



## **Essais étudiants sur le développement des communautés 2015**

**Marie-Hélène Beloin-Kelly  
Sophie Collerette  
Janie Ducharme  
Marika Lussier-Therrien**

**Cahier no.16-02**

ISBN 978-2-89251-572-5 (version imprimée)

ISBN 978-2-89251-573-2 (pdf)

**Mars 2016**



La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) a débuté ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Elle est située à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et possède son propre site Internet : <http://www.uqo.ca/croc/>. Elle fut la première chaire en travail social reconnue par le programme des chaires de recherche du Canada <http://www.chairs.gc.ca/>. Ce dispositif de recherche se consacre à produire des connaissances visant le développement de l'organisation communautaire dans le service public et dans le milieu communautaire par la compréhension des conditions de succès et de renouvellement de cette pratique confrontée à la transformation des politiques et services publics, à celle des communautés ainsi que des mouvements sociaux. Renouvelée en 2013 pour une deuxième période de cinq ans, la chaire mène des travaux de recherche et de diffusion sur deux des quatre approches du modèle québécois de l'organisation communautaire (Bourque *et al.*, 2007):

- Développement local : identifier les nouvelles formes d'initiatives de développement local de type intégré, leurs retombées pour les communautés, ainsi que les conditions qui en favorisent la régulation participative et démocratique.
- Socio-institutionnelle : analyser l'évolution de l'organisation communautaire dans le réseau de la santé et des services sociaux. Étudier l'incidence des politiques et des programmes publics ou philanthropiques sur la pratique en organisation communautaire et identifier les conditions de succès de l'approche socio-institutionnelle participative.

Ce cahier s'inscrit dans les travaux de la Chaire visant à mieux comprendre la transformation des pratiques professionnelles ou métiers de soutien au développement de territoire ; caractériser le territoire comme espace de développement soutenable en termes d'intégration et de transversalité des pratiques d'action collective dans le contexte de crise du modèle de développement ; et aborder les pratiques professionnelles à partir de pratiques-terrain représentatives, innovantes et significatives.

La chaire favorise un renouvellement des pratiques basé sur les meilleurs processus favorisant le développement des communautés par l'accession des populations au rang d'acteurs sociaux. Elle souhaite associer les professionnels concernés, les organismes qui les emploient ainsi que les milieux où se pratique le développement de territoire à la définition, la réalisation et la diffusion des connaissances produites par la recherche. La CRCOC se consacre à la diffusion et à la valorisation des connaissances en publiant des cahiers, en rédigeant des articles et des ouvrages, en livrant des communications et des conférences, en organisant des séminaires, des activités de formation, de consultation et d'accompagnement.

## PRÉSENTATION DU CAHIER

Lorsque des praticiens prennent le temps d'écrire, ils nous permettent d'accéder aux fils conducteurs de leurs pratiques. Dans le cadre des cours de maîtrise *Développement des communautés et intervention collective*, donné à l'Université de Sherbrooke à l'hiver 2015, et *Innovations en développement des communautés*, donné à l'UQO à Saint-Jérôme à l'automne 2015, quatre travaux ont démontré un calibre digne de publication. Les étudiantes présentent leurs réflexions sur des enjeux du développement des communautés à partir de leurs propres pratiques ou de celles d'intervenants collectifs avec lesquels elles ont eu des contacts. Nous les remercions de nous avoir permis de partager leur texte.

L'essai de Beloin-Kelly sur la démarche de développement territorial de la MRC Le Haut-Saint-François s'appuie sur une monographie réalisée par la CRCOC, mais il ajoute des informations sur le devenir de ce processus à partir d'une enquête sur le terrain. À cet égard, il contribue non seulement à l'actualisation de la présentation, mais aussi à la mise en évidence du facteur temps dans les processus de développement territorial intégré. Les événements, notamment les changements institutionnels, sont l'occasion d'un réaménagement des collaborations, mais aussi des processus d'action concertée. Le Haut-Saint-François en offre un bel exemple.

La contribution de Sophie Collerette présente un intérêt tout particulier dans le contexte de redéfinition des responsabilités en développement des communautés. Les municipalités et les MRC sont appelées à jouer un rôle nettement plus significatif au cours des prochaines années. Sophie Collerette nous offre un regard perspicace de l'intérieur de l'organisation municipale sur les occasions et les contraintes avec lesquelles interviennent dans ce contexte celles et ceux qui offrent du soutien au développement des communautés.

Janie Ducharme met à profit son expérience de coordination d'un réseau local de partenaires dans le cadre d'Avenir d'enfants pour présenter une réflexion sur la participation publique, un enjeu et un défi constant dans les démarches d'action concertée. Elle identifie les attitudes professionnelles requises pour développer la capacité d'action autonome des personnes mobilisées dans une démarche et rendre possible une coconstruction locale plutôt que la simple application des règles d'un programme.

Marika Lussier-Therrien confronte la recherche de Mercier et Bourque (2012) sur l'approche territoriale intégrée (ATI) à la démarche terrain de La Côte-de-Beaupré. Cela lui permet de vérifier un certain nombre de leurs affirmations, mais aussi d'identifier de nouveaux défis pour la coordination de tels projets. Son exploration sur le terrain montre aussi les limites de cette approche pour rassembler les acteurs, du moins dans la phase initiale comme c'est le cas dans cette MRC sise entre la capitale et Charlevoix.

René Lachapelle

Denis Bourque

## **Notes biographiques des auteures**

### **Marie-Hélène Beloin-Kelly**

Titulaire d'un baccalauréat multidisciplinaire de l'Université de Sherbrooke, pour lequel elle obtient une mention d'excellence au palmarès facultaire, Marie-Hélène Beloin-Kelly poursuit son cheminement universitaire à la maîtrise en service social. Son domaine d'intérêt principal gravite autour de la notion du handicap en travail social. Son mémoire, portant sur le parcours des parents ayant reçu un diagnostic prénatal de trisomie 21, lui permet de contribuer à l'avancement des connaissances dans ce champ de recherche.

### **Sophie Colletterte**

Sophie Colletterte est étudiante au Programme court de deuxième cycle en gestion et développement communautaires du campus St-Jérôme de l'UQO. Détentrice d'un baccalauréat en communication, rédaction et multimédia profil coopératif de l'Université de Sherbrooke (2003), elle est à l'emploi de la Ville de Saint-Jérôme depuis presque 12 ans, d'abord à titre de coordonnatrice des événements spéciaux, puis comme coordonnatrice au communautaire. Depuis toujours, son implication au sein de différents organismes et initiatives spéciales a forgé de façon naturelle son intérêt pour la vie communautaire et le développement des communautés. Aujourd'hui, elle s'efforce de garder en tête une vision inclusive et globale dans l'accomplissement de ses tâches.

### **Janie Ducharme**

Janie Ducharme est coordonnatrice de Parcours d'enfants, un regroupement de partenaires 0-5 ans sur le territoire de la MRC de la Rivière-du-Nord, dans les Laurentides. Étudiante au programme court de 2e cycle en gestion et développement communautaires à l'UQO - St-Jérôme, elle s'intéresse particulièrement à l'intervention familiale, au développement de l'enfant ainsi qu'aux transitions vécues par les familles. C'est sous l'angle de l'empowerment des familles qu'elle oriente sa pratique du développement des communautés.

### **Marika Lussier-Therrien**

Marika Lussier-Therrien M.A. est étudiante à la maîtrise en service social de l'Université de Sherbrooke. Elle a obtenu un baccalauréat et une maîtrise en études politiques appliquées. Depuis un an, elle est auxiliaire de recherche pour la Chaire de recherche sur la maltraitance envers les personnes âgées. Elle s'intéresse à l'intimidation chez les personnes âgées et les adolescents par une mise en dialogue à travers des activités intergénérationnelles. Son essai porte sur l'intimidation en ligne vécue chez les personnes âgées.

## TABLE DES MATIÈRES

*Marie-Hélène Beloin-Kelly, Université de Sherbrooke*

Regards théorique et pratique sur le développement rural dans la MRC Le Haut-Saint-François	p. 1
Introduction	p. 1
Cadre théorique	p. 1
Compte rendu de lecture et entrevue	p. 3
Ma vision du développement rural dans le Haut-Saint-François	p.16

*Sophie Collerette, UQO St-Jérôme*

De la place des fonctionnaires municipaux	p.19
Introduction	p.19
Le développement des communautés	p.19
Mise en contexte : un portrait des municipalités	p.19
Un portrait de ma municipalité	p.20
Ma participation au développement des communautés, dans la communauté	p.21
L'exemple de cadre de référence du Fonds de soutien communautaire	p.21
Ma participation au développement des communautés, dans mon organisation	p.22
L'exemple du plan d'action à l'égard des personnes vivant en situation de handicap	p.22
Ma participation au développement des communautés par rapport à celle des élus	p.23
L'exemple de la relocalisation des organismes d'aide alimentaire du quartier Bellefeuille	p.24
Conclusion	p.25

*Janie Ducharme, UQO St-Jérôme*

Enjeux et défis contemporains du développement des communautés : le cas de La voix des parents	p.27
Introduction	p.27
Définitions du développement des communautés	p.27
Enjeux et défis contemporains en développement des communautés	p.29
Ma pratique professionnelle : l'empowerment comme élément central	p.33
Conclusion	p.34

*Marika Lussier – Therrien, Université de Sherbrooke*

L'approche territoriale intégrée	p.37
Introduction	p.37
L'approche territoriale intégrée	p.38

L'approche territoriale intégrée : étude de cas de la Côte-de-Beaupré	p.40
Réussite de l'ATI et implication des acteurs et importance du <i>casting</i> de la coordonnatrice	p.47
Discussion	p.48
Conclusion	p.49

# REGARDS THÉORIQUE ET PRATIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LA MRC LE HAUT-SAINT-FRANÇOIS

Marie-Hélène Beloin-Kelly – Université de Sherbrooke (2015)

## **Introduction**

Quoique le développement des communautés et l'approche participative, au Québec, émergent dès les années 1960 (Mercier, Bourque et St-Germain, 2009), le développement rural constitue une variation relativement récente de ces approches. Il est issu de la politique de soutien au développement local et régional (1997) ainsi que des politiques nationales de la ruralité (2002-2007, 2007-2014, 2014-2024) adoptées par le gouvernement du Québec (SRQ, 2015). Nous centrerons notre recherche sur l'application de cette approche de développement rural dans la MRC du Haut-Saint-François. Afin de mieux la cerner, nous expliciterons tout d'abord la terminologie spécifique à celle-ci dans la section Cadre théorique. Puis, nous présenterons un portrait du développement rural dans le Haut-Saint-François à l'aide d'un apport théorique, soit un compte rendu de lecture de la monographie *Développement territorial intégré : contribution des acteurs et des agents de développement* (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2015), et d'un apport pratique, soit les données issues d'une entrevue menée avec Jerry Espada, agent de développement rural au CLD Haut-Saint-François. Suite à quoi nous exposerons notre point de vue quant aux particularités de cette approche de développement.

## **Cadre théorique**

### ***Ruralité***

On ne peut traiter de développement rural sans aborder la notion de ruralité. Une des méprises souvent effectuées est de considérer la ruralité exclusivement comme un cadre pastoral, dans lequel cohabitent agriculteurs, maraîchers, etc. Certes, la ruralité peut être définie comme « un espace habité de petites communautés humaines, dont les valeurs d'entraide et l'histoire commune tournent encore autour de la fierté et de l'appartenance à un milieu, à un territoire et à la famille » (Québec, 2006, p.4), dans lequel la nature occupe un rôle prédominant. Toutefois, l'agriculture et la foresterie ne représentent que 3 % des emplois dans la province de Québec (Jean, Dionne et Desrosiers, 2009). La ruralité est donc en constante définition et on ne peut plus, selon Bernard Vachon, définir la ruralité sans tenir compte de ses liens avec les zones urbaines qui la circonscrivent (Vachon, 2012). Ce que décrivent précisément Jean, Dionne et Desrosiers (2009) :

La base de la complémentarité rurale-urbaine repose sur les principes dérivant d'une nouvelle théorie du développement local et régional, en émergence au Québec d'ailleurs, celle du "développement territorial solidaire". Par cette théorie, les ruraux et les urbains pourront se définir non pas en adversaires, mais en partenaires du développement de tout le Québec et ses territoires. (p.67)

La ruralité québécoise n'est pas uniforme sur les plans démographique, économique, géographique, climatique, historique et même culturel. Ses différents visages de communautés dévitalisées à communautés prospères se révèlent dans les diverses MRC québécoises et peuvent même cohabiter au sein d'une seule MRC (Québec, 2006). Bien que les industries minières,

forestières, la pêche et l'agriculture constituent toujours des pierres angulaires de l'économie rurale de plusieurs régions, le déclin de ces industries pousse les municipalités, chapeautées par le gouvernement du Québec via les politiques de la ruralité, à trouver de nouvelles formes de développement n'étant pas uniquement tributaires desdites industries, dont le développement rural.

### ***Développement rural***

Ainsi, selon Jean, Dionne et Desrosiers (2009) le développement rural s'appuie non seulement sur la présence territoriale de ressources naturelles, mais aussi celle de « ressources humaines de qualité » ainsi que sur la disponibilité de services publics et d'emplois bien rémunérés. Il peut se définir comme une approche de développement visant à « rendre vivantes et durables les communautés rurales, devenues capables de renforcer leurs propres capacités pour relever les défis qui se posent à chaque type de milieu » (Jean, Dionne et Desrosiers, 2009, p. 67). Toutefois, ce développement se fait de manière globale, soit en intégrant les préoccupations sociales et environnementales aux nécessités économiques d'une région et en impliquant les acteurs du milieu : citoyens, élus, organismes communautaires, institutions, etc.

### ***Agent de développement rural***

De ce fait, l'agent de développement rural est celui qui soutient cette démarche dans les diverses MRC; il anime le territoire, aide à le mobiliser et fournit « une aide technique aux démarches des communautés rurales ainsi qu'au travail de concertation de la MRC. Il appuie aussi les promoteurs des communautés rurales et autochtones dans la réalisation de leurs projets » (SRQ, 2015).

Cette vision est congruente avec les propos de Jerry Espada qui précise en entrevue que l'ADR accroît « les capacités individuelles et collectives des acteurs (citoyens, élus et professionnels) à travailler ensemble afin de bâtir des communautés rurales solidaires, autonomes et créatives ». Plus précisément, dans le Haut Saint-François, l'agent de développement rural doit tout d'abord évaluer la volonté et la capacité d'agir des communautés. Par exemple, afin de « prendre le pouls » des communautés en lien avec le développement rural et de susciter l'engagement des acteurs territoriaux (élus, citoyens, agents de développement des autres organismes, directeurs des municipalités), Jerry Espada invite ces derniers à un événement concernant la participation citoyenne. La réponse positive à cette invitation lui indique que la communauté commence à être bien sensibilisée à l'importance de participation citoyenne comme moteur de la démarche de développement rural. Ensuite, il propose aux acteurs du développement de ces communautés les mêmes outils : un canevas de l'organisation locale du développement et une entente de financement. Puis, en fonction de leur avancement dans leur démarche de développement, il leur donne le soutien approprié.

Ayant circonscrit les termes centraux relevant du développement rural, nous aborderons plus précisément, dans les prochaines sections, les particularités du développement rural dans le Haut-



Saint-François et la façon dont l'ADR soutient cette approche auprès de la population locale, des professionnels, des acteurs institutionnels et des élus de la MRC.

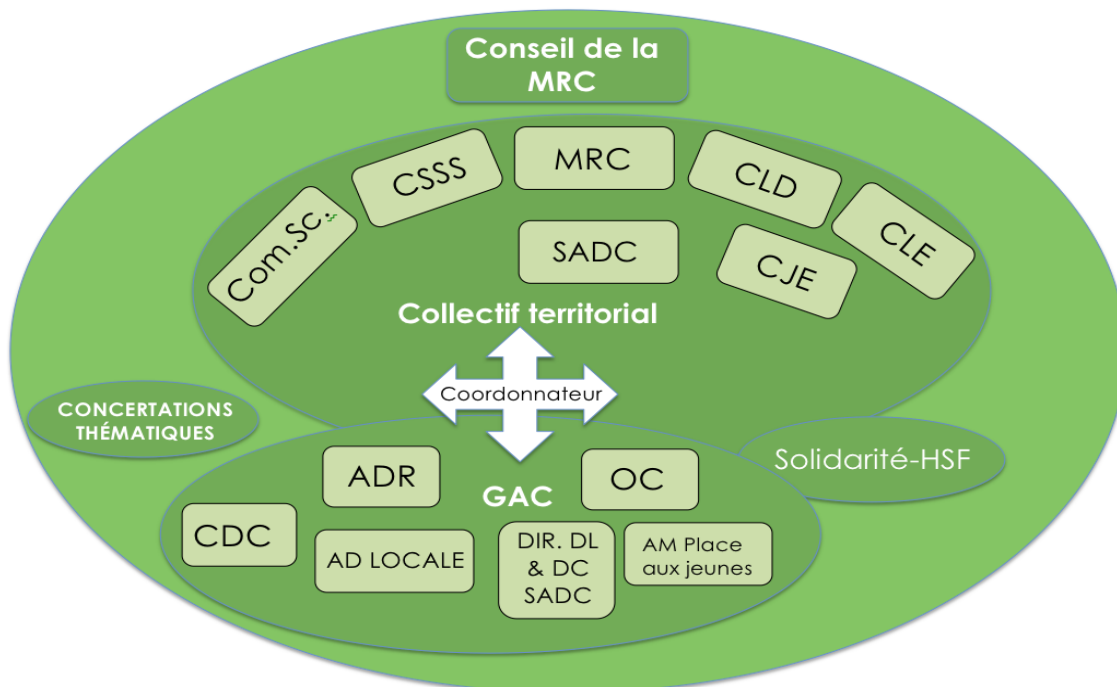
### Compte rendu de lecture et entrevue

Le but de la recherche présentée dans la monographie de Lachapelle, Mercier et Bourque (2014) consiste à « démontrer comment les agents de développement participant au GAC [groupe d'accompagnement des communautés] perçoivent leur rôle en termes de mobilisation pour susciter la participation citoyenne et d'accompagnement pour faciliter les opérations de concertation pour le développement » (p.2). Pour ce faire, les auteurs ont élaboré un cadre conceptuel de la recherche, un portrait du territoire du Haut-Saint-François, des descriptions détaillées du Collectif territorial du Haut-Saint-François ainsi que du Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François (GAC) et ils ont explicité les leaderships présents dans cette démarche de développement territorial ainsi que le rôle du territoire dans cette dernière : coordination ou intégration. Il s'agit donc des thématiques que nous aborderons dans ce compte rendu, enrichies ou nuancées par les propos de Jerry Espada, l'ADR que nous avons interviewé.

### Cadre conceptuel

Le cadre conceptuel utilisé pour la recherche est tripartite. Il comprend tout d'abord une description du système local d'action (SLA) en tant que « conjonction d'acteurs telle qu'elle apparaît en action sur territoire local [...] qui se déploie dans la durée pour produire des résultats » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.3).

Figure 1 –Le système local d'action de la MRC du Haut-Saint-François

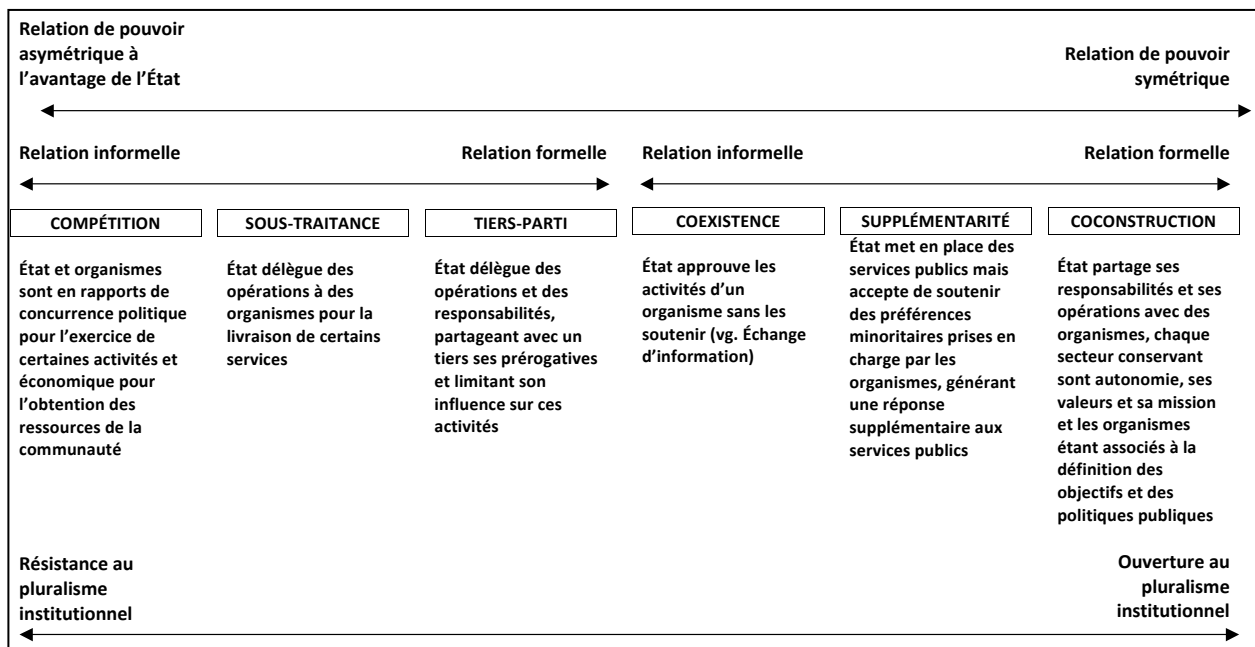


(Source : Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.43)

Ce SLA est une structure permettant aux acteurs d'un territoire donné : de dépasser leur fonctionnement habituel « en silo », d'interagir de manière concertée avec les représentants des programmes publics et privés desservant le territoire et de renforcer le sentiment « d'appartenance territoriale ». Ces éléments soutiennent la capacité d'agir des acteurs du territoire — impliquant une prise en charge de leur développement territorial — et forment un incubateur favorisant l'émergence d'innovations. La figure 1 présente le SLA du Haut-Saint-François.

Ensuite, les logiques (ascendantes/institutionnelles et descendantes/citoyennes) impliquées dans les démarches de concertation du SLA sont détaillées. Les démarches de concertations sont décrites comme des lieux dans lesquels négocient les acteurs institutionnels valorisant des décisions rationnelles soutenues par des données fiables et les acteurs communautaires valorisant un point de vue concordant avec celui des citoyens sur les problématiques abordées. La logique descendante (institutionnelle) prime souvent dans le processus de négociation puisque ce sont les institutions qui disposent des ressources, toutefois, la logique ascendante (citoyenne) peut « organiser la coopération volontaire d'un milieu aux objectifs recherchés de la concertation » et fait souvent preuve d'une capacité d'innovation. Ainsi, la relation entre l'État et les acteurs locaux peut se situer sur un spectre comprenant 6 types de rapports allant de compétition, à coconstruction (Proulx, Bourque et Savard, 2005). Les rapports les plus égalitaires favorisent l'avènement de programmes suscitant la participation citoyenne et ainsi, le changement social.

**Tableau 1 – Typologie établie par Proulx, Bourque et Savard (2005)**



Enfin, la théorie de la structuration (Giddens, 1984) est appliquée à cette pratique de développement. Cette théorie permet de situer les pratiques innovantes dans un cadre comprenant « les pratiques individuelles et les structures sociales dans lesquelles elles s'inscrivent »

(Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.7) tout en considérant l'influence du temps de l'espace sur celles-ci. Les acteurs locaux dont les agents de développement, sont donc soumis à des structures sociales qu'ils ont la capacité de modifier (Idem).

Nous ne verrons pas de façon détaillée la méthodologie de recherche qui est décrite dans cette section puisqu'elle ne sert pas les propos du présent travail. Par contre, il peut être approprié de mentionner que les données à la base de la monographie ont été recueillies principalement lors d'entrevues effectuées avec les acteurs du GAC et du Collectif territorial ou encore par des documents remis par ces derniers.

### ***Le territoire du Haut-Saint-François***

En 2013, le Haut-Saint-François comptait une population de 22 521 habitants localisés dans 14 municipalités; Cookshire-Eaton étant la plus peuplée (5303), tandis que Hampden (207) est la moins peuplée. De ce fait, les municipalités sises à proximité de la ville de Sherbrooke sont plus densément peuplées, tandis que celles les plus éloignées le sont moins. On peut observer 2 mouvements migratoires à l'œuvre dans ces municipalités : l'urbanisation pousse les habitants de ces municipalités à déménager dans les villes de Sherbrooke et de Magog, tandis que la rurbanisation incite les habitants des mêmes villes à déménager dans les municipalités adjacentes à celles-ci (Cookshire-Eaton, East-Angus et Ascot Corner). Ainsi les municipalités les plus éloignées de la ville de Sherbrooke connaissent un déclin populationnel visible et plusieurs sont désignées comme des municipalités dévitalisées par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les municipalités proches de la ville de Sherbrooke connaissent certes un accroissement de la population, mais les habitants ne développent pas nécessairement de sentiment d'appartenance à celles-ci puisqu'elles constituent souvent des municipalités-dortoirs (les gens y vivent, mais travaillent à Sherbrooke), ce qui ne favorise pas l'émergence de services de proximité.

Cette dévitalisation des communautés les plus éloignées de Sherbrooke est également relevée par Jerry Espada, qui affirme lors de l'entrevue que le CLD a effectué un découpage fonctionnel du territoire en 3 zones distinctes dans lesquelles les municipalités connaissant des situations similaires pourraient se regrouper afin d'effectuer des actions communes. Seules les municipalités les plus en marge de la ville de Sherbrooke, malgré le fait qu'elles entretenaient des relations conflictuelles, ont réussi à se concerter et à effectuer un projet commun. Ainsi, la proximité de la ville de Sherbrooke peut être bénéfique pour la situation économique des municipalités, puisque les gens choisissent d'y habiter, mais le sentiment de solidarité ne se développe pas nécessairement dans ces municipalités « dortoirs », tandis que les municipalités les plus éloignées, compte tenu de leur dévitalisation, se voient en quelque sorte contraintes de collaborer ensemble.

Sur le plan professionnel, comme le plus grand nombre de personnes entre 20 et 65 ans vivent dans cette MRC estrienne, elle compte un nombre de travailleurs important (70 %), dont plusieurs sont travailleurs autonomes. Nonobstant ce fait, la MRC connaît un déclin

manufacturier dû aux fermetures d'entreprises reliées aux secteurs textile et sylvicole, qui constituaient autrefois, les principaux vecteurs d'activité économique de la région. De plus, seulement 2,1 % de l'activité économique provient de l'agriculture (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014).

Ainsi, on note plusieurs indices d'appauvrissement dans cette MRC, soit : « un rapport de dépendance économique de 159,4 %; 10,0 % de familles à faible revenu » et une faible scolarisation liée au fait que les jeunes quittent la région pour entreprendre des études et que certaines entreprises engagent des jeunes sans qu'ils soient dans l'obligation d'obtenir leur diplôme d'études secondaires (moulins à bois) (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.13).

Face à ce constat, la MRC a tenté d'activer le développement de la région en participant, en 1992, aux États généraux du monde rural. Toutefois, les projets qui en découlent sont souvent confrontés aux écueils du milieu : la protection du territoire agricole limite le développement de résidences, les villageois préfèrent consommer dans les villes à proximité au lieu d'encourager les commerces locaux, etc. Les efforts développementaux se poursuivent en 2006, lorsque le diagnostic territorial est effectué par la Société d'aide au développement des collectivités (SADC). Ce diagnostic réunissant plus de 80 personnes (maires, préfet, agent de développement rural, entrepreneurs, etc.) a mené, en 2007, à l'élaboration et la mise en œuvre par le CLD de la Politique de rurbanisation. La rurbanisation peut être définie comme : « une politique de renouvellement de la ruralité grâce au recrutement de jeunes familles pour occuper le territoire » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.16).

Jerry Espada demeure sceptique quant à la pertinence d'appliquer à ce moment-là une telle politique de rurbanisation. En effet, dans le cadre de cette politique, afin d'attirer des nouveaux citoyens, les acteurs du CLD ont misé sur « la promotion du territoire du Haut-Saint-François ». Or, il s'agissait d'une pratique prématurée puisque les structures, les maisons, les emplois et les services de proximité afin d'accueillir cette population n'étaient pas établis. Il mentionne que la priorité aurait été de définir ce qui peut être bâti afin « d'organiser ces venues ». De plus, le CLD était le « porteur » de ce projet; la responsabilité lui incombait et n'était donc pas partagée par tous (malgré le fait qu'un comité soit présent afin d'y collaborer), « puis, en développement des communautés, tout seul, tu ne peux rien faire! » Il précise alors que cette orientation aurait été plus efficiente si elle avait été portée par « les locaux, les villages et les supra locaux », donc que le leadership soit partagé.

Outre les difficultés inhérentes à l'application de la politique de rurbanisation, le développement rural fut également inhibé par des élections municipales, un sentiment de territoire vécu confiné aux municipalités plutôt qu'à la MRC, des conflits intestins et un « certain défaitisme face aux projets à long terme » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.16).

Un des déclencheurs du renouveau en développement des communautés fut la démarche du Tableau de bord des communautés de l'Estrie (TBCE) de l'Observatoire estrien en

développement des communautés (OEDC), dès 2007. Sa mise en œuvre a impliqué le regroupement des acteurs du développement des communautés dans le Haut-Saint-François et la création du groupe des intervenants collectifs devenu en 2012 le Groupe d'accompagnement des communautés (GAC).

D'un autre côté, le directeur général de la commission scolaire des Hauts-Cantons a initié, en 2007, le regroupement de ses pairs du CLD, du CLE et du CSSS du Haut-Saint-François dans un comité, le Collectif territorial, visant à moduler les programmes gouvernementaux en fonction de la réalité rurale. Se sont joints au Collectif, la préfète de la MRC et les directeurs généraux du CJE et de la SADC. Le coordonnateur fut embauché à temps partiel durant 3 années grâce au soutien financier du Secrétariat rural d'Agriculture Canada. Son rôle consiste également à faire le lien entre cette instance, le GAC et Solidarité Haut-Saint-François dont il fait partie.

Enfin, Solidarité Haut-Saint-François, comprenant 12 membres – « 2 OC, la direction du CSSS, la direction du CLE, le directeur général de la MRC et du CLD, la direction du Centre d'éducation aux adultes, la direction du CJE, 3 directions d'organismes communautaires et le coordonnateur du Collectif territorial » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.17-18) — fut créé en 2011 pour l'application du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale (PAGSIS).

### ***Le collectif territorial du Haut-Saint-François***

Le Collectif, tel que mentionné précédemment, est issu de l'initiative du directeur de la Commission scolaire des Hauts-Cantons. Le premier enjeu sur lequel ses membres se sont penchés est celui de l'adaptation des programmes gouvernementaux. En effet, afin de bénéficier des subventions gouvernementales, les milieux de garde scolaire doivent desservir 15 enfants, ce qui s'avérait impossible dans les petites municipalités de la MRC. Cet enjeu n'est pas anodin; il a des répercussions sur tous les autres aspects du développement territorial, dont l'économie, car la MRC désire attirer des jeunes familles afin de lutter contre la dévitalisation et cette lacune dans les services essentiels ne favorise pas l'implantation de ces dernières. Ainsi, le Collectif, en unissant les directeurs des institutions de la MRC, représente une « force de frappe » pouvant revendiquer une modulation des programmes gouvernementaux. Pour ce faire, la CRÉ leur a octroyé en 2008 une subvention afin de produire le *Rapport de documentation sur la modulation de programmes et de services sur le territoire de la MRC du Haut-Saint-François*. La personne embauchée afin de réaliser ce rapport est devenue le coordonnateur du Collectif suite à une subvention du Secrétariat rural d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Le territoire du Haut-Saint-François bénéficie de la présence du Collectif, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, le fait qu'il regroupe des dirigeants des institutions de la MRC, cela implique que ces derniers peuvent prendre immédiatement des décisions relatives à leur mandat respectif, ce qui accélère grandement la mise en œuvre de projets. Toutefois, ils ne peuvent effectuer seuls cette décision, ils doivent se fier aux instances décisionnelles de leur établissement. De plus, ayant des membres provenant de différents établissements, le Collectif

peut compter sur leur complémentarité et leurs expertises variées. Ainsi, ils peuvent désigner le meilleur représentant afin de porter un projet et les membres des autres institutions, puisqu'ils sont conscients de l'impact des forces conjuguées de chacun, appuient aussi le projet même si ça ne relève pas directement de leur mission. Par exemple, le CSSS collabore au projet de transport en commun en fournissant « une analyse de toute la clientèle », même s'il ne s'agit pas directement de sa mission. Le CSSS sera également avantagé par ce projet puisque ses usagers pourront bénéficier du transport en commun afin de recevoir des services. Enfin, le Collectif rapproche les institutions de la population, puisqu'il territorialise les services publics et les module en fonction de ses besoins (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014).

Un des éléments centraux du Collectif afin d'assurer son fonctionnement harmonieux et efficace est la présence de son coordonnateur. Ce dernier fait preuve de crédibilité et d'influence dans le milieu, puisqu'il possède une solide expérience en concertation et qu'il transmet de l'information aux personnes impliquées dans les projets. Ses fonctions sont multiples, mais il doit, en plus de transmettre l'information à autrui, établir le lien entre le Collectif et le GAC, effectuer un rôle de médiateur lorsque des tensions surviennent entre les divers partis, aider « les directions à identifier les points de convergence de leurs planifications respectives » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.26) ce qui permet leur arrimage afin de trouver des solutions communes.

Les réalisations du Collectif sont multiples : « création d'un service de garde en milieu scolaire, accompagnements de 4 communautés en développement des communautés, plan d'action 2012-2015 pour la MRC dans le cadre du PAGSIS (Solidarité-Haut-Saint-François), Regroupement Haut-Saint-François fou de ses enfants, mise sur pied d'un nouveau service en matière de transport collectif » (Idem, p.26-27).

Le Collectif a donc obtenu une baisse des exigences quant au nombre d'enfants nécessaires afin de disposer d'un service de garde scolaire, il a soutenu les communautés de Chartierville, Scotstown, Newport et Dudswell en organisant des consultations de la population afin de cerner leurs besoins en terme de développement communautaire. Suite à ces consultations, les communautés ont formé des comités afin d'assurer la réalisation des projets souhaités. Le PAGSIS a permis le démarrage de plusieurs projets d'inclusion sociale concernant les décrocheurs, les personnes nécessitant un soutien afin de retourner sur le marché du travail, les enfants de 0 à 5 ans et les personnes nécessitant de l'aide alimentaire. Ces projets sont vus comme un continuum permettant de créer des liens entre les intervenants et les personnes en quête d'inclusion sociale.

Le Collectif a concrétisé ces projets notables malgré la présence de certains obstacles au développement. Tout d'abord, la vision des membres de la table quant à la pertinence de cette approche intersectorielle n'est pas toujours uniforme : certains doutent de l'utilité du partage des plans d'action dont leur organisme est en charge, d'autres se questionnent sur la représentativité des personnes qui « représentent plusieurs organismes » ou encore sur la légitimité de regrouper autour d'une autre table les mêmes représentants d'organismes, etc.

Toutefois, les situations d'adversité les plus corsées ne sont pas liées à ces questionnements émis par les membres du Collectif. Elles ciblent les problématiques suivantes : la fusion des CSSS, le programme Avenir d'enfants ainsi que « la participation de la Corporation de développement communautaire (CDC) au Collectif territorial » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.34). En effet, la fusion du CSSS du Haut-Saint-François avec celui des Sources engendre de multiples tensions. Le nouveau directeur du CSSS du Haut-Saint-François (et du CSSS des Sources) est favorable aux fusions, tandis que certains membres du Collectif, la préfète de la MRC et la direction de la SADC entre autres, sont contre et argumentent que cette fusion constitue une perte importante pour la MRC du Haut Saint-François. La préfète quitte donc le Collectif et ce projet de fusion constitue un frein dans la démarche territoriale. De plus, le financement accordé par Avenir d'enfants pour le projet Le Haut-Saint-François fou de ses enfants porté par la maison de la famille, mais faisant partie du plan d'action du Collectif a suscité de nombreuses discordes, la nouvelle directrice de la maison de la famille n'étant pas en accord avec le fait d'allouer des fonds à ce projet alors que son organisme était « sous financé ». Le Collectif a donc retiré « la fiducie et la coordination à la maison de la famille » et a confié « la fiducie à la MRC et, à titre transitoire, la coordination à une OC du CSSS » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.32). Finalement, la CDC désire participer au Collectif, mais son admission lui est refusée puisqu'elle « manque de cohérence », les acteurs qu'elle représente n'ayant pas tous la même vision; qu'elle a, selon le Collectif, des visées revendicatrices, ce qui n'est pas cohérent avec la démarche du Collectif; et finalement qu'elle s'est retirée du PAGESIS, indiquant, selon le Collectif, son refus de participer pleinement au développement dans la MRC.

Par contre, selon Jerry Espada, le Collectif n'aurait pas réussi à dépasser un type de fonctionnement par projet : « Le Collectif territorial n'a pas réussi à jouer le rôle de synergie globale et intégrée qu'il aurait dû jouer dans les années antérieures, car ses membres n'étaient pas prêts. » De plus, il n'aurait pas, non plus, réussi à collaborer avec les élus. Il est donc, toujours selon ce dernier, demeuré une structure élitiste non centrée sur les besoins du terrain, des citoyens et des élus. Toutefois, il a permis de relier des acteurs institutionnels et les a préparés à collaborer ensemble dans un système intégré et global comprenant les autres acteurs locaux, soit le système d'intervention en développement dans le HSF : « Le Collectif territorial a cependant permis de renforcer des liens entre organismes sectoriels, ce qui est aidant dans une démarche globale et intégrée, car ses membres ont appris à travailler ensemble à travers des actions intersectorielles. » De plus, la double mission du coordonnateur du Collectif, membre à la fois du Collectif et du GAC, a permis de légitimer la démarche effectuée par le GAC réunissant des employés auprès du Collectif formé d'employeurs.

### ***Le groupe d'accompagnement des communautés (GAC)***

Le GAC est une retombée du processus initié dans le cadre du Tableau de bord des communautés. L'Observation Estrien en Développement des Communautés (OEDC) incitait chaque territoire estrien à se doter d'une table intersectorielle traitant du développement des communautés et développant un plan d'action relatif à celui-ci. L'initiative a été démarrée par

l'OC qui a contacté l'agent de développement rural (ADR) et la directrice au développement local de la SADC. Ce comité a été reconnu par le Collectif en 2011, il a été élargi en incluant le coordonnateur du Collectif territorial, l'agente de développement immobilier du CLD et l'agente à la rurbanisation, et pris le nom de Groupe d'accompagnement des communautés (GAC) en 2012.

Le GAC a permis à ces acteurs de repenser le développement, de le voir de façon globale et intégrée, donc de « décloisonner les actions » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.37) et de compter sur l'expertise de tous les intervenants réunis. Le leadership de ce groupe consiste en « une volonté de développement de ce milieu-là, un parti-pris pour cette population-là », « une responsabilité du bien collectif », une capacité d'adaptation, d'autonomie et une facilité à établir des relations (Idem, p.38). Ces compétences sont facilitées par une durée d'action prolongée dans le milieu et une expérience reconnue. Ce leadership en est donc un de processus et il sert à soutenir la « prise en charge des milieux par les citoyens » (Idem, p.42).

Le GAC accompagne les communautés en animant des rencontres avec les citoyens permettant de faire un diagnostic du milieu et en soutenant la communauté qui demeure l'actrice du développement dans son milieu. Les thèmes issus de ces consultations sont principalement ceux de l'économie et de l'attraction de nouveaux citoyens. Au plan professionnel, ces consultations permettent aussi d'amplifier le réseautage des acteurs du milieu. Par contre, il demeure toujours un fossé entre les professionnels, les élus et les citoyens, surtout les moins nantis.

### ***Les leaderships présents dans la démarche***

Plusieurs leaderships sont nécessaires afin d'actualiser une telle démarche : tout d'abord, le leadership gestionnaire est celui assumé par le Collectif territorial qui « définit les rapports entre les directions générales et les agents de développement d'un territoire » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.43). Le leadership politique est endossé par les élus de la MRC qui : « rapportent qu'ils entretiennent avec le Collectif territorial grâce à la participation de leurs représentants » (Idem). Le leadership professionnel est celui qui se révèle dans les : « rapports entre les agents de développement » et finalement, le leadership citoyen, qui demeure le moins exploré, peut se définir comme la façon dont les : « démarches d'accompagnement dans les collectivités locales ont été l'occasion pour celles-ci de se reprendre en main, de faire émerger de nouveaux leaders » (Idem). Selon Lachapelle, Mercier et Bourque (2105), une des difficultés relevées quant aux différents leaderships exercés dans le développement du territoire, consiste en la participation des élus aux différents projets du Collectif.

Cette difficulté a également été relevée par Jerry Espada lors de l'entrevue, qui mentionne que les directeurs des municipalités ont souvent une vision traditionnelle du développement des municipalités. Ils doivent composer avec des ressources grandement limitées pour assurer la gestion des services publics (déneigement, services d'aqueduc, cueillette des ordures, etc.). Aussi lorsque leur incombe une nouvelle responsabilité, soit celle de devenir membres actifs du développement territorial sans qu'il n'y ait d'enveloppe budgétaire associée à ce mandat,



plusieurs se montrent réticents à y adhérer. De plus, le mandat des élus ne dure que 4 ans. Ils perçoivent les projets à cette échelle temporelle, alors que le développement territorial s'échelonne sur une durée beaucoup plus longue, soit 15 voire 20 ans. Ils conçoivent alors que le développement territorial constitue une responsabilité qui doit échoir au CLD, sans vouloir s'impliquer dans ce dernier.

Jerry Espada ajoute que son rôle en tant qu'ADR est de comprendre où se situe un élu ou un directeur municipal quant à la notion de développement territorial et de comprendre également pourquoi sa position est telle qu'il ne veut pas s'impliquer dans cette démarche, afin de pouvoir le soutenir à son niveau. L'ADR doit donc être en mesure de saisir que cette demande de soutien pour considérer le développement territorial comme part de son mandat ajoute un surcroît de tâches à un fardeau déjà imposant à assumer seul. Ainsi, en tant qu'ADR, Jerry Espada, peut rencontrer un élu et lui proposer, par exemple, de déléguer une partie de ses responsabilités relatives au développement territorial à une personne en qui il aurait confiance, etc. Ainsi, bien que les outils et les principes de base soient les mêmes pour tous les élus et les directeurs municipaux, les exigences relatives au développement territorial doivent être modulées en fonction de la position des élus et des directeurs municipaux :

Il faut lui dire : « ne reste pas tout seul là-dedans ». Il doit accepter de partager son pouvoir et sa responsabilité. Se dire : « Je peux me faire aider par quelqu'un qui m'aide à faire ce bout-là ». Il s'agit d'une adaptation spontanée, ponctuelle. Les outils sont tous pareils : canevas, entente de financement; les principes de base sont les mêmes pour tout le monde : ça prend du soutien, on donne la même énergie, en fonction d'où ils sont rendus. Quand on est trop rigide, ça décourage les gens. Le système doit être souple, mais exister quand même.

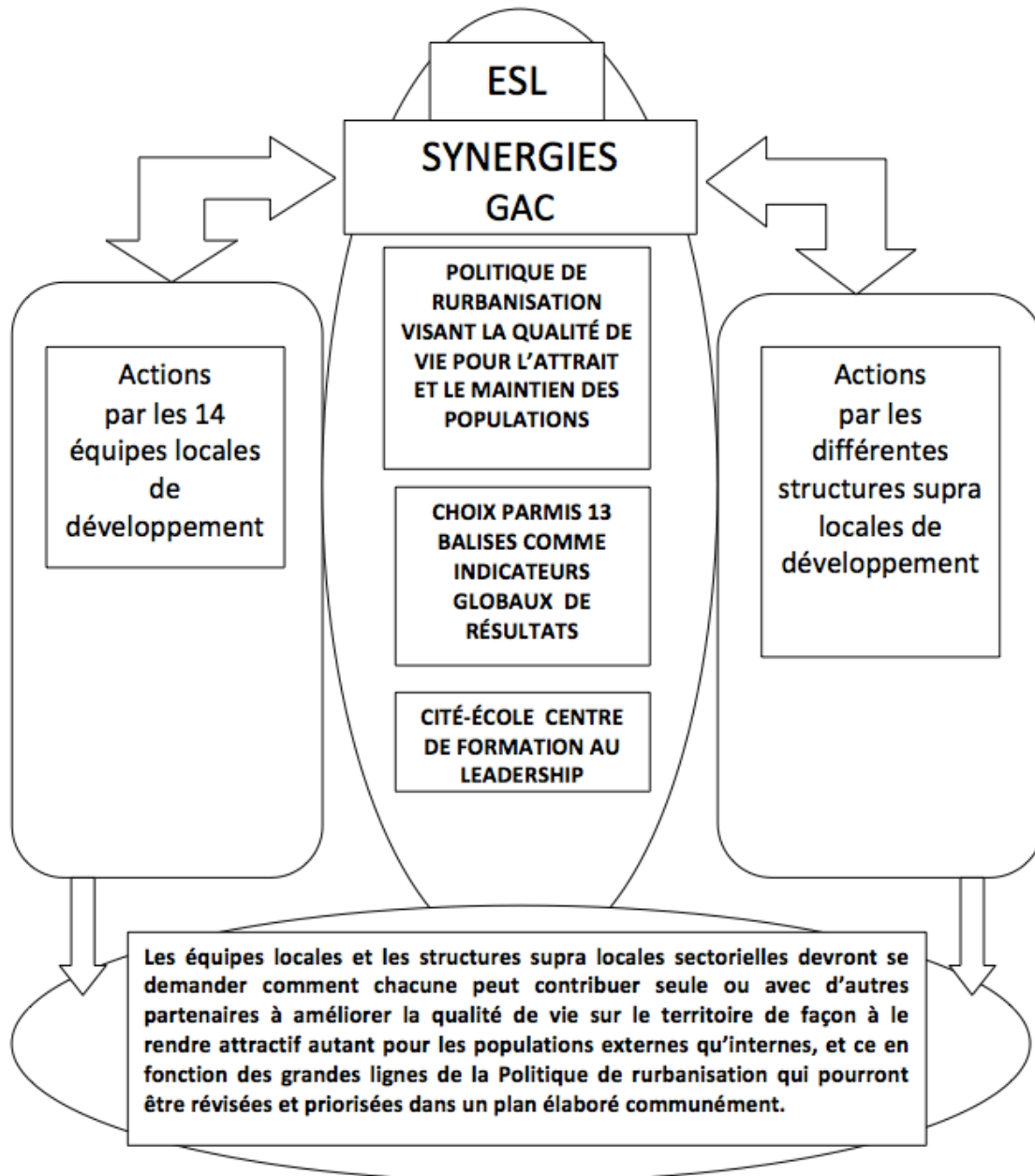
### ***Système d'intervention en développement dans le Haut Saint-François***

Ce système dont parle Jerry Espada, le Système d'intervention en développement dans le Haut-Saint-François, est celui mis en place suite à l'application du second pacte rural dans les municipalités (niveau local) et la MRC (niveau supralocal). En effet, le fonds de 3 millions de dollars issu du Pacte rural a permis la réalisation de moult projets et la création de multiples emplois (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014). Le système mis en place afin de répondre aux exigences d'accessibilité de ce fonds constitue, selon Jerry Espada, la plus grande particularité du développement rural tel qu'effectué dans le HSF :

Ainsi des équipes de développement local ont été mises en place dans chaque municipalité afin de créer des ponts entre citoyens et élus. Une équipe de développement municipal (EDM) composée d'élus a été mise en place afin d'animer ces équipes locales. Une équipe de professionnels (Groupe d'Accompagnement des Communautés) a été mise en place afin de soutenir les équipes locales. Une équipe supra locale (ESL) composée de l'EDM et de directeurs d'organismes supra locaux (Collectif territorial) a été mise en place afin d'animer une démarche globale et intégrée de développement permettant de créer le plus de synergies d'actions et de supports entre les différents acteurs.

Afin que les acteurs de ces systèmes puissent développer de plus vastes connaissances relatives au développement des communautés et partager sur celles-ci, plusieurs tribunes sont créées (formations, Université rurale du Québec en 2013, Blogue AvenirHSF, etc.). De plus afin qu'ils développent une plus grande cohésion et un sentiment de fierté, leurs actions sont relevées dans plusieurs médias et événements (Grands prix de la ruralité, cahier HSF dans La Tribune, SRQ en 2012, TV communautaire, Blogue AvenirHSF, etc.).

**Figure 2 - Schéma du système d'intervention du développement territorial dans le HSF (CLD, 2014)**



Ainsi la participation des élus au développement local, qui demeurait problématique lors de l'étude effectuée par Lachapelle, Mercier et Bourque (2014), quoiqu'elle soit loin d'être uniforme dans toutes les municipalités, semble avoir progressé depuis 2013. Les élus s'impliquaient déjà depuis 2007 dans un comité gérant les sommes attribuées localement en provenance du pacte rural. En 2014, ils s'associent au collectif territorial afin de créer l'équipe supra locale qui a comme mandat de faire une démarche globale et intégrée.

Donc en résumé, le développement territorial dans le Haut-Saint-François est assumé par :

- 1) Des équipes locales (citoyens et élus) qui effectuent un diagnostic territorial en s'appuyant sur la situation démographique de leur milieu, sur les balises qui leur semblent les plus adéquates parmi les 12 de l'OCDE et du MAMROT (logement, revenu, emploi, liens sociaux, éducation, environnement, engagement civique, santé, satisfaction, sécurité, vitalité et équilibre travail-vie) et les caractéristiques distinctives de leur municipalité qui contribuent à créer un sentiment d'appartenance face à celle-ci (MRC du Haut-Saint-François, 2014b).

Suite à ce diagnostic, des questionnements sont émis quant à la viabilité à long terme des services actuels dans la municipalité (école, caisse populaire, bureau de poste, etc.) ainsi que de la vision souhaitée quant à la situation socioéconomique de la municipalité en lien avec les 12 balises présentées. Ensuite, les objectifs généraux et spécifiques nécessaires à la concrétisation de cette vision sont détaillés (MRC du Haut-Saint-François, 2014b).

Enfin, le plan d'action est explicité relativement aux objectifs à court, moyen et long termes de la MRC Le Haut-Saint-François (2014a).

Les 14 équipes locales ont chacune un répondant. Ces répondants se réunissent afin de comprendre le fonctionnement de l'équipe supra locale. Ils acquièrent donc une conscience plus vaste du développement territorial et peuvent aussi donner leur point de vue sur le fonctionnement de l'équipe supra locale. Ces suggestions sont transmises à l'équipe supra locale, ce qui permet donc une co-construction en terme de développement territorial. Cette coconstruction est importante, car elle permet de donner plus d'emprise aux acteurs locaux sur leur développement et c'est grâce à elle que leur intérêt face au processus de développement territorial peut être maintenu.

- 2) Une équipe supra locale anime les démarches de développement du territoire et le GAC soutient les locaux ainsi que l'équipe supra locale.

Le projet cité-école peut être vu comme part de ce développement territorial en ce sens où il initie les jeunes du secondaire au fonctionnement d'une démocratie participative, telle que vécue dans le système de développement du Haut-Saint-François, soit : « donner beaucoup de place aux débats publics afin de tenir vraiment compte des ambitions citoyennes dans les décisions ayant un impact sur notre vie en société » (Espada, 2014). Le projet, appliqué à la polyvalente Louis-Saint-Laurent d'East Angus fut développé en réponse au taux élevé de décrochage scolaire chez les

jeunes en plus de lutter contre l'exode urbain chez ces derniers. Ce projet a permis : « une transformation du milieu de vie qu'est l'école, de manière à développer une citoyenneté active chez les élèves et le développement de liens avec les communautés d'où proviennent les jeunes afin de créer un milieu propice au soutien des jeunes et à leur implication. » (Observatoire estrien du développement des communautés, consulté en ligne).

Une seconde particularité du système d'intervention en développement dans le Haut-Saint-François, soulignée par Jerry Espada, est que le focus de chacune des équipes locales ainsi que des acteurs supra locaux et régionaux est le même, soit les balises de l'OCDE et du MAMROT. Donc, plusieurs niveaux d'acteurs créent une synergie en orientant leur démarche de développement sur un même point focal.

De surcroît, plus les municipalités adhèrent aux principes moteurs du développement territorial tel que prescrit dans le Pacte rural 2014-2019 (par exemple si un projet est effectué de manière concertée entre au moins deux municipalités), plus le soutien financier leur étant octroyé sera élevé. Les acteurs locaux et supra locaux doivent donc constamment se demander : « comment peuvent-ils contribuer seuls ou avec d'autres partenaires à améliorer la qualité de vie sur leur territoire de façon à le rendre attractif autant pour les populations externes qu'internes, et ce en fonction des grandes lignes de la politique de rurbanisation qui pourront être priorisées et révisées dans un plan élaboré communément. » (MRC Haut-Saint-François, 2014b).

Ainsi, le développement rural dans le Haut-Saint-François, grâce au système global et intégré connaît maintes réussites : L'Université rurale québécoise qui a eu lieu en 2013, l'évènement Regards vers le Haut (20 septembre 2014) dans lequel chacune des 14 municipalités ont présenté un vidéo portant sur leur vision du développement territorial, l'accompagnement de l'OEDC, des consultations citoyennes mobilisant 100 personnes dans des villages de 300 personnes, plusieurs reconnaissances au niveau provincial (Grands prix de la ruralité, Bourse Alan Thomas, demandes pour des entrevues et des conférences, etc.).

De plus, l'importance de concrétiser la vision promue par les plans d'intervention des diverses municipalités semble acquise pour plusieurs communautés, puisque lorsque l'organisme régional Cœur villageois a contacté deux municipalités pour qu'elles s'intègrent dans ce projet régional, des élus ont affirmé que leur municipalité possédait déjà un plan de développement et que Cœur villageois devra être congruent avec ce plan.

### ***Rôle du Territoire***

La concertation des acteurs sur le territoire du HSF doit-elle mener à une intégration des « missions institutionnelles dans un plan d'action commun » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.54)? Cette question soulève maints débats parmi les acteurs en développement du HSF, certains s'y opposent alors que d'autres croient qu'il s'agit de la prochaine étape du développement territorial. Le fonctionnement du financement par programme régulé par le gouvernement constitue un obstacle majeur à l'accomplissement de cette étape (Le Pacte rural

permet cette latitude, mais certains programmes plus rigides, tels qu'Avenir d'enfants ne le permettent pas). Ainsi, sur le plan institutionnel, le territoire n'a pas encore un rôle d'intégration complet, il tend cependant vers celui-ci.

Pour les citoyens, par contre, la notion de territoire peut avoir un sens différent comme le note Jerry Espada : « La mobilisation territoriale est en lien avec le territoire vécu. Par contre, les décisions territoriales sont prises en référence au territoire administratif. Le territoire souhaité est le rêve territorial d'une population. C'est l'espoir de voir son territoire vécu se transformer en un territoire vécu meilleur ». Ainsi, l'accomplissement de l'espace d'intégration dans le territoire du HSF permettra aux citoyens de modifier leur territoire vécu en leur territoire souhaité. Toutefois, cette étape, pour se concrétiser doit être préparée par « les milieux locaux » et soutenue par les agents de développement ainsi que le coordonnateur du Collectif.

### ***Conclusion***

En résumé, Lachapelle, Mercier et Bourque (2014) soutiennent que la démarche de développement territorial intégré développée dans le Haut-Saint-François a la particularité de présenter un système local d'action (SLA) favorisant une coconstruction entre l'État, les institutions, organismes, et le conseil de la MRC. Ce partenariat favorise une territorialisation de l'économie en cohérence avec le modèle prôné par la *Politique nationale de la ruralité 2014-2024*. Toutefois, ce texte ne présente qu'une période ciblée (entre 2012 et 2013) de la démarche développée dans le Haut-Saint-François, dans une temporalité précise. Elle a évolué depuis et les auteurs précisent que l'expérience du Collectif territorial et du GAC, puisqu'elle n'est encadrée par aucun cadre public ou légal, est particulièrement vulnérable aux changements structuraux et humains risquant ainsi un effritement de sa dynamique.

Selon Jerry Espada, le Collectif territorial n'a pas eu la même portée que celle relevée dans le cahier de recherche, il a cependant mis les bases afin que les acteurs supra locaux en développement puissent se concerter et travailler ensemble dans un système plus vaste, soit le système d'intervention intégré en développement dans le Haut-Saint-François. Il mentionne que ce système commence à peine à développer des synergies telles que, peu importent les conjonctures sociales et politiques, il aurait une pérennité assurée. En fait, Jerry Espada aurait souhaité pouvoir soutenir les acteurs du système intégré en développement durant encore 2 années avant de faire face aux chambardements politiques actuels (loi 28). Ces 2 années auraient assuré une plus grande cohésion entre les acteurs locaux, supra locaux et régionaux et affirmé l'implication des citoyens et des élus dans le développement territorial de sorte que l'emploi de l'ADR ne soit plus nécessaire. Ainsi, l'idéal serait que les citoyens ne se perçoivent plus comme des consommateurs /payeurs de taxes, mais bien comme membres actifs du développement territorial dans leur village, leur municipalité, leur MRC, etc. De plus, selon ce dernier, le fait que ce système ne constitue pas une entité légale ne l'affaiblit pas, « cela permet une latitude d'action plus grande pour les acteurs du système ».

## **Ma vision du développement rural dans le HSF**

Plusieurs éléments m'apparaissent centraux dans l'expérience de développement rural tel que vécue sur le territoire du Haut-Saint-François et font que cette démarche est à la fois innovante et efficiente.

Tout d'abord, le processus permet un véritable *empowerment* des citoyens de la MRC. L'*empowerment* peut se définir comme une appropriation du pouvoir de « choisir, de décider et d'agir sur sa destinée, son milieu de vie et son quartier » (Chevrier et Panet-Raymond, 2013, p.74). Il s'acquiert en 4 étapes, soit « la participation aux activités concrètes et aux décisions d'un groupe, le soutien de l'estime de soi et la reconnaissance des pairs, l'acquisition de compétences et le début d'une conscience collective et critique » (Idem), lesquelles sont présentes dans le processus de développement rural tel que proposé dans le Haut-Saint-François.

En effet, les citoyens sont invités à participer à des instances de décisions dans leurs équipes locales de développement (participation et décision) et les répondants des 14 équipes locales en se réunissant afin de cerner le fonctionnement de l'équipe supra locale et en émettant leur opinion sur ce fonctionnement acquièrent une conscience encore plus vaste du développement intégré (acquisition de compétences et conscience collective et critique). Leur *empowerment* est source d'action : la mobilisation de 5 communautés dévitalisées de la MRC (Chartierville, Scotstown, Lingwick, Newport et Saint-Isidore-de-Clifton) constitue une réussite (Leblanc *et al.*, 2014). Les acteurs du milieu, soutenus par le GAC ont non seulement acquis « une conscience collective et critique », mais aussi les capacités requises afin de transformer leur milieu. Toutefois, la conscience territoriale des acteurs n'est pas encore généralisée à l'entièreté de la MRC : la « volonté des *leaders* au niveau supra local de structurer le développement dans une perspective d'intervention territoriale cohérente à l'échelle MRC » demeure un défi (Leblanc *et al.*, 2014, p.86).

De plus, l'accomplissement de cet *empowerment* citoyen nécessite la conjonction de plusieurs conditions d'ordre contextuel, organisationnel, professionnel et humain. Un des principaux enjeux contextuels fréquemment relevés relatifs au développement et au maintien de l'*empowerment* consiste en la non-réurrence du financement public ou privé (Chevrier et Panet-Raymond, 2013). Or, dans ce cas-ci le financement est récurrent, mais la loi 28 pourrait permettre aux municipalités de recevoir ce financement sans que leurs plans d'action et projet concordent avec les fondements du Pacte Rural, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences sur cette approche de développement. De plus, tel que relevé dans Lachapelle, Mercier et Bourque : « il reste toujours un écart entre les savoirs experts et l'expertise citoyenne » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014, p.52), ce qui m'incite à penser que l'on ne peut prendre pour acquis l'engagement citoyen et qu'il doit toujours être renouvelé, stimulé dans des projets congruents avec les besoins de la population, ce qui semble bien amorcé dans certaines municipalités de la MRC, mais qui devra être renforcé dans d'autres.

Un des projets novateurs en développement territorial intégré dans le HSF qui permettra sûrement de renouveler cette participation citoyenne, c'est la Cité-école. Ce projet permet aux jeunes de vivre, dès le secondaire, une véritable expérience de démocratie participative et les décisions prises par ces derniers sont réellement appliquées dans l'école : « interdiction de porter des chandails trop courts, concours afin de choisir un menu pour la cantine de l'école, etc. » Cette initiation précoce à la vie en communauté et à la démocratie participative me semble garante d'une relève bien outillée afin de poursuivre le développement rural global et intégré dans le HSF.

Enfin, le fait que le territoire connaît depuis plusieurs années déjà un processus de concertation entre ses acteurs supra locaux sur un enjeu tel que le développement territorial (Collectif puis équipe supra locale) m'apparaît fondateur afin de favoriser une coconstruction entre l'État et les organismes du territoire. Ce qui coïncide avec une relation de pouvoir symétrique telle qu'établie dans la typologie de Proulx, Bourque et Savard (2005) en plus de créer des conditions propices à l'innovation sociale. La coconstruction peut-elle mener jusqu'à l'intégration, soit la faculté : « d'orienter les ressources en fonction des priorités locales » (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2015, p.56)? Outre les fonds émis par le Pacte Rural, est-ce que le financement des autres programmes gouvernementaux pourra, un jour, être modulé dans ce sens? Cet aspect me semble être un élément clé afin de réaliser complètement les visées du développement territorial dans le HSF. Toutefois, compte tenu des orientations ministérielles actuelles qui visent davantage à centraliser qu'à localiser les institutions, les services et les ressources, je doute fort que cette étape se réalise dans les années à venir. La mobilisation citoyenne devra être considérablement forte, de même que la concertation des acteurs locaux, supra locaux et régionaux afin de favoriser un développement global et intégré et la poursuite de l'adaptation des programmes gouvernementaux aux besoins territoriaux.

## **Bibliographie**

Chevrier, Ève-Isabelle et Jean Panet-Raymond (2013). « La participation citoyenne pour développer un quartier. *Nouvelles pratiques sociales*, vol.26, no. 1, p.67-83.

Espada, Jerry (2014), *La démocratie participative en images*, Avenir Haut-Saint-François, <https://avenirhsf.wordpress.com/page/3/> (consulté en ligne le 14 mars 2015)

Jean, Bruno, Steve Dionne et Lawrence Desrosiers (2009), *Comprendre le Québec rural*, Rimouski : GRIDEQ - Chaire de recherche du Canada en développement rural, 79p.

Lachapelle, René, Clément Mercier et Denis Bourque (2014), *Développement territorial intégré : contributions des acteurs et des agents de développement. La démarche de la MRC du Haut-Saint-François*, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire – UQO, Cahier no.14-01, Mai, 70p.

Leblanc, Jeannette, Jean-François Allaire, Christyne Lavoie, Martin Robitaille, Paul Morin, Jacques Caillouette, Claude Charpentier (2014), *Miser sur la mobilisation locale et*

*supralocale et sur l'implication des communautés locales du Haut-Saint-François : Récits d'expériences et analyse de pratiques*, Cahier de recherche faisant suite à la journée sur la mobilisation tenue le 10 septembre 2013 à Scotstown dans le cadre de l'Université rurale québécoise 2013, 73p.

Mercier, Clément, Denis Bourque et Lies St-Germain (2009), *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*, Développement social – ARUC-ISDC, Documentation et diffusion, no.8, janvier, 74p.

MRC du Haut-Saint-François (2014a) *Vers une organisation locale du développement 2014-2024*, 24 février, 18p.

MRC du Haut-Saint-François (2014b). *Protocole d'entente régissant le fonds du Pacte rural et la démarche locale de développement # 26.11.14*

Observatoire estrien des communautés, *La cité-école : au cœur de sa communauté*, <http://www.oedc.qc.ca/terrain/cite-ecole>, Consulté le 14 mars 2015

Proulx, Jean, Denis Bourque et Sébastien Savard (2005), *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*, Copublication ARUC-ÉS UQÀM – LAREPPS UQÀM – CÉRIS UQO – GRIR UQAC, Cahier no. 05-13, Juillet 79p.

Québec (2006), *Politique nationale de la ruralité 2007-2014, Une force pour tout le Québec*, Ministère des Affaires municipales et des Régions, décembre, 68p.  
[www.ruralite.qc.ca/fichiers/fr/ruralite\\_politique.pdf](http://www.ruralite.qc.ca/fichiers/fr/ruralite_politique.pdf)

Québec (2014), *Politique nationale de la ruralité 2015-2024*, Québec : MAMROT, 58p.  
[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement\\_regional/ruralite/politique\\_nationale\\_ruralite/PNR\\_2014-2024.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement_regional/ruralite/politique_nationale_ruralite/PNR_2014-2024.pdf)

Vachon, B. (2011). *La passion du rural*, Tome 1. <http://www.ruralite.qc.ca/fr/Enjeux/La-passion-du-rural>

### **Sites Web**

Observatoire estrien en développement des communautés : <http://www.oedc.qc.ca/>

Solidarité rurale du Québec (SRQ, 2015) : <http://www.ruralite.qc.ca/fr/Outils/Agents>



## **DE LA PLACE DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX**

Sophie Collerette – Université du Québec en Outaouais –St-Jérôme (2015)

### **Introduction**

Depuis quelques années, le paysage institutionnel québécois est en mouvance. Certaines instances ont été créées, puis dissoutes. Des organisations gouvernementales délaissent des programmes sociaux, diminuent les enveloppes dédiées, transfèrent des pouvoirs à d'autres paliers institutionnels. Les organismes communautaires, tout comme les institutions de proximité, doivent s'adapter à ces changements et redéfinir leurs rôles respectifs et leurs façons de travailler. Ces profondes restructurations ont un impact indéniable sur les relations entre les différents acteurs du développement des communautés, et par le fait même, sur la façon dont le développement des communautés s'opère dans les villes et villages du Québec, notamment à l'intérieur même de l'appareil municipal.

En tant qu'employée municipale, attitrée officiellement au poste de « coordonnatrice au communautaire » dans un Service des loisirs en mouvance et en actuelle restructuration, ma description de tâches est actuellement appelée à changer et à se redéfinir. Je tenterai dans cet essai de positionner le rôle que pourrait occuper le fonctionnaire municipal dans le grand schéma du développement des communautés, et à soulever les forces et limites de cette position dans une perspective de développement des communautés. Enfin, j'essaierai d'évaluer les rôles respectifs que pourraient occuper les fonctionnaires et les élus municipaux au sein des concertations afin d'optimiser le travail de chaque partie.

### **Le développement des communautés**

Tel que le définit Chavis (2000), le développement des communautés réfère à un « processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidants et les institutions d'un milieu local visant l'amélioration des conditions de vie sur le plan physique, social et économique ». La délimitation du territoire est un facteur déterminant du succès du développement des communautés, et, dans le cadre de ce travail, nous établirons ce territoire aux limites géographiques de la Ville de Saint-Jérôme, soit la même zone géographique à laquelle réfère mon rôle de coordonnatrice au communautaire.

### **Mise en contexte : Un portrait des municipalités**

Au niveau régional, dans la plupart des municipalités, le ou les postes reliés à la vie communautaire sont intégrés dans l'organigramme au sein du Service des loisirs. Parfois, la même personne cumule les responsabilités inhérentes à la culture et à la vie communautaire, parfois le domaine communautaire est attribué à toute une équipe. Les tâches et le budget confiés au monde communautaire sont très variables d'une organisation à une autre, et semblent l'être d'avantage que pour les domaines culturel et sportif où la plupart du temps il est possible de tracer une tendance générale quant aux façons de faire et aux responsabilités des fonctionnaires occupant ces postes. La concertation et le réseautage inter municipaux, très présents dans les domaines du sport et de la culture, sont pour leur part moins organisés et encadrés au niveau

communautaire. Les municipalités seront toutefois de plus en plus appelées à définir la place de l'action communautaire et du développement des communautés à l'intérieur même de leurs pratiques, dans un contexte où leurs responsabilités liées à ce domaine augmenteront. C'est d'ailleurs la position qu'a prise l'Association québécoise du loisir municipal dans son mémoire présenté dans le cadre du *Livre blanc sur l'avenir des municipalités du Québec* en 2012. L'organisation positionne les services de loisirs comme un des services municipaux qui a su avec la pratique développer le « faire avec » plutôt que de simplement « faire », et réaffirme la place stratégique des fonctionnaires du loisir dans la définition des politiques et projets sociaux.

### **Un portrait de ma municipalité**

Je suis employée de la Ville de Saint-Jérôme depuis maintenant 2004. À l'origine comme *Coordonnatrice des événements et du festival d'été*, puis, avec l'octroi d'un poste permanent quelques années plus tard comme *Coordonnatrice aux activités communautaires*, j'ai toujours à ma charge l'organisation des 83 événements composant la programmation estivale. Depuis le mois de janvier 2015, je suis libérée des tâches entourant le festival d'été et suis en mesure de me consacrer entièrement au milieu communautaire. Cette nouvelle réalité, doublée du fait que notre Service des loisirs est en restructuration, implique que ma définition de tâches est en réévaluation et que les balises de mon poste ne sont actuellement pas clairement définies.

Il y a maintenant près d'un an que j'évolue à temps complet dans des activités liées à la vie communautaire. Tel que le stipule mon ancienne description de tâches, je suis déléguée par la Ville au sein de quelques regroupements de partenaires ou concertations locales et régionales, et j'agis comme répondante municipale pour l'ensemble des organismes communautaires, en lien avec leurs événements, demandes d'aide ou autres besoins sporadiques. Depuis quelques mois, les demandes de participation à certaines tables de concertation se multiplient (itinérance, jeunesse, immigration), et les assignations de développement de projets à vocation communautaire se multiplient au sein du Service des loisirs (cadre de référence du fonds de soutien, révision du guide de soutien aux organismes partenaires, création d'une politique de reconnaissance des organismes, refonte du comité de pilotage et du plan d'action à l'égard des personnes handicapées de la ville, développement du programme d'accompagnement en camp de jour). La diversité des tâches qui me sont confiées et la latitude qui m'est donnée dans la réalisation de ces mandats témoignent d'une belle confiance à mon égard et me permettent de jouir d'un réel pouvoir d'agir dans mes tâches quotidiennes et dans la détermination des orientations que prendra la Ville pour le futur.

Cette diversité de tâches représente toutefois un défi d'organisation. Étant pour le moment la seule employée disponible pour couvrir l'ensemble des tables de concertation et pour aider les organismes à planifier, puis déployer leurs activités sur le terrain, le temps réservé aux tâches cléricales est réduit. Je devrai donc, en collaboration avec le directeur du service, travailler à la réorganisation de mon travail, et à possiblement prioriser certains dossiers au détriment d'autres, que ce soit de façon temporaire ou non. Cette problématique pourrait être écartée par l'ajout de

personnel attiré à la vie communautaire, mais dans un contexte de restrictions budgétaires importantes, il me faut poursuivre seule le travail terrain pour encore quelques temps.

### **Ma participation au développement des communautés, dans la communauté**

Mon statut de fonctionnaire responsable de la vie communautaire m'amène à être constamment en contact avec les organismes qui agissent dans la collectivité, mais également avec des acteurs institutionnels qui œuvrent souvent à titre de bailleurs de fonds ou de responsables de programmes. De mon côté, si mon rôle oscille parfois entre celui d'agente de changement et de représentante du bailleur de fonds, je l'entrevois la plupart du temps comme celui d'une accompagnatrice du développement. Au contraire d'un organisateur communautaire du CISSS, qui est souvent partie intégrante de la mécanique de la concertation, je considère ma participation aux tables intersectorielles existantes davantage à titre d'observatrice et de stratège politique. Cette position me permet d'une part de mieux comprendre les enjeux qui animent le milieu et de connaître les orientations que ce dernier pressent, afin d'être ensuite en mesure d'adapter ma pratique et mes programmes aux réalités et problématiques vécues sur le terrain, d'autre part de nourrir la réflexion interne à la municipalité sur le vécu de la communauté. En tant que gestionnaire responsable de politiques, de plans d'actions municipaux, de programmes de financement et appelée à en créer de nouveaux, il est à mon sens essentiel de garder un contact constant et direct avec le milieu et les citoyens qui le composent, puisque c'est à cet endroit que se trouve la réelle connaissance des enjeux sur lesquels je suis appelée à orienter la Ville.

### **L'exemple du cadre de référence du Fonds de soutien communautaire**

Selon moi, un exemple probant de ce que devrait être mon rôle en termes de développement des communautés c'est le processus de création du cadre de référence du Fonds de soutien communautaire. En effet, à la suite de l'annonce par les élus d'un fonds monétaire dédié au soutien communautaire, j'ai reçu le mandat de rédiger un cadre de référence pour baliser la distribution des sommes. Après avoir fait appel à une personne-ressource pouvant nous accompagner dans la démarche, j'ai organisé une rencontre de consultation des organismes communautaires afin de recenser leurs idées et préoccupations en lien avec la distribution financière, puis j'ai tenu une rencontre avec les principaux bailleurs de fonds du territoire pour m'imprégner de leur expertise et de leurs conseils. À l'issue de cette première démarche, un comité composé de quatre responsables d'organismes du milieu choisis pour leur plus grande représentativité possible, et de trois représentants municipaux (une élue, le directeur du service des loisirs et moi-même) s'est réuni à quelques reprises pour asseoir les fondements du cadre de référence. Avec l'aide du consultant embauché, j'ai pu planifier les ordres du jour des rencontres, et finalement rédiger un cadre de référence en accord avec les discussions et décisions du comité, répondant le mieux possible aux attentes du milieu communautaire jérômien. À l'issue de l'exercice, une seconde consultation des organismes a été organisée pour recevoir leur approbation finale, puis le cadre de référence a été officiellement adopté par le conseil de Ville et lancé en compagnie des acteurs du milieu communautaire. À partir de ce point, mon rôle sera d'accompagner les organismes dans leur utilisation du cadre de référence, mais également de

piloter les comités d'évaluation des projets soumis et celui qui déterminera un projet d'investissement en vue d'agir de façon structurante sur une problématique commune vécue par les organismes communautaires. Ce dernier comité, qui sera composé de décideurs du milieu et réuni dans le cadre d'une portion du cadre de référence appelée « Volet investissement », a été imaginé dans une volonté de positionner la Ville en tant que levier du développement des communautés et non uniquement comme pourvoyeur financier. Cet exemple illustre bien à mon avis le double rôle que pourrait prendre le fonctionnariat municipal dans la mise en œuvre de projets de développement des communautés, soit celui d'accompagnateur du développement et d'agent direct de changement.

### **Ma participation au développement des communautés, dans mon organisation**

Bien que, en tant que fonctionnaire, je ne sois pas la personne qui possède le pouvoir décisionnel final, je suis à même de constater que je peux tout de même avoir une certaine influence sur les stratégies et orientations des employés et élus qui évoluent pour la Ville de Saint-Jérôme.

L'apprentissage du travail concerté représente hors de tout doute le plus grand défi interne de mon organisation. Je constate au quotidien une réelle méconnaissance du travail d'autrui, que ce soit entre les différents services municipaux, mais parfois aussi à l'intérieur même d'un service. Cette ignorance du travail de l'autre, et par ricochet, des services mis en place, décuple souvent le travail des fonctionnaires ou le rend vain : des programmes sont créés alors que certains répondaient déjà au besoin nommé. D'autres sont déjà bien avancés lorsque l'on se rend compte que certaines données garantes d'une réussite collective n'ont pas été prises en compte. À ce niveau, je crois que mon rôle en est un de liaison et de « contamination » de l'ensemble des employés municipaux, afin que chacun développe sa pratique dans une optique globale de réponse à un besoin exprimé par la communauté. C'est en ayant une connaissance de base des enjeux liés au logement adapté que le service d'urbanisme pourra ajouter à sa réglementation l'obligation pour les promoteurs d'aménager 20% de leur parc locatif de façon accessible. C'est également en étant sensibilisés aux problématiques liées aux troubles de santé mentale que les policiers en viendront à développer un protocole de référencement avec certains organismes et institutions du milieu plutôt que de judiciaireiser à tout coup les individus. Je visualise principalement mon rôle à l'interne comme celui d'une gardienne des enjeux sociaux et d'une éducatrice populaire face à ceux-ci. La volonté réelle et active de l'administration d'améliorer les maillages internes facilitera assurément cette tâche.

### **L'exemple du plan d'action à l'égard des personnes vivant en situation de handicap**

À titre d'exemple d'application de mon rôle interne en lien avec le développement des communautés, je prendrai l'exemple de la refonte du processus menant à l'élaboration du plan d'action à l'égard des personnes vivant en situation de handicap.

L'un des dossiers qui m'est imputé est celui de la coordination, de la rédaction et de la mise en œuvre du plan d'action à l'égard des personnes handicapées de la Ville, qui, en tant que municipalité de plus de 15 000 habitants, est tenue légalement d'en produire un. Jusqu'à présent,

un comité de pilotage composé de quelques employés municipaux, d'un conseiller de l'Office des personnes handicapées et de la directrice-adjointe d'un organisme de concertation se réunissait trois fois par année, pour placer de façon quasi-symbolique dans un tableau quelques actions de relativement faible envergure. La confrontation fréquente entre les représentants du milieu qui désapprouvaient le peu d'implication de la Ville dans la réalisation d'actions porteuses pour les personnes handicapées, et les employés municipaux qui se disaient débordés et non outillés pour réaliser de réelles opérations a fait en sorte que la majorité des participants s'est désengagée du comité, jusqu'à ce qu'il ne reste que deux ou trois personnes au sein de ce dernier. La direction de mon service a donc sollicité auprès de la direction générale de la Ville le mandat de revoir la structure, les procédures et le contenu en lien avec la production du plan d'action. J'ai donc obtenu carte blanche pour produire une nouvelle proposition qui prendrait effet en début d'année prochaine. C'est ainsi que je m'emploie à former un comité qui sera composé d'acteurs municipaux stratégiques et d'élus, qui ne verront pas la présence d'organismes et de membres de la communauté handicapée comme une menace et une surcharge de travail, mais bien comme un levier fort pour produire un plan d'action qui sera porteur de changements réels et appréciés pour et par la Ville.

### **Ma participation au développement des communautés par rapport à celle des élus**

Le contexte politique qui prévaut à Saint-Jérôme a passablement changé au cours des dernières années, si bien que l'équipe actuellement en place accorde une belle importance au développement communautaire et au soutien au milieu. Les élus actuels, que ce soit le maire ou ses conseillers, reconnaissent l'expertise des organismes dans leur sphère d'activité, mais ont aussi une ouverture à la participation citoyenne au sens propre. Ils considèrent également que ce sont les employés municipaux qui sont souvent les mieux placés pour les conseiller sur les enjeux locaux, et tiennent généralement compte des préoccupations ou stratégies qui leur sont transmises.

Bien entendu, le travail avec les élus comporte certaines limites ou défis à surmonter. Ces derniers ayant été élus par la population de leur district, ils ont souvent à cœur la défense des citoyens qui les ont portés au pouvoir, ou, tel que l'indique Communagir dans les résultats du *Sondage sur la participation des élus municipaux au développement collectif* (2014), ils désirent dans la majorité des cas que les projets aient une portée élargie et non pour principale cible un petit groupe de personnes. En outre, la très forte majorité des conseillers municipaux n'exercent pas leur rôle à temps plein et occupent généralement un second emploi, ce qui limite parfois le temps qu'ils ont à investir dans les comités ou projets. Ces derniers proviennent de tous les horizons, et possèdent donc des formations, des champs d'intérêts et des aptitudes très variés. Cela demande aux employés municipaux une bonne capacité d'adaptation et un certain sens politique, mais une fois ces deux aptitudes acquises, je crois que le travail de collaboration avec les élus peut être tout à fait porteur de changement positif, dans la mesure où on retrouve de part et d'autre une ouverture à la discussion et aux commentaires.

Tout comme envers mes collègues, je crois que mon rôle par rapport aux élus est de les sensibiliser à la réalité des enjeux municipaux, et de leur faire comprendre de façon succincte les rouages et pratiques gagnantes du développement des communautés. Tel que présenté par Lachapelle (2015), « les élus sont plus sensibles qu'il y a quelques années au communautaire, mais leur perception demeure marquée par le quémandage », je crois que c'est en intensifiant le lien entre le fonctionnaire attiré au communautaire et le plus d'élus possible que cette culture en viendra à poursuivre son évolution, et que la vision de ce qu'il convient de faire basée sur la vision mercantile s'estompera pour faire place à une compréhension globale du milieu communautaire et de son schème de valeurs.

Dans un autre ordre d'idées, je dois parfois conjuguer avec le désir des organismes que des élus participent aux concertations, et l'impossibilité pour les élus d'y être, parfois par manque de disponibilité, mais parfois aussi, tel que souligné par les résultats du sondage précédemment cité, par méconnaissance des enjeux liés aux dossiers et par crainte de ne pas totalement maîtriser le sujet de la concertation. Ma présence, bien qu'appréciée, est alors perçue comme un « prix de consolation », alors que selon moi, dans certains cas du moins, la présence d'élus ne bonifierait pas nécessairement la concertation. De façon idéale, ces derniers seraient partie intégrante et constante du processus développement des communautés, mais, dans la réalité, leur statut précaire (ils sont en élection tous les quatre ans, contrairement aux employés municipaux qui survivent généralement au processus électoral) et l'impossibilité pour eux de se spécialiser dans tous les domaines en lien avec l'action municipale peuvent être autant de freins qui ralentissent de façon importante le rythme des travaux. Il est donc selon moi judicieux de les impliquer à certains moments du processus, sans nécessairement que leur présence soit requise en continu. C'est à mon avis à ce niveau que le fonctionnaire peut être utile, puisqu'il fera partie des concertations de façon soutenue, et sera en mesure de conseiller les acteurs sur la meilleure façon d'intégrer les élus, ou encore sur la meilleure façon de les rallier à une position définie. À l'interne, il pourra également contribuer à établir une mécanique de gouvernance efficace, permettant la transmission des informations de part et d'autre. Ce rôle de liaison entre les élus et le milieu est selon moi crucial, et actuellement sous utilisé.

### **L'exemple de la relocalisation des organismes d'aide alimentaire du quartier Bellefeuille**

Il y a peu de temps, j'ai été approchée par un élu à propos de l'éventuel déménagement d'un organisme d'aide alimentaire. Cet élu, ayant été mis au fait d'un problème de conformité du bâtiment religieux abritant cet organisme, a réuni quelques collègues afin de réfléchir à une solution. Ainsi, ils en sont venus à la conclusion que le plus « efficace » serait de le fusionner avec un autre organisme d'entraide vestimentaire situé quelques kilomètres plus loin sur le territoire. Mon travail a alors été de leur faire prendre conscience que les actions liées au domaine communautaire ne s'évaluent pas en terme de rentabilité au même titre qu'une entreprise privée, que deux organismes du même type ou de type connexe peuvent tout à fait cohabiter dans un même secteur, et que cela est même souvent profitable. Nous avons donc convenu de réunir les

différents intervenants impliqués dans ce dossier pour discuter de pistes de solutions qui seraient acceptables pour toutes les parties, et l'idée de fusionner les ressources a vite été abandonnée.

## **Conclusion**

En conclusion, compte tenu du nouveau contexte municipal engendré par le transfert de certains pouvoirs venant de l'État, je crois que les fonctionnaires municipaux ne pourront que devenir avec le temps des acteurs importants du développement des communautés. Assurant le lien à la fois entre les citoyens, les organismes et les élus, ils sont en mesure d'occuper des positions stratégiques, pour autant que les conditions favorables énumérées tout au long de ce texte soient réunies, en tout ou du moins en partie. La littérature actuelle ne tient que peu compte des fonctionnaires municipaux en tant qu'acteurs à considérer, mais à mon avis, ils gagnent à être inscrits dans la grande équation du développement des communautés.

## **Bibliographie**

- Association québécoise du loisir municipal (2012). *Les services municipaux de loisir : l'innovation sociale au service du développement dynamique de nos communautés*, Québec, dans le cadre de la consultation du *Livre blanc sur l'avenir des municipalités du Québec*, 8 pages.  
[http://www.loisirmunicipal.qc.ca/userfiles/file/AQLM\\_MemoireUMQ.pdf](http://www.loisirmunicipal.qc.ca/userfiles/file/AQLM_MemoireUMQ.pdf)
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, collection Initiatives, Presses de l'Université du Québec, 142 pages.
- Caillouette J., Dallaire N., Boyer G., Garon S., (2007), *Territorialité, action publique et développement des communautés*, Québec, Économie et solidarité, volume 38, numéro 1, p. 8-23.
- Communagir (2015a), <http://www.communagir.org/comprendre-et-agir-sujet/080-accompagner/> (consulté le 2015-12-18)
- Communagir (2015b), *Chantier sur l'évolution des pratiques : document d'analyse du sondage* [http://www.communagir.org/system/wp-content/uploads/2015/02/Sondage-aux-%C3%A9lusVfinale\\_11\\_f%C3%A9v.\\_2015.pdf](http://www.communagir.org/system/wp-content/uploads/2015/02/Sondage-aux-%C3%A9lusVfinale_11_f%C3%A9v._2015.pdf)
- Delisle, Noël-André (2012). *Définition des concepts et des principes d'intervention en développement des communautés*, Longueuil, Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie, 20 pages.
- Lachapelle, René. (2015). *Travailler avec les élus dans le cadre de la nouvelle gouvernance régionale*, Québec, Présentation sur la *Nouvelle gouvernance régionale*, dans le cadre du cours universitaire Innovations en développement des communautés : présentation Power point, 18 diapositives.





## ENJEUX ET DÉFIS CONTEMPORAINS DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS: LE CAS DE LA VOIX DES PARENTS

Janie Ducharme - Université du Québec en Outaouais –St-Jérôme (2015)

*Seul, on va plus vite. Ensemble, on va plus loin.*

- Proverbe africain

### **Introduction**

Les racines historiques du développement des communautés sont nombreuses et ne datent pas d'hier. Utilisé abondamment dans le champ de la santé publique, notamment dans le domaine du travail social et de l'organisation communautaire, le développement des communautés repose sur des pratiques appelées à se transformer. Tout comme les communautés elles-mêmes, la question du mouvement vient teinter sa définition.

Visant essentiellement l'amélioration des conditions et de la qualité de vie, le développement des communautés se déploie à petite et grande échelle. Appartenant à l'ensemble des acteurs d'une communauté, il peut prendre différentes formes et compositions, lui conférant alors une variété certaine, remplie d'enjeux et de défis aussi stimulants que complexes.

Depuis les années 2000, un joueur important s'est taillé une place dans le milieu du développement des communautés au Québec : la Fondation Lucie-et-André-Chagnon (FLAC). C'est ainsi qu'en 2009, une entente entre la FLAC et le Gouvernement du Québec permettait la création du programme *Avenir d'enfants*, qui vise le développement global des enfants âgés de cinq ans et moins.

Au cours de cet essai, j'aborderai le développement des communautés à travers ma pratique comme coordonnatrice de Parcours d'enfants, le regroupement de partenaires 0-5 ans de la MRC Rivière-du-Nord, soutenu par Avenir d'enfants. J'aborderai certains des enjeux et défis, notamment la question de la participation publique, en faisant une courte analyse critique de la démarche *La voix des parents*, une initiative proposée par Avenir d'enfants. Je terminerai en positionnant l'empowerment comme élément central de ma pratique en mobilisation et développement des communautés.

### **Définitions du développement des communautés**

Avant de passer au concept de développement des communautés, il importe de définir les deux composantes que sont le développement et les communautés. Nous verrons enfin la définition du développement des communautés utilisé dans le présent essai.

#### ***La notion de développement***

La notion de développement retenue pour ce travail est celle du Conseil de la santé et du bien-être : « le développement est un processus, une démarche par laquelle une communauté, par voie d'initiatives, tente de maintenir ou d'améliorer, selon les valeurs qu'elles jugent prioritaires, les

conditions de vie collectives et/ou individuelles » (CSBE, 2001, p. 11 dans Bourque, 2008, p. 41).

### ***La notion de communautés***

La notion de communauté, quant à elle, fait référence à :

un système social structuré de personnes vivant à l'intérieur d'un espace géographique précis (ville, village, quartier, arrondissement). Ces personnes ont une interaction sociale et partagent, entre elles et avec le lieu qu'elles habitent, certaines valeurs communes et des liens psychologiques démontrant ainsi une certaine conscience de leur identité en tant que communauté. (Christenson *et al.*, 1989, cité dans INSPQ, avril 2002, p. 17)

Dans le présent essai, il sera question de la communauté de la MRC Rivière-du-Nord dont le territoire est composé des municipalités de Saint-Jérôme, Saint-Colomban, Sainte-Sophie, Prévost et Saint-Hippolyte.

### ***Le développement des communautés***

La notion de développement des communautés fait référence à « un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local visant l'amélioration des conditions de vie sur le plan physique, social et économique ». (Chavis, 2000, cité dans INSPQ, avril 2002, p. 16)

Toujours selon l'INSPQ (2002, p.18), certaines composantes sont fondamentales dans le développement des communautés :

- L'intervention met de l'avant des stratégies qui tendent à renforcer la capacité de la communauté ;
- L'intervention s'appuie sur la participation des citoyens et citoyennes de tous les milieux de la communauté;
- L'intervention suscite des partenariats à l'intérieur des lieux de concertation locale;
- L'intervention crée un climat propice à l'action.

C'est à l'aide de ces composantes, entre autres, que j'aborde ma propre pratique de développement des communautés, à titre de coordonnatrice d'un regroupement local de partenaires en petite enfance.

### ***La notion de mobilisation des communautés locales***

Afin de bien situer mon rôle dans le développement des communautés, je réfère à la mission du programme *Avenir d'enfants* : « Contribuer, par le soutien à la mobilisation des communautés locales, au développement global des enfants âgés de 5 ans et moins vivant en situation de pauvreté afin que chacun d'eux ait toutes les chances d'avoir un bon départ dans la vie. » (<http://www.avenirdefants.org/a-propos/mission-vision-valeurs-et-objectifs.aspx>). Je souligne également la notion de mobilisation des communautés locales telle que nous pouvons la lire sur le site Web de la Fondation Lucie-et-André Chagnon (FLAC) :

L'objectif de la mobilisation se traduit, quant à lui, par le soutien au développement ou au renforcement du pouvoir d'agir des communautés à apporter les changements qu'elles

trouvent nécessaires à leur développement. La Fondation est convaincue qu'une communauté solide et résiliente est un facteur de protection pour les enfants et les jeunes. Dans cette perspective, la mobilisation pour le développement du pouvoir d'agir des communautés locales devient un objectif, exigeant l'élaboration de stratégies d'action correspondantes et distinctes des actions spécifiques à la réussite éducative. ([http://www.fondationchagnon.org/fr/medias-et-publications/feuille-2\\_mobilisation-des-communautés-locales.aspx](http://www.fondationchagnon.org/fr/medias-et-publications/feuille-2_mobilisation-des-communautés-locales.aspx))

Cette correspondance et distinction vaut pour les autres activités thématiques dont *Avenir d'enfants*.

De son côté, Communagir parle de la mobilisation comme faisant référence au passage à l'action pour changer une situation. Dans le cas du développement d'une communauté, ce passage à l'action implique l'émergence d'un acteur collectif issu de l'union des intérêts et des forces des personnes et organisations concernées. Bien que la mobilisation soit souvent considérée comme une étape préalable à l'action collective, elle renvoie, selon nous, à une stratégie continue qui se construit tout au long du processus de développement collectif pour permettre la transformation souhaitée. (<http://www.communagir.org/comprendre-et-agir-chapitre/une-approche-mobilisatrice-reflexive-et-adaptative/>)

## **Enjeux et défis contemporains en développement des communautés**

### ***La participation publique***

Comme nous l'avons maintes fois abordé au courant de la session, la participation publique (ou citoyenne) est un enjeu de taille en développement des communautés. Nous retenons la définition de Thibault, Lequin et Tremblay (2000, p.1) de la participation publique :

La participation publique est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (groupe communautaire, association de citoyens, organisme de développement, etc.). Pour être démocratique, utile et crédible, elle doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs. [...] Par la participation publique, les membres d'une collectivité s'associent directement au processus de prise de décision d'une organisation, ou d'une institution gouvernementale à laquelle ils appartiennent. La participation publique, c'est donc la participation du public à une décision publique, d'un organisme public. Elle est une des formes de la participation sociale.

Dans le cas du programme *Avenir d'enfants*, l'absence de participation publique lors de sa mise en place en 2009 a justement été un des éléments de critique. Le programme avait été entièrement pensé et planifié en vase clos, sans consulter ni impliquer les principaux intéressés, soit les acteurs sur le terrain, ceux qu'on souhaitait mobiliser en regroupements locaux de partenaires (RLP). Des voix se sont élevées pour dénoncer cette absence de collaboration, d'inclusion, de consultation, bref, de participation publique. D'autres ont même avancé que les programmes de la FLAC dont fait partie *Avenir d'enfants* étaient intrusifs et que par leur soutien, ils contrôlaient la vision des milieux (Bouchard, 2013, p.17). Dans son *Étude de l'impact de l'arrivée des fondations privées sur les organismes communautaires qui se consacrent à la famille*, Élise

Ducharme s'est justement intéressée à la FLAC et ses programmes, et aux différentes critiques envers les partenariats public privé (PPP) dans le champ social.

Pour ma part, je ne m'attarderai pas aux critiques exprimées de part et d'autre par les mouvements sociaux, par simple manque de temps et non par manque d'intérêt, bien au contraire. Dans cet essai, je me concentrerai plutôt sur ma propre expérience terrain, dans mon milieu.

Depuis sa création, la FLAC a tenté de corriger le tir quant à l'absence de participation publique. Plusieurs efforts ont été investis pour inclure davantage la société civile, notamment les organismes partenaires eux-mêmes, mais aussi les parents, nos bénéficiaires de services, nos participants-usagers. Parmi les actions proposées, notons la tenue de Forums régionaux où était conviée la personne coordonnatrice de chaque RLP, accompagnée d'un partenaire. Des conférences, mais également plusieurs ateliers de partage, de réflexion collective et de consultation, étaient proposés aux participants lors de ces grandes rencontres. La démarche *La voix des parents*, sur laquelle nous nous pencherons, figure parmi les initiatives d'Avenir d'enfants afin d'inclure davantage la participation publique dans la planification des actions à mettre en œuvre. Certes, la démarche est loin d'être miraculeuse, mais à défaut d'être parfaite, elle permet de faire entendre la voix des parents et à mon sens, elle permet surtout de sensibiliser le milieu à l'importance de la participation publique.

### ***Le cas de La voix des parents***

La démarche *La voix des parents* est une initiative proposée aux RLP qui « vise à soutenir la participation des parents au processus de mobilisation des communautés locales et à la définition des priorités qui seront retenues dans le plan d'action soumis pour financement à Avenir d'enfants » (<http://www.avenirdenfants.org/que-faisons-nous/valoriser-des-demarches-inspirantes/la-voix-des-parents.aspx>). Développée et soutenue financièrement par ce même bailleur de fonds, la démarche se déploie dans les communautés locales et rassemble une dizaine de parents, durant trois heures pour 12 à 15 semaines, afin de susciter la réflexion et l'engagement citoyen et ainsi contribuer à l'amélioration des conditions de vie des familles de tout-petits dans une communauté locale. L'expertise des parents est alors reconnue et considérée dans la planification stratégique et la mise en place d'actions visant le mieux-être des enfants, des familles et des communautés.

Dans le cadre de notre plan d'action 2015-2016, le projet *La voix des parents* s'inscrit parmi une dizaine d'actions réparties sur le territoire de la Rivière-du-Nord et portées par des partenaires issus des secteurs municipaux, institutionnels et communautaires. Ayant d'abord pour objectif d'alimenter les réflexions des partenaires mobilisés pour la planification stratégique 2016-2019, le projet permettait concrètement d'inclure les bénéficiaires de services (ici les parents d'enfants 0-5 ans) à la planification même. En théorie, cette démarche fort inspirante s'inscrit parfaitement dans notre volonté de favoriser l'empowerment et la participation sociale. Cela me ramène au concept de la coconstruction, auquel s'intéresse particulièrement Yves Vaillancourt, professeur associé à l'École de travail social de l'UQAM et chercheur au Laboratoire de recherche sur les pratiques et

les politiques sociales (LAREPPS). Dans ses écrits, il distingue d'emblée la coconstruction de la coproduction et précise: « Cependant, la coconstruction a trait aux politiques publiques au moment de leur élaboration et non seulement au moment de leur mise en œuvre. Certes, l'idée de la coconstruction des politiques publiques semble plus difficile à accepter pour leur élaboration que pour leur mise en œuvre » (Vaillancourt, 2008, p. 8).

Dans le cas particulier de *La voix des parents*, rien n'a été moins vrai. Mais peut-on parler ici de réelle coconstruction? À certains égards, de nombreux éléments de la démarche proposée par *Avenir d'enfants* renvoient à ce concept. Toutefois, dans la pratique, mon expérience me rappelle également les multiples enjeux et défis de la participation citoyenne. À la lumière de ce qui précède, examinons un moment le projet *La voix des parents* qui s'est vécu d'août à décembre 2015 au sein de mon regroupement.

### ***L'échéancier: un facteur transversal***

D'abord, la question de l'échéancier s'est avérée fort influente dans la mise en place du projet. L'embauche d'une animatrice s'est faite rapidement, sans véritable processus collectif, par souci d'économie de temps. Ensuite, comme l'objectif était d'alimenter la planification triennale et que celle-ci débutait en parallèle, le temps filait rapidement. Le recrutement s'est fait en l'espace de seulement deux semaines. Les partenaires du regroupement n'ont pas saisi toute l'importance de référer des familles défavorisées, ni de spécifier l'approche souhaitable pour susciter la participation de cette clientèle. On souligne d'ailleurs souvent l'enjeu de la participation citoyenne parmi les défis de la concertation intersectorielle (Bourque, 2008). Dans le cas de familles vulnérables, pour diverses raisons, comme le montrent Lacharité et Gagnier (2009), ces difficultés sont décuplées et beaucoup plus marquées.

### ***La composition d'un comité citoyen: viser la bonne clientèle***

La composition du groupe de parents a suscité beaucoup d'inquiétudes de la part de la représentante d'Avenir d'enfants, mais aussi de plusieurs partenaires qui y voyaient un problème de représentation de la clientèle visée. Les parents, toutes des mères scolarisées (aucun père ni personne issu d'un milieu socioéconomique défavorisé), ne représentaient pas la clientèle vulnérable pour laquelle le regroupement met en place des actions collectives. Exprimé dès le départ à l'animatrice qui avait recruté les parents, le message n'a pas bien passé. Bien que j'aie tenté de rassurer les parties impliquées, entre autres en organisant une rencontre de travail afin de trouver des moyens alternatifs de rejoindre les familles vulnérables, mes efforts ne semblent pas avoir eu l'effet escompté.

### ***Le respect du mandat: l'importance de l'animation***

Vu l'engagement citoyen déjà bien présent chez de nombreuses participantes, les échanges se sont rapidement orientés vers des enjeux de sociétés qui dépassaient les limites du territoire et sur lesquelles ni le regroupement, ni les parents, n'ont véritablement d'emprise. Malheureusement, même si l'engagement citoyen des participantes était fort stimulant, le mandat de départ a été détourné sans que l'animatrice en place n'arrive à rectifier le tir. Lorsque j'ai appris les

insatisfactions des participantes vis-à-vis leur collaboration avec le regroupement, j'ai également saisi l'ampleur de l'incompréhension quant à leur mandat et aux rôles attendus de chacun. Voilà un bel exemple de défi en développement des communautés et de participation citoyenne.

Avec du recul, j'ai la forte impression que la participation de l'animatrice à titre de partenaire ne s'est pas avérée une pratique gagnante comme je le pensais au départ. J'attribue son incompréhension des enjeux collectifs à son manque d'expérience en développement des communautés, mais aussi à un certain choc de culture organisationnelle (l'animatrice embauchée provient d'un milieu institutionnel où il se fait principalement du travail individuel). J'ai bien peur également qu'elle n'ait transmis à l'ensemble du groupe une légère aversion à l'égard de certains partenaires. À ce propos, je m'attribue également une bonne part de responsabilité, puisque comme coordonnatrice, je juge que j'aurais pu accompagner (ou guider) davantage l'animatrice dans le projet.

### ***Le travail collectif et individuel: deux cultures différentes à rapprocher***

Suite à un atelier de travail en concertation auquel les mamans étaient également invitées à participer, le clivage semble s'être accentué: elles ont mentionné qu'elles préféreraient travailler seules afin, « d'avoir une plus grande liberté et un effet plus direct, immédiat ».

J'estime maintenant que certains efforts supplémentaires auraient peut-être pu permettre de créer de meilleurs liens entre les mères participantes et les partenaires, mais il n'en reste pas moins que le travail collectif s'organise différemment du travail individuel. Dans cette optique, je retiens qu'une préparation adéquate et un accompagnement doivent se faire auprès des citoyennes et citoyens lors de leur participation à des processus collectifs tels que la concertation et la démarche partenariale de planification triennale écosystémique. Un système de parrainage pourrait être intéressant entre un citoyen et un partenaire afin de se familiariser avec la démarche communautaire, de concertation ou de partenariat.

Cela dit, je crois fermement en la nécessité d'inclure la participation sociale et *La voix des parents* dans notre planification triennale et de favoriser l'empowerment des communautés au sein même de nos propres pratiques (pour tous les secteurs). Toutefois, j'y associe maintenant plus rigoureusement certaines conditions impératives pour assurer son succès: une communication saine, transparente et adaptée; un partage des pouvoirs le plus équitable possible; et une identification des rôles et responsabilités de chacun qui soit claire, réaliste et réaffirmée régulièrement.

### ***Pouvoir d'influence ou pouvoir décisionnel ?***

À la lecture du *Cadre de référence en participation publique* (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000), je ne peux que constater que *La voix des parents* se situe davantage dans la catégorie consultation que dans une véritable situation de participation publique. Cela s'apparente plus à un pouvoir d'influence qu'à un pouvoir décisionnel. La démarche du RPL répond davantage à un processus de développement des communautés :

Par ailleurs, le développement des communautés se réalise généralement selon un processus en plusieurs phases qui peuvent se croiser et se recouper: phase de planification, phase de mise en œuvre, phase d'évaluation. C'est dans la phase de planification que se réalise l'analyse du milieu, qu'est arrêté le choix des priorités, ainsi que les objectifs et les projets qui en découlent. Cette phase est cruciale du point de vue de la participation. (Bourque, 2008, p. 101)

À la lumière de cet énoncé, lorsque je me positionne du point de vue des partenaires de la communauté qui composent mon regroupement, je peux affirmer que nous sommes en pleine participation publique étant donné la présence d'acteurs sociaux et de citoyens résidants dans le processus. C'est aussi dans cette phase de planification que se tient la consultation du comité *La voix des parents*, avec pour but de venir nourrir les réflexions du groupe afin de déterminer les priorités d'actions qui seront déposées au bailleur de fonds au terme de la démarche partenariale de planification stratégique triennale.

Bref, en ce qui concerne les partenaires de Parcours d'enfants, nous parlons certainement de participation publique considérant qu'ils participent tant à la planification, qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions. Quant aux parents qui utilisent nos services et participent aux actions déployées, il s'agit d'une forme de participation publique dite de consultation, avec un pouvoir d'influence plutôt que décisionnel.

### **Ma pratique professionnelle : l'empowerment comme élément central**

Dans mes fonctions de coordonnatrice de Parcours d'enfants, mon rôle consiste majoritairement à agir comme facilitatrice de la mobilisation. Ainsi, à travers mes tâches de coordination, d'organisation, d'animation, d'écoute, de synthèse et d'analyse, je travaille constamment à solidifier des liens entre des personnes et des organisations avec la mission d'améliorer les conditions de vie des tout-petits et de leur famille au sein de la communauté. Si construire une mobilisation dynamique, solide, efficace et durable repose beaucoup sur l'engagement volontaire des acteurs, je peux confirmer que le rôle de la coordination demeure un élément déterminant dans la démarche.

Puisque la personne qui coordonne a « un rôle stratégique dans les pratiques de concertation, de partenariat et de développement des communautés » (Bourque, 2008, p. 106), ce rôle pivot peut parfois prendre une place centrale, risquant alors de basculer vers une prise en charge de la mobilisation. C'est ainsi qu'entre en jeu un aspect essentiel du rôle de coordination: reconnaître l'importance de l'empowerment et l'intégrer dans sa pratique. La pratique de la coconstruction s'articule autour de la notion d'empowerment des communautés. Une notion que les institutions et organismes communautaires gagneraient à intégrer davantage pour obtenir de véritables résultats durables et concluants. À mon avis, l'empowerment des communautés doit aussi se faire au sein de la démarche de concertation, pour éviter que le regroupement se fie uniquement à la coordination et s'enlise lentement vers le désengagement ou la déresponsabilisation. Ainsi, en plus de la connaissance du milieu et de l'animation efficace des réunions (Bourque, 2008, p.106-

107), j'ajoute aux compétences professionnelles de la coordination d'un RLP la capacité à soutenir l'empowerment des partenaires concertés.

Dans ma pratique, j'estime qu'un de mes principaux objectifs est justement de stimuler l'empowerment des partenaires mobilisés en les engageant eux-mêmes dans une réflexion autocritique de leurs propres processus, méthodes de travail et façons de faire. Cela se construit parallèlement à la poursuite de l'objectif principal qu'est la planification stratégique, afin de construire une mobilisation solide et durable. Tom Wolff dit d'ailleurs que pour être pérenne, une coalition doit consolider ses assises notamment en misant sur la fidélisation des effectifs. Pour se faire, Wolff propose les 6R de la mobilisation: reconnaissance, respect, rôle, relations, récompenses, résultats. (Wolff, 2015)

C'est précisément avec ces éléments que je travaille quotidiennement à tisser des liens serrés dans la communautés autour des enfants et des familles, par l'entremise d'un R supplémentaire: le Regroupement local de partenaires (Parcours d'enfants) comme une des actions collectives du développement des communautés.

Parmi les compétences nécessaires à l'exercice de mon rôle de coordination, il importe de mentionner le rôle que j'appelle *liant*. À l'instar que ce que Bourque explique, je crois que la coordination sert aussi à faire le pont entre les programmes provenant du haut, et la réalité terrain provenant de la base. « Il s'agit de favoriser une synergie entre les procédures programmées et les initiatives venant du milieu (bottom up), de composer avec des paradoxes et de gérer, voire d'orchestrer, des processus dynamiques et complexes. » (Bourque, 2008, p.109). Si cette tâche peut parfois représenter un véritable casse-tête, j'apprécie particulièrement cet aspect de mon travail qui exige d'une part, des compétences relationnelles aiguisées où se mêlent sensibilité, communication, transparence, et capacité d'adaptation et d'autre part, une capacité de synthèse et d'analyse au profit de stratégies visant toujours le bien commun.

## **Conclusion**

En conclusion, mon rôle de coordonnatrice de Parcours d'enfants me permet de contribuer quotidiennement au développement de ma communauté de façons multiples et variées.

À travers mon travail de mobilisation de la communauté à l'égard de la petite enfance, je contribue à mettre en place des facteurs de protection supplémentaires pour les enfants de mon territoire. Ainsi, en stimulant la création de liens solides entre des gens et des organisations, je contribue au développement de ma communauté et au mieux-être de nos enfants.

Par mon rôle de coordination, mais aussi par mes apprentissages et mes réflexions partagées, je sensibilise mes partenaires à de nouvelles pratiques, parfois plus démocratiques, parfois plus organisées, parfois simplement différentes. En participant à des démarches comme *La voix des parents*, je soutiens une participation publique essentielle au développement des communautés. Je peux alors transmettre mes découvertes aux partenaires et les amener doucement vers des



changements durables qui serviront vraiment les familles, enfants et parents pour lesquels nous travaillons.

En assumant des fonctions qui allient méthodologie, compétences relationnelles et stratégies, j'agis sur mon milieu à la fois comme facilitatrice de la mobilisation, comme liant entre les acteurs de la petite enfance sur mon territoire et comme courroie de transmission entre le programme bailleur de fonds et le milieu. À travers ce rôle, j'ai la conviction que mes compétences personnelles et professionnelles sont mises à profit et contribuent directement à la création d'une mobilisation solide et durable.

Bien que mon rôle soit appelé à disparaître, je pense qu'il doit justement permettre aux acteurs en place de peaufiner leur capacité d'agir ensemble afin qu'au-delà du programme Avenir d'enfants, la communauté demeure tissée serré autour des enfants et des familles. J'aime penser que j'aurai alors soutenu l'instauration de nouvelles habitudes de collaboration entre les acteurs du milieu dans le développement collectif et, par la bande, contribué au mieux-être des gens de ma communauté.

### **Bibliographie**

Bouchard, Maude (2013). *Le financement des programmes de la Fondation Lucie et André Chagnon dans notre milieu : menaces ou opportunités ? – La suite*, Montréal: Université Concordia, 65 pages. <http://www.rocfm.org/files/rapport-impacts-flac-avril2013.pdf>

Bourque, Denis (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, collection Initiatives : Presses de l'Université du Québec. 142 pages.

Ducharme, Élise (2010). *Étude de l'impact de l'arrivée des fondations privées sur les organismes communautaires qui se consacrent à la famille*, Montréal, Université du Québec -INRS - Urbanisation culture et société, 134 pages.

INSPQ (2002). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*, Québec, Institut national de santé publique du Québec, 50 pages.

Lacharité, Carl et Jean-Pierre Gagnier (2009). *Comprendre les familles pour mieux intervenir: repères conceptuels et stratégies d'action*. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur.

Thibault, André, Marie Lequin et Mireille Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, Québec : Conseil de la santé et du bien-être, 23 pages.

Vaillancourt, Yves (avec la collaboration de Philippe Leclerc) (2008). *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*. Montréal : Les Cahiers du CRISES Collection Études théoriques ET0801. [http://www.larepps.uqam.ca/page/document/pdf\\_transversal/cahier08\\_01.pdf](http://www.larepps.uqam.ca/page/document/pdf_transversal/cahier08_01.pdf)

Wolff, Tom (2015). *Creating a Legacy Successfully Sustaining Your Community Coalition*.  
Présentation publique : Forum *Tous pour Eux*, Avenir d'enfants.  
[http://avenirdenfants.org/media/348792/AE\\_Forum2015\\_Mobilisation-durable\\_Tom-Wolff\\_FR.pdf](http://avenirdenfants.org/media/348792/AE_Forum2015_Mobilisation-durable_Tom-Wolff_FR.pdf)

**Sites Web consultés**

Avenir d'enfants: <http://www.avenirdenfants.org>

Communagir: <http://www.communagir.org>

Fondation Lucie et André Chagnon: <http://www.fondationchagnon.org>

## **L'APPROCHE TERRITORIALE INTÉGRÉE**

Marika Lussier-Therrien – Université de Sherbrooke (2015)

### **Introduction**

Mercier et Bourque (2007) relatent que les pratiques associées au développement des communautés (DC) sont nombreuses, qu'elles peuvent varier selon différents types et qu'elles peuvent être légitimées, ou non, par rapport à une politique ou à un programme. Malgré les caractéristiques variées du DC, l'ensemble de ces pratiques vise l'implication des collectivités. De plus, les pratiques associées au DC peuvent se concrétiser « comme mobilisation « pro-active » visant l'amélioration du milieu ou la qualité de vie » ou en réaction à un phénomène ou une problématique affectant la collectivité. Elles possèdent également des portées et des finalités variables selon les pratiques et les projets initiés.

Considérant la définition proposée par le Ministère de la Santé et des Services sociaux, le développement des communautés fait référence à « un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local, visant l'amélioration des conditions de vie sur les plans, social, culturel, économique et environnemental » (MSSS, 2008 : 61). Le DC est un processus rejoignant plusieurs actions collectives qui ciblent différents enjeux, dont le développement durable et la participation citoyenne des démunis et des exclus. Lorsque la problématique centrale vise le territoire local « et par sa vision globale du développement appelant une alternative au modèle dominant, on en arrive à qualifier de plus en plus les formes avancées de développement des communautés de “développement territorial intégré” (DTI) » (Mercier et Bourque, 2007 : 2).

Le DTI se réfère à plusieurs démarches, dont les projets associés à l'animation territoriale dans une perspective de développement durable, les approches de développement intégré, qui incluent les démarches de revitalisation intégrée (RI), et l'approche territoriale intégrée (ATI), qui est à la base de cette réflexion.

L'objectif de ce travail est de présenter tant la perspective théorique que pratique de l'ATI, et cela par l'intermédiaire de la littérature et d'une entrevue réalisée auprès de Mme Alexandrine Cardin-Dubé, coordonnatrice ATI de la Côte-de-Beaupré. Le texte de fond utilisé dans le cadre de ce travail sera celui de Mercier et Bourque, auquel nous ajouterons tout au long de l'analyse d'autres références associées au DTI ou à l'ATI.

Nous présenterons d'abord la recension des écrits sur l'approche territoriale intégrée telle que présentée par Mercier et Bourque. Nous aborderons les pratiques de développement territorial intégré dans lesquelles l'ATI s'inscrit, ainsi que le plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui a permis la concrétisation de l'approche. Nous exposerons également des définitions, des caractéristiques et les avantages liés à l'utilisation de l'ATI.

Ensuite, nous présenterons notre étude de cas, soit l'implantation de l'ATI dans la Côte-de-Beaupré. Pour ce faire, nous retournerons aux origines, c'est-à-dire à la mise en place de l'ATI de la Capitale-Nationale dont le Comité de gestion de l'Entente a sélectionné la Côte-de-Beaupré afin de mettre en place l'approche. Nous exposerons également le rôle et les responsabilités de la coordonnatrice de l'ATI de la Côte-de-Beaupré de même que la situation socioéconomique de la MRC. Les étapes de la démarche seront décrites, tout comme les conditions de réussite et les défis à relever.

### **L'approche territoriale intégrée**

#### ***Pratiques de développement territorial intégré***

L'originalité de la pratique et de la démarche associée au DTI se manifeste par une complémentarité entre les logiques sociales et territoriales, qui permet notamment d'identifier les « mécanismes de désintégration » et de mettre en relief les moyens dont une collectivité et la localité disposent afin de surmonter les problématiques (Moulaert et Nussbaumer, 2008 : 96). De plus, Moulaert et Nussbaumer constatent que « le DTI passe [...] par la mise en place d'«un modèle d'organisation, de gestion et de production» reposant sur «la collaboration institutionnelle», «la coopération professionnelle», «une fonction représentative» et «la mise en œuvre de la consultation» » (Moulaert et Nussbaumer, 2008 : 114 et 115 cité dans Mercier et Bourque, 2012 : 3).

Or, en raison du nombre accru d'initiatives associées au DTI et considérant les différentes réflexions associées à cette approche et stratégie, Mercier et Bourque ont convenu « de faire le point sur l'état de ces pratiques et de mieux les situer dans le champ de l'organisation communautaire » (Mercier et Bourque, 2012 : 3). Les auteurs souhaitent ainsi faire ressortir dans leur réflexion les traits communs, les potentialités, les limites et les distinctions au niveau des fondements théoriques. De ce fait, ils ont choisi « de décrire et analyser un certain nombre de pratiques et démarches collectives actuelles qui semblent innovatrices et prometteuses en termes d'orientations conceptuelles et de modalités opératoires », et cela dans l'objectif de « dégager les éléments théoriques et pratiques permettant de les définir en termes d'approches et de modèles transférables » (Idem : 4). Deux types de démarches ont été considérés, soit des projets associés à l'animation territoriale dans une perspective de développement durable, soit les approches de développement intégré. Tel que mentionné précédent, nous allons orienter notre analyse par rapport à l'approche territoriale intégrée (ATI). Plus précisément, il s'agira de l'ATI mise en place par le Centre local de développement (CLD) de la Côte-de-Beaupré.

#### ***Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale***

Mercier et Bourque précisent que l'approche territoriale intégrée est définie à l'intérieur même du premier *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de 2004-2009. Ce plan d'action a été rédigé en 2002 suite à l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et à la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Dans ce contexte, le plan d'action « regroupe un ensemble de

mesures devant être mises en œuvre sur un horizon de cinq ans en vue d'atteindre les objectifs fixés par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (MESS, 2007). Ces mesures reposent sur une démarche gouvernementale et intersectorielle où l'ensemble des acteurs est impliqué. Cependant, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que le développement du pouvoir d'agir des collectivités font partie intégrante de l'ATI qui ne se concrétisera que vers les années 2006-2007 (Mercier et Bourque, 2012 : 47).

Concernant le deuxième *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale* de 2010-2015, l'ATI sera intégrée à l'intérieur de l'une des orientations du plan « Revoir nos façons de faire et rapprocher les décisions des milieux locaux et régionaux » (Idem : 8). De ce fait, le gouvernement du Québec souhaite une plus grande souplesse des programmes et qu'ils concernent davantage les réalités locales. Concernant le renforcement de l'action locale et régionale, Mercier et Bourque constatent qu'il est nécessaire de travailler ensemble afin de briser les silos pour assurer une continuité des services et assouplir les critères des programmes pour que ces derniers répondent davantage aux besoins des citoyens des différents milieux.

### ***Qu'est-ce que l'approche territoriale intégrée?***

Afin de définir l'approche territoriale intégrée, Mercier et Bourque se réfèrent à la définition que l'on retrouve dans premier Plan d'action gouvernemental. Cette dernière est reprise par plusieurs organisations et elle inspire de nombreuses définitions. Ainsi, l'ATI

se caractérise par une concertation des intervenants, une intervention intersectorielle qui place l'amélioration de la situation des membres de la communauté au centre d'une action globale et qui améliore la capacité d'agir tant des collectivités que des individus qui les composent. Elle contribue à une meilleure synergie entre le développement économique local et le développement social, et un meilleur arrimage des différentes stratégies sectorielles visant l'amélioration des conditions de vie des milieux défavorisés. (MESS, 2002 : 69)

En consultant les documents du CLD de la Côte-de-Beaupré, le choix de la définition de l'ATI pour le CLD s'est arrêté sur cette définition du premier Plan d'action gouvernemental. Considérant la mission première du CLD, qui est « de favoriser et soutenir l'émergence de projets structurants visant le développement de l'économie et de l'emploi » (CLD, 2015a), le CLD a misé sur « une meilleure alliance entre le développement économique et social ainsi que l'arrimage des différentes stratégies sectorielles visant l'amélioration des conditions de vie » dans la MRC de la Côte-de-Beaupré (CLD, 2015b). La volonté de favoriser le développement économique et social a amené le CLD à vouloir s'impliquer dans l'approche territoriale intégrée.

Pour sa part, le Comité ATI (CATI) de la CRÉ de la Capitale-Nationale définit plus spécifiquement l'ATI en ciblant les objectifs d'une telle démarche et en soulignant l'importance de se doter d'outils afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CATI, 2011 : 6). La définition qu'offre le Comité ATI inclut également différents secteurs d'intervention, tels la sécurité, l'économie, la santé et le soutien aux familles. Ces secteurs d'interventions ne sont pas nommés dans le cadre de la définition proposée par le premier Plan d'action gouvernemental.

En somme, Mercier et Bourque (2012 : 64) citent le CATI qui affirme que l'ATI se veut « une démarche locale de concertation, un processus d'animation et une mobilisation jusque dans l'action » où l'expertise de chacun est mise à contribution, et non un « appel de projets » ou un programme normé. L'ATI est plutôt une stratégie qui vise « l'amélioration de la situation des individus démunis d'une communauté ou d'une collectivité ainsi que l'augmentation de la capacité d'agir des collectivités et des personnes » (Giasson, Marie-Pierre, 2007 citée par Mercier et Bourque, 2012 : 65).

Concernant les caractéristiques de l'ATI, Mercier et Bourque citent de nouveau Giasson (2007) qui synthétise de cette manière l'ATI en s'inspirant des principes de la revitalisation urbaine intégrée :

- permet une lecture globale des différents éléments qui déterminent le développement local;
- repose sur la mobilisation des communautés locales;
- intègre les spécificités des initiatives locales;
- « Permet la reconnaissance du processus [...] comme élément de développement, au même titre que les résultats des actions menées » (Giasson, 2007 : 16);
- et « cible des territoires, ce qui permet de concentrer des ressources et d'apporter des moyens supplémentaires aux milieux locaux » (Idem).

Plusieurs auteurs considèrent qu'il existe des avantages certains à recourir à l'ATI. À ce propos, Mercier et Bourque (2007 : 67-68) citent les conclusions du rapport sommaire de l'évaluation produit par l'équipe du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE). Selon les conclusions de ce rapport, l'ATI :

- « Apporte une valeur ajoutée particulière dans l'interface entre l'État et les citoyens »;
- offre une vue d'ensemble des actions qui créent le territoire;
- favorise l'établissement d'initiatives nouvelles ou renforce des actions existantes;
- et permet à « l'ensemble des acteurs de la société à s'interroger sur une des fonctions majeures de l'État [et] veiller à ce que des conditions collectives propices au développement soient maintenues et améliorées sur tout le territoire ».

Comme nous le verrons dans la section qui suit, les avantages de la démarche selon la coordonnatrice de l'ATI de la Côte-de-Beaupré sont les possibilités de mobilisation et de concertation, l'identification des enjeux de la MRC (sans parti pris), la neutralité de l'approche et la priorisation de la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale dans sa globalité.

### **L'approche territoriale intégrée : étude de cas de la Côte-de-Beaupré** ***L'ATI de la Capitale-Nationale***

Mercier et Bourque rappellent qu'il y a « peu de démarches typiques de l'ATI réalisées dans le cadre du premier Plan de lutte, qui soient documentées » (Mercier et Bourque, 2012 : 47). Les auteurs nomment, entre autres, les MRC de Témiscouata et de la Haute Gaspésie qui ont obtenu des subventions considérables afin de mettre en place l'ATI. Mais il n'en demeure pas moins que

les répercussions et les limites de l'ATI ne sont pas connues ni documentées. Mercier et Bourque croient cependant que « la démarche la plus connue semble être celle de la CRÉ de la Capitale-Nationale qui s'est donné un cadre de référence explicite que d'autres CRÉ ont utilisé. Cette démarche nous semble pouvoir être considérée comme le "modèle" le plus explicite de l'ATI au Québec » (Mercier et Bourque, 2012 : 48). La coordonnatrice ATI abonde dans le même sens, puisqu'elle s'est notamment inspirée de l'ATI de la Capitale-Nationale pour mettre sur pied l'ATI de la Côte-de-Beaupré. Recourir aux différentes expériences de l'ATI de la Capitale-Nationale possède des avantages, puisque cela permet de ne pas répéter les mêmes erreurs, ce qui peut faciliter l'implantation sur un territoire. Avec les recherches, l'ATI semble être davantage développée dans la région de Québec. Il n'a pas été possible avec la littérature ou l'entrevue de connaître les raisons qui expliquent la concentration de ce type de démarche dans la région de la Capitale-Nationale, mais il est possible de dire qu'il y aurait eu avantage à ce que l'ATI soit développée comme elle devait l'être à l'échelle nationale.

L'ATI dans la région de la Capitale-Nationale a été retenue comme proposition de la Table de concertation en développement social de la CRÉ en 2006. La mobilisation des communautés est alors devenue partie intégrante du plan d'action et le comité portant sur l'approche territoriale intégrée (CATI) a été mis sur pied afin de promouvoir l'ATI auprès des 30 représentants des secteurs institutionnel et communautaire de la Table de concertation. Une première entente de partenariat sur l'ATI a été conclue en 2007 auprès de cinq partenaires : l'Agence de la santé et des services sociaux, la CRÉ, le Forum-jeunesse, Emploi-Québec et Centraide. En 2008, l'Entente spécifique sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été conclue lorsque les cinq partenaires et le Bureau de la Capitale se sont concertés pour arriver à une entente finale. Malgré le fait que plusieurs partenaires soient impliqués dans l'implantation de l'ATI, il n'en demeure pas moins que les citoyens semblent absents des différentes étapes de la mise en place de l'ATI. Cela soulève des questions, car l'ATI vise à répondre aux problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale.

Une mise de fonds a ainsi été faite afin de favoriser l'émergence de projets au sein de cinq territoires qui ont été sélectionnés en fonction des indices Pampalon-Raymond. L'entente a été renouvelée pour une période de trois ans (2010-2013) avec la participation de la Ville de Québec.

Dans une autre vague d'implantation de l'approche, les membres du Comité de gestion de l'Entente ont sélectionné le territoire de la Côte-de-Beaupré. Un délégué de la CRÉ a alors expliqué l'ATI aux différents acteurs du territoire. Après cette présentation, des discussions et des réflexions ont émergé et le CLD, avec l'appui du conseil d'administration, est devenu mandataire de l'entente de l'ATI pour la Côte-de-Beaupré. Chacun selon leur part, le Comité de gestion de l'Entente s'occupe de l'administration de l'entente et la CRÉ de la Capitale-Nationale de la coordination régionale et du suivi administratif.

### *Rôle et responsabilités de la coordonnatrice de l'approche territoriale intégrée*

Suite à la discussion avec la coordonnatrice de l'ATI, en consultant l'offre d'emploi, il est possible de constater que les principales tâches sont variées et qu'un tel emploi nécessite de la part de la coordonnatrice un bon esprit d'analyse et de synthèse, un sens de l'initiative, une créativité et une facilité d'adaptation (CLD, 2015b). Dans le cadre de ses fonctions, la coordonnatrice doit notamment assurer l'animation des activités de comité de pilotage pour mettre en place la démarche ATI, effectuer une collecte de données afin d'établir un diagnostic en fonction des besoins de la MRC de La Côte-de-Beaupré, élaborer et mettre en place un plan d'action et mobiliser les différents acteurs de la MRC. Force est de constater qu'initialement elle devait coordonner l'approche, mais la réalité est différente. Il est donc nécessaire d'adapter les fonctions et les tâches afin de s'assurer que les actions s'arriment bien avec les réalités du milieu.

En consultant le document *les Rôles et obligations des acteurs en lien avec l'approche territoriale intégrée*, présenté par le Comité de l'approche territoriale intégrée (CATI), il est possible de constater que le rôle du coordonnateur ATI est défini de façon similaire par le Comité et le Centre local de développement. Le CATI y va de façon plus spécifique et précise en définissant le coordonnateur comme celui qui « anime et soutient le déploiement et/ou la consolidation d'une mobilisation intersectorielle sur un territoire local en lien avec la pauvreté et l'exclusion sociale » (CATI, 2011). Le CATI rappelle qu'il est primordial que le coordonnateur se dévoue exclusivement à la démarche ATI. Le CLD de la Côte-de-Beaupré a adopté cette stratégie puisqu'une coordonnatrice est dédiée à l'ATI.

### *Situation de la Côte-de-Beaupré*

Au niveau géographique, la MRC de la Côte-de-Beaupré est divisée en neuf municipalités et elle est située entre la Ville de Québec et la MRC de Charlevoix. En 2014, la population de la MRC comptait 27 394 habitants (MRC, 2015).

Concernant son portrait socioéconomique, la MRC a connu un taux d'augmentation de sa population de 7,3 % entre 1981 et 2006 et environ la moitié de la population de la MRC se situe dans les municipalités les plus à l'ouest, soit Boischatel, l'Ange-Gardien et Château-Richer. Selon la coordonnatrice ATI, ces municipalités sont devenues « la banlieue de Québec » : plusieurs familles y résident et le taux de scolarisation y est plus élevé que les municipalités à l'est, par exemple. De plus, « le phénomène provincial de vieillissement de la population n'échappe pas à la MRC de la Côte-de-Beaupré » (Idem). En effet, selon les prévisions, 28 % de la population aura plus de 65 ans en 2031, alors que cette statistique était de 16 % en 2006. Cette réalité influence donc les services offerts et les infrastructures mises en place afin de répondre aux besoins des aînés. De plus, selon les documents de la MRC, celle-ci « se démarque quant au nombre plus élevé de sa population située entre 25 et 64 ans qui détient un certificat, un diplôme d'apprenti ou un diplôme provenant d'une école de métiers, comparativement à l'ensemble de la Communauté métropolitaine de Québec » (Idem). Cependant, 15 % de la population ne possède aucun diplôme. Par la suite, en 2006, le taux de chômage était de 5,5 % et le taux d'emploi de



61,4 %. La moyenne concernant le revenu moyen est de 37 784 \$ pour la MRC, mais certaines municipalités, comme Saint-Tite-des-Caps, affichent un revenu moyen de 27 634 \$ avant impôts en 2010.

Questionnée sur les réalités et les enjeux sociaux de la MRC de la Côte-de-Beaupré, la coordonnatrice ATI affirme que la défavorisation matérielle est plus importante que la défavorisation sociale. Si la défavorisation matérielle est surtout concentrée dans les municipalités de Saint-Tite-des-Caps, de Saint-Anne-de-Beaupré et de Saint-Joachim, la défavorisation sociale affecte quant à elle la municipalité de Château-Richer. La pauvreté se situe tant au niveau humain, géographique, culturel qu'économique et elle s'avère parfois passagère ou parfois permanente pour certaines municipalités.

### ***L'approche territoriale intégrée : une démarche locale de concertation***

#### *Étapes de la mise en œuvre de la démarche*

Mercier et Bourque présentent les différentes étapes de la mise en œuvre de la démarche de l'ATI de Limoilou qui a débuté par l'élaboration d'un portrait du quartier ciblant les « dimensions historiques, sociopolitiques, organisationnelles, sociodémographiques et socioéconomiques, dont bien sûr le logement et l'emploi, de même que les services offerts dans le milieu et un relevé des expériences antérieures et actuelles de concertation et de mobilisation » (Mercier et Bourque, 2012 : 49).

Les propos de la coordonnatrice ATI de la Côte-de-Beaupré se situent dans la même lignée que les travaux de Mercier et Bourque. Pour la coordonnatrice, la démarche ATI a débuté en septembre 2014 et la première étape vise à dresser un portrait de la MRC de La Côte-de-Beaupré afin de pouvoir faire ressortir les différents enjeux. Pour dresser le portrait, elle rencontre tant les citoyens que les organismes communautaires et les élus afin d'obtenir leurs perspectives sur les différentes réalités du milieu.

Concernant la rencontre avec les citoyens, la coordonnatrice soulève un enjeu au niveau de la représentativité de ces derniers. Elle affirme qu'il est important et nécessaire de les mobiliser dès le début du processus afin qu'ils se sentent réellement impliqués dans la démarche. Mercier et Bourque qui ne précisent pas de stratégie pour aller à la rencontre des citoyens, la coordonnatrice cible pour sa part les endroits où les citoyens sont présents et elle se rend, par exemple, dans les comités de parents 0-4 ans afin d'expliquer aux parents l'ATI et elle questionne directement les citoyens afin de connaître leurs besoins.

Pour le CLD de la Côte-de-Beaupré, dresser un portrait de la MRC était également l'occasion de vérifier et d'expliquer certaines statistiques. La coordonnatrice explique la présence d'une dichotomie entre l'est et l'ouest de la MRC. En effet, ces deux régions de la MRC ne possèdent pas les mêmes réalités socioéconomiques. De ce fait, lorsque prises pour l'ensemble de la MRC, certaines statistiques semblent positives, mais les statistiques ne sont pas représentatives de la réalité de certaines municipalités, d'où la nécessité pour la coordonnatrice d'être sur le terrain

afin d'expliquer certains écarts. Malgré le fait que les écarts entre les statistiques et les réalités de la MRC peuvent influencer la définition des priorités dans le cadre de l'ATI, une nuance que l'on ne trouve pas dans Mercier et Bourque (2012).

Suite aux actions mises en place afin d'élaborer un portrait de la situation, Mercier et Bourque citent en exemple le cas de l'ATI de Portneuf où un portrait a été réalisé en 2009 et où différents constats ont été faits. Des problématiques comme l'accessibilité et la continuité des services aux personnes défavorisées et les facteurs liés à la pauvreté représentent des enjeux qui suscitent l'attention. À ces enjeux, il est possible d'ajouter pour la MRC de la Côte-de-Beaupré le vieillissement de la population, le logement, le transport et la scolarisation. De plus, la coordonnatrice fait également part des enjeux liés aux distances géographiques. En effet, concernant les services pour les jeunes de 0 à 4 ans, la MRC aurait normalement accès à des services régionaux, mais puisque la MRC se situe près de la Ville de Québec, les jeunes sont orientés vers le grand centre afin de consulter des médecins spécialistes, par exemple. Des enjeux de transport apparaissent ainsi, car le déplacement nécessite une heure de route alors que plusieurs citoyens ne possèdent pas de voiture. Considérant que la démarche a été mise en place récemment dans la MRC de la Côte-de-Beaupré, sa mise en œuvre en est encore à cette étape.

#### *Rapport annuel et identification des priorités*

Du portrait réalisé par l'ATI de Limoilou est découlé le *Rapport annuel ATI Limoilou 2010-2011*, qui a été présenté par la CRÉ de la Capitale-Nationale et qui présente un plan d'action articulé autour de cinq grandes priorités : l'éducation, la famille, l'immigration, le logement et la sécurité alimentaire. Pour en arriver à ce « diagnostic », « 23 groupes rejoignant 138 personnes et de 22 personnes vivant des situations d'exclusion » ont été consultés (Mercier et Bourque, 2007 : 49).

Ensuite, les cinq grandes priorités ont été validées lors d'un forum et « ont donné lieu à autant de chantiers thématiques, où près de 120 personnes de différentes provenances (institutionnelle, communautaire et citoyenne) se sont activées durant l'année 2010-2011 dans quelque 26 rencontres » (Idem). Concernant les chantiers, les partenaires devaient entre autres définir les différents projets et mettre en relief les ressources et les compétences nécessaires à la réalisation des projets. De plus, des plans de travail devaient être présentés afin de concrétiser les projets et de rechercher du financement. Le comité local ATI a alors « mis en place un comité d'encadrement élargi pour intégrer un représentant du communautaire et des citoyens [...]. On leur a fourni des “outils de travail collaboratifs”, soit différents types d'animation “qui permettent d'ancrer dans nos pratiques la philosophie de travail que le comité d'encadrement veut mettre de l'avant dans nos pratiques : l'implication citoyenne, le travail collaboratif, l'intersectorialité et le rapport égalitaire” » (Idem).

Dans le cas du CLD de La Côte-de-Beaupré, il n'en demeure pas moins que les étapes de la mise en œuvre de la démarche sont similaires à celles que Mercier et Bourque proposent. En effet, suite à la 1) collecte d'information (rédiger un portrait), la coordonnatrice doit 2) rédiger un rapport concernant le portrait et 3) mettre en place une consultation pour identifier les enjeux

prioritaires. Par rapport à cette étape, au mois de mai 2015 aura lieu le forum « Ma réalité, ma Côte-de-Beaupré », qui mobilise tous les acteurs de la Côte-de-Beaupré et des citoyens. Les conclusions du portrait seront alors présentées et l'identification et la priorisation des enjeux seront discutées en vue du plan d'action. Suite à la consultation, 4) un plan d'action sera élaboré et 5) mis en œuvre. Il est possible de constater que les étapes proposées dans le cadre de l'ATI permettent à certains égards (rédaction d'un portrait et consultation) d'impliquer les citoyens. Cependant, plusieurs questionnements peuvent être soulevés quant à la réelle implication des citoyens aux autres étapes. Des stratégies sont-elles déployées afin d'impliquer les citoyens dans toutes les étapes de l'ATI ? Considérant que la Côte-de-Beaupré est à la première étape, il n'a pas été possible d'obtenir des informations en ce sens. Néanmoins, il y a un souci de la coordonnatrice d'impliquer les citoyens et même s'ils sont réticents, elle s'efforce à trouver des moyens pour les rejoindre.

#### *Les acteurs de l'approche territoriale intégrée*

Concernant les acteurs impliqués, Mercier et Bourque affirment que les démarches « comportent en général par définition un grand nombre et une grande diversité d'acteurs qui s'y impliquent à des moments différents, sous des formes et dans des rôles très différenciés » (Mercier et Bourque, 2012 : 90). Les acteurs peuvent provenir des domaines institutionnels, communautaires, privés ou des citoyens. Du côté de la MRC de la Côte-de-Beaupré, celle-ci a notamment compté sur l'implication de la commission scolaire, les organismes communautaires, la CDC, le CSSS, les citoyens et le CLD.

#### *Conditions de réussite et défis à relever*

Malgré les aspects théoriques, il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas facile de mettre en place l'ATI, car plusieurs limites et contraintes peuvent se présenter en cours de route. À cet effet, la coordonnatrice a fait ressortir différentes conditions de réussite et des défis à relever par rapport à l'ATI. Mercier et Bourque en décrivent bien les raisons : « on doit reconnaître que les pratiques que nous avons voulu décrire sont exigeantes et difficiles, initiées pour faire face à des problématiques lourdes et complexes, et réalisées dans des contextes d'intervention "inhabituels" pour ne pas dire inédits, marqués par la multidimensionnalité, la longue durée et la continuité aléatoire de l'action collective locale » (Mercier et Bourque, 2007 : 120).

#### *Personnes en situation de pauvreté qui ne veulent pas être identifiées*

Concernant les conditions de réussite et les défis à relever, certains acteurs étaient plus difficiles à rejoindre, car les personnes en situation de pauvreté ne veulent pas être identifiées. Par exemple lorsqu'il y avait des activités organisées et ouvertes à tous, les résidants ne se présentent pas et ils ne souhaitent pas remplir les questionnaires pour ne pas être identifiés. Dans le cas de la MRC de la Côte-de-Beaupré, il a donc été nécessaire d'avoir l'appui du Carrefour jeunesse emploi et des travailleurs de rue. Ces acteurs ont une relation privilégiée et de confiance avec les citoyens. De ce fait, ils connaissent les besoins et la perspective des personnes en situation de pauvreté. Par l'intermédiaire de ces acteurs, les citoyens étaient ainsi plus enclins à participer aux différentes

activités. Par conséquent, la coordonnatrice de l'ATI constate que « seule je ne peux pas faire des projets ».

Concernant la participation citoyenne, Mercier et Bourque ajoutent que malgré le fait qu'elle constitue un axe central des pratiques, il n'en demeure pas moins que l'implication demeure souvent limitée « à ceux et celles dont on attend des disponibilités parfois élevées et qui peuvent s'ajuster aux horaires, de même qu'aux exigences techniques des sujets abordés » (Mercier et Bourque, 2012 : 92). L'implication rejoint ainsi un citoyen qui n'est pas le citoyen dit moyen et « encore moins des personnes vivant des situations complexes et lourdes d'appauvrissement et d'exclusion » (Idem). Trois obstacles peuvent ressortir quant à l'implication des citoyens : la volonté de participer, le pouvoir de la personne de faire partie d'une collectivité et la création d'espaces de participation. Lorsqu'abordés de la bonne façon, ces obstacles peuvent également devenir des « facteurs de motivation » (Idem).

En lien avec cet enjeu, Mercier et Bourque proposent comme stratégie d'aller vers des lieux et des formes dont les gens sont proches, comme dans des organismes connus du milieu. Cette stratégie rejoint celle nommée par la coordonnatrice et présentée précédemment.

### ***Réticence des organismes communautaires***

De plus, la coordonnatrice a mentionné que les organismes communautaires, par exemple, avaient une réticence par rapport à l'ATI. Les organismes communautaires ne voulaient pas de l'ATI dans la MRC puisqu'ils désiraient investir les montants d'argent alloués à l'ATI dans leurs projets respectifs. De ce fait, ils n'ont pas voté en faveur de l'approche proposée par la CRÉ. À l'opposé, les municipalités, le CLD et le CSSS désiraient la mise en place de l'ATI et croyaient aux avantages liés à cette approche. Il a donc été nécessaire d'expliquer à chacun des organismes communautaires la raison d'être de l'ATI, mais il n'en demeure pas moins que les mentalités sont à changer, puisque les organismes communautaires de la MRC de la Côte-de-Beaupré ont l'habitude de travailler en silo et non en collaboration les uns avec les autres. La coordonnatrice affirme notamment que « le vivre ensemble est là, mais partager des projets... ça c'est plus difficile ». Elle doit donc favoriser la collaboration et les projets communs afin que tous puissent s'y retrouver. Dans la même veine, plusieurs organismes participent pour faire avancer leur cause, ce qui fait en sorte que leur participation est « orientée » par rapport à leur mission ou leurs objectifs. Par conséquent, il devient difficile d'agir dans une perspective globale.

Les propos de la coordonnatrice vont dans le même sens que ceux du Comité de l'approche territoriale intégrée (CATI) présentés dans le *Guide d'accompagnement* et de ceux de Mercier et Bourque. Le CATI soulève qu'il s'avère difficile de mettre « en valeur les différents potentiels autour de la table » que ce soit au niveau des citoyens ou des organisations et d'accepter la perte de pouvoir lorsqu'il y a une mise en commun. De plus, dans les *Rôles et obligations des acteurs en lien avec l'approche territoriale intégrée*, le CATI constate des enjeux au niveau de l'adhésion du milieu communautaire et du travail en silo qui est bien implanté.

Mercier et Bourque constatent également qu'il est difficile pour les organismes communautaires et les acteurs institutionnels de pouvoir « combiner les logiques sectorielles dans un projet collectif de territoire intégrant et dépassant la perspective sectorielle » (Mercier et Bourque, 2012 : 126). Confirmant les propos de la coordonnatrice, Mercier et Bourque affirment qu'il est nécessaire pour les professionnels du soutien au développement de territoire de « concevoir et partager une vision et des stratégies communes du développement susceptibles de faire plus facilement émerger des projets collectifs de territoire » (Idem : 127).

### **Réussite de l'ATI, implication des acteurs et importance des choix de la coordonnatrice**

La coordonnatrice est consciente que la réussite de l'ATI dépend entre autres de l'implication et de la participation des différents acteurs, d'où l'importance de prendre le temps d'aller rencontrer les différents acteurs impliqués, de leur expliquer la démarche et de demander leur participation. Des efforts particuliers ont été déployés afin de les sensibiliser à l'ATI, puisque « leur implication est nécessaire à la bonne réalisation de la démarche ». C'est sans compter que la réussite de l'ATI dépend également de la coordonnatrice elle-même, d'où la nécessité d'avoir une personne mobilisatrice et qui connaît bien la MRC.

#### ***Assurer la pérennité de l'implication des acteurs***

Pour assurer la pérennité de l'implication et de la participation, la coordonnatrice de l'ATI utilise différentes stratégies. D'une part, elle consulte régulièrement les organismes afin de les garder motivés dans la démarche, et d'un autre côté, elle est présente à leurs rencontres respectives : dès qu'une activité de concertation est organisée, elle est présente. Conserver l'intérêt des différents acteurs demande de l'énergie, particulièrement au début de la démarche, puisqu'ils doivent être impliqués rapidement.

Cependant, la pérennité de la démarche n'est pas seulement basée sur la participation des acteurs. Mercier et Bourque poussent la réflexion plus loin et précisent qu'une démarche en développement territorial intégré peut se dérouler sur une période de 5 à 10 ans : « se pose alors le défi de maintenir l'impulsion dans la durée considérant les changements inévitables non prévisibles ni contrôlables dans l'environnement socioéconomique et politico-administratifs » (Mercier et Bourque, 2012 : 124). Les auteurs nomment entre autres les agendas de courte durée des élus, l'instabilité du communautaire, la mobilité des citoyens et les fonds externes.

#### ***Création de jumelages qui répondent à des besoins***

Une autre stratégie utilisée est de créer des jumelages afin d'impliquer les différents acteurs. Par son travail, l'organisatrice est amenée à s'informer à propos des organismes communautaires de la MRC. Elle possède ainsi une connaissance des rôles et des missions de chacun, ce qui l'a amenée à créer des jumelages afin de répondre à divers besoins. Par exemple, la Maison des jeunes avait pour projet de donner des cours de cuisine aux jeunes, mais l'organisme ne disposait pas d'un enseignant pour donner les cours. De leur côté, le Cercle des fermières critiquait qu'il n'y a pas de relève au niveau de la cuisine. Ainsi, la coordonnatrice a pu mettre les deux organismes en contact afin qu'ils puissent organiser des activités conjointement.

## **Discussion**

Au regard de ce qui a été présenté, il est possible de développer une discussion quant à l'approche territoriale intégrée. En effet, nous voyons un avantage certain quant à l'implantation de l'ATI sur un territoire, notamment en ce qui a trait à la mobilisation qu'elle suscite en réaction à une problématique particulière comme la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette problématique affecte la collectivité et l'ATI permet de donner les moyens à la population afin qu'elle puisse s'organiser et agir sur les différents secteurs, dont la sécurité, le logement et l'éducation.

En ce sens, l'ATI permet d'obtenir une vision globale d'un territoire par la réalisation d'un portrait, ce qui constitue à notre avis un avantage certain. Agir uniquement sur un secteur, comme le transport, n'aurait pas les effets escomptés et plusieurs enjeux seraient encore présents sur le territoire. L'ATI nous permet donc d'avoir une perspective d'ensemble et de créer des liens entre les différents enjeux et acteurs afin d'agir en profondeur et globalement. Par exemple, l'absence de transport en commun fait en sorte que les aînés de certains secteurs demeurent isolés. En rendant le transport en commun accessible à toute la collectivité, on permet, entre autres, à des aînés de pouvoir socialiser en participant à des activités organisées par la municipalité et à des adolescents de pouvoir se rendre à la Maison des jeunes.

Il n'en demeure pas moins que pour en arriver à une concertation et à une mobilisation, il est nécessaire d'opérer une rupture avec le travail en silo, ce qui à notre avis n'est pas chose faite. En effet, la concertation des acteurs est difficile malgré le fait qu'elle se trouve à la base de l'ATI. Les organismes communautaires préfèrent défendre leur cause respective et les entreprises misent sur le développement économique. Une éducation est nécessaire afin de réinventer la collaboration entre tous les acteurs d'un milieu pour que chacun puisse mettre son expertise de l'avant. À notre avis, la présence d'un coordonnateur ATI s'avère nécessaire pour informer et convaincre les organismes communautaires de la plus-value de travailler ensemble pour répondre aux besoins des citoyens des différents milieux.

Il est également intéressant de se questionner sur l'importance et le poids de l'implication des acteurs. À plusieurs égards, la démarche semble en grande partie dépendre de la participation et de l'implication des acteurs, et cela tout au long du processus. La pérennité de l'approche peut donc être remise en cause si la participation des acteurs n'est pas assurée.

Malgré le fait que l'approche permette d'augmenter la capacité d'agir des personnes et de la collectivité, il n'en demeure pas moins que tous les acteurs ne sont pas nécessairement présents dans la démarche. En effet, l'approche semble plutôt attirer les commissions scolaires, les centres de santé et des services sociaux, les municipalités et les centres locaux de développement, alors que les citoyens directement touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale ne semblent pas faire entendre leur voix auprès des responsables de l'approche. Si la voix des citoyens affectés par les différentes problématiques n'est pas entendue, est-ce que les enjeux identifiés et les solutions proposées correspondent réellement aux besoins et aux réalités des citoyens ?

## Conclusion

Le contexte d'austérité au Québec a engendré et engendrera des répercussions et des incertitudes importantes au niveau du développement des communautés. Concernant l'approche territoriale intégrée, plusieurs enjeux se feront sentir dans les prochains mois, voire dans les prochaines années. En effet, il est possible de se questionner à savoir si la fin de l'ATI est arrivée avec la non-reconduction des subventions de la CRÉ, puisque cet argent servait notamment à financer l'ATI. Si tel est le cas, par quoi sera remplacée l'ATI ? Chose certaine, la coordonnatrice de l'ATI de la Côte-de-Beaupré affirme qu'il est nécessaire de conserver une dimension sociale, notamment pour continuer la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale.

Concernant la survie de l'ATI, Mercier et Bourque (2012 : 124) rappellent qu'il faut assurer la capacité d'autofinancement de la concertation : « cette structure gagne à être indépendante, c'est-à-dire de ne pas relever d'un acteur en particulier (CSSS, municipalité, etc.) qui pourrait de son propre chef l'abolir ou l'intégrer comme simple mécanisme participatif de sa mission ». De ce fait, plusieurs réflexions devront être initiées dans les prochains mois afin d'assurer la survie de l'approche ou de la modifier afin qu'elle puisse s'intégrer à la nouvelle structure...

## Bibliographie

- Comité de l'approche territoriale intégrée (CATI, 2011). *Rôles et obligations des acteurs en lien avec l'ATI*, Version révisée du *Guide d'accompagnement de l'ATI destiné aux comités locaux (mai 2008)*, Table de concertation en développement social de la région de la Capitale-Nationale, février, 16 p.
- CLD de la Côte-de-Beaupré (2015a). Mission, [En ligne], <http://enaffairesaveclacote.com/apropos/roles-mission/> (Page consultée le 16 mars 2015).
- CLD de la Côte-de-Beaupré (2015b). Offre d'emploi. Coordonnateur de l'Approche territoriale intégrée (ATI), [En ligne], <http://www.mrccotedebeaupre.com/documents/OffreemploiCoordonnateurATI.pdf> (Page consultée le 16 mars 2015).
- Giasson, G. (2007), « Sur le territoire montréalais, L'envers de l'approche territoriale intégrée », *Revue Développement social*, vol. 8, n° 2, p. 16-17
- Mercier, C. et D. Bourque (2012). *Approches et modèles de pratiques en développement des communautés. Approches de développement intégré*, Cahier de la CRCOC, no 1207, p. 1.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS, 2008). *Programme national de santé publique 2003-2012*, [En ligne] <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2002/02-216-01.pdf> (Page consultée le 28 février 2015).
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS, 2007). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la troisième année*, octobre, 32 p.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS, 2002). *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 79 p.

MRC de la Côte-de-Beaupré. *Portrait socio-économique*, [En ligne], [http://www.mrccotedebeauvre.com/portrait\\_soci-economique.shtml](http://www.mrccotedebeauvre.com/portrait_soci-economique.shtml) (Page consultée le 16 mars 2015).

Moulaert, F. et J. Nussbaumer (2008). *La logique sociale du développement territorial*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 153 p.

Téotonio, Jean-Manuel. *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la Côte-de-Beaupré*, 3 décembre 2014, [En ligne], <http://www.quebechebdo.com/Actualites/Societe/2014-12-03/article-3960883/Lutter-contre-la-pauvrete-et-lexclusion-sociale-sur-la-Cote-de-Beaupre/1> (Page consultée le 16 mars 2015).