majeur pour la région¹⁰. De manière un peu caricaturale, il serait possible de dire que les services les plus coûteux sont délégués à la MRC.

Cependant, si les villes moyennes à grandes voient dans la MRC un soutien (SeJ, R, C, SJ, L), de nombreuses petites municipalités, estiment que ces structures constituent « une créature du gouvernement, un palier supplémentaire entre elles et le niveau provincial ». Cette défiance s'explique du fait que, si les commissions des MRC sont composées de tous les maires des municipalités de la MRC, il existe pratiquement toujours une ville centre et celle-ci a « double majorité ». Par exemple, il suffit qu'une municipalité ou deux soient au côté de la ville centre pour que cette dernière l'emporte. Ainsi, lors des votes concernant les décisions à prendre en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, les petites municipalités sont défavorisées.

Pour être efficace, il faudrait que toutes les petites municipalités rurales se donnent la main pour faire entendre leur droit. Élus de deux petites municipalités rurales, entretiens des 10/12/2009; SC 02/12 2009.

Deux problématiques sont alors soulevées. Il s'agit d'une part, de la question des inégalités territoriales (différentiel de poids et d'influence) entre les municipalités et leur répercussion sur le mode de gouvernance régionale. D'autre part, ce sont les choix gouvernementaux adoptés en matière de déconcentration (voire de la décentralisation) de ses compétences qui sont interpellés. Selon notamment les responsables des services des loisirs de SJ et de L, ce phénomène de délégation des compétences se produit à l'échelle du Québec, depuis une dizaine d'années. Cela se traduit par une augmentation soit du nombre de compétences (de tâches), soit du niveau d'exigence requis pour ces tâches qui seront financées à 80% par des ressources locales¹¹. Or, le mode de financement actuel des municipalités provient à 90% de la taxation foncière. Il remonte au temps où les services municipaux étaient essentiellement des services liés à la propriété (comme le gaz, l'électricité, le déneigement, l'eau, les poubelles) et ne correspond plus aux nouvelles fonctions des villes. En conséquence, on assiste depuis plusieurs années, à un processus plus ou moins explicite de réingénierie et de réévaluation de l'ensemble des activités municipales. Paradoxalement, si ce processus va dans le sens de restrictions budgétaires généralisées (l'arrondissement de L a par exemple dû gérer sa PFM sans aucun budget spécifique, il n'implique fort heureusement pas toujours l'abandon d'activités (ou de tâches), au contraire.

En effet, au-delà du désir légitime des municipalités de bénéficier des transferts de ressources leur permettant d'assurer leurs nouvelles compétences, celles-ci ne perdent pas de vue leur objectif premier : répondre aux besoins de leur population en assurant un développement social et intégré de leur localité (en améliorant la qualité du milieu et les conditions de vie des citoyens). Les municipalités sont alors amenées à s'interroger sur la nature de ces besoins et sur les limites de leurs propres mandats et compétences. Reprenant une expression mobilisée aussi bien par les élus que les responsables de services municipaux, les compétences des villes et leurs limites constituent « une zone grise ». Depuis quelques années, se sont en effet développées, de manière non officielle, d'autres compétences¹², qui ont été adoptées plus ou moins rapidement par les villes, en fonction de leur contexte local.

Les cas de L et de R sont à ce titre révélateurs, mais ne constituent pas des cas isolés, loin s'en faut.

¹⁰ Une demande de « dézouage » doit alors être effectuée et ce, au niveau de la MRC.

¹¹ Selon le responsable de la mise en œuvre de la PFM au service des loisirs de SJ.

¹² En regard de celles mentionnées dans la loi des cités et des villes.

L a été créé en 1964 et, après 50 ans, commence à avoir les caractéristiques d'une ville qui vieillit. Officiellement la ville ne s'est pas dotée de nouvelles compétences mais l'actualité, la force du changement font que la ville s'adapte aux mouvements de société de ce type (itinérance, pauvreté, logement sociaux, immigration...). Mais cela n'a jamais été défini comme un champ de compétence.

La ville de L s'investit progressivement (*depuis 7-8 ans*) dans « des domaines plus humains ». L'essentiel de ces nouveaux champs d'intervention se situent dans des domaines à la limite de la santé et des services sociaux. Dans la ville de R, le même constat a été réalisé. Bien que le volet santé (au sens des soins à la personne) ne soit pas du ressort de la municipalité, celle-ci s'y intéresse et a mis à profit l'élaboration de sa PFM pour y inclure une notion de santé au sens plus large de bien-être. Selon la responsable du service « loisir et développement communautaire », il existe un risque de ne plus savoir comment déterminer jusqu'où la municipalité va s'engager.

Même s'il est certain que ce champ d'action ne fait pas partie des compétences premières de la municipalité, si elle ne se préoccupe pas du bien-être de la population dès à présent, il risque de toute façon d'y avoir d'autres conséquences qui, là, concerneront directement des champs de compétence municipaux.

Ainsi, dans le but de satisfaire les besoins de plus en plus complexes et diversifiés de leur population, et d'assurer leur propre développement, les municipalités ont investi des champs de compétences de plus en plus larges, et il semble qu'il s'agisse d'un « mouvement que l'on ne peut arrêter ».

Compte tenu du risque latent de se voir attribuer de façon officielle les compétences composant cette fameuse « zone grise », les municipalités se sont efforcées de développer des stratégies leur permettant d'y faire face « de manière détournée ». Plusieurs stratégies ont pu être identifiées en fonction des caractéristiques spécifiques de municipalités.

A titre d'exemple, L (377 000 habitants) présente la particularité de constituer à la fois une ville, une MRC et une CRE. Pour ne pas associer les questions concernant des « problèmes sociaux » à l'image de la ville et répartir la charge financière, la ville transmet donc les dossiers à la CRE. A l'opposé, SC (470 habitants) s'appuie quant à elle sur la densité de son réseau sociocommunautaire pour faire face à certains de ses mandats. Le personnel municipal fixe et a fortiori employé à temps plein étant très peu nombreux, les principaux employés (l'agent de la corporation et le coordonnateur...) sont embauchés par les OBNL de la municipalité soit la corporation de développement local, le P'tit bonheur¹³ et les coopératives. La corporation de développement local s'est notamment vu confier, en 2006, le mandat de la PFM et celui de l'achat local.

Au-delà de ces exemples, nos études de cas montrent que la stratégie de développement la plus efficiente réside dans la mise en œuvre et la gestion croisée des politiques (et de leurs plan d'action) à la disposition des municipalités. Les politiques municipales, qu'elles découlent ou non de directives gouvernementales, peuvent en effet venir soutenir les grandes orientations de développement (ou les besoins) des municipalités qui s'en dotent. Leur mise

¹³ Fondé en 1988, le nom du « P'tit Bonheur » a été adopté en hommage au chanteur Félix Leclerc, décédé en 1988. Il s'agit d'une OBNL avec un conseil d'administration. Le P'tit bonheur possède plusieurs secteurs d'intervention : le secteur communautaire, arts visuels, arts de la scène, centre culturel et CIMR : centre d'interprétation du milieu rural. Il fait également micro-brasserie et vente de pizza un jour par semaine (d'où il tire une grande partie de son financement). Il comporte les facettes de formation et information aux populations dans le but de mettre en valeur le milieu rural.

en place et la définition de leur plan d'action peut alors constituer une stratégie de développement intégré pour les municipalités ou, a minima, (comme nous le verrons) un outil venant soutenir ces stratégies.

Cependant, avant même de parler de stratégie, il est important de se rappeler que le choix d'adopter une PFM s'inscrit dans un contexte local particulier. Ce contexte ne saurait être négligé car il détermine dans une large mesure les besoins et les enjeux des municipalités, auxquels doivent précisément répondre leurs politiques. Ainsi, avant d'analyser comment et dans quelle mesure les PFM ont effectivement appuyé les stratégies de développement locales et régionales, nous examinerons le contexte dans lequel s'est déroulée l'implantation des PFM et les « motivations » y étant rattachées.

2.2 Les motivations locales de l'implantation des PFM : des clés de compréhension

L'étude du processus de développement en général, et des systèmes d'action locale en particulier, nécessite une connaissance approfondie du contexte dans lequel se déroulent les processus de développement. Ce contexte renvoie à l'environnement spatial et temporel où se rencontrent et interagissent les promoteurs du développement et les populations destinataires des actions. Il présente une dimension synchronique, se référant à l'existant c'est-à-dire aux institutions, aux acteurs et à leurs actions sur le territoire ; mais également une dimension diachronique, faisant référence à l'histoire du territoire (son processus de construction et l'émergence de ses acteurs) et à sa trajectoire de développement. Le contexte conditionne l'intervention des acteurs en leur imposant simultanément des limites et des opportunités.

Le choix de l'implantation des PFM (et de leur renouvellement) n'échappe pas à cette règle et s'inscrit toujours dans un contexte local et/ou régional spécifique. Il permet aux municipalités, arrondissements et MRC qui s'en dotent d'atteindre certains objectifs. Pris au cas par cas, ces objectifs peuvent sembler disparates, mais relèvent en réalité de logiques voisines. L'analyse de nos études de cas nous a permis d'identifier cinq types de « motivations » ayant favorisé ou conditionné l'élaboration de PFM soit :

- a) La relance de la natalité via le soutien aux familles (CFT) ;
- b) Une logique globale de développement relayée par une stratégie politique;
- c) Une vision intégrée du service à la famille et au citoyen ;
- d) La réponse à un besoin particulier;
- e) L'adaptation progressive aux besoins des citoyens.

- a) La relance de la natalité via le soutien aux familles (CFT)

Au Québec, comme dans nombre de pays, la question du vieillissement et du renouvellement de la population constitue un sujet de préoccupation pour la très grande majorité des municipalités. Les efforts menés en faveur des familles et de l'amélioration de leur cadre et conditions de vie constituent l'une des pistes les plus fréquemment suivies pour tenter de faire face à cette situation.

C'est dans cette optique, et avec la volonté explicite de relancer la natalité, que l'arrondissement de Lc (agglomération de Montréal) s'est doté de sa première PFM en 1990. A la dernière révision en 2007-2008, si la fusion des villes formant aujourd'hui Montréal a imposé de tenir compte, dans la définition de ses directives, des réalités de l'ensemble des 19

arrondissements afin de proposer une PFM « harmonisée »¹⁴, l'orientation générale de la politique demeurerait voisine.

Dans les municipalités de SAM et de M (deux municipalités rurales) la décision de mettre en place une PFM est issue de la vision stratégique du conseil municipal. Elle résulte d'un exercice de réflexion structurée ayant mis en évidence la nécessité de prendre certaines dispositions et certaines mesures pour favoriser la famille. A SAM, comme à M, l'enjeu n'est pas tant le maintien de la population que l'accueil des jeunes familles (respectivement 12 et 14% de croissance pour 2001 - 2006) et il s'agit dans les deux cas de répondre à leur besoin et de leur faciliter l'existence. À M, la PFM permet également d'intégrer de façon « indirecte » un volet santé. Les thèmes de l'accessibilité, de la sécurité autour des écoles, des infrastructures et des activités à offrir aux jeunes sont apparus comme fondamentaux.

b) Une logique globale de développement relayée par une stratégie politique

Dans cette catégorie peuvent rentrer les cas des MRC (et leur municipalités) qui se sont dotées d'une PF régionale. Dans le cas de la MRC PS l'élaboration d'une PFM régionale répondait à deux objectifs. Elle mettait d'une part en avant les objectifs généraux des PFM (se rapprochant de notre « axe c », que nous verrons plus bas) :

Une politique familiale a deux volets : la politique et le plan d'action. La politique est constituée de grandes orientations dont l'on se dote pour fournir une qualité de vie aux citoyens et le plan définit ce qui sera fait et doit toujours être actualisé en fonction des besoins de la population.

Personne désignée par la MRC comme coordinatrice pour l'implantation de la PF régionale.

L'élaboration de cette politique constituait d'autre part un soutien et un levier pour les petites municipalités rurales. Elle leur permettait d'abord de se doter d'une PFM, ce que leurs ressources ne leur auraient pas permis, comme cela fut précisé par la personne chargée de la coordination et de l'implantation de la PF dans la MRC des M. De plus, en les faisant s'accorder sur des besoins et des objectifs communs, elle permettait aux petites municipalités de s'affirmer par rapport à la ville centre et de leur donner plus de poids dans les décisions concernant les orientations de développement de leur région. Ce processus d'affirmation ne s'est d'ailleurs pas fait sans difficultés selon la personne chargée par la MRC de PS de la coordination de l'implantation de la PF au niveau régional. Il s'est donc agi de construire une politique qui prenne en compte les enjeux locaux mais qui puissent correspondre et s'intégrer à un cadre régional. Autrement dit, il fallait identifier des enjeux qui soient communs à toutes les municipalités mais que chacune serait incapable d'assumer seule. Dans le cas de la MRC des M, il s'est davantage agi d'identifier les enjeux propres à chacune des municipalités et de leur fournir un cadre méthodologique leur permettant d'adapter la PFM à leurs besoins.

Le cas de SC, peut également être intégré à notre deuxième catégorie. En effet en 2005, le conseil municipal était particulièrement favorable au développement des préoccupations en lien avec la famille et manifestait une volonté de s'investir dans des projets innovants relevant d'une stratégie de développement local intégré mais, comme nous l'a précisé le maire de SC, tout était à faire et :

¹⁴ En réalité cette directive n'a pas été appliquée à la lettre car elle aurait dû composer avec des caractéristiques locales trop différentes. Dans les faits, les anciennes municipalités ont effectivement revu certains aspects généraux de leur politique familiale (certaines thématiques ont pu être intégrées), mais ont continué à la concevoir en fonction des besoins liés à leur réalité locale.

Nous étions assez isolés au conseil municipal, à SC et dans la région, il y avait un assez fort mouvement conservateur qui doutait fortement de la réussite du projet. Nous avons besoin de soutien politique extérieur.

En 2006, les conseillers municipaux déposèrent une demande de subvention pour l'élaboration d'une PFM. Celle-ci fut obtenue et leur permit de lancer leur projet. L'élaboration de la PFM de SC à l'issue relevait donc d'une stratégie de développement local intégré.

c) Une vision intégrée du service à la famille et au citoyen

Pour des municipalités de taille supérieure et étant en mesure d'assumer « seules » l'essentiel de leur développement, le choix de l'adoption d'une PFM ne correspond pas à une nécessité, mais constitue une occasion de développer une conception intégrée du service au citoyen. La ville de SeJ ainsi que l'arrondissement de SL, s'inscrivent pleinement dans cette logique. Dans l'arrondissement de SL, la première démarche remonte à 1993 - 1994. Une commission avait été mise en place sous le nom de « famille, communauté et aînés ». Composée de représentants du monde politique, cette équipe avait été montée pour réfléchir à la construction d'une « politique du citoyens ». Au fil du temps et des échanges entre élus, cette orientation initiale a progressivement bifurqué vers l'élaboration d'une politique familiale en 1998. Par la suite, la politique familiale a conservé son orientation tout en s'adaptant au nouveau contexte administratif. Des ajustements ont encore été réalisés en 2007 en fonction de la politique montréalaise. Ainsi, si la PF n'a pu conserver tout le caractère novateur de sa conception originelle dans le cadre de « la politique du citoyen », elle a tout de même conservé cette préoccupation et l'a maintenue comme ligne directrice lors de ses phases d'actualisation. Concrètement, cela a permis la mise en œuvre d'une grande diversité d'actions (offre de services aux citoyens, action portant sur la sécurité, l'animation et la qualité du milieu de vie,...) dans l'optique de l'amélioration globale de la qualité de vie des citoyens et du maintien d'une harmonie entre eux (entre les nombreuses communautés culturelles représentées au sein de l'arrondissement).

La ville de SeJ était de longue date engagée dans l'amélioration de la qualité de vie de ses citoyens et valorisait l'image liée à cette orientation : « une ville à la campagne ». L'adoption de la première PFM en 2000 a correspondu à une adaptation aux caractéristiques et aux besoins de la population. Elle a également correspondu à une décision forte du conseil municipal de placer la famille au centre des préoccupations et de l'intégrer au slogan de la ville : « La famille au cœur de SeJ ». L'adoption d'une politique familiale correspond donc à une vision intégrée du service au citoyen avec la particularité d'être « réellement » centrée sur la famille. Cette orientation a d'ailleurs été confirmée et renforcée par le second volet de la PF dont le plan d'action est en cours de validation (janvier 2010).

Pour ces derniers cas, la PFM correspond à une volonté clairement identifiée d'améliorer la qualité de vie des clientèles spécifiques que sont la famille et les aînés, tout en s'intégrant à une logique plus globale d'amélioration de la qualité du milieu et des services fournis aux citoyens.

d) La réponse à un besoin particulier

Le choix de se doter d'une PFM peut donc correspondre à une stratégie intégrée de développement local ou à la volonté de placer la famille au cœur des préoccupations, conçues et portées sur le moyen terme. Toutefois, il correspond dans de nombreux cas à une démarche plus opportuniste, visant à faire face à une difficulté conjoncturelle.

Ainsi dans le cas de SJ, la PFM, lancée en 2004-2005, au sortir de la période d'adaptation (liée à la fusion) avait pour but de lancer une démarche qui permettrait à la municipalité de se

situer, de se positionner en tant qu'organisation. La PFM a donc été envisagée comme un agent stimulant, un élément dynamisant susceptible d'impliquer et de motiver chacun. Il est encore possible de citer le cas de C où, si la PFM, a par la suite joué un rôle plus structurant, ses objectifs premiers étaient relativement modestes et ponctuels. La PFM avait en effet pour vocations initiales

- de faciliter la communication entre la municipalité et le comité de travail de développement
- et de permettre au service loisir et développement communautaire de mieux intégrer certains publics ayant des besoins particuliers (les personnes handicapées) à son offre de services.

e) L'adaptation progressive aux besoins des citoyens

Enfin, l'adoption d'une PFM peut correspondre à une logique de mise en cohérence des champs d'action municipaux avec des évolutions socioéconomiques de longue haleine. Le cas de L est à ce titre exemplaire. Comme nous le soulignons plus haut, la ville de L s'investit progressivement (depuis 7-8 ans) dans « *des domaines plus humains* » et est consciente qu'elle *devra* se sentir interpellée dans des mandats de plus en plus diversifiés. C'est dans ce contexte qu'à émergé (en 2004) la décision de se doter d'une PFM (qui a d'ailleurs mis du temps à être finalisée : 2008). De plus, la phase de finalisation de la PFM et de son plan d'action correspond à l'adoption par la ville, pour ses différents services d'une « déclaration de service aux citoyens » et d'une « déclaration de services aux partenaires ». Il s'agit d'une charte définissant, pour la ville et ses services les lignes de conduite à adopter dans sa relation aux citoyens (retourner les appels dans les 48h, communiquer directement avec les citoyens, limiter l'usage des boîtes vocales). Concernant les partenaires, la charte précise ce que la ville fera en leur faveur, les prestations qu'ils seront amenés à assurer et la nature des partenariats villes-organismes.

Ainsi, l'adoption d'une PFM vient souvent en appui à des stratégies locales ou régionales répondant à des contextes ou des problématiques spécifiques. Ces stratégies ainsi que leurs objectifs s'inscrivent dans des perspectives de plus ou moins longues échéances. Si, au cas par cas, ces stratégies diffèrent d'une municipalité à l'autre, la mise en place d'une PFM vise dans tous les cas une amélioration de la « qualité publique » telle qu'elle est conçue en France¹⁵. En effet la PFM a pour objectif premier une meilleure adaptation et une meilleure réponse aux besoins des citoyens tels que définis dans le cadre de la qualité publique¹⁶ à savoir une réponse aux :

- Besoins d'usage (eau, sécurité, logement, emploi, transports, éducation...)
- Besoins de services associés (information, simplicité, personnalisation, confidentialité, rapidité, réclamation...)
- Besoins sociétaux (cohésion sociale, territoriale, développement durable, citoyenneté...)

¹⁵ Source : France Qualité Publique est une association loi 1901 créée en septembre 2001 pour "Promouvoir la Qualité et la performance publiques". L'association regroupe des associations d'usagers, d'élus, de professionnels, des syndicats, des Ministères, des collectivités, des organismes publics, des opérateurs qualité et des experts à titre individuel.

¹⁶ http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/afrique_theme5_qualite.pdf et <http://www.qualite-publique.org/> consulté en juin 2010

-Au juste coût: besoin du contribuable et/ou du client-citoyen (mais aussi dans le cas québécois, adaptation aux ressources de la municipalité ou MRC)

Récurrente au sein des stratégies locales favorisant l'implantation des PFM, cette série d'objectifs transparaît également dans la mise en œuvre de ces politiques.

III. La mobilisation effective des PFM dans le cadre des stratégies municipales de développement

L'épreuve de la pratique a en effet quelque peu modifié la place des PFM dans les stratégies de développement des municipalités et arrondissements. Nos recherches de terrain font ressortir quatre tendances principales.

1. La PFM comme outil opérationnel systématique intégrant ponctuellement une dimension stratégique
2. La PFM comme outil stratégique soutenant une démarche de développement intégré
3. La PFM comme outil stratégique soutenant une démarche globale d'amélioration de la qualité de vie ayant une dimension « spécifiquement famille »
4. La PFM comme outil de dynamisation/ catalyseur propre à l'institution municipale

1. La PFM comme outil opérationnel systématique intégrant ponctuellement une dimension stratégique

Dans ce type de configuration, chaque fois qu'une thématique ou qu'un projet a besoin d'un soutien supplémentaire, la PFM (ses ressources humaines et matérielles) est mobilisée. Les cas de Lc, de M, de C et, autant que les informations disponibles permettaient d'en juger, de NDP, se rattachaient à ce cas de figure.

A C comme à NDP, si la PFM constitue effectivement une ligne directrice pour les actions du service des loisirs chargé de son implantation, elle ne semble pas avoir de réelle portée sur les autres services. La PFM constitue donc un outil plus opérationnel que stratégique permettant ponctuellement le financement d'actions importantes pour la municipalité. Pour l'arrondissement de Lc, les différentes générations de PFM sont venues en soutien à des préoccupations existantes. Flexible dans sa conception, elle permettait de rattacher au fur et à mesure des occasions, des actions au plan et de leur donner un caractère prioritaire.

Intégrer une action au plan permettait de lui donner un caractère prioritaire, un coup d'accélérateur (vis-à-vis des autres services). Car la PF sert tout de même de catalyseur, d'élément de mobilisation commun pour tous les services.

Une conseillère municipale de Lc

Ainsi, dans le cas de l'arrondissement de Lc, la PFM ne constituait pas réellement un soutien à une stratégie globale, mais plutôt un outil systématique permettant d'aborder et de traiter des thématiques conjonctuellement jugées prioritaires.

Enfin, à M, la dimension stratégique semblait plus présente. La PFM y a permis l'arrimage et le traitement d'objets de préoccupations vis-à-vis desquels la municipalité peinait à se positionner. Certaines dimensions touchant à la thématique de la santé (du bien-être) ont par exemple pu y être intégrées, ce qui a facilité un rapprochement avec le CSSS, dont la présence faisait défaut sur le territoire. La PFM a également permis de proposer des mesures pour des clientèles spécifiques tels les aînés et les personnes handicapées. Elle a enfin constitué un lien avec la politique culturelle. Ainsi, au-delà de l'outil efficient pour le soutien aux familles (qui constituait son objectif premier), la PFM sert à atteindre d'autres objectifs et on nous dit

qu'un bon nombre des actions prévues ont été réalisées (entre 72 et 75% selon la chargée de projet responsable de l'actualisation de la PFM).

2. La PFM comme outil de dynamisation/ catalyseur propre à l'institution municipale

Dans le cas de L, la PFM a certes permis l'implantation de nouvelles actions en faveur de la famille mais elle s'est davantage présentée comme un outil de sensibilisation et de mobilisation au sein de la structure municipale.

80% des actions inscrites au plan sont des choses que nous faisons déjà. Là je suis peut-être un mauvais fonctionnaire municipal mais je me dis que déjà, 20% de nouveauté c'est appréciable.

En effet sur les douze services de la ville, six sont associés à la PFM, dont le service des loisirs, chargé de son implantation. Le responsable du service des loisirs chargé de l'application de la PFM a d'ailleurs également le mandat de « conseiller professionnel en politiques et programmes ». À ce titre, sa mission est de « contaminer ses collègues des cinq autres services d'avoir le souci continu de la famille dans ce qu'ils font. D'intégrer le fameux « penser et agir famille ». L'un de ses principaux mandats est de plus d'assurer la cohérence entre les différentes politiques et projets dont s'est dotée la ville. Dans le cadre de la ville de L, cette stratégie apparaît fonctionnelle et efficiente. Comme le souligne le responsable du service des loisirs chargé de l'application de la PFM :

« Si la ville de L, avec tous les moyens dont elle dispose, fait en sorte de mettre en place des projets, et des réalisations « pensées famille », l'impact en termes de qualité de vie et de service peut être important. D'autant que 97% des réalisations inscrites au plan d'action sont réalisées par la ville. »

A une moindre échelle, le cas de SJ est assez proche. Dans les années qui ont suivi la fusion, l'administration municipale a éprouvé des difficultés internes à décloisonner le fonctionnement de ses services et à établir des axes de travail susceptibles de favoriser la mobilisation de l'ensemble du personnel municipal. La PFM avait donc pour principal objectif de tenir ce rôle, ce qu'elle est en effet parvenue à réaliser.

3. La PFM comme outil stratégique soutenant une démarche de développement intégré

Les municipalités relevant de cette catégorie, étaient dotées d'une stratégie de développement intégré, d'un Projet de Développement. La PFM est venue soutenir ce projet, cette conception du développement et s'y s'intégrer.

Le cas de SC est particulièrement révélateur. En effet l'actuel Maire de SC (ancien conseiller municipal et employé de la corporation de développement) l'exprime en ces termes :

J'en parle en termes de développement intégré, développement local intégré. Si j'interviens dans un domaine, cela intervient nécessairement dans l'autre. A notre niveau local, le parti pris s'inspire des principes de B. Vachon (s'inspirant du concept d'économie présentielle ou résidentielle¹⁷).

¹⁷ Selon Vachon, par "économie résidentielle", on entend l'économie d'un territoire qui dépend de la présence sur ce territoire de personnes disposant de revenus qui ont été générés ailleurs. Ces personnes sont principalement les résidents qui travaillent sur un autre territoire, les personnes retraitées et les touristes. On inclut aussi généralement dans ces revenus ceux qui proviennent de transferts sociaux (allocations familiales, chômage, prestations sociales diverses) et ceux qui proviennent de financements publics (administrations, éducation, affaires sociales). » Ainsi, un professeur qui s'installe dans un village perçoit un salaire qui provient de l'extérieur de la municipalité, mais consomme localement des biens et services qui stimulent à son tour l'économie locale et est créateur d'emplois. On différencie ainsi l'économie résidentielle de l'économie de « production », une activité qui la crée de la richesse par la production de biens et éventuellement son exportation. Voir son livre *Le développement local ; théorie et pratique*. Et les informations sur cette page web :

Les principes évoqués par l'actuel maire de SC sont les suivants. Il s'agit dans un premier temps d'attirer de nouvelles populations en mettant en place des conditions de vie agréables. Se développe donc une économie résidentielle, consommation de biens et de services... Un autre pari inhérent au projet était que se trouveraient, parmi les nouveaux arrivants, des entrepreneurs. Autrement dit créer des emplois stables, et artificiellement des conditions économiques attractives pour telle ou telle compagnie, qui se délocalisera aussitôt qu'elle aura trouvé des conditions plus favorables ailleurs. La PFM a également contribué au renforcement des liens de la municipalité avec les sept municipalités possédant des corporations de développement ou des organismes similaires de la MRC. Ceci a notamment permis de faire émerger l'idée d'une mise en commun des services qui ne sont pas indispensables à l'échelle de chaque village. Enfin, grâce à la souplesse de l'attribution des ressources associées à sa mise en place, la PFM a constitué un outil opérationnel de financement pour SC.

Il nous a semblé pertinent de rapprocher le cas de la municipalité de V de l'exemple précédent dans la mesure où la PFM est comprise et mobilisée comme un outil de planification stratégique. En effet, la responsable du service des loisirs chargée de sa mise en œuvre explique que :

Concernant la PFM, il s'agit en réalité de planification stratégique même si l'on ne parle plus de planification stratégique mais de politique transversale, cela reste une des clés pour la structuration et la continuité des actions.

Selon notre interlocutrice, elle sous-tend également une vision globale, en particulier dans le domaine d'aménagement de l'espace. Elle constitue de surcroît un outil argumentaire tant vis-à-vis des citoyens que des élus, donnant une visibilité aux actions entreprises en faveur des familles et de leur milieu de vie.

4. La PFM comme outil stratégique soutenant une démarche globale d'amélioration de la qualité de vie « spécifiquement famille »

Dans ce dernier cas de figure, c'est bel et bien la PFM qui est le principal véhicule de la démarche entreprise par la ville. Les cas de SeJ, de R et dans une certaine mesure de l'arrondissement de SL se rapprochent de ce type de situation.

SeJ constitue un cas relativement particulier et riche d'enseignements. Elle est en effet l'une des seules municipalités où la PFM constitue effectivement un outil stratégique soutenant une démarche globale d'amélioration de la qualité de vie, mais avec une dimension « spécifiquement famille ». Globale dans la mesure où elle touche tous les domaines et les secteurs concernant directement ou indirectement les familles (loisir, culture, sécurité, aménagement du territoire, santé, éducation...) mais en se focalisant sur la mise en place d'actions précises et directement en lien avec la problématique et le public visé. La PFM s'est de plus révélée fédératrice dans le sens où elle a permis aux organismes de prendre conscience de leur complémentarité, d'accentuer cette dernière par le réseautage, et l'échange d'information. La PFM a de plus constitué un outil opérationnel et communicationnel particulièrement efficace (environ 85% des actions inscrites au premier plan ont été effectuées).

R est une nouvelle fois à rapprocher du cas de SeJ. La PFM venait en effet soutenir une démarche intégrée du service à la famille et aux citoyens et a véritablement constitué un outil stratégique allant dans ce sens et générant un effet d'entraînement.

<http://www.messources.org/blogues/leconomie-residentielle-definition-dun-concept-utile-pour-penser-developpement-territoires--Oir> (consultée le 5 mars 2010).

Dans l'arrondissement de SL, la PFM constitue, selon le responsable du service des loisirs chargé de son implantation, un outil qui permet de mobiliser, de sensibiliser, d'avoir un regard sur l'existant en matière de service à la population et de mettre l'accent sur les besoins des familles. De plus cet outil est toujours actif, dans la mesure où il permet au responsable de son implantation d'interpeller les autres services sur leurs actions et leurs réalisations, ainsi que de « relancer la machine ». D'un point de vue opérationnel, le plan d'action permet donc de garantir la réalisation d'actions par chaque service et entre services. Il donne de la visibilité et constitue une opportunité, un catalyseur autour de la famille.

Selon le responsable du service des loisirs chargé de son implantation, la PFM fournit aux services concernés par son implantation une ligne stratégique directrice : le développement social.

Conclusion

La diffusion des PFM et leur adoption par les collectivités locales, se situe dans un contexte de diversification (officielle et/ou officieuse) des mandats de ces dernières, associée à une stagnation, voire une réduction des budgets disponibles. Aux compétences obligatoires déléguées aux municipalités, viennent en effet s'ajouter de nouvelles responsabilités constituant une zone grise et ne pouvant pas être directement intégrées, sous peine de courir le risque de se les voir attribuer de manière officielle (sans les budgets correspondants). Dans ce contexte, les PFM apparaissent aux yeux de certaines municipalités comme une occasion à saisir. Elles permettent d'aborder de manière prudente les problématiques de la « zone grise » tout en proposant de façon anticipée des éléments de solution à des problèmes susceptibles de se poser de manière impérieuse dans le futur (logement, santé, sécurité, environnement, immigration).

A l'origine, rares étaient les municipalités qui disposaient d'une vision claire de la nature des PFM, de leur potentiel ou du contenu à leur donner. Mais l'intuition que celles-ci pouvaient constituer une occasion de soutenir leurs stratégies de développement était très largement partagée. A l'usage, les PFM ont en effet généré de très nombreuses retombées positives pour les municipalités et leur population.

Pour certaines municipalités, les PFM peuvent servir de soutien à des ententes avec différents ministères ou à des partenariats avec des organismes paragouvernementaux ou communautaires. Elles peuvent alors générer des sources de financement ou conduire à l'offre de nouveaux services à la population sans coûts associés. L'arrimage de plusieurs politiques municipales peut également produire cet effet.

Enfin, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, les PFM sont également, pour les fonctionnaires, de remarquables outils argumentaires, leur permettant de faire valoir l'intérêt des familles et des citoyens et d'influencer en ce sens la répartition de l'enveloppe budgétaire de leur municipalité. Ainsi, de manière générale, les PFM constituent incontestablement, lorsqu'elles sont mises en place, de remarquables outils (stratégiques et/ ou opérationnels) pour les municipalités.

Les PFM ont en premier lieu constitué un élément facilitant la captation de ressources et /ou une source supplémentaire de financement, permettant aux municipalités la réalisation de projets et le financement d'infrastructures qui n'auraient, sans cela, pas pu voir le jour. Pour les petites municipalités, la somme associée à la mise en place des PFM constitue par exemple

un appui non négligeable à leur fonctionnement global. Le lancement de cette politique et la mise en œuvre des premiers projets à de plus fréquemment eu des effets d'entraînement, notamment pour les petites municipalités rurales. Les projets lancés dans le cadre de la PFM ont en effet pu bénéficier de financements additionnels de la part d'autres programmes de soutien (tels les pactes ruraux pour les cas de SC, PS, C) leur permettant de s'inscrire dans le moyen terme.

Au-delà de la dimension financière, les PFM génèrent un effet de décloisonnement à plusieurs niveaux. Le processus d'élaboration des PFM et la mise en place, dans ce cadre, d'espaces de gouvernance (internes ou mixtes¹⁸) induisent en effet, une sensible amélioration de la communication réciproque entre : les services et le personnel administratif, les élus, les partenaires (milieu communautaire notamment) et les citoyens. Ces dispositifs favorisent l'émergence de mode de fonctionnement inédit, allant dans le sens d'un décloisonnement des actions et d'une amélioration de la visibilité et de la légitimité de celles-ci auprès des citoyens. L'arrimage de plusieurs politiques municipales peut notamment produire cet effet.

A une autre échelle, les PFM favorisent le renforcement des réseaux entre divers acteurs sociaux, au sein de la municipalité comme à l'échelle régionale. Au-delà de la diversification de l'offre de services à la population (sans coûts associés) rendu possible par le biais de partenariats inédits, le développement de tels réseaux peut également faire évoluer la donne au niveau des formes de gouvernance territoriale. Les PFM offrent ainsi la possibilité aux municipalités (en particulier les petites municipalités rurales) de chercher l'appui d'autres municipalités à l'échelle de la MRC (cf. PS) et de mieux faire valoir l'intérêt de leur population dans le cadre de l'élaboration d'une PFM régionale.

Enfin, au vu des projets et des améliorations (même ponctuelles) qu'elles ont pu générer, les PFM ont pu avoir pour effet, de susciter un regain d'intérêt de la population pour leur municipalité, voire même dans certains cas l'émergence d'un sentiment d'appartenance.

Ainsi les PFM permettent donc de satisfaire le triple enjeu de la qualité publique (France qualité publique, *op cit*):

- Un enjeu de démocratie dans la mesure où elles donnent du contenu à un management public qui s'efforce de s'appuyer sur les parties prenantes.
- Un enjeu de satisfaction des besoins des citoyens (en constante évolution et redéfinition)
- Un enjeu de performance de l'action publique, dans la mesure où elles contribuent à améliorer l'efficacité et l'efficience publique.

¹⁸ Les formes de gouvernance peuvent être analysées en fonction de leur structure, type d'acteur clé qui domine le processus. Comme le soulignent Le loup, Moyart et Pecqueur (2005), les typologies adoptant ce critère de classification mettent en évidence un nombre relativement restreint de modèles. J.P. Gilly et J. Perrat (2003) identifient trois principaux types théoriques, selon le type d'acteur qui domine la coordination territoriale : la gouvernance privée, institutionnelle ou mixte. *La gouvernance privée correspond au cas où une organisation (un centre de R&D, une association d'entreprises, une firme motrice, etc.) est l'acteur clé du processus de coordination des acteurs. La gouvernance institutionnelle ou publique correspond au cas où c'est un acteur institutionnel (ou plusieurs institutions) qui joue ce rôle (collectivité territoriale administrative, État, centre de recherche publique, etc.). Dans la réalité, ces types « purs » sont rarement rencontrés et on trouve le plus souvent une association des formes précédentes, on parlera alors de gouvernance mixte ou partenariale.* J.P. Gilly et J. Perrat (2003)

Ce constat très positif ne saurait cependant évacuer les difficultés rencontrées, dans leur élaboration comme leur mise en œuvre. A défaut de pouvoir rendre compte de manière satisfaisante, dans le cadre de cet article, de l'ensemble des atouts et les limites inhérentes aux PFM, nous nous contenterons d'appeler à la réflexion à partir de deux remarques.

Le caractère polyvalent et intégrateur des PFM peut en effet jouer de façon quelque peu ambivalente. En effet s'il ne fait pas de doute que les actions mises en place dans le cadre de la PFM ont bénéficié aux familles, rares sont les municipalités pour lesquelles l'orientation stratégique principale concerne « en premier lieu » la famille. Seuls les cas de SeJ, R et de l'arrondissement de SL en font réellement l'élément central autour duquel est construite la politique... De plus, les thématiques associées à la CFT ne sont pas intégrées de manière explicite aux champs d'intervention des PFM. Nos rencontres avec les acteurs du milieu municipal révèlent qu'il semble aux municipalités quelque peu prématuré de s'engager seules dans ce chantier. Ce constat, ainsi que la multiplication de projets en CFT basés sur des partenariats impliquant des CRÉ et des MRC, invite à s'interroger sur l'échelle la plus pertinente à laquelle aborder ces questions et sur les acteurs les plus à même d'être porteurs de projets en la matière.

Dans un autre domaine, il nous semble intéressant d'attirer l'attention sur la question de la gouvernance au sein des PFM. En interne il apparaît que le fonctionnement décloisonné étant plus exigeant en temps et en travail, le mode de fonctionnement « en silo » a tendance à revenir. Au niveau des structures mixtes, on constate que la mobilisation des bénévoles (notamment au sein des comités famille) connaît un relatif essoufflement une fois achevée la phase de lancement des PFM. Ainsi, après quelques années de fonctionnement, on constate de réelles difficultés à faire durer les espaces de gouvernance nouvellement créés; or nos recherches ont révélé que c'est au niveau de l'élaboration et du fonctionnement de ces structures que sont à chercher les principaux facteurs facilitateurs et obstacles à la mise en œuvre et au succès des PFM.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages et articles

BARRERE-MAURISSON M-A (2009) *Genèse et histoire des régulations en matière de conciliation famille-travail : rôle des acteurs et des institutions en France* in BARRERE-MAURISSON. M-A et TREMBLAY.D-G (dir), 2009, concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec, Presses de l'Université du Québec pp35-60,

BARRERE-MAURISSON. M-A et TREMBLAY.D-G (dir., 2009)*Concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec*, Presses de l'Université du Québec

BARRERE-MAURISSON M-A et TREMBLAY.D-G (2009a). La gouvernance de la conciliation travail-famille. Une nouvelle approche à partir des acteurs. Dans Barrère-Maurisson, M-A et Tremblay D-G(2009). *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs. Québec-France*. Québec : Presses de l'université du Québec. 456 p. pp. 16-33.

BARRERE-MAURISSON, M-A et TREMBLAY.D-G (2009b). La gouvernance de la conciliation travail-famille : comparaison France-Québec . Dans *Santé, société et solidarité*, No 1-2008, pp. 85 à 95.

BARRERE-MAURISSON, M-A et TREMBLAY.D-G (2009c). Éléments pour une plate-forme en matière de conciliation travail-famille. Dans Barrère-Maurisson, M-A et Tremblay D-G (2009). *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs. Québec-France*. Québec : Presses de l'université du Québec. 456 p. pp. 433-437.

BEAUD S. et WEBER F, *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La Découverte Guides Repères 1998 ; 2003

BÉLANGER, J.-P. (1995). Les organismes communautaires du réseau : un secteur de l'économie sociale à

- consolider et à développer, Document de travail, MSSSQ.
- BENOIT M., DEFFONTAINES J.-P., LARDON S., *Acteurs et territoires locaux. Vers une géographie de l'aménagement*, Collection Savoir-Faire, Inra, 2006.
- BERNO J.F., *Mettre en oeuvre le développement social territorial : méthodologie, outils, pratiques*, Edition [Dunod, Paris, 2005](#).
- Bertrand, N., Gorgeu, Y., Moquay, P., 2001. « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3^e journées de la proximité *Nouvelles Croissances et Territoires*, Paris, 13et 14 décembre 2001, 18p
- BOULIN, J-Y. 2003a. Pour une urbanistique des temps. La désynchronisation des temps sociaux. *Futuribles* 285
- BOURQUE, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement*, Collection Pratiques et politiques sociales, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- BRAIS .N, 2005, « des politiques temporelles au Québec : une greffe possible en milieu municipal ? », lien social et politiques, vol 54 pp135-150
- BRAIS , N. 2005. Des villes à l'heure des familles in Tremblay D-G ed. *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- CALAME P. 1996, *Le principe de subsidiarité active. Concilier unité et diversité*, in Institut de recherche et débat sur la gouvernance, articulation des échelles du local au global, 2006 (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>)
- CLICHE Paul 2009, A Babord, revue sociale et politique, No 28 - février / mars 2009, <http://www.ababord.org/spip.php?article828> consulté le 10 sept 2009
- [COLLIN .J 2002 http://www.vrm.ca/documents/collin_jp.pdf](http://www.vrm.ca/documents/collin_jp.pdf)
- Comeau, Yvan, André Beaudoin, Daniel Turcotte, Jean-Pierre Villeneuve, Marie Bouchard, Sylvie Rondot, Benoît Lévesque et Margie Mendelle, «Les contributions des associations au mode local de régulation et les inégalités entre les régions», *Interventions économiques*, no 30, mai, 2003. http://www.telug.quebec.ca/pls/inteco/rie.entree?vno_revue=1&vno_numero=34)
- DANDURAND .R.B et KEMPENEERS .M, 2002, « pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec », recherches sociographiques, vol 43 n°1 pp49-78
- DARCHEN, S et TREMBLAY D-G (2009). L'intervention de l'acteur municipal au Québec : l'étude de cinq politiques familiales au Québec. Dans Barrère-Maurisson, M-A et Tremblay D-G (2009). *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs. Québec-France*. Québec : Presses de l'université du Québec. 456 p. pp. 409-431.
- DARCHEN, S et TREMBLAY D-G (2010, à paraître). La municipalité : nouvel acteur de la politique familiale au Québec? Les cas de cinq politiques familiales municipales : Laval, Québec, Sainte-Julie, Lg et Sherbrooke. Soumis pour les Actes du colloque CRDT, mai 2009. Sous la direction de Bruno Jean et Danielle Lafontaine.
- DEFOURNY, J., FAVREAU, L. et J-L. LAVILLE (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Paris : Desclée de Brouwer.
- DOUCET, A. and TREMBLAY D.-G. (2009). Canada. In Moss, Peter, (ed.,2009). *International Review of Leave Policies and Related Research 2009*. Employment Relations Research Series. London: Department of Trade and Industry.
- DOUCET, Andrea, MCKAY, L. and TREMBLAY Diane-Gabrielle (2009). Parental Leave in Canada and Québec : how to explain the different routes taken ? in Peter Moss and Sheila Kamerman (eds) . *The Politics of Parental Leave Policies*. Bristol , UK : Policy Press.
- DUFRESNE Guy, LA RÉGIONALISATION AU QUÉBEC [http://www.cjf.qc.ca/relations/archives/themes/textes/agriculture/agri_dufr_9809.htm#notes](http://www.cjf.qc.ca/rerelations/archives/themes/textes/agriculture/agri_dufr_9809.htm#notes), consulté en septembre 2009
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Collection Pratiques et politiques sociales, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- FAVREAU, L HURTUBISE Y - 1993 - books.google.com *CLSC ET COMMUNAUTÉS LOCALES La*

contribution de l'organisation communautaire © 1993 -Presses de l'Université du Québec Édifice Le Delta 1. 2875, boul

- FRÉCHETTE, L. 2003, « promouvoir le développement des familles au Québec, en entrecroisant le sociocommunautaire et le sociopolitique », *Nouvelles pratiques sociales*, vol 16 n°1
- GAGNON A. G. et NOËL A. (dir.), 1995, *L'espace québécois*, Montréal, Éditions Québec/Amérique,
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'Action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- J.P. Gilly et J. Perrat *La dynamique institutionnelle des territoires entre gouvernance locale et régulation globale* Cahier du GRES Groupement de Recherches Économiques et Sociales n° 2003 (mai) - 5
- GUMUCHIAN H., GRASSEL E., LAJARGE R., ROUX E., *Les acteurs - ces oubliés du territoire*. Paris : Anthropos, 2003.
- GUMUCHIAN H., PECQUEUR B. (dir), *La ressource territoriale*, economica anthropos, Paris 2007.
- HANTRAIS L. et LETABLIER .M.T, 1996, *famille, travail et politiques familiales en Europe*, Paris, presse universitaire de France
- JOINT-LAMBERT, M.-T. (1995). *Politiques sociales*. Presses de la Fondation des sciences politiques, Paris.
- LAMARQUE Danièle, 2004, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Systèmes Collectivités Locales, Paris,
- LAVILLE, J-L. (1992). *Les services de proximité en Europe : pour une économie solidaire*, Paris : Syros/ Alternatives.
- LAVILLE, J-L (dir) (1994). *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Collection sociologie économique, Paris : Desclée de Brouwer.
- LAVOIE. J-P et GUBERMAN N (2010). *Le nouvel État providence et la « dénaturalisation » des soins aux parents âgés. Quand l'État ne répond plus*. Communication présentée au colloque sur le vieillissement organisé par le Concordia Aging Research Network. Présentation du Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale (CREGÉS), CSSS Cavendish,
- LECLAIR, Y. et C. BÉLAND (dir.) (2003). *La voie citoyenne, pour renouveler le modèle québécois*, Montréal, Éditions Plurimedia.
- LELOUP F., MOYART L. ET PECQUEUR B., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie, Société*, Lavoisier 2005/4 vol 7pp 321–331
- LÉVESQUE, B. et al. (2000). *Le fonds de solidarité, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*. CRISES, UQAM, Montréal.
- MAROUF, N. (1995). *Identité – Communauté*. Paris : L'Harmattan.
- NOËL, A. (1996). « Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques ». *Politique et Sociétés*, Vol. 15, no 30, pp. 1-28.
- REVEL J., éd., 1996, *Jeux d'échelles. La microanalyse à l'expérience*, Paris, Seuil.
- REVEL (JACQUES), " L'émergence de la micro-histoire ", *Sciences humaines hors-série*, n° 18, septembre-octobre 1997
- ROCHMAN J. 2008, *Analyse critique de l'application des principes du développement territorial durable dans les zones rurales marginalisées du Brésil*, thèse, Université François Rabelais de Tours
- SERVA M., LEVESQUE B. ANDION .C, *The plural economy debate and its contribution to the study of sustainable territorial development strategies*, EISFORIA, ano 4, vol 4 décembre 2006, Florianopolis Brésil
- TREMBLAY. D-G 2004, *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*, Québec-Toulouse, Presses de l'Université du Québec et Octare
- TREMBLAY. D-G, (2005, sous la dir.), *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec Collection Économie politique. 287 p
- TREMBLAY. D-G, 2007, (dir), *D'une culture de la retraite à un nouveau management des âges et des temps sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec

- TREMBLAY. D-G (2008). *Conciliation emploi-famille et temps sociaux.*(2^e édition) Québec: Presses de l'Université du Québec.367 p.
- TREMBLAY. D-G (2009a).Quebec's policies for work-family balance: A model for Canada? dans Cohen, Marjorie et Jane Pulkingham (2009). *Public Policy for Women. The State, Income Security and Labour Market Issues.* University of Toronto Press. Pp.271-290.
- TREMBLAY. D-G (2009b). La gouvernance de la conciliation emploi-famille au Québec. Le rôle des acteurs. Dans Barrère-Maurisson, Marie-Agnès et Diane-Gabrielle Tremblay (2009). *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs. Québec-France.* Québec : Presses de l'université du Québec. 456 p. 61-81.
- TREMBLAY. D-G (2009c). Paid Parental Leave: an employee right or still an ideal ? The situation in Québec and in Canada. *Employee Responsibilities and Rights Journal.* Publié Online first - en ligne <http://springerlink.com/content/lx7155250u42w210/fulltext.pdf> (vol. 21 no 3)
- TREMBLAY. D-G, KLEIN. J-L, FONTAN. J-M, 2009, Initiatives locales et développement socioterritorial, télé-université, université du Québec à Montréal, Presses de l'Université du Québec
- TREMBLAY. D-G et LARIVIÈRE Maryse (2009). La conciliation emploi-famille dans le secteur de la santé au Québec : le soutien organisationnel fait-il défaut aux infirmières ?? Dans *Genre et diversité en gestion.* Paris : AGRH. Pp. 101-118.
- VACHON B. (collaboration de COALIER F.) , *Le développement local : théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement,* [Edition G. Morin, Québec, 1993](#)

Instituts, organismes publics (sites consultés en 2009)

- Association France Qualité publique : <http://www.qualite-publique.org/>
- CAMF (Carrefour Action Municipale et Familles). 2008a. *Historique du Carrefour.* [<http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/historique.php>], site consulté le 20 mars 2008.
- CAMF. 2008b. *Qu'est-ce qu'une PFM?* [http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm_quest-ce.php], site consulté le 16 janvier 2008
- Conseil de la famille et de l'enfance Québec La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement, Le 17 décembre 2007 Version révisée en mars 2008
- Chantier de l'économie sociale (2001). *De nouveau, nous osons.* Document de positionnement stratégique. Montréal.
- Chantier de l'économie sociale (1996). *Osons la solidarité ! Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale, Sommet sur l'économie et l'emploi,* Montréal.
- CNAF, 2008, conciliation travail-famille : du côté des entreprises, *Recherches et prévisions*, n°92, juin
- CNAF, 2007a, les acteurs de la politique familiale, *Information sociale*, CNAF, 139p
- CNAF, 2007b politiques familiales et sociales au Québec, CNAF, 143p
- CRAD (Centre de Recherches en Aménagement et en Développement), 1994. *La conciliation travail-famille: le rôle des municipalités.* Université de Laval : Centre de Recherche en Aménagement et en Développement.
- Comité mixte concernant la conciliation du travail et de la famille SPGQ-SCT (2001). *Rapport Conjoint.* 3
- FMDI (Familles en Mouvement et Dynamiques Intergénérationnelles). 2005. *Agir sur les politiques familiales. La recherche: un outil indispensable. Fiche synthèses de transfert de connaissances.* Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société, Montréal, 107 p.
- Ministère de la Famille et Aînés. 2007. *Regard sur la démarche relative à l'élaboration ou à la mise à jour d'une politique familiale municipale.* Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de la famille et des aînés, 2008, politique de soutien aux politiques familiales municipale, Québec, gouvernement du Québec
- Ministère de la Famille et Aînés. 2008. *Municipalités et MRC, soutien financier et technique.* [<http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/politique-familiale/index.asp>], site consulté le 16 janvier 2008.
- Ministère de la Famille et du Bien-être social (1965). Rapport annuel 1964-1965, Québec, MFBES
- MINISTÈRE DU TRAVAIL DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉVALUATION
JUILLET 2005
- Le rapport Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille, vol. 4 : Canada, Finlande,

- Royaume-Uni, Suède a été rendu public en juin 2005.
- Portrait statistique des conventions collectives déposées et analysées en 2003 au regard de la conciliation du travail avec la famille et Portrait statistique des conventions collectives analysées au Québec en 2004 Une consultation sur la conciliation travail-famille Recherche et rédaction : Bernard Pelletier
 - Le travail atypique des parents et la garde des enfants : description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels
 - Recueil de cas vécus en conciliation travail-famille Collaboration de la Direction des communications et de la Direction des innovations en milieu de travail Recherche et rédaction : Pierre Galipeau Ginette Poirier Julie Thériault Mars 2004
 - La conciliation travail-famille dans des petites et moyennes entreprises québécoises : analyse et interprétation des résultats d'une enquête qualitative Soutien et services offerts par les cégeps et les établissements universitaires aux étudiantes enceintes ou qui ont récemment accouché ; Résultats d'une enquête
 - Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes, conseil du statut de la femme coordination Thérèse Mailloux 2004

Sites et références internet

CAMF consulté en décembre 2009 <http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/>

CAMF, 2008, qu'est-ce qu'une PMF : www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm_quest-ce.php>

QUEBEC, MINISTERE DES REGIONS (1998). *Politique de soutien au développement local et régional* (Livre Blanc), <http://www.mreg.gouv.qc.ca/politic.htm>.

www.érudit.org/revue/efg/>

http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/afrique_theme5_qualite.pdf

www.pistes.uquam.ca/menu_p.html>

Ministère de la famille et des aînés 2007, portrait statistique des familles au Québec

www.mfa.gouv.qc.ca/statistiques/famille/index.asp

Ministère de la famille et des aînés 2007, portrait statistique des familles au Québec

www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/

Ministère de la famille et des aînés et de la condition féminine

www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF_recherche_service_garde.pdf>

www.halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00009702

<www.matisse.iniv-paris1.fr/travail-famille> < www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00010450>

www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00337398/fr/>

Ressources humaines et développement social Canada, 2005, évaluation sommative des prestations familiales de l'assurance emploi,

www.hrsdc.gc.ca/fr/publications_ressources/evaluation/2007sp_ah_674_01_05f/page05.shtm

www.aqcpe.com/default.html asso québécoise des soins à la petite enfance

<http://www.telug.quebec.ca/interventionseconomiques>

<http://www.cre-mauricie.qc.ca/portail/index.aspx>

<http://www.crelaurentides.qc.ca/>

<http://www.cre-lanaudiere.qc.ca/>

<http://www.la-vie-rurale.ca/contenu/7463>

<http://www.monteregie-est.org/>

<http://crelanaudiere.ca/>

http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil16/16cre_index.htm

Boulin, J-Y 2003b. Les temps des villes. *Ceras – revue Projet* 273 (Mars). URL :

<http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1702>.

<http://www.uqo.ca/observer/EconSoc/NotionsES/Finance/CaisseTTQ.htm>

Statistique canada http://www.statcan.ca/start_f.html