

# Politiques et management public

Vol 28/4 (2011)  
Varia

Juliette Rochman et Diane-Gabrielle Tremblay

## Politiques familiales municipales au Québec : une politique locale pour faire face aux enjeux de développement ?

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

Juliette Rochman et Diane-Gabrielle Tremblay, « Politiques familiales municipales au Québec : une politique locale pour faire face aux enjeux de développement ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/4 | 2011, mis en ligne le 12 avril 2014, consulté le 28 juin 2014. URL : <http://pmp.revues.org/4446> ; DOI : 10.4000/pmp.4446

Éditeur : Institut de Management Public (IDPM)

<http://pmp.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://pmp.revues.org/4446>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés



## Politiques familiales municipales au Québec : une politique locale pour faire face aux enjeux de développement ? **04**

► **Juliette Rochman et Diane-Gabrielle Tremblay\***

*Télé Université, UQAM*

*100, rue Sherbrooke Ouest, Montréal (Québec) Canada H2X 3P2*

### Résumé

Les politiques familiales municipales (PFM) sont relativement récentes au Québec et connaissent, en dépit des nombreux défis restant à surmonter, un succès croissant au sein des municipalités et MRC (Municipalités régionales de comté). Conçues par le gouvernement comme des politiques transversales adaptées à l'échelon local et régional, les PFM contribuent à élargir le champ d'action des municipalités, les amenant souvent à un « re »-positionnement par rapport à leurs responsabilités (envers leurs citoyens). Cet article présente une analyse de ces politiques en lien avec le développement local et les stratégies municipales. Politique transversale, « catalyseur », tremplin pour de nombreuses actions, nous verrons cependant que les PFM ne sauraient constituer une solution définitive face aux enjeux de transfert des compétences de l'État et de développement. Par contre, elles constituent une initiative fort originale, qui n'existe pas comme telle ailleurs et peut inspirer d'autres municipalités, d'autres pays, car cela permet de compléter l'action nationale en matière familiale et élargit la gouvernance de la question familiale.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** Politiques familiales, compétences municipales, développement local, municipalités

### Abstract

**Municipal family policies in Québec: a local policy to support development?** Municipal family policies are a relatively recent experience in Quebec and, despite the many remaining challenges, a growing success in municipalities and MRCs (regional county municipalities). Designed by the government as transversal policies tailored to the local and regional level, the MFP contribute to broaden the scope of the municipalities, often

\*Auteur correspondant : [tremblay.diane-gabrielle@teluq.uqam.ca](mailto:tremblay.diane-gabrielle@teluq.uqam.ca)

doi:10.3166/pmp.28.467-507 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

causing them to «re»-position themselves in relation to their responsibilities (to their citizens). This article presents an analysis of these policies related to local development and municipal strategies. While the transversal policy constitutes a basis for many actions, we shall see that the PFM does not constitute a final solution to the challenges related to the devolution of powers from the central State and development. Nevertheless, these policies are a very original initiative, which does not exist elsewhere and as such may inspire other municipalities, other countries, to the extent that it completes the national family policy and extends the family governance issue. © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

*Keywords:* Family policies, municipal powers, local development, municipalities.

## Introduction et cadre théorique

Le développement est aujourd'hui généralement conçu comme une mobilisation économique, sociale et culturelle de toutes les potentialités d'un pays (ou d'une région ou collectivité locale) en vue de l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations et de la préservation de l'environnement et de ses ressources. L'atteinte de ces objectifs passe par une approche empirique qui questionne les relations entre les individus, les sociétés humaines et leur milieu de vie. Cette conception ne peut être dissociée d'une dimension normative (sans être prescriptive) dans la mesure où l'objectif implicite, et parfois explicite, des « nouveaux » référentiels du développement est de fournir un cadre aux stratégies et aux actions devant initier ce processus.

À l'échelle des gouvernements et des collectivités, l'enjeu est donc de se doter des cadres et des outils permettant la mise en œuvre de ces stratégies. Dans ce contexte, l'élaboration et l'implantation de politiques cadres non directives et à vocation transversale, constituée au Québec comme ailleurs<sup>1</sup> l'un des moyens retenus par les gouvernements et les collectivités pour faire face à ces enjeux. Conçues comme une politique cadre non directive et ayant une vocation transversale, les politiques familiales municipales (PFM) relèvent de cette logique.

Jean-François Berno (2005), propose la notion de développement « social territorial », qui aborde directement et explicitement les dimensions éthique et sociale du développement. Telle qu'il la définit, cette notion insiste sur la nécessité de « concevoir un autre projet de société » et accorde une place centrale aux individus « acteurs de leur projet ou objets du projet des politiques sociales ». Toujours selon Berno (2005), L'approche du développement social territorial se veut également une démarche permettant « un renouvellement du sens des pratiques et des méthodes : le diagnostic, l'évaluation, le projet, la participation des usagers et des habitants, la négociation » en constituant les éléments clés. Le développement social territorial, constitue un cadre théorique intéressant pour l'analyse des politiques familiales municipales, dans la mesure où celles-ci favorisent effectivement un renouvellement (notamment à partir de 2002) dans l'approche et les méthodes d'action du gouvernement et des municipalités. Elles traduisent dans une certaine mesure un nouveau mode de gouvernance de la politique familiale et une transformation du rôle des acteurs dans

<sup>1</sup> Telles par exemple les politiques temporelles en France (Boulin 2008) ou les politiques de développement territorial durable au Brésil (Rochman 2008).

un contexte de décentralisation de la politique (Barrère-Maurisson et Tremblay, 2009a), en plus d'une entrée de la politique familiale dans le champ du développement social considéré plus largement. Or, près de dix ans après cette inflexion, il est pertinent de s'interroger sur la façon dont cette approche a été intégrée (ou non) par les acteurs des différents milieux à l'échelle locale (des municipalités) et comment celle-ci s'est traduite en actions.

Pour des auteurs tels Andion, Serva et Lévesque (2006), « *la durabilité territoriale découle d'un processus local de construction sociale, impliquant une réinterprétation des normes par les acteurs locaux* », qu'il s'agisse des représentants du pouvoir politique local, des acteurs du développement (gouvernementaux ou non) ou des citoyens. Le défi est donc d'analyser les « réponses » de ces acteurs et leur capacité à faire face aux défis du développement de manière innovante.

Il s'agit donc de s'intéresser aux effets et aux résultats de ces processus et des actions qui les composent. Les résultats de l'action sont composés des processus intentionnels et non intentionnels mis en œuvre par les acteurs sur le territoire. Selon cette interprétation, le développement est le fruit de facteurs exogènes et endogènes, aux premiers rangs desquels on retrouve les systèmes d'action des acteurs et leurs intentionnalités mises en œuvre dans le cadre de stratégies et de projets. Les politiques familiales municipales peuvent être analysées dans ce cadre.

Le but de cette contribution est d'une part de fournir des pistes de réflexion permettant de comprendre comment et dans quelle mesure les politiques familiales municipales (PFM) en tant que politique locale à vocation transversale viennent soutenir les stratégies locales de développement intégré tout en permettant aux municipalités et Municipalités régionales de Comté de s'approprier leurs compétences. L'enjeu est d'autre part d'envisager à partir d'éléments empiriques, la portée effective des PFM en regard de leurs objectifs initiaux. Sur le plan théorique, bien que ce ne soit pas l'axe majeur de l'article, cela conduit à s'interroger sur une nouvelle forme de gouvernance de la politique familiale et surtout sur le fait que celle-ci tende à se décentraliser, alors qu'elle a longtemps été réservée à l'acteur gouvernemental central (national en général, mais parfois provincial, comme au Québec – cf. Barrère-Maurisson et Tremblay, 2009a).

Les PFM renvoient à trois sphères d'acteurs interagissant et conditionnant la construction et le succès de ces politiques : 1) la sphère gouvernementale (principalement composée d'élus et de techniciens), représentée par les Municipalités, les MRC et dans une moindre mesure les CRÉ (Conseils régionaux des élus) et le gouvernement provincial ; 2) la sphère familiale (citoyenne) et 3) une troisième sphère composée des différents partenaires des municipalités qui peut être subdivisée en deux sous-catégories, à savoir : les organismes communautaires et les organismes paragouvernementaux (santé, éducation...). On peut parler ici d'une gouvernance « multipartite » puisque l'on a un ensemble d'acteurs, de divers niveaux, qui interviennent sur les politiques et contribuent à les modeler. La présente contribution s'attardera davantage sur les stratégies propres aux acteurs de la première sphère, dans la mesure où c'est d'elle qu'émane la décision de se doter d'une PFM, bien que la concertation avec les autres groupes constitue une dimension importante de cette démarche et contribue à en faire une nouvelle forme de gouvernance de la politique familiale. En effet, si un ensemble d'acteurs peuvent théoriquement être sollicités, la place et les relations avec les entités partenaires découlent essentiellement des choix adoptés par la municipalité dans la composition de son comité famille (CF)<sup>2</sup> et de la stratégie qui sous-tend sa PFM. La municipalité est donc libre d'adapter la gouvernance de cette politique à son contexte particulier.

<sup>2</sup> Voir Annexe 1.

Pour une meilleure compréhension, nous reviendrons dans un premier temps sur la nature des PFM et les éléments contextuels ayant permis leur essor au Québec. Dans un deuxième temps, nous verrons comment le caractère transversal et souple des PFM permet leur intégration aux stratégies locales et facilite le positionnement des municipalités par rapport à leurs propres mandats. Ceci nous amènera finalement à questionner le rôle et la portée des PFM en regard de leur vocation première, soit d'améliorer la qualité de vie des familles, mais aussi des enjeux du développement local.

## **Méthodologie**

Pour déterminer dans quelle mesure le caractère transversal des PFM favorise leur intégration aux stratégies locales, la recherche s'appuie sur une méthodologie de type qualitative. Nous avons en effet mené une analyse comparée d'une vingtaine de cas de municipalités (16), de municipalités régionales de comté (MRC-2) et de Conférence Régionale des Élus (CRÉ-2) ayant adopté une Politique familiale municipale ou des mesures spécifiques de conciliation famille-travail-études (CFT) (annexe 3 tableau a).

La comparaison, en l'occurrence inter-municipale, nous est apparue nécessaire, dans la mesure où elle introduit la diversité et contribue ainsi à réduire les risques de généralisation abusive des phénomènes observés à partir d'un seul cas. Elle permet également d'aborder la question des modalités de mise en œuvre d'un même objet (ici les PFM et les mesures de conciliation famille-travail ou CFT) à des réalités diversifiées et d'envisager dans quelle mesure les contextes et caractéristiques spécifiques influent sur l'objet étudié. (Annexe 3 Détail de la méthodologie de recherche)

Par souci de préserver la confidentialité dans les propos des personnes interviewées, nous avons retenu d'identifier les villes par des lettres simplement, en indiquant le titre du poste, mais pas le nom, et nous avons par ailleurs obtenu l'accord des personnes pour diffuser leurs témoignages (annexe 3 tableau c). Nous voulions tout de même éviter la personnalisation, les cas étant plutôt intéressants pour ce qu'ils nous apprennent par la comparaison, certains pour des pratiques exemplaires.

### **1. PFM : une politique transversale non directive, une occasion pour les collectivités locales?**

Afin de replacer les politiques familiales municipales (PFM) dans leur contexte plus global, nous commencerons par un bref rappel historique sur les politiques familiales au Québec.

#### **1.1. PFM : historique et définition**

Le lancement du programme de soutien aux PFM et leur diffusion correspond à un repositionnement, à un changement d'orientation dans le soutien aux familles. Il est en effet possible d'identifier trois périodes (Barrère-Maurisson et Tremblay, 2009b) dans le processus de construction des politiques familiales au Québec. De 1987 à 1996, l'intervention du gouvernement était axée sur les prestations en espèces et le soutien financier aux familles. Cette première période de la politique familiale privilégiait des prestations monétaires destinées principalement aux parents de jeunes enfants, ainsi qu'un soutien

financier reposant sur une série de mesures fiscales. Peu de développements étaient prévus en matière de services à la famille. En revanche la période de 1997 à 2003 a marqué un retournement complet de la situation. Les politiques en faveur des familles mettent alors davantage l'accent sur le développement accéléré des services de garde et sur la volonté de créer un régime québécois d'assurance parentale. Les budgets ont donc été réorientés vers le développement des services éducatifs et de garde à l'enfance, et le soutien financier a été affecté en priorité aux familles à faible revenu (Tremblay 2009b).

Actuellement, nous sommes « à mi-temps » de la troisième période qui a débuté dans les années 2000, et plus concrètement en 2002 avec l'affirmation des politiques familiales municipales, ainsi que la mise en place, en 2006, du nouveau régime québécois d'assurance parentale (Tremblay, 2009a, c).

En 2002, les politiques familiales prennent un nouveau tournant avec l'apparition, au cœur des réflexions gouvernementales, de concepts jusque là peu mobilisés par les pouvoirs publics. *« En 2002 le ministère de la Famille et de l'Enfance a déposé un Plan concerté pour les familles du Québec. Ce plan contient un ensemble de mesures visant à mettre en place des lieux de concertation aux échelons gouvernemental, national et régional, afin d'assurer une prise en compte des préoccupations familiales. Afin d'adapter les milieux de vie aux besoins des familles, le gouvernement du Québec entend notamment s'associer aux municipalités pour qu'elles se dotent d'une politique familiale. En matière de conciliation famille-travail, d'un autre côté, le gouvernement souhaite entre autre accélérer le développement des pratiques en entreprise qui permettent aux parents de concilier travail et obligations familiales ».*

Source : Ministère de la Famille et des Aînés : <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/politique-familiale/historique/annees-2000/Pages/index.aspx> consulté en septembre 2009

En effet, au-delà du rôle de soutien financier aux familles, qu'il a conservé, et de dispensateur de services qu'il tente de développer, le gouvernement a pour objectif de rendre son action plus universelle (Rochman et Tremblay, 2010). Ceci se traduit par la volonté de prendre en compte des préoccupations familiales et d'apporter des solutions afin d'améliorer ce que plusieurs conviennent désormais d'appeler la « conciliation famille-travail ». Il s'agit donc d'agir à la fois *pour* et *dans* le milieu local en travaillant à l'amélioration de la qualité « *des Milieux de vie* » et de leur capacité à répondre aux attentes des familles.

Toutefois, le gouvernement québécois n'a ni l'intention, ni les moyens (surtout en contexte de crise économique mondialisée), d'assumer seul cette responsabilité. Poursuivant un double objectif d'efficacité et d'économie de moyens, l'État entend développer des relations d'entente et de partenariat avec les autres échelons du pouvoir et les structures administratives agissant aux échelles locale et régionale. Pour ce faire, le gouvernement entend « *développer la concertation* » avec les CRÉ et les MRC et « *s'associer aux municipalités pour qu'elles se dotent d'une politique familiale* ». Conscient une nouvelle fois des limites de la marge de manœuvre des collectivités territoriales, le gouvernement souhaite donc s'assurer de la collaboration du secteur privé pour « *accélérer le développement des pratiques en entreprise* ». Il vise également à développer les partenariats avec le secteur communautaire et associatif (comme en témoigne son programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles, mis en œuvre 2005 et actualisé en 2008).

Le développement des politiques familiales municipales correspond à une convergence entre une volonté du gouvernement du Québec et la prise de conscience (plus ou moins ancienne) de la part des municipalités de l'intérêt et de la nécessité de se doter d'une politique en faveur des familles. L'initiative des politiques familiales municipales émane du gouvernement du Québec qui, au début des années 1990, souhaite que les partenaires régionaux et municipaux développent une action concernant la conciliation emploi-famille (Brais, 2005 : 218), mais ce n'est qu'en 2002 qu'un soutien concret a été apporté au développement de ces politiques (soutien qui fut renouvelé en 2008). Cependant, une soixantaine de municipalités s'étaient déjà dotées d'une politique familiale avant que ne soit lancé le programme de soutien en 2002. Le nouveau mode de gouvernance multipartite résulte donc à la fois des souhaits de la base (les municipalités) et du niveau national.

Les politiques familiales municipales sont toutefois récentes pour la plupart des collectivités et on peut même considérer qu'elles sont relativement embryonnaires dans certains cas. Elles résultent d'une sensibilisation sur l'importance du milieu de vie des familles réalisée notamment par l'intermédiaire de la Fédération des Unions des Familles (FUF). Cette sensibilisation a en particulier été menée sous l'impulsion du comité permanent du FUF : le Carrefour Action Municipale et Famille (CAMF), devenu autonome depuis 2001 (Brais, 2005 : 219). Le programme de financement offert par le gouvernement a permis de joindre un nombre croissant de municipalités et de Municipalités Régionales de Comté<sup>3</sup> (MRC). À l'issue de la cinquième année du programme, le taux de participation était de 36 % (197 municipalités et 20 MRC avaient présenté une demande de financement), et les municipalités couvertes représentaient près de 78,1 % de la population totale du Québec (Ministère de la Famille et des Aînés, 2007). Cependant, il est utile de rappeler que l'aide du gouvernement ne concerne que la phase de lancement et de mise à jour des PFM. La mise en place de moyens concrets pour réaliser des projets ou des changements doit donc venir de la municipalité elle-même (Darchen et Tremblay, 2009).

Le soutien financier ne permet donc pas à lui seul de comprendre le relatif engouement des collectivités locales pour les PFM et le développement de celles-ci.

### **1.2. Succès des PFM : éléments d'explication**

Il faut considérer dans un premier temps les problématiques spécifiques auxquelles s'intéresse la PFM. La politique familiale municipale renvoie à un ensemble d'orientations promues par l'État. Elles concernent différents domaines, essentiellement économique, social et juridique. L'État établit un cadre à l'intérieur duquel les instances municipales s'organisent pour assurer l'application de certaines recommandations (FMDI, 2005 : 19). Celles-ci demeurent assez générales toutefois et n'ont aucun caractère obligatoire.

Le Ministère de la Famille et des Aînés (2007 : 21) propose la définition suivante de la politique familiale : « *la politique familiale établit un ensemble d'orientations et de mesures à caractère social, économique, environnemental ou autre qui sont financées*

<sup>3</sup> Échelon administratif supra local, il s'agit d'un regroupement de municipalités de plus petite taille, généralement en milieu rural ou semi-urbain.



*par les fonds publics et qui ont pour objectif d'aider les familles...La mise en place d'une politique familiale à l'échelon municipal s'appuie sur une définition de la famille, cette définition peut bien entendu varier selon les municipalités et la méthode de détermination des besoins est également laissée à la discrétion des municipalités.»*

Les politiques familiales s'inscrivent néanmoins dans le cadre d'axes thématiques spécifiques qui correspondent à des préoccupations concrètes au sein des municipalités. Selon divers écrits universitaires et institutionnels<sup>4</sup>, l'action de la sphère gouvernementale (de l'État et de ses institutions) en faveur des familles se répartit plus précisément en trois axes qui constituent le cœur des politiques familiales municipales.

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

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

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

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

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

*Bécharde, C., 2004*

On peut expliquer la participation des municipalités par le rôle stratégique qu'elles sont censées exercer en ce qui concerne la conciliation travail-famille mais aussi la promotion du développement économique et de l'emploi. Ce rôle a surtout gagné en importance depuis les années 1990, à la suite de la dévolution de certaines responsabilités aux municipalités (CRAD, 1994 : 11). Les politiques municipales orientées vers les familles et le fait de « *penser et agir famille en tout temps* » permettent notamment aux municipalités de se rapprocher de leur population. À travers les plans d'action ou d'autres initiatives, elles sont en effet en mesure de proposer et des projets et initiatives (d'ampleur variable) favorisant la qualité globale des milieux de vie de leurs populations.

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

<sup>4</sup> La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement Le 17 décembre 2007, conseil de la famille et de l'enfance du Québec révisée en mars 2008; cité dans TREMBLAY, 2003.



citoyens. Cette conciliation, que l'on nomme couramment CFT (conciliation famille-travail)<sup>5</sup>, concerne d'une part les conditions d'accessibilité aux services pour et par les familles (en termes de transport comme de disposition des bâtiments) et d'autre part, les différents moments, temps, que le citoyen doit pouvoir concilier (travail, temps de trajet, éducation, garde et activité des enfants, loisirs, tâches quotidiennes...) (TREMBLAY. D-G 2008 et 2009b). Les PFM et les mesures de CFT poursuivent un objectif commun, soit l'amélioration de la qualité des milieux de vie (des territoires de référence) et de la qualité de vie des citoyens. Il est alors possible de formuler l'hypothèse que cet objectif général associé au cadre souple des PFM peut constituer un outil de soutien aux stratégies de développement local des municipalités.

Par ailleurs, les politiques et programmes mis en œuvre dans ce cadre sont un moyen pour une municipalité de faire avancer les choses dans les domaines des responsabilités et des mandats (officiels ou non) qu'elle a décidé d'assumer. Cela permet également d'obtenir certaines formes de soutien de la part du gouvernement provincial et de servir de cadre ou de tremplin à des partenariats avec les acteurs du milieu (communautaire, économie sociale ou para-public). Les politiques publiques s'inscrivent généralement dans une volonté globale d'amélioration de la qualité de vie des citoyens et d'adéquation de l'offre de services municipaux à la demande de ces derniers. En effet comme le souligne la ville de Gatineau<sup>6</sup> à propos du rapport entre ses différentes politiques :

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

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

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

Dans les municipalités observées, trois politiques peuvent jouer ce rôle : la politique familiale, la politique culturelle et la politique environnementale. La CRÉ du Saguenay-Lac-Saint-Jean (2009) avait d'ailleurs fait un constat voisin :

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

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

Conçue comme une politique transversale dont le choix du contenu est laissé libre aux municipalités, les Politiques Familiales Municipales sont donc facilement appropriables

<sup>5</sup> Bien que l'on puisse préférer d'autres termes, par exemple articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle-familiale, le gouvernement du Québec a retenu l'expression de « conciliation famille-travail », et nous la retiendrons donc généralement ici, surtout lorsque nous traitons de l'intervention gouvernementale.

<sup>6</sup> [http://www.ville.gatineau.qc.ca/docs/la\\_ville/administration\\_municipale/politiques\\_vision/politique\\_developpement\\_social/politique\\_developpement\\_social.pdf](http://www.ville.gatineau.qc.ca/docs/la_ville/administration_municipale/politiques_vision/politique_developpement_social/politique_developpement_social.pdf).

par ces dernières. Cette appropriation a tendance à se traduire par un rapprochement des PFM avec les stratégies de développement local (en mettant en œuvre des actions) et une certaine mise en perspective des champs d'intervention des municipalités.

## **2. Les Politiques Familiales Municipales (PFM) dans le contexte de l'évolution des champs d'intervention et des besoins municipaux**

Les politiques familiales municipales peuvent concerner divers champs d'intervention<sup>7</sup>. Le Carrefour Action Municipale et Famille en identifie sept<sup>8</sup>, tous sélectionnés par nos municipalités de référence pour l'élaboration de leur PFM. À cela, il faut cependant parfois ajouter de nombreux autres thèmes<sup>9</sup>, sachant que chaque municipalité ou MRC peut adapter le contenu de sa politique familiale à ses besoins et ses ressources. Les champs d'intervention identifiés dans la PFM traduisent de manière relativement complète les principaux enjeux présents sur le territoire des municipalités et MRC.

En répertoriant les différents axes d'intervention dans les 108 documents relatifs aux politiques familiales des municipalités du Québec, Darchen et Tremblay (2011, 2009) ont observé que les différents axes identifiés par le Carrefour Action Municipale et Famille étaient pris en compte de façon inégale dans les documents d'intervention. Des inégalités étaient également observables dans la façon dont ces axes étaient intégrés d'une part aux stratégies de développement des municipalités et d'autre part au fonctionnement global de l'administration municipale (en particulier dans le domaine de l'appropriation et de la mise en œuvre de leurs champs d'action).

Nous verrons donc de quelle façon les PFM sont mobilisées par les municipalités. Ceci nous permettra de comprendre comment et dans quelle mesure les PFM, au-delà du soutien qu'elles apportent aux stratégies de développement local des municipalités et MRC, favorisent leur positionnement dans un contexte de transfert des compétences vers l'échelon local.

### **2.1. Les motivations locales de l'implantation des PFM : des clés de compréhension**

L'étude du processus de développement en général, et des systèmes d'action locale (Gumuchian *et al.* 2003) en particulier, nécessite une connaissance approfondie du contexte dans lequel se déroulent les processus de développement (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Ce contexte renvoie à l'environnement spatial et temporel où se rencontrent et interagissent les promoteurs du développement et les populations destinataires des actions. Il présente une dimension synchronique, renvoyant à l'existant c'est-à-dire aux institutions, aux acteurs et à leurs actions sur le territoire ; mais également une dimension diachronique, faisant référence à l'histoire du territoire (son processus de construction et l'émergence de ses acteurs) et à sa trajectoire de développement (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Le contexte conditionne l'intervention des acteurs en leur

<sup>7</sup> Voir Darchen et Tremblay (2009) ainsi que Tremblay et Darchen (2011).

<sup>8</sup> L'habitation, l'urbanisme, les loisirs et la culture, le soutien aux organismes communautaires, la sécurité, le transport en commun et la gestion des déplacements routiers, la conciliation famille/travail (CAMF, 2008b). Voir aussi Darchen et Tremblay (2009).

<sup>9</sup> La santé (qui fait partie des préoccupations des municipalités, de la « zone grise »), les transports, le soutien à l'administration municipale, le soutien aux organismes et à la vie communautaires, l'éducation, la conciliation famille-travail, la question des aînés et du rapprochement intergénérationnel.

imposant simultanément des limites et des opportunités. Le choix de l'implantation des PFM (et de leur renouvellement) n'échappe pas à cette règle et s'inscrit toujours dans un contexte local ou régional spécifique. L'analyse de nos études de cas révèle de surcroît que l'implantation des PFM a pour but initial de permettre aux municipalités, arrondissements et MRC qui s'en dotent de faire face à certains enjeux ou de répondre à des objectifs qu'elles se sont fixées.

Nos recherches de terrain ont permis d'identifier cinq types de « motivations » ayant favorisé ou conditionné l'élaboration de PFM, à savoir :

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

L'analyse plus détaillée de la nature de ces motivations (et de leur manifestation) est riche d'enseignements. Elle met notamment en évidence la capacité des municipalités à s'approprier ces politiques locales et le potentiel des PFM en regard des enjeux locaux.

► La réponse à un besoin particulier

Le choix de se doter d'une PFM peut tout d'abord correspondre à une démarche permettant de faire face à une difficulté conjoncturelle. Ainsi dans le cas de SJ, la PFM, lancée en 2004-2005, au sortir de la période d'adaptation (liée à la fusion) avait pour but de lancer une démarche qui permettrait à la municipalité de se situer, de se positionner en tant qu'organisation. La PFM a donc été envisagée comme un agent stimulant, un élément dynamisant susceptible d'impliquer et de motiver chacun. Il est encore possible de citer le cas de C où, si la PFM, a par la suite joué un rôle plus structurant, ses objectifs premiers étaient relativement modestes et ponctuels. La PFM avait en effet pour vocations initiales :

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

Le choix de se doter d'une PFM peut encore constituer un ensemble de pistes pour solutionner des questions plus endémiques ou récurrentes, liées au contexte local. Au Québec, comme dans nombre de pays, la question du vieillissement et du renouvellement de la population constitue un sujet de préoccupation pour la très grande majorité des municipalités. Les efforts menés en faveur des familles et de l'amélioration de leur cadre et conditions de vie constituent l'une des pistes les plus fréquemment suivies pour tenter de faire face à cette situation.

C'est dans cette optique, et avec la volonté explicite de relancer la natalité, que l'arrondissement de Lc (agglomération de Montréal) s'est doté de sa première PFM en 1990. À la dernière révision en 2007-2008, si la fusion des villes formant aujourd'hui Montréal a imposé de tenir compte des réalités de l'ensemble des 19 arrondissements (afin « d'harmoniser »<sup>10</sup> la PFM), l'orientation générale de la politique demeurerait semblable.

<sup>10</sup> En réalité cette directive n'a pas été appliquée à la lettre car elle aurait dû composer avec des caractéristiques locales trop différentes. Dans les faits, les anciennes municipalités ont effectivement revu certains aspects généraux de leur politique familiale (certaines thématiques ont pu être intégrées), mais ont continué à la concevoir en fonction des besoins liés à leur réalité locale.

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

À M, la PFM permet également d'intégrer de façon « indirecte » un volet santé. Sans empiéter sur le domaine d'activité des centres de santé et services sociaux (CSSS), la municipalité s'est en effet fait le relais d'une approche globale de la santé basée sur l'amélioration de la qualité de vie, la sécurité et la diversification de l'offre culturelle, de sport, de loisir. L'adoption de la PFM a donc favorisé un rapprochement de M avec les acteurs du milieu de la santé (domaine ne relevant pas de son champ de compétence) afin de mieux prendre en compte les besoins de ses citoyens.

► L'adaptation progressive aux besoins des citoyens

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

L'on voit donc ici comment l'appropriation de la Politique familiale municipale par la municipalité en tant qu'outil transversal permet de fournir des éléments de réponse à des enjeux sociétaux.

► Une logique globale de développement relayée par une stratégie politique

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

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

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

L'élaboration de cette politique constituait d'autre part un soutien et un levier pour les petites municipalités rurales. Elle leur permettait d'abord de se doter d'une PFM, ce que leurs ressources ne leur auraient pas permis (chargé de l'implantation de la PF dans la MRC des M entrevue 2010). De plus, en les faisant s'accorder sur des besoins et des objectifs communs, elle permettait aux petites municipalités de s'affirmer par rapport à la ville centre. Elle leur donnait en effet, davantage de poids dans les décisions concernant les orientations de développement de leur région. Ce processus d'affirmation ne s'est d'ailleurs *pas fait sans difficultés* (chargé de l'implantation de la PF dans la MRC des M entrevue 2010). Il s'est donc agi de construire une politique qui prenne en compte les enjeux locaux mais qui puisse correspondre et s'intégrer à un cadre régional. Autrement dit, il fallait identifier des enjeux qui soient communs à toutes les municipalités mais que chacune serait incapable d'assumer seule. Dans le cas de la MRC des M, il s'est davantage agi d'identifier les enjeux propres à chacune des municipalités et de leur fournir un cadre méthodologique leur permettant d'adapter la PFM à leurs besoins.

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

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

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

► Une vision intégrée du service à la famille ...et au citoyen

Pour des municipalités étant en mesure d'assumer « seules » l'essentiel de leur développement (de taille moyenne à grande), le choix de l'adoption d'une PFM correspond moins à une nécessité qu'à une occasion de développer une conception intégrée du service au citoyen. La ville de SeJ ainsi que l'arrondissement de SL, s'inscrivent pleinement dans cette logique. Dans l'arrondissement de SL, la première démarche remonte à 1993 - 1994. Une commission avait été mise en place sous le nom de « famille, communauté et aînés ». Composée de représentants du monde politique, cette équipe avait été montée pour réfléchir à la construction d'une « politique du citoyen ». Au fil du temps et des échanges entre élus, cette orientation initiale a progressivement bifurqué vers l'élaboration d'une politique familiale en 1998. Ainsi, si la PF n'a pu conserver tout le caractère novateur de sa conception originelle en tant que « politique du citoyen », elle a tout de même conservé sa préoccupation initiale. Son objectif est donc resté l'amélioration globale de la qualité de vie des citoyens et le maintien d'une harmonie entre eux (entre les nombreuses communautés culturelles représentées au sein de l'arrondissement).

La ville de SeJ était de longue date engagée dans l'amélioration de la qualité de vie de ses citoyens et valorisait l'image liée à cette orientation : « une ville à la campagne ». L'adoption de la première PFM en 2000 a correspondu à une adaptation aux caractéristiques et aux besoins de la population. Elle a également correspondu à une décision forte du conseil

municipal de placer la famille au centre des préoccupations et de l'intégrer au slogan de la ville : « La famille au cœur de SeJ ». L'adoption d'une politique familiale correspond donc à une vision intégrée du service au citoyen avec la particularité d'être « réellement » centrée sur la famille. Cette orientation a d'ailleurs été confirmée et renforcée par le second volet de la PF dont le plan d'action était en cours de validation (janvier 2010).

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

Ainsi, étant une politique locale, l'adoption d'une PFM vient souvent en appui à des stratégies locales ou régionales répondant à des contextes ou des problématiques spécifiques. Ces stratégies ainsi que leurs objectifs s'inscrivent dans des perspectives de plus ou moins longues échéances. Si, au cas par cas, ces stratégies diffèrent d'une municipalité à l'autre, la mise en place d'une PFM vise dans tous les cas une amélioration de la « qualité publique » telle qu'elle est conçue en France<sup>11</sup>. En effet la PFM a pour objectif premier une meilleure adaptation et une meilleure réponse aux besoins des citoyens tels que définit dans le cadre de la qualité publique<sup>12</sup> à savoir une réponse aux :

- Besoins d'usage (eau, sécurité, logement, emploi, transports, éducation...);
- Besoins de services associés (information, simplicité, personnalisation, confidentialité, rapidité, réclamation...);
- Besoins sociétaux (cohésion sociale, territoriale, développement durable, citoyenneté...);
- Au juste coût : besoin du contribuable et/ou du client-citoyen (mais aussi dans le cas québécois, adaptation aux ressources de la municipalité ou MRC).

Récurrente au sein des stratégies locales favorisant l'implantation des PFM, cette série d'objectifs transparait également dans la mise en œuvre de ces dernières. Les PFM peuvent donc sous-tendre (comme il a été possible de le constater dans les cas de SC, V et SeJ) de réelles politiques de développement intégré. Ayant une vocation transversale, elles peuvent donc constituer une opportunité pour les municipalités, en leur permettant d'apporter des éléments de solutions à des enjeux ponctuels ou spécifiques. Elles peuvent enfin leur permettre de se construire un ancrage différencié dans leurs propres champs de compétence.

## **2.2. Délimiter la « zone grise » des champs d'intervention municipaux?**

Les axes d'intervention abordés dans le cadre des PFM sont en effet à replacer dans le cadre de l'ensemble des responsabilités des municipalités et des autres politiques qu'elles gèrent. Dans la mesure où ces responsabilités et leur répartition sont liées à l'organisation territoriale et administrative du Québec nous présentons dans l'encadré et le tableau suivant, un bref rappel de cette organisation et de la nature de ces compétences.

<sup>11</sup> Source : France Qualité Publique est une association loi 1901 créé en septembre 2001 pour «Promouvoir la qualité et la performance publiques». L'association regroupe des associations d'usagers, d'élus, de professionnels, des syndicats, des ministères, des collectivités, des organismes publics, des opérateurs qualité et des experts à titre individuel.

<sup>12</sup> [http://www.euromedina.org/bibliotheque\\_fichiers/afrique\\_theme5\\_qualite.pdf](http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/afrique_theme5_qualite.pdf) et <http://www.qualite-publique.org/> consulté en juin 2010.

### **Rappel sur l'organisation territoriale au Québec**

L'organisation territoriale au Québec est structurée en trois paliers<sup>13</sup>.

**Le palier local** constitue la base de l'organisation territoriale et était composé, en février 2009, de 1115 municipalités (dites locales). Il peut s'y ajouter un palier infra local, c'est-à-dire les arrondissements. Les municipalités se distinguent des entités spécialisées uni-sectorielles, telles que les commissions scolaires, par la pluralité des secteurs et des compétences qu'elles couvrent.

#### **Le palier supra-local.**

Composées d'instances locales, les instances supra-locales assurent principalement des fonctions de coordination et de planification, voire de gestion (pouvoir restant à la discrétion des municipalités membres), dans des domaines où les instances locales, en raison de leur taille et de leurs moyens, seraient moins efficaces. Les municipalités régionales de comté (MRC) et les territoires équivalents, totalisant 104 entités, de même que les communautés métropolitaines (celles de Montréal et de Québec) sont les deux catégories d'instances supra locales.

Les MRC sont nées en 1979, à la suite de la promulgation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, pour assumer le mandat de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire : organiser l'espace et fournir un cadre au développement du territoire. Depuis, leurs responsabilités se sont étendues à d'autres domaines, dans la mesure où des problèmes communs à plusieurs municipalités commandent des solutions communes.

**Le palier régional** se distingue du palier supra local parce qu'il couvre le territoire des instances locales et supra locales sans être constitué par elles. La régionalisation politique est un processus relancé depuis 2003 autour des conférences régionales des élus (CRÉ). Par ailleurs, en 2009, le Québec comptait 17 régions administratives.

La conférence régionale des élus (CRÉ) est une instance de concertation et de planification régionale composée d'élus municipaux, préfets et maires, qui s'adjoignent des représentants des divers secteurs socio-économiques. La CRÉ est l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional.

Bien que l'histoire récente du monde municipal ait été marquée par les défusions municipales de 2004, on remarque une tendance longue à la concentration des structures municipales au Québec. Les zones urbaines des régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais ont particulièrement été l'objet de cette concentration, alors que les régions rurales et a fortiori éloignées n'ont été que peu concernées par ce phénomène.

Source : <http://www.etatquebécois.enap.ca/fr/index.aspx?sortcode=1.1.3.11>

Selon la loi des cités et des villes, les compétences sont les mêmes que pour toutes les municipalités, et peuvent être établies par niveau administratif : municipalité, MRC et CRÉ (tableau 1). Les compétences sont réparties en différents mandats, définis par le conseil municipal et « distribués » aux différents services municipaux. Si l'organisation de la structure

<sup>13</sup> En plus de ces trois paliers, une catégorie dite intermédiaire, appelée « territoires non organisés », s'insère entre le palier local et le palier supra local. Ce niveau intermédiaire, qui est en voie de structuration, a des caractéristiques particulières : il s'agit d'espaces très vastes, mais dépourvus de services municipaux; ils se définissent comme des espaces soustraits au territoire d'une municipalité locale; ils sont administrés par le conseil de la MRC dont ils font partie.



administrative municipale (le nombre et l'appellation de ces différents services) peut varier d'une municipalité à l'autre, au final, les compétences et mandats restent assez semblables. Cependant, en fonction de leur taille, de leur choix et des relations qu'elles entretiennent avec leur MRC, les municipalités peuvent (ou non) choisir de déléguer certaines compétences à la MRC. Les situations varient en fonction du contexte local et en particulier de la façon dont sont vécus les processus de déconcentration des compétences gouvernementales et, pour les municipalités concernées, les fusions récentes de municipalités.

Par exemple, la ville de C a préféré exercer et assumer l'intégralité de ces compétences à l'exception de la police, qui est gérée via un protocole d'entente avec la régie. Des régies de police regroupant les services de plusieurs municipalités ont d'ailleurs été formées dans la plupart des municipalités suite à une loi du gouvernement. La ville de SeJ a, en revanche, délégué à la MRC la gestion des déchets, les transports adaptés pour handicapés, ainsi que la responsabilité de tout le développement du territoire ce qui, au dire de notre interlocuteur, est un enjeu majeur pour la région<sup>14</sup>. De manière un peu caricaturale, il serait possible de dire que les services les plus coûteux sont délégués à la MRC.

**Tableau 1 : Compétences et responsabilités des CRÉ, MRC et Municipalités**

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

Source : Notre analyse, réalisée à partir de divers documents officiels. \*Définissant, dans une perspective de développement durable, les objectifs généraux et particuliers de développement de la région.

<sup>14</sup> Une demande de « dézouage » doit alors être effectuée et ce, au niveau de la MRC.

Cependant, si les villes moyennes à grandes voient dans la MRC un soutien (SeJ, R, C, SJ, L), de nombreuses petites municipalités, estiment que ces structures constituent « une créature du gouvernement, un palier supplémentaire entre elles et le niveau provincial ». Cette défiance s'explique du fait qu'il existe pratiquement toujours une *ville centre* (dont la population et la taille sont les plus importantes de la MRC) au sein des MRC et celle-ci détient une « double majorité ». Par exemple, il suffit qu'une municipalité ou deux soient au côté de la ville centre pour que cette dernière l'emporte lors d'un vote. Ainsi, lors des votes concernant les décisions à prendre en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, les petites municipalités sont défavorisées. *Pour être efficace, il faudrait que toutes les petites municipalités rurales se donnent la main pour faire entendre leur droit.* Élu de deux petites municipalités rurales, entretiens des 10/12/2009 ; SC 02/12 2009.

Deux problématiques sont alors soulevées. Il s'agit d'une part, de la question des inégalités territoriales (différentiel de poids et d'influence) entre les municipalités et leur répercussion sur le mode de gouvernance régionale. D'autre part, ce sont les choix gouvernementaux adoptés en matière de déconcentration (voire de la décentralisation) de ses compétences qui sont interpellés. Selon notamment les responsables des services des loisirs de SJ et de L, ce phénomène de délégation des compétences se produit à l'échelle du Québec, depuis une dizaine d'années. Cela se traduit par une augmentation soit du nombre de compétences (de tâches), soit du niveau d'exigence requis pour ces tâches qui seront financées à 80 % par des ressources locales<sup>15</sup>. Or, le mode de financement actuel des municipalités provient à 90 % de la taxation foncière. Il remonte au temps où les services municipaux étaient essentiellement des services liés à la propriété (comme le gaz, l'électricité, le déneigement, l'eau, les poubelles) et ne correspond plus aux nouvelles fonctions des villes. En conséquence, on assiste depuis plusieurs années, à un processus plus ou moins explicite de réingénierie et de réévaluation de l'ensemble des activités municipales. Paradoxalement, si ce processus va dans le sens de restrictions budgétaires généralisées (l'arrondissement de L a par exemple dû gérer sa PFM sans aucun budget spécifique), il n'implique fort heureusement pas toujours l'abandon d'activités (ou de tâches), au contraire.

En effet, au-delà du désir légitime des municipalités de bénéficier des transferts de ressources leur permettant d'assurer leurs nouvelles compétences, celles-ci ne perdent pas de vue leur objectif premier : répondre aux besoins de leur population en assurant un développement social et intégré de leur localité (en améliorant la qualité du milieu et les conditions de vie des citoyens). Les municipalités sont alors amenées à s'interroger sur la nature de ces besoins et sur les limites de leurs propres mandats et compétences. Reprenant une expression mobilisée aussi bien par les élus que les responsables de services municipaux, les compétences des villes et leurs limites constituent « une zone grise ». Depuis quelques années, se sont en effet développées, de manière non officielle, d'autres compétences<sup>16</sup>, qui ont été adoptées plus ou moins rapidement par les villes, en fonction de leur contexte local.

Dans ce contexte, les PFM ont pu jouer un rôle déterminant. Sans nécessairement se traduire par l'attribution d'un budget spécifique les PFM peuvent (comme souligné en début de contribution) faciliter la mobilisation de ressources (humaines et matérielles). De plus, en tant que politique transversale, elles favorisent des avancées dans des domaines encore peu investis par la municipalité.

<sup>15</sup> Selon le responsable de la mise en œuvre de la PFM au service des loisirs de SJ.

<sup>16</sup> En regard de celles mentionnées dans la loi des cités et des villes.

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

La ville de L s'investit progressivement (depuis 7-8 ans) dans « des domaines plus humains ». L'essentiel de ces nouveaux champs d'intervention se situent dans des domaines à la limite de la santé et des services sociaux. Les PFM ont permis l'arrimage et le traitement d'objets de préoccupations vis-à-vis desquels la municipalité peinait à se positionner (cas de M, L, R). Certaines dimensions touchant à la thématique de la santé (du bien-être) ont par exemple pu y être intégrées, ce qui a facilité un rapprochement avec le CSSS (Centre de santé et services sociaux), dont la présence faisait défaut sur le territoire. Ainsi, dans le but de satisfaire les besoins de plus en plus complexes et diversifiés de leur population, et d'assurer leur propre développement, les municipalités ont investi des champs de compétences de plus en plus larges, et il semble qu'il s'agisse d'un « mouvement que l'on ne peut arrêter ».

Selon la responsable du service « loisir et développement communautaire », il existe un risque de ne plus savoir comment déterminer jusqu'où la municipalité va s'engager.

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

Compte tenu du risque latent de se voir attribuer de façon officielle les compétences composant cette fameuse « zone grise », les municipalités se sont efforcées de développer des stratégies leur permettant d'y faire face « de manière détournée ». Là encore les PFM ont un rôle structurant, en facilitant les rapprochements entre les différents services de la municipalité ou la MRC d'une part et avec les acteurs intervenant dans les « domaines à investir<sup>17</sup> ».

À titre d'exemple, SC (470 habitants) s'appuie quant à elle sur la densité de son réseau sociocommunautaire pour faire face à certains de ses mandats. Le personnel municipal fixe et à *fortiori* employé à temps plein étant très peu nombreux, les principaux employés (l'agent de la corporation et le coordonnateur...) sont embauchés par les OBNL de la municipalité soit la corporation de développement local, le P'tit bonheur<sup>18</sup> et les coopératives. La corporation de développement local s'est notamment vu confier, en 2006, le mandat de la PFM et celui de l'achat local.

<sup>17</sup> Les centres de Santé et services sociaux (pour la santé), les OBNL pour les services aux publics spécifiques (personnes âgées, proches aidants, handicapés...) ou pour certains aspects du développement local, les Centres locaux de développement...

<sup>18</sup> Fondé en 1988, le nom du « P'tit Bonheur » a été adopté en hommage au chanteur Félix Leclerc, décédé en 1988. Il s'agit d'une OBNL avec un conseil d'administration. Le P'tit bonheur possède plusieurs secteurs d'intervention : le secteur communautaire, arts visuels, arts de la scène, centre culturel et CIMR : centre d'interprétation du milieu rural. Il fait également micro-brasserie et vente de pizza un jour par semaine (d'où il tire une grande partie de son financement). Il comporte les facettes de formation et information aux populations dans le but de mettre en valeur le milieu rural.

Toutefois, la stratégie la plus efficace réside dans la mise en œuvre et la gestion croisée des politiques (et de leurs plans d'actions) à la disposition des municipalités. Les politiques municipales, qu'elles découlent ou non de directives gouvernementales, peuvent en effet venir soutenir les grandes orientations de développement (ou les besoins) des municipalités qui s'en dotent.

### 3. Les PFM : portée et perspectives

En tant que politique transversale, la PFM peut donc constituer un catalyseur de ressources mais certaines questions demeurent en suspens :

Quel est l'impact effectif de celle-ci au sein des structures municipales? Peut-on réellement parler de transversalité et de décloisonnement?

Politique locale à vocation transversale, les PFM sont fréquemment adoptées par les municipalités et MRC pour soutenir leurs stratégies de développement et favoriser l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Mais quelle est la portée des PFM et de leurs actions ? Constituent-elles effectivement une politique transversale?

Enfin : les Politiques Familiales Municipales ont été conçues pour bénéficier directement et en priorité aux familles or, à l'issue de l'analyse de nos études de cas, le caractère transversal des PFM a tendance à estomper cette vocation première. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure les Politiques Familiales Municipales constituent réellement des politiques pour les familles.

Sans prétendre répondre de manière exhaustive ni définitive à ces questions, les développements suivants peuvent fournir quelques pistes de réflexions.

#### 3.1. Une politique transversale favorisant le décloisonnement de l'administration locale?

Dans les faits, le degré de pénétration des PFM au sein des structures administratives locales est variable.

Le mandat de l'implantation et la mise en œuvre des PFM est systématiquement confié à un service municipal (fréquemment le service culture et loisir) et l'enjeu est la diffusion progressive du « penser et agir famille » aux autres services, permettant la mise en œuvre de projets transversaux et, idéalement, la gestion croisée des politiques locales.

À C comme à NDP, si la PFM constitue effectivement une ligne directrice pour les actions du service des loisirs chargé de son implantation, elle ne semble pas avoir de réelle portée sur les autres services. La PFM constitue donc un outil plus opérationnel que stratégique permettant ponctuellement le financement d'actions importantes pour la municipalité. Dans d'autres cas, la situation est plus complexe. De réels efforts de sensibilisation et de décloisonnement ont en effet été réalisés sans parvenir à modifier en profondeur les habitudes de travail en silo régissant l'administration (cas de SJ et de R).

Les dysfonctionnements enregistrés s'expliquent le plus fréquemment par un relatif manque d'engagement soit de la part de la direction générale soit des élus, ce qui tend à relativiser le niveau d'appropriation des PFM. Cependant, si l'implication des différents services reste variable, il n'en est pas moins vrai que :

*La PF est toujours rassembleuse des services dans le sens où nous sommes tous dedans, il n'y a aucun service qui est « épargné », ils ont tous leur part à faire.*

*(Chargée de projet responsable de l'implantation de la PFM à M)*

Le caractère rassembleur et diffuseur des PFM ne suffit que rarement à générer un effet de décloisonnement entre services. La situation la plus fréquente est que la PFM bénéficie d'une importante dynamique d'échanges interpersonnels entre les fonctionnaires des différents services municipaux, construite au cours du temps (cas de SL celui de M) et générant des effets d'entraînement.

Ces effets sont d'autant plus importants lorsque le principe de décloisonnement des actions et de la communication entre services repose sur une démarche plus structurée. Dans les cas de V, de l'arrondissement de Lc et de SeJ, l'action et le fonctionnement des services municipaux est en effet coordonnée par un comité de gestion (composé des directions de l'ensemble des services municipaux se réunissant de façon hebdomadaire ou mensuelle). Intégrée à ce mode de fonctionnement, la PFM a pu être diffusée auprès de chacun des services de ces municipalités, constituant en retour un catalyseur pour l'ensemble de ces derniers (SeJ a modifié son slogan en s'inspirant de la PFM).

Ainsi, l'existence d'espaces structurés de gouvernance interne (comité de gestion) constitue, pour peu que celui-ci soit suffisamment perméable, un remarquable tremplin pour les PFM. Rassembleuses, au sein de l'administration municipale (comme dans le cadre des relations avec les partenaires locaux et régionaux), les PFM ont davantage un rôle d'accélérateur que de générateur du décloisonnement, même s'il y a des exceptions<sup>19</sup>.

### 3.2. Une politique transversale... de développement intégré?

De manière générale, les PFM ont satisfait les objectifs locaux qui leur avaient été attribués. En effet, dans nos études de cas, à partir du moment où le plan d'action des PFM a été mis en œuvre, entre 70 et 85 % des actions qui y étaient inscrites ont été initiées. Ce relatif succès masque toutefois une très grande diversité de réalités. Il n'existe en effet aucune constante en matière de portée, de transversalité ou de caractère novateurs des PFM. Cependant, certaines tendances peuvent être identifiées.

Tout d'abord, il est possible de noter le caractère systématique de la mobilisation des PFM. Pour une part non négligeable des municipalités, chaque fois qu'une thématique ou qu'un projet nécessite un soutien supplémentaire, la PFM (ses ressources humaines et matérielles) est mobilisée.

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

*(Une conseillère municipale de Lc)*

La PFM a également permis de proposer des mesures pour des clientèles spécifiques telles les aînés et les personnes handicapées.

<sup>19</sup> La PFM a conduit à la création d'une structure de gouvernance interne coordonnant l'action des six services municipaux (sur les douze de la ville) directement concernés par le plan d'action de la PFM. La ville s'est par ailleurs dotée d'un « outil » de cohérence supplémentaire en confiant au responsable du service des loisirs chargé de l'application de la PFM le mandat de « conseiller professionnel en politiques et programmes ». Sa mission étant à ce titre d'assurer la cohérence entre les différentes politiques et programmes mis en œuvre à L et de « contaminer ses collègues des cinq autres services d'avoir le souci continu de la famille dans ce qu'ils font. D'intégrer le fameux « penser et agir famille ».

Sans être réellement transversale (ni même une politique à proprement parler), la PFM constituait plutôt un outil systématique permettant d'aborder et de traiter des thématiques diversifiées et conjoncturellement jugées prioritaires.

Dans d'autres cas, la PFM a certes permis l'implantation de nouvelles actions en faveur de la famille mais elle s'est davantage présentée comme un outil de sensibilisation et de mobilisation au sein de la structure municipale. C'est d'ailleurs en favorisant la capitalisation et valorisation des actions que celle-ci a pu avoir un réel impact. Le cas de la ville de L et à ce titre révélateur.

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

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

*Le responsable du service des loisirs chargé de l'application de la PFM*

Les PFM ont donc tendance à être mobilisées de façon systématique sans conserver une véritable vocation politique. Elles peuvent encore être diffusées de façon transversale à l'ensemble de la structure municipale sans toujours pouvoir être génératrices d'actions novatrices. Ainsi, lorsqu'elles ne bénéficient pas d'un minimum de conditions favorables à leur essor telles l'existence de relations entre services (SL), d'un soutien politique (V et Lc.) ou d'une certaine ouverture des milieux locaux (SC et SeJ), les PFM ne semblent pas en mesure de « révolutionner » le fonctionnement administratif local ou de générer un grand nombre de projets.

En revanche, lorsque toutes ou partie de ces conditions sont réunies, et que les municipalités étaient dotées d'un Projet de Développement, la PFM est venue soutenir ce projet, et s'y intégrer. Elles ont alors effectivement pu constituer de réelles politiques transversales.

Le cas de SC est particulièrement révélateur. En effet l'actuel Maire de SC (ancien conseiller municipal et employé de la corporation de développement) l'exprime en ces termes : *J'en parle en termes de développement intégré, développement local intégré. Si j'interviens dans un domaine, cela intervient nécessairement dans l'autre. À notre niveau local, le parti pris s'inspire des principes de B. Vachon (s'inspirant du concept d'économie présentielle ou résidentielle<sup>20</sup>).*

Les principes évoqués par l'actuel maire de SC sont les suivants. Il s'agit dans un premier temps d'attirer de nouvelles populations en mettant en place des conditions de vie agréables. Se développe donc une économie résidentielle, impliquant une consommation de biens et de services... Un autre pari du projet était que se trouveraient, parmi les nouveaux

<sup>20</sup> Selon Vachon, par « économie résidentielle », on entend l'économie d'un territoire qui dépend de la présence sur celui-ci de personnes disposant de revenus qui ont été générés ailleurs (personne travaillant sur un autre territoire, les retraités et les touristes). On inclut aussi généralement les revenus qui proviennent de transferts sociaux (allocations familiales, chômage, prestations sociales diverses) et de financements publics (administrations, éducation, affaires sociales). » On différencie l'économie résidentielle de l'économie de « production », (qui a créé de la richesse par la production). Voir *Le développement local ; théorie et pratique*. Et : <http://www.messources.org/blogues/leconomie-residentielle-definition-dun-concept-utile-pour-penser-developpement-territoires--0ir> (consultée le 5 mars 2010).

arrivants, des entrepreneurs. Autrement dit, créer des emplois stables au lieu de réunir artificiellement, des conditions économiques attractives pour « telle ou telle » compagnie, risquant de se délocaliser aussitôt qu'elle trouverait ailleurs des conditions plus favorables. La PFM a également contribué au renforcement des liens de la municipalité avec les sept municipalités de la MRC, possédant des corporations de développement ou des organismes similaires. Ceci a notamment permis de faire émerger l'idée d'une mise en commun des services qui ne sont pas indispensables à l'échelle de chaque village. Enfin, grâce à la souplesse de l'attribution des ressources associées à sa mise en place, la PFM a constitué un outil opérationnel de financement pour SC.

Ainsi, comme le soulignait la responsable du service des loisirs chargée de sa mise en œuvre à V :

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

Ceci permet à la PFM de faire le lien avec d'autres politiques (par exemple la politique culturelle à M et à V) ou de servir de trame à une stratégie.

La synthèse présentée plus haut a permis de mieux comprendre le rôle des PFM, en tant que politique locale, dans le cadre des besoins et des stratégies municipales. L'analyse de ces stratégies montre par ailleurs qu'au final, rares sont les municipalités pour lesquelles l'orientation principale concerne « en premier lieu » la famille. Si la famille reste la plupart du temps (un élément central, seuls quelques cas en font réellement la base stratégique, l'élément central autour duquel est construite Politique Familiale...

Nous nous attacherons donc dans ce qui suit à identifier et à comprendre ce qui constitue (dans les actions) le « penser et agir famille » des PFM de nos municipalités de référence grâce à l'analyse de leurs plans d'action.

### **3.3. Une politique pour les familles ?**

Le Carrefour Action Municipale et Famille a établi deux bases de données identifiant, respectivement pour avant et après 2006, les principaux champs d'intervention municipaux dans le cadre des PFM ainsi que les actions programmées pour chacun de ces champs. Quatorze axes d'intervention ont ainsi été relevés intégrant chacun plusieurs thématiques (annexe 2).

De manière générale, ces différents axes sont récurrents dans tous les plans d'action de nos municipalités de référence. S'ils n'ont pas, mot pour mot, les mêmes appellations que dans le tableau 2 ou si certains d'entre eux sont parfois combinés, on retrouve tout de même de larges constantes dans les objectifs ou les lignes d'action. Les huit premiers axes correspondent aux principaux champs de compétences des municipalités mais peuvent intégrer une dimension famille.

D'autres ne font pas partie des champs de compétence officiels des municipalités mais renvoient à la « zone grise », explicitée précédemment. Ils traduisent la volonté des municipalités de développer des partenariats avec les organismes et institutions agissant dans ces domaines, voire à jouer le rôle de plaque tournante en favorisant le développement de mécanismes de concertation (thématique d'ailleurs récurrente au sein des plans d'action). L'analyse de la composition des PFM et de leur plan d'action révèle que les axes 10 à 14 sont rarement présents en tant que tels dans les plans d'action de nos municipalités de référence.



Ils sont plutôt intégrés à d'autres domaines d'intervention comme le développement social et communautaire, le dynamisme ou l'enrichissement du milieu de vie ou encore l'aménagement du territoire. Paradoxalement il en est de même de l'axe soutien à l'*administration publique/ municipale* alors que cet axe comprend des lignes d'action fondamentales pour la cohérence de la démarche de PFM, à savoir : la consultation (constitution du comité famille), la diffusion du penser et agir famille et le suivi des PFM.

Parmi les lignes d'action de chacun des ces axes on remarque la récurrence de : l'information, la concertation, et la promotion. L'insistance marquée sur ces trois types d'action est révélatrice des lacunes ou des difficultés existant dans ces domaines (dans tous les secteurs d'intervention municipaux) et de la volonté de valoriser l'existant en matière de services aux familles. En effet, dans toutes les municipalités rencontrées, les diverses consultations réalisées (avec la population ou le comité famille) révélaient une méconnaissance assez répandue parmi les citoyens des services et activités qui leur étaient offerts. Or, dans un contexte de rigueur budgétaire, la valorisation des services existants est bien plus aisée à mettre en œuvre que le développement de nouvelles activités ou de nouveaux services, d'où l'importance d'une campagne d'information à l'intention des citoyens. La prévention est également à rapprocher de ce type de logique.

Une assez large proportion des actions viennent renforcer et actualiser des activités déjà existantes au sein de la municipalité tels que le traduisent des verbes comme « revoir, réviser, maintenir, bonifier, poursuivre... ». Les actions de grande envergure concernent généralement la rénovation ou la construction d'infrastructures. Les actions prévues sur le moyen voire le long terme, renvoient quant à elles à des aménagements de la réglementation au sein de la municipalité. Les autres actions sont généralement plus ponctuelles et de relativement faible coût. Les cas de Notre-Dame des Prairies, BC et C sont très représentatifs de ce cas de figure.

Par ailleurs, les municipalités s'étant réellement appuyées sur les PFM comme politique transversale de développement intégrée ont eu tendance à reléguer au second plan la dimension « strictement » famille. La municipalité de SC n'a par exemple pas élaboré de plan d'action « en tant que tel » pour sa PFM. Cette dernière a en effet été conçue comme l'une des composantes indissociables du plan stratégique de développement de la municipalité (auquel il a d'ailleurs été intégré).

Il semble donc que le choix de faire de la PFM, une politique certes transversale mais « spécifiquement dédiée à la famille » implique une certaine « sélection » des champs d'intervention pouvant y être intégrés.

Avec un plan d'action conséquent (comptant 29 objectifs et 101 mesures), l'arrondissement de SL a souhaité donner une connotation plus spécifiquement « famille » à sa PF. Il a pour ce faire laissé certaines thématiques de côté pour les réinsérer dans des outils stratégiques plus adaptés. En effet, les thèmes « travail et économie » ainsi que « éducation et service de garde » sont traités respectivement dans les axes 2 et 3 du *Plan de revitalisation urbaine intégrée*. L'arrondissement s'est également doté d'un cadre de développement durable organisé en 5 axes, croisant certains domaines d'action de la PFM et du Plan de revitalisation urbaine intégrée. Bien que ses documents de planification apparaissent moins détaillés et structurés, l'arrondissement de Lc a adopté la même logique en se dotant, en parallèle de sa PFM, d'une charte de développement durable.

Enfin, dans le but de conserver le caractère « prioritaire et novateur » de sa politique

familiale, la municipalité de SeJ a fait le choix de ne pas intégrer la totalité des actions réalisées « en continu » ou déjà présentes dans le précédent plan d'action de la PFM (de 2003).

De manière systématique ou réellement transversale, les PFM permettent aux municipalités de mobiliser, de sensibiliser et d'avoir un regard sur l'existant en matière de service à la population. L'analyse des plans d'actions de nos municipalités de référence révèle que d'un point de vue opérationnel, ceux-ci garantissent la réalisation d'actions par chaque service et, lorsque les conditions locales le permettent, entres services. La PFM donne encore de la visibilité aux actions qu'elle soutient et constitue un catalyseur... autour de la famille.

Le potentiel des PFM en tant que politique locale n'est donc pas à mettre en doute. Cependant, leur caractère transversal est encore à construire dans bien des cas, alors qu'il peut être ambivalent dans d'autres et rendre floue l'initiale vocation « famille ».

Comment en effet dans un contexte de transfert de compétences (parfois jugées intempêtes) se résoudre à limiter les champs d'intervention d'une politique aussi souple et ouverte?

Si certaines de nos municipalités de référence semblent avoir trouvé des solutions à cette question, elles ne sont malheureusement pas applicables à de petites municipalités rurales ou à des municipalités ne bénéficiant pas d'un investissement politique fort dans le domaine du développement social.

En d'autres termes, si les PFM :

- facilitent le positionnement des municipalités en regard de leurs responsabilités et de leurs compétences ;
- constituent un soutien efficace à leurs stratégies de développement ;
- favorisent la mise en œuvre d'actions diversifiées en faveur des familles et des citoyens...

elles ne constituent en aucun cas une réponse définitive ni à la problématique du transfert (sans contrepartie équivalente?) des compétences de l'État, ni à la question du développement social, implicite et sous jacent au sein de la question de l'amélioration de la qualité de vie des familles.

## Conclusion

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

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

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

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

Les PFM ont en premier lieu constitué un élément facilitant la captation de ressources et /ou une source supplémentaire de financement, permettant aux municipalités la réalisation de projets et le financement d'infrastructures qui n'auraient, sans cela, pas pu voir le jour. Pour les petites municipalités, la somme associée à la mise en place des PFM constitue par exemple un appui non négligeable à leur fonctionnement global. Le lancement de cette politique et la mise en œuvre des premiers projets a de plus fréquemment eu des effets d'entraînement, notamment pour les petites municipalités rurales. Les projets lancés dans le cadre de la PFM ont en effet pu bénéficier de financements additionnels de la part d'autres programmes de soutien (tels les pactes ruraux pour les cas de SC, PS, C) leur permettant de s'inscrire dans le moyen terme.

Au-delà de la dimension financière, les PFM génèrent un effet de décloisonnement à plusieurs niveaux. Le processus d'élaboration des PFM et la mise en place, au cours de ce processus d'espaces de gouvernance (internes vs/ mixte<sup>21</sup> ou participative) induisent en effet, une sensible amélioration de la communication réciproque entre : les services et le personnel administratif, les élus, les partenaires (milieu communautaire notamment) et les citoyens. Ces dispositifs favorisent l'émergence de mode de fonctionnement inédit, allant dans le sens d'un décloisonnement des actions et d'une amélioration de la visibilité et de la légitimité de celles-ci auprès des citoyens. L'arrimage de plusieurs politiques municipales peut notamment produire cet effet.

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

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

<sup>21</sup> Les formes de gouvernance peuvent être analysées en fonction de leur structure, type d'acteur clé qui domine le processus (Le Loup, Moyart et Pecqueur (2005). J.P. Gilly et J. Perrat (2003) identifient trois principaux types théoriques, selon le type d'acteur qui domine la coordination territoriale : la gouvernance privée, institutionnelle ou mixte.

Ainsi les PFM permettent donc de répondre au triple enjeu de la qualité publique (France (France qualité publique op cit) :

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

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

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

Comme nous l'avons indiqué dans la partie introduction et cadre théorique, il semble important d'attirer l'attention sur la question de la gouvernance au sein des PFM. En effet, si les PFM invitent à une gouvernance multipartite et à plus de collaboration entre les services, en interne il apparaît que le fonctionnement décloisonné est plus exigeant en temps et en travail, de sorte que le mode de fonctionnement « en silo » a tendance à revenir. En ce qui concerne les structures mixtes, on constate que la mobilisation des bénévoles (notamment au sein des comités famille) connaît un relatif essoufflement une fois achevée la phase de lancement des PFM. Ainsi, après quelques années de fonctionnement, on constate de réelles difficultés à faire durer les espaces de gouvernance nouvellement créés. Or, nos recherches ont révélé que c'est au niveau de l'élaboration et du fonctionnement de ces structures que sont à chercher les principaux facteurs facilitateurs et les obstacles à la mise en œuvre et au succès des PFM. Il apparaît donc crucial de porter attention à l'évolution des modes de gouvernance et de la participation de divers acteurs ou services municipaux dans le contexte de la mise en place et du développement des PFM.

## Bibliographie

### Ouvrages et articles

- BARRERE-MAURISSON M.-A., (2009), Genèse et histoire des régulations en matière de conciliation famille-travail : rôle des acteurs et des institutions en France *In* BARRERE-MAURISSON. M.-A. et TREMBLAY D.-G. (dir), *Concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 35-60.
- BARRERE-MAURISSON. M.-A. et TREMBLAY D.-G. (dir), (2009). *Concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- BARRERE-MAURISSON M.-A. et TREMBLAY D.-G., (2009a). La gouvernance de la conciliation travail-famille. Une nouvelle approche à partir des acteurs *In* BARRERE-MAURISSON. M.-A. et TREMBLAY D.-G. (dir), *Concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec*. Presses de l'Université du Québec, Québec, 16-33.
- BARRERE-MAURISSON M.-A. et TREMBLAY D.-G., (2009b). La gouvernance de la conciliation travail-famille : comparaison France-Québec, *Santé, société et solidarité* 1-2008, 85-95.
- BARRERE-MAURISSON M.-A. et TREMBLAY D.-G., (2009c). Éléments pour une plate-forme en matière de conciliation travail-famille *In* BARRERE-MAURISSON M.-A. et TREMBLAY D.-G. (dir), *Concilier travail et famille, le rôle des acteurs France-Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 433-437.
- BEAUD S. et WEBER F., (1998), *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris.
- BÉLANGER J.-P., (1995). *Les organismes communautaires du réseau : un secteur de l'économie sociale à consolider et à développer*, Document de travail, MSSSQ.
- BENOIT M., DEFFONTAINES J.-P., LARDON S., (2006), *Acteurs et territoires locaux. Vers une géographie de l'aménagement*, Inra, Paris.
- BERNO J.-F., (2005), *Mettre en œuvre le développement social territorial : méthodologie, outils, pratiques*, Dunod, Paris.
- BERTRAND N., GORGEU Y., MOQUAY P., (2001), *Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale*, Les 3<sup>e</sup> journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13et 14 décembre 2001.
- BOULIN J.-Y., (2003a), Pour une urbanistique des temps. La désynchronisation des temps sociaux, *Futuribles* 285.
- BOURQUE G.-L., (2000), *Le modèle québécois de développement*, Collection Pratiques et politiques sociales, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- BRAIS N., (2005), Des politiques temporelles au Québec : une greffe possible en milieu municipal ? », *Lien social et politiques* 54, 135-150.
- BRAIS N., (2005), Des villes à l'heure des familles *In* TREMBLAY D.-G., *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- CALAME P., (1996), Le principe de subsidiarité active. Concilier unité et diversité, in Institut de recherche et débat sur la gouvernance, articulation des échelles du local au global, 2006 (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>)
- CLICHE P., (2009), A Babord, *revue sociale et politique* 28 - février / mars 2009, <http://www.ababord.org/spip.php?article828> consulté le 10 sept 2009
- COLLIN J. (2002), [http://www.vrm.ca/documents/collin\\_jp.pdf](http://www.vrm.ca/documents/collin_jp.pdf).
- COMEY Y., BEAUDOIN A., TURCOTTE D., VILLENEUVE J.-P., BOUCHARD M., RONDOT S., LÉVESQUE B. et MENDELLE M., (2003), Les contributions des associations au mode local de régulation et les inégalités entre les régions, *Interventions économiques* 30, [http://www.tel.uq.quebec.ca/pls/inteco/rie.entree?vno\\_revue=1&vno\\_numero=34](http://www.tel.uq.quebec.ca/pls/inteco/rie.entree?vno_revue=1&vno_numero=34))
- DANDURAND R.B et KEMPENEERS .M, 2002, « Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec », *Recherches sociographiques*, vol 43 n°1 pp49-78
- DARCHEN, S et TREMBLAY D-G (2009). L'intervention de l'acteur municipal au Québec : l'étude de cinq politiques familiales au Québec. Dans Barrère-Maurisson, M-A et Tremblay D-G (2009). *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs*. Québec-France. Québec : Presses de l'université du Québec. 456 p. pp. 409-431.

- DARCHEN, S et TREMBLAY D-G (2011). La municipalité : nouvel acteur de la politique familiale au Québec? Les cas de cinq politiques familiales municipales : Laval, Québec, Sainte-Julie, Longueuil et Sherbrooke. A paraître dans les Actes du colloque CRDT. Sous la direction de Bruno Jean et Danielle Lafontaine.
- DEFOURNY, J., FAVREAU, L. et J-L. LAVILLE (1998). Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international, Paris : Desclée de Brouwer.
- DOUCET, Andrea, MCKAY, L. et TREMBLAY Diane-Gabrielle (2009). Parental Leave in Canada and Québec : how to explain the different routes taken ? in Peter Moss and Sheila Kamerman (eds) . The Politics of Parental Leave Policies. Bristol , UK : Policy Press.
- DUFRESNE Guy, LA RÉGIONALISATION AU QUÉBEC [http://www.cjf.qc.ca/relations/archives/themes/textes/agriculture/agri\\_dufr\\_9809.htm#notes](http://www.cjf.qc.ca/rerelations/archives/themes/textes/agriculture/agri_dufr_9809.htm#notes), consulté en septembre 2009
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). Développement économique communautaire, économie sociale et intervention, Collection Pratiques et politiques sociales, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- FRÉCHETTE, L. 2003, « Promouvoir le développement des familles au Québec, en entrecroisant le sociocommunautaire et le sociopolitique », Nouvelles pratiques sociales, vol 16 n°1.
- GAGNON A. G. et NOËL A. (dir.), (1995), L'espace québécois, Montréal, Éditions Québec/Amérique,
- GAUDIN Jean-Pierre, (2004), L'Action publique. Sociologie et politique, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.
- GAUDIN J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- GILLY J.-P. et PERRAT J., (2003), La dynamique institutionnelle des territoires entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahier du GRES Groupement de Recherches Économiques et Sociales* n° 2003 (mai) – 5.
- GUMUCHIAN H., GRASSEL E., LAJARGE R. et ROUX E. (2003), *Les acteurs - ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris.
- GUMUCHIAN H. et PECQUEUR B., (2007), *La ressource territoriale*, Économica Anthropos, Paris.
- HANTRAIS L. et LETABLIER .M.-T., (1996), *Famille, travail et politiques familiales en Europe*, Presse universitaire de France, Paris.
- JOINT-LAMBERT M.-T., (1995), *Politiques sociales*, Presses de la Fondation des sciences politiques, Paris.
- LAMARQUE D., (2004), *L'évaluation des politiques publiques locales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- LAVOIE J-P et GUBERMAN N., (2010), *Le nouvel État providence et la « dénaturalisation » des soins aux parents âgés. Quand l'État ne répond plus*, Communication présentée au colloque sur le vieillissement organisé par le Concordia Aging Research Network. Présentation du Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale (CREGÉS), CSSS Cavendish.
- LECLAIR Y. et BÉLAND C., (2003), La voie citoyenne, pour renouveler le modèle québécois, Éditions Plurimedia, Montréal.
- LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B., (2005), La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie, Économie, Société* 7 (4), 321–331.
- NOËL A., (1996), Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques, *Politique et Sociétés* 15 (30), 1-28.
- REVEL J., (1996), *Jeux d'échelles. La microanalyse à l'expérience*, Seuil, Paris.
- SERVA M., LEVESQUE B. et ANDION C., (2006), The plural economy debate and its contribution to the study of sustainable territorial development strategies, *EISFORIA*, ano 4, vol, Florianopolis Brésil.
- TREMBLAY D.-G., (2005), *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- TREMBLAY D.-G., (2008), *Conciliation emploi-famille et temps sociaux*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- TREMBLAY D.-G., (2009a), Quebec's policies for work-family balance: A model for Canada? In Cohen, Marjorie et Jane Pulkingham, *Public Policy for Women. The State, Income Security and Labour Market Issues*, University of Toronto Press, Toronto, 271-290.
- TREMBLAY D.-G., (2009b), La gouvernance de la conciliation emploi-famille au Québec. Le rôle des acteurs In BARRÈRE-MAURISSON M.-A. et TREMBLAY D.-G., *Concilier travail et famille. Le rôle des acteurs*, Presses de l'université du Québec, Québec, 61-81.

- TREMBLAY D.-G., (2009c), Paid Parental Leave: an employee right or still an ideal ? The situation in Québec and in Canada. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. Publié Online first - en ligne <http://springerlink.com/content/lx7155250u42w210/fulltext.pdf> (vol. 21 no 3).
- TREMBLAY D.-G., KLEIN J.-L., FONTAN J.-M., (2009), *Initiatives locales et développement socioterritorial*, Presse de l'université de Québec.
- TREMBLAY D.-G. et DARCHEN S., (2011), Municipal family policy and work-family balance: the case of five Québec municipalities, *Canadian Journal of Regional Science* 33 (1), 15-32.
- TREMBLAY D.-G. et LARIVIÈRE M., (2009), La conciliation emploi-famille dans le secteur de la santé au Québec : le soutien organisationnel fait-il défaut aux infirmières ?? In *Genre et diversité en gestion*, AGRH, Paris, 101-118.
- VACHON B., (collaboration de COALIER F.), (1993), *Le développement local : théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Edition G. Morin, Québec.

### **Instituts, organismes publics (sites consultés en 2009)**

Association France Qualité publique : <http://www.qualite-publique.org/>

---

CAMF (Carrefour Action Municipale et Familles). 2008a. *Historique du Carrefour*. [<http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/historique.php>], site consulté le 20 mars 2008.

---

CAMF. 2008b. *Qu'est-ce qu'une PFM?* [[http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm\\_quest-ce.php](http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm_quest-ce.php)], site consulté le 16 janvier 2008

---

Conseil de la famille et de l'enfance Québec La politique familiale au Québec : visée, portée, durée et rayonnement, Le 17 décembre 2007 Version révisée en mars 2008

---

Chantier de l'économie sociale (2001). *De nouveau, nous osons*. Document de positionnement stratégique. Montréal.

---

Chantier de l'économie sociale (1996). *Osons la solidarité ! Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale*, Sommet sur l'économie et l'emploi, Montréal.

---

CNAF, 2008, conciliation travail-famille : du côté des entreprises, *Recherches et prévisions*, n°92, juin

---

CNAF, 2007a, les acteurs de la politique familiale, *Information sociale*, CNAF, 139p

---

CNAF, 2007b politiques familiales et sociales au Québec, CNAF, 143p

---

CRAD (Centre de Recherches en Aménagement et en Développement), 1994. *La conciliation travail-famille: le rôle des municipalités*. Université de Laval : Centre de Recherche en Aménagement et en Développement.

---

Comité mixte concernant la conciliation du travail et de la famille SPGQ-SCT (2001). *Rapport Conjoint*. 3

---

Ministère de la Famille et Aînés. 2007. *Regard sur la démarche relative à l'élaboration ou à la mise à jour d'une politique familiale municipale*. Québec : Gouvernement du Québec.

---

Ministère de la famille et des aînés, 2008, politique de soutien aux politiques familiales municipale, Québec, gouvernement du Québec

---

Ministère de la Famille et Aînés. 2008. *Municipalités et MRC, soutien financier et technique*. [<http://www.mfa.gouv.qc.ca/thematiques/famille/politique-familiale/index.asp>], site consulté le 16 janvier 2008.

---

Ministère de la Famille et du Bien-être social (1965). *Rapport annuel 1964-1965*, Québec, MFBES

---



### Sites et références internet

CAMF consulté en décembre 2009 <http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/>  
CAMF, 2008, qu'est-ce qu'une PMF : [www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm\\_quest-ce.php](http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/1/pfm_quest-ce.php)>

---

Québec, Ministère des Régions (1998). *Politique de soutien au développement local et régional* (Livre Blanc), <http://www.mreg.gouv.qc.ca/politic.htm>.

---

[www.érudit.org/revue/efg/](http://www.érudit.org/revue/efg/)>

---

[http://www.euromedina.org/bibliotheque\\_fichiers/afrique\\_theme5\\_qualite.pdf](http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/afrique_theme5_qualite.pdf)

---

[www.pistes.uquam.ca/menu\\_p.html](http://www.pistes.uquam.ca/menu_p.html)>

---

Ministère de la famille et des aînés 2007, portrait statistique des familles au Québec  
[www.mfa.gouv.qc.ca/statistiques/famille/index.asp](http://www.mfa.gouv.qc.ca/statistiques/famille/index.asp)

---

Ministère de la famille et des aînés 2007, portrait statistique des familles au Québec  
[www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/](http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/)

---

Ministère de la famille et des aînés et de la condition féminine  
[www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF\\_recherche\\_service\\_garde.pdf](http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/SF_recherche_service_garde.pdf)>

---

[www.halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00009702](http://www.halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00009702)

---

<[www.matisse.iniv-paris1.fr/travail-famille](http://www.matisse.iniv-paris1.fr/travail-famille)> <[www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00010450](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00010450)>  
[www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00337398/fr/](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00337398/fr/)>

---

Ressources humaines et développement social Canada, 2005, évaluation sommative des prestations familiales de l'assurance emploi, [www.hrsdc.gc.ca/fr/publications\\_ressources/evaluation/2007sp\\_ah\\_674\\_01\\_05f/page05.shtm](http://www.hrsdc.gc.ca/fr/publications_ressources/evaluation/2007sp_ah_674_01_05f/page05.shtm)

---

[www.aqpe.com/default.html](http://www.aqpe.com/default.html) asso québécoise des soins à la petite enfance

---

[http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil16/16cre\\_index.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil16/16cre_index.htm)

---

Boulin, J-Y 2003b. Les temps des villes. *Ceras – revue Projet* 273 (Mars).  
URL : <http://www.ceras-projet.com/index.phd?id=1702>.

---

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

---

Statistique canada [http://www.statcan.ca/start\\_f.html](http://www.statcan.ca/start_f.html)

---

**Liste des sigles /acronymes**

<b>CAMF</b>	Carrefour Action Municipale et Famille
<b>CF</b>	<p>Comité Famille : Le rôle des comités famille municipaux est généralement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'élaborer la partie de la politique familiale concernant leur municipalité;</li> <li>• d'agir en tant que comité consultatif auprès des conseils municipaux;</li> <li>• d'assister leur conseil dans l'étude de dossiers susceptibles de faire l'objet d'un règlement ou d'une politique ayant une incidence sur la famille;</li> <li>• d'assurer un lien dans la communauté sur toute action ayant un impact sur la famille.</li> </ul> <p>La composition du comité famille conditionne largement le déroulement et la portée de la PFM, tout comme la qualité des partenariats mais cette composition du CF est extrêmement variable d'une municipalité à l'autre, tant dans le nombre de personnes présentes que dans leur diversité sociopolitique.</p>
<b>CFT</b>	Conciliation Famille- Travail
<b>CLD</b>	Centre Local de Développement
<b>CRÉ</b>	<p>Conférence Régionale des Élus (structure administrative)  Au moins une CRE est établie pour chacune des régions administratives du Québec. De manière générale, le conseil d'administration d'une CRE est composé à la base d'élus municipaux. En font d'office partie, comme représentant :</p> <p>Les préfets des municipalités régionales de comté (MRC)  Les maires des municipalités locales de 5 000 habitants et plus  Les maires des municipalités locales énumérées dans l'annexe B de la Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions</p> <p>Chaque MRC a au moins deux représentants au conseil d'administration de la CRE.</p> <p>Une CRE nomme à son conseil d'administration des membres additionnels dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble de ses membres, autres que ceux représentant une communauté autochtone. Ces membres additionnels sont choisis après consultation des organismes que la CRE considère représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment des organismes issus des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science. Les membres additionnels ont droit de vote et la conférence détermine la durée de leur mandat.</p>
<b>CSSS</b>	Centre de Santé et services sociaux
<b>FUF</b>	Fédération des Unions des Familles

<b>MRC</b>	Municipalité Régionale de Conté. La municipalité régionale de comté (MRC) est une institution supra-municipale regroupant l'ensemble des municipalités urbaines et rurales d'une même région d'appartenance, à l'exception des municipalités qui font partie des communautés urbaines de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, Municipalité de Baie-James et de la municipalité de Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent. Le concept de région d'appartenance fait appel à des réalités très concrètes et très palpables pour la population, sur le plan des sentiments, du vécu et des activités réalisées au quotidien. « C'est la région où l'on circule et vit tous les jours. » Plusieurs critères ont servi à délimiter le territoire d'une MRC : caractéristiques physiques et humaines, échanges de services entre municipalités ou présence d'une ville importante offrant divers biens et services aux petites localités environnantes.
<b>MAMROT</b>	Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire
<b>MFA</b>	Ministère de la Famille et des Aînés
<b>OBNL</b>	Organisme à But Non Lucratif
<b>PFM</b>	Politique Familiale Municipale

**Annexe 2 :  
Les champs d'intervention intégrés aux PFM et leurs principales lignes d'action**

<p><b>1. Administration publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accès aux services</li> <li>- Horaire des familles</li> <li>- Consultation</li> <li>- Suivi des PFM</li> <li>- Diffusion du penser et agir famille</li> <li>- Famille et culture</li> <li>- Famille et lieux publics</li> <li>- Informations aux familles/ Site Internet</li> <li>- Inter-génération</li> <li>- Jeunesse</li> <li>- Organisation communautaire</li> </ul>	<p><b>2. Environnement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Boisé et environnement</li> <li>- Concertation / Corvées</li> <li>- Information/ Promotion</li> <li>- Respect de l'environnement</li> </ul>	<p><b>3. Urbanisme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Affichage</li> <li>- Aménagement paysager et infrastructure</li> <li>- Revitalisation, parcs, architecture</li> <li>- Environnement</li> <li>- Lieux physiques favorables à la famille</li> <li>- Planification / Habitations</li> <li>- Promoteurs</li> <li>- Sécurité</li> <li>- Règlements municipaux</li> <li>- Représentation politique</li> </ul>
<p><b>4. Habitation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accès à la propriété et aux services</li> <li>- Besoins des familles</li> <li>- Insonorisation et sécurité</li> <li>- Répertoire de logements</li> <li>- Promotion d'habitation</li> <li>- Coopérative</li> <li>- Logements adaptés</li> <li>- Inter-génération / Personnes âgées</li> <li>- Logements adaptés, sociaux, mixité de logements</li> <li>- Planification stratégique</li> <li>- Programme de subventions</li> <li>- Taxes municipales</li> </ul>	<p><b>5. Loisirs et culture</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique de loisirs</li> <li>- Activités : pour tous les publics</li> <li>- Installations et activités (famille)</li> <li>- Bibliothèque</li> <li>- Cuisine collective</li> <li>- Promotion de la vie familiale et des activités</li> <li>- Information</li> <li>- Amélioration et accessibilité physique des lieux</li> <li>- Garde, activités estivales et semaine de relâche et répit parental</li> <li>- SQF</li> <li>- Partenariat / Soutien aux organismes et offre de locaux</li> <li>- Culture et concertation</li> <li>- Tarif et soutien financier</li> </ul>	<p><b>6. Sécurité publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertation</li> <li>- Contrôle</li> <li>- Cyclisme / Piétons</li> <li>- École</li> <li>- Information</li> <li>- Parc</li> <li>- Personnes vivant un handicap</li> <li>- Prévention / Résidence</li> <li>- Prévention routière</li> <li>- Violence / Drogue</li> <li>- Contrôle / Sécurité publique</li> <li>- Lieux publics</li> </ul>
<p><b>Transport</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertation</li> <li>- Cyclisme et piétons</li> <li>- Horaires / Tarifs</li> <li>- Parents / Enfants / Autobus</li> <li>- Prévention routière</li> <li>- Promotion et services</li> <li>- Train de banlieue / collectif / alternatif</li> </ul>	<p><b>8. Développement Communautaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bénévolat</li> <li>- Concertation</li> <li>- Handicap</li> <li>- Entraide</li> <li>- Information</li> <li>- Promotion / Développement communautaire</li> </ul>	<p><b>9. Santé</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activités physiques</li> <li>- Alimentation</li> <li>- Concertation</li> <li>- Information</li> <li>- Prévention</li> </ul>

<p><b>10. Éducation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adolescents/ maison des jeunes</li> <li>- Aide aux devoirs</li> <li>- Bibliothèques</li> <li>- Concertation</li> <li>- Écoles</li> <li>- Promotion</li> </ul>	<p><b>11. Service de garde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement et développement</li> <li>- Besoins particuliers ou entraide</li> <li>- École</li> <li>- Gardiennage</li> <li>- Halte-garderie</li> <li>- Information</li> <li>- Soutien au démarrage</li> </ul>	<p><b>12. Travail</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conciliation Famille/ Travail</li> <li>- Concertation famille-travail</li> <li>- l'achat local</li> <li>- info-tourisme</li> </ul>
<p><b>13. Promotion et vie familiale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouvelles familles</li> <li>- Concertation / vie familiale</li> <li>- Promouvoir la ville ou la MRC comme milieu de vie stimulant</li> </ul>	<p><b>14. Aînés thématique à part entière depuis 2006</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aînés</li> <li>- Personnes handicapées</li> <li>- Relations intergénérationnelles</li> </ul>	

Source : réalisé à partir des deux bases de données du CAMF, consultées en décembre 2009 <http://www.carrefourmunicipal.qc.ca/pfm/1001>

### Annexe 3 : Détail de la méthodologie de recherche

#### Annexe 3a : détail des études de cas

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

**Tableau A** : liste des études de cas

Municipalités/ arrondissements	Population	Rural (R) / Périurbaine (PU)/ Urbaine (U)	Date de la 1 <sup>re</sup> PFM	Avancement
SC,	470	R	2006	Très important
BC,	6780	R	2009	Encore non effective
SeAS	3000	R	2008	Moyen
NDP	8 400	PU	2004	Faible
SAM	9 679	R	2009	?
V,	21 176	U	2004	Important
C,	23 463	PU	2005	Important
M	42 000 estimée	R	1994	Important
SeJ	29 361	U	2000	Très important
SJ	65 255	U	2004-2005	Faible
R,	78 812	PU	2008	Important
G	242124	PU	2003	Très important
L	377 332	U	Effective en 2008 (processus initié en 2004)	Important
VL	450 000	U	2008	Faible
MRC 1				
MRC 2				
CRE 1				
CRE 2				
<b>Agglomération urbaine de Montréal</b>				
Arrondissement de SL	85 000	U	1998	Très important
Arrondissement de Lc	42 000	U	1990	Important

**Annexe 3b : niveau d'avancement des PFM**

Le niveau d'avancement a pu être évalué à partir de trois séries d'éléments : les informations fournies par nos partenaires du Carrefour Action Municipale et Famille (ayant contribué à l'implantation ou la mise à jour des PFM dans nos collectivités de référence), l'existence, sur les sites ou dans les documents de communication des collectivités, de références à la PFM et aux actions menées dans ce cadre, et l'existence, au sein des collectivités de référence, de politique, programme, démarches ou actions allant dans le sens du projet véhiculé par le « penser et agir famille » des Politiques Familiales Municipales.

Bien que chaque cas présente des spécificités, les éléments précédents ainsi que les informations collectées au cours des entrevues nous ont permis d'identifier cinq types de situations.

**Tableau B :** précisions sur l'état d'avancement des PFM

<b>Niveaux d'avancement des PFM</b>	<b>Caractéristiques</b>
Non effective	La PFM est élaborée, disponible sur le site internet de la municipalité mais aucun porteur de projet n'a été désigné au sein de l'administration municipale et aucune mesure n'a été mise en œuvre dans le cadre de la PFM.
Faible	La PFM est élaborée, parfois disponible sur le site internet, les élus (y compris le RQF) sont peu mobilisés, les actions sont ponctuelles et sectorielles (travail fréquemment en silo), peu ou pas de suivi. Certains projets (parfois d'envergure concernant la famille se font dans d'autre cadre et sans lien avec la PFM. Comité famille composé essentiellement d'élus ou de techniciens municipaux.
Moyen	La PFM est mise en œuvre, les projets sont diversifiés élaborés spécifiquement dans le cadre de la PFM mais ponctuels et sectoriels, existence d'un suivi et d'un soutien de la part de l' élu RQF. Comité famille composé d'élus, de techniciens et de représentants du milieu mais dont le rôle est faible.
Important	La PFM est mise en œuvre, les projets sont diversifiés et/ou d'ampleur en regard de la taille de la municipalité, existence de projets transversaux, décloisonnement des actions, existence d'un suivi et d'un soutien de la part des élus, Comité famille composé d'élus, de techniciens et de représentants du milieu jouant ou ayant joué un rôle fort dans l'élaboration de la PFM.
Très important	La PFM est mise en œuvre et constitue effectivement une politique transversale (créant un lien entre les différents services municipaux pour une action concertée), les projets sont diversifiés et/ou d'ampleur en regard de la taille de la municipalité et dépassent le cadre de la PFM pour s'inscrire dans une logique plus globale d'amélioration de la qualité de vie. Soutien fort de la part des élus, existence d'in suivi et d'un processus important de capitalisation de l'expérience. Comité famille composé d'élus, de techniciens et de représentants du milieu jouant ou ayant joué un rôle fort dans l'élaboration de la PFM.



Concernant la collecte des données, nous avons procédé à l'analyse des documents administratifs disponibles (plan d'action, CR de réunions, documents de travail...), complétée, pour chaque cas, par des entretiens semi-directifs approfondis. Au total 23 entretiens ont été réalisés. D'une durée approximative d'une heure 30 à 2 heures, ces entrevues ont été menées, au sein de chaque municipalité auprès de la /des personne(s) la/les plus directement concernée(s) par l'implantation de la PFM et de son suivi. Conformément à ce qui aux recommandations du MFA (2008) une fois le financement du ministère obtenu, le conseil municipal donne à l'un des services municipaux<sup>22</sup> le mandat de mettre en œuvre la politique et y nomme une personne de référence, un porteur de projet. Il nomme également un RQF (responsable des questions familiales) au sein du conseil municipal qui sera chargé d'effectuer le lien entre le service mandaté et le conseil et de soutenir la PFM auprès de ce dernier. Ces deux étapes ont été observées dans toutes les municipalités et les arrondissements observés. Nous répondants avons donc rencontrés en priorité le « porteur de projet » chargé de la mise en œuvre de la PFM. Pour éclairer certains aspects, nous avons également rencontré dans quelques cas le RQF. L'ensemble des entretiens a ensuite été retranscrit et analysé.

### **Annexe 3c : explications concernant la classification des motivations ayant donné lieu à l'élaboration de la PFM**

L'identification des cinq types de « motivations » ayant favorisé ou conditionné l'élaboration de PFM a été réalisé de la façon suivante :

Les informations relatives à l'historique des municipalités (collectées sur le site de ces dernières et sur ceux des MRC et CRÉ dans lesquelles se trouvent les municipalités de référence), donnent des indications sur les particularités de ces dernières et permettent d'identifier les principaux enjeux des territoires. Croisées avec les informations contenues dans les documents collectés (voir annexe 3e) à la suite des entrevues et les informations obtenues lors des entrevues elles-mêmes, il était alors possible d'émettre des hypothèses sur les motivations de la mise en œuvre des PFM. Ces hypothèses ont été présentées sous forme de résultats préliminaires dans la première version de la note de recherche sous la formulation suivante :

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

La note de recherche préliminaire a ensuite été soumise pour relecture et avis à l'ensemble des répondants (Annexe f). Ces derniers ont alors validés les informations et analyses de la note de recherche.

Nous avons cependant, sur la base de certains retours de nos répondants effectué quelques révisions sur la note de recherche. Nous avons réalisés le présent article sur la base des informations et analyses contenues dans cette note de recherche.

<sup>22</sup> Ce sont très fréquemment les services des loisirs (fréquemment associés au volet développement communautaire) qui sont chargés de l'implantation des PFM. Selon le représentant du CAMF interviewé (J. Lizée), cela peut s'expliquer historiquement car au Québec, les loisirs constituent la « porte » d'entrée des questions liées à la famille.



### **Annexe 3e : grille de questions servant de cadre aux entretiens semi-directifs**

#### **Remarques**

- Les entretiens sont généralement structurés par les six grands axes de discussion, contenant chacun plusieurs questions. Les questions au sein de ces axes peuvent varier en fonction des réponses obtenues, des caractéristiques et du contexte spécifique de la municipalité concernée.

- De plus, cette grille ne constitue pas un outil figé, les points abordés dans les différentes questions sont parfois formulés de façon légèrement différente. De plus, lorsque les réponses apportées apparaissent incomplètes, des questions complémentaires sont formulées (pour éviter d'alourdir le document, j'ai préféré ne pas les ajouter).

Le « Vous » parfois employé désigne la municipalité ou les décideurs. L'interlocuteur emploie fréquemment le « on » ou le « Nous » lorsqu'il désigne ces deux catégories d'intervenants

- La subjectivité associée au mot « fréquemment » à la Question 2 est voulue pour ne pas mettre les personnes mal à l'aise. Des précisions sont systématiquement demandées via plusieurs questions qui varient en fonction des réponses apportées par l'interlocuteur (j'en ajoute une à la grille pour mémoire).

- L'ensemble de l'entretien associé aux documents collectés (avant le déroulement de l'entrevue : plan d'action, politique familiale ; ou après : CR de réunions, Documents de travail...) permettent de se construire une idée relativement précise sur les fonctionnements et dysfonctionnements. Mais l'opinion de l'interlocuteur, qui a été concerné au premier chef et a reçu aussi bien les avis des acteurs que des bénéficiaires, permet de mettre en exergue certains aspects qui ne seraient pas nécessairement ressortis autrement. De plus, cela permet d'avoir une opinion sur la PFM dans son ensemble. Ceci renvoie à la partie « non dirigée » de l'entretien.

#### **1. Contexte / organisation**

Quelle place occupe la municipalité dans la MRC ?

Pouvez-vous me parler un peu de la municipalité : populations, activités...

Quels sont les services de proximité ?

Y-a-t-il eu fusion municipale ? Pourquoi ?

Qu'est-ce que cela a changé dans l'organisation administrative et dans la mise en place des politiques en cours ?

#### **2. Compétences et politiques**

Quelles compétences à la municipalité ? S'est-elle dotée de nouvelles responsabilités, s'investit-elle dans de nouveaux dossiers ?

A-t-elle décidé d'implanter de nouvelles politiques ?

Lesquelles ? Pourquoi ?

Comment cela s'est-il passé ? Quels acteurs ?

Comment la municipalité s'approprie-elle ces compétences ? Et plus précisément comment cela se passe-t-il au niveau des différents services ? De votre service ? De manière générale, existe-t-il une logique où une politique d'ensemble à l'échelle de la municipalité ? Existe-il un arrimage ou une complémentarité entre les diverses politiques de la municipalité ?

Y a-t-il concertation entre les différents services municipaux (réunions) ? Les différents services travaillent-ils fréquemment ensemble pour la mise en œuvre des projets ? Pouvez-vous me décrire et m'expliquer ces modes de fonctionnement ? Quels services sont les plus reliés.

### **3. Conception et mise en place de la PFM**

Revenons sur la PFM, raisons qui ont amené la municipalité à se doter d'une telle politique ? Pouvez-vous me parler du processus d'élaboration de celle-ci, (description, explication) ?

Était-ce la première politique de ce genre ?

**Si non,**

À quand remonte la démarche ?

Comment cela s'est-il déroulé (lors des différentes générations de PFM) ?

La logique est-elle la même ?

Les acteurs sont-ils les mêmes ? Pourquoi ?

Pourquoi votre service a-t-il été choisi pour implanter cette politique ?

### **4. Acteurs et gouvernance**

Qui compose le comité famille ?

Certains se sont-ils démarqués par une plus forte ou une plus faible participation ? Pourquoi ?

*En fonction des réponses.*

Pourquoi n'a-t-on pas intégré des acteurs autres que municipaux ?

Qu'est-ce qui a fait que les citoyens soient peu/ pas représentés ?

Vous semblez avoir une réserve sur le fait que les organismes communautaires aient été très présents, Pourquoi ?

Cela a-t-il modifié les relations et le fonctionnement des organismes participants ?

Lesquels et dans quelle mesure ?

La population a-t-elle été consultée ?

Quel-mode de consultation a été choisi ? Pourquoi ?

Dans quelle mesure les recommandations ont-elles été intégrées au plan d'action ?

Y a-t-il eu d'autres partenaires que ceux du comité de la PFM ?

Avez-vous eu le soutien ou simplement des échanges avec d'autres échelons de décision ou unités administratives (autres municipalités, MRC ; CRE, Région) ? Pourquoi ?

Y a-t-il des ententes ou des formes de partenariats avec les commissions scolaires, les écoles ?

### **5. Actions et réalisations.**

Des actions ont-elles été réalisées ? Lesquelles ?

Quelles ont été les actions les plus marquantes ? Pourquoi ?

Qui a été chargé de leur implantation ? de leur mise en œuvre ?

Les organismes communautaires ont-ils eu un rôle à jouer ?

Dans le domaine de la conciliation famille travail, des mesures spécifiques ont-elles été prises ? Au niveau des transports ? Des services de garde ?

Avez-vous eu des retours de la part de la population ? Par quel biais ?

La PFM a-t-elle permis un décloisonnement des actions ?

Ya-t-il eu d'autres actions implantées, relevant directement ou indirectement de la famille ? Dans quel cadre s'inscrivent-elles ?

Quels sont selon vous les points forts et les points faibles de ces actions, de la PFM ?

## **6. Bilan/ continuité/ suivi**

Existe-t-il un comité d'évaluation ou de suivi ? quel est son lien avec le comité famille ?

Comment fonctionne-t-il ?

A-t-il réalisé des évaluations ?

Y a-t-il une continuité dans ce comité ? Est-ce important et pourquoi ?

Pensez-vous que la PFM aura une continuité ? Pourquoi ?

Quelles sont les principaux obstacles la mise en œuvre de la politique ?

*Remarque :*

*Les avantages de la continuité ressortent en général spontanément dans la question points forts /points faibles.*

**Annexe 3f : liste des documents collectés par cas de référence**

<b>Municipalités/ arrondissements</b>	<b>Documents collectés *</b>
SC,	PFM, Plan d'action, CR de réunions, Plan stratégique pour un DD, Projet du rang 13, Diagnostique de la MRC des sources
BC,	PFM
SeAS	PFM, Plan d'action
NDP	PFM, Plan d'action
SAM	PFM, Plan d'action, CR réunions, profil récréo-touristique. Entente spécifique sur de DS de la région des Laurentides
V,	PFM, Plan d'action, CR réunions, CR réflexions sur les enjeux de la PFM
C,	PFM, Plan d'action, CR de réunions
M	PFM, Plan d'action, CR de réunions
SeJ	3 générations de PFM, plans d'action des 3 générations de PFM, documents utilisés pour la consultation, documents d'information à la population, 3 projets spécifiques dans le cadre de la PFM, CR de réunions.
SJ	PFM, plan d'action PFM, Plans d'action par service (version préliminaire et finales), CR réunions, Entente spécifique sur de DS de la région des Laurentides
R,	PFM, plan d'action, CR de réunions, documents préparatoires/de travail
G	PFM, plan d'action, CR de réunions, documents préparatoires/de travail
L	PFM, plan d'action, documents préparatoires/de travail, plan de développement social
VL	PFM, plan d'action, CR de réunions, documents préparatoires/de travail, résolution du conseil municipal concernant la PFM, document d'évaluation
MRC 1	PFM, Plan d'action, diagnostic du territoire
MRC 2	PFM, Plan d'action, diagnostic du territoire
CRE 1	CR entrevues avec des représentants des milieux municipaux, scolaires, communautaires, des entreprises, du milieu de la santé et services sociaux. rapports annuels d'activité de 2004 à 2008
CRE 2	Rapport de consultation sur les besoins de la famille et de la petite enfance ; rapports annuels d'activité de 2004 à 2008, charte du DD
<b>Agglomération urbaine de Montréal</b>	
Arrondissement de SL	2 générations de PFM, Plan d'action, CR de réunions, cadre de DD, Plan de revitalisation urbaine intégrée.
Arrondissement de Lc	2 générations de PFM, Plan d'action, CR de réunions, définition enjeux PFM, Charte de DD

*\* hors consultation sur les sites internet des municipalités sur lesquels les autres politiques municipales et les informations relatives à l'histoire des municipalités et MRC sont disponibles et ont été consultés entre septembre 2009 et janvier 2010.*

