

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

PLANIFICATION TERRITORIALE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ :  
ÉTUDE DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES SPATIALES ÉTATIQUES

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAITRISE EN TRAVAIL SOCIAL

PAR  
AUDREY HÉBERT

SEPTEMBRE 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier mon directeur Louis Gaudreau. Sa disponibilité, ses conseils éclairés ainsi que sa passion pour les pratiques spatiales m'ont permis de me dépasser. Sans lui, ce mémoire n'aurait pas été aussi abouti.

Je remercie ma famille pour ses encouragements, en particulier Nathalie et Benoit. Ils seront heureux de n'avoir plus à me le demander, j'ai enfin terminé! Merci à ma mère de m'avoir transmis sa curiosité intellectuelle et à Marie-Pier d'avoir réussi à me faire décrocher de mon mémoire lorsque nécessaire.

Je remercie mes amis pour leur disponibilité et leur grande écoute. Un merci tout spécial à ma petite famille qui est toujours là pour moi.

Un gigantesque merci à Myriam pour la correction de ce mémoire. Ses conseils syntaxiques ont porté fruit.

Je tiens finalement à remercier Benjamin pour son soutien indéfectible et ses caramels au beurre salé.



## TABLES DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	ix
RÉSUMÉ .....	xi
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I PROBLÉMATIQUE : LA TERRITORIALISATION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	7
1.1 Territoire et la lutte contre la pauvreté dans les années 2000 au Québec.....	8
1.1.1 La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	11
1.2 Enjeux et critiques de l'intervention territoriale.....	13
1.2.1 Décentralisation de l'État.....	13
1.2.2 Le territoire comme échelle de régulation .....	15
1.2.3 Néolibéralisme et glocalisation.....	18
1.3 L'omniprésence du discours territorial.....	21
1.3.1 L'économie sociale .....	23
1.3.2 L'action communautaire .....	26
1.3.3 La place du territoire au sein de la lutte contre la pauvreté .....	27
1.4 L'intérêt de la recherche .....	28
CHAPITRE II CADRE CONCEPTUEL.....	31
2.1 La construction de l'espace .....	32
2.1.1 La production de l'espace .....	33
2.1.2 La triplicité de l'espace .....	35
2.1.3 La conflictualité de l'espace.....	37
2.2 Espace et territoire .....	39
2.3 L'espace et l'analyse de discours .....	39
2.3.1 Économie et gouvernance .....	40
2.3.2 L'analyse de discours.....	41
2.4 Évolution des représentations de l'espace et lutte contre la pauvreté .....	43

CHAPITRE III MÉTHODOLOGIE .....	49
3.1 La proposition de recherche.....	50
3.2 La méthode d'analyse .....	50
3.3 Le corpus à l'étude.....	53
 CHAPITRE IV LA GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AVANT LES ANNÉES 60 : LA LOI ÉTABLISSANT LE SERVICE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE.....	 57
4.1 L'État et sa gestion clientéliste du territoire .....	58
4.1.1 La différenciation des espaces .....	59
4.2 État, municipalités et organismes de charité : la lutte contre la pauvreté avant les années 60 .....	60
4.2.1 L'adoption de la loi sur l'assistance publique en 1921 .....	61
4.3 Les politiques territoriales avant les années 60 .....	63
 CHAPITRE V L'ESSOR DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : L'EXPÉRIENCE DU BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC (BAEQ) .....	 65
5.1 La construction de l'État québécois.....	66
5.2 L'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec.....	67
5.2.1 Les origines du BAEQ .....	68
5.2.2 Les orientations du BAEQ : deux conceptions du développement en opposition.....	70
5.2.3 Le développement des pratiques de participation .....	71
5.2.4 Le plan final d'aménagement du BAEQ.....	73
5.2.5 Les Opérations Dignité .....	74
5.2.6 Le BAEQ et l'évolution des pratiques territoriales.....	76
5.3 Les régions administratives et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).....	77
5.3.1 Les régions administratives.....	78
5.3.2 L'OPDQ .....	78
5.3.3 Les régions administratives et l'OPDQ : évolution des pratiques territoriales .....	79
5.4 Les effets du développement régional sur la production de l'espace .....	80
5.4.1 La consolidation de la sphère politique.....	81
5.4.2 L'essor des technocrates et des pratiques de participation.....	82

5.4.3	La mise à l'écart de l'échelle locale .....	83
5.5	Les politiques territoriales des années 60 .....	84
CHAPITRE VI L'INSTITUTIONNALISATION DES PRATIQUES DE PLANIFICATION TERRITORIALE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LES CENTRES LOCAUX DE SERVICES COMMUNAUTAIRES (CLSC) .....		
6.1	La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social .....	88
6.1.1	Les recommandations de la commission .....	90
6.2	La Loi sur la santé et les services sociaux .....	93
6.2.1	Jeux de pouvoirs et refonte du projet de loi .....	94
6.3	Les groupes populaires de services.....	95
6.3.1	Les cliniques populaires.....	96
6.3.2	Les groupes populaires de services sociaux.....	96
6.4	Les Centres locaux de services communautaires.....	97
6.4.1	Les fondements des CLSC .....	98
6.4.2	L'implantation des CLSC : entre participation et instrumentalisation ...	99
6.4.3	Jeux de pouvoir et redéfinition des conditions spatiales qui entourent l'implantation des CLSC.....	101
6.4.4	Les médecins.....	101
6.4.5	Les groupes populaires de services .....	102
6.4.6	Les CLSC et l'évolution des pratiques territoriales .....	103
6.5	Les effets de l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté sur la production de l'espace .....	104
6.5.1	La centralisation et la bureaucratisation du système sociosanitaire .....	106
6.5.2	La pacification des acteurs locaux .....	106
6.5.3	L'échec des pratiques de participation institutionnelle .....	107
6.5.4	Professionnalisation et syndicalisme.....	108
6.6	Les politiques territoriales des années 70 .....	109
CONCLUSION .....		113
BIBLIOGRAPHIE .....		119



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

ARDA	Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole
ATI	Approche territoriale intégrée
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
CDSBS	Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social
CLS	Centre local de santé
CLSC	Centre local de services communautaires
CSS	Centre de services sociaux
COEB	Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent
COEQ	Conseil d'orientation économique du Québec
FMOQ	Fédération des médecins omnipraticiens du Québec
LSSS	Loi sur la santé et les services sociaux
MAS	Ministère des Affaires sociales
ODEQ	Office de développement de l'Est du Québec
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec



## RÉSUMÉ

Ce mémoire s'intéresse au processus qui a fait du territoire une composante centrale des politiques publiques québécoises en matière de la lutte contre la pauvreté. Il cherche plus précisément à mettre en évidence le rôle de l'État dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Il s'appuie pour ce faire sur les théories de la production de l'espace d'Henri Lefebvre (1974) et de la gouvernance de Bob Jessop (1997). À l'aide d'une démarche qualitative, cette recherche se penche en trois temps sur l'évolution des politiques territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté : l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921, l'expérience du BAEQ durant les années 60 ainsi que la création des CLSC dans les années 70. Ces cas d'étude font office d'idéaltypes tel que le conçoit la sociologie webérienne. Ils ont été approfondis grâce à l'analyse d'un corpus de sources documentaires composés d'essais à caractère historique et d'intervention d'acteurs impliqués dans les périodes étudiées. L'étude de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté avant les années 60 permet d'illustrer que le territoire n'a pas toujours été considéré comme un objet de planification. Les interventions étatiques se limitent alors à soutenir les entreprises privées et les municipalités. Les politiques territoriales des années 1960 sont quant à elles marquées par la planification territoriale. L'État joue d'ailleurs un rôle central dans la multiplication des pratiques de développement régional, notamment avec l'expérience du BAEQ. L'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification dépasse l'expérimentation dans les années 70 avec l'implantation des CLSC et devient une pratique courante de la lutte contre la pauvreté. Ces éléments nous ont permis de constater que l'État a joué un rôle important dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification par la création d'institutions nécessaires à la territorialisation ainsi que l'articulation de conflits entre les différents acteurs de la société qui ont façonné le projet de territorialisation.

Mots clés : Planification territoriale, lutte contre la pauvreté, Loi sur l'assistance publique, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), Centre local de services communautaires (CLSC), territorialisation, gouvernance, politiques publiques



## INTRODUCTION

Nous assistons depuis la fin des années 90 à l'essor de pratiques territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté au Québec. Devant les inégalités sociales qui ne cessent de croître ainsi que la déficience de l'appareil étatique en matière de lutte contre la pauvreté, de nouvelles pratiques qui misent sur les communautés locales afin de résoudre les problèmes sociaux se multiplient. Quoique diversifiées, il est possible de regrouper ces pratiques sous l'appellation *approches socio-territoriales intégrées*. Elles se caractérisent par une décentralisation des pouvoirs de l'État au profit de l'autonomie des communautés (St-Germain, 2013, p. 37). En fait, elles cherchent à développer des partenariats entre les différents acteurs d'un territoire afin de parvenir, par l'entremise de cette collaboration, à son développement. Le développement territorial représente à la fois la nature et la finalité de l'intervention (Bourque et Mercier, 2012, p. 77). Plusieurs voient en ces approches une solution au renouveau de la lutte contre la pauvreté, elles revendiquent d'ailleurs une utilisation novatrice du territoire (Duval et Bourque, 2007 ; St-Germain, 2013). Bien qu'aujourd'hui considéré comme un objet inhérent aux politiques publiques, le territoire n'a pas toujours été envisagé comme un outil de planification publique à l'échelle nationale. Loin d'être anodine, cette territorialisation de la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans un mouvement plus grand de redéfinition des échelles spatiales qui prend naissance dans les années 60 (Gaudreau, 2013b, p. 171).

Face à l'ampleur des discours spatiaux dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, nous nous intéresserons au processus qui a fait du territoire une échelle spatiale

privilegiée en matière de lutte contre la pauvreté. Précisons que nous mettons en doute le caractère nouveau de l'utilisation du territoire dans la lutte contre la pauvreté actuelle. Devant l'existence de pratiques telles que l'économie sociale et l'action communautaire qui s'appuient sur des préoccupations territoriales, nous constatons que le territoire n'est pas propre aux pratiques socio-territoriales intégrées (Klein et *al.*, 2004, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 64; Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74). Nous appuyant sur la théorie de la production de l'espace d'Henri Lefebvre (1974) et de la gouvernance de Bob Jessop (1997), nous reconnaissons que le territoire est un élément fondateur des sociétés et de la vie sociale. C'est pourquoi nous chercherons à comprendre **comment le territoire est devenu une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté**. Nous avançons à cet égard que l'État a joué un rôle important dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification.

Nous aborderons d'abord la problématique de la recherche, c'est-à-dire la territorialisation de la lutte contre la pauvreté qui se produit depuis les années 90 (St-Germain, 2013, p. 37-38). Nous nous attarderons plus particulièrement sur les pratiques socio-territoriales intégrées. Elles représentent pour plusieurs une solution innovatrice aux problèmes sociaux (St-Germain, 2013, p. 39; Germain, Morin et Sénécal, 2004, p. 130). Elles font toutefois l'objet de nombreuses critiques. Puisque les approches socio-territoriales intégrées ne sont pas les seules à adopter une pratique territoriale, nous nous concentrerons également sur l'économie sociale et l'action communautaire (Klein et *al.*, 2004, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 64; Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74). Elles nous permettront d'illustrer l'omniprésence du discours territorial dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Nous terminerons avec l'intérêt de cette recherche.

Nous nous intéresserons ensuite au cadre conceptuel. Il est fondé sur des théories qui approfondissent le territoire en tant que construction sociale. La théorie de la production de l'espace de Lefebvre (1974) nous aidera à saisir comment se construit l'espace, et donc les sociétés. Cela nous permettra de comprendre l'évolution des dynamiques spatiales qui ont mené à l'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification. Sans compter que la compréhension de la conflictualité de l'espace nous servira à décortiquer l'ensemble des rapports de force qui entourent l'évolution des politiques territoriales en matière de lutte contre la pauvreté. Nous aborderons ensuite les travaux de Jessop (1997), en particulier ceux sur la gouvernance. Nous mettrons ainsi en évidence le rôle central de l'État dans la production de l'espace. La sphère politique est le théâtre des jeux de pouvoirs qui orientent l'organisation-même de la société. Puisque certaines formes de gouvernance avantagent certains acteurs sociétaux, conserver les mesures en place ou les changer selon les intérêts en jeu est un enjeu important. Ces notions nous aideront à mettre en évidence que la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification est issue de transformations de la sphère politique.

Notre méthodologie sera ensuite approfondie. Nous effectuerons une analyse qualitative de trois périodes charnières de l'évolution des politiques territoriales en matière de lutte contre la pauvreté. Nous nous intéresserons pour ce faire à un corpus de sources documentaires, c'est-à-dire des essais à caractère historique ainsi que des interventions d'acteurs impliqués dans les périodes étudiées. Partant du constat que l'État est modelé par les différentes forces sociétales (Jessop, 1997), nous nous concentrerons sur les dynamiques spatiales qui entourent la sphère politique. Puisque nous ne pouvons toutefois pas nous attarder à l'ensemble du processus qui a fait du territoire un objet de planification, nous approfondirons des cas d'étude qui feront office d'idéaltypes. Nous avons sélectionné à cet égard trois moments significatifs de

la lutte contre la pauvreté qui permettront de retracer les principales étapes de la construction du territoire comme objet de planification : l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921, l'essor du développement régional dans les années 60 et plus particulièrement l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) ainsi que l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté dans les années 70 lors de la création des Centres locaux de services communautaires (CLSC).

Nous constaterons dans un premier temps que le territoire n'a pas toujours été considéré comme un objet de planification. Les politiques territoriales qui précèdent les années 60 se limitent surtout à l'organisation du territoire et de ses ressources (Proulx, 2002, p. 131). La responsabilité des affaires locales est laissée aux municipalités (Bérubé, 2017, p. 123). L'État intervient essentiellement pour soutenir l'entreprise privée et les municipalités (Klein, 1995, p. 136; Renaud, 1977). C'est d'ailleurs pourquoi il adopte la *Loi établissant le service de l'assistance publique* (Petitclerc, 2012, p. 134, 235). Nous nous intéresserons dans un deuxième temps à l'essor du développement régional. Poussé par des principes keynésiens, l'État s'investit dans la gestion du territoire à partir des années 60 (Simard, 2009, p. 32; Proulx, 2002, p. 135-136). Cette modernisation de l'appareil étatique se traduit notamment par l'adoption de pratiques de développement régional (Klein, 2010, p. 137-140). L'État encourage d'ailleurs ces pratiques en adoptant des politiques publiques qui facilitent leur déploiement. Le BAEQ représente à cet égard un exemple typique des plans d'aménagement plus radicaux qui seront déployés pour accélérer l'aménagement du territoire (Proulx, 2002, p. 138; Klein, 2010, p. 141).

Nous terminerons avec l'étude de l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté. Nous illustrerons ainsi que l'État adopte des mesures de planification dans des domaines autres que le développement régional dans les années 70 (Proulx, 2002, p. 135-136). Pensons notamment à la lutte contre la pauvreté. Il faut savoir qu'en plus de s'impliquer dans les affaires locales, l'État a graduellement intégré la gestion de la gestion de l'éducation, de la santé et des services sociaux (Brunelle, 1978 cité dans Klein, 2010, p. 140). Les dépenses publiques engendrées par l'adoption de telles mesures keynésiennes sont toutefois importantes (Prud'homme, 2012, p. 88). Il compte rationaliser le système sociosanitaire en centralisant les services (Renaud, 1977, p. 134). Cette réforme se traduit notamment avec l'instauration des CLSC (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54). Ainsi, l'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification ne se limite plus à l'expérimentation dans les années 70. Elle devient à partir de ce moment une pratique courante de la lutte contre la pauvreté.



## CHAPITRE I

### PROBLÉMATIQUE : LA TERRITORIALISATION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Avant de nous intéresser au processus qui a fait du territoire une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté, il importe d'approfondir le mouvement de territorialisation de la lutte contre la pauvreté qui se produit depuis les années 90 (St-Germain, 2013, p. 37-38). Confronté à l'échec des mesures keynésiennes et la montée du néolibéralisme, l'État se détourne des mesures interventionnistes à partir des années 80 (Jetté, 2008, p. 145 - 146). Il est alors incapable de trouver une solution à la croissance des inégalités sociales (St-Germain, 2013, p. 37). C'est pourquoi il s'investit dans une reconfiguration de la gouvernance. Il cherche à décentraliser l'appareil étatique au profit des partenariats (Jetté, 2008, p. 246). Espérant pallier la déficience de l'État, de nombreuses pratiques territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté apparaissent à la fin des années 90. Pensons notamment à l'essor des approches socio-territoriales intégrées. Bien qu'elles revendiquent une utilisation innovatrice du territoire (St-Germain, 2013, p. 37), elles sont loin d'être les seules à adopter de telles pratiques spatiales (Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74). Nous assistons plutôt à l'omniprésence du discours territorial au sein de la lutte contre la pauvreté.

Nous chercherons à mettre en évidence les dynamiques spatiales qui entourent cette territorialisation de la lutte contre la pauvreté. Nous aborderons d'abord le territoire et la lutte contre la pauvreté dans les années 2000 au Québec. Nous nous intéresserons ensuite à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Elle représente une mesure importante qui a contribué à la pérennisation des pratiques socio-territoriales intégrées (Bourque et Mercier, 2013, p.192-193). Nous nous concentrerons également sur les enjeux ainsi que les critiques qui entourent l'intervention territoriale. Nous soulèverons du même fait la pertinence de s'intéresser à un tel phénomène. Nous nous pencherons par la suite respectivement sur l'économie sociale ainsi que l'action communautaire. Bien qu'issues d'initiatives communautaires, ces pratiques constituent des filières à part entière de la lutte contre la pauvreté québécoise. Leur existence illustre que les pratiques socio-territoriales intégrées ne sont pas les seules à posséder des fondements territoriaux. Nous ferons finalement état de l'intérêt de cette recherche, c'est-à-dire de comprendre comment le territoire est devenu une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté.

### 1.1 Territoire et la lutte contre la pauvreté dans les années 2000 au Québec

Résultat d'importantes mobilisations citoyennes à la fin des années 90 (Jetté, 2008, p. 22), l'État fait de la lutte contre la pauvreté une priorité gouvernementale en 2002 (Gouvernement du Québec, 2002). Cet engagement se traduit notamment par l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*. C'est d'ailleurs au sein de cette dernière qu'il concrétise sa volonté d'orienter les pratiques de lutte contre la pauvreté vers le développement socio-économique des territoires. Il propose pour ce faire, dans son premier *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et*

*l'exclusion sociale (2004-2010)*<sup>1</sup>, l'approche territoriale intégrée (ATI) (Gouvernement du Québec, s.d., p. 21). Celle-ci s'appuie sur « une concertation des intervenants, une intervention intersectorielle qui place l'amélioration de la situation des membres de la communauté au centre d'une action globale et qui améliore la capacité d'agir tant des collectivités que des individus qui les composent » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2002b, p. 69). Typique des pratiques qui émergent du déploiement de l'intervention territoriale au sein de la lutte contre la pauvreté, elle s'inscrit au sein de la grande famille des approches socio-territoriales intégrées (Cissé et Divay, 2012, cités dans St-Germain, 2013, p. 37).

Les *approches socio-territoriales intégrées*<sup>2</sup> se définissent comme l'ensemble des approches qui se concentre « sur un ensemble de problématiques et enjeux communs et partagés, ancrés dans un territoire donné, engageant dans l'action concertée un ensemble de secteurs, d'acteurs, des réseaux agissant à divers niveaux de décision et paliers d'intervention » (Cissé et Divay, 2012, cités dans St-Germain, 2013, p. 38). En d'autres mots, elles cherchent à stimuler la participation des différents acteurs d'un même territoire afin qu'ils travaillent ensemble à résoudre les problématiques de leur communauté. Elles s'inscrivent dans une lutte contre la pauvreté qui se veut « plus

---

<sup>1</sup> Précisons que ces préoccupations territoriales seront également présentes au sein des deux plans d'action gouvernemental qui suivront. Ainsi, l'ATI sera également adoptée au sein du *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale (2010-2015)* (Gouvernement du Québec, 2010, p. 18) et le *Plan gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale (2017-2023)* optera pour l'approche de gouvernance territoriale (Gouvernement du Québec, 2017, p. 48).

<sup>2</sup> Parfois nommé *développement territorial intégré* (Moulaert et Nussbaumer, 2008, cités dans Bourque et Mercier, 2013, p. 183), le développement social intégré, le développement des communautés, le développement économique communautaire, la revitalisation intégrée, l'animation territoriale dans une perspective de développement durable sont toutes des approches qui positionnent les territoires au cœur de leurs processus d'intervention (St-Germain, 2013, p. 38; Bouque et Mercier, 2013, p. 183-184).

territorialisée et concertée » (St-Germain, 2013, p. 37-38). Elles sont parfois utilisées par la communauté, parfois par des institutions publiques. Elles représentent d'ailleurs pour plusieurs une solution innovatrice aux problèmes sociaux qui perdurent depuis l'échec de l'État-nation (St-Germain, 2013, p. 39; Germain, Morin et Sénécal, 2004, p. 130). Pour certains, elles incarnent une « nouvelle forme de gouvernance partagée et de partenariat institutionnalisé » dont l'articulation des rapports entre les différents acteurs relève d'un nouveau type de configuration qui repose sur la co-construction des dynamiques spatiales (Lévesque, 2007; Ulysse et Leseman, 2007; Vaillancourt et Leclerc, 2008 cités dans St-Germain, 2013, p. 38).

Loin d'être anodin, ce choix illustre bien les transformations qui se produisent au sein de la gouvernance québécoise à partir des années 80. Précisons à cet égard que confronté à l'incapacité des politiques keynésiennes de restreindre l'étendue des dépenses publiques et à la montée du néolibéralisme (Jetté, 2008, p. 145-146), l'État remet en question son interventionnisme (Bourque et Avignon, 2015, p. 91-92). Alors que les pratiques providentielles parviennent à rallier, non pas sans d'importants conflits, les différents acteurs des années 60-70, la récession économique qui se produit au début des années 80, doublé de « l'éclatement du compromis forgé autour du développement de l'État-providence », ouvre la voie à l'affirmation de nouvelles conceptions du développement social (Jetté, 2008, p. 45).

En plus de se traduire par d'importantes compressions budgétaires et une mise au ban des politiques keynésiennes (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 155), cette « crise de l'État nation [...] entraîn[e] la remise en question de la stratégie de développement régional et son remplacement par une stratégie qui interpelle et responsabilise les acteurs socio-

économiques locaux que concerne le sort des régions » (Klein, 1995, p. 134). La territorialisation de la lutte contre la pauvreté rime donc avec l'ascension d'une conception de la pauvreté de plus en plus économique (St-Germain, 2013, p. 37-38). On cherche ainsi le démantèlement de l'État au profit de la participation, et ultimement l'autonomie des citoyens (Pilon, 181, cité dans Jetté, 2008, p. 148). La crise du providentialisme des années 80 fait ainsi place à une reconfiguration de la gouvernance qui se traduit par une décentralisation des pouvoirs et une valorisation des partenariats (Jetté, 2008, p. 246). C'est dans ce contexte qu'est institutionnalisée la lutte contre la pauvreté qui s'inscrit alors dans une logique d'employabilité où le territoire est au cœur de l'intervention (St-Germain, 2013, p. 37).

Intéressons-nous désormais à la *Loi 112* ou *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Nous tenterons ainsi de comprendre de quelle manière l'État concrétise la pérennisation de la lutte contre la pauvreté dans un contexte « d'émergence du paradigme de l'intervention socio territoriale » (St-Germain, 2013, p. 35) et de redéfinition de sa gouvernance (Jetté, 2008, p. 246).

### 1.1.1 La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Adoptée à l'unanimité par le gouvernement québécois en 2002, la *Loi 112* consiste en une loi-cadre qui « vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté » (Gouvernement du Québec, 2002, p. 1-2). La pauvreté y est reconnue comme une « condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 248; Gouvernement du Québec, 2002, p. 6).

Par l'adoption de cette loi, le gouvernement s'engage concrètement dans la lutte contre la pauvreté<sup>3</sup>. Il y encourage les citoyens, particulièrement ceux en situation de pauvreté, à prendre en charge le développement de leur territoire (Gouvernement du Québec, 2002). C'est d'ailleurs cette volonté de faire participer les communautés à la résolution du problème, sans compter son désir de promouvoir une vision multidimensionnelle de la pauvreté, qui le pousse à adopter l'approche territoriale intégrée (ATI) comme cheval de bataille de la lutte contre la pauvreté. La loi formule de plus certaines prémisses à l'adoption de l'ATI. Ces principes se préciseront davantage au sein de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*<sup>4</sup> et des plans d'action gouvernemental qui suivront (CSQ, 2002, cités dans Ulysse et Lesemann, 2004, p. 203).

Preuve de la reconfiguration de la gouvernance en matière de la lutte contre la pauvreté au Québec, la *Loi 112* et les mesures qui suivront représentent des éléments importants de la pérennisation de la territorialisation de la lutte contre la pauvreté. Elles illustrent comment l'État institutionnalise certaines préoccupations territoriales qui deviennent de plus en plus dominantes au sein des discours sociétaux. Il encourage ainsi le déploiement de nouvelles dynamiques qui cherchent à transformer les pratiques de gouvernance pour faire de la société civile des partenaires centraux responsables des

---

<sup>3</sup> Il compte adopter pour ce faire une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, un Plan d'action gouvernemental, un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi qu'un Fond québécois d'initiatives sociales (Gouvernement du Québec, 2002).

<sup>4</sup> La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté statue sur « un ensemble d'actions mises en œuvre par le gouvernement, ses partenaires socio-économiques, les collectivités régionales et locales, les organismes communautaires et les autres acteurs de la société afin de contrer la pauvreté et de favoriser l'inclusion sociale » (Gouvernement du Québec, 2002, p. 2).

problématiques qui se trouvent dans leurs communautés (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 250-251). En d'autres mots, tentant de répondre aux nouveaux « impératif financiers », tout en satisfaisant les « besoins sociaux », l'État décentralise ses pratiques et opte pour une territorialisation de la lutte contre la pauvreté en mettant entre autres de l'avant l'approche territoriale intégrée ainsi que des mesures et des politiques publiques qui se concentrent sur la planification territoriale (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 255).

## 1.2 Enjeux et critiques de l'intervention territoriale

Si la territorialisation de la lutte contre la pauvreté et les approches socio-territoriales intégrées qui en émergent semblent être une solution à laquelle de nombreux acteurs, tant communautaires qu'institutionnels, se rallient, plusieurs s'en inquiètent. L'instrumentalisation des territoires, la nature conflictuelle des partenariats qui y est déniée, la conception réductrice du territoire qui y est véhiculée ainsi que la montée d'un discours entrepreneurial constituent quelques-uns des principaux enjeux et critiques soulevés par certains. Nous aborderons dans l'ordre la décentralisation de l'État, le territoire comme échelle de régulation ainsi que le néolibéralisme et la *glocalisation*. Nous mettrons ce faisant en lumière la pertinence de nous intéresser à la territorialisation de la lutte contre la pauvreté.

### 1.2.1 Décentralisation de l'État

Les pratiques socio-territoriales intégrées cherchent à favoriser la participation des communautés locales. L'objectif est de faire émerger une intervention plus concertée (St-Germain, 2013, p. 37). Plusieurs redoutent toutefois que l'appropriation de ces pratiques par l'État soit une forme de désengagement et d'instrumentalisation des territoires. Ils craignent que l'État tente, par cette décentralisation de ses pouvoirs au profit des communautés, de diminuer ses dépenses dans un contexte où l'équilibre

budgétaire lui est difficilement atteignable (Séguin et Divay, 2004, p. 77). De plus, certains dénoncent ce qu'ils considèrent être « une forme de récupération politique, d'institutionnalisation et de partenariat forcé qui révélerait d'une nouvelle forme de contrôle social des acteurs de la société civile » (Parazelli, 2003; Jetté et Goyette, 2010, cités dans St-Germain, 2013, p. 39). Plus qu'un simple désengagement politique, cette valorisation de la participation des communautés représente pour eux un stratagème étatique qui vise à s'ingérer dans les territoires. Selon cette logique, les approches territoriales ne sont qu'un outil facilitant la manipulation des communautés (Balme et Faure, 2002, cités dans Caillouette et *al.*, 2007, p. 20).

Malgré le rôle central des concepts d'*empowerment* et de participation au sein des programmes de lutte contre la pauvreté, ceux-ci semblent faire davantage office d'artifice qu'une prise en charge émancipatrice collective (Bacqué et Biewener, 2013; Vallérie, Jouffray et Portal, 2012, cités dans St-Germain, 2013, p. 46). Plusieurs avancent à cet égard que cette instrumentalisation du concept d'*empowerment* ouvre la porte à la psychologisation de ce dernier. Les caractères politique et collectif de l'*empowerment*<sup>5</sup> habituellement mis de l'avant semblent être évacués des projets

---

<sup>5</sup> Mentionnons que pour plusieurs auteurs, l'*empowerment* doit se réaliser par l'entremise d'un processus tant individuel que collectif (Ninacs, 2009; Bossé, 2008, cités dans Pelchat, 2010, p. 125). En effet, il se concrétiserait, à l'échelle individuelle, par l'entremise « d'une prise de parole, au sein d'instances diverses, par les personnes qui, en raison de leurs conditions d'existence, n'ont eu jusque-là qu'un accès limité à de telles instances » (Le Bossé, 2008, cité dans Pelchat, 2010, p. 123), tandis qu'à l'échelle communautaire, il constituerait un « état où la communauté est capable d'agir en fonction de ses propres choix et où elle favorise le développement du pouvoir d'agir de ses membres » (Ninacs, 2008, cité dans Pelchat, 2010, p. 123). Ainsi, ce n'est pas l'amélioration des capacités individuelles qui est en soi visée, mais plutôt la prise de parole au sein d'instances qui engendrera, comme effet indirect, une amélioration de ces conditions, la capacité d'action n'étant pas un objectif, mais plutôt un préalable à l'action politique (Le Bossé, 2008, cité dans Pelchat, 2010, p. 124).

publics au profit d'une conception opérationnelle individualiste. À savoir que l'*empowerment* individuel cherche à développer chez les individus suffisamment de compétences personnelles afin qu'ils parviennent de manière autonome, lorsque confrontés à des situations problématiques, à modeler différemment les contraintes vécues. L'*empowerment* collectif constitue, pour sa part, une situation où la coopération entre les individus, qui passe par une prise de parole démocratique, permet le bon fonctionnement au sein de la société (Saint-Martin, 2000, cité dans Pelchat, 2010, p. 125).

Ainsi, les projets mis sur pied par l'État s'avéraient moins porteurs d'une volonté émancipatrice que ceux issus de la communauté (St-Germain, 2013, p. 46). Ils génèrent une forme de dépendance plus importante puisqu'ils tendent à responsabiliser les individus de leurs situations de pauvreté au lieu de favoriser l'autonomie tant recherchée en les aidant à faire face aux structures qui les oppressent (Lamoureux, 2005, cité dans René, 2009, p. 117). Malgré les discours de gouvernance partagée, les orientations étatiques s'appuient donc principalement sur une volonté de modifier les comportements des personnes en situation de pauvreté considérées vulnérables par le gouvernement. Dans ce contexte, le territoire devient davantage « une concentration de problèmes, de cas d'intervention » au sein desquels l'État tente d'appliquer ses priorités ministérielles (Caillouette, Ross et Aubin, 2013, p. 26).

### 1.2.2 Le territoire comme échelle de régulation

Pour d'autres, ce n'est pas tant le choix d'une approche territoriale qui pose problèmes, mais plutôt la manière dont y est articulée la conception du territoire. À cet égard, Gaudreau (2013b) souligne que l'adoption d'une conception du territoire fondée sur les interactions ainsi que la communication entre les groupes d'intérêts limite la portée des interventions. En réduisant le territoire à la seule expression des rapports entre les

différents acteurs de la communauté, les enjeux dont les causes sont externes au territoire sont mis de côté. La possibilité même de les influencer, ou de simplement reconnaître leur impact, est dès lors exclue (Gaudreau, 2013b, p. 166-168). On tombe ainsi dans le piège d'une conception du local où le territoire constituerait une « entité indépendante, peu complexe [...] isolé du reste de l'agglomération » (Séguin et Divay, 2004, p. 76). Il importerait plutôt de créer des ponts entre les pratiques locales et sociales, sans compter de s'inscrire dans une lutte de défense de droits sociaux. Il faut dire que ce qui se passe à l'échelle territoriale est fortement influencé par les dynamiques sociales et économiques (Séguin et Divay, 2004, p. 76; Caillouette, Ross, Aubin, 2013, p. 27, 32).

Certains mentionnent que c'est « la définition même du territoire pertinent pour favoriser une appropriation citoyenne et démocratique » qui pose problème (Chevrier et Panet-Raymond, 2013, p. 81). Puisqu'ils s'inscrivent au sein des territoires administratifs dénués de sens pour les habitants des communautés, les programmes de lutte contre la pauvreté ne permettent pas de prendre en considération les territoires vécus. Ils rendent difficile la mise sur pied d'une vie de quartier. Contraints de s'inscrire au sein de ces territoires administratifs afin de bénéficier des subventions, les organismes se plient aux exigences des bailleurs de fond, alors que ce sont ces derniers qui devraient plutôt s'adapter aux besoins des localités (Chevrier et Panet-Raymond, 2013, p. 80). L'enjeu est donc, pour une pratique territoriale efficace, de parvenir à unifier ces échelles vécue et administrative (Caillouette et *al.*, 2007, p. 18).

Les approches socio-territoriales intégrées peuvent également contribuer à la reproduction des nombreuses inégalités déjà présentes au sein d'un territoire. Certains

recommandent donc de travailler à « la répartition des ressources et l'égalité dans les rapports entre les acteurs » (St-Germain, 2013, p. 45). Plus concrètement, ils avancent que les programmes universels ne doivent pas être délaissés au détriment de mesures territoriales. Un tel choix pourrait « induire des effets pervers », de la stigmatisation et des iniquités. De plus, une approche territoriale exclusivement axée sur les quartiers défavorisés ne permettrait pas d'aider ceux qui vivent dans les autres quartiers. Il existerait également le risque d'attirer, une fois le quartier revitalisé, les individus des classes plus aisées et de créer un exode de ceux en situation de pauvreté, ce qu'on appelle la gentrification. Le contraire est tout aussi vrai. Il est possible d'engendrer une ghettoïsation en attirant, par la qualité et quantité de services, un nombre important d'individus vivant une situation de pauvreté (Séguin et Divay, 2004, p. 76-77). À cet égard, des questionnements quant à la *bonne* mixité sociale à atteindre perdurent, posant là une problématique de contrôle des populations. D'ailleurs, un repli territorial des organismes communautaires est également craint. Certains sont inquiets qu'ils s'éloignent des enjeux de société, trop concentrés sur les besoins locaux (Germain, Morin et Sénécal, 2004, p. 136).

Rajoutons que certains voient dans l'utilisation du territoire comme échelle de régulation une ouverture à la privatisation de la lutte contre la pauvreté. Pour eux, les pratiques socio-territoriales intégrées négligent l'existence d'importantes asymétries entre les acteurs introduites par des enjeux extérieurs au territoire (Bourque et Mercier, 2012, p. 77). Cela permettrait aux fondations philanthropes ainsi qu'aux entreprises privées d'avoir le champ libre pour influencer les orientations des politiques publiques (Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ), 2013, p. 2). Ils doutent d'ailleurs qu'il soit possible, dû à la diversité des acteurs et l'incompatibilité de leurs intérêts, que les différents groupes d'intérêts d'une même communauté parviennent à s'attendre sur les mesures et finalités à adopter pour le bien-

être de toute la communauté (MÉPACQ, cité dans Aubin, 2010). C'est pourquoi ils avancent que ces partenariats contribuent plus souvent qu'autrement à l'émergence ou la consolidation de tensions locales (Séguin et Divay, 2004, p. 73). Une possible dépolitisation de la lutte est également redoutée. À chercher le consensus à tout prix, les priorités qui émergent des partenariats ne seraient en aucun cas contestataires et donc peu porteuses de transformations sociales (MÉPACQ, 2013, p. 10). En d'autres mots, l'asymétrie entre les acteurs engendreraient des rapports de pouvoir qui rendent difficile l'adoption de mesures qui rentrent en conflit avec les intérêts des forces dominantes. Ainsi, la simple concertation des acteurs d'un même territoire serait insuffisante, il faudrait plutôt transcender ces groupes d'intérêts et se concentrer sur des transformations de nature structurelle (St-Germain, 2013, p. 47).

### 1.2.3 Néolibéralisme et glocalisation

Si l'utilisation du territoire comme échelle de régulation et la décentralisation des pouvoirs de l'État au profit des communautés ouvrent la porte à plusieurs enjeux importants, elle s'inscrit également dans un mouvement plus grand de reconfiguration des échelles spatiales sur laquelle nous allons maintenant nous pencher. Alors que l'échelle nationale, c'est-à-dire l'appareil étatique, assurait à l'époque fordiste la coordination de l'économie (Brenner, 1998), ses responsabilités dans la prise en charge du capital diminuent à l'époque post-fordiste au profit de l'échelle locale et globale. Cette glocalisation de l'économie laisse place à une gestion micro du territoire où l'entrepreneuriat des communautés locales est fortement valorisé (Proulx, 2002, p. 333). Les approches socio-territoriales intégrées s'inscrivent dans ce mouvement néolibéral de reconfiguration des échelles spatiales qui se traduit par une forme de gestion urbaine.

Expliquons d'abord en quoi consiste la phase actuelle du capitalisme, c'est-à-dire le néolibéralisme. À cet égard, rompant avec une conception idéologique du néolibéralisme, Brenner et Theodore (2002, p. 352) avancent qu'il importe de concevoir celui-ci sous sa forme concrète. En effet, ce qu'ils appellent le « actually existing neoliberalism » permettrait de palier les lacunes d'une conception idéologique qui s'avérerait en rupture avec « its everyday political operations and societal effects » (Moody, 1997, p. *ibid*). Ainsi, loin d'être constitué de forces du marché régies par des lois immuables indifférentes face aux particularités des lieux investis (*ibid*), le néolibéralisme consisterait plutôt en un :

projet mondial effectivement fondé sur la prédominance du marché, mais dont la mise en œuvre met en relation différentes échelles spatiales (le global, le national et le local) et divers espaces sociaux constitués de structures institutionnelles, de régimes politiques et par des conflits sociaux hérités du passé (Brenner et Theodore, 2002, cités dans Gaudreau, 2013b, p. 351).

C'est d'ailleurs pourquoi il se concrétise désormais par un investissement simultané des échelles locale et globale. En effet, malgré son désir de tendre vers une uniformisation de l'espace<sup>6</sup>, le capital n'échappe pas aux contraintes spatiales qui résultent de la production de l'espace (Lefebvre, 1974). Ainsi forcé d'exploiter les caractéristiques spécifiques de chaque espace, il engendre une certaine forme de concurrence entre ces derniers ce qui profite à son enrichissement (Brenner et Theodore, 2002, cités dans Gaudreau, 2013a, p. 351-352). En d'autres mots, même si l'ouverture des frontières étatiques par l'entremise d'une uniformisation mondiale, tant au niveau réglementaire que culturel, favorise la circulation du capital au sein de l'économie néolibérale, celui-ci se nourrit également des particularités locales qui lui permettent

---

<sup>6</sup> Principalement en ce qui a trait à la réglementation ainsi qu'à la culture (Brenner et Theodore, 2002, cités dans Gaudreau, 2013a, p. 351-352).

de se fixer au sein d'activités propres à ces espaces (Harvey, 1982, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 352). En somme, la *glocalisation* de l'économie consiste en un investissement simultané des échelles locale et globale du capital, ceux-ci étant à la fois stimulés par les avantages de l'ouverture du global et les spécificités du local. Le néolibéralisme semble donc accorder une nouvelle importance quant au rapport entre l'échelle locale et globale.

Cette *glocalisation* de l'économie implique également une réarticulation du rôle des États en ce qui concerne la prise en charge du capital. Si la responsabilité de la coordination économique leur revient à l'époque fordiste, ceux-ci perdent de leur importance à l'époque postfordiste au profit du pallier local et global (Brenner, 1998, p. 2013, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 20). Précisions à cet égard, qu'une nouvelle forme de gouvernance urbaine axée sur la compétitivité remplace l'État fordiste auparavant centralisateur (Brenner, 2004, cité dans Jouve, 2007, p. 190). Résultat à la fois d'un choix politique, d'une réponse aux pressions du capitalisme actuel et d'une réaction face aux exigences de l'époque postfordiste, l'État a été contraint de « délaiss[er] les espaces périphériques, en crise, marginalisés par la crise économique au profit de quelques aires urbaines particulières » (Brenner, 2004, cité dans Jouve, 2007, p. 190). Alors que les municipalités représentaient sous le fordisme les piliers du système industriel par l'entremise d'offres de services, celles-ci se concentrent donc désormais sur la valorisation de ses espaces urbains (Harvey, 1989, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 7). En d'autres mots, la gouvernance urbaine caractérisée par l'entrepreneuriat remplace l'État-nation (IDEM; Klein, 1995). La reconfiguration des espaces politiques et économiques se traduit pour les États par une perte de pouvoir et une montée de l'importance pour les villes. Ces dernières deviennent dès lors centrales à ce nouveau régime d'accumulation du capital. Ainsi, les approches socio-territoriales

intégrées et le mouvement de territorialisation dans lequel elles s'inscrivent correspondent à un mouvement néolibéral plus grand de glocalisation de l'économie où le local occupe une place centrale.

En somme, les approches d'interventions socio-territoriales intégrées font émerger, et ce, tant chez les praticiens que les théoriciens, d'importantes remises en question. Rappelons à cet égard l'irréalisme de prôner le développement d'un *empowerment* émancipateur pour les citoyens investis dans les projets, le scepticisme face aux intentions de l'État d'adopter des mesures plus près des communautés, l'impossibilité de créer des partenariats égaux, l'instrumentalisation des représentations spatiales et la *glocalisation* de l'économie. Il est donc essentiel que nous nous intéressions à la territorialisation de la lutte contre la pauvreté au Québec.

### 1.3 L'omniprésence du discours territorial

Bien que les pratiques socio-territoriales intégrées revendiquent une utilisation innovatrice du territoire (St-Germain, 2013, p. 37; Duval et Bourque, 2007), elles sont loin d'être les seules à utiliser le territoire en tant que levier d'intervention. La question du territoire influence, depuis plusieurs décennies, les pratiques sociales d'intervention (Bourque et *al.*, 2007, p. 7-8). Ces pratiques sont elles aussi traversées par les enjeux de décentralisation de l'État, du territoire en tant qu'échelle de régulation et de l'influence du néolibéralisme et de la glocalisation. L'économie sociale et l'action communautaire possèdent toutes deux des préoccupations territoriales qui nous poussent à questionner le caractère innovateur de l'utilisation du territoire au sein des pratiques socio-territoriales intégrées. Surtout compte tenu du fait que l'État a intégré à son appareil ces pratiques territoriales avant même la montée de ces approches socio-

territoriales intégrées. La lutte contre la pauvreté au Québec possédait donc un caractère territorial avant-même la territorialisation de ses pratiques dans les années 90.

Confronté aux pressions néolibérales ainsi qu'aux critiques en ce qui concerne l'inefficacité des mesures étatiques, il est vrai que l'État se tourne au début des années 90 vers l'action communautaire ainsi que l'économie sociale. L'action communautaire, alors bien établie, semble réussir à répondre plus efficacement aux problématiques de pauvreté. L'économie sociale, à ce moment encore en émergence, semble quant à elle être une solution prometteuse. Par l'entremise de nombreuses mesures, l'État institutionnalise graduellement ces pratiques d'économie sociale et d'action communautaire pour en faire des partenaires centraux de la lutte contre la pauvreté publique. Il en fait ce faisant des filières à part entière de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette institutionnalisation ne sera néanmoins pas sans conséquences pour ces pratiques qui seront tiraillées entre les exigences étatiques et leur mission initiale (Favreau, 2002, p. 10-12; Gaudreau, 2013b, p. 168).

Afin d'approfondir ces pratiques, nous nous pencherons désormais sur chacune de ces initiatives de lutte contre la pauvreté en nous intéressant d'abord à leurs fondements et ensuite à la manière dont elles s'inscrivent dans une logique territoriale. Rappelons que nous cherchons ainsi à cerner l'existence de fondements territoriaux afin de vérifier si les pratiques socio-territoriales intégrées peuvent réclamer une utilisation innovatrice du territoire.

### 1.3.1 L'économie sociale

Parfois qualifiée de tiers secteur ou d'économie solidaire, l'économie sociale se situe à la rencontre de l'action communautaire et de l'action des entreprises. Elle émerge de l'essor des discours économiques qui prennent de l'ampleur dans les années 90 en matière de la lutte contre la pauvreté (Harribey, 2002, citée dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 63). Contribuant à la production économique au même titre que l'économie publique et privée, elle tente de palier à la crise du providentialisme et de la production de masse (Lévesque, Malo et Girad, 1999, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 65). Elle mise pour ce faire sur des activités à caractère économique qui visent l'insertion socio-professionnelle, des projets qui portent sur la revitalisation des territoires ainsi que sur l'offre de services qui cherchent la satisfaction des besoins sociaux de bases (Lévesque et Mendell, 2005, p. 4).

Il n'est d'ailleurs pas surprenant, avec une telle diversité d'activités, que l'économie sociale ne possède pas de définition consensuelle. En effet, elle est parfois définie par ses composantes (entreprises mutualistes, associatives et coopératives), d'autres fois par ses valeurs et fondements (solidarité, affectivité et réciprocité) et même quelques fois par ses règles de fonctionnement (être au service de ses membres et de la communauté avant d'être profitable, être indépendante de l'État, résulter d'un processus démocratique et s'inscrire au sein de principes de prise en charge et de participation) (Bouchard, Ferraton et Michaud, 2006, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 65). L'économie sociale consiste donc en un ensemble de pratiques dont les fondements s'inscrivent aussi bien dans le collectivisme que dans l'économie plurielle. Ils contribuent à la lutte contre la pauvreté au sein de milieux où les réponses du marché et de l'État sont insuffisantes (Laville, 1994, cité dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 64).

Si les organismes d'économie sociale ne possèdent pas à proprement dit de mission explicite de développement territorial, outre quelques cas particuliers tels que les Corporations de développement économique communautaire, ces derniers cherchent malgré tout à redéfinir les dynamiques spatiales existantes<sup>7</sup> (Klein et al., 2004, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 64). Résultats d'initiatives locales, ils sont donc confrontés aux effets désorganisateur de la *glocalisation* de l'économie. Misant sur des interventions qui émergent des besoins de leurs membres et qui sont légitimées par une appartenance forte au milieu, ils contribuent de plus à l'amélioration du bien-être des communautés<sup>8</sup> (Demoustier, 2004; Favreau, 2004; Van Kemenade, 2000, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 87). Ainsi, la plupart des initiatives d'économie sociale, par leur inscription dans la communauté, « [contribuent donc] au renforcement des marchés locaux, à la construction de compétences locales, à la mise en place d'instances de participation et à l'expérimentation de nouvelles façons de répondre aux problèmes sociaux, surtout en matière de services » (Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 87). Bien que le territoire ne soit pas explicitement présent au sein des

---

<sup>7</sup> Il est important ici de comprendre que le local, l'espace, ne consiste pas en un réceptacle neutre des dynamiques qui s'y produisent, mais constitue plutôt à la fois le résultat de ces mêmes dynamiques ainsi que l'assise spatiale à laquelle seront confrontées les dynamiques à venir. L'espace étant une construction sociale dont le résultat influencera à son tour l'organisation des dynamiques futures et non pas qu'une dimension externe à la société (Lefebvre, 1974/2000, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 169-170). L'économie sociale n'échappe pas à ce rapport de force et est donc, d'une part, influencée par les dynamiques capitalistes qui exercent une pression sur le territoire et contribuent, d'une autre part, par ses interventions à influencer ces dernières (Klein et al., 2004, p. 11). Précisons néanmoins que ce n'est pas parce qu'une intervention s'inscrit à l'échelle locale qu'elle contribue automatiquement au développement du territoire, sinon toute intervention serait territoriale puisque s'inscrivant inévitablement dans un espace donné, mais plutôt parce qu'elle engendre ou consolide des dynamiques à l'échelle locale (Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 2).

<sup>8</sup> Certains auteurs mettent néanmoins en garde contre les limites de l'économie sociale. Celle-ci ne pourrait à elle seule contrer l'ensemble des fractures vécues par les territoires, ces dernières prenant également racine à une échelle globale (De Mattos, 1999; Amin, 2005, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 90).

discours portés par l'économie sociale, ce dernier exerce néanmoins une influence considérable sur la manière dont y sont orientées les interventions.

Puisqu'elles semblaient être une réponse prometteuse à l'insuffisance des politiques publiques, l'État a d'ailleurs fait des entreprises d'économie sociale des partenaires importants de la lutte contre la pauvreté<sup>9</sup>. Cette reconnaissance s'est concrétisée « par l'adoption de politiques publiques sectorielles qui [lui] confèrent une préférence ou une exclusivité [...] dans la mise en œuvre de certains domaines de politiques publiques »<sup>10</sup> ainsi que « par l'adoption de politiques publiques territoriales qui permettent indirectement la reconnaissance et le développement d'initiatives d'économie sociale en soutenant le développement d'organismes locaux et régionaux » (Vaillancourt, 2008, p. 11-2). Reconnues « comme [des] levier[s] de mobilisation collective et de développement socioéconomique » (Gouvernement du Québec, 2015, p. 39), il est donc possible d'affirmer que les pratiques d'économie sociale s'inscrivent dans la montée du discours économique en matière de lutte contre la pauvreté et qu'elles possèdent d'importantes préoccupations territoriales.

---

<sup>9</sup> Ce partenariat est également le résultat d'une perte de légitimité de l'État qui force ce dernier à se rabattre sur des solutions émanant de la communauté (Lévesque, 2005, cité dans Ulysse et Lesemann, 2007, p. 119-120 ; Ulysse et Lesemann, 2004, p. 143). Le Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité sont par ailleurs les organisations ambassadrices de ce partenariat (Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, 2015).

<sup>10</sup> Les Centres de la petite enfance (CPE) au sein de la *politique sociale familiale* ainsi que les coopératives d'habitation au sein des *politiques de logement social* sont de bons exemples qui illustrent comment l'économie sociale a été mise de l'avant au sein de certaines politiques publiques (Lévesque, 2007, p. 53-54; Vaillancourt et Tremblay, 2002; Vaillancourt, 2003; Lévesque, 2007, p. 53-54; Bouchard et Hudon, 2005; Vaillancourt et Ducharme, 2001; Vaillancourt, 2008a et 2008b, cités dans Vaillancourt, 2008, p. 11).

### 1.3.2 L'action communautaire

L'action communautaire consiste pour sa part en un ensemble de pratiques qui émergent de la collectivité. Que ce soit sous l'impulsion d'un individu, de groupes communautaires ou même de communautés, l'objectif de ces pratiques est de résoudre collectivement et solidairement les problématiques partagées par la communauté (Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. XII). Indignées par l'importance des inégalités et de l'exclusion sociale, les associations qui s'inscrivent au sein de l'action communautaire se regroupent sous l'appellation d'*organismes communautaires*. Ceux-ci se veulent une alternative, parfois réformiste ou radicale, au modèle économique et politique actuel (Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74-75). La plupart sont d'ailleurs en contradiction avec les valeurs économiques ainsi que les politiques ambiantes. Les organismes communautaires possèdent des valeurs de justice sociale, de respect, de solidarité, de démocratie et d'autonomie qui sont loin des valeurs de surconsommation et d'accumulation de richesses du système capitaliste (Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74). En résumé, l'action communautaire consiste en une approche collective de lutte contre la pauvreté dont les solutions émergent de la communauté et sont portées par cette dernière et pour cette dernière afin de contrecarrer les effets des dynamiques capitalistes (Ulysse et Lesemann, 2004, p. 174-175).

Rajoutons que le territoire est fondamental à l'action communautaire. Mentionnons sa volonté de créer de nouveaux services et pouvoirs par et pour la communauté, ses visées de démocratisation permanente des structures sociétares et de transformations sociales, sa foi dans le potentiel de changement et d'innovation des collectivités ainsi par son action qui s'investit dans la communauté locale. L'action communautaire s'inscrit sans contredit au sein d'une logique territoriale (Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74).

En fait, les organismes communautaires sont, depuis les années 60, « toujours intervenus sur les facteurs générateurs de la pauvreté et de l'exclusion, et [ont] [...] significativement contribué à renforcer et à dynamiser la vie démocratique et associative » (Secrétariat à l'action communautaire autonome, 2001, cité dans Ulysse et Lesemann, 2004, p. 174-175). La reconnaissance des organismes communautaires par l'entremise de politiques publiques formalise leur contribution et participe, par l'attribution de subventions, à l'adoption de pratiques qui se concentrent vers la concertation territoriale par les organismes communautaires (Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2004, p. 71). Cela n'exclut toutefois pas que les pratiques d'action communautaire aient toujours eu un caractère territorial.

### 1.3.3 La place du territoire au sein de la lutte contre la pauvreté

L'étude des pratiques d'économie sociale et d'action communautaire nous a permis de constater que les pratiques socio-territoriales intégrées ne sont pas les seules à avoir un intérêt marqué pour le territoire. Il faut dire que cet intérêt mise toutefois de plus en plus sur des mesures économiques au détriment de mesures sociales. Tant l'économie sociale que l'action communautaire s'inscrivent dans une conception de la pauvreté dont l'intérêt porte davantage sur les processus qui engendrent des situations problématiques au sein des territoires que sur l'état même de ces situations. En d'autres mots, ce n'est pas la pauvreté et les personnes exclues qui intéressent, mais plutôt l'appauvrissement ainsi que l'exclusion engendrés (Klein, Fontan, Tremblay, 2009, p. 14). Ces deux initiatives portent donc, chacune à leur manière, une logique territoriale qui s'appuie sur l'idée que le territoire permet de transcender la diversité des intérêts individuels grâce à des projets mobilisateurs portés par des liens identitaires territoriaux importants (Caillouette et al, 2007, p. 11-12; Germain, Morin et Sénécal, 2004, p. 135).

Par ailleurs, s'inscrivant au sein d'« une stratégie d'intervention nettement collective et offensive », l'institutionnalisation des initiatives d'économie sociale et d'action communautaire représente, pour certains, une avancée importante dans la lutte contre la pauvreté québécoise (Favreau, 2003, p. 19; Gouvernement du Québec, 2004, cité dans Ulysse et Lesemann, 2004, p. 174). Ces dernières sont des filières à part entière du système institutionnel. Leur pérennisation ne relève plus uniquement des groupes citoyens, mais est désormais également soutenue par le système institutionnel<sup>11</sup> (Favreau, 2003, p. 15-16; Favreau, 2002, p. 9). Elles s'inscrivent ce faisant dans le mouvement de mobilisations sociales et de restructurations étatiques, axées sur le partenariat, la concertation et le territoire, qui prend de l'ampleur dans les années 90 et qui mènera à la mise à l'agenda, puis l'adoption, de la *Loi 112* dans les années 2000 (St-Germain, 2013, p. 37-38; Ulysse et Lesemann, 2004, p. 188-191, 235-241).

#### 1.4 L'intérêt de la recherche

La synthèse des travaux sur le mouvement de territorialisation des pratiques de lutte contre la pauvreté au Québec nous a permis de constater que les préoccupations territoriales ne sont pas propres aux pratiques socio-territoriales intégrées. Poussé par l'inefficacité des mesures keynésiennes, la crise du fordisme ainsi que l'effervescence d'initiatives locales, rappelons que ces pratiques se multiplient depuis les années 90. Développement des communautés, approche territoriale intégrée et revitalisation urbaine intégrée, pour n'en nommer que quelques-unes, revendiquent d'ailleurs toute

---

<sup>11</sup> En d'autres mots, même si les initiatives d'économie sociale et d'action communautaire sont toujours portées par la société civile, elles sont désormais également soutenues par « l'État québécois qui les reconnaît, les rend possibles, les appuie financièrement, les intègre dans ses grandes politiques comme nouvelle manière d'intervenir sur l'économique et le social, conjointement avec de nouveaux partenaires sociaux » (Favreau, 2002, p. 20).

une utilisation innovatrice du territoire (St-Germain, 2013, p. 37). Ces pratiques territoriales font néanmoins l'objet d'importantes critiques et enjeux. Nommons à cet égard, l'existence d'enjeux reliés à la décentralisation de l'État, au territoire comme échelle de régulation et au mouvement néolibéral de *glocalisation* de l'économie.

Compte-tenu de l'importance du territoire au sein de la lutte contre la pauvreté au Québec, nous chercherons à mettre en évidence le processus qui a fait du territoire un objet et échelle spatiale d'intervention privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté. Nous avançons à cet égard que **l'État a joué un rôle important dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification**. Partant des théories de la production de l'espace Lefebvre (1974) et de la gouvernance de Jessop (1997), nous croyons qu'il y a contribué par la création d'institutions nécessaires à la territorialisation et par son rôle dans l'articulation de conflits entre les différents acteurs de la société qui ont façonné le projet de territorialisation. C'est d'ailleurs ce qui nous pousse à vouloir **comprendre comment le territoire en est venu à être une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté**. En d'autres mots, nous croyons que le mouvement de territorialisation de la lutte contre la pauvreté qui se produit depuis les années 90 n'est pas propre à l'époque postfordiste, mais résulte plutôt de dynamiques spatiales qui se sont produites auparavant et qui ont fait du territoire un objet de planification publique.

Afin d'illustrer ces propos, nous nous pencherons en trois temps sur l'évolution des politiques territoriales publiques en matière de lutte contre la pauvreté. La sphère politique est le théâtre des jeux de pouvoirs des différents acteurs qui tentent, avec leurs discours, d'influencer la forme même de la gouvernance (Jessop, 1997). Son étude nous

permettra de comprendre comment le territoire est devenu un objet de planification publique. Nous nous intéresserons d'abord à la gouvernance ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté au Québec avant la montée du keynésianisme dans les années 60. Nous nous concentrerons sur l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921. L'étude de cette période nous permettra de mettre en lumière que le territoire n'a pas toujours été utilisé comme un outil de planification publique et que l'État québécois n'a pas toujours été un acteur central de la lutte contre la pauvreté (Godbout, 1985, p. 125-126).

Dans un deuxième temps nous nous intéresserons à la montée des pratiques de développement régional au sein des politiques publiques québécoises et plus particulièrement au Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Plus connu sous le nom de BAEQ, cette expérience constitue un exemple typique de l'engouement pour les pratiques de planification territoriale qui se sont produites au Québec dans les années 60 (Klein, 2010, p. 141). Nous nous intéresserons dans un troisième et dernier temps à l'institutionnalisation de ces pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté. Nous nous pencherons plus concrètement sur les CLSC dont l'instauration incarne les principes à l'origine de la réforme sociosanitaire des années 70 (Lesemann, 1979, p. 7).

## CHAPITRE II

### CADRE CONCEPTUEL

Le chapitre précédent nous a permis de comprendre l'importance de nous intéresser à la signification de l'émergence d'un discours territorial au sein de la lutte contre la pauvreté, qui se traduit par l'adoption de pratiques, de mesures et de politiques publiques qui s'inscrivent de plus en plus au sein d'un paradigme de développement socio-économique. Penchons-nous désormais sur le cadre conceptuel qui nous aidera à cerner d'où proviennent ces nouvelles représentations de l'espace. Échelle de proximité, le territoire s'inscrit dans des dynamiques spatiales qui nous serviront de cadre d'analyse. Bien que la lutte contre la pauvreté soit une pratique intrinsèquement spatiale, il n'en demeure pas moins que la montée d'un discours spatial au sein de cette dernière résulte de transformations sociétales que nous devons approfondir.

Afin de retracer l'évolution des politiques territoriales publiques en matière de lutte contre la pauvreté, il importe de prendre assise sur un cadre conceptuel qui nous permettra d'appréhender le territoire comme construction sociale. Pour ce faire, nous aborderons dans un premier temps la théorie d'Henri Lefebvre afin de comprendre de quelle manière se construit l'espace. Nous nous intéresserons plus concrètement à la production de ce dernier, à sa triplicité ainsi qu'à sa nature conflictuelle. Les discours sociétaux seront dans un deuxième temps l'objet de notre intérêt. Ils jouent un rôle important dans la manière dont se conçoivent et se construisent les espaces

économiques ainsi que la gouvernance locale. Dans un dernier temps, nous réfléchirons à ce qu'impliquent de tels constats pour l'objet de notre étude, c'est-à-dire l'évolution des politiques territoriales publiques en matière de lutte contre la pauvreté.

## 2.1 La construction de l'espace

En rupture avec des disciplines telles que la géographie, la sociologie et l'histoire qui s'intéressent à l'espace en tant que réceptacle neutre des rapports sociaux et fragmentent ainsi leur analyse, Henri Lefebvre cherche à développer une *théorie unitaire de l'espace*<sup>12</sup> (Lefebvre, 1974, p. 25). Il désire ainsi réattribuer à l'espace, trop souvent négligé au détriment de la temporalité, toute son importance dans le processus de la construction des sociétés<sup>13</sup> (Lefebvre, 1970/2001, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 58). Afin d'illustrer sa théorie, nous nous pencherons sur les trois éléments centraux de sa dialectique<sup>14</sup> : la production, la triplicité ainsi que la conflictualité de l'espace<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cette *totalité* ne fait pas référence à une conception totalitaire de la société, c'est-à-dire à un ensemble de principes, de manières d'être et de penser auquel tout un chacun doit se conformer, mais plutôt à une compréhension holistique d'un moment historique circonscrit d'une société (Gaudreau, 2013b, p. 170).

<sup>13</sup> Pour Lefebvre, l'espace et la manière dont il se produit « ne [peuvent] être saisi[s] qu'en considérant la manière dont l'espace en général et la spatialité spécifique du lieu se fondent l'un dans l'autre pour devenir les deux moments d'un même rapport dialectique », l'espace et la temporalité ayant tous deux un impact équivalent dans le processus de la construction des sociétés (Merrifield, 1993, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 170; Gaudreau, 2013a, p. 58).

<sup>14</sup> La dialectique, « à la fois rigoureuse (puisque s'attachant à des principes universels) et la plus féconde, capable de détecter tous les aspects des choses, y compris les aspects par où les choses sont vulnérables à l'action», consiste en une méthode de réflexion qui analyse «la réalité en mettant en évidence les contradictions de celle-ci et [cherche] à les dépasser », et ce, en tentant de cerner les fondements, les relations ainsi que les unicités entre ces dernières (Lefebvre, 1947, cité dans Martin, 2006, p. 4; Larousse, s.d.b).

<sup>15</sup> La théorie de Lefebvre, articulée autour de plus d'une soixantaine de livres et d'innombrables articles, est évidemment beaucoup plus complexe qu'une simple catégorisation en tripartie. Néanmoins pour le besoin de la présente recherche, et en nous basant sur les travaux de Martin (2006), nous nous limiterons

### 2.1.1 La production de l'espace

Pour Lefebvre, l'idée n'est pas de se restreindre à catégoriser ce que contient l'espace ou à s'attarder à le découper puisque de telles pratiques ne permettent pas de saisir la société dans son ensemble et de réellement connaître l'espace. Il importerait plutôt de s'y intéresser en tant que construction sociale qui prend tant naissance au sein de la société qu'il en influence le développement (Lefebvre, 1974/2000, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 169). C'est ce qu'il appelle la *production de l'espace*. En d'autres mots, pour lui, l'espace constitue à la fois le produit des dynamiques qui s'y trouvent et l'assise spatiale à laquelle seront confrontées les dynamiques à venir. Il devient alors impossible d'ignorer les spatialités déjà existantes. Celles-ci font dès lors office de contraintes spatiales auxquelles se heurte, et doit donc se conformer, quiconque qui tente de mettre en place de nouveaux rapports sociétaux (Couvélakis, 1994-1995, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 170).

Le capitalisme constitue à cet égard pour Lefebvre l'exemple par excellence d'un mode de production spatialisé dont l'emprise prédispose l'organisation même des sociétés (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 57). En effet, bien qu'on pourrait croire le capitalisme voué à l'échec, dues aux nombreuses crises qu'il a connu par le passé, ce mode de production ne cesse pourtant de se reproduire grâce aux configurations spatiales qu'il impose (Lefebvre, 1977/2001, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 56).

---

à ces trois éléments. Il est par contre important de ne pas considérer ces aspects de manière indépendante, mais plutôt comme un portrait déconstruit d'une réalité complexe, interdépendante et parfois même contradictoire (Gaudreau, 2013a, p. 57; Martin, 2006).

L'espace est donc « en même temps qu'un moyen de production, un moyen de contrôle donc de domination et de puissance » (Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 9).

Lefebvre résume d'ailleurs bien sa pensée en avançant que « chaque société produit son espace le sien » (Lefebvre, 1974/2000, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 169). Plus qu'une simple contrainte physique, un reflet des dynamiques sociales ou la somme des objets sociaux qui le compose, l'espace est un produit *social*. Bien qu'il soit impossible de nier l'influence initiale de la nature sur l'organisation des sociétés, par les contraintes physiques qu'elle impose, ces contraintes, bien que toujours présentes, deviennent rapidement partie intégrante de la société. En d'autres mots, cette appropriation de l'espace résulte d'une redéfinition de la nature même de cet espace et celui-ci devient alors l'expression des rapports sociaux qui s'y inscrivent. Le moindre lieu, même s'il semble dénué de l'influence humaine, constitue donc un produit de l'homme. À cet égard, Gaudreau (2013a) avance que les parcs nationaux ou même les forêts en sont de bons exemples. Même s'ils ne semblent pas investis par l'activité humaine, leur existence-même, ou du moins le fait de ne pas avoir été dénaturés, résulte de choix humains qu'ils soient politiques environnementaux, issus de mobilisations citoyennes, ou de désintérêt industriel (Gaudreau, 2013a, p. 59-60).

Ainsi, l'espace « a une existence sociale, ce qui en fait un élément actif de la reproduction » (Lefebvre, 2000, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 60). En d'autres mots, l'espace à la fois contient les rapports sociaux qui produiront un espace spécifique à la société qui s'y inscrit et reproduit cette même société dès lors produite (Lefebvre, 2000, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 60). C'est d'ailleurs pourquoi l'espace fait office d'assise sociétale qui impose les normes qui régiront et régissent les pratiques futures et

actuelles. L'espace est une production, une médiation sociale qui façonne, organise de manière à ce que les sociétés, peu importe le moment dans l'histoire, ne puissent produire que des espaces qui leur ressemblent (Lefebvre, 2000, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 59-60). L'évolution d'une société est donc, on le comprend désormais, inséparable de celle du territoire dans laquelle elle s'inscrit et l'espace s'avère essentiel à l'analyse des sociétés (Lefebvre, s.d., cité dans Gaudreau, 2013b, p. 165, 167; Gaudreau, 2013a, p. 60).

### 2.1.2 La triplicité de l'espace

Bien qu'il soulève les dangers d'utiliser une telle catégorisation<sup>16</sup>, Lefebvre estime que l'espace est constitué de trois composantes bien distinctes mais interdépendantes, c'est-à-dire les *pratiques spatiales*, les *représentations de l'espace* ainsi que les *espaces de représentations* (Lefebvre, 1974, p. 12-14). Ils représentent, dans l'ordre, l'*espace perçu*, l'*espace conçu* et l'*espace vécu*. Lefebvre aspire, avec cette catégorisation, à « restituer l'unité productive » de l'espace (Lefebvre, 1973, cité dans Martin, 2006, p. 10). Il cherche ainsi à illustrer de quelle manière l'espace est dynamique et contribue, de par son rôle de médiation sociale, à la construction des sociétés (Lefebvre, 1973, cité dans Martin, 2006, p. 10).

Composé des *pratiques spatiales* d'une société, précisons d'abord que l'*espace perçu* consiste en l'ensemble des éléments matériels qui résultent de la production et qui contribuent ce faisant à la reproduction sociale. Illustrant « la manière dont les

---

<sup>16</sup> Décortiquer l'espace contribuerait en effet, selon Lefebvre, trop souvent à la multiplication des dissociations, déjà fort nombreuses, mises de l'avant par la plupart des théories spatiales, et ce, en plus de participer à l'importante fragmentation de l'analyse ainsi engendrée (Lefebvre, 1974, p. 25).

individus et les collectivités se comportent face à l'espace produit qui se dresse devant eux », il ne peut être réellement compris qu'à partir d'une observation qui s'inscrit dans l'expérience individuelle (Gaudreau, 2013a, p. 62). L'espace ainsi analysé posséderait une certaine cohésion – l'expérience individuelle étant évidemment teintée des référents sociétaux – bien que celle-ci ne soit pas toujours en tout point cohérente (Lefebvre, 1974).

En ce qui concerne l'*espace conçu*, celui-ci est constitué de l'ensemble des *représentations de l'espace*, c'est-à-dire les connaissances, codes et signes attribués à l'espace par les intellectuels et experts au sein d'une société (Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 12). Ces paramètres conceptuels permettent d'interpréter ainsi que de se représenter l'*espace perçu*. Ils « témoignent de la manière dont les individus imaginent le monde dans lequel ils vivent » (Gaudreau, 2013a, p. 62). Précisons que, selon Lefebvre, ceux-ci sont souvent imposés par une élite savante dont le rôle consiste à attribuer un sens ainsi qu'une cohérence aux perceptions de l'espace, les pratiques spatiales n'étant capables d'en produire d'elles-mêmes. Il est d'ailleurs considéré comme l'espace dominant au sein de la société. À savoir que les représentations de l'espace influencent l'orientation que prendront les pratiques spatiales, mais ne les déterminent pas entièrement. En effet, l'*espace conçu*, de par les idéologies qu'il met de l'avant, influe la reproduction ou non reproduction des pratiques spatiales puisqu'il fixe ce qui doit être considéré comme des normes spatiales à adopter ou à éviter (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 62).

L'*espace vécu*, pour sa part, relève des espaces de représentations. Il est le résultat de l'ensemble des interactions des « habitants » et des « usagers » qui s'inscrivent dans

un environnement précis. Il est lui-même évidemment composé des pratiques spatiales ainsi que des représentations de l'espace. En d'autres mots, l'*espace vécu* consiste en « l'expérience sociale vécue » (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 62). « Espace dominé et subi, que l'imagination tente de s'appropriier et de modifier » (Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 14), il révèle « la manière dont les individus s'approprient en interagissant avec les autres l'espace qui leur fait face et composent avec la rencontre parfois conflictuelle entre la matérialité du perçu et l'idéalité du conçu » (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 63).

Pour résumer de manière très simpliste, l'*espace perçu* relève de ce que l'on *voit*, l'*espace conçu* de ce qu'il *faut* et l'*espace vécu* de ce que l'on *fait*. Ils interviennent et résultent donc tout à la fois de la production l'un de l'autre<sup>17</sup>. Par ailleurs, n'oublions pas que cette théorie puise tout son sens non pas dans la simple catégorisation de l'espace, mais dans la manière dont celle-ci parvient à rendre compte de la complexité de ce dernier en tant que tout (Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 10).

### 2.1.3 La conflictualité de l'espace

S'il résulte d'un processus complexe duquel émerge des conditions spatiales intrinsèquement sociales qui tendent vers une certaine homogénéité, l'espace n'est pas, toujours selon Lefebvre, pour autant dénué de conflits (Lefebvre, 1974, p. 24). Il est effectivement faux de croire que la production sociale de l'espace émane d'une entente consensuelle au sein des acteurs de la société (Lefebvre, 1974/2000, cité dans Gaudreau,

---

<sup>17</sup> Selon Lefebvre, il ne faudrait pas se méprendre et croire que les composantes de l'espace constituent un processus continu où un élément résulterait de l'autre et où certains posséderaient davantage d'importance qu'un autre (Lefebvre, 1974, Gaudreau, 2013a, p. 62).

2013b, p. 170). Construites à partir des conditions spatiales déjà existantes, les nouvelles conditions spatiales émergent plutôt de l'appropriation, très souvent conflictuelle, de celles-ci par les différentes classes de la société. Illustrant les rapports de pouvoir qui s'y exercent, ces tensions perdurent d'ailleurs même après la victoire d'un groupe sur les autres (Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 16). Ces conflits demeurent et ces forces continuent donc de s'affronter jusqu'au prochain renversement du pouvoir alors en place. N'étant pas uniquement le théâtre et l'objet d'intérêt des forces dominantes d'une société mais de l'ensemble d'entre elles, l'espace résulte « [d']un processus dont l'issue n'est jamais déterminée à l'avance » et « est produit simultanément par les rapports dominants d'une société ainsi que par les luttes de classe qui en émergent » (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 64).

La dialectique de Lefebvre nous a donc permis de saisir la manière dont se construit l'espace, et par conséquent les sociétés. Ces notions nous aideront à comprendre comment les dynamiques spatiales ont été modelées pour faire du territoire un objet inhérent aux politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. L'idée de conflictualité de l'espace nous permettra effectivement de décortiquer l'ensemble des conflits qui ont sous-tendu l'évolution des représentations spatiales qui y sont véhiculées. La triplicité de l'espace contribuera, quant à elle, à notre compréhension des contraintes auxquelles sont confrontés les différents acteurs de la société. Finalement, la théorie de la production de l'espace nous aidera à brosser un portrait du contexte au sein duquel s'inscrivent les politiques publiques qui portent sur la lutte contre la pauvreté.

## 2.2 Espace et territoire

Bien que Lefebvre ait marqué les théories de l'espace avec cette dialectique, ses successeurs géographes, tout en continuant de s'y intéresser, ont plutôt concentré au fil des années leur réflexion sur ce qu'ils considèrent être une dualité entre espace et territoire (Martin, 2006, p. 15). À cet égard, loin d'être résolues, les polémiques qui entourent ces concepts mettent surtout de l'avant la nature polysémique de ces termes. D'ailleurs, pour Di Méo (2002, p. 11), l'intérêt de ces derniers ne réside pas tant dans leurs définitions, celles-ci étant peu distinctes, mais surtout dans leurs utilisations. Nous ne désirons toutefois pas nous emmêler dans de tels débats. Nous concentrerons plutôt notre attention, afin de comprendre d'où provient la territorialisation de la lutte contre la pauvreté, sur la manière dont se concrétise l'articulation de l'espace et du territoire. Nous appuyant sur l'idée de totalité chez Lefebvre (1974), nous utiliserons les concepts d'espace et de territoire afin de distinguer les différentes échelles spatiales. L'espace, en plus de nous servir de cadre d'analyse, fera donc référence à la nature transcendante de la spatialité. Le territoire, pour sa part, représentera la localité, c'est-à-dire l'échelle de proximité.

## 2.3 L'espace et l'analyse de discours

Découlant des idées de Lefebvre sur l'espace, les travaux de Bob Jessop s'intéressent au rôle central de l'État au sein de la production de l'espace. Ils se penchent, plus précisément, sur l'apport des discours sociétaux à l'évolution des pratiques sociales. Ils illustrent ce faisant comment l'État contribue à façonner les discours dominants portés par certaines forces de la société. Puisqu'ils nous permettront d'approfondir le processus qui entoure l'adoption du territoire comme objet et échelle spatiale d'intervention, l'étude de ces notions est essentielle. Nous nous pencherons d'abord,

dans l'ordre, sur la conception de l'économie et de l'État de Jessop. Nous nous intéresserons ensuite aux discours sociétaux.

### 2.3.1 Économie et gouvernance

L'analyse de Jessop s'appuie à la fois sur la théorie de la régulation, le travail des néogramsciens et l'analyse de discours critique<sup>18</sup>. Elle se caractérise par une conception inclusive de l'économie et de l'État. Il définit l'économie comme « an ensemble of socially embedded, socially regularized, and strategically selective<sup>6</sup> [sic] institutions, organizations, social forces, and activities organized around (or at least involved in) the self-valorization of capital in and through regulation » (Jessop, 1997). Une telle conception de l'économie met de l'avant une définition plus large que ce qui est habituellement considéré en ce qui a trait aux facteurs économiques et extra-économiques. Puisqu'il considère l'économie comme plus que de simples « activités d'une collectivité humaine relative à la production, à la distribution et à la consommation des richesses » (Larousse, s.d.), certains éléments auparavant sous-estimés, tel que l'ensemble des jeux de pouvoir afin d'imposer un nouveau discours économique, retrouvent alors toute leur importance (Jessop, 1997). Ainsi, l'économie consiste pour Jesseop en « a distinctive object (of analysis, regulation, governance, conquest, and/of other practices) » (Jessop, 1997).

---

<sup>18</sup> À titre indicatif, les tenants de la théorie de la régulation tentent de comprendre de manière critique les transformations du capitalisme, et ce, en adoptant une conception de l'économie hétérodoxe (El Aoufi, 2009, p. 1-4). Les intellectuels qui adoptent l'analyse néogramscienne s'intéressent, quant à eux, aux relations internationales en s'inscrivant en rupture avec les approches traditionnellement adoptées dans ce domaine ainsi que l'analyse marxiste orthodoxe (Dufour, 2006). Finalement, l'analyse de discours consiste en une étude qualitative et quantitative de ce que contient le discours, tant oral qu'écrit, et qui repose sur l'analyse de ses conditions de production (Larousse, s.d.a).

Quant à l'État, il constitue selon lui « an ensemble of socially embedded, socially regularized, and strategically selective institutions, organizations, social forces, and activities involved in realizing the 'collective will' of an imagined political community » (Jessop, 1997). Mentionnons que cette manière de concevoir l'État permet de mettre en lumière la nature problématique des frontières étatiques ainsi que l'existence d'une dépendance du pouvoir étatique face aux forces présentes au-delà de l'État<sup>19</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi Jessop considère que la sphère politique est le lieu où plusieurs tentent à la fois d'influencer la conception même de ce qu'il appelle « a 'collective will' » et de donner une nouvelle forme aux mécanismes et pratiques reliés au gouvernement ainsi qu'à la gouvernance (Jessop, 1997). Ces tentatives de redéfinition et de réarticulation ne sont d'ailleurs pas désintéressées. Elles cachent des projets bien précis. Certaines formes de régulations étatiques et de gouvernance sont effectivement tout à l'avantage de certains acteurs sociétaux alors qu'ils en désavantageraient d'autres. Conserver la manière de faire en place ou la changer pour celle qui avantage devient dès lors un enjeu important. À savoir que pour y parvenir, les différentes forces de la société véhiculent des discours de natures économiques, politiques et socio-culturelles qui portent des valeurs et principes particuliers afin de rallier la société à leur vision (Jessop, 1997).

### 2.3.2 L'analyse de discours

Pour Jessop l'analyse de discours est primordiale afin de comprendre les fondements des pratiques. Margaret Somers résume d'ailleurs bien cette idée en avançant que « it is through narrativity that we come to know, understand, and make sense of the social world, and it is through narratives and narrativity that we constitute our social identities » (Somers, 1994, cite dans Jessop, 1997). En effet, loin d'être anodins, les

---

<sup>19</sup> Jessop fait ici référence à la constitution la plus simple de l'appareil étatique (Jessop, 1997).

discours véhiculés au sein d'une société sont d'une grande importance. Ils permettent d'illustrer la manière dont s'imaginent, se conçoivent, s'articulent et se construisent les espaces économiques ainsi que la gouvernance locale<sup>20</sup> (Jessop, 1997). Ces discours économiques, politiques et socio-culturels forment d'ailleurs, selon Jessop, des récits qui se caractérisent par « a selective appropriation of past events and forces », « a temporal sequence with a beginning, middle, and end » ainsi que « a relational emplotment of the events and forces and their connection to some overarching structure which permits some causal and moral lessons to be drawn » (Jessop, 1997).

Conception sélective de l'histoire, ces constructions narratives engendrent des problématiques particulières de natures sociales, économiques et culturelles dont les solutions résident au sein même de ces récits. En effet, au fur et à mesure que des récits sont véhiculés au sein de la société, les acteurs s'en approprient le discours selon sa résonance<sup>21</sup>, sa capacité à faire écho aux sphères culturelles et institutionnelles en place<sup>22</sup> ainsi que ses liens avec les métarécits existant<sup>23</sup>. Les organisations deviennent alors graduellement désuètes puisqu'elles ne répondent dès lors plus aux principes et

---

<sup>20</sup> Ce qui est par ailleurs non pas sans nous rappeler l'espace conçu chez Lefebvre (Lefebvre, 1974, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 62).

<sup>21</sup> L'attrait d'un récit résiderait dans sa capacité à résonner avec les récits personnels et de certains groupes de la société déjà existant (Jessop, 1997).

<sup>22</sup> Plus un récit serait *efficace*, plus il existerait de liens entre celui-ci et les sphères culturelles et institutionnelles présentes au sein d'une société, ce qui créerait un « web of interlocution » qui alimenterait ainsi encore davantage les discours véhiculés (Jessop, 1997).

<sup>23</sup> Les métarécits auraient une grande importance en ce qui a trait à la *plausibilité* d'un récit puisqu'ils permettraient de faire sens d'institutions, d'organisation et d'interactions présentes dans la société et d'ainsi même faire sens d'époques entières (Jessop, 1997).

aux intérêts de ce nouveau discours ambiant. Il n'y a alors d'autres *choix* que de modifier les structures ainsi que les stratégies afin de résoudre les problèmes mis en lumière par cette nouvelle manière de concevoir la société. Tant cohérents qu'ils semblent alors *naturels*, les récits s'imposent donc de manière presque incontestable<sup>24</sup>, ou du moins jusqu'au prochain renversement de discours (Jessop, 1997).

En résumé, les stratégies économiques sont loin d'être étrangères aux discours véhiculés au sein des sociétés puisqu'elles influencent la manière dont elles sont conçues. La montée de l'intérêt pour le territoire, en ce qui concerne les politiques de lutte contre la pauvreté, s'inscrit dans un contexte de transformations des mécanismes étatiques qui découle d'un changement de discours. (Jessop, 1997).

#### 2.4 Évolution des représentations de l'espace et lutte contre la pauvreté

La dialectique spatiale de Lefebvre et la théorie de Jessop sur les discours nous aideront à retracer le processus qui a fait du territoire un objet d'intervention et une échelle spatiale d'intervention en matière de lutte contre la pauvreté. Bien plus que de simples notions conceptuelles, ces éléments spatiaux ont une réelle influence sur l'orientation, la pratique ainsi que les retombées de la lutte contre la pauvreté. Dès lors, il nous est difficile d'appuyer l'idée que le territoire constitue un élément nouveau de la lutte

---

<sup>24</sup> Les termes *semblent* et *presque* sont ici d'une grande importance. Ce n'est effectivement pas parce que certains récits parviennent à obtenir une valeur élevée au sein de la société qu'ils doivent être considérés de manière dogmatique. Ceux-ci consistent bien au contraire en une vision sélective de la société. Il importe de cerner ce qui est gardé sous silence, réprimé ou même déformé par les tenants du récit ou les forces dominantes de la société et comprendre ce que cela cache et engendre. Certains récits peuvent en effet engendrer de l'exclusion économique ou sociale au sein des villes et des régions en tentant d'homogénéiser le discours ambiant (Jessop, 1997).

contre la pauvreté. Nous croyons que plus est que l'État a contribué de manière importante à la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Afin d'illustrer les fondements conceptuels de cette idée, nous revisiterons successivement les notions de production, de triplicité, de conflictualité de l'espace et de discours au regard de la lutte contre la pauvreté au Québec.

*La production de l'espace* n'est pas sans conséquences pour les pratiques de lutte contre la pauvreté. Puisqu'elles essaient à leur manière de changer les structures des sociétés, les pratiques de lutte contre la pauvreté sont inévitablement confrontées aux dynamiques spatiales qui résultent de la production de l'espace. Elles doivent se modeler à ces dernières afin de répondre aux contraintes spatiales ainsi engendrées. Rappelons que l'espace constitue à la fois le produit des dynamiques qui s'y trouvent et l'assise spatiale à laquelle seront confrontées les dynamiques à venir. Impossible d'ignorer les spatialités déjà existantes, celles-ci font alors office de contraintes spatiales auxquelles se heurte, et doit donc se conformer, quiconque tentant de mettre en place de nouveaux rapports sociaux (Couvélakis, 1994-1995, cité dans Gaudreau, 2013a, p. 170). Les pratiques de lutte contre la pauvreté n'y échappent évidemment pas.

Répercussion importante pour la lutte contre la pauvreté, la théorie de Lefebvre nous apprend également que le contraire est tout aussi vrai. Ainsi, les acteurs luttant contre la pauvreté, tout comme n'importe quel autre groupe d'acteurs, ont le pouvoir d'intervenir sur la manière dont les dynamiques spatiales s'articulent et d'ainsi imposer de nouvelles contraintes spatiales. Nous pouvons donc supposer qu'au lieu de s'orienter vers des pratiques qui répondent aux exigences spatiales en place, – majoritairement imposées par les forces capitalistes – ceux-ci ont tout intérêt à

travailler à imposer de nouvelles formes de dynamiques spatiales qui deviendront les dynamiques à respecter<sup>25</sup> (Lefebvre, 1974/2000, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 169, Lefebvre, 1974, cité dans Martin, 2006, p. 9). Les pratiques de lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans ces jeux de pouvoir qui visent à influencer les dynamiques spatiales en place.

*La triplicité de l'espace* de Lefebvre permet de comprendre la manière dont se construit l'espace social au sein duquel s'inscrit la lutte contre la pauvreté. Elle nous éclaire sur la construction de cette dernière. L'étude de cet espace, à la fois *perçu, conçu* et *vécu*, permet effectivement de mettre en lumière l'existence de diverses dynamiques qui sous-tendent la lutte contre la pauvreté et qui influencent, par la même occasion, la manière dont elle s'articule. (Lefebvre, 1973, cité dans Martin, 2006, p. 10). Des éléments tels que la conception de la pauvreté, les politiques publiques mises de l'avant ainsi que la manière dont se réalisent certaines pratiques possèdent une influence déterminante sur et illustrent à la fois l'orientation de la lutte contre la pauvreté.

De plus, les pratiques de lutte contre la pauvreté n'échappent pas à la *conflictualité de l'espace* mise en lumière par Lefebvre (1974, cité dans Martin, 2006, p. 16). En effet,

---

<sup>25</sup> Pour y parvenir, il importerait d'opter pour des pratiques qui, intervenant sur un territoire précis ou l'ensemble de la société, ne perdrait pas de vue l'un tout comme l'autre (Merrifield, 1993, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 171). En effet, en concentrant leurs interventions exclusivement au sein d'un territoire précis, certaines approches, telles que les approches socio-territoriales intégrées, se retrouveraient invariablement confrontées à des contraintes spatiales externes à ce dernier, puisque « [faisant] abstraction [...] des modalités de production de l'espace », ce qui restreindrait leurs retombées possibles (Bourque et Mercier, 2002 ; Gaudreau, 2013b, p. 168; Gaudreau, 2013, p. 167).

la lutte contre la pauvreté est, tout comme l'ensemble de la société, le fruit ainsi que le théâtre des tensions entre les différents acteurs qui tentent d'imposer de nouvelles conditions spatiales afin de la régir. Cette proposition théorique de Lefebvre explique d'ailleurs les critiques formulées à l'égard des pratiques socio-territoriales<sup>26</sup> intégrées quant à la difficulté de regrouper l'ensemble des acteurs d'une communauté autour d'objectifs consensuels (MÉPACQ, cité dans Aubin, 2010). Dans un contexte où tout un chacun possède des intérêts divergents et tente d'influencer la manière dont se dessine la lutte contre la pauvreté, il devient évidemment rapidement difficile de trouver un terrain d'entente. Ces jeux de pouvoir rendent aussi impossible l'égalité entre les différents acteurs puisque ces derniers ne possèdent pas tous le même statut social. Ce qui fait d'ailleurs sens de l'asymétrie entre les acteurs dénoncée par certains (Bourque et Mercier, 2012, p. 77).

Rappelons que les discours sont fondamentaux tant en ce qui concerne la manière dont s'imaginent, se conçoivent, s'articulent et se construisent les espaces économiques ainsi que la gouvernance locale. L'émergence de discours de nature entrepreneuriale engendre progressivement la décentralisation de l'État et la montée des partenariats non-étatiques (Jessop, 1996, p. 37). Ces discours font d'ailleurs désormais partie intégrante de la lutte contre la pauvreté. Les pratiques conflictuelles auparavant centrales ont effectivement été abandonnées au profit de pratiques locales entrepreneuriales axées sur des partenariats et où l'État ne possède plus un rôle

---

<sup>26</sup> Rappelons que les pratiques socio-territoriales intégrées, qui caractérisent les pratiques de lutte contre la pauvreté actuelles, promeuvent l'importance pour les acteurs d'une même communauté de se rallier autour de partenariats qui reposent sur l'intérêt commun qu'est le territoire partagé et qui permettent d'ainsi dépasser les divergences existantes (Bourque et Mercier, 2012, p. 2).

centralisateur mais bien médiateur (Tremblay, 2013, p. 53; Favreau et Larose, 2008, Lamoureux et *al.*, 2008, cités dans Gaudreau, 2013b, p. 168; Boudreau, 2004, p. 109; Ulysse et Lesemann, 2004, p. 2-3). L'État passe d'État-nation à État partenaire (Klein, 1995, p. 134), les pratiques territoriales prennent de l'ampleur.

Pour conclure, les écrits d'Henri Lefebvre de Bob Jessop nous ont permis de voir plus clair en ce qui concerne le processus de construction sociale de l'espace dont nous souhaitons observer la mise en œuvre dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. L'étude des notions de production, de triplicité et de conflictualité de l'espace, en plus des théories de discours nous ont d'ailleurs poussé à remettre en question la *nouveauté* de la territorialisation de la lutte contre la pauvreté mise de l'avant par plusieurs. Partant de l'ensemble de ces théories, nous supposons que la lutte contre la pauvreté a toujours été de nature territoriale et que le changement mis en lumière par certains résulte plutôt d'un processus de redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification au sein duquel l'État a joué un rôle important.

Rappelons qu'afin de vérifier cette affirmation, nous allons nous intéresser en trois temps aux politiques territoriales publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Nous nous pencherons d'abord sur la gouvernance ainsi que la lutte contre la pauvreté avant les années 60, période qui précède la prise en importance de l'État-nation. Nous nous attarderons surtout sur l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921. Afin de mettre en lumière l'engouement qui se produit pour les pratiques territoriales dans les années 60, nous aborderons ensuite le développement régional et plus particulièrement au BAEQ. Finalement, l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté sera l'objet

de notre attention. Nous nous concentrons plus particulièrement sur l'instauration des CLSC dans les années 70. Penchons-nous avant sur la méthodologie qui nous permettra de retracer le processus qui a fait du territoire une échelle spatiale.

## CHAPITRE III

### MÉTHODOLOGIE

Maintenant que l'étude des théories d'Henri Lefebvre, (1974) et de Bob Jessop (1997) nous a permis de mettre en lumière les principaux éléments du processus de production de l'espace, il importe d'aborder la méthodologie que nous utiliserons afin de retracer le processus qui a fait du territoire un objet d'intervention ainsi qu'une échelle spatiale privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté. Rappelons que partant de la prémisse que le territoire constitue depuis longtemps un élément inhérent de la lutte contre la pauvreté, nous supposerons que l'État a joué un rôle important dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification.

Nous aborderons d'abord pour ce faire les fondements de cette affirmation, faisant par le fait même un bref retour sur la proposition de recherche. Nous aborderons ensuite la méthode d'analyse ainsi que le corpus à l'étude. À cet égard, réitérons que nous nous intéresserons en trois temps aux politiques territoriales publiques en matière de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire avant les années 60 et le déploiement de pratiques keynésiennes qui mèneront à l'État-providence, lors du développement des préoccupations territoriales durant les années 60 et au moment de l'institutionnalisation de ces pratiques de planification territoriale dans les années 70. Précisons que nous nous concentrerons plus spécifiquement sur l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique*, l'expérience du BAEQ ainsi que sur la création des CLSC.

Ces mesures feront office d'idéaltypes qui nous permettront d'illustrer les dynamiques spatiales de chacune de ces périodes, tel que le conçoit la sociologie wébérienne (Weber, 1917, cité dans Paugam, 2014).

### 3.1 La proposition de recherche

Compte tenu des propos de Lefebvre (1974) sur la production de l'espace, rappelons que nous mettons en doute le fait que l'utilisation du territoire soit spécifique aux politiques actuelles en matière de la lutte contre la pauvreté. Il est vrai que son travail nous a permis de souligner le rôle fondamental du territoire (de la spatialité) au sein de la construction des sociétés (Lefebvre, 1974/2000). Nous avons ainsi pu constater comment l'espace représente autant le produit des dynamiques qui s'y trouvent que l'assise spatiale à laquelle sont confrontées les dynamiques à venir. Ainsi, tout acteur qui tente de mettre en place de nouveaux rapports au sein de la société se heurte aux spatialités déjà existantes (Couvélakis, 1994-1995, cité dans Gaudreau, 2013b, p. 170). Ne faisant pas exception à la règle, les politiques de lutte contre la pauvreté ne peuvent ignorer ces dynamiques spatiales et sont également façonnés par celles-ci. Devant l'ampleur des discours spatiaux au sein de la lutte contre la pauvreté rappelons que nous avons choisis de retracer le processus qui a fait du territoire une échelle spatiale privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté. Nous mettons d'ailleurs de l'avant l'idée que **l'État a joué un rôle important dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification.**

### 3.2 La méthode d'analyse

À défaut de pouvoir nous intéresser à l'ensemble du processus qui a fait du territoire un objet de planification, nous concentrerons notre recherche sur trois étapes charnières des politiques territoriales en matière de lutte contre la pauvreté. Nous appuyant sur les

écrits de Lefebvre (1974) et de Jessop (1997), nous effectuerons une lecture spatiale de trois moments forts de l'évolution de la lutte contre la pauvreté avant que les pratiques territoriales deviennent inhérentes aux politiques publiques. Ces trois moments nous serviront d'idéaltypes (Weber, 1917, cité dans Paugam, 2014). À savoir qu'un idéaltype est « un moyen de comprendre le sens que les individus donnent à leurs expériences vécues, ce qui conduit à mettre ces dernières en relation avec l'organisation de la société à un moment historique de son évolution » (Weber, 1917, cité dans Paugam, 2014). Précisons que notre analyse se portera plus spécifiquement sur les changements qui se sont produits dans la sphère politique. Puisque l'État est façonné par les différentes forces de la société (Jessop, 1997), nous croyons que son étude est toute indiquée pour refléter les dynamiques spatiales à l'œuvre à chacun de ces moments. Nous appuyant sur la théorie de la production de l'espace de Lefebvre (1997), nous porterons d'ailleurs une attention particulière à la nature conflictuelle du territoire. Nous espérons ainsi pouvoir exposer les forces dominantes qui se cachent derrière l'adoption du territoire comme objet de planification.

La première période à l'étude précède la montée du keynésianisme et de l'État-providence, c'est-à-dire avant les années 60. Elle se caractérise par l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921. Celle-ci représente une étape charnière de la reconnaissance de la pauvreté en tant que problème social (Petitclerc, 2012, p. 230). Puisque l'émergence du keynésianisme, qui se traduit notamment par la construction d'un État-nation, entraîne d'importantes transformations, l'étude de cette période nous permettra d'illustrer les dynamiques spatiales avant que les pratiques territoriales deviennent un objet d'intérêt des politiques publiques. Nous pourrions ainsi mieux cerner la nature des changements qui se sont ensuite produits en matière de lutte contre la pauvreté. Cela nous aidera à mettre en lumière que le territoire n'a pas toujours

été considéré comme un objet de planification et que l'État n'a pas toujours été un acteur central en matière de lutte contre la pauvreté (Godbout, 1985, p. 125-126).

La deuxième porte sur la croissance du développement régional au sein des politiques publiques québécoises. Après avoir brièvement abordé l'adoption du keynésianisme et la modernisation de la gouvernance étatique, nous nous intéresserons à l'engouement pour les pratiques territoriales qui se produit dans les années 60. Central aux préoccupations de l'époque, le territoire devient alors un objet d'expérimentation au cœur de projets idéalistes. Projets souvent portés par une nouvelle classe sociale en pleine expansion, les technocrates (Proulx, 2002, p. 327-328). Nous nous intéresserons plus concrètement à l'expérience du BAEQ. Celui-ci s'inscrit dans une démarche de rationalisation de l'aménagement du territoire initiée par l'État (Simard, 2005, p. 211). Le BAEQ représente un exemple parfait des dynamiques spatiales déployées à cette époque puisqu'il « deviendra le point de référence à partir duquel seront lancées d'autres initiatives plus partielles » (Simard, 2005, p. 212; Godbout et Collin, 1977, p. 45). Il nous permettra donc d'illustrer le type de mesures alors mises de l'avant par l'État. Nous pourrions ainsi approfondir la manière dont l'État modernise graduellement ses structures autour de nouvelles préoccupations territoriales.

La troisième et dernière période se caractérise par l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale au sein de la lutte contre la pauvreté publique. Plus qu'un objet d'expérimentation, le territoire comme outil de planification se retrouve au centre d'un processus de normalisation porté par l'État dans les années 70 (Proulx, 2002, p. 327-328). Fortement marqué par la technocratisation, ce processus se traduira notamment par l'instauration des CLSC (Godbout, 1983). Puisque les CLSC sont alors

considérés comme l'opérationnalisation de la réforme sociosanitaire et de ses principes de participation (Lesemann, 1979, p. 7), leur analyse est toute désignée pour nous décortiquer les dynamiques spatiales qui entourent la normalisation de la planification territoriale. Ils représentent d'ailleurs un important dispositif de planification et d'administration territoriale. L'étude de cette période, nous permettra de comprendre comment l'État officialise son engagement dans la lutte contre la pauvreté par l'entremise de pratiques territoriales. Nous chercherons également, en nous intéressant plus particulièrement aux acteurs en jeu, à mettre en lumière les forces en présence ainsi que leurs intérêts particuliers.

Puisqu'ils incarnent les dynamiques spatiales de chacun des moments charnières ciblés, ces trois moments forts de la lutte contre la pauvreté nous serviront d'idéaltypes qui nous permettront de retracer la manière dont le territoire devenu une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté.

### 3.3 Le corpus à l'étude

Nous effectuerons, pour ce faire, une recherche de nature qualitative avec une démarche déductive. Notre corpus à l'étude se compose de données documentaires déjà existantes (Campenhoudt et Quivy, 2011, p. 179). Puisque nous cherchons à retracer un phénomène macrosocial qui a débuté il y a presque un siècle (Simard, 2009), l'analyse documentaire est effectivement toute désignée pour nous permettre de broser un portrait le plus fidèle possible des dynamiques spatiales en jeu lors des trois moments significatifs de l'évolution de la lutte contre la pauvreté que nous avons ciblés. Précisons qu'elle « vise à documenter des phénomènes ou, encore, comme le document s'impose en tant que seul témoin d'activités particulières d'un passé lointain ou

rapproché (Cellard, 1997), à reconstruire des phénomènes ou perspectives » (cité dans Poupart et Couvrette, 2018, p. 216).

Nous avons utilisé plus concrètement deux types de sources documentaires. La première se compose d'essais à caractère historique. Elle nous permet de poser un regard critique sur l'évolution des politiques territoriales. La deuxième est formée d'interventions faites par des acteurs concernés par une ou plusieurs des trois périodes à l'étude. Elle nous permet d'approfondir les rapports de force de l'intérieur. La crédibilité de ces corpus s'appuie sur l'idée qu'ils constituent une lecture cohérente du processus qui a mené à l'intégration des politiques territoriales au sein des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. La diversité de l'échantillon et l'atteinte de sa saturation sont des enjeux importants d'une recherche en sciences sociales. C'est pourquoi nous avons cherché à intégrer une diversité de sources afin d'atteindre un échantillon le plus représentatif possible et que nous avons effectué une sélection préliminaire des textes jusqu'à saturation de notre échantillon (Pires, 1997, p. 64). Précisons que nous nous intéressons à chaque intervenant en tant que reflet du groupe d'intérêt auquel il appartient. En d'autres mots, nous n'aborderons pas leur expérience personnelle, mais tenterons plutôt de faire état des intérêts qu'ils incarnent.

Notre collecte de donnée s'est effectuée dans plusieurs banques de données, telles qu'Érudit, Cairn, Persée, Google Scholar, Virtuose et la Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Le corpus se compose d'une quarantaine de textes dont la plupart des documents sont des articles publiés dans des périodiques scientifiques, mais nous avons également choisis certaines thèses, livres et autres. Afin d'être choisis, les documents devaient d'ailleurs couvrir un ou plusieurs des trois moments marquants

ciblés. Nous n'avons pas appliqué de critère de quantité d'information minimale pour justifier le choix des documents. Nous avons plutôt priorisé la qualité des informations. Précisons qu'un texte devait, pour être choisi, aborder au moins un des quatre critères suivants basés sur notre cadre conceptuel : l'existence de préoccupations territoriales, la sphère politique, la conflictualité des acteurs (le point de vue d'un acteur) et la lutte contre la pauvreté. Ces critères d'analyse nous permettront de reconstituer une lecture spatiale de la lutte contre la pauvreté à trois moments marquant de la lutte contre la pauvreté publique.

En résumé, nous cherchons avec cette recherche à mettre en évidence le rôle de l'État dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Notre corpus, composé d'essais à caractère historique et d'interventions faites par des acteurs concernés, nous aidera à mettre en évidence les dynamiques spatiales avant la montée de l'État-providence, lors de l'effervescence des préoccupations territoriales et de l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale au sein des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté.



## CHAPITRE IV

### LA GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AVANT LES ANNÉES 60 : LA LOI ÉTABLISSANT LE SERVICE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Afin de comprendre comment le territoire est devenu un objet inhérent aux politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté, il importe de nous pencher sur la gouvernance et la lutte contre la pauvreté au Québec avant la montée du keynésianisme. Nous cherchons ainsi à mettre en évidence les dynamiques spatiales qui ont mené à un engouement pour les pratiques de planification territoriale dans les années 60 et à leur institutionnalisation dans les années 70. Rappelons que nous nous appuyons sur l'idée de Jessop (1997) que la sphère politique constitue le théâtre des jeux de pouvoir. C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser aux dynamiques spatiales qui entourent la gouvernance à trois moments forts de l'évolution des pratiques territoriales au sein de la lutte contre la pauvreté. Nous désirons démontrer de quelle manière l'État a joué un rôle central dans le processus qui a fait du territoire une échelle spatiale privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté.

Nous nous intéresserons d'abord au rôle subsidiaire qu'occupe l'État québécois en matière de gestion du territoire avant les années 60. Les pratiques territoriales étatiques répondent alors à une logique clientéliste. Nous en profiterons pour nous pencher sur la différenciation des espaces ruraux et centraux ainsi engendrée (Klein, 1995, p. 136).

Ce phénomène contribuera à l'émergence de préoccupations keynésiennes dans les années 60 (Godbout et Martin, 1974, p. 25). Nous illustrerons ensuite la posture de laisser-faire de l'État au sein du système de santé et de services sociaux, et plus particulièrement de la lutte contre la pauvreté (Renaud, 1977 : 127-129). Nous nous concentrerons pour ce faire sur l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921. Cette dernière représente une étape charnière dans la reconnaissance de la pauvreté en tant que problème social (Petitclerc, 2012, p. 230). Elle nous permettra de démontrer qu'il existe déjà une dimension territoriale à ces premiers balbutiements de lutte contre la pauvreté. Nous terminerons avec un résumé des constats que nous avons pu tirer de l'étude des dynamiques spatiales qui précèdent les années 60.

#### 4.1 L'État et sa gestion clientéliste du territoire

Alors peu interventionniste, l'État ne s'ingère qu'au besoin dans les affaires locales avant les années 60. Il laisse aux municipalités cette responsabilité (Proulx, 2002, p. 134). En fait, son implication se limite surtout à « faire assumer et gérer à cet échelon territorial le plus de responsabilités possibles » (Gow, 1986 cité dans Proulx, 2002, p. 133). Il faut dire que le régime municipal a été « conçu d'abord et avant tout comme un outil de gestion et de contrôle du territoire par les autorités coloniales » lorsqu'instauré en 1855 par l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* (Bérubé, 2019, p. 24). Les provinces deviennent responsables des affaires municipales lors de la création de la fédération canadienne en 1867. Bien que le gouvernement québécois modifie certains éléments de ce régime municipal, il en conservera ses fondements (Bérubé, 2019, p. 24-25).

Afin d'obtenir les services et infrastructures qu'elles croient essentiels à leurs localités, les institutions religieuses, les municipalités ainsi que les élites locales doivent donc s'allier au gré de leurs intérêts afin de faire pression sur les gouvernements (Klein, 1995, p. 136). Pensons notamment au Conseil des œuvres de Montréal qui s'incorpore en 1942 et dont le « financement était mixte et relevait en partie d'une campagne de charité et en partie de subventions gouvernementales en provenance de la Ville de Montréal et du ministère québécois du Bien-être social et de la Famille » (Chèvrefils, 1978, cité dans Jetté, 2008, p. 50). Bien qu'habituellement en confrontation, les forces dominantes doivent se mobiliser si elles veulent influencer la sphère politique et que de nouvelles formes de mécanisme de gouvernance locaux soit instaurées à leur avantage (Jessop, 1997).

#### 4.1.1 La différenciation des espaces

Ce laisser-faire étatique, tant en ce qui concerne l'économie que la gestion du territoire, ouvre la porte à la différenciation des espaces. Ce phénomène engendre d'importantes inégalités entre les régions. Puisque l'État n'intervient qu'afin de soutenir les entreprises privées, les municipalités ou de répondre aux demandes les plus pressantes des communautés, il alimente le pouvoir de négociation des centres urbains au détriment des périphéries. Bien que certains petits centres parviennent à survivre en se spécialisant dans certains commerces et services, les centres urbains possèdent l'avantage du nombre et finissent par obtenir davantage d'infrastructures et de services de la part de l'État que les périphéries. Cette concentration de services favorise la migration des entreprises privées et la population active des périphéries vers les centres urbains. Cette migration engendre pour sa part une concurrence économique territoriale au détriment des périphéries. Les centres urbains se retrouvent à se concentrer sur « les services et l'industrie manufacturière pour consommation finale » alors que les périphéries se concentrent sur « l'exploitation des ressources et l'industrie de première transformation » (Côté et Lévesque, 1982, cité dans Klein, 1995, p. 136). Victimes

« [d]es conséquences spatiales de la logique économique du laisser-faire », les périphéries se dévitalisent éventuellement au profit des centres (Myrdal, cité dans Klein, 1995, p. 136). C'est d'ailleurs le constat qui est fait au début des années 60 et dont on tente de renverser la tendance à l'aide de pratiques de planification territoriale, telles que le développement régional que nous approfondirons au chapitre suivant (Godbout et Martin, 1974, p. 25).

#### 4.2 État, municipalités et organismes de charité : la lutte contre la pauvreté avant les années 60

L'État est assez effacé du secteur de la santé et des services sociaux avant dans les années 60. Il n'intervient « qu'au minimum soit pour soutenir les forces du marché [...], soit parce que les facteurs extérieurs au marché [lui] imposaient d'agir » (Renaud, 1977, p. 129). Les municipalités possèdent le pouvoir, quoique très discrétionnaire, d'intervenir auprès des indigents qui vivent sur leur territoire<sup>27</sup> (Morel, 2002, p. 33). Elles s'en remettent dans les faits plutôt aux organismes confessionnels de charité. Ceux-ci assurent en grande partie l'aide aux plus démunis jusqu'au début des années 60. Les interventions de l'État visent donc surtout à s'assurer que les élus locaux répondent aux besoins des communautés. C'est d'ailleurs pourquoi il adopte en 1921 la *Loi établissant le service de l'assistance publique*<sup>28</sup> (Petitclerc, 2012, p. 134, 235). Étape charnière dans la reconnaissance de la pauvreté en tant que problème social, son

---

<sup>27</sup> Un indigent est « défini légalement comme inapte au travail et sans soutien familial, et donc « en dehors de la société » [sic] selon une expression de l'époque » (Petitclerc, 2012, p. 227).

<sup>28</sup> Bien que l'expression *assistance publique* soit souvent utilisée afin de désigner une prise en charge des indigents par les gouvernements, elle réfère ici plutôt à la nature publique de la mission des institutions privées qui soutiennent alors le système sociosanitaire (Charest-Bourdon, 2018, p. 19).

étude nous permettra d'illustrer l'existence de dimensions territoriales à la lutte contre la pauvreté qui précède les années 60.

#### 4.2.1 L'adoption de la loi sur l'assistance publique en 1921

La notion d'indigence est centrale au système d'assistance publique qui prend forme au courant du XIX<sup>e</sup> siècle. On distingue alors l'indigent chômeur, apte au travail de l'indigent *absolu*, inapte au travail et sans famille. Le Code civil prévoit qu'il est de la responsabilité de la famille nucléaire de subvenir aux besoins des membres qui composent sa famille. Les indigents chômeurs, les vieillards et les enfants sont donc protégés par ces dispositions (Petitclerc, 2012, p. 235-237). Les institutions charitables d'hébergement prennent, quant à elles, en charge les cas extrêmes non-couverts par cette protection familiale (Bérubé, 2019, p. 110). À Montréal, une centaine de ces institutions d'hébergement, telles qu'hôpitaux, asiles et hospices, seront fondées entre 1840 et 1921. Même si elles ne se limitent qu'aux indigents *absolus*, ces institutions se voient rapidement surchargées. La capacité pécuniaire des organismes de charité confessionnels et de la philanthropie privée qui les financent est insuffisante face à l'ampleur des besoins (Petitclerc, 2012, p. 235-237).

C'est pourquoi on propose au début du XX<sup>e</sup> siècle que la municipalité contribue au financement de ces institutions. Quoique la demande soit considérée inusitée<sup>29</sup>, un département d'assistance publique municipale montréalais est créé en 1905 pour répondre aux pressions. Celui-ci a « entre autres, pour tâches de coordonner l'octroi de

---

<sup>29</sup> Il est alors considéré « étrange que la ville se transforme ici, jusqu'à un certain point, en institution de charité » (Fecteau, 1995, cité dans Petitclerc, 2012, p. 238).

subventions discrétionnaires aux institutions » (Petitclerc, 2012, p. 238). Les subventions municipales augmentent de manière considérable dans les années suivantes, mais demeurent insuffisantes. Désirant être financées adéquatement, les trois hôpitaux privés les plus importants de Montréal menacent la ville en 1914 de ne plus accepter gratuitement les indigents à moins de subventions plus substantielles. Ils ne sont pas les seuls à penser ainsi. Plusieurs hôpitaux québécois s'entendent pour dire, à la fin des années 10, qu'il faut « que les municipalités soient contraintes de payer une partie des frais d'hospitalisation des indigents » (Petitclerc, 2012, p. 239).

*La Loi concernant l'hospitalisation des indigents dans les hôpitaux de la province* est adoptée en 1920 pour calmer les hôpitaux. Elle vise à « encourager les municipalités à consacrer d'une façon statutaire des fonds à l'hébergement des indigents « absolus », habitant sur leur territoire depuis plus de 6 mois, qui nécessitent des soins médicaux, chirurgicaux ou obstétricaux » (*Statuts du Québec*, 1920 cités dans Petitclerc, 2012, p. 239). Cette loi est toutefois insuffisante. C'est tout le système d'assistance publique qui a besoin d'un meilleur financement, et non pas seulement les hôpitaux. C'est pourquoi elle est rapidement abrogée et remplacée en 1921 par la *Loi établissant le service de l'assistance publique*. Celle-ci formalise le financement de l'ensemble des institutions d'hébergement qui prennent en charge les indigents *absolus*. La responsabilité de chaque indigent est dès lors partagée entre l'État, sa municipalité de résidence et l'institution qui l'héberge (Petitclerc, 2012, p. 241).

Le système d'assistance publique alors instauré s'appuie donc fondamentalement sur la notion de résidence. Tout comme le prévoyait la loi de 1920, les municipalités sont responsables des indigents qui vivent sur leur territoire depuis plus de 6 mois. En

d'autres mots, il en est « du devoir de tout conseil municipal de s'occuper effectivement des indigents qui ont leur domicile dans les limites de sa municipalité » [sic] durant plus de 6 mois consécutifs » (Loi de 1921, citée dans Petitclerc 2012, p. 244). Soyons clairs, les municipalités, tout comme les institutions d'hébergement, ne sont pas obligées de venir au secours aux indigents présents sur leur territoire. Un indigent ne peut toutefois recevoir de services sans un certificat municipal émis par le maire ou celui qui le représente. Le lieu de résidence est donc intimement lié à l'aide reçue et au financement qui assure l'hébergement.

Ainsi, bien que le territoire ne représente pas avant les années 60 une échelle privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté, cette dernière n'est pas dénuée pour autant de préoccupations territoriales. Nous avons effectivement pu constater que la notion de résidence est centrale au système d'assistance publique qui prend alors forme.

#### 4.3 Les politiques territoriales avant les années 60

L'analyse des politiques territoriales qui précèdent les années 60 nous a permis de constater que le territoire n'est pas à cette époque considéré comme un objet de planification. En accord avec la théorie de Jessop (1997) sur la gouvernance, nous avons mis en évidence que l'État n'intervient que lorsque les forces sociétales dominantes parviennent à lui imposer de nouvelles formes de mécanismes de gouvernance. Les pratiques spatiales étatiques répondent à une forte logique clientéliste (Godbout, 1985, cité dans Klein, 1995, p. 136). La responsabilité des affaires locales est alors laissée aux municipalités. Bien que le territoire ne soit pas considéré à cette époque comme une échelle de planification spatiale, nous avons pu constater que l'établissement du régime municipal représente le début « [d'] une forme d'appropriation et d'objectification du territoire dans le sens de la gouvernementalité »

(Bérubé, 2017, p. 123). Michèle Dagenais (2009, p. 203) va d'ailleurs encore plus loin en affirmant que :

the municipalization that took place as of the mid-nineteenth century went well beyond the simple emergence of institutions at the local level. It was the result of a drive to objectify the local territorial, or rather it carved out of this territory an object that might more readily be governed.

Puisque l'État central est peu interventionniste, il est vrai que les municipalités occupent alors « une place très importante, en matière de revenus et de dépenses, dans la gestion publique du Québec » (Proulx, 2002, p. 133). Les pratiques spatiales étatiques instaurées visent surtout l'organisation du territoire et de ses ressources (Proulx, 2002, p. 131).

Nous avons également pu remarquer que l'État intervient peu en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté (Klein, 1995; Renaud, 1977). S'il laisse aux municipalités un rôle important dans la gestion des affaires locales, l'État s'assure toutefois que les élus locaux répondent aux besoins des communautés (Proulx, 2002, p. 134). C'est d'ailleurs ce que Proulx (2002, p. 133) considère être « le début d'une longue période d'intrusion du gouvernement québécois dans les affaires à caractère local ». C'est pourquoi les politiques déployées visent surtout à soutenir les institutions charitables d'hébergement déjà en place. L'étude de la gouvernance et de lutte contre la pauvreté avant les années 60 nous a donc permis d'illustrer que le territoire ne représente pas encore un objet de planification publique en matière de lutte contre la pauvreté. Il est toutefois central à l'organisation du système sociosanitaire alors instauré.

## CHAPITRE V

### L'ESSOR DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : L'EXPÉRIENCE DU BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC (BAEQ)

Alors que les politiques territoriales se limitent avant les années 60 à l'organisation du territoire et de ses ressources (Proulx, 2002, p. 131-132), elles connaissent avec la montée du keynésianisme d'importantes transformations. Devant les institutions religieuses et les municipalités qui peinent à assumer leurs fonctions sociales traditionnelles depuis la crise financière de 29, l'État intensifie son intrusion dans les affaires locales (Simard, 2009, p. 32; Proulx, 2002, p. 135-136). Mû par des principes keynésiens, il centralise graduellement les pouvoirs afin de faciliter l'aménagement du territoire. Ultimement, l'État délaisse sa posture clientéliste en matière de gestion territoriale au profit d'une « approche keynésienne qui met l'État au centre des mécanismes de régulation et qui exige une gestion serrée de l'espace national » (Klein, 2010, p. 137-140). On assiste à la construction de l'État québécois (Proulx, 2002, p. 136). Dans un tel contexte, « la région cesse d'être un simple élément de localisation et devient une composante de stratégies économiques, administratives et politiques bien déterminées » (Dugas, 1986, p. 191). Ainsi, ce n'est pas la spatialisation des institutions et de l'activité des pouvoirs publics qui distingue cette période, mais bien le nouveau rapport à l'espace qui s'y développe et qui fait du territoire un objet à part entière de planification publique.

Puisque nous cherchons à saisir comment le territoire est devenu une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté, nous nous devons de nous intéresser aux pratiques spatiales qui émergent de cette entreprise de centralisation. Nous nous pencherons d'abord, pour ce faire, sur la construction de l'État québécois. Nous mettrons ainsi en évidence certains principes à l'origine de ces nouvelles préoccupations territoriales. Nous nous intéresserons ensuite au Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Initié dans les années 60, il nous permettra d'illustrer le rôle de l'État dans le déploiement de nouvelles pratiques de développement régional. Nous nous concentrerons par la suite sur les forces qui s'opposent à une telle instrumentalisation du territoire, c'est-à-dire les Opérations Dignité. Nous aborderons également les régions administratives et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Ces mesures publiques nous serviront à valider que l'engouement pour ces nouvelles pratiques spatiales ne se limite pas au BAEQ. Les effets du développement régional sur la production de l'espace seront ensuite abordés. Nous concluons avec un récapitulatif de ce que nous avons pu constater de l'étude des politiques territoriales des années 60.

### 5.1 La construction de l'État québécois

En accord avec les principes keynésiens qui prennent de l'ampleur depuis les années 30, l'État abandonne graduellement ses pratiques clientélistes pour s'investir dans l'aménagement du territoire. Il espère mettre en place les conditions nécessaires à la croissance économique de la province (Proulx, 2002, p. 135). Il centralise peu à peu les pouvoirs pour ce faire. Il cherche à créer l'État québécois (Proulx, 2002, p. 136). Au début des années 60, l'État accélère cette centralisation et accapare plusieurs responsabilités auparavant attribuées aux municipalités (Proulx, 2002, p. 138). S'il continue de déployer des pratiques territoriales qui mettent en valeur les ressources du territoire, avec par exemple la création d'Hydro-Québec, il se lance dans des projets de

« modernisation administrative et fonctionnelle du territoire » (Klein, 2010, p. 140-141). L'État mise notamment pour ce faire sur le développement régional (Klein, 1995, p. 135). Klein (1995, p. 135) définit le développement régional comme « une stratégie relativement cohérente où s'exprime un type de rapport de l'État au territoire dans lequel les régions constituent des instances intermédiaires d'encadrement et de modernisation des structures locales jugées incompatibles avec la poursuite des objectifs associés à la croissance ».

Graduellement, « l'administration étatique s'impose comme le principal acteur dans la régulation du développement, et la nation comme seul cadre donnant cohérence à toutes les actions menées à cette fin » (Weaver et Guton, 1982; Lajugie, 1989 cités dans Klein, 1995, p. 134). Précisons que cette centralisation des pouvoirs publiques contribue à et s'inscrit dans un mouvement plus grand de redéfinition du rapport à l'espace observable dans la plupart des pays occidentaux (Proulx, 2002, p. 135). Celui-ci se traduit par des pratiques spatiales qui dépassent la simple organisation du territoire et de ses ressources pour se concentrer sur l'aménagement du territoire. En d'autres mots, la conception du territoire évolue. On commence à le considérer davantage comme un objet de planification. Intéressons-nous maintenant à un exemple concret de telles pratiques spatiales : le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Nous pourrions ainsi illustrer l'apport de l'État dans le déploiement des pratiques qui ont contribué à faire du territoire un objet de planification.

## 5.2 L'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec

L'idée du BAEQ prend naissance à la fin des années cinquante. L'État qui s'est progressivement investi dans l'aménagement du territoire cherche à moderniser la gestion du territoire (Klein, 2010, p. 141). Il se tourne pour y parvenir vers des plans

d'aménagement plus radicaux (Proulx, 2002, p. 328). En d'autres mots, il décide d'utiliser la région pour expérimenter des projets qu'il aimerait implanter à la grandeur de la province (Simard, 2005, p. 211). À son apogée dans les années 60 et 70, cette démarche de rationalisation de l'aménagement du territoire engendrera de nombreuses initiatives. Aucune ne sera néanmoins comparable à l'expérience du BAEQ qui « se démarque par l'envergure de ses objectifs et du dispositif déployé, ainsi que par les effets qu'elle a déclenchés » (Klein, 2010, p. 141). Qu'elle soit utilisée comme modèle à suivre ou à éviter, cette expérience « deviendra le point de référence à partir duquel seront lancées d'autres initiatives plus partielles » (Simard, 2005, p. 212; Godbout et Collin, 1977, p. 45). Elle fera office, en d'autres mots, d'idéal-type. C'est pourquoi l'étude du BAEQ est tout indiquée pour illustrer le rôle de l'État dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification.

### 5.2.1 Les origines du BAEQ

Le Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (COEB) dépose en 1963 un mémoire à l'intention du gouvernement québécois. Il y demande que l'on fasse de la région du Bas-Saint-Laurent « une expérience-pilote d'aménagement ». Cette démarche s'inscrit dans de nouvelles pratiques territoriales instaurées par la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA) adoptée en 1961. Calquée sur une loi fédérale (l'Agriculture Rehabilitation and Development Act), l'ARDA autorise le gouvernement québécois à tracer, de concert avec les élites locales, une région de planification (Dugas, 1973, p. 283). Le COEB voit dans la région du Bas-Saint-Laurent un endroit parfait pour l'implantation d'un tel projet. Il croit que les conclusions ainsi tirées pourront permettre « [d']amenuiser les difficultés de planification de tout l'espace québécois » (Dionne, 2001, p. 126). Fidèle aux préoccupations territoriales de l'époque, ce mémoire met de l'avant l'importance de la région et de la démocratie pour la réussite de l'expérience. Pour le COEB, il importe de se concentrer, de pair avec l'ensemble de la population, sur la région toute entière

pour assurer son développement. En d'autres mots, la réponse au retard des régions ne doit pas se limiter qu'à la ruralité (Dubé et Martin, 1963).

L'État québécois, qui considère « que le mode de vie pratiqué dans les espaces ruraux n'[est] pas compatible avec les orientations d'une société moderne vers la consommation et le progrès », acquiesce rapidement à cette requête. Rappelons qu'il cherche à accélérer la modernisation de la gestion du territoire (Klein, 2010, p. 141). Il compte également contrer la pauvreté vécue dans la région. Le BAEQ verra le jour la même année. On espère ainsi réussir à faire évoluer les représentations spatiales de l'Est du Québec. Précisons que cette région sera particulièrement créée pour l'expérience. Celle-ci regroupe les Îles-de-la-Madeleine, la Gaspésie ainsi que le Bas-Saint-Laurent<sup>30</sup>. Le BAEQ se veut donc « un plan pilote de modernisation de la région de l'Est du Québec qui [doit] par la suite orienter l'aménagement de l'ensemble du territoire du Québec » (Klein, 2010, p. 141). Il est donc vrai que l'État intensifie son implication dans l'aménagement du territoire québécois au début des années 60 par l'entremise de plans plus radicaux. En adoptant des politiques publiques qui valorisent la planification territoriale, l'État joue même un rôle central dans le déploiement d'initiatives qui envisagent le territoire en tant qu'objet de planification. Penchons-nous désormais sur les orientations du BAEQ afin de comprendre comment cette expérience contribuera au développement de nouvelles pratiques spatiales.

---

<sup>30</sup> Si les élites économiques du Bas-Saint-Laurent initient l'idée du BAEQ, celles de l'Île-de-la-Madeleine et de la Gaspésie y sont plutôt impliquées par la force des choses. C'est le ministre de l'Agriculture qui décidera d'inclure ces deux régions dans le BAEQ (Dionne, 2001, p. 124).

### 5.2.2 Les orientations du BAEQ : deux conceptions du développement en opposition

Le BAEQ représente pour plusieurs chercheurs et praticiens une occasion rêvée. Ils voient dans cette expérience l'opportunité d'expérimenter leur vision du développement. Bien que ces conceptions se concentrent toutes sur le développement du territoire, elles proposent néanmoins des visions différentes du problème et de la solution. Le BAEQ sera d'ailleurs tirailé, tout au long de son déploiement, entre deux conceptions du développement : une technocratique<sup>31</sup> et une plus autogestionnaire (Guy, 1979, cité dans Lapointe et Pilon, 1995, p. 97). La première approche juge les mentalités des communautés rurales dépassées. C'est ce qui expliquerait en majeure partie « l'état de déstructuration économique du territoire » (Dionne, 2001, p. 128). Elle estime d'ailleurs que la modernisation de l'économie doit passer par l'adoption « [d']une attitude moderne de développement, une mentalité d'aménagement » (Dionne, 2001, p. 128). En d'autres mots, il faut faire évoluer les mentalités traditionnelles de la population vers d'autres « plus conformes aux nécessités de l'aménagement » (Dion et Angers, 1971, cités dans Simard, 1979, p. 55).

Selon cette logique, le développement consiste en « l'organisation harmonieuse de l'ensemble des ressources d'un territoire et la mise en valeur de chacune de celles-ci » (rapporté par Morency, 1971, cité dans Simard, 1979, p. 52). Elle mise pour ce faire sur le travail des technocrates et l'utilisation de pratiques d'animation. Ces dernières représentent un moyen de « modifier les mentalités pour que les populations adhèrent

---

<sup>31</sup> Les technocrates, qui misent notamment sur le nationalisme québécois pour justifier le développement de l'appareil étatique (Simard, 1979, p. 32), constituent une nouvelle classe sociale qui s'inscrit dans « bureaucratisation du pouvoir » (Fortin, 1966, p. 7).

aux solutions définies par les technocrates » (Guy, 1979, cité dans Lapointe et Pilon, 1995, p. 97). La deuxième vision, autogestionnaire, mise plutôt sur la participation des communautés tant à la construction ainsi qu'au déploiement des mesures d'aménagement (Dionne, 2001, p. 126). Elle se veut une manière de pallier au déclin du capital social qu'on considère dû aux « économies traditionnelles plus autarciques et locales » souvent présentes en région (Dionne, 2001, p. 126).

Si les aménagistes du BAEQ optent d'abord pour des pratiques autogestionnaires, ils s'en détourneront graduellement au profit de pratiques plus technocratiques. Rappelons toutefois que l'imposition de contraintes spatiales par un groupe d'acteurs ne marque pas pour autant la fin des jeux de pouvoir des forces en conflit (Lefebvre, 1974). Ainsi, le BAEQ continuera d'être mû par ces deux conceptions du développement. Issus de nouvelles approches de développement, le BAEQ contribue donc au déploiement de nouvelles pratiques de planification territoriale. Planification qui représente pour lui « la programmation rationnelle, à un moment donné, dans une perspective sectorielle et territoriale, en collaboration avec la population, des actions nécessaires pour parvenir à un système plus cohérent et plus efficace de relations entre population-organisation-territoire » (BAEQ, 1964, cité dans Simard, 1979, p. 53-54).

### 5.2.3 Le développement des pratiques de participation

Parmi les nouvelles pratiques mises de l'avant par le BAEQ, plusieurs cherchent à favoriser la participation <sup>32</sup>. L'animation sociale, l'éducation populaire et la

---

<sup>32</sup> Le BAEQ « utilise le mot participation dans un sens très large pour parler du rôle que le grand public [...] remplit en exerçant une influence sur l'action des autorités ou en pourvoyant directement aux besoins de la collectivité » (BAEQ, 1966, cité dans Simard, 2009, p. 463).

planification démocratique sont d'ailleurs au centre de plusieurs initiatives du BAEQ (Gourvil, 1979, p. 138). Bien qu'aujourd'hui fondamentales à la lutte contre la pauvreté (St-Germain, 2013, p. 37-38), ces pratiques n'en sont alors qu'à leurs premiers balbutiements. Durant ses quatre années d'existence, le BAEQ déploie d'importants dispositifs de participation (Dionne, 2001, p. 128). Ceux-ci s'articulent en deux phases qui se distinguent par le niveau d'implication des communautés. Rappelons que le BAEQ est tiraillé entre l'approche autogestionnaire et l'approche technocratique qui sera de plus en plus influente (Guy, 1979, cité dans Lapointe et Pilon, 1995, p. 97). La première phase consiste en une vaste enquête-participation à l'échelle locale. Des comités locaux sont formés pour l'occasion dans la plupart des municipalités de la région. On sélectionne les animateurs à même les communautés (Bélanger, 1970, p. 329). On cherche ainsi à impliquer la population dans la modernisation des structures socioéconomiques de l'Est du Québec, mais également à se doter de relais afin de faire évoluer les mentalités (Gourvil, 1979, p. 141). Il faut dire qu'avant même le début de cette enquête-participation, le BAEQ condamne le mode de vie agricole familial dû à sa propension à empêcher la mobilité des familles. Il critique également l'appartenance à la communauté qui, articulée autour de la paroisse, doit désormais évoluer en faveur d'une appartenance plus régionale (Gourvil, 1979, p. 139).

La seconde phase, plus technocratique, se traduit par la création de comités consultatifs régionaux « composés de délégués régionaux (qui forment déjà le bureau de direction du BAEQ), des dirigeants d'entreprises et d'associations régionales, de représentants de ministères et des chercheurs du BAEQ » (Godbout, 1983, p. 54). La population est alors mise de côté au profit d'experts et des élites locales. Ainsi, bien que la participation de l'ensemble de la population constitue un élément inhérent au début du BAEQ, elle s'apparente plutôt à de la « consultation restreinte des élites régionales »

au fur et à mesure que le projet se concrétise (Godbout, 1983, p. 51) et que la logique technocratique gagne du terrain (Guy, 1979, cité dans Lapointe et Pilon, 1995, p. 97). Les dispositifs implantés par le BAEQ contribueront malgré tout au développement et au déploiement des pratiques de participation. Pratiques aujourd'hui centrales à la lutte contre la pauvreté (St-Germain, 2013, p. 137-138).

#### 5.2.4 Le plan final d'aménagement du BAEQ

Le plan final d'aménagement proposé par le BAEQ représente « le premier plan de développement stratégique régional [qui s'inscrit] dans une volonté de dépasser la sempiternelle logique d'exploitation des régions-ressources » (Simard, 2009, p. 462). Déposé en 1966, il regroupe 231 recommandations qui portent sur « tous les secteurs de développement » de la région de l'Est du Québec (Lapointe et Pilon, 1995, p. 96). On y met de l'avant la nécessité d'intervenir sur « une triple dimension : dimension emploi et revenu, dimension institutionnelle et sociale, dimension spatiale <sup>33</sup> » (BAEQ, 1966, cité dans Simard, 2009, p. 469). Pour y parvenir, on y propose notamment de fermer certaines municipalités marginales afin de pouvoir se concentrer sur le développement des centres urbains de la région. On considère que l'étalement de la population est un « obstacle au développement économique » (Lapointe et Pilon, 1995, p. 96). Cette mesure relève d'une logique monocentrique qui mise sur le développement du centre urbain dominant, Montréal, afin d'assurer celui des périphéries (Proulx, 2002, p. 91). Puisqu'il s'est déjà investi dans la décentralisation de plusieurs régions, le gouvernement provincial n'adoptera toutefois pas cette approche.

---

<sup>33</sup> Précisions que la première dimension renvoie à « une stratégie d'abord axée sur la création d'emploi plutôt que sur une simple recherche de croissance et de productivité » (BAEQ, 1966, cité dans Simard, 2009, p. 469). Celle « institutionnelle et sociale » fait pour sa part référence à la volonté d'implanter un système de santé et de services sociaux. La « dimension spatiale » se traduit quant à elle par un désir de renforcer les pouvoirs en matière de gouvernance locale (IDEM).

Il se concentrera plutôt sur plusieurs centres intermédiaires, tels que Sherbrooke et Trois-Rivières, ce qu'on appelle une approche polycentrique (Proulx, 2002, p. 91).

Le mandat du BAEQ ne sera toutefois pas renouvelé par le gouvernement et le BAEQ se verra destitué durant l'année (Simard, 2009, p. 469). Une première entente sera tout de même signée entre les gouvernements fédéral et provincial en 1968 afin de « déterminer la programmation des interventions, les modalités de réalisation et les modalités de financement pour la région » (Gagné, 2001, p. 170). Cette entente ouvrira cependant la porte à un important débat entre le provincial et le fédéral. Ils chercheront tous deux à faire assumer la responsabilité du développement de la région à l'autre. Les deux paliers s'entendent toutefois pour dire que l'objectif de cette démarche est de « changer les structures économiques de la région afin qu'elles répondent aux exigences d'une économie moderne » (Canada, 1968, cité dans Chaledefaud, Dalla Rosa et Di Méo, 1980). Ainsi, l'expérience du BAEQ et le plan final d'aménagement qui en résulte aident l'État à définir l'orientation que doit prendre le développement de l'Est du Québec, et par conséquent de toute la province.

#### 5.2.5 Les Opérations Dignité

Plusieurs municipalités visées par les mesures de modernisation s'opposent aux conclusions du BAEQ (Chadefaud, Dalla Rosa et Di Méo, 1980, p. 112). En désaccord avec la vision verticale du développement promue par le BAEQ (Jean, 2001, p. 210) certaines communautés iront jusqu'à mettre en branle des actions de contestation (Chadefaud, Dalla Rosa et Di Méo, 1980, p. 112). Alors que certains de ces mouvements populaires seront plus « spontanés, ponctuels et éphémères, centrés sur certains thèmes bien particuliers », d'autres seront plus organisés. C'est le cas des Opérations Dignité (Dugas, 1973, p. 287; Lapointe et Pilon, 1995, p. 98).

Réclamant « le droit de vivre "dignement" au pays, de travail et non d'assistance sociale » (Chadefaud, Dalla Rosa et Di Méo, 1980, p. 112), ces Opérations Dignité<sup>34</sup> s'opposent à la fermeture des municipalités marginales. Elles revendiquent également l'intervention du gouvernement pour ce qu'elles considèrent être de meilleures solutions aux problèmes de développement de leur région (Lapointe et Pilon, 1995, p. 98; Bélanger et Lévesque, 1992, p. 9). Ces mouvements populaires cherchent donc à remplacer la logique polycentrique de l'État par une autre vision du développement régional : le développement communautaire (Joyal, 2001, p. 95). Celui-ci « prône le contrôle local des ressources et leur développement intégré à l'échelle locale » (Klein, 2010, p. 142). Ironie du sort, ces initiatives parviendront à générer un mouvement de participation comme en rêvait le BAEQ (Lapointe et Pilon, 1995, p. 98). Elles seront d'ailleurs initiées par « les leaders formés par les animateurs sociaux » du BAEQ et les prêtres des communautés marginales visées (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 8; Gagnon, 1985, p. 89).

Au-delà de quelques revendications propres à la région, ces mouvements populaires de l'Est du Québec partagent plusieurs caractéristiques avec les comités de citoyens qui voient le jour dans les années 60 à Montréal<sup>35</sup> (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 9). Il est vrai que ces comités militent également pour la dignité, en plus de revendiquer des pouvoirs publics des solutions qui peuvent être réalisées « à l'intérieur des institutions déjà existantes ». (McGraw, 1978, cité dans Bélanger et Lévesque, 1992, p. 9). Pour Bélanger et Lévesque (1992, p. 8), l'apparition de tels mouvements populaires ne serait

---

<sup>34</sup> Il y aura trois Opérations Dignité qui se dérouleront en 1970, 1971 et 1972 (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 8).

<sup>35</sup> Précisions que si ces comités citoyens verront également le jour dans d'autres villes telles que Québec, ceux-ci n'y seront pas autant nombreux qu'à Montréal (Godbout et Collin, 1977, p. 25).

pas surprenante puisque « les transformations du capitalisme de l'après-guerre et l'instauration de la société de consommation ont entraîné une transformation non seulement des conditions de travail mais également des conditions de vie ». Ainsi, les Opérations Dignité représentent des forces contestataires qui s'opposent à la manière dont l'État tente de redéfinir le territoire.

#### 5.2.6 Le BAEQ et l'évolution des pratiques territoriales

L'analyse du BAEQ nous a permis d'illustrer comment le gouvernement québécois intensifie la modernisation de sa gestion du territoire par l'entremise de plans plus radicaux (Klein, 2010, p. 141; Proulx, 2002, p. 328). Il contribue ainsi à la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Ces préoccupations territoriales se traduisent notamment par le déploiement de pratiques de développement régional. Nous avons toutefois remarqué que le BAEQ sera tiraillé entre deux visions du développement : une autogestionnaire et une plus technocratique. Rappelons que le BAEQ se veut un « élément déclencheur du réveil de la population face à la prise en charge de son devenir socio-économique » (Lapointe et Pilon, 1995, p. 97). C'est pourquoi plusieurs pratiques de participation, aujourd'hui centrales à la lutte contre la pauvreté, sont alors promues. Bien que les conclusions du BAEQ aident l'État à statuer sur les mesures de développement régional à adopter, nous avons pu constater qu'elles s'attirent plusieurs critiques des communautés visées. À cet égard, les Opérations Dignité représentent des forces contestataires qui s'opposent à la manière dont l'État tente de redéfinir le territoire. Les forces dominantes en conflit se divisent donc entre des acteurs populaires qui revendiquent l'autonomie au sein de leur communauté et l'État qui tente d'imposer des mesures centralisées de planification (Lefebvre, 1974).

Ainsi, l'expérience du BAEQ représente une « une étape cruciale dans l'histoire de l'administration publique québécoise dont les retombées ont profondément transformé la logique du développement territorial au Québec » (Simard, 2009, p. 457). Elle s'inscrit dans un mouvement de pratiques étatiques d'aménagement du territoire qui aura d'importants impacts sur la production de l'espace québécois, et qui plus est sur la spatialité des interventions publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux (Godbout, 1985, p. 127). Nous reviendrons néanmoins davantage sur ces effets au point 5.5. Pour le moment, concentrons-nous sur deux autres mesures de planification instaurées par l'État dans le cadre de la modernisation de ses pratiques en matière de gestion du territoire : les régions administratives et l'OPDQ. Nous chercherons ainsi à confirmer que l'engouement pour les pratiques territoriales ne se limite pas au BAEQ.

### 5.3 Les régions administratives et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ)

L'expérience du BAEQ s'est avérée être un exemple révélateur du rôle de l'État dans le déploiement du développement régional (Simard, 2009, p. 476-477). Elle n'est toutefois pas la seule mesure qui émerge de ces nouvelles pratiques de planification territoriale (Sokoloff, 1984, p. 252). Cette modernisation de la gestion du territoire n'est pas propre à l'expérience du BAEQ. Intéresserons-nous brièvement à deux autres institutions respectivement créées en 1967 et 1969 : les régions administratives ainsi que l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) (Klein, 2010, p. 139). Les structures territoriales créées par les régions administratives seront d'ailleurs reprises lors de l'implantation des CLSC que nous aborderons au chapitre suivant.

### 5.3.1 Les régions administratives

On compte au milieu des années 60 « vingt-six systèmes différents de découpage territorial au sein de l'appareil de l'État » (Simard, 2009, p. 472). Le gouvernement, confronté à ce capharnaüm, cherche à harmoniser la carte administrative des régions québécoises. Il instaure pour ce faire les régions administratives en 1967. Elles consistent en « des périmètres administratifs suffisamment grands et suffisamment peuplés pour entraîner une meilleure efficacité administrative et une planification régionale adéquate » (Dugas, 1986, p. 196). L'État pense ainsi parvenir à renforcer ou engendrer, selon le cas, le développement de chacune de ces régions (Dugas, 1986, p. 196; Klein, 1995, p. 137, 141). Il s'appuie sur l'idée monocentrique que chaque région se doit, pour subsister, de s'organiser autour d'un pôle économique urbain. Les dix régions administratives ainsi créées seront d'ailleurs délimitées selon les « pôles régionaux de développement » (Proulx, 2002, p. 37). C'est pourquoi les régions administratives s'inscrivent pour Dugas (1986, p. 196) dans « une idéologie de développement et de réorganisation spatiale axée sur une rationalité qui passe par l'urbanisation et la restructuration municipale ».

### 5.3.2 L'OPDQ

L'OPDQ résulte de la fusion entre deux institutions qui travaillent à l'aménagement du territoire dans les années 60 : le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) et l'Office de développement de l'Est du Québec (ODEQ)<sup>36</sup> (Vermot-Desroches, 2012, p. 497-498). Fondé en 1969, son mandat est de « conseille[r] le gouvernement et les

---

<sup>36</sup> Précisions que l'État attribue, en 1961, le mandat au COEQ de « présenter un plan d'aménagement économique le plus rationnel et le plus efficace possible » (Vermot-Desroches, 2012, p. 498). C'est notamment de lui que s'inspira le COEB pour la création du BAEQ (Simard, 2005, p. 211-212) L'ODEQ est, quant à lui, mis sur pied par l'État suite aux recommandations du BAEQ. Son mandat est de « coordonner l'intervention des ministères et des organismes gouvernementaux chargés d'appliquer l'entente » interministérielle qui résulte du plan d'aménagement final du BAEQ (Simard, 2009, p. 470).

ministères sur les orientations du développement du Québec, et [de] coordonne[r] un certain nombre d'actions de développement régional » (OPDQ, 1975). Il lui revient notamment de « coordonner la planification dans les dix régions administratives », « le développement des pôles régionaux de développement » ainsi que « l'action des nouvelles délégations régionales » (Lefebvre, 2016, p. 3). Mentionnons qu'il contribue aussi, avec la création des Conseils régionaux de développement, à la consécration des desseins de régionalisme fonctionnel de l'État (Proulx, 2002, p. 144).

Il commandera également à trois chercheurs universitaires, Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld, « de définir des objectifs de développement en tenant compte d'un aménagement optimal du territoire » (Vermot-Desroches, 2012, p. 498). S'appuyant sur le concept de pôle de développement, le rapport HMR, issu de cette réflexion, met de l'avant l'idée que « le renforcement de l'économie de toutes les régions québécoises doit désormais passer par le renforcement de l'économie montréalaise » (Polèse et Shearmur, 2003, p. 63). C'est ce qu'on appelle une approche monocentrique. Comme nous l'avons déjà abordé, l'État n'adoptera toutefois pas une telle logique, mais plutôt une approche polycentrique (Proulx, 2002, p. 91). Bien qu'il rompe avec la logique de développement régional mise de l'avant dans les années 60, il vient quand même confirmer « la volonté gouvernementale de diriger un développement planifié » (Vermot-Desroches, 2012, p. 499).

### 5.3.3 Les régions administratives et l'OPDQ : évolution des pratiques territoriales

Les régions administratives ainsi que l'OPDQ font donc partie des « structures et institutions vouées à l'application de politiques volontaires de développement régional et de planification du territoire » mises sur pied par le gouvernement québécois dans les années 60 (Klein, 1995, p. 137). Rappelons que le gouvernement québécois instaure ces antennes régionales afin de s'assurer un meilleur contrôle du territoire (Sokoloff,

1984, p. 252; Dugas, 1986, p. 197-198). Il cherche également à pallier à la pauvreté vécue dans toute la province. Alors que l'appareil gouvernemental prend de plus en plus d'expansion, il est vrai que l'État se concentre au même moment sur « la centralisation du pouvoir et à la décentralisation des structures bureaucratiques d'exécution ». Les nouveaux organismes ministériels ainsi créés reposent d'ailleurs sur l'articulation avec les instances régionales et locales en place (Sokoloff, 1984, p. 252). Par cette modernisation de la gestion du territoire (Klein, 2010, p. 141), l'État « instaur[e] un cadre étatique de gestion cohérent et synchronisé, dont le prix est la dissociation de la gestion du développement et du territoire » (Klein, 1995, p. 137).

Ainsi, les mécanismes d'aménagement du territoire déployés par le gouvernement québécois évoluent vers « une théorie qui ne cherche plus à aider directement les régions touchées par la pauvreté ou le déclin mais qui vise au [sic] développement de tout un territoire à partir de zones particulières qui économiquement sont déjà actives ou jouissent d'un potentiel promoteur » (Vermot-Desroches, 2012, p. 498) Ces pratiques ne sont pas exclusives à l'expérience du BAEQ, mais se concrétisent également avec l'implantation d'institutions territoriales telles que les régions administratives et l'OPDQ.

#### 5.4 Les effets du développement régional sur la production de l'espace

L'étude de la montée des pratiques de développement régional nous a permis de mettre en lumière le rôle central de l'État dans l'aménagement du territoire dans les années 60. C'est d'ailleurs par la modernisation de ses politiques territoriales qu'il contribue à faire du territoire un objet de planification. Si l'État s'implique auparavant peu dans l'aménagement du territoire, rappelons qu'il intensifie son investissement dans les

années 60 par l'entremise de plans d'aménagement plus importants (Proulx, 2002, p. 328). Poussé par des principes keynésiens, il est vrai que l'État tente dans un premier temps « d'introduire de nouvelles modalités de gestion des espaces locaux » (Klein, 1995, p. 137). Nous avons toutefois constaté que ces modalités s'avéreront « incompatibles avec les modalités de régulation implantées dans les communautés locales » (Klein, 1995, p. 137). C'est pourquoi elles feront face à d'importants mouvements de contestation. Réajustant le tir, l'État se concentre ensuite, vers la fin des années 60, sur « la création [de] structures intermédiaires qui, sans remplacer les institutions locales, les encadrent et assurent leur compatibilité avec l'État » (Dionne, Klein et Larrivée, 1986 cités dans Klein, 1995, p. 137). Nous pouvons notamment penser aux régions administratives que nous venons d'aborder (Klein, 1995, p. 137).

Justifié par la nécessité de « réformer l'organisation de divers territoires qui composent l'espace national », on assiste dans les années 60 à « une réforme en profondeur de nos structures politico-administratives locales » (Proulx, 2002, p. 139). Dans un tel contexte, « les régions deviennent des instruments au service de la planification nationale et du développement régional » (Klein, 1995, p. 135). Il y a « fragmentation verticale du pouvoir décisionnel (national-local) en instituant formellement deux nouveaux échelons intermédiaires dans les responsabilités publiques » (Proulx, 2002, p. 141). Nous approfondirons maintenant quelques effets de ces pratiques de développement régional sur la production de l'espace. Nous aborderons la consolidation de la gouvernance étatique, l'essor des technocrates et des pratiques de participation ainsi que la mise à l'écart de l'échelle locale.

#### 5.4.1 La consolidation de la sphère politique

L'investissement de l'État dans les affaires locales contribue à faire de lui ce que Klein (1995, p. 134) appelle un « quasi-État nation ». En d'autres mots, l'État s'impose

comme le seul apte à « planifier, développer, intervenir, tant dans l'économie que dans les affaires sociales » (Simard, 2005, p. 141). Rappelons qu'il agit ainsi d'abord afin de pallier les difficultés de l'Église ainsi que l'insuffisance des communautés locales (Simard, 2005, p. 138). Il s'appuiera ensuite sur la nécessité de moderniser la sphère politique. Bien que nous en ayons peu parlé, rajoutons que cette modernisation de la sphère politique s'appuie également sur des principes de nationalisme et d'émancipation collective. Principes qui sont principalement portés par une nouvelle classe sociale en pleine expansion : les technocrates (Sokoloff, 1984, p. 253). C'est d'ailleurs à ce moment qu'on commence à utiliser le terme Québécois pour identifier ceux qui étaient auparavant considérés Canadiens français (Simard, 2005, p. 99). Ainsi, de nombreuses politiques étatiques incorporent, dans les années 60, « progressivement les considérations territoriales (locales et régionales) dans leur application » ce qui contribue à la consolidation de la sphère politique (Proulx, 2002, p. 143).

#### 5.4.2 L'essor des technocrates et des pratiques de participation

Derrière la consolidation des pouvoirs de l'État ainsi que le gonflement de l'appareil étatique se cachent de nouveaux acteurs : les technocrates (Simard, 2005, p. 146, 161). Ils représentent une classe importante de fonctionnaires qui s'affèrent à « faire de l'État québécois le premier organisateur et le moteur réel du développement de la société » (Simard, 1979, p. 33). Comme nous venons de l'aborder, ils sont convaincus de l'importance de l'étatisme et du nationalisme (Fortin, 1966, cité dans Simard, 1979, p. 32). Ils désirent d'ailleurs éloigner le clergé ainsi que les élites locales des affaires de l'État (Gagnon, 1985, p. 88). Au cœur de la modernisation de l'appareil étatique, ils cherchent à modifier les représentations spatiales traditionnalistes qui valorisent la ruralité au profit d'un mode de vie plus moderne axé sur la croissance économique (Klein, 1995, p. 137). Ils utilisent pour ce faire les pratiques de participation, d'animation et d'information comme un outil d'administration sociale (Simard, 1979,

p. 40-41). Elles leur permettent de faciliter l'acceptation sociale des transformations proposées (Simard, 1979, p. 39).

Ces nouvelles pratiques de participation ont eu pour résultat « de renouveler aussi bien les relations de pouvoir politique que les notions d'éducation syndicale et d'éducation » (Fortin, 1966, p. 6). Celles-ci ne sont toutefois pas propres aux initiatives institutionnelles. Les Opérations Dignité ainsi que les Comités de citoyens s'inscrivent également, quoique de manière critique, dans le mouvement de participation qui prend de l'ampleur au sein de la société québécoise (Lesemann, 1979, p. 5-6). À la fois utilisée par les groupes citoyens et institutionnels, « l'animation sociale témoigne du passage d'une pratique sociale enracinée dans les institutions religieuses vers une autre puisant ses sources dans les principes de la participation populaire et de l'intervention collective professionnelle » (Jetté, 2008, p. 49). Ainsi, les pratiques de participation représentent des outils de planification sociale pour les technocrates et un levier de « démocratie sociale » pour les groupes sociaux (Lesemann, 1979, p. 5). Les pratiques de participation ainsi que les contestations qu'elles ont suscitées ont chacun à leur manière contribué à faire du territoire un objet d'intervention et de planification.

#### 5.4.3 La mise à l'écart de l'échelle locale

La sphère politique n'est pas la seule marquée par l'essor des pratiques de planification territoriales. Le rapport qu'entretiennent les échelles nationale et locale subit également d'importantes transformations. Les pratiques de participation qui émergent des plans plus radicaux d'aménagement illustrent une nouvelle approche de l'État envers les régions. Il est vrai que l'adoption de la loi ARDA en 1961 marque une nouvelle stratégie de développement face aux périphéries auparavant ignorées (Chadefaud, Dalla Rosa et DiMéo, 1980, p. 109-110). Alors que les affaires locales sont auparavant laissées aux municipalités (Proulx, 2002, p. 134), l'État ne semble plus considérer à

partir des années 60 les périphéries « comme un système différent de l'État, avec lequel il fa[ut] aménager les relations, négocier les décisions » (Godbout, 1985, p. 126). Dès lors, les communautés ainsi que les citoyens cessent d'être conçus comme autonomes et représentent des bénéficiaires, des usagers aux yeux de l'État (Godbout, 1985, p. 126). Dans un tel contexte, l'échelle locale devient un système passif (IBIDEM). Les pratiques spatiales étatiques contribuent donc à faire du local « soit le dernier échelon du central, soit son lieu d'intervention » (Godbout, 1985, p. 126).

### 5.5 Les politiques territoriales des années 60

L'étude des politiques territoriales des années 60 nous a permis de mettre en évidence le rôle de l'État dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Rappelons que ces nouvelles préoccupations en matière d'aménagement du territoire s'inscrivent dans la construction de l'État québécois (Klein, 2010, p. 140-141). Il est vrai que l'État accroît son intervention dans les affaires locales à partir des années 30. Les institutions religieuses et les municipalités sont alors incapables de continuer à assurer leurs fonctions sociales traditionnelles (Simard, 2009, p. 32; Proulx, 2002, p. 135-136). Poussé par des principes keynésiens, l'État se lance dans la centralisation progressive des pouvoirs (Proulx, 2002, p. 135).

Quoique d'abord peu investi dans l'aménagement du territoire, nous avons constaté que l'État cherche à accélérer la modernisation de ses politiques territoriales au début des années 60 (Klein, 2010, p. 141). Il mise pour ce faire sur des plans d'aménagement plus radicaux qui visent le développement des régions (Proulx, 2002, p. 138). Puisqu'il représente un exemple typique de ces plans d'aménagement, c'est pourquoi nous nous sommes intéressés au BAEQ (Simard, 2005, p. 212). Son examen nous a d'ailleurs

permis d'illustrer le rôle central de l'État dans le déploiement de pratiques de planification territoriale. Rappelons que l'État encourage l'essor de telles pratiques par l'adoption de politiques publiques qui facilitent le développement régional (Dugas, 1973, p. 283). Nous avons également pu observer que l'expérience du BAEQ contribue au déploiement de nouvelles pratiques de participation (Gourvil, 1979, p. 138). Ces pratiques de participation sont d'ailleurs aujourd'hui centrales à la lutte contre la pauvreté (St-Germain, 2013, p. 37-38).

La démarche du BAEQ ainsi que le plan final d'aménagement qui en résulte n'ont, quant à eux pas fait l'unanimité. Il est vrai que les nouvelles dynamiques spatiales que l'État tente d'imposer sont loin de déclencher la mobilisation souhaitée. Elles se heurteront plutôt à la contestation des communautés visées (Chadefaud, Dalla Rosa et Di Méo, 1980, p. 112). Devant ce mouvement populaire, l'État se tourne vers la création d'antennes régionales (Sokoloff, 1984, p. 252; Dugas, 1986, p. 197-198). Il abandonne ainsi son idée de remplacer les institutions locales en place et cherche plutôt à les encadrer et à les intégrer à l'appareil étatique (Dionne, Klein et Larrivée, 1986 cités dans Klein, 1995, p. 137). Nous avons approfondi à cet égard les régions administratives ainsi que l'OPDQ. Cela nous a d'ailleurs permis de confirmer que ces pratiques de planification territoriales ne se limitent pas qu'à l'expérience du BAEQ.

Ainsi, l'approfondissement des politiques territoriales des années 60 nous permet d'affirmer que la question régionale a « défini le modèle de planification étatique au Québec » (Gagnon, 1985, p. 88). L'essor des pratiques de développement régional ont d'ailleurs contribué, comme nous l'avons vu, à la consolidation de la gouvernance étatique ainsi qu'à l'essor des technocrates et des pratiques de participation (Simard,

1979, p. 40-41, 146). Dans un tel contexte, le local, sur lesquelles les forces dominantes s'appuyaient auparavant pour assurer leur légitimité, est mis à l'écart. En d'autres mots, on se représente le local comme un réceptacle passif qu'il est possible d'organiser (Godbout, 1985, p. 126). Les pratiques spatiales ne se limitent plus à l'organisation du territoire et de ses ressources à partir des années 60 (Proulx, 2002, p. 135). Elles évoluent plutôt vers l'aménagement du territoire et se concrétiseront même à travers des plans d'aménagement plus radicaux (Klein, 2010, p. 141; Proulx, 2002, p. 135). Le territoire devient sans contredit graduellement objet de planification à partir des années 60.

## CHAPITRE VI

### L'INSTITUTIONNALISATION DES PRATIQUES DE PLANIFICATION TERRITORIALE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LES CENTRES LOCAUX DE SERVICES COMMUNAUTAIRES (CLSC)

Signe de la normalisation des pratiques spatiales déployées au début des années 60 (Proulx, 2002, p. 328), l'État adopte des mesures de planification territoriale dans des domaines autres que le développement régional à partir des années 70. En plus de s'investir dans les affaires locales (Proulx, 2002, p. 135-136), l'État a graduellement intégré à ses fonctions la gestion de l'éducation, de la santé et des services sociaux (Brunelle, 1978 cité dans Klein, 2010, p. 140). Devant l'explosion des dépenses reliées aux mesures providentielles, l'État cherche à réformer l'appareil étatique dès la deuxième moitié des années 60 (Prud'homme, 2012, p. 88). Cette réforme se traduit notamment par l'institutionnalisation de pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté. Nommons à cet égard l'implantation des CLSC en 1971 (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54). Inspiré par la multiplication des pratiques de participation qui découlent de l'expérience du BAEQ (Lesemann, 1979, p. 5-6), l'État cherche ainsi à faciliter la prise en charge des communautés (Godbout et Martin, 1974, p. 28). L'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification dépasse l'expérimentation dans les années 70 et devient une pratique courante de la lutte contre la pauvreté.

Afin de comprendre ce qui a mené à l'institutionnalisation de pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté, il importe de nous intéresser aux pratiques spatiales qui entourent cette réforme. Nous aborderons dans un premier temps la *Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (CDSBS) ainsi que la *Loi sur la santé et les services sociaux* (LSSS). Ces mesures représentent les premiers jalons de la réforme sociosanitaire. Elles sont à l'origine de l'adoption du territoire en tant qu'objet de planification dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (Jetté, 2008, p. 71). Nous nous pencherons ensuite sur les groupes populaires de services. Nous ciblerons ainsi certaines initiatives de participation récupérées par l'État. Puisqu'ils incarnent plusieurs des dynamiques spatiales que l'État tente de déployer au sein du nouveau réseau sociosanitaire, nous étudierons ensuite les CLSC (Lesemann, 1979, p. 7-8). Nous en profiterons pour nous intéresser à certains acteurs qui s'opposent aux contraintes spatiales issues des CLSC. Ils représentent des forces contestataires qui contribueront à la construction d'un nouveau rapport à l'espace. Nous aborderons ensuite les effets de ces pratiques territoriales sur la production d'une nouvelle territorialité de l'intervention sociale. Nous ferons finalement état des conclusions qu'il est possible de tirer de l'étude des dynamiques spatiales des années 70.

### 6.1 La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social

L'adoption de pratiques territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté résulte d'une démarche de rationalisation de l'appareil étatique (Renaud, 1977, p. 134). Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les années 60 sont marquées par l'essor de l'État québécois (Proulx, 2002, p. 135). Cette effervescence fait place à une période de consolidation et de réorganisation de l'appareil étatique dans les années 70 (Dugas, 1984, cité dans Klein, 2010, p. 142). Cette réforme touche notamment le système sociosanitaire (Jetté, 2008, p. 70). L'État met sur pied en 1966 une commission d'enquête afin d'évaluer « la création d'un régime public complet et universel

d'assurance contre les frais médicaux » (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 11). Souvent désignée par le nom de *Commission Castonguay-Nepveu*, cette commission est plutôt baptisée *Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*. Son mandat est de conseiller l'État sur l'adhésion au programme d'assurance-maladie à frais partagés proposé par le fédéral en 1965 (Bourque et Avignon, 2015, p. 89). Bien qu'elle doive permettre de palier les effets insidieux engendrés par l'adoption de l'assurance-hospitalisation<sup>37</sup>, cette mesure inquiète l'État qui craint l'explosion des coûts de soins de santé (Bélanger, 1992, p. 51-52). Puisqu'il désire éviter qu'une telle situation ne se produise, l'État mandate également la CDSBS d'enquêter sur l'ensemble du système sociosanitaire (Castonguay et al., 1967, p. XI).

L'adhésion au programme d'assurance-maladie est rapidement approuvée par les commissaires. Elle est adoptée en 1970. L'examen du secteur de la santé et des services sociaux s'avérera être un plus important chantier (Renaud, 1977, p. 128). L'État est alors confronté aux « problèmes sociaux [qui] ne peuvent plus être abordés comme des problèmes individuels ni résolus exclusivement au niveau de la famille et de la communauté locale » depuis l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation (Castonguay et al., 1967, p. XI). Il fait également face à la multiplication des régimes et des mesures de sécurité sociale depuis la crise financière des années 30 ainsi que la Deuxième Guerre mondiale. L'État veut se servir de la CDSBS afin de redéfinir le « rôle des organismes et des individus œuvrant dans les domaines de la santé et du bien-être social » (IDEM). Il cherche donc, dans les mots de Lefebvre (1974), à broser

---

<sup>37</sup> La gratuité des frais hospitaliers avait encouragé les patients à se tourner vers le milieu hospitalier. La consultation d'un médecin de famille était demeurée payante. La facture des soins hospitaliers, les plus dispendieux du système de santé, avait alors rapidement augmenté (Bourque et Avignon, 2015, p. 89).

un portrait de l'*espace vécu* afin d'imposer un nouvel *espace conçu* plus cohérent, de nouvelles pratiques spatiales.

#### 6.1.1 Les recommandations de la commission

Les travaux de la *Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* se déroulent jusqu'en 1972. Ils traitent de sujets variés qui dépassent les domaines de la santé et des services sociaux (Bourque et Avignon, 2015, p. 90; Bélanger, 1992, p. 52). Les commissaires rédigent 7 volumes et 28 annexes (Jetté, 2008, p. 71). On y retrouve plusieurs recommandations qui doivent permettre de réformer le système sociosanitaire. Précisons que seules les recommandations qui ont poussé l'État à institutionnaliser des pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté seront abordées. Nous nous pencherons donc sur la nationalisation des institutions, le concept de médecine globale ainsi que la décentralisation (Renaud, 1977, p. 136-137). Puisqu'ils incarnent les dynamiques spatiales que les commissaires suggèrent d'imposer (MAS, 1973 cité dans Jetté, 2008, p. 77), nous nous intéresserons aussi aux Centres locaux de santé (CLS) qui évolueront pour devenir plus tard des CLSC (Bélanger, 1992, p. 53).

La nationalisation des institutions représente le principe fondateur de la réforme (Bélanger, 1992, p. 53). Les commissaires la considèrent essentielle afin de rationaliser le système de santé (Renaud, 1977, p. 134). Ils proposent notamment de nationaliser les établissements qui assurent la distribution des soins sociosanitaires à l'échelle locale. Ils pensent ainsi pouvoir améliorer la qualité des soins offerts (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 12). La réforme doit également s'appuyer sur des principes de *médecine globale*. La médecine globale s'oppose à la conception traditionnelle de la santé qui, en se concentrant uniquement sur le traitement de la

maladie, néglige l'impact des facteurs sociaux, tels que la pauvreté (Gosselin, 2001, p. 88). Il importe pour les commissaires de valoriser la médecine préventive et, plus concrètement, de développer les soins de première ligne (Renaud, 1977, p. 136-137). Puisque les services préventifs sont moins dispendieux que les soins hospitaliers, les commissaires comptent limiter, avec une telle approche, les coûts reliés à l'étatisation du système socio-sanitaire (Vaillant, 1983, cité dans Bourque, 1988, p. 48).

Afin d'inciter les citoyens à privilégier l'utilisation de services préventifs, la décentralisation des services est conseillée (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 11). Les commissaires sont confiants d'ainsi pouvoir améliorer l'accessibilité au réseau socio-sanitaire (Vaillant, 1938, cité dans Bourque, 1988, p. 48). Ils espèrent aussi réussir à estomper les disparités régionales. Rappelons que les régions ne sont pas équitablement desservies par les services socio-sanitaires à cette époque (Godbout et Martin, 1974, p. 25; Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 11). Les commissaires suggèrent également de décentraliser le pouvoir décisionnel vers les dix régions administratives existantes (Renaud, 1977, p. 137). Ils désirent fournir l'autonomie nécessaire aux communautés locales afin qu'elles puissent choisir des services adaptés à leurs besoins (Godbout et Martin, 1974, p. 39). Il ne faut toutefois pas se méprendre sur les intentions des commissaires. Ceux-ci ne s'opposent pas à la centralisation déjà entamée par l'État. Ils cherchent plutôt à faciliter le développement du nouveau réseau universel public (Jetté, 2008, p. 72-73).

S'appuyant sur l'ensemble de ces recommandations, les commissaires préconisent l'instauration d'un réseau de Centres locaux de santé (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 12). Ils veulent faire de ces institutions la porte d'entrée du système socio-sanitaire.

On leur rajoutera plus tard une vocation communautaire afin d'en faire des CLSC (Bélanger, 1992, p. 53). Ces centres doivent assurer la prise en charge des communautés à l'échelle locale (Godbout et Martin, 1974, p. 28). Les commissaires les imaginent composés d'équipes pluridisciplinaires dont le travail consisterait à assumer la distribution des soins généraux (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 12). Ils permettraient d'intégrer l'offre de soins alors sous la responsabilité du système privé, en plus d'assurer la prévention et la gestion de la santé prise en charge par le système public (Godbout et Martin, 1974, p. 27). Pour les commissaires, ils représentent un élément essentiel de la restructuration du système sociosanitaire (MAS, 1973 cité dans Jetté, 2008, p. 77).

Favorables au déploiement de l'appareil étatique, les commissaires cherchent donc à consolider le rôle de l'État au sein du système sociosanitaire (Renaud, 1977, p. 137). Ils misent pour ce faire sur la nationalisation des institutions sociosanitaires ainsi que l'implantation d'une structure préventive universelle. Ces principes d'universalité encouragent les commissaires à appuyer la centralisation déjà entamée par l'État (Jetté, 2008, p. 72-73). Bien que les commissaires valorisent la décentralisation des services à l'échelle locale (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 11), l'étatisation du système sociosanitaire appelle à l'aplanissement des disparités régionales. Le CLS, qui deviendra plus tard CLSC, représente d'ailleurs un exemple typique des nouvelles dynamiques spatiales que les commissaires proposent de déployer (MAS, 1973 cité dans Jetté, 2008, p. 77).

## 6.2 La Loi sur la santé et les services sociaux

L'État se sert des recommandations de la Commission Castonguay-Nepveu afin de légitimer sa réforme du système de la santé et des services sociaux (Renaud, 1977, p. 138). Il cherche avec cette dernière à instaurer de nouvelles structures organisationnelles. Elles lui permettront d'optimiser les ressources qu'il investit dans le réseau sociosanitaire (Jetté, 2008, p. 87). C'est pourquoi il adopte la *Loi sur la santé et les services sociaux* en 1971. Elle vise à remédier à la nature archaïque des pratiques de l'ancien modèle libéral (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 13). Rappelons que l'État n'intervenait que très peu dans les affaires locales avant les années 60. La distribution des soins sociosanitaires reposait alors sur les organismes confessionnels de charité ainsi que les municipalités (Renaud, 1977, p. 129; Morel, 2002, p. 33). En remplaçant graduellement ces acteurs dans les années 60, l'État a institutionnalisé son « rôle [...] en tant que responsable et de la santé de la population et des soins aux malades » (Renaud, 1977, p. 133).

Avec cette réforme, il consolide cette position providentialiste (Jetté, 2008, p. 70, 76). Soyons clairs, la LSSS ne cherche pas à remettre en question les fondements des pratiques de l'ancien modèle libéral (Jetté, 2008, p. 87). Elle établit plutôt les rôles et limites de chacun des établissements du nouveau système sociosanitaire (Renaud, 1977, p. 139). Ce dernier se décline en quatre types d'établissements : les centres d'accueil, les centres hospitaliers, les centres de services sociaux (CSS) et les CLSC (Jetté, 2008, p. 71). L'État mise sur le déploiement d'un réseau public afin de restructurer le système sociosanitaire (Jetté, 2008, p. 76). Il est donc peu enclin à soutenir les pratiques de participation qui se sont multipliées depuis l'expérience du BAEQ. Il pense plutôt que la pérennisation de ces groupes populaires doit passer par « un processus d'institutionnalisation/étatisation de l'action sociale trouvant son aboutissement dans

la création d'un réseau de CLSC couvrant l'ensemble du territoire québécois » (Jetté, 2008, p. 110). Ainsi, l'État tente d'imposer grâce à la LSSS de nouvelles dynamiques spatiales qui lui permettront de faciliter la centralisation du système sociosanitaire. À partir des années 70, l'utilisation de pratiques territoriales ne se limite plus au développement régional et s'étend aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

#### 6.2.1 Jeux de pouvoirs et refonte du projet de loi

Le projet de loi 65 tel qu'initialement déposé rencontre de fortes résistances. Les professionnels du système sociosanitaire sont « peu enclins à partager le pouvoir qu'ils détenaient dans l'ancien régime libéral » (Jetté, 2008, p. 74). Les groupes populaires sont en désaccord avec la conception de la participation qui y est promue. Ils la trouvent factice. Pour eux, elle ne fera qu'aliéner les communautés (Robin, 1984, cité dans Jetté, 2008, p. 111). Bien qu'une diversité d'acteurs soit invitée en commission parlementaire, les regroupements de médecins et d'hôpitaux ont davantage d'influence. Suite aux débats, le projet de loi est d'ailleurs révoqué et une refonte est proposée. Ce nouveau projet de loi est adopté en 1971 et deviendra la LSSS (Jetté, 2008, p. 71). Il est plus souple à l'égard des médecins et des hôpitaux que l'était le premier projet de loi. L'application des principes de participation et de décentralisation y est notamment amoindrie (Jetté, 2008, p. 74). Ainsi, « la prise en charge étatique [...], dans le projet de loi 65, devient un nouveau compromis associant une régulation administrative de l'État avec le maintien de l'autonomie locale, en particulier, des groupes de médecins et d'hôpitaux » (Bergeron et Lemieux, 1992, p. 14).

Comme le dirait Jessop (1997), la LSSS résulte des rapports de force qui se produisent lors, et en marge, des débats de la commission parlementaire. C'est pourquoi les recommandations de la CDSBS ne seront qu'en partie appliquées. Alors que le

gouvernement cherche à imposer de nouvelles dynamiques spatiales qui s'appuient sur la décentralisation et la participation, les groupes de médecins et d'hôpitaux ont réussi à influencer les nouveaux mécanismes de gouvernance à leur avantage. Cela n'empêchera toutefois pas l'État de centraliser le système sociosanitaire avec la LSSS (Jetté, 2008, p. 71). La réforme qui s'en suivra va d'ailleurs « profondément restructurer le système sociosanitaire au Québec à partir des principes d'accessibilité, d'universalité et de gratuité des services » (Gouvernement du Québec, 1971, cité dans Jetté, 2008, p. 70). Maintenant que nous connaissons les principes à l'origine de la réforme, il importe d'aborder les groupes populaires de services. Leurs principes de participation seront récupérés par l'État et se concrétiseront par l'adoption de pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (Godbout et Martin, 1974, p. 2).

### 6.3 Les groupes populaires de services

Au moment où l'État se lance dans sa réforme du système sociosanitaire, plusieurs comités de citoyens explorent de nouvelles modalités d'intervention. Confrontés aux limites de leurs pratiques (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 10), certains se tournent vers l'offre de services. On les appelle les groupes populaires de services (Godbout et Collin, 1977, p. 61-62). Ils misent sur les bienfaits intégrateurs de la participation au lieu de se concentrer sur la santé (Lesemann, 1979, p. 6). Critiques des pratiques issues de l'animation sociale mise de l'avant par le BAEQ, ils remettent en question le rôle des animateurs sociaux au sein des comités citoyens (Godbout et Collin, 1977, p. 67). En fait, ils « contest[ent] la consommation passive et la soumission imposées par les interventions de l'État et les services bureaucratisés » (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 53). C'est pourquoi les groupes populaires de services essaient de répondre seuls aux problèmes de leur communauté (McGraw, 1978, cité dans Bélanger et Lévesque, 1992, p. 11). En fait, ils se veulent une alternative aux services distribués tant par l'État que le secteur privé (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 12). Ils ne cesseront pour autant de

revendiquer l'amélioration des droits sociaux et l'augmentation des services étatiques. Ainsi, « de demandeur d'État, le mouvement [populaire] s'est transformé en critique des interventions de l'État » (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 53). Ils joueront d'ailleurs un rôle important dans la redéfinition des dynamiques spatiales que l'État tente d'imposer avec sa réforme et plus concrètement les CLSC.

### 6.3.1 Les cliniques populaires

Les cliniques populaires s'opposent aux pouvoirs et privilèges habituellement accordés aux médecins (Lesemann, 1979, p. 5). Elles sont à la fois composées de professionnels de la santé et de citoyens dont l'alliance est fondamentale. Elles « cherchent ainsi à renouveler aussi bien les pratiques professionnelles que les pratiques de consommation » (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 14). Elles sont, contrairement aux comités de citoyens, en désaccord avec « la gestion étatique [des] services et le contrôle centralisé de l'État » (IDEM). C'est pourquoi plusieurs cliniques populaires s'opposent à l'étatisation de leurs pratiques de participation comme l'entend la LSSS (Bélanger et Lévesque, 1992, p. 13-14). Rappelons que l'État cherche à les intégrer dans son nouveau système sociosanitaire par l'implantation d'un réseau de CLSC (Jetté, 2008, p. 77). Inspirées par les premières initiatives qui se multiplient depuis 1966, plusieurs cliniques se déploient parallèlement à la réforme. Elles « cherchent ainsi à devancer la réforme afin d'influencer les structures que prendront les CLSC en gestation sur leur territoire » (Godbout et Martin, 1974, p. 81). Elles tentent d'imposer leurs conditions spatiales avant d'être contraintes par celles des CLSC.

### 6.3.2 Les groupes populaires de services sociaux

Plus nombreux que les cliniques populaires, les groupes populaires de services sociaux prennent notamment la forme de cliniques juridiques, de maisons de quartier et de centres communautaires (Godbout et Martin, 1974, p. 191). Ces deux derniers serviront d'ailleurs d'inspiration à la mission sociale des CLSC (Jetté, 2008, p. 64). Rappelons

que les CSC proposés par la CDSBS ne devaient initialement qu'avoir une mission sanitaire (Bélanger, 1992, p. 53). Contrairement aux cliniques populaires dont l'offre de services s'appuie surtout sur l'activité de professionnels (Godbout et Martin, 1974, p. 192), les groupes populaires de services sociaux se caractérisent davantage par la participation des citoyens que la présence de professionnels (Jetté, 2008, p. 64). Ils cherchent ainsi à dépasser le simple renouvellement des pratiques et à assurer aux citoyens un rôle central dans le système de la santé et des services sociaux (Godbout et Martin, 1974, p. 193). Tout comme les cliniques populaires, ils s'opposent à l'instrumentalisation de leurs pratiques par l'implantation d'un réseau de CLSC (Jetté, 2008, p. 64, 75).

#### 6.4 Les Centres locaux de services communautaires

Les années 70 se démarquent par une forte valorisation de la participation à l'échelle locale. Ce mouvement de participation est rapidement récupéré par l'État (Lesemann, 1979, p. 5-6). Bien qu'il s'intéresse aux expériences de participation des groupes populaires de services, rappelons que l'État refuse de leur reconnaître un rôle au sein du nouveau réseau sociosanitaire et même en dehors de celui-ci. Il espère plutôt les rentabiliser en les soumettant aux principes d'efficacité fondamentaux à sa réforme (Jetté, 2008, p. 75-76). Il croit que leur pérennisation doit passer par l'institutionnalisation de leurs pratiques. Il mise pour ce faire sur l'implantation d'un réseau de CLSC. L'État veut faire des CLSC la porte d'entrée du système sociosanitaire (Gaumer et Desrosiers, 2004, p. 52). Il cherche à y introduire de nouvelles dynamiques spatiales axées sur la décentralisation et la participation locale (Jetté, 2008, p. 77, 81). Ils représentent d'ailleurs l'opérationnalisation des principes de la réforme. L'étude des CLSC va nous permettre de mettre en évidence le rôle de l'État dans l'institutionnalisation de pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté (Lesemann, 1979, p. 7).

#### 6.4.1 Les fondements des CLSC

L'État compte remédier aux effets pervers de la bureaucratisation grâce aux CLSC (Simard, 2005, p. 257). Rappelons qu'il a contribué à la mise à l'écart de l'échelle locale en intensifiant son implication dans les affaires locales au début des années 60 (Godbout, 1985, p. 126). L'État compte donc sur les CLSC afin de rétablir des rapports de proximité entre les établissements du réseau et la communauté territoriale (Simard, 2005, p. 259). C'est pourquoi il revient aux CLSC « la responsabilité des services courants et des programmes spécifiques axés particulièrement sur la prévention qui s'adressent à la communauté » (Simard, 2005, p. 258). Le réseau est alors composé de trois paliers d'intervention. Les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux jouent un rôle de pivot entre le ministère des Affaires sociales (MAS), les citoyens et le réseau sociosanitaire à l'échelle régionale. Les hôpitaux et les CSS assurent les services plus spécialisés et les CLSC assument les services à l'échelle locale (Godbout, 1983, p. 98). Bien que les CLSC ne soient pas les seuls qui possèdent une mission territoriale, ils se distinguent des autres établissements par leur triple mission sociale, médicale et communautaire (Gaumer, 2006, p. 28). Ils sont de taille moyenne afin de permettre une offre de services adaptés aux besoins de la communauté, en plus de faciliter sa participation (Roy, 1987). En fait, les territoires desservis par les CLSC se rapprochent de « la définition de la communauté locale qui a servi de cadre d'action aux expériences d'animation sociale de la décennie précédente » (Doré, 1992, p. 138).

Cette participation se concrétise notamment par des pratiques qui s'appuient sur des interventions pluridisciplinaires axées sur « la déhiérarchisation et la déprofessionnalisation » (Bélanger et Lévesque, 1998, p. 55). Bien que la société ne soit pas étrangère à de telles pratiques d'action communautaire utilisées notamment lors du BAEQ, « la nouveauté réside plutôt dans l'insertion de cette pratique dans une

institution étatique et dans la création des postes [d'organismes communautaires] qui en découle » bouscule (Lapointe et Pilon, 1995, p. 101). Ces professionnels ont un rôle d'intermédiaires entre les CLSC et la communauté. D'un côté ils doivent promouvoir la mission des CLSC et de l'autre rapporter les besoins de la population (Simard, 2005, p. 260). L'État se tourne donc vers des pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté dans les années 70. En misant sur un réseau de CLSC afin de réformer l'organisation du système socio-sanitaire, il contribue à la normalisation de l'utilisation de pratiques de planification territoriale dans d'autres domaines que le développement régional.

#### 6.4.2 L'implantation des CLSC : entre participation et instrumentalisation

La première phase d'implantation des CLSC résulte davantage de la participation des citoyens que du travail des fonctionnaires. Elle s'échelonne jusqu'en 1975 (Lesemann, 1979, p. 9; Godbout, 1983, p. 104). Le MAS mise alors sur l'autonomie locale (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54), la participation citoyenne et l'insertion sociale (Lesemann, 1979, p. 9). Il va même jusqu'à ne pas préciser l'orientation des CLSC, du moins pour les deux premières années, afin qu'ils puissent s'adapter aux besoins de la communauté (Lesemann, 1979, p. 10). L'État espère ainsi éviter que les citoyens ne fassent que réclamer passivement des services. Il veut plutôt qu'elle approfondisse les besoins de la communauté et négocie ensuite avec lui (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54). Plusieurs CLSC sont donc implantés grâce à l'initiative de citoyens qui ont à cœur le bien-être de leur communauté (Gaumer et Desrosiers, 2004, p. 55).

Cette phase plus participative sera cependant de courte durée. Suite à l'analyse des besoins de la communauté par des analystes, le MAS prend rapidement le contrôle (Lesemann, 1979, p. 10). Bien que les citoyens n'aient pas besoin de son accord pour entamer l'implantation d'un CLSC, ils doivent recevoir son accréditation pour

l'officialiser. Une fois approuvé, le CLSC est institué, le directeur général est choisi et les employés sont engagés. Dans bien des cas, les citoyens perdent leur autonomie au profit des professionnels (Godbout, 1983, p. 104). Débute alors une importante phase de réflexion entre professionnels sur la concrétisation du CLSC. Réflexion à laquelle les citoyens sont souvent peu ou prou invités. Le peu d'instances consultatives en place est souvent de toute manière trop complexe pour être fonctionnel (Godbout, 1983, p. 104-105). Godbout (1985, p. 127) qualifie cette phase de « processus par lequel le Centre [l'État] enlevait le CLSC au local et en faisait un organisme intégré au « réseau des affaires sociales » [sic], beaucoup plus qu'au système local ». Une place leur sera ensuite faite au sein des CA, mais cette mise à l'écart temporaire entraîne souvent la démobilisation des communautés (Godbout, 1983, p. 104-105). Grâce aux pouvoirs qui lui sont conférés par la LSSS, le MAS garde main mise sur les orientations du CLSC une fois implanté (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54). Ainsi, les CLSC représentent « un espace entre l'autonomie des cliniques contrôlées par les groupes populaires et les institutions traditionnelles formées pour répondre à la demande d'interventions de l'État » (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54).

Alors qu'ils devaient devenir la porte d'entrée du réseau sociosanitaire (Bélanger, 1992, p. 53), les CLSC ont plutôt été mis sur pied « davantage en fonction d'une logique de récupération des cliniques populaires existantes et en réponse à des pressions politiques dans certains comtés » (Renaud, 1977, p. 140). Il faut dire que « leur fonction de gestion de la pauvreté et de l'exclusion sociale prime dans les premières années sur celle de la réorganisation de la distribution des soins, tant dans le discours politique dominant que dans leur pratique effective » (Lesemann, 1977, p. 9). Le MAS a donc favorisé l'*efficacité sociale* sur l'*efficacité organisationnelle* (IDEM). Les pratiques de

participation et de décentralisation pourtant centrales aux CLSC ont rapidement été instrumentalisées (Sokoloff, 1984, p. 252).

#### 6.4.3 Jeux de pouvoir et redéfinition des conditions spatiales qui entourent l'implantation des CLSC

L'implantation des CLSC est une entreprise chaotique constamment freinée par les remises en question des pouvoirs centraux et l'opposition de groupes d'intérêts (Gaumer, 2006, p. 27). Léon Dion affirme à cet égard que les CLSC « permettent de saisir sur le vif l'essentiel du conflit en cours entre le ministère des Affaires sociales, les médecins et les autres professionnels de la santé et des services sociaux et les groupes populaires » (1974, cité dans Lesemann, 1979, p. 7). C'est pourquoi ils « offrent un lieu privilégié d'observation et d'analyse des principaux enjeux sociaux qui sont liés au processus de la réforme » (Lesemann, 1979, p. 7). Si les recommandations de la CDSBS résultent du travail de technocrates et d'universitaires, « les lois et les règlements adoptés reflètent le jeu des rapports de force entre les principaux acteurs du système et aussi entre les groupes de pression dans la société elle-même » (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 13). L'étude des jeux de pouvoir qui entourent l'implantation des CLSC nous permettra d'illustrer l'existence de divergences quant à la fonction du CLSC dans la communauté et, plus largement, quant à la fonction de l'action territoriale de l'État.

#### 6.4.4 Les médecins

Les médecins s'objectent farouchement à la venue des CLSC. Ils s'opposent notamment au système de rémunération à salaire que l'État veut leur imposer. Ils déterminent alors eux-mêmes leurs tarifs selon les moyens de leurs patients (Bourque et Leruste, 2010, p. 113). C'est pourquoi ils préféreraient que l'État adopte un régime public qui se limite aux plus démunis au lieu d'être universel (IDEM). Les CLSC représentent pour eux : « le symbole de leur future soumission dans l'organisation intégrée des services de santé sous l'égide de l'État, la perte de leur statut de

professionnel et d'entrepreneurs indépendants » (Lesemann, 1979, p. 9). La Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) va d'ailleurs encourager les médecins à s'affilier en polycliniques afin de concurrencer les CLSC. Elle veut contrecarrer leur importance dans le réseau. Les pratiques de participation promue par les CLSC ne l'enchantent pas (Lesemann, 1979, p. 9).

Ces moyens de pression auront l'effet escompté. Les cliniques privées constitueront un réseau parallèle qui sera un important fardeau au développement des CLSC. Plusieurs CLSC auront du mal à recruter des médecins (Jetté, 2008, p. 79). Gage de victoire, le conflit entre l'État et médecins « marque le début d'une prise en charge beaucoup plus directe des orientations des CLSC par la technocratie d'État » (Lesemann, 1979, p. 11). L'État abandonnera d'ailleurs l'idée d'intégrer progressivement les médecins au réseau sociosanitaire (Lesemann, 1979, p. 11). Comble de la réussite, « la création des polycliniques privées est implicitement reconnue comme un élément constitutif du réseau des services sanitaires » (Lesemann, 1979, p. 12). Ainsi, « l'opposition systématique de la profession médicale aux CLSC en bloqua le développement » (Renaud, 1977, p. 140-141). Signe de leur importance, les médecins ont réussi à imposer une redéfinition des conditions spatiales qui entourent l'implantation des CLSC.

#### 6.4.5 Les groupes populaires de services

L'implantation des CLSC suscite plusieurs réactions au sein des groupes populaires de services. Ils sont nombreux à s'opposer à l'institutionnalisation de leurs pratiques. Ils organisent d'ailleurs un important mouvement de résistance. Ils veulent lutter contre ce qu'ils considèrent être de la récupération politique (Godbout et Martin, 1974, p. 83). Ils sont peu impressionnés par les mécanismes de participation des premiers CLSC.

Rappelons qu'ils font face, depuis la LSSS, à un important désintérêt politique (Jetté, 2008, p. 77). Confronté « à l'apparition de divergences stratégiques entre les cliniques et la difficulté d'articuler une résistance qui soit vraiment coordonnée », ce mouvement de résistance s'essouffle toutefois rapidement (Jetté, 2008, p. 78).

Dans les faits, plusieurs groupes populaires s'impliqueront dans le processus d'institutionnalisation des CLSC. Certains parviendront même à intéresser le gouvernement à leur connaissance de l'intervention communautaire en échange d'une sécurité financière. Ceux-ci joueront dès lors un rôle plus important dans l'implantation des CLSC (IDEM). Il est plus difficile – voire impossible – qu'un CLSC de nature plus curatif voit le jour là où les groupes populaires s'investissent dans le processus d'implantation (Godbout et Martin, 1974, p. 298). Ainsi, les groupes populaires de services sont des forces contestataires qui s'opposent aux nouvelles dynamiques spatiales imposées par les CLSC. Bien qu'ils n'aient pas réussi à les influencer autant que les médecins, ils parviendront tout de même à tirer leur épingle du jeu.

#### 6.4.6 Les CLSC et l'évolution des pratiques territoriales

L'étude des CLSC nous a permis d'illustrer le rôle de l'État dans le déploiement de pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Témoin des nombreuses initiatives de participation qui se sont multipliées depuis l'expérience du BAEQ, (Lesemann, 1979, p. 5), l'État a institutionnalisé ces pratiques grâce à l'implantation de CLSC. Rappelons qu'il cherche ainsi à étatiser, en plus de centraliser l'offre de services sociosanitaires (Jetté, 2008, p. 79). Il contribue ce faisant à la normalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté. L'implantation d'un réseau de CLSC n'a cependant pas permis de réformer l'organisation du réseau sociosanitaire comme l'entendaient les commissaires de la

CDSBS (Jetté, 2008, p. 74). Le déploiement des CLSC a été rapidement marqué par les jeux de pouvoir (Gaumer, 2006, p. 28). L'État déclenche d'ailleurs dès 1975 un « quasi-moratoire » sur le développement des CLSC (Gaumer et Desrosiers, 2004, p. 57). Il est confronté à la fin de plusieurs alliances qui avaient pourtant permis l'implantation des CLSC, en plus d'être bousculé par la médiatisation des rapports de force qui se jouent à l'intérieur même des murs des CLSC (Bélanger et Lévesque 1988, p. 56), Cette période de remises en question s'échelonna jusqu'en 1980 (Parentaux, 1986, cité dans Bélanger et Lévesque, 1992, p. 55).

Le CLSC doit donc « davantage être appréhendé comme un ensemble de fonctions sociales spécifiques, inscrites dans les rapports de pouvoir constitués dans le domaine sociosanitaire que comme un établissement » (Lesemann, 1979, p. 8). Certains de ces conflits ont d'ailleurs portés fruits puisque plusieurs groupes d'intérêts ont su influencer l'orientation des CLSC. Aucun n'a toutefois eu une importance aussi considérable que les médecins. Ils ont réussi à contrecarrer les principes de décentralisation et de participation que devaient incarner les CLSC, et ce, dès le projet de loi 65 (Jetté, 2008, p. 79). Bien qu'ils ne soient parvenus à instaurer les dynamiques spatiales recommandées la CDSBS, « les Centres locaux de services communautaires peuvent être considérés comme un modèle du nouveau type d'intervention du central dans le local » (Godbout, 1985, p. 127).

#### 6.5 Les effets de l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté sur la production de l'espace

L'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté s'inscrit dans un processus de reconfiguration du rapport à l'espace local. Avec l'implantation des CLSC, l'État intègre le territoire aux politiques

publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Il instaure ainsi un « nouveau modèle de relations centre-local qu'on désigne souvent par l'expression « démocratie de participation » [sic] (Godbout, 1985, p. 127). La réforme du réseau sociosanitaire telle que proposée par la CDSBS se distingue des réformes qui se produisent dans les autres provinces canadiennes par l'avant-gardisme de ses objectifs (Renaud, 1977, p. 134). Nous avons toutefois mis en évidence que ces principes ne se sont pas concrétisés. Alors que l'État valorise, tout au long de sa réforme la décentralisation de la gouvernance et la participation citoyenne, les retombées des mesures déployées ne sont en rien comparables aux recommandations des commissaires (Renaud, 1977, p. 140-142).

Renaud avance à cet égard que : « c'est davantage un style de gestion ou de prévention des « crises » ou, en d'autres mots une stratégie de réforme, qui est particulier au Québec, non les changements eux-mêmes » (1977, p. 128). Bien que « cette expansion de l'État fût accompagnée d'une rhétorique sociale-démocrate, de la promulgation d'objectifs réformistes d'une telle ampleur et d'un tel autoritarisme législatif », les retombées de la réforme sont en fait forts semblables à ceux obtenus dans les autres provinces canadiennes (Renaud, 1977, p. 127). Ainsi, la réforme du système sociosanitaire entraîne la consolidation d'un rapport à l'espace qui fait du territoire un objet à part entière de planification publique en matière de la lutte contre la pauvreté. Intéressons-nous d'ailleurs aux effets de l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté sur la production de l'espace. Nous aborderons dans l'ordre la centralisation et la bureaucratisation du système sociosanitaire, la pacification des acteurs locaux, l'échec des pratiques de participation institutionnelle ainsi que la professionnalisation et le syndicalisme.

### 6.5.1 La centralisation et la bureaucratisation du système sociosanitaire

La CDSBS recommandait la décentralisation des pouvoirs décisionnels et des services sociosanitaires (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 11; Renaud, 1977, p. 137). La rationalisation des services s'est plutôt traduite par une *décentralisation administrative*. La réforme sociosanitaire est marquée par « les regroupements d'unités antérieurement séparées, dans des corps régionaux consultatifs, afin d'en faciliter le commandement par le haut » (Renaud, 1977, p. 141). C'est pourquoi Renaud affirme « [qu']en fait la centralisation ne fut jamais aussi grande qu'après la réforme » (1997, p. 141). Cette centralisation du système sociosanitaire a d'ailleurs profité au rayonnement des technocrates ainsi qu'à la bureaucratisation des services (Renaud, 1977, p. 139). La démocratisation des services sociosanitaires concorde effectivement avec « le développement d'une industrialisation des services qui, par la bureaucratisation, la spécialisation et la hiérarchisation, a induit la dépendance, la déresponsabilisation et la consommation passive » (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 53). La rationalisation du système de santé et de services sociaux a participé au maintien des iniquités régionales et d'une distance technocratique (Renaud, 1981, cité dans Bélanger et Lévesque, 1988, p. 49). Ainsi, l'étatisation des services sociosanitaires est marquée par la centralisation du système, et ce, au détriment des communautés.

### 6.5.2 La pacification des acteurs locaux

Alors qu'il espérait remédier à la mise à l'écart de l'échelle locale avec l'implantation des CLSC (Simard, 2005, p. 259), l'État semble avoir de la « difficulté à penser la dynamique de la décentralisation, à penser le local autrement que comme un prolongement du central » (Godbout, 1985, p. 129). Loin d'avoir remédié aux effets pervers de la bureaucratisation, le CLSC a plutôt contribué à la complexité du système sociosanitaire. Celui-ci se retrouve dès lors avec 5 portes d'entrée (Renaud, 1977, p. 141). Le CLSC n'a donc pas réussi à rétablir des rapports de proximité entre les établissements du réseau et la communauté territoriale (Godbout, 1983, p. 104-105). Il

faut rappeler que « les réformes des années 1960 et 1970, en dépit de leurs effets positifs, entretenaient un net penchant pour l'hospitalocentrisme » (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999, p. 3). C'est notamment ce qui explique que le réseau des CLSC ne se soit pas développé comme l'avait imaginé la CDSBS (Lévesque, Bourque, Vaillancourt, 1999, p. 2-3). Malgré les bonnes intentions de la réforme, l'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification a contribué à la pacification des acteurs locaux (Godbout, 1985, p. 129).

### 6.5.3 L'échec des pratiques de participation institutionnelle

L'État n'a pas su assurer l'intégrité des pratiques de participation au sein des CLSC. Il les a rapidement soumis à des principes d'efficacité (Jetté, 2008, p. 88). Mise de l'avant au sein d'un nombre restreint d'établissements de 1972 à 1976, la participation citoyenne est évacuée en majeure partie dès la fin des années 1970. Il faut dire que le modèle providentialiste n'est pas parvenu à remplir ses promesses. Le MAS cherche donc dès la deuxième moitié des années 70 à « épurer le système des éléments perturbateurs provenant d'autres logiques (par exemple, dans les CLSC, les modalités particulières découlant d'ententes locales), afin de donner encore plus de poids aux dispositifs gestionnaires de contrôle de production » (Bélanger, Lévesque et Plamondon, 1987, cité dans Jetté, 2008, p. 88). Justifié par des restrictions budgétaires, plusieurs projets de « gestion collective » sont interrompus (IDEM). Ces pratiques de participation avaient cependant atteint rapidement leurs limites confrontées la bureaucratisation du réseau (CASF 1976, p. 35-36, cité dans Jetté, 2008, p. 106). Ainsi, « le désir de rendre concret le principe de participation des citoyens, pourtant bien présent dans les premières années de fonctionnement des CLSC, s'est graduellement estompé au profit d'une entreprise plus grande des conventions technocratiques » (Jetté, 2008, p. 87).

Parallèlement au moratoire que subissent les CLSC dès 1976, l'État se tourne vers les organismes populaires. La demande services sociosanitaires est en croissance et il espère que leurs pratiques de participation citoyenne soient une alternative moins coûteuse que l'étatisation des services (Jetté, 2008, p. 108). Alors qu'il laissait peu de place aux organismes populaires dans sa réforme (Jetté, 2008, p. 96), l'État cherche dès la deuxième moitié des années 70 « à assurer la présence d'un tiers secteur et à favoriser l'essor des groupes populaires afin de pallier l'échec partiel de la participation citoyenne dans le réseau public » (CASF, 1976, cité dans Jetté, 2008, p. 106). La centralisation du système sociosanitaire rime donc avec la décollectivisation des pratiques des CLSC. L'État a échoué à reproduire les pratiques de participation des groupes populaires.

#### 6.5.4 Professionnalisation et syndicalisme

Alors que la participation citoyenne devait être l'assise de la réforme, c'est plutôt la professionnalisation qui caractérise les nouvelles institutions (Renaud, 1977, p. 134). Dans un tel contexte, l'État n'intervient qu'au besoin pour gérer les crises et pour assurer la médiation entre les acteurs (Renaud, 1977, p. 150). Les citoyens, laissés pour compte, se retrouvent avec « un pouvoir consultatif dans le cadre de ce qu'on appelle une démocratie de participation » (Godbout, 1985, p. 127). Rajoutons que la technocratisation du système sociosanitaire pousse les professionnels à répondre de manière syndicale (Simard, 2005, p. 273). Cette syndicalisation « contribue à l'éclatement du compromis socio-politique, à l'uniformisation et à la centralisation des négociations (et donc à la disparition des ententes locales) » (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 56). Effet insidieux de la syndicalisation, on assiste à l'aplanissement des particularités locales propre à chaque CLSC (Simard, 2005, p. 273). Sans compter qu'en défendant leurs intérêts, les médecins ont favorisé la marginalisation des CLSC (Godbout, 1983, p. 101). Les principes de participation promus par la CDSBS ont donc davantage bénéficié aux professionnels des CLSC qu'à leurs usagers (Jetté, 2008,

p. 86). Cette professionnalisation a contribué à la mise à l'écart de l'échelle locale en éloignant la réforme de ses objectifs de favoriser la participation locale.

## 6.6 Les politiques territoriales des années 70

Nous pouvons maintenant affirmer que l'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification dépasse l'expérimentation dans les années 70. Signe de la normalisation des préoccupations en matière d'aménagement territorial, les pratiques de planification territoriale se sont étendues aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Rappelons qu'inquiet de la multiplication des dépenses engendrées par l'adoption de politiques keynésiennes (Prud'homme, 2012, p. 88), l'État s'investit dans une démarche de rationalisation du système sociosanitaire dès la deuxième moitié des années 60 (Renaud, 1977, p. 134). Il s'appuie pour ce faire sur les recommandations de la CDSBS. Leur examen nous a d'ailleurs permis d'illustrer les principes à l'origine de la réforme. Nommons entre autres l'étatisation ainsi que la centralisation des services sociosanitaires (Jetté, 2008, p. 69-70). Ces nouvelles pratiques spatiales sont rapidement récupérées par l'État. Il adopte à cet égard la LSSS en 1971 (Renaud, 1977, p. 138). Malmenés par les jeux de pouvoir, les principes de décentralisation et de participation n'y seront toutefois que partiellement appliqués (Jetté, 2008, p. 74). Ils se concrétiseront plutôt par le déploiement d'un réseau de CLSC à l'échelle locale. L'État pense ainsi pouvoir optimiser les pratiques de participation des groupes populaires de services, et ce, en plus de réformer l'organisation du système sociosanitaire. (Jetté, 2008, p. 75-76).

Les CLSC incarnent l'opérationnalisation des principes de la réforme sociosanitaire (Lesemann, 1979, p. 5). Leur analyse nous a donc permis d'illustrer le rôle de l'État dans l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte

contre la pauvreté. Rappelons qu'ils représentent un lieu de construction d'un nouveau rapport à l'espace local. L'État s'en sert afin d'introduire de nouvelles dynamiques spatiales axées sur la décentralisation et la participation locale (Jetté, 2008, p. 74). Il espère ainsi rétablir des rapports de proximité entre les institutions du système sociosanitaire et la communauté locale (Simard, 2005, p. 259). Nous avons cependant démontré que ces principes de participation et de décentralisation ont rapidement été délaissés au profit de la centralisation du réseau (Sokoloff, 1984, p. 252). Il faut dire façonnée par les conflits, la mission du CLSC a évolué tout au long de leur implantation (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 53). La réforme n'a toutefois pas atteint ses objectifs. Elle a plutôt contribué à la centralisation des pouvoirs décisionnels, l'augmentation de la dépendance de la population, la décollectivisation des pratiques ainsi que la croissance du pouvoir des professionnels de la santé (Renaud, 1977, p. 139).

Ainsi, l'État cherche, dès la deuxième moitié des années 60, à délaissier « son rôle de pourvoyeur de services [...] au profit de celui de planificateur et responsable de l'allocation et de l'utilisation des ressources, de l'établissement et de la surveillance des normes » (Desrosiers et Gaumer, 2004, p. 12). Il n'a cependant réussi qu'à accentuer la mise à l'écart de l'échelle locale. Comme le résume Godbout (1985, p. 129) :

L'État québécois a supprimé l'ancien système de relations central-local et a échoué dans ses tentatives pour le remplacer par autre chose qu'une structure bureaucratique. Il n'a la plupart du temps, réussi qu'à multiplier les relais qui repoussent le local toujours plus loin, ce qui provoque la nécessité d'un nouveau relais et ainsi de suite.

En d'autres mots, la décentralisation de l'appareil étatique n'a pas porté fruits. La multiplication d'antennes locales étatiques, tels que les CLSC, a plutôt favorisé la

technocratisation du système. La prise en charge des communautés par l'État a éloigné les communautés locales de espaces de participation des établissements étatiques. Les années 70 sont donc marquées par l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Ces dynamiques spatiales nous ont permis d'illustrer la normalisation de l'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification publique.



## CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était de comprendre comment le territoire est devenu une composante centrale des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. Rappelons que les mesures keynésiennes ont échoué à restreindre l'explosion des dépenses publiques (Proulx, 2002, p. 328; Jetté, 2008, p. 145-146). Soumis à d'importantes pressions néolibérales, l'État s'est détourné des mesures interventionnistes à partir des années 80 (Jetté, 2008, p. 145-146). Cette crise du providentialisme s'est traduite par une reconfiguration de la gouvernance axée sur la décentralisation des pouvoirs étatiques ainsi que sur une valorisation des partenariats (Jetté, 2008, p. 246). Il faut dire que l'État n'a pas su répondre à la croissance des inégalités sociales et de la pauvreté de façon appropriée. Cette conjoncture a mené à la multiplication des pratiques territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Nommons à cet égard l'émergence d'approches socio-territoriales intégrées à la fin des années 90 (St-Germain, 2013, p. 37).

Les approches socio-territoriales intégrées sont mues par une volonté de décentraliser les pouvoirs de l'État au profit de la participation, et ultimement l'autonomie des citoyens (Pilon, 181, cité dans Jetté, 2008, p. 37-38). Elles s'appuient pour ce faire sur la concertation des différents acteurs d'une même communauté territoriale. Elles revendiquent une utilisation innovatrice du territoire (St-Germain, 2013; Duval et Bourque, 2007). Ces pratiques territoriales sont toutefois loin de faire l'unanimité. Elles sont marquées par plusieurs enjeux liés à la décentralisation de l'État, à l'utilisation du territoire en tant qu'échelle de régulation ainsi qu'aux effets du

néolibéralisme et de la glocalisation (Séguin et Divay, 2004; Gaudreau, 2013b; Caillouette, Ross, Aubin, 2013; Gaudreau, 2014).

Ces préoccupations territoriales ne sont cependant pas propres aux approches socio-territoriales intégrées. Elles sont centrales à plusieurs autres pratiques, telles que l'économie sociale et l'action communautaire (Klein et *al.*, 2004, cités dans Tremblay, Klein et Fontan, 2009, p. 64; Lavoie et Panet-Raymond, 2011, p. 74). C'est pourquoi nous avons questionné le caractère nouveau de l'utilisation du territoire revendiqué par certains tenants des approches socio-territoriales intégrées (St-Germain, 2013, p. 37; Duval et Bourque, 2007). Étant donné l'importance de ces préoccupations territoriales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, nous avons cherché à mettre en évidence le processus qui a fait du territoire un objet et une échelle spatiale d'intervention privilégiée en matière de lutte contre la pauvreté.

Nous nous sommes appuyés pour ce faire sur un cadre conceptuel qui nous a permis d'approfondir le territoire en tant que construction sociale. Nous avons abordé les écrits d'Henri Lefebvre (1974) sur la production de l'espace ainsi que ceux de Bob Jessop (1997) sur la gouvernance. L'étude de ces théories nous a fait réaliser que la lutte contre la pauvreté a toujours été de nature territoriale, l'espace étant un élément fondateur des sociétés (Lefebvre, 1974). Partant de cette idée, nous avons supposé que la territorialisation de la lutte contre la pauvreté qui se produit depuis les années 90 s'est construite sur des dynamiques spatiales antérieures qui ont fait du territoire un objet de planification. Nous avons vu que l'État a joué un rôle important dans cette redéfinition du territoire.

Nous avons effectué l'analyse qualitative de trois étapes charnières de l'évolution des politiques territoriales en matière de lutte contre la pauvreté afin de vérifier cette hypothèse. Nous appuyant sur un corpus de sources documentaires composés d'essais à caractère historique et d'interventions d'acteurs impliqués dans les périodes à l'étude, nous nous sommes intéressés aux dynamiques spatiales qui ont mené à la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Puisque l'État est façonné par les différentes forces de la société (Jessop, 1997), nous nous sommes plus spécifiquement concentrés sur la sphère politique. À défaut de pouvoir décortiquer l'ensemble du processus, nous avons toutefois dû nous limiter à des cas d'étude qui font office d'idéaltypes. C'est pourquoi nous nous sommes penchés sur la gouvernance et la lutte contre la pauvreté avant les années 60 en nous concentrant sur l'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en 1921, sur l'essor du développement régional et plus particulièrement à l'expérience du BAEQ ainsi que sur l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté, à l'occasion de la création CLSC.

Nous avons d'abord étudié les dynamiques spatiales qui entourent la gouvernance et la lutte contre la pauvreté avant les années 60. Nous avons ainsi mis en évidence que le territoire n'a pas toujours été considéré comme un objet de planification. Les politiques territoriales se concentrent plutôt à cette époque sur l'organisation du territoire et de ses ressources (Proulx, 2002, p. 131). En fait, les affaires locales sont alors laissées sous la responsabilité des municipalités (Proulx, 2002, p. 134). Nous avons d'ailleurs pu constater que les pratiques spatiales de la structure municipale ont contribué à faire du territoire un objet de gouvernementalité (Bérubé, 2017, p. 123). De son côté l'État n'intervient que très peu dans la gestion du territoire (Klein, 1995). Il en est de même pour la lutte contre la pauvreté (Renaud, 1977). Les pratiques spatiales qu'il déploient servent surtout à soutenir l'entreprise privée et les municipalités dans un cas comme

dans l'autre (Klein, 1995, p. 136). L'adoption de la *Loi établissant le service de l'assistance publique* en est un bon exemple.

Nous nous sommes ensuite intéressés aux politiques territoriales qui entourent l'essor du développement régional. Rappelons que les institutions religieuses et les municipalités n'arrivent plus à assumer leurs fonctions sociales traditionnelles depuis la crise économique de 1929. C'est pourquoi l'État intensifie son intervention dans les affaires locales (Simard, 2009, p. 32; Proulx, 2002, p. 135-136). Inspiré par le modèle keynésien, il s'investit dans la centralisation des pouvoirs afin de faciliter la gestion du territoire. C'est le déploiement de l'État québécois (Proulx, 2002, p. 135-136). Cette modernisation de l'appareil étatique s'est notamment traduite par l'émergence de nouvelles préoccupations territoriales axées sur le développement régional (Klein, 2010, p. 137-140). L'État s'est tourné vers des plans d'aménagement plus radicaux qui visent le développement des régions au début des années 60 pour accélérer cette modernisation (Proulx, 2002, p. 138; Klein, 2010, p. 141). Nommons à cet égard le BAEQ qui nous a servi d'idéaltype. L'étude de ce dernier nous a permis de mettre en lumière le rôle central de l'État dans la redéfinition du territoire en tant qu'objet de planification. Celui-ci encourage le déploiement de telles pratiques en adoptant des politiques publiques qui facilitent le développement régional (Dugas, 1973, p. 283). Ainsi, les politiques territoriales dépassent la simple organisation du territoire et de ses ressources pour se concentrer sur l'aménagement du territoire après les années 60.

Notre attention s'est finalement portée sur l'institutionnalisation des pratiques de planification territoriale en matière de lutte contre la pauvreté et plus particulièrement sur l'instauration des CLSC. Nous avons ce faisant illustré que les mesures de

planification territoriales ne se limitent plus au développement régional dans les années 70 (Proulx, 2002, p. 135-136). L'État les adopte également dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Il faut dire qu'inquiet de l'explosion des dépenses publiques issues de l'adoption de mesures keynésiennes (Prud'homme, 2012, p. 88), l'État cherche à rationaliser le système sociosanitaire dès la deuxième moitié des années 60 (Renaud, 1977, p. 134). Précisons qu'en plus de s'investir dans les affaires locales (Proulx, 2002, p. 135-136), l'État a graduellement intégré la gestion de l'éducation, de la santé et des services sociaux (Brunelle, 1978 cité dans Klein, 2010, p. 140). Cette réforme de l'appareil étatique se concrétise notamment par l'implantation des CLSC (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 54). Ceux-ci nous ont permis de mettre en évidence le rôle fondamental de l'État dans le déploiement de pratiques de planification territoriale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Puisqu'ils représentent l'opérationnalisation des fondements de la réforme sociosanitaire, ils étaient parfaits pour faire office d'idéaltypes (Lesemann, 1979, p. 7). L'utilisation du territoire en tant qu'objet de planification dépasse donc l'expérimentation dans les années 70 et devient une pratique courante de la lutte contre la pauvreté.

Ainsi, l'utilisation du territoire n'est pas propre au mouvement de territorialisation de la lutte contre la pauvreté auquel on assiste depuis les années 90. Le territoire a plutôt été redéfini graduellement en tant qu'objet de planification territoriale dès les années 60 (Proulx, 2002, p. 328). L'État a d'ailleurs, et une fois de plus, joué un rôle important dans cette redéfinition par la création d'institutions nécessaires à la territorialisation ainsi que l'articulation de conflits entre les différents acteurs de la société qui ont façonné le projet de territorialisation. Il aurait toutefois fallu approfondir les dynamiques spatiales qui entourent l'émergence des approches socio-territoriales intégrées afin de comprendre ce qui distingue leur utilisation du territoire de celui des pratiques spatiales étudiées. Cela représente une limite importante de notre recherche.

Nous pouvons quand même constater que les approches socio-territoriales intégrées semblent avoir intégré certaines des pratiques spatiales issues de cette entreprise de rationalisation du territoire. Pensons notamment aux pratiques de participation mises de l'avant par l'État avec le BAEQ et ensuite avec les CLSC (Gourvil, 1979, p. 138; Lesemann, 1979, p. 5-6). Elles sont aujourd'hui fondamentales aux approches socio-territoriales intégrées (St-Germain, 2013, p. 37-38). La position sur la conflictualité des rapports semble quant à elle avoir grandement évoluée. Alors que les groupes populaires incarnaient des forces contestataires dans les années 60 et 70 (Bélanger et Lévesque, 1988, p. 53; Bélanger et Lévesque, 1992, p. 9), les tenants des approches socio-territoriales intégrées cherchent plutôt la concertation des acteurs (Cissé et Divay, 2012, cités dans St-Germain, 2013, p. 38).

En somme, les politiques territoriales sont passées d'une gestion micro du territoire à une gestion macro du territoire pour se reconcentrer sur une gestion micro du territoire (Proulx, 2002, p. 333). L'administration du territoire qui était auparavant assumée par l'État keynésien se veut maintenant une responsabilité collective (Simard, 2005, p. 141; Lévesque, 2007; Ulysse et Leseman, 2007; Vaillancourt et Leclerc, 2008 cité dans St-Germain, 2013, p. 38). Ce retour au local illustre un nouveau rapport au territoire fortement marqué par la valorisation de l'entrepreneuriat (Proulx, 2002, p. 333). Issues de la glocalisation de l'économie, ces nouvelles préoccupations territoriales ont déjà marqué la pratique de l'organisation communautaire (Gaudreau, 2013, p. 173). C'est pourquoi il est essentiel pour le travail social que les pratiques spatiales qui ont mené à l'adoption d'approches socio-territoriales intégrées dans le domaine de la lutte contre la pauvreté soient approfondies dans le futur.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aubin, J.-F. (2010). Approche territoriale intégrée versus lutte à la pauvreté? *Revue vie économique*, 1(4). Récupéré de <http://www.eve.coop/?a=48>
- Bélanger, P. (1970). Les structures d'animation et de consultation aux Îles-de-la-Madeleine. *Recherches sociographiques*, 11(3), 327–365. <https://doi.org/10.7202/055506ar>
- Bélanger, J. (1992). De la Commission Castonguay à la Commission Rochon... Vingt ans d'histoire de l'évolution des services de santé et des services sociaux au Québec. *Service social*, 41(2), 49–70. <https://doi.org/10.7202/706569ar>
- Bélanger, P. R. et Lévesque, B. (1988). Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC. *International Review of Community Development*, (19), 49-64. <https://doi.org/10.7202/1034240ar>
- Bélanger, P.-R. et Lévesque B. (1992) Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992). Dans Daigle, G. et Rocher, G. (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis* (713-747). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bergeron, P. et Lemieux, V. (1992). Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec. *Service social*, 41(2), 7–17. <https://doi.org/10.7202/706567ar>
- Bérubé, H. (2019). *Unité, autonomie, démocratie : Une histoire de l'Union des municipalités du Québec*. Montréal : Les Éditions du Boréal.
- Bérubé, H. (2007). S'appropriier les outils, s'appropriier le territoire : des cultures politiques locales en mutation, 1855-1939. Dans Bérubé, H. et Savard, S. (dir.), *Pouvoirs et territoire au Québec depuis 1850* (90-124). Québec : Les Éditions Septentrion.
- Bourque, D. et al., e. (2007). *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratique*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

- Bourque, M. et Avignon, P. (2015). Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation : 1960-2014. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 82-104. <https://doi.org/10.7202/1030759ar>
- Bourque, M. et Leruste, G. (2010). La transformation des idées sur la privatisation du système de santé québécois depuis 1970 : Le passage à un nouveau référentiel sectoriel? *Politique et Sociétés*, 29(2), 105-129. <https://doi.org/10.7202/045169ar>
- Bourque, D. et Mercier C. (2012). *Approches et modèles de pratiques en développement des communautés. Approches de développement intégré* (Cahier n° 1207). Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire.
- Bourque, D. et Mercier, C. (2013). Une approche innovante en développement des communautés : L'animation territoriale dans une perspective de développement durable (ATDD) de Lanaudière. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 182-196. <https://doi.org/10.7202/1024987ar>
- Brenner, N. (1998). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Caillouette, J. et al. (2007). Territorialité, action publique et développement des communautés. *Économie et Solidarité*, 38(1). 8-23. Récupéré de [http://www.ciriec.uqam.ca/pdf/numeros\\_parus\\_articles/3801/ES-3801-02.pdf](http://www.ciriec.uqam.ca/pdf/numeros_parus_articles/3801/ES-3801-02.pdf)
- Caillouette, J., Roos, J. et Aubin, J. F. (2013). Les enjeux de l'intervention sociale territoriale : Présentation du dossier. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 19-34. <https://doi.org/10.7202/1024977ar>
- Campanhout, L.V. et Quivy, R. (2011). *Manuel de recherche en sciences sociales* (4<sup>e</sup> édition). Paris : Dunod.
- Cellard, A. (1997). L'analyse documentaire. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A.P. Pires (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, (p. 251-271). Boucherville : G. Morin.
- Chadefaud, M., Dalla Rosa, G. et Di Méo, Guy (1980). L'évolution des relations d'une périphérie délaissée avec ses centres : l'exemple de l'Est du Québec. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 41-42, 103-121.

- Charest-Bourdon, N. (2018). *Qui va payer pour les malades indigents? La « philanthropie d'État », du sou du pauvre à l'assistance publique au Québec (1905-1930)* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal. Récupéré de <https://archipel.uqam.ca/11987/1/M15745.pdf>
- Chevrier, E. & Panet-Raymond, J. (2013). La participation citoyenne pour développer un quartier. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 67–83. <https://doi.org/10.7202/1024980ar>
- Desrosiers, G. et Gaumer, B. (2004). Réformes et tentatives de réformes du réseau de la santé du Québec contemporain : une histoire tourmentée. *Ruptures : revue transdisciplinaire en santé*, 10(1), 8-20.
- Doré, G. (1992). L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux au Québec, 1961 – 1991. La marge et le mouvement comme lieux de l'identité. *Service social*, 41(2), 131–162. <https://doi.org/10.7202/706573ar>
- Di Méo, G. (2002). Lecture des territoires : Quels usages de l'espace et des territoires? Dans Jean, Y. et Calenge, C. (dir.), *Lire les territoires*. (221-223). Récupéré de <http://books.openedition.org/pufr/1805>
- Dionne, H. (2001). Le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) revisité. Acte fondateur québécois de planification régional et démocratique. Dans Lafontaine, D. (dir.), *Choix publics et prospective territoriale* (123-135). Rimouski : GRIDEQ.
- Dubé, Y. et Martin, J.-M. (1963). *Problèmes de l'agriculture dans la région du Bas-Saint-Laurent : analyse de l'évolution récente à partir d'une enquête longitudinale 1977-1987*. Rimouski : GRIDEQ.
- Dufour, F.G. (2006). *Note de recherche à propos des vingt-cinq ans de l'analyse néo-Gramscienne et de la dimension historique en relations internationales*. (2006-04). Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie. Récupéré de <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/document-2006-04-DUFOUR.pdf>
- Dugas, C. (1973). Le développement régional de l'Est du Québec de 1963 à 1972. *Cahiers de géographie du Québec*, 17 (41), 283–316. <https://doi.org/10.7202/021119ar>
- Dugas, C. (1986). Région et régionalisation au Québec depuis Raoul Blanchard. *Cahiers de géographie du Québec*, 30(80), 189–202. <https://doi.org/10.7202/021799ar>

- Duval, J.-F. et Bourque, D. (2007). *Développement des communautés, approche territoriale intégrée et intervention de quartier: deux pratiques probantes* (14). Centre d'étude et d'intervention en recherche sociale.
- Favreau, L. (2002). *La lutte contre la pauvreté aujourd'hui: quelle(s) stratégie(s)?* (Vol. 6). Chaire de recherche en développement communautaire. Récupéré de [http://w3.uqo.ca/crdc/00\\_fichiers/publications/cahiers/C6.pdf](http://w3.uqo.ca/crdc/00_fichiers/publications/cahiers/C6.pdf)
- Favreau, L. (2003). *Économie sociale et développement local au Québec (1990-2000 : innovation et institutionnalisation des initiatives locales de création de richesses.* (Série Comparaison internationale Nord-Sud et Sud-Sud n° 1), Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités. Récupéré de <http://www4.uqo.ca/observer/EconSoc/ESetDL/EsetDl.pdf>
- Fortin, G. (1966). Transformation des structures du pouvoir. *Recherches sociographiques*, 7(1-2), 87-96. <https://doi.org/10.7202/055302ar>
- Gagné, A. (2001). L'expérience québécoise de planification du développement régional. Dans Lafontaine, D. (dir.), *Choix publics et prospective territoriale* (169-189). Rimouski : GRIDEQ.
- Gagnon, A. (1985), *Développement régional, État et groupes populaires*. Hull : Asticou.
- Gaudreau, L. (2013a). *La fixation du capital dans la propriété foncière. Étude de l'évolution des conditions spatiales de la reproduction du capitalisme.* (Doctorat). Université du Québec à Montréal, Montréal. Récupéré de <http://www.archipel.uqam.ca/5387/1/D2429.pdf>.
- Gaudreau, L. (2013b). L'action locale à l'ère de la « glocalisation » : Les limites du développement territorial intégré. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 165-181. <https://doi.org/10.7202/1024986ar>
- Gaumer, B. (2006). L'intégration des services sociaux et des services de santé au Québec : du modèle à la réalité. *Lien social et Politiques*, (55), 25-32. <https://doi.org/10.7202/013221ar>
- Gaumer, B. et Desrosiers G. (2004). L'histoire des CLSC au Québec : reflet des contradictions et des luttes à l'intérieur du Réseau. *Ruptures : revue transdisciplinaire en santé*, 10(1), 52-70.

- Germain, A., Morin, R. et Sénécal, G. (2004). L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? *Lien social et Politiques*, (52), 129-138. <https://doi.org/10.7202/010595ar>
- Godbout, J. (1983). *La participation contre la démocratie*. Montréal : Les Éditions Albert Saint-Martin
- Godbout, J. (1985). Les relations central-local ou le rendez-vous manqué. *International Review of Community Development*, (13), 125-130. <https://doi.org/10.7202/1034545a>
- Godbout, J. et Collin, J.-P. (1977). *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle?* Montréal : Institut national de recherche scientifique.
- Godbout, J. et Martin, N. (1974). *Participation et innovation. L'implantation des centres locaux de services communautaires et les organismes communautaires autonomes*. Montréal : ENAP/IRIS-Urbanisation.
- Gourvil, J. (1979). Une version technocratique de l'animation sociale : le B.A.E.Q. *International Review of Community Development*, (2), 138-142. <https://doi.org/10.7202/1034864ar>
- Gouvernement du Québec (2002). *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : l'auteur. Récupéré de [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L\\_7/L7.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.html)
- Gouvernement du Québec. (2015). *Plan d'action gouvernemental en économie sociale 2015-2020*. Québec : l'auteur. Récupéré de [https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/plans\\_action/plan\\_action\\_economie\\_sociale\\_2015-2020.pdf](https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/plans_action/plan_action_economie_sociale_2015-2020.pdf)
- Jessop, B. (1996). The entrepreneurial city : re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? Dans N. Jewson et S. MacGrego (dir.), *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*, Londres, Routledge, 28-41.
- Jessop, B. (1997). The Entrepreneurial City: Re-imagin Localities, Redesigning Economic Governance, or Re-structuring Capital? Dans *Realising Cities: New Spatial Divisions and Social Transformation*. London.
- Jetté, C. (2008). *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence : Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans*

*le domaine de la santé et des services sociaux*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Jouve, B. (2007). Brenner Neill, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. *Métropoles, 1*. Récupéré de <http://metropoles.revues.org/116>

Joyal, A. (2001). Que faire avec la Gaspésie? Dans Lafontaine, D. (dir.), *Choix publics et prospective territoriale* (95-103). Rimouski : GRIDEQ.

Klein, J. (1995). De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec. *Lien social et Politiques, (33)*, 133-141. <https://doi.org/10.7202/005133ar>

Klein, J. (2010). Changements de paradigme en géographie et aménagement du territoire. *Cahiers de géographie du Québec, 54(151)*, 133-152. <https://doi.org/10.7202/044370ar>

Lapointe, S. et Pilon, J. (1995). Le développement des pratiques sociales dans le Bas-Saint-Laurent au cours des années 60 et 70. *Nouvelles pratiques sociales, 8(2)*, 89-103. <https://doi.org/10.7202/301330ar>

Larousse. (s.d.a). Analyse du discours. Récupéré de [http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers /analyse\\_de\\_du\\_discours/43835](http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers /analyse_de_du_discours/43835)

Lavoie, J. et Panet-Raymond J. (2011). *La pratique de l'action communautaire* (3<sup>e</sup> éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Lefebvre, H. (1974). La production de l'espace. *L'Homme et la société, 2(31/32)*, 15-32.

Lefebvre, S. (2016). L'évolution des outils et processus en aménagement du territoire dans le contexte québécois. Dans Miaux, S. et Roult, R. (dir.), *Aménager des espaces favorables au loisir, au sport et au tourisme : Perspectives théoriques, pragmatiques et réglementaires* (2-10). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Lesemann, F. (1979). La prise en charge communautaire de la santé au Québec. *International Review of Community Development, (1)*, 5-15. <https://doi.org/10.7202/1034816ar>

- Lévesque, B., Bourque, G. L. et Vaillancourt, Y. (1999). Trois positions dans le débat sur le modèle québécois. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(2), 1–10. <https://doi.org/10.7202/000050ar>
- Lévesque, B. et Mendell, M. (2005). L'économie sociale : diversité des définitions et des constructions théoriques. *Revue Interventions économiques*, 32, 1-24. Récupéré de <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/852>
- Martin, J.-Y. (2006). Une géographie critique de l'espace du quotidien. L'actualité mondialisée de la pensée spatiale d'Henri Lefebvre. *Journal of Urban Research*, 2. Doi : 10.4000/articulo.897
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2002). *La volonté d'agir la force de réussir*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de [http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD\\_Enonce-de-politique.pdf](http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Enonce-de-politique.pdf)
- Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la famille (2004). *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : l'auteur.
- Morel, S. (2002). *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*. Récupéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SW21-95-2002F.pdf>
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ). (2013). *Lutter contre la pauvreté, c'est bien. La combattre, c'est mieux!* Récupéré de <http://www.mepacq.qc.ca/wpcontent/uploads/2013/06/MPDMPaivrete2013.pdf>
- Paugam, S. (2014). Type idéal. Dans Paugam, S. (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*. Paris : Presses universitaires de France. Récupéré de <https://journals.openedition.org/sociologie/2481>
- Pelchat, Y. (2010). L'appel à la participation : Une vision privatisée de l'inégalité ?. *Nouvelles pratiques sociales*, 22(2), 114-129. <https://doi.org/10.7202/044223ar>
- Petitclerc, M. (2012). À propos de « ceux qui sont en dehors de la société ». L'indigent et l'assistance publique au Québec dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 65 (2-3), 227–256. <https://doi.org/10.7202/1018245ar>

- Pires, A. P. (1997). Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique. Dans J. Poupart, L.- H. Groulx, J.- P. Deslauriers, A. Lapperrière, R. Mayer, & A. P. Pires (Éds), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 113-169). Montréal : Gaëtan Morin.
- Polèse, M. et Shearmur, R. (2003). R.I.P. – H.M.R. : À propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises. *Canadian Journal of Regional Science*, 21(1), 61-86. Récupéré de <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/26-1/polese.pdf>
- Poupart, J. et Couvrette, A. (2018). Les méthodes qualitatives en « terrain criminologique » : mise en perspective et usage de ces méthodes dans la revue *Criminologie*. *Criminologie*, 51(1), 201–229. <https://doi.org/10.7202/1045313ar>
- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Prud'homme, J. (2012). De la commission parent aux réformes de la santé et au code des professions, 1961-1974. *Recherches sociographiques*, 53(1), 83-102. <https://doi.org/10.7202/1008920ar>
- Renaud, M. (1977). Réforme ou illusion? : Une analyse des interventions de l'État québécois dans le domaine de la santé. *Sociologie et sociétés*, 9(1), 127-152. <https://doi.org/10.7202/001706ar>
- René, J. (2009). L'individualisation de l'intervention dans les organismes communautaires : Levier ou barrière à la prise en charge démocratique ?. *Nouvelles pratiques sociales*, 22(1), 111-124. <https://doi.org/10.7202/039663ar>
- Roy, M. (1987). *Les C.L.S.C. – Ce qu'il faut savoir*. Montréal : Les Éditions Saint-Martin.
- Séguin, A. et Divay, G. (2004). La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée. *Lien social et Politiques*, (52), 67–79. <https://doi.org/10.7202/010590ar>
- Simard, J.-F. (2009). L'influence du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec dans le développement de l'administration publique québécoise. *Canadian Public Administration*, 52(3), 457-483. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00092.x>

- Simard, J.-J. (1979). *La longue marche des technocrates*. Montréal : Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Simard, J.-J. (2005). *L'Écllosion De l'Ethnie-cité canadienne-française à la société québécoise*. Québec : Les Éditions du Septentrion.
- Sokoloff, B. (1984). Le choix des régions : un nouvel enjeu pour le pouvoir local au Québec? *The Canadian Journal of Regional Science*, 7(2), 251-264.
- St-Germain, L. (2013). Initiatives de lutte contre la pauvreté et intervention socioterritoriale intégrée. *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 35-49. <https://doi.org/10.7202/1024978ar>
- Tremblay, D.-G., Klein, J.-L. et Fontan, J.-M. (2009). *Initiatives locales et développement socioterritorial* (2<sup>e</sup> éd.). Québec : TÉLUQ.
- Ulysse, P.-J. et Lesemann, F. (2004). *Citoyenneté et pauvreté : politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Ulysse, P.-J. et Lesemann, F. (2007). *Lutte contre la pauvreté, territorialité et développement social intégré Le cas de Trois-Rivières*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Vaillancourt, Y. (2008). *L'économie sociale au Québec et au Canada : configurations historiques et enjeux actuels*. Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales. Récupéré de [http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf\\_transversal/cahier08\\_07.pdf](http://www.larepps.uqam.ca/Page/Document/pdf_transversal/cahier08_07.pdf)
- Vermot-Desroches, B. (2012). Les sciences régionales au Québec : une régiologie particulière. *Revue d'Économie régionale et urbaine*. (4), 491-511. Récupéré de <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2012-4-page-491.htm>