

Continuité et innovation

Étude de cas : trois démarches
territoriales concertées



Photo : Patrice Halley

Production : Opération veille et soutien stratégiques
Recherche et rédaction : Myriam Thériault
Collaboration à la rédaction : Sophie Michaud
Révision linguistique : Francine Gareau
Mise en page : Christiane Desroches
Crédits photos : Patrice Halley

Avec la collaboration des membres du comité de pilotage de l'Opération veille et soutien stratégiques
et du Collectif des partenaires en développement des communautés.

Table des matières

Introduction	4
Présentation des territoires	6
Charlevoix : Développement social intégré Charlevoix	7
Sherbrooke : l'Initiative sherbrookoise en développement des communautés	12
Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine : le RESSORT	16
Constats et observations	21
Mise en contexte : l'importance de la transition de 2014	22
Premier constat : une gouvernance au service de la mobilisation	25
Deuxième constat : de nouveaux réseaux	29
Troisième constat : l'importance du monde municipal	33
Quatrième constat : pertinence de la concertation régionale et supralocale	37
Conclusions	41

Introduction

L'Opération veille et soutien stratégiques [OVSS] a été créée en 2015 dans la foulée des transformations qui ont animé l'univers du développement collectif québécois. L'OVSS réunit des partenaires et collaborateurs qui mettent en commun leurs forces et leurs expertises pour dégager une vue d'ensemble des transformations en cours, mieux les comprendre, les mettre en perspective et ainsi soutenir les acteurs.

Il y a près de trois ans, l'annonce de la fermeture des conférences régionales des élus [CRÉ], des centres locaux de développement [CLD], la fin des alliances pour la solidarité, la réorganisation du système de santé et les autres changements opérés par le gouvernement québécois signifiaient la fin de plusieurs structures régionales¹. Depuis, les territoires ont dû réorganiser ou modifier leurs différents lieux de concertation, et nous sommes maintenant en mesure de poser un regard sur les transformations vécues. De plus, le gouvernement québécois semble entreprendre un virage vers la gouvernance de proximité et un transfert de pouvoirs vers les municipalités et les municipalités régionales de comté [MRC]² et certains acteurs du développement collectif doivent élargir leurs réseaux habituels de collaboration.

¹ À ce sujet : Opération veille et soutien stratégiques, 2016, *Nous sommes ici! État de situation de l'action collective dans la perspective des acteurs*, [Consulté en ligne le 25 mai 2017], <http://www.operationvss.ca/pdf/Etat-de-situation.pdf>

² Tel que démontré par exemple par l'abolition des CLD et le transfert de leurs responsabilités vers les MRC ou le projet de loi 122 qui qualifie les municipalités de gouvernements de proximité.

Ces deux thèmes – la réorganisation de la gouvernance sur les territoires et les nouveaux rapports de collaboration intersectorielle – sont au cœur des questionnements des acteurs du développement collectif. En effet, préalablement à la collecte de données, un exercice de discussion et d'analyse *in situ* a été réalisé avec le Collectif des partenaires en développement des communautés³. Cet exercice a permis de dégager des constats et questionnements communs, qui ont guidé la recherche. Il a également permis de repérer des territoires qui sont engagés dans des démarches inspirantes. Différents critères ont ensuite été établis pour assurer une diversité intéressante de cas à étudier.

Ces démarches ont été ciblées dans le cadre de cette enquête parce qu'elles sont considérées comme des exemples inspirants. En étudiant ces cas, nous espérons comprendre les éléments qui leur ont permis de se construire, se développer ou s'adapter durant la période de transformation que le Québec a traversée au cours des dernières années. L'objectif de la recherche est donc de repérer les conditions mises en place par les acteurs de ces territoires afin de dégager des apprentissages sur ce qui fait la résilience et la force des démarches collectives, en lien avec les thèmes d'intérêt relevés plus haut.

Afin de dresser le portrait de ces territoires, des entretiens qualitatifs ont été réalisés auprès de personnes clés [trois ou quatre par cas]. Une étude de différents documents [rapports d'évaluation, comptes rendus d'assemblées, cadres de référence, etc.] a permis de compléter l'analyse.

³ Un collectif d'organisations issues de divers secteurs et de citoyens impliqués dans le développement des communautés. Ils travaillent depuis déjà plusieurs années à soutenir les communautés locales [quartiers, villages, MRC, etc.] qui se prennent en main et travaillent à organiser leur développement tant économique, social, culturel qu'environnemental.



Présentation des territoires

Les informations utilisées pour réaliser ces portraits proviennent des entretiens individuels et de la façon dont les répondants ont présenté leurs démarches, ainsi que de certains documents complémentaires listés en annexe.

Charlevoix : Développement social intégré Charlevoix

Historique

Pour bien comprendre la naissance de Développement social intégré (DSI) Charlevoix, il faut remonter à la mise en place des approches territoriales intégrées (ATI). Apparue en 2007 dans la MRC de Charlevoix-Est et en 2013 dans celle de Charlevoix, les deux démarches ATI sont harmonisées en 2014 dans une première instance supralocale de concertation en développement social. Cette volonté d'unir les deux démarches provient d'abord d'un constat d'hyperconcertation, mais aussi de l'urgence d'agir mise en relief par différents rapports, dont le *Rapport du directeur régional de santé publique sur les inégalités sociales de santé* de 2012. L'union des deux démarches donne naissance à l'Assemblée des partenaires du développement social intégré de Charlevoix.

À l'automne 2014, lors d'une première assemblée supralocale réunissant les acteurs clés des deux MRC, on réalise un portrait et un diagnostic à partir des savoirs des partenaires et des données accessibles. Ce travail d'analyse collective permet de dégager rapidement les enjeux prioritaires. Un comité se crée, chargé de piloter les étapes suivantes.

Au début de l'année 2015, les changements annoncés par le gouvernement du Québec se font ressentir plus durement [notamment l'abolition des CRÉ et des CLD, fiduciaires à l'époque, et la fin du financement des ATI]. Lors de la deuxième assemblée supralocale, les partenaires décident néanmoins d'aller de l'avant avec la démarche et adoptent leur planification stratégique territoriale. Dans les six mois suivants, les derniers restants des montants alloués aux ATI permettront de :

- » Lancer les premiers chantiers de travail autour d'enjeux prioritaires [notamment, réaliser un portrait des besoins et possibilités pour l'amélioration du transport collectif et poursuivre une recherche-action sur les préoccupations et les aspirations des jeunes de 12 à 35 ans].

- » Travailler à la pérennité de la démarche et trouver du financement pour conserver les acquis et poursuivre les avancées collectives.
- » Renouveler les politiques familiales des deux MRC [13 municipalités] du territoire, pour améliorer la qualité de vie et réduire les écarts de bien-être dans les communautés locales.
- » Mettre en place un plan de communication et lancer le portail Charlevoix Social.

À l'automne 2016, les partenaires manifestent le désir de préciser la structure de gouvernance de la démarche et le Comité conseil, constitué de représentants élus par l'Assemblée des partenaires, est mis sur pied.

Mission et objectifs

La volonté de se concerter est ancrée autour de deux besoins. Tout d'abord, les différents indicateurs socio-économiques de Charlevoix [notamment, les enjeux démographiques, l'emploi, les inégalités sociales, l'éducation, le transport et l'accès à la propriété] démontrent l'importance d'agir sur des situations qui dépassent les territoires des deux MRC. Ensuite, la volonté de diminuer la pression ressentie par les intervenants et les gestionnaires pour participer à l'ensemble des concertations a incité les acteurs à continuer d'agir ensemble, mais plus efficacement et de façon plus cohérente. L'attention accordée, au sein de DSI Charlevoix, au suivi et à l'ajustement en temps réel est née de la même volonté de maximiser l'impact des actions.

DSI Charlevoix est, en résumé, un lieu qui structure l'action collective en vue de l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être et la réduction des inégalités sociales dans ses communautés locales. Il est guidé par cinq principes d'action : la cohérence et l'harmonisation, la complémentarité, l'efficacité, l'optimisation et le renforcement du pouvoir d'agir [individuel, organisationnel et collectif].

Fonctionnement et gouvernance

DSI Charlevoix est un lieu où les différents acteurs touchés par le développement social peuvent discuter des enjeux vécus sur le territoire et prendre des décisions sur les priorités à travailler collectivement. Cet espace se divise en deux structures complémentaires : la structure décisionnelle et la structure opérationnelle.

La structure décisionnelle est composée de :

L'Assemblée des partenaires DSI : Cette assemblée se réunit au minimum deux fois par année. On y trouve une diversité de partenaires [institutionnels, communautaires, municipaux, etc.]. Lors de ces assemblées, les acteurs ont l'occasion de discuter et d'approfondir leur compréhension de certains enjeux, de suivre la progression des chantiers de travail, d'élire leurs représentantes et représentants et de donner des mandats au Comité Conseil. Ces assemblées sont ouvertes à tous les partenaires intéressés.

Le Comité conseil : Ce comité, composé de personnes élues par l'Assemblée selon les différentes catégories de partenaires, veille à la réalisation des mandats, à la progression des travaux des chantiers et à la cohérence d'ensemble. Il soutient également les efforts de recherche de financement et représente l'Assemblée auprès des conseils des maires des deux MRC.

Les conseils des maires : Les conseils des maires sont informés des mandats et activités et endossent les travaux de DSI Charlevoix. Les préfets des MRC représentent les élus et participent aux assemblées des partenaires. De plus, certains élus siègent sur les chantiers, tel que le chantier sur le transport collectif.

La structure opérationnelle compte deux volets :

L'équipe de soutien : Cette équipe réunit la coordonnatrice de la démarche DSI, les agents de développement liés à certains programmes et les organisatrices et organisateurs communautaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS). Ils se partagent le rôle d'animer la démarche de façon cohérente et de soutenir la mobilisation des partenaires par la mise en place de conditions favorables à la participation. Cette équipe agit comme liant entre les différentes instances de DSI Charlevoix et veille au bon déroulement du système de collaboration.

Les chantiers : Il s'agit de groupes de travail qui réunissent les partenaires autour des enjeux prioritaires. En fonction des principes d'action qui balisent la démarche et dans le respect des orientations décidées en assemblée, les chantiers prennent des décisions et mettent en place des actions.

À travers ces différentes structures, DSI Charlevoix permet de rassembler :

- » Une vingtaine d'acteurs du secteur communautaire et de réseaux citoyens.
- » 13 municipalités, chapeautées par deux MRC.
- » Des partenaires institutionnels dans le domaine de la santé (CIUSSS, DSP), de l'éducation (commissions scolaires, Centre d'éducation des adultes, Centre d'études collégiales), de l'emploi et de l'employabilité (Centre local d'emploi, Carrefour jeunesse emploi).
- » Des acteurs du domaine de l'économie : Chambre de commerce, services de développement économique des MRC (anciens CLD), Société d'aide au développement de la collectivité (SADC).
- » Des organisations en environnement et développement durable (Corporation de la Réserve mondiale de la biosphère de Charlevoix).

Financement

Le financement actuel de DSI Charlevoix provient de différentes sources :

- » La Fondation Lucie et André Chagnon. Ce financement a été accordé dans le cadre d'une phase de dialogue entre la Fondation et DSI Charlevoix pour explorer le potentiel d'un financement à long terme.
- » Des fonds publics provenant de différents ministères, en soutien à la coordination et à l'opérationnalisation des chantiers.
- » La Fondation J.W McConnell, à travers une participation au module d'évaluation évolutive d'Innoweave.

Les MRC de Charlevoix et de Charlevoix-Est sont mandataires de la démarche et leur conseillère en développement social, formée en organisation communautaire, en assure la coordination.

Sources d'inspiration

La confiance du monde municipal. Les entretiens ont révélé le grand travail de compte rendu et de mise à jour effectué auprès des conseils des maires. Ceux-ci, en retour, entérinent et soutiennent les travaux de DSI Charlevoix et s'en approprient les orientations, ce qui donne un poids et une légitimité à la démarche.

La volonté de travailler collectivement dans des conditions pas toujours favorables. La démarche s'est poursuivie, à une vitesse impressionnante, malgré la perte de financements et la disparition des fiduciaires, en 2015. Malgré les conditions moins que favorables, les acteurs ont établi clairement leur volonté de poursuivre et ont accompli, dans les six mois qui ont suivi, une énorme quantité de travail qui a donné un envol à la démarche.



Sherbrooke : l'Initiative sherbrookoise en développement des communautés

Historique

L'Initiative sherbrookoise en développement des communautés (ISDC) est née en 2013 du désir de trois partenaires institutionnels et municipaux, soit la Ville de Sherbrooke, le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) à l'époque, et la Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke (CSRS), d'harmoniser leurs visions du développement des communautés et de soutenir les actions territoriales intersectorielles (plus précisément, les tables de quartier). À cette époque, le premier financement pour un agent de développement (pour la Table Ascot en Santé) est accordé. Ce premier projet sert de projet pilote. L'enveloppe budgétaire de l'ISDC provient à ce moment d'une contribution de 25 000 \$ de chacun des trois partenaires principaux.

Par la suite, la Corporation de développement communautaire (CDC) de Sherbrooke se joint au projet (et en devient la fiduciaire), de même que Sherbrooke Ville en santé.

En 2015, une évaluation du projet pilote conclut à la pertinence de l'ISDC et propose d'élargir le soutien à d'autres tables de quartier. Parallèlement, les coupures budgétaires qu'ont subies les commissions scolaires forcent la CSRS à retirer son financement, tout en demeurant partenaire. Bien que des changements affectent alors les partenaires institutionnels (coupures de budget, fusion dans le réseau de la santé), l'ISDC poursuit son développement et élargit son soutien à de nouvelles tables de quartier.

En 2016, l'ISDC entreprend de se doter d'un cadre de référence [finalisé en 2017]. Ce document, jugé central selon les partenaires, rassemble notamment :

- » La définition commune du développement des communautés et les principes qui l'animent.
- » La gouvernance de l'ISDC et les rôles des partenaires.
- » Les critères de sélection des tables de quartier à soutenir et les modes de soutien.
- » Les critères d'évaluation et de suivi de la démarche.

Mission et objectifs

La mission de l'ISDC est l'amélioration des conditions de vie de la population par le soutien au développement des communautés, défini ici comme un développement ancré territorialement qui s'appuie sur l'action collective et le pouvoir d'agir des citoyens, dans une logique ascendante. Pour accomplir sa mission, l'ISDC :

- » Offre un soutien direct aux tables de quartier par le financement d'une ressource humaine et la création d'espaces d'échanges.
- » Vise la concertation entre les principaux partenaires dans le but de mieux arrimer leurs pratiques, dans le respect de leurs missions et objectifs individuels.

Parmi les principes directeurs de la démarche, on souligne l'importance de l'équité territoriale et du respect de l'autonomie des tables de quartier. Ce dernier principe se manifeste notamment par le fait que, bien que financés par le biais de la CDC (fiduciaire de l'ISDC), les agents de développement qui accompagnent les tables de quartier sont employés par celles-ci.

Fonctionnement et gouvernance

L'ISDC est constitué de trois comités :

Le comité stratégique : Il est composé des membres des directions des partenaires principaux de l'ISDC [Commission scolaire, Ville de Sherbrooke, CDC, Sherbrooke Ville en santé, CIUSSS]. Il vise à maintenir les liens entre les organisations et porte la vision globale et stratégique de la démarche.

Le comité de pilotage : Il est constitué encore une fois des cinq partenaires principaux, mais représentés cette fois [dans le cas des trois grandes institutions] par des gestionnaires ou cadres intermédiaires. Ce comité est l'instigateur et le gardien du cadre de référence. Il est également responsable de la gestion du soutien aux tables, de l'attribution des financements, des redditions de comptes et de l'évaluation de l'ISDC.

Le comité des partenaires : Y siègent des représentants des tables de quartier, des représentants « terrain », des partenaires institutionnels et d'autres collaborateurs pertinents. C'est un lieu de partage de pratiques et de discussion autour du développement des communautés. Son rôle est également de soutenir les agents de développement.

Chaque instance est invitée à faire part de son bilan aux autres instances.

Outre ces trois comités, les partenaires jouent des rôles particuliers. La Ville de Sherbrooke et le CIUSSS soutiennent financièrement l'ISDC. La CDC agit à titre de fiduciaire, siège sur tous les comités et assure la coordination du comité des partenaires. Sherbrooke Ville en Santé coordonne les comités de pilotage et stratégique. La CDC et Sherbrooke Ville en santé se partagent en quelque sorte le rôle d'animation de l'ISDC et jouent un rôle de facilitateur entre les partenaires.

Financement

L'ISDC est actuellement financé par une contribution conjointe de la Ville de Sherbrooke et du CIUSSS. De plus, la Fondation Lucie et André Chagnon a accordé une somme de 50 000 \$ en 2016 pour permettre à l'ISDC de se développer, et de 75 000 \$ en 2017. Le dialogue est établi entre l'ISDC et la Fondation pour explorer des possibilités de financement à long terme.

Sources d'inspiration

Le leadership des partenaires institutionnels. Alors que plusieurs acteurs au Québec se demandent comment approcher et engager les institutions, comme les CIUSSS ou les municipalités, il est intéressant de voir une démarche où des gestionnaires et des directions sont à l'origine d'une volonté de collaboration et d'ouverture au service des démarches locales.

L'attention portée au cadre de référence. Ce n'est pas un secret qu'une mobilisation efficace passe par une compréhension mutuelle et des bases communes. Dans le cas de l'ISDC, les acteurs ont pris le temps de bien établir leur cadre de référence [plus d'un an]. Ils ont également établi la façon dont ils soutiennent le développement des communautés, de par leurs missions respectives, de façon complémentaire.

Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine :

le RESSORT

Sur le territoire de la Gaspésie-les-Îles-de-la-Madeleine, la collecte s'est effectuée un peu différemment. Notre intention initiale était de concentrer l'étude autour du Réseau solidaire pour le rayonnement des territoires [RESSORT], mais nous avons ensuite voulu comprendre la complémentarité avec deux autres instances régionales : la Table des préfets et le Regroupement des organismes de la société civile.

Historique

Le RESSORT est né d'un besoin exprimé lors d'un Forum régional de lutte à la pauvreté en 2010. À l'époque, les quelque 100 participants et participantes échangent sur leur volonté de se réseauter pour partager des connaissances et des pratiques et travailler sur des enjeux qui dépassent les limites de leurs MRC. Un comité est alors mis sur pied à partir de ressources de la Conférence régionale des élus [CRÉ] et des directions régionales de certains ministères, pour entreprendre une tournée de la région et explorer la possibilité d'un réseau régional. Cette tournée soulève le constat d'une hyperconcertation sur le territoire. On note également que la complexité des processus administratifs [états de situation à produire, planifications, concertations à créer, bilans, redditions de comptes] rend difficile l'accès et le maintien des ententes de financement avec différents bailleurs de fonds.

En 2013, 125 partenaires se réunissent lors d'une assemblée régionale et créent officiellement le RESSORT. La gouvernance reste à construire et la demande est claire : on veut une structure souple, en soutien aux mobilisations présentes dans les MRC. En mai 2016, le comité responsable de réfléchir sur la gouvernance fait une proposition dans le cadre d'un Forum-Assemblée, qui est acceptée.

Même si la disparition de la CRÉ en 2015 a obligé le RESSORT à se trouver un nouveau fiduciaire (soit la MRC de la Haute-Gaspésie et, plus récemment, le Committee for Anglophone Social Action [CASA]), des fonds restants [de l'Agence en santé et services sociaux et du MESS, à l'époque], un financement d'Avenir d'enfants et une aide ponctuelle non récurrente de la Fondation Lucie et André Chagnon ont permis d'assurer un poste de coordination à différentes périodes de la démarche.

Mission et objectifs

La mission principale du RESSORT est de soutenir la mobilisation et d'accompagner les territoires locaux dans la prise en charge de leur développement social. Concrètement, dans chaque territoire de MRC, il existe des comités de partenaires qui se mobilisent au sein d'une démarche locale de développement social : ce collectif d'acteurs planifie, élabore un plan d'action, réalise des interventions, etc. Ils sont aidés dans leurs projets par le RESSORT. Les principes de concertation, de développement du pouvoir d'agir et de participation citoyenne sont au cœur de la vision du RESSORT et de ses partenaires.

En tant qu'instance régionale, le RESSORT vise à :

- » Soutenir les coordinations locales dans leurs démarches de concertation.
- » Mobiliser les partenaires à l'échelle régionale pour favoriser la construction d'une vision et direction commune en développement social et l'intégration des actions.
- » Créer un espace de partage de pratiques et d'expertises.
- » Améliorer l'accès aux ressources pour les mobilisations locales.
- » Assurer une représentation sur les instances pertinentes.

Fonctionnement et gouvernance

Le RESSORT est composé de quatre instances principales :

L'assemblée des partenaires : Elle est constituée de tous les citoyens et organismes concernés par le développement social qui ont le désir d'y participer. C'est un lieu d'échange, de réflexion et de mobilisation. On y discute des bilans, rapports d'activités, plans d'action et états financiers.

Le conseil des partenaires : Il est composé de représentants élus issus des territoires locaux, des instances gouvernementales, du milieu communautaire, des communautés autochtones, de la Table des préfets, des groupes anglophones et de l'organisme fiduciaire. Ces représentants ont pour rôle d'assurer le relais auprès de leur collège électoral. Le rôle du conseil est de veiller à la réalisation de la mission du RESSORT, d'adopter le bilan et le plan d'action, d'élaborer des stratégies d'action et de choisir les partenaires qui siègent au comité exécutif. C'est également ce comité qui a élaboré et proposé le modèle de gouvernance adopté en assemblée.

Le comité exécutif : Composé d'un partenaire régional et de deux représentants d'instances territoriales de concertation en développement social (choisis par le conseil des partenaires), son rôle est de soutenir, encadrer, aviser et évaluer la coordination du RESSORT et, de façon générale, veiller à l'application des décisions du conseil des partenaires.

Le comité financement : Son objectif est de réduire les difficultés administratives associées aux demandes de financement et de faciliter l'arrimage entre les besoins et les fonds. Son rôle est d'harmoniser les pratiques de financement en faisant le lien entre les exigences des bailleurs de fonds et les planifications locales. Ainsi, une seule planification et une seule reddition de comptes sont présentées aux partenaires financiers.

Au cœur du RESSORT se trouvent également les démarches territoriales de développement social (une par territoire de MRC, soit six en GÎM). Elles sont aussi appelées instances locales de concertation intersectorielle (ICI) en développement social ou, auparavant comité ATI (approche territoriale intégrée). Les concertations locales sont responsables de leurs propres planifications et actions en développement social. Les représentants de ces démarches territoriales en développement social qui siègent au conseil des partenaires assurent les liens et la circulation de l'information avec le RESSORT.

Financement

Le RESSORT est actuellement en recherche de financement pour consolider son intervention et assurer la pérennité des actions des démarches territoriales de développement social.

Autres concertations régionales

La Table des préfets

Depuis 1999, les préfets se sont dotés d'un lieu de concertation régionale, mais lors de la dissolution de la CRÉ, un comité transitoire s'est penché sur l'importance de ce lieu. Suite à un événement rassembleur en 2016, il a été convenu de créer, en plus de la Table des préfets, une Table des préfets élargie. Celle-ci comprend notamment les préfets, le maire de la municipalité la plus peuplée de chaque MRC, un représentant de la Conférence régionale administrative et un représentant du Regroupement des organismes de la société civile. Malgré l'influence que la disparition de la CRÉ a pu avoir sur l'élaboration du nouveau mandat de la Table des préfets, celle-ci ne se voit pas comme une remplaçante de la CRÉ. Son rôle est plutôt de porter les revendications provenant du local, vers le national.

Nous avons intégré cette Table parce que nous pensions que, dans sa forme élargie, elle agissait en complément du RESSORT. Toutefois, les relations entre ces deux structures sont plutôt ténues.

Le Regroupement des organismes de la société civile et des citoyennes et des citoyens (ROSCCC)

C'est aussi pour son rôle présumé complémentaire au RESSORT et pour son importance dans le portrait régional que nous avons incorporé le Regroupement des organismes de la société civile et des citoyennes et des citoyens dans notre étude. Ce regroupement est né de la mobilisation *Touche pas à ma région*, apparue en réaction aux orientations gouvernementales en développement régional du gouvernement libéral du

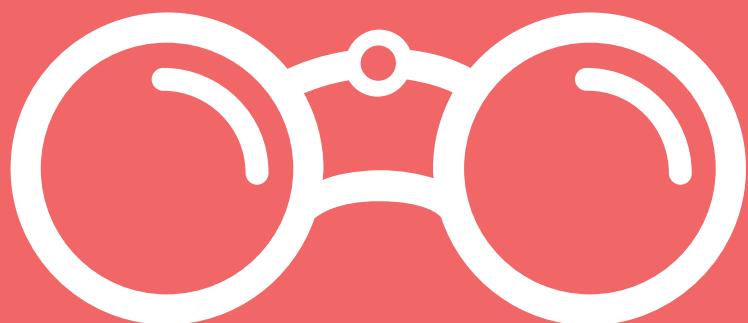
Québec. Il est actuellement animé par un organisateur communautaire du CISSS Gaspésie. Originellement constitué davantage de citoyens, ce sont maintenant des représentants de regroupements et d'organismes qui en composent la majeure partie. Le comité permanent du ROSCCC est composé de représentants élus de quatre collèges électoraux : développement social, ressources naturelles et environnement, développement économique et citoyens, en plus de la personne désignée par l'assemblée du ROSCCC pour siéger à la Table des préfets élargie.

Le Regroupement a comme mission d'assurer que l'expertise et la vision de la société civile soient prises en considération dans les orientations et actions en développement régional. Cette mission se manifeste notamment dans l'obtention d'un siège à la Table des préfets élargie, occupé en ce moment par un représentant de l'UPA. Le Regroupement ne fait pas partie officiellement des instances du RESSORT, mais en suit les travaux.

Sources d'inspiration

Le dialogue avec les bailleurs de fonds. Afin de faciliter l'accès aux financements et la reddition de comptes, les démarches locales ne présentent qu'une seule planification et qu'une seule reddition de comptes. Ce sont ensuite les bailleurs de fonds qui se réunissent pour assurer le soutien des différents éléments de ces plans d'action. Les entretiens mettent en relief la volonté et l'ouverture des représentants des bailleurs de fonds, nécessaires pour rendre possible ce mode de fonctionnement.

L'organisation de la société civile. Il est particulièrement intéressant de voir comment la société civile s'est organisée au sein d'un regroupement, qui peut servir de vis-à-vis aux autres concertations régionales et faire valoir les préoccupations et la réalité des citoyens et organismes.



Constats et observations



Mise en contexte : l'importance de la transition de 2014

Rappelons que l'objectif de la présente étude n'est pas de dresser un portrait exhaustif des trois territoires, mais plutôt d'explorer ces démarches pour en dégager des apprentissages, repérer des innovations et inspirer d'autres milieux. Afin de faire ressortir les éléments susceptibles d'être intéressants et pertinents pour les acteurs, nous avons centré la collecte et l'analyse autour des thèmes qui ont émergé lors de l'exercice d'analyse *in situ* réalisé avec le Collectif des partenaires en développement des communautés :

- » L'établissement de nouvelles formes de gouvernance sur les territoires.
- » L'élargissement des réseaux de collaboration avec la disparition de certains acteurs.
- » L'importance du monde municipal dans la nouvelle répartition des pouvoirs et des ressources.

Ces trois thèmes sont traités ici, en plus d'un quatrième thème complémentaire qui est apparu lors de la collecte, soit la définition du rôle des concertations supralocales et régionales.

Le point de départ de cette recherche et de l'analyse *in situ* proposait l'hypothèse que les changements vécus en 2014, avec l'arrivée du gouvernement de Philippe Couillard au pouvoir, ont bouleversé un ensemble de structures et changé les conditions dans lesquelles les démarches de concertation sur les territoires s'inscrivent. Lors des entretiens, on a toutefois remarqué que cette période s'est vécue très différemment au sein des trois territoires étudiés.

Dans un premier temps, toutes les démarches n'avaient pas de liens forts avec les structures régionales ou les programmes de financement qui ont été abolis. Dans le cas de l'ISDC, qui avait très peu de liens avec la CRÉ et ne dépendait d'aucun financement régional, l'impact de la fermeture des CRÉ et la fin des alliances pour la solidarité a été minimal, selon les répondants. Dans Charlevoix, l'effet a été davantage ressenti. Puisque DSI Charlevoix est issu de l'union des ATI, la fin des alliances pour la solidarité amenait l'impératif de trouver un nouveau fiduciaire et de nouveaux financements.

La disparition des CRÉ et des alliances a eu un impact plus significatif, selon les répondants, en Gaspésie-les-Îles. D'une part, ce sont ces changements qui ont suscité la mobilisation citoyenne à l'origine du Regroupement des organismes de la société civile. D'autre part, la CRÉ employait une trentaine de personnes et était fiduciaire de dizaines de projets. Les MRC du territoire se sont partagé un ensemble de responsabilités régionales anciennement dévolues à la CRÉ (par exemple, la MRC de la Haute-Gaspésie est devenue fiduciaire du RESSORT), mais les répondants soulignent quand même la perte d'emplois bien payés, occupés par des gens scolarisés, accompagnés des budgets nécessaires pour se déplacer et agir sur l'ensemble du vaste territoire. Le départ de ces individus signifiait également la perte de relations de confiance, ce qui rend maintenant plus difficile de repérer les bonnes personnes à interpeller pour faire progresser les actions et les dossiers.

Par contre, si la fin des instances régionales les a moins bouleversés, Charlevoix et Sherbrooke ont subi les contrecoups des fusions de territoires de CIUSSS et la réorganisation des commissions scolaires. Par exemple, la Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke (CSRS) s'est vue forcée de mettre fin à sa contribution financière à l'ISDC. Paradoxalement, le gouvernement amorce un virage vers le local avec un déplacement des pouvoirs vers les municipalités et les MRC, alors que les fusions de territoires vécues par les grands partenaires institutionnels rendent plus difficile de faire valoir les enjeux locaux ou la pertinence d'actions qui ne rejoint pas l'ensemble de leur nouveau territoire. Dans Charlevoix, par exemple, les répondants soulignent qu'il est plus difficile pour le CIUSSS d'occuper un rôle de leadership sur les questions locales, rôle repris en partie maintenant par la MRC. Nous reviendrons plus loin sur le rôle de leadership des élus et municipalités.

On remarque également que l'impact semble plus grand là où la région comme territoire de référence est plus importante. En Gaspésie, les répondants soulignent le sentiment d'appartenance à la région. Les communautés locales partagent un ensemble d'enjeux similaires qu'il est important d'aborder collectivement. De plus, l'étendue du territoire et la prévalence des enjeux rendent nécessaire de s'unir pour utiliser les ressources avec efficacité.

Par contre, Charlevoix et Sherbrooke partagent une réalité particulière : des régions composées d'un grand centre et de communautés de plus petite taille. Pour cette raison, les acteurs impliqués dans ces deux démarches soulignent la difficulté de faire valoir des enjeux très différents au sein des structures régionales. Ainsi, l'ISDC s'est construite en marge de la CRÉ et des financements régionaux, ne considérant pas la région comme le territoire d'action le plus pertinent. Dans le cas de Charlevoix, les deux MRC forment une sous-région, porteuse d'un sentiment d'appartenance. La transition de leadership de la CRÉ vers les MRC, tout en étant un ajustement, peut à long terme servir l'action sur des enjeux propres à ce territoire.

Il semble donc que l'importance de la transition vécue en 2014 varie selon plusieurs facteurs :

- » Les liens antérieurs avec les structures qui ont été abolies [CRÉ, CLD].
- » La dépendance initiale aux financements qui se sont terminés.
- » L'importance de la région comme territoire d'appartenance.

Une question demeure : que les changements aient été petits ou importants, quels facteurs et conditions mis en place par ces démarches leur permettent d'être résilientes? L'intérêt pour ces conditions favorables à la résilience a guidé l'analyse des quatre thèmes de l'enquête et nous tenterons de les mettre en relief.



Premier constat : une gouvernance au service de la mobilisation

L'un des thèmes centraux de cette recherche était la construction de nouvelles structures de gouvernance sur les territoires, maintenant que des structures sont abolies (par exemple, les CRÉ) ou ne sont plus soutenues (par exemple, les tables de concertation associées à des financements comme les ATI, Québec en forme, Réunir Réussir, ou d'autres fonds terminés ou en voie de l'être). On sait maintenant que les démarches retenues dans le cadre de cette recherche ne se sont pas créées suite à la disparition de structures antérieures, mais sont le résultat d'efforts continus précédant 2014.

L'étude de ces processus et des gouvernances qui en ont résulté n'est pas pour autant dénuée d'intérêt. On remarque en effet que ces démarches, qui existent encore aujourd'hui, partagent un certain nombre d'étapes et d'éléments similaires dans leur développement. On ne peut pas conclure qu'il s'agit ici des conditions qui favorisent assurément la résilience des démarches (pour tirer ce genre de conclusion, il aurait fallu les comparer avec des démarches qui n'ont malheureusement pas survécu). Toutefois, on peut certainement supposer que le processus de construction de ces démarches a contribué à déterminer ce qu'elles sont aujourd'hui.

Voici les grandes étapes communes aux trois démarches étudiées.

S'ancrer dans les besoins et la volonté d'agir

Tout d'abord, dans le cas Charlevoix et de la Gaspésie-les-Îles, on mentionne une réalité similaire : le territoire vit des enjeux sociaux criants, sur un vaste territoire, avec des ressources financières limitées. Selon les répondants, les acteurs mobilisés reconnaissent d'une part l'urgence d'agir pour répondre à des besoins des communautés, et d'autre part, que de diviser les ressources entre les localités laisserait chacun d'elle avec trop peu de leviers pour agir véritablement. Dans le cas des trois démarches, cette volonté d'agir est l'élément déclencheur.

Que ce soit lors de sa création, comme dans le cas de l'ISDC, ou bien à un moment où son existence est compromise, comme dans le cas de Charlevoix ou du RESSORT, on peut pointer un moment où les acteurs ont décidé volontairement de poursuivre la démarche parce qu'ils la jugeaient nécessaire et pertinente. Les démarches n'ont pas été créées pour répondre à une obligation (comme l'étaient les CRÉ, nous dit par exemple un répondant) ou parce qu'un financement était disponible. Elles sont ancrées dans les besoins et la décision des partenaires d'agir, malgré des contextes parfois défavorables.

Prendre le temps de s'approprier graduellement

Suite à cette volonté d'agir, il semble que les partenaires se soient laissé le temps (on parle ici de plusieurs mois et même d'années) de déterminer la direction à prendre. Par exemple, l'ISDC a réalisé un projet pilote de plusieurs années en même temps que différentes études sur le développement des communautés à Sherbrooke. DSI Charlevoix (qui a aussi pu compter sur des recherches terrain) et le RESSORT ont de leur côté organisé des événements ouverts pour discuter de la situation actuelle de leurs territoires et établir les priorités. En plus de permettre une bonne compréhension de la situation sur laquelle agir, cette période d'appropriation a favorisé l'établissement (ou la solidification) de rapports de confiance, de communication et de reconnaissance mutuelle entre les partenaires. Autant d'éléments favorables à une mobilisation forte.

Se donner une gouvernance souple et adaptée

Une fois armées de priorités, valeurs et principes d'action partagés, les démarches ont été en mesure de se consolider. Dans les trois cas, la construction d'une structure de gouvernance est arrivée plusieurs mois, et même années, après le lancement initial de la démarche. Ces gouvernances ont été élaborées avec l'intention claire de servir les objectifs décidés par les acteurs et d'être souples et adaptables. Les structures qui en résultent donnent donc la liberté aux partenaires d'accomplir leurs missions propres. Participer au RESSORT ou à DSI Charlevoix, par exemple, ne contraint pas les membres à suivre une ligne de conduite, mais favorise plutôt l'action conjointe vers des objectifs décidés collectivement. De la même façon, les territoires locaux ne sont pas contraints par les structures supralocales ou régionales [nous y reviendrons]. En somme, la gouvernance arrive à un moment où la démarche est déjà engagée, les acteurs se connaissent déjà et la direction commune est claire. Elle soutient un processus qui a déjà pris son envol et vient formaliser des éléments déjà présents.

De plus, l'approche auprès de nouveaux partenaires financiers s'est faite seulement une fois que les démarches ont eu des directions établies. Dans le cas de l'ISDC et de DSI Charlevoix, on a clairement annoncé que les démarches n'avaient pas le désir de modifier leurs orientations pour obtenir du financement. Dans le cas du RESSORT, une collaboration avec les bailleurs de fonds pour faciliter l'attribution des financements en fonction d'une planification unique et d'une seule reddition de comptes existe depuis plusieurs années.

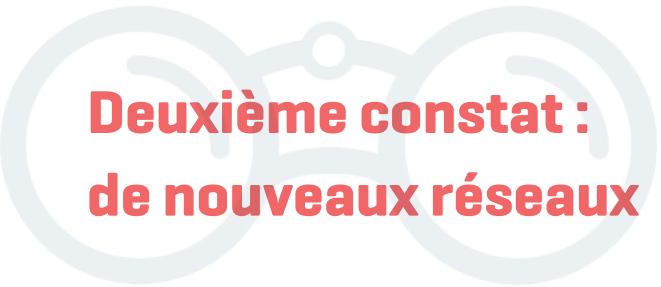
Conclusion

En somme, on remarque à chacune des étapes du processus la mise en place de conditions favorables :

- » Un ancrage dans les besoins plutôt que dans les programmes, qui fait en sorte que la volonté de participer et la mobilisation ne dépendent pas de l'existence d'un financement en particulier.
- » Une approche des bailleurs de fonds plus partenariale et d'égal à égal basée sur un projet déjà fort, qui compte sur une bonne collaboration entre les acteurs du milieu qui s'est bâtie dans le temps.
- » Une gouvernance souple et adaptée, qui arrive en soutien à un processus déjà enclenché et est donc le reflet de la mobilisation déjà mise en branle.

Ces conditions ont comme point commun de nous ramener aux bases de la mobilisation. Ces apprentissages ne sont pas nouveaux et les écrits sur le sujet sont nombreux. On remarque toutefois que ces conditions favorables à la mobilisation sont aussi des conditions qui contribuent à la flexibilité des démarches, ce qui peut expliquer qu'elles les ont aidées à durer dans le temps.

On remarque également que ces démarches se bâtissent sur leurs éléments forts : la volonté de certains acteurs à agir, le travail sur des enjeux rassembleurs décidés collectivement, une approche des partenaires sur la base de leur intérêt, etc. On peut se demander toutefois si cette façon de faire, même si elle semble contribuer à la mobilisation et à la pérennité, ne fait pas en sorte que des enjeux, des acteurs ou des territoires soient délaissés.



Deuxième constat : de nouveaux réseaux

Un autre thème important selon l'analyse *in situ* est la recomposition des réseaux de collaboration et d'échanges. La supposition est que, avec la disparition de certaines structures et la perte de plusieurs emplois en 2014, les démarches collectives devaient établir de nouveaux rapports avec de nouveaux acteurs. De plus, on assiste, selon les participants à la discussion, à un déplacement de responsabilités, de financements et de pouvoirs vers les MRC et les municipalités. Il est donc important d'observer la façon dont les rapports entre les acteurs se modifient, s'adaptent ou se construisent dans ces circonstances.

Lorsque l'on prend connaissance des études de cas présentées en première partie, on remarque que toutes les démarches rassemblent une grande diversité d'acteurs et de champs d'action (monde municipal, organismes communautaires, partenaires institutionnels, etc.), aux implications variables.

Plusieurs de ces acteurs sont des collaborateurs et partenaires de longue date du développement des communautés et les personnes interrogées ne mentionnent pas d'enjeux particuliers d'élargissement des réseaux attribuables aux transformations récentes.

Pour identifier les changements vécus depuis 2014 ou les éléments de collaboration qui ont joué un rôle dans la résilience de ces démarches, nous mettrons ici l'accent sur ce qui semble les caractériser.

Les réseaux étendus

Lors des entretiens, il fut intéressant de constater que, en plus des acteurs qui participent directement dans les comités ou les structures, les répondants considéraient que leurs démarches rejoignaient un ensemble d'acteurs de façon indirecte. Les partenaires mobilisés agissent en quelque sorte comme des connecteurs auprès d'autres réseaux, ou parfois comme des champions, c'est-à-dire des convaincus qui portent et font valoir les principes défendus par la concertation.

Par exemple, plusieurs répondants considèrent que les membres de Sherbrooke Ville en santé [concertation qui mobilise des acteurs municipaux, du monde économique, etc. depuis près de 30 ans], en appuyant l'ISDC, sont rejoints par ses valeurs, constats et décisions. En mettant à profit la relation entre ces deux lieux de concertation, l'ISDC peut étendre son champ d'influence.

Ces champions sont d'autant plus efficaces lorsqu'ils ont eux-mêmes un grand réseau d'influence, ce qui est souvent le cas des gestionnaires d'expérience. Par exemple, pour le RESSORT et DSI Charlevoix le lien entre les partenaires institutionnels et les conférences administratives régionales [CAR], comités qui regroupent les directions régionales des ministères est important. En effet, les démarches étudiées peuvent compter sur la participation de personnes dans des postes de direction des CIUSSS et/ou des commissions scolaires. Ces mêmes personnes ont des liens avec leur CAR, qui elle-même est un membre actif d'autres structures [comme la Table des préfets et le Forum des élus]. Il s'agit en fait d'une démonstration simple de la façon dont mobiliser des personnes en postes décisionnels permet de faire percoler les intérêts des démarches [ou, au moins, les informations] au sein d'autres structures importantes, et vice-versa.

Cibler les individus clés

En parlant des conditions qui entourent la collaboration entre les acteurs, plusieurs répondants utilisent un langage similaire : il faut de l'écoute, de l'ouverture et une volonté de bâtir une compréhension commune. Beaucoup de ces qualités sont associées aux individus eux-mêmes. Ainsi, il semble que les démarches se construisent autour de personnes sensibilisées et convaincues, qui ont le désir de faire fonctionner la collaboration.

Il est difficile d'identifier ce qui fait qu'un individu est ouvert dans ses rapports avec les autres et encore plus difficile d'identifier comment agir sur cet aspect. On sait depuis longtemps que l'ouverture et le leadership des individus sont des facteurs favorables au bon déroulement des démarches, mais on sent peu de prise sur ces facteurs.

Lors des entretiens, on a constaté que bâtir des relations de confiance se fait graduellement et prend du temps. Dans le cas des trois démarches étudiées, non seulement les premières étapes ont donné lieu à un apprivoisement graduel [comme nous l'avons vu précédemment], mais en plus, les répondants soulignent la présence d'un historique local ou régional favorable. Autrement dit, les acteurs pouvaient compter sur l'existence préalable d'une culture et d'une habitude de concertation et sur l'absence de conflits majeurs dans le passé entre les partenaires.

Ensuite, il semble que la meilleure stratégie initiale ne soit pas de convaincre les individus de s'ouvrir à la collaboration, mais plutôt de repérer les alliés potentiels au sein des organisations. Dans le cas de l'ISDC, par exemple, la motivation des directions du CIUSSS, de la Commission scolaire et de la Ville de Sherbrooke de travailler ensemble a joué un rôle central dans le lancement de la démarche. Elle a également eu un impact sur l'engagement de leurs propres organisations, en portant la préoccupation du développement des communautés et en assurant la transmission de l'information lors des périodes de roulement de personnel. Dans Charlevoix, on note la même importance de champions porteurs de la démarche qui rejoignent et mobilisent les partenaires au sein et en dehors de leurs organisations.

La participation citoyenne

Il est important d'aborder brièvement la question de la participation citoyenne. En effet, dans les approches de développement des communautés portées par les démarches, on souligne l'importance de la participation et l'empowerment des citoyens. L'analyse *in situ* révèle que les acteurs se demandent quelle sera la place accordée aux citoyens dans les nouvelles structures régionales [celles en développement des communautés, mais aussi les nouvelles structures politiques comme les tables de préfets]. Cette préoccupation s'incarne par exemple par le Regroupement des organismes de la société civile, en Gaspésie, où des citoyens et des citoyennes s'organisent et militent en faveur de leur implication dans les structures pertinentes.

Suite à notre étude terrain, nous possédons assez peu de données sur le rôle et l'implication réels des citoyens et citoyennes dans la gouvernance des démarches collectives. Dans le cas de l'ISDC, on sait qu'ils sont parties prenantes des tables de quartier, elles-mêmes représentées au sein des instances de gouvernance de la démarche. Dans le cas de DSI Charlevoix et du RESSORT, les citoyens ont leur place dans les assemblées des partenaires. Ils sont également présentés comme des piliers essentiels de l'action locale. Il semble donc que ce soit avant tout au niveau des communautés et des démarches locales que la participation citoyenne trouve sa pertinence. Le rôle des structures supralocales et régionales est alors d'accompagner les instances locales dans leur volonté de mobiliser les citoyens et valoriser leur participation.

Conclusion

Rappelons l'hypothèse issue de l'analyse *in situ* : les changements vécus depuis 2014 allaient amener les démarches à élargir leurs réseaux de collaboration et d'échanges. Or, les entretiens ne mettaient pas en relief des changements majeurs à cet effet. Par contre, en observant leurs rapports de collaboration, on remarque des éléments qui pourraient avoir contribué à leur résilience, notamment leur capacité à rejoindre plusieurs acteurs importants à travers les réseaux indirects des personnes impliquées et le soin apporté à rejoindre des individus ouverts devenus champions de la démarche.



Troisième constat : l'importance du monde municipal

Nous l'avons mentionné à plusieurs reprises : on s'attend du monde municipal qu'il devienne un acteur important du développement des communautés. L'implication des municipalités dans les démarches étudiées varie grandement, et on ne peut pas attribuer leur succès à une mobilisation particulière de ces acteurs. Par contre, le monde municipal joue un rôle indéniable au sein de ces concertations et nous pouvons partager ici deux grandes conclusions.

Un monde hétérogène

Questionnés sur l'implication du monde municipal, les répondants nous ont bien fait comprendre qu'il s'agit en fait d'un monde complexe, composé de différents groupes aux rôles différents. Pour obtenir les résultats escomptés, il importe de bien cibler l'acteur auquel s'adresser et bien comprendre également la réalité dans lequel il évolue.

Les élus locaux :

Les personnes interrogées décrivent ce groupe de partenaires comme étant particulièrement hétérogène. Alors que dans les grosses municipalités, les élus travaillent à temps plein, les petites municipalités composent avec l'implication d'élus à temps partiel, ce qui influence le temps disponible pour maîtriser les dossiers et s'y impliquer. Les répondants attribuent également aux individus élus des niveaux de connaissances et de compétences variables, et un intérêt pour les questions de développement social qui varie tout autant.

Quant à leur rôle, il s'agit d'une part de déterminer les orientations et priorités des municipalités [ce qui guide les actions de la portion administrative de la municipalité], et d'autre part, par exemple dans le cas de DSI Charlevoix, de renforcer la légitimité et le poids de la démarche.

Les préfets et les tables de préfets :

Le rôle joué par les préfets dans les concertations en développement social change énormément d'un territoire à l'autre. Au cours des entretiens, on nous rappelle que les préfets ont comme mandat de décider des priorités qui vont guider les fonds régionaux, ce qui en fait des acteurs importants pour, au moins, informer des avancées et des perspectives. Aucune des démarches de concertation étudiées ne considérerait cependant le développement social comme faisant partie des priorités de ces fonds régionaux, sauf de manière indirecte (par des préoccupations de démographie, par exemple).

L'administration et les fonctionnaires :

Selon plusieurs répondants, alors que le rôle des élus est de décider des grandes orientations, ce sont plutôt les fonctionnaires qui mettent en œuvre et agissent. Ce sont également ces derniers qui ont la meilleure connaissance des dossiers en cours et du fonctionnement interne de l'appareil municipal. De plus, ils sont des partenaires plus stables dans le temps, ce qui rend l'établissement de la relation de confiance plus facile. Cette stabilité se reflète par exemple dans l'attitude des répondants face aux élections municipales de l'automne. En effet, la plupart d'entre eux ne ressentent pas d'inquiétude quant aux résultats des élections. Ils partagent le sentiment que l'engagement de la structure municipale dans les différentes démarches est tel qu'il serait très difficile pour de nouveaux acteurs politiques de le rétracter.

En somme, bien qu'on parle souvent du monde municipal comme d'un acteur incontournable dans le développement des communautés, il ne s'agit pas d'un groupe homogène : les réalités, les rôles et la participation changent selon qu'on parle de conseillers, de maires, de préfets ou d'employés et ne sont pas les mêmes dans les trois territoires étudiés. Alors que tous les cas étudiés ont des liens parfois étroits, parfois plus lointains avec le monde municipal, il est difficile de dégager un rôle unique que celui-ci jouerait au sein de ces structures ou un niveau d'implication optimal pour le succès d'une démarche.

Rapports de pouvoir, réciprocité et méfiance

Si on ne peut pas identifier la façon spécifique dont le monde municipal doit participer pour renforcer les démarches collectives, on voit néanmoins la volonté des démarches de les rejoindre, les intéresser et les mobiliser. Cette volonté et les efforts qui y sont consacrés semblent renforcer l'hypothèse que les rapports dans les territoires sont en mouvance suite à la réorganisation des pouvoirs vers les structures locales et supralocales.

En effet, malgré le climat généralement positif dans les rapports entre partenaires, les répondants laissent entrevoir certaines zones plus sensibles dans leurs relations. Par exemple, plusieurs ont rapporté les efforts mis en place pour rassurer et convaincre les élus que leurs structures ne viendraient pas remplacer les CRÉ [perçues comme lourdes, contraignantes] ou jouer le même rôle. Ces mêmes répondants soulignent que certains élus et instances municipales sont attachés à leurs pouvoirs et responsabilités nouvellement acquis et sont méfiants à l'égard de structures de concertation qui pourraient vouloir s'en approprier une partie. Cette méfiance pourrait être davantage renforcée envers les structures régionales qui ont un mandat de revendication et de représentation et qui peuvent ainsi apparaître comme des compétitrices pour l'oreille du gouvernement.

Les élus seraient d'autant plus frileux à partager leurs responsabilités et pouvoirs, qu'ils se perçoivent comme porteurs d'une plus grande légitimité à agir au nom de la population [selon certains répondants]. Cette légitimité s'accompagne aussi d'une imputabilité à l'égard des citoyens, ce qui renforce leur hésitation à partager leurs pouvoirs. Le fait qu'ils aient l'impression que c'est eux qui devront expliquer les décisions, les actions et leurs impacts à la population peut les rendre plus difficiles à convaincre de s'engager dans des démarches à l'issue incertaine.

Ces propos des répondants, qu'ils représentent la réalité ou pas, donnent quand même l'impression que, selon eux, les élus et les instances municipales détiennent plusieurs pouvoirs que les autres acteurs ne possèdent pas. Cette impression est d'autant plus renforcée que les répondants parlent beaucoup de la façon d'engager et d'inclure les élus, de l'effort particulier qu'il faut dédier pour convaincre ce groupe d'acteurs. De plus, il semble que les concertations mettent en place des moyens pour inclure le monde municipal dans les structures de gouvernance et les comités, mais on ne trouve aucun indice de l'inverse. Au contraire, dans certains territoires, loin de se faire inviter dans les structures, les acteurs tentent de se faire entendre et reconnaître par les instances municipales.

Tous ces éléments amènent la question de la réciprocité entre le monde municipal et les acteurs des concertations en développement des communautés. Il semble que les municipalités détiennent une bonne partie des pouvoirs et les acteurs se voient comme possédant une bonne partie de la solution et sont engagés à faire reconnaître l'impératif de travailler de concert.

Conclusion

Lors de l'analyse *in situ*, les participants ont émis l'hypothèse d'un transfert de pouvoirs vers les municipalités qui vient modifier les relations entre celles-ci et les démarches en développement des communautés. Cette hypothèse se confirme. On voit sur les territoires étudiés que plusieurs relations sont établies avec différents acteurs du monde municipal. On constate également que les rapports sont encore en construction, pour plusieurs, et que la confiance et la réciprocité ne sont pas encore chose acquise.



Quatrième constat : pertinence de la concertation régionale et supralocale

Bien que le rôle des différents paliers territoriaux et la pertinence de s’y concerter ne soit pas apparu comme central lors de l’analyse *in situ*, la collecte met en relief l’importance d’y réfléchir. La disparition de l’obligation, par des programmes et des politiques, de se concerter au niveau régional, semble un moment propice pour réfléchir à la façon dont les différents paliers [local, supralocal, régional, national] s’articulent ensemble.

D’emblée, soulignons qu’il ne semble pas y avoir de rôles dévolus spécifiquement au niveau supralocal et au niveau régional. Alors que les rôles des démarches étudiées se rejoignent, le choix de se concerter au niveau régional ou supralocal dépend largement du territoire concerné. Dans le cas de Charlevoix, il semblerait que l’action régionale a toujours été difficile. Le fait d’être réunis dans une même région avec la Ville de Québec amène les acteurs à constater que les enjeux prioritaires sont très différents entre le centre urbain et le milieu rural. Par exemple, Charlevoix enregistre un taux de chômage élevé alors que la Ville de Québec présente un taux d’emploi plus favorable. Considérant son faible poids démographique au sein de la région de la Capitale-Nationale, les acteurs charlevoisiens soulignent que leurs besoins sont souvent négligés.

Dans le cas de Sherbrooke, les acteurs soulignent la même méfiance face à la pertinence du palier régional [dans le cadre de leurs préoccupations], mais cette fois-ci du point de vue du centre urbain [qui ne reçoit peut-être pas, selon certains, sa juste part financière en proportion de sa population].

Ces enjeux sont également présents en Gaspésie-les-Îles, où on remarque parfois une compétition entre les municipalités pour l’attribution des ressources [selon qu’elle se fait en fonction de la proportion de la population ou en fonction des besoins et de la situation de défavorisation]. Toutefois, selon les répondants, les acteurs et les citoyens ont une forte appartenance régionale, un historique de mobilisation et le territoire connaît plusieurs enjeux similaires qu’il est nécessaire d’attaquer collectivement.

En somme, les rôles ne sont pas prédéfinis [tel rôle pour le supralocal, tel autre pour le régional]. Les rôles de ces deux paliers sont semblables : soutenir, faciliter et compléter les actions locales. Ensuite, la décision d’agir au niveau supralocal ou régional dépend du territoire le plus pertinent et porteur de sens.

Rôles du local

À travers toutes les démarches, on remarque d'abord l'importance centrale du palier local. Dans le cas de l'ISDC, par exemple, le fondement même de la démarche repose sur l'importance de l'intervention sur le territoire local et la mission première est de soutenir l'existence des tables de quartier. Les missions de DSI Charlevoix et du RESSORT sont également centrées sur la nécessité de soutenir les démarches et les communautés locales.

Selon les répondants des trois territoires, c'est au palier local que les acteurs développent une connaissance de premier plan de leur milieu, de ses enjeux et de ses ressources. La confiance que les acteurs peuvent comprendre leur communauté se manifeste notamment par l'importance accordée aux échanges et discussions dans l'établissement d'une compréhension commune de la situation sur laquelle agir. En effet, dans le cas des trois démarches, cette compréhension se développe au sein d'espaces d'échanges, en assemblée ou comité, et repose sur les savoirs des participants (en complément des recherches, rapports et autres données accessibles). Le local est perçu à ce titre comme lieu privilégié de la participation citoyenne.

C'est également au niveau local que les priorités d'action se déterminent.

Quand on parle d'acteurs locaux, on parle aussi des municipalités. À la lumière du projet de loi 122, il semble clair pour plusieurs répondants que les municipalités sont appelées à devenir des gouvernements de proximité. Alors qu'avant, les municipalités s'impliquaient dans les aspects du développement social qui concernaient leurs champs de compétences (le loisir, la sécurité, l'urbanisme, par exemple), la façon de les concevoir maintenant comme des gouvernements de proximité impliquent pour elles de développer une vision globale de leur territoire et de ses multiples dimensions. Les répondants sont donc en attente de la mise en application de cette loi.

Soutenir et compléter le local

Cette importance accordée au local vient aussi définir la façon dont les concertations étudiées définissent leur propre rôle. Ce rôle est semblable pour les structures régionales en Gaspésie et supralocales dans Charlevoix ou Sherbrooke⁴. Il s'agit de :

Soutenir le local dans la mise en œuvre de ses décisions. Par exemple, le RESSORT soutient les MRC dans l'accomplissement de leurs planifications. L'ISDC choisit de financer des postes d'agents de développement pour accompagner les tables de quartier et n'intervient pas dans leurs choix et leurs décisions.

Travailler collectivement sur des enjeux qui dépassent les frontières locales. Par exemple, un des premiers chantiers à être lancés dans Charlevoix concernait le transport, un enjeu qui peut difficilement se travailler à l'échelle d'une petite municipalité, avec ses seules ressources. Dans le cas de la Table des préfets gaspésienne, les élus ont établi la démographie comme un enjeu important à considérer régionalement. Encore une fois, le local est central dans la façon dont se définit le régional ou le supralocal, puisque ceux-ci visent à agir sur les enjeux que les acteurs locaux ne peuvent pas traiter en vase clos. Les enjeux traités régionalement sont donc complémentaires à ceux traités localement.

⁴ Techniquement, l'ISDC se déroule à une échelle locale, celle de Sherbrooke. Toutefois, Sherbrooke a le statut de Ville-MRC et sa taille rend les interventions qui s'y déroulent, à notre avis, plus près d'une concertation supralocale.

Fournir des espaces d'échange. Ces espaces permettent dans un premier temps d'échanger sur les bons coups et de s'inspirer des pratiques des autres territoires locaux. Ce sont aussi des lieux propices au développement d'une compréhension partagée des enjeux, qui incite ensuite les acteurs à agir vers une direction commune. Cette harmonisation des intentions et des actions n'est cependant pas, dans aucun des trois territoires, une obligation, et repose plutôt sur une volonté de progresser vers la même direction et une appropriation de ces directions par les démarches et communautés locales.

Représenter les enjeux et les démarches locales. Il appartient souvent aux concertations supra-locales ou régionales de servir d'interlocuteurs auprès d'autres instances régionales [comme les tables de préfets ou le Forum des élus], d'instances nationales et de réseaux d'acteurs. Ce rôle de représentation prend souvent la forme d'un relais d'informations entre le local et ces autres instances et parfois, la forme de revendications et d'influence sur les décisions politiques.

Conclusion

Même si les personnes interrogées ne l'ont pas nommé au cours des entretiens, on remarque que ces démarches témoignent d'un recentrement vers le développement local. Ce recentrement va de concert avec les orientations du gouvernement provincial [qui attribue plus de responsabilités et de pouvoirs aux MRC et aux municipalités] et de certains bailleurs de fonds, ce qui soulève plusieurs questions. En effet, la recherche actuelle ne permet pas de déterminer si les démarches étudiées s'en sortent bien aujourd'hui parce qu'elles sont en phase avec ces orientations ou bien si elles sont le reflet de ces tendances plus larges qui animent l'univers du développement des communautés.

Conclusions

Comme nous l'avons mentionné d'entrée de jeu, cette enquête ne permet pas d'établir avec certitude les facteurs qui permettent à une démarche de s'adapter ou de durer dans le temps, ni d'extrapoler des grandes tendances nationales. Par contre, en observant de plus près des démarches considérées comme des exemples inspirants, nous pouvons dégager des constats et apprentissages susceptibles de nourrir les réflexions des acteurs du développement des communautés et donner un aperçu des conditions qui favorisent la résilience des concertations territoriales.

Tout d'abord, il apparaît que les démarches ont pris le temps de se construire, ce qui favorise l'établissement de rapports de confiance et l'élaboration d'une gouvernance et d'un mode de fonctionnement souples et adaptés aux besoins des acteurs et aux enjeux du territoire. Ensuite, un deuxième constat portait sur l'élargissement des réseaux de collaboration. À travers notre étude, il appert que les conditions favorables à la résilience semblent liées à des individus clés, qui ouvrent eux-mêmes d'autres réseaux et agissent comme champions, porteurs des valeurs et intérêts de la démarche.

Le troisième constat touche aux municipalités et au rôle grandissant qu'elles sont amenées à jouer. Alors que les démarches nous éclairent sur les différents rôles que le monde municipal [et ses nombreux acteurs] peut jouer pour l'efficacité et la résilience des concertations, on constate néanmoins que les rapports de confiance restent à construire. Finalement, le quatrième constat met en relief une définition du rôle de soutien centré sur les démarches locales qui peut s'incarner dans l'échelle de territoire la plus pertinente.

Un apprentissage réalisé au cours de cet exercice est que la recherche de conditions qui permettent l'adaptation et la résilience des démarches collectives dans les périodes de plus grandes transformations ressemblent aux conditions que l'on connaît et documente depuis longtemps dans le développement des territoires et communautés, notamment, celles qui favorisent la mobilisation et la collaboration. Toutefois, on peut constater comment ces facteurs ont influencé la résilience de ces démarches, en leur donnant à la fois un ancrage solide et une flexibilité.

De plus, plusieurs points intéressants ressortent de la recherche qu'il sera pertinent de creuser dans le futur. Par exemple, en misant sur des acteurs motivés, pour travailler sur des enjeux rassembleurs, ne risque-t-on pas de délaisser des thèmes et certains partenaires? Il serait intéressant de se pencher sur cette question, d'autant plus qu'avec le temps, nous risquons peut-être de reproduire les logiques qui ont mené à l'hyperconcertation et aux efforts parallèles de développement des communautés sur les territoires.

Un autre élément intéressant est l'importance accordée aux individus : les personnes ouvrent des réseaux, ou bien c'est grâce à leur ouverture d'esprit et leur volonté de travailler ensemble que les démarches progressent, ou simplement, leurs compétences et connaissances nourrissent les travaux des différentes concertations. On peut se questionner sur la façon d'agir sur cette condition favorable. Quel pouvoir ont les acteurs, les accompagnateurs, les coordonnateurs pour favoriser l'ouverture d'esprit, le leadership ou le développement de compétences? Mais aussi, quel regard pouvons-nous poser, en tant qu'acteur du développement des communautés, sur notre propre ouverture à l'autre, à une vraie collaboration et au leadership que l'on joue ?

Enfin, devant l'unicité de chacun de ces exemples considérés inspirants, on constate la diversité des modèles et la variation des facteurs de succès réunis sur chacun des territoires. Il semble y avoir une adéquation entre les modèles adaptés développés par les acteurs d'une collectivité et leur capacité à négocier avec les bailleurs de fonds, en se sentant légitimes et performants. Il s'agit d'une prise intéressante pour les collectivités qui veulent faire valoir le fruit de leurs efforts, obtenir de la reconnaissance et des leviers financiers. On reconnaîtra toutefois du même souffle comment le fossé pourrait tranquillement se creuser entre des collectivités qui réussissent ou non à réunir les conditions favorables à leur développement collectif. Le défi de l'équité entre les territoires et les collectivités dans le développement demeure entier. On peut se questionner sur la façon de favoriser l'émergence de démarches adaptées aux réalités des acteurs et des enjeux d'un territoire, tout en préservant la notion d'équité dans le choix d'attribution de ressources.

Références étudiées

ALLAIRE, Jean-François, MORIN, Paul et Katy DUPONT, Mars 2015, *Évaluation de l'Initiative sherbrookoise en développement des communautés*, 8 p.

DSI Charlevoix, 2015, *Les grandes étapes du DSI Charlevoix*, 3 p.

DSI Charlevoix, Juin 2017, *Présentation aux organisateurs communautaires du CIUSSS Capitale-Nationale*.

Initiative sherbrookoise en développement des communautés, Mai 2017, *Développement des communautés et soutien aux milieux. Cadre de référence, de collaboration et d'action*, 59 p.

MRC de Charlevoix et Charlevoix-Est, Janvier 2016, *Développement social intégré de Charlevoix : pour la continuité*, 35 p.

Observatoire estrien du développement des communautés, Mars 2015, *Sherbrooke : une culture partenariale enracinée. Analyse sommaire des pratiques d'action concertée en développement des communautés*, 11 p.

RESSORT, Mai 2016, *Gouvernance en réseau : proposition finale*, 12 p.

RESSORT, *Rapport d'activités 2015-2016*, 40 p.

OPERATION

VEILLE ET SOUTIEN
STRATÉGIQUES



Tous droits réservés 2017 ©