Chaire de recherche du Canada
en organisation communautaire

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ : CONTRIBUTIONS DES ACTEURS ET DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT
LA DÉMARCHE DE LA MRC DU HAUT-SAINT-FRANÇOIS

Monographie dans le cadre du projet de recherche
Pratiques et métiers de développement territorial intégré
CRSH # 435-2013-1109

René Lachapelle, Ph.D.
Clément Mercier, Ph.D.
Denis Bourque, Ph.D.

Cahier no.14-01

ISBN 978-2-89251-537-4 (version imprimée)
ISBN 978-2-89251-538-1 (PDF)

Mai 2014

La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC) a débuté ses activités le 1er janvier 2008. Elle est située à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et possède son propre site Internet : http://www.uqo.ca/crcoc/. 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 les nouveaux centres de santé et de services sociaux (CSSS). Étudier l'incidence des programmes sur la pratique en organisation communautaire et identifier les conditions de succès de l'approche socio-institutionnelle participative.

La présente recherche 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.

PARTENAIRES DE LA RECHERCHE

L'Observatoire estrien du développement des communautés (OEDC) regroupe une soixantaine d'acteurs du développement des communautés, de partout en Estrie. Il est né d'une mobilisation des partenaires désireux de se doter d'outils pour améliorer la qualité de vie dans leurs communautés. Le réseau créé autour de l'Observatoire regroupe des acteurs de tous azimuts : milieu communautaire, entreprises d'économie sociale, coopératives, établissements de santé, municipalités, ministères, milieu universitaire, etc. Ce réseau contribue au rapprochement entre la théorie et la pratique, en favorisant le maillage entre praticiens et chercheurs. (http://www.oedc.qc.ca/)

Association personnifiée sans but lucratif, le Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CSSS réunit sur une base volontaire les praticiens de l'organisation communautaire des Centre de santé et de services sociaux de toutes les régions du Québec. Incorporé depuis 1988, le Regroupement constitue un lieu privilégié de réflexion collective et de partage d'outils d'intervention. L'association se définit comme une communauté de pratique pour ceux et celles qui exercent le métier d'OC dans le réseau de la santé et des services sociaux. (http://www.rqiiac.qc.ca/)

MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

Linda Bibeau, Avenir d'enfants - Estrie
Marie Boivin, RQIIAC-Estrie
Josée Fortin, RQIIAC-Estrie
Jean-François Roos, RQIIAC-Estrie
Dominique Morin, OEDC
Alain Rochon, DSP-Estrie
Alain Meunier, Communagir
Jacques Caillouette, Université de Sherbrooke
Clément Mercier, Université de Sherbrooke
Denis Bourque, CRCOC - UQO
René Lachapelle, CRCOC-UQO

Cette monographie est le produit d'une collaboration entre la Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire (CRCOC), le RQIIAC-Estrie et l'OEDC de même que les acteurs collectifs de la MRC du Haut-Saint-François. Toutefois, il ne s'agit pas d'une monographie autorisée. Seuls les auteurs peuvent être tenus responsables des propos tenus dans ce texte.

Cette monographie sur le développement territorial intégré s'inscrit dans une série d'études visant à établir un portrait des pratiques de développement des communautés dans diverses régions du Québec afin d'identifier des contraintes et des facteurs favorables auxquels sont confrontées ces pratiques.

La CRCOC tient à remercier pour leurs précieuses contributions les divers intervenantes et intervenants collectifs de la MRC du Haut-Saint-François qui nous ont accordé des entrevues et fourni de la documentation sur leurs démarches. Nous avons aussi bénéficié de la collaboration de personnes qui, à un moment ou un autre, ont été associées à cette démarche et qui nous ont fourni des informations complémentaires ou aidé à établir le contact avec celles et ceux qui font le développement sur le terrain.

Les citations tirées des entrevues sont indiquées par la lettre « E » entre parenthèses de façon à préserver la confidentialité des sources. La monographie s'appuie aussi sur une analyse documentaire complétée et enrichie par des échanges et des informations provenant directement de celles et ceux qui font le développement territorial dans la MRC du Haut-Saint-François.

SOMMAIRE

Au cours des deux dernières années, le Haut-Saint-François a attiré l'attention de plusieurs chercheurs à cause de la forme relativement originale d'organisation que les acteurs collectifs locaux ont choisie. Cette MRC compte sur un Collectif territorial – une instance de concertation réunissant les directions locales d'établissements institutionnels et de ressources de développement et la préfète de la MRC – et un regroupement d'agents de développement, le Groupe d'accompagnement des communautés (GAC) du Haut-Saint-François. Ces deux organisations sont inscrites dans un système local d'action (SLA) dont la structure repose sur un ensemble d'interactions entre les leaderships gestionnaires des grands établissements locaux, les leaderships de processus des divers agents de développement, le leadership politique des élus exercé par le conseil de la MRC et les leaderships citoyens qu'elles suscitent et soutiennent. Elles se présentent comme une formule susceptible de favoriser l'innovation dans le cadre d'une démarche de développement territorial intégré (DTI).

La MRC du Haut-Saint-François regroupe 14 municipalités à la périphérie est de la ville de Sherbrooke. Elle souffre en même temps qu'elle profite de cette proximité en attirant en milieu rural des personnes dont la ville demeure le lieu principal d'activité. Affectée par la crise dans l'industrie forestière et le vêtement, la MRC a vu sa base manufacturière s'effriter de sorte qu'elle présente de nombreux indices d'appauvrissement. Elle est donc engagée dans une dynamique de redéfinition de la ruralité qui a conduit les acteurs locaux à mettre en place la formule actuelle d'une double instance d'intervention concertée, coordonnée par un intervenant d'expérience.

Le Collectif territorial est né d'une invitation, en 2007, de la direction de la Commission scolaire des Hauts-Cantons, qui a rallié les directions du Centre de santé et de services sociaux (CSSS), du Centre local de développement (CLD) et du Centre local d'emploi (CLE) autour de l'objectif d'une modulation des programmes publics en fonction des réalités rurales. Un soutien financier de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Estrie leur a permis de produire un rapport sur la base duquel ils ont élargi leur groupe et décroché une subvention d'Agriculture Canada pour l'embauche du coordonnateur.

Table de dirigeants des principaux acteurs collectifs du Haut-Saint-François, le Collectif exerce dans le milieu un leadership reconnu en créant « les conditions essentielles à la mise en place d'un partenariat collectif » (E). Il est devenu une instance de convergence des missions spécifiques des organismes, ce qui permet de faire émerger des plans d'action partagés. Le mode du consensus pour choisir des projets fait en sorte que l'organisme porteur peut compter sur le soutien des autres partenaires. Ce leadership territorial permet aux communautés d'avoir un meilleur accès aux ressources dont elles ont besoin pour se prendre en main. Le coordonnateur assure la liaison du Collectif avec le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François (GAC-HSF) où il siège comme membre avec les autres agents de développement.

Le GAC « c'est un regroupement d'agents de développement de toute provenance » (E) qui partagent un même territoire d'intervention et dont la vision commune « c'est l'accompagnement » (E). Les membres du groupe sont tous des personnes salariées dont les interventions relèvent d'organismes qui ont des missions différentes. Elles ont constaté l'importance de se mettre ensemble pour « accompagner les petites communautés » afin d'en arriver « à faire le plus d'intégration possible » (E). Le GAC est issu de la démarche de mise en œuvre du Tableau de bord des communautés de l'Estrie (TBCE) qui coïncidait avec le lancement du second pacte rural dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014. Son originalité c'est de mettre en contact des intervenantes et intervenants qui découvrent, en partageant l'expérience d'accompagnement des communautés, une perspective nouvelle pour réaliser leurs mandats spécifiques.

Ce système local d'action (SLA) est en mesure d'afficher des résultats concrets. Un document intitulé *La mise en œuvre du Collectif territorial, les grandes étapes temporelles* fait état du « développement de nouveaux partenariats autour de chantiers stratégiques et d'actions concrètes » et il en identifie 5 :

1) « nouveau service [de garde] en milieu familial pour la clientèle scolaire et 13 nouvelles places en CPE » ;
2) « accompagnement de 4 communautés […] 12 comités locaux » en développement des communautés dans les municipalités de Chartierville, Scotstown, Newport et Dudswell, situées dans « la couronne qui était la plus dévitalisée, défavorisée » (E) ;
3) « plan d'action 2012-2015 pour la MRC » dans le cadre du PAGSIS comportant 6 chantiers ;
4) « Regroupement Haut-Saint-François Fou de ses enfants » avec l'appui d'Avenir d'enfants ;
5) « mise sur pied d'un nouveau service en matière de transport collectif ».

(Collectif, 2013 : 2-3)

Le milieu peut donc légitimement affirmer que le Collectif et le GAC ont « toujours réussi à dépasser [leurs] objectifs, tant en implication des organismes du milieu qu'en termes de résultats » (E).

Les membres du Collectif territorial ont une vision positive du GAC et ils favorisent une certaine autonomie de ce regroupement d'intervenants dont les interventions sont essentielles pour la réalisation des orientations qu'ils privilégient. Du côté du GAC on développe une « façon stratégique » d'intervenir auprès du Collectif territorial et des élus de la MRC pour faire reconnaître l'importance du développement des communautés et des actions conjointes des divers agents de développement.

Les acteurs collectifs du Haut-Saint-François sont fiers de leurs réalisations, ce qui ne les empêche pas de reconnaître les limites de leur démarche. La visée d'une intégration territoriale des actions n'est pas également partagée par tous et certaines situations conflictuelles suscitent des tensions qu'ils doivent gérer dans la perspective de développer un projet inclusif pour le Haut-Saint-François. Au Collectif comme au GAC, on est conscients qu'un tel projet repose sur une mobilisation non seulement des acteurs collectifs, mais aussi de la population. Une identité territoriale doit respecter les spécificités de chaque communauté et donner aux gens les moyens d'y contribuer. Responsables de l'aménagement du territoire, les élus doivent aussi s'engager dans un projet de développement territorial intégré, ce qui est « plus délicat » (E)

Le SLA du Haut-Saint-François est une expérience particulière qui permet d'explorer les rapports d'un territoire aux défis du développement intégré. En ce sens, il ne se présente pas comme le modèle, mais comme un modèle d'organisation propice à l'intégration. Le Haut-Saint-François constitue à cet égard une expérience pionnière. Tout en constatant que les limites actuelles de la décentralisation au Québec imposent de sévères contraintes aux démarches de développement territorial et que les acteurs qui s'y engagent sont en attente d'un modèle ouvert de régulation, nous estimons que le mode de gouvernance partenariale développé dans le Haut-Saint-François présente un grand intérêt. L'approche du Haut-Saint-François correspond en fait au programme de décentralisation souhaité par Solidarité rurale du Québec (2013) et retenu en grande partie dans la *Politique nationale de la ruralité 2014-2024*.

Le niveau de maturité du SLA du Haut-Saint-François en fait un laboratoire intéressant pour définir et expérimenter les forces et les contraintes de cette approche au moment où il devient de plus en plus évident que la reconnaissance du territoire constitue un passage obligé pour toute stratégie sérieuse de développement durable.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire p. v

Table des matières p. vii

Table des cartes p.viii

Table des figures et des tableaux p.viii

Liste des acronymes p. ix

Introduction p. 1

1. La recherche sur le Haut-Saint-François p. 1
2. Portée et limites de cette publication p. 2

1. Le cadre conceptuel de la recherche p. 3
   1.1. Un système local d'action p. 3
   1.2. La rencontre des logiques descendante et ascendante p. 5
   1.3. Une théorie du changement appliquée aux interventions collectives p. 7
   1.4. La méthodologie de la recherche p. 8

2. Le Haut-Saint-François p.11
   2.1. Le territoire p.11
   2.2. Les efforts pour orienter le développement p.14

3. Le Collectif territorial du Haut-Saint-François p.21
   3.1. Une table de dirigeants, qui exerce un leadership dans le milieu p.22
   3.2. La coordination : un acteur déterminant p.25
   3.3. Réalisations et perspectives p.26
   3.4. Le test des situations problématiques p.30

4. Le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François (GAC) p.35
   4.1. Une équipe d'intervention p.35
   4.2. Les leaders au GAC p.37
   4.3. L'accompagnement des communautés rurales p.39
   4.4. L'ouverture du milieu p.40

5. Les leaderships en développement territorial dans le Haut-Saint-François p.43
   5.1. Les enjeux de gestion des ressources professionnelles p.44

5.2. Les enjeux politiques p.46
5.3. Les enjeux professionnels p.49
5.4. Le leadership citoyen p.51

6. Le territoire : un espace de coordination ou d'intégration p.53
6.1. Un projet inclusif p.53
6.2. Coordination ou intégration p.54

7. Conclusion p.57

Bibliographie p.61

Annexes p.65
Grille d'entrevue avec les agents de développement territorial p.67
Grille d'entrevue avec les décideurs p.69

TABLE DES CARTES

Carte 1 – Les municipalités de la MRC du Haut-Saint-François p.11

Carte 2 – Profil démographique du Haut-Saint-François p.12

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 – Schéma d'un système local d'action p. 4

Figure 2 – Les logiques en jeu dans la concertation p. 5

Figure 3 – Système local d'action du Haut-Saint-François p.43

Tableau 1 – Typologie établie par Proulx, Bourque et Coston (2005) p. 6

Tableau 2 – Chronologie des démarches de développement du Haut-Saint-François p.19

Tableau 3 – Cadre de référence de Solidarité Haut-Saint-François p.28

LISTE DES ACRONYMES

ADR	Agent ou agente de développement rural
ADT	Agent de développement territorial
AM	Agente de migration (dans le programme Place aux jeunes)
CAB	Centre d'action bénévole
CADC	Comité d'accompagnement des communautés
CAMO	Comité d'adaptation de la main-d'œuvre
CAU	Centre affilié universitaire
CDC	Corporation de développement communautaire
CJE	Carrefour jeunesse emploi
CLD	Centre local de développement
CPE	Centre de la petite enfance
CRÉ	Conférence régionale des élus
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
FLAC	Fondation Lucie-et-André-Chagnon
GAC	Groupe d'accompagnement des communautés
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MFE	Ministère des Finances et de l'Économie
MRC	Municipalité régionale de comté
OBNL	Organisme à but non lucratif
OC	Organisateur ou organisatrice communautaire en CSSS
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEDC	Observatoire estrien en développement des communautés
OQLF	Office québécois de la langue française
PAGSIS	Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale

PARSIS	Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale
RQIIAC	Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CSSS
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
S-HSF	Solidarité Haut-Saint-François
SLA	Système local d'action
SRQ	Solidarité rurale Québec
TB / TBCE	Tableau de bord des communautés de l'Estrie
URQ	Université rurale du Québec

Introduction

La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire est engagée dans un projet de recherche visant à mieux comprendre comment émergent et s'organisent les démarches de développement territorial intégré. La présente monographie s'inscrit dans un ensemble qui devrait, à terme, permettre l'élaboration d'un cadre théorique pour préciser comment se fait en développement territorial l'intégration des actions sectorielles et pour éclairer comment soutenir de telles démarches. La Chaire s'intéresse de façon particulière aux pratiques des intervenantes et intervenants qui ont la responsabilité d'accompagner ces processus complexes.

Un certain nombre de démarches particulières de développement territorial intégré ont été retenues comme objets de recherche et seront diffusées sous forme de monographie. Pour les fins de ce projet, le territoire désigne soit un quartier d'agglomération métropolitaine, soit une municipalité de taille moyenne, soit une municipalité régionale de comté (MRC). C'est le cas pour le Haut-Saint-François. À l'automne 2013, nous avons fait une première publication sur le processus d'élaboration et d'adoption de la Politique de développement social durable de la MRC de Vaudreuil-Soulanges (Lachapelle et Bourque, 2013). La monographie sur la MRC du Haut-Saint-François s'inscrit dans ce même projet de recherche.

1. La recherche dans le Haut-Saint-François

Au cours des dernières années, le Haut-Saint-François a attiré l'attention de plusieurs chercheurs (Allaire *et al.*, 2012 ; Simard *et al.*, 2012 ; Lachapelle et Bourque, 2012 ; Espada, 2013 ; Leblanc *et al.*, 2014). Nous avons pu constater l'originalité de cette démarche à l'occasion d'une première étude sur la relation emploi-formation en développement territorial (Lachapelle et Bourque, 2012) réalisée en partenariat avec l'UNADEL dans le cadre d'une recherche-action menée en Estrie et dans cinq régions de France. La nouvelle recherche, entreprise en 2013, vise à identifier, à partir de pratiques innovantes comment s'exercent les fonctions des agents de développement de territoire, quel type de coordination s'est établi entre eux et comment s'intègrent les diverses missions sectorielles dans le système local d'action (SLA) de cette MRC de l'Estrie.

L'intérêt de la recherche sur le développement territorial dans la MRC du Haut-Saint-François tient à la forme relativement originale d'organisation que les acteurs collectifs locaux ont choisie. La MRC du Haut-Saint-François compte sur un Collectif territorial – une instance de concertation réunissant les directions locales d'établissements institutionnels et de ressources de développement et de la préfète de la MRC – et un regroupement d'agents de développement, le Groupe d'accompagnement des communautés (GAC) du Haut-Saint-François. Ces deux organisations sont inscrites dans un SLA dont la structure repose sur un ensemble d'interactions entre les leaderships gestionnaires des grands établissements locaux, les leaderships de processus des divers agents de développement, le

leadership politique des élus exercé par le conseil de la MRC et les leaderships citoyens qu'elles suscitent et soutiennent. Elles se présentent comme une formule susceptible de favoriser l'innovation dans le cadre d'une démarche de développement territorial intégré (DTI). À cet égard, les acteurs locaux considèrent que le Haut-Saint-François « est bien positionné avec le GAC et le Collectif » (01). La recherche souhaite notamment préciser comment les agents de développement participant au GAC perçoivent leur rôle en termes de mobilisation pour susciter la participation citoyenne et d'accompagnement pour faciliter les opérations de concertation pour le développement. Elle s'intéresse aussi au regroupement des dirigeants dans le Collectif territorial comme ouverture d'un espace d'action et d'innovation.

2. Portée et limites de cette publication

L'intérêt d'une monographie c'est de présenter une expérience concrète avec ses forces et ses faiblesses. La formule comporte aussi des limites. D'abord parce qu'elle présente un seul SLA avec sa dynamique propre faite d'occasions mais aussi de contraintes. C'est une construction collective qui hérite de l'histoire économique et sociale d'un territoire donné, et constitue de ce fait un cas que l'on ne peut reproduire sans le traduire dans une autre réalité. C'est aussi une expérience qui compte sur les compétences mais qui doit aussi composer avec les limites des acteurs qui la constituent. Les connaissances produites, déterminées par le caractère unique d'une telle expérience, ne sont pas nécessairement transférables. Elles constituent un cas dans lequel on peut identifier des facteurs que d'autres expériences pourront confirmer ou infirmer comme favorables à l'action concertée.

S'ajoute le fait que, dans le Haut-Saint-François, nous avons limité notre collecte de donnée aux acteurs qui participent soit au Collectif territorial, soit au GAC. Ces deux instances regroupent un certain nombre d'acteurs locaux, mais nous sommes tout-à-fait conscients de ne pas avoir donné la parole à d'autres acteurs – citoyens, élus ou organismes communautaires – qui sont aussi actifs et contribuent à leur manière à la dynamique locale. Il nous semble d'autant plus important de le souligner que l'analyse des données recueillies a mis en évidence des tensions, notamment entre le milieu communautaire et d'autres acteurs du développement local. Nous estimons nécessaire d'en rendre compte puisqu'il est normal que, dans un contexte d'innovation où l'on tente de développer une approche intégrée, des tensions se manifestent. Mais nous sommes aussi conscients que, si nous avions eu l'occasion de solliciter d'autres informateurs, notamment du côté des organismes communautaires, cela aurait sans doute ajouté des points de vue différents. Nous croyons toutefois que c'est la capacité d'un milieu de prendre en compte les tensions pour améliorer sa démarche qu'il faut considérer. À cet égard, les acteurs du Haut-Saint-François ont, selon nous, manifesté une telle capacité en acceptant d'en parler.

1. Le cadre conceptuel de la recherche

Cette monographie sur le Haut-Saint-François s'appuie sur un cadre conceptuel qui s'enrichit au fur et à mesure que s'ajoutent les recherches sur des expériences locales. Nous sommes conscients que ces considérations n'intéressent pas tout le monde : il est possible de passer directement au second chapitre. Toutefois, il nous semble important de présenter ces éléments théoriques qui s'appuient sur une revue de littérature, car ils permettent de préciser la posture que nous adoptons dans notre démarche de recherche. Les premières sections du chapitre présentent le concept de système local d'action (SLA), le schéma d'analyse des démarches de concertation comme espace d'hybridation entre logique descendante des programmes et logique ascendante ou émergente des milieux locaux et une théorie du changement applicable à l'intervention collective. La dernière section du chapitre précise la méthodologie à laquelle nous avons eu recours pour la collecte et l'analyse des données.

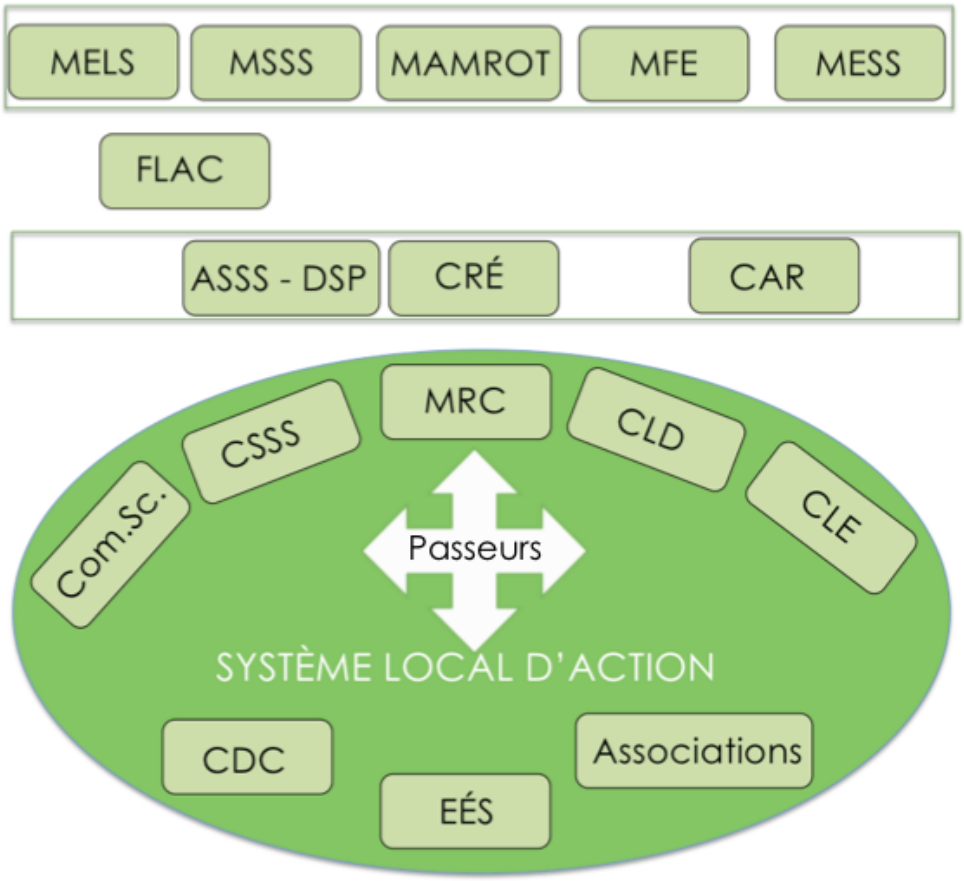
1.1. Un système local d'action

Pour aborder la dimension territoriale du développement, nous utilisons la notion de système local d'action (SLA) qui désigne une conjonction d'acteurs telle qu'elle apparaît en action sur un territoire local – dans le cas présent une municipalité régionale de comté (MRC) –, conjonction qui se déploie dans la durée pour produire des résultats. La figure 1 propose une représentation schématique d'un SLA qui permet des interactions susceptibles d'abord de faire tomber les cloisonnements sectoriels entre les divers acteurs sur un territoire donné, mais aussi de leur donner les moyens d'agir de façon plus ou moins coordonnée dans leurs rapports, le plus souvent sur le mode sectoriel, avec les organismes responsables des divers programmes publics ou privés au niveau de la région et à l'échelle nationale.

Klein identifie « trois éléments cruciaux » en termes de modes de fonctionnement pour la cohésion d'un système local d'action : « 1) l'insertion des leaders dans de multiples réseaux de nature territoriale et sectorielle ; 2) la stabilité du leadership afin de développer une connaissance des réseaux et des ressources existantes ; 3) l'ouverture et la capacité de partager le savoir-faire acquis. » (Klein, 2011 : 183). Il parle d'« une construction sociale où dispositions personnelles, formations professionnelles et expériences de terrain se combinent en un ensemble de capacités permettant de surmonter des tensions, des problèmes, des crises et des situations de concurrence entre organisations afin de générer des compromis, des consensus et des alliances » (Klein, 2011 : 183). À terme, les acteurs d'un SLA en arrivent à se reconnaître comme un nous, à devenir en quelque sorte un acteur collectif exprimant et contribuant au renforcement l'appartenance territoriale (Caillouette *et al,* 2007b : 10).

Cette appartenance territoriale constitue la territorialité, c'est-à-dire « ce par quoi un territoire se sent exister comme communauté » (Idem : 14). Comme le précise Palard, « le territoire ne constitue pas seulement un cadre, un contexte ou un support matériel; il représente aussi et surtout un véritable acteur collectif, dont la configuration interne résulte, à un moment donné, d'un ensemble de compromis institutionnalisés » (Palard, 2009 : 283). Un SLA répond à l'une des conditions formulées par Geddes pour qu'un territoire ait prise sur son développement, c'est-à-dire l'existence d'« une structure formelle pour l'élaboration des décisions et leur mise en œuvre » (Geddes : 1998 : 15), que cette structure ait une personnalité juridique ou qu'elle repose sur un mode consensuel de gouvernance. En fait, l'efficacité d'un SLA vient de ce qu'il « associe étroitement, sur un territoire donné, des représentants de l'ensemble des sphères d'activité » et qu'il est « la résultante de conditions "culturelles" favorables » (Palard, 2009 : 82-83).

Figure 1 – Schéma d'un système local d'action (SLA)



Construit social, la territorialité « se renouvelle continuellement par le jeu de ses acteurs, eux-mêmes, par leurs multiples attaches, ouverts au changement » (Caillouette *et al.*, 2007b : 15). Le SLA contribue au renforcement de la capacité d'agir des acteurs locaux, mais il constitue aussi un lieu et une condition d'innovation car « la mise en œuvre réussie d'une innovation repose sur la solidité du réseau sociotechnique qui la porte », laquelle

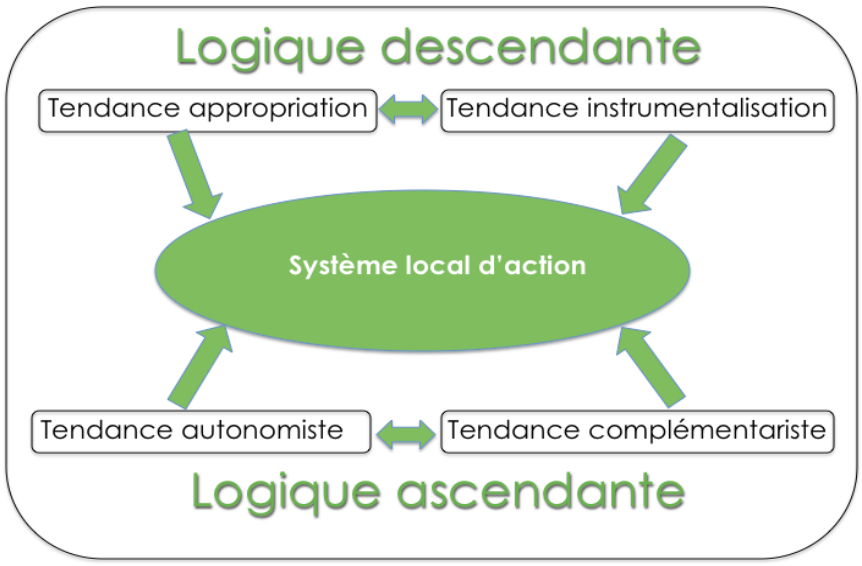
dépend du « travail incessant de traduction formé d'échanges continus et structurés entre les acteurs concernés sur le sens donné aux actions entreprises, collectivement et pour chaque groupe d'acteurs » (Bilodeau *et al.*, 2011 : 298).

1.2. La rencontre des logiques descendante et ascendante

La concertation est le mode habituel de mise en œuvre de démarches intersectorielles dans un SLA pour réaliser des projets qu'ils soient issus du milieu ou bien plus ou moins liés aux programmes. La concertation permet d'associer les acteurs concernés à leur mise en œuvre. Dans le meilleur des cas, cela veut dire qu'ils ont la possibilité de dire leur mot aussi bien pour la définition et les orientations de l'action que pour sa mise en œuvre. Le SLA leur permet d'exercer une influence, de négocier et d'établir entre eux des rapports égalitaires. La coopération conflictuelle ou coopération critique (Bourque, 2007 : 299) est le résultat d'un processus permettant à acteurs dont les intérêts et les orientations sont différentes, voire divergentes de se concerter. Dans ce cadre, des intervenantes et intervenants agissent en soutien au « processus dynamique où s'affrontent des valeurs et des intérêts » avec l'objectif d'identifier et de rallier les acteurs autour de « compromis » (Bourque et Lachapelle, 2007 : 109).

Les démarches de concertation sont, depuis la fin des années 1990, de plus en plus initiées par les institutions et les bailleurs de fonds (Coté, St-Louis et Bourque, 2010). Elles sont des espaces d'interaction entre acteurs institutionnels et acteurs communautaires et, de ce fait, des lieux où se négocient la coopération entre des acteurs mus par des logiques différentes : logique institutionnelle caractérisée par une rationalité des choix qui se veut appuyée sur des expertises, et logique citoyenne, exprimant les lectures que les organismes de la société civile et les citoyennes et citoyens font des situations autour desquelles on se rencontre.

Figure 2 – Les logiques en jeu dans la concertation

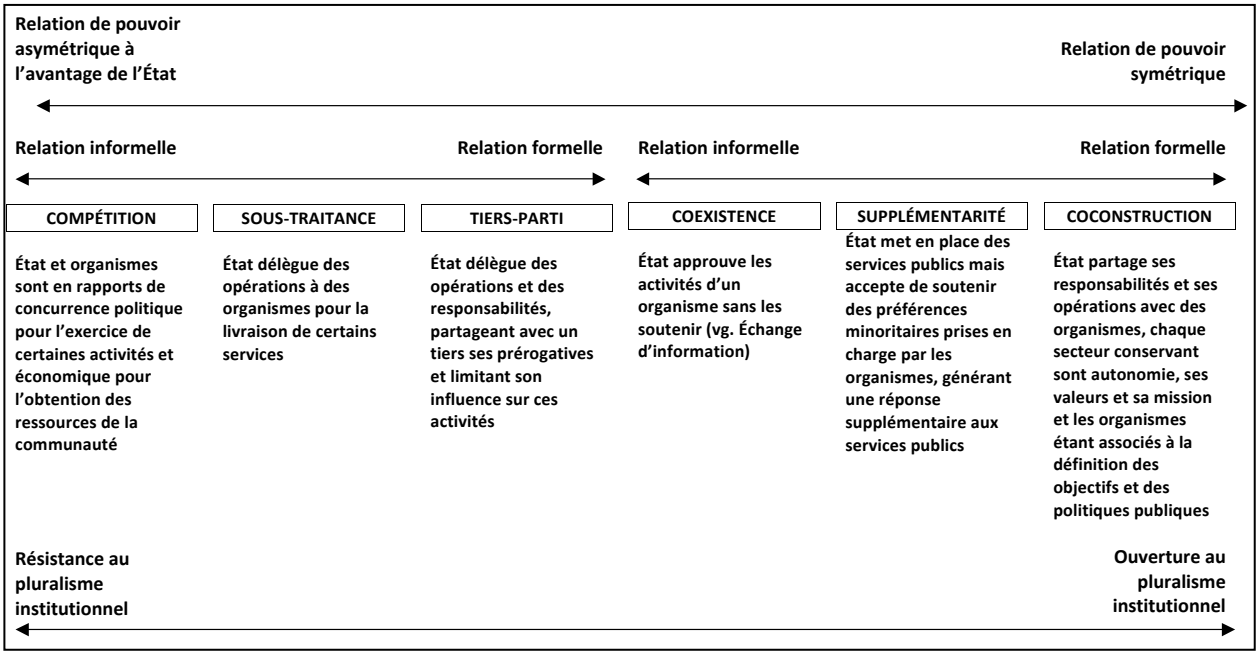


(Selon Bourque, 2007 : 30)

Comme l'illustre la figure 2, chacune de ces logiques est traversée par des tendances qui la rendent plus ou moins ouverte à partager une même définition de la coopération. Cela donne lieu à des rapports de négociation. La logique descendante, institutionnelle, est habituellement en position de pouvoir du fait de sa capacité d'établir les règles de répartition des ressources en jeu dans la concertation. La logique ascendante dispose aussi d'un pouvoir d'influence du fait de son caractère relationnel et de sa capacité de mobiliser et d'organiser la coopération volontaire d'un milieu aux objectifs recherchés dans la concertation. C'est du côté de cette logique ascendante que le potentiel innovant a le plus de chance de se manifester.

Les rapports des acteurs locaux avec l'État issus de ces négociations avec les institutions publiques et autres bailleurs de fonds s'inscrivent sur un spectre que Proulx, Bourque et Savard (2005) ont établi à partir de huit secteurs d'activité au Québec. Le tableau 1 présente schématiquement le résultat de cette recherche sous la forme d'une typologie qui reprend, en le modifiant substantiellement, un modèle établi par Coston (1998).

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



Il présente six types de rapports entre l'État et les organismes d'action citoyenne allant de la compétition à la coconstruction. Trois de ces types correspondent à une asymétrie des rapports en faveur de la logique descendante et vont de la compétition à la position de tiers parti coproducteur de services. Les trois autres renvoient à des rapports davantage égalitaires entre les logiques ascendante et descendante, qui vont de la coexistence à la coconstruction. Ces rapports symétriques et ouverts au pluralisme institutionnel sont requis pour une mise en œuvre de programmes favorable à la participation de la société

civile et à des citoyennes et citoyens non seulement à la coproduction c'est-à-dire la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi à leur coconstruction (Vaillancourt, 2008). C'est l'établissement de ces rapports de coconstruction qui sont une condition d'innovation et de changement social, que l'on vise dans l'approche socio-institutionnelle participative (Bourque et Lachapelle, 2007).

1.3. Une théorie du changement appliquée aux interventions collectives

La théorie de la structuration proposée par Giddens (1984) offre un système d'analyse particulièrement intéressant pour les pratiques innovantes, car elle permet de prendre en compte, dans une perspective spatiotemporelle, à la fois les pratiques individuelles et les structures sociales dans lesquelles elles s'inscrivent et qu'elles contribuent à reproduire. Giddens considère les personnes comme des agents de l'histoire inscrits dans des structures contraignantes, mais aussi capables de les modifier. La théorie de la structuration permet de situer les pratiques des intervenants dans leur contexte institutionnel et aussi dans une perspective historique. Elle embrasse l'espace et le temps de l'action. Cette approche théorique offre donc un cadre dans lequel le changement social passe par l'action sociale tout en étant profondément conditionné par les structures sociales.

Pour les personnes qui exercent un métier de développement, ces références sont importantes. En effet, l'intervention lorsqu'on la considère dans les perspectives de la théorie de la structuration, est un alliage de routines, alimentées par la conscience pratique des intervenants, et d'activité intentionnelle qu'exprime leur discours. En ce sens l'intervention est vraiment « un art de la conjoncture » (Nélisse, 1997 : 35) :

> L'intervention est une action circonstantielle *(sic)*, locale, provisoire ayant pour objet une situation constante, continue, structurelle. Cette double délimitation (dans le temps et la portée) fait de l'intervention une action une et non reproductible. Elle est donc beaucoup plus un art de la conjoncture (moment de décision dans l'occasion critique, mixte de tactiques et de stratégies ayant pour objet l'incertain et le probable…) qu'une technique productive d'effets reproductibles (un travail de production au sens contemporain des termes). (Idem)

Les agents de développement territorial (ADT) interviennent dans des contextes déterminés par « des principes structurels définis [qui] contribuent à produire un "regroupement d'institutions" (*clustering of institutions*) particulièrement repérable dans le temps et l'espace » (Notre traduction de Giddens, 1984 : 164) et qui donne un caractère unique à chaque milieu comme à chaque action. « Les propriétés structurelles (*structural properties*) d'un système social sont à la fois favorables et contraignantes » (Notre traduction de Idem : 177). Les interventions des ADT s'inscrivent donc dans la société selon le principe de dualité : ils sont à la fois soumis aux contraintes imposées par ces

principes structurels et capables de profiter des occasions qu'ils offrent pour agir de façon innovante :

> Les sociétés humaines, ou les systèmes sociaux, n'existeraient tout simplement pas sans l'action des hommes et des femmes. Mais cela ne vient pas du fait que les acteurs créent les systèmes sociaux : ils les reproduisent ou les transforment, refaçonnant ce qui a déjà été fait dans la continuité de la *praxis*. […] L'étendue de l'espace-temps rend impossible certains résultats de l'action humaine en même temps qu'il ouvre d'autres possibilités. (Notre traduction de Idem : 171)

La praxis des ADT ce sont « les activités pratiques réalisées dans l'ordonnancement de la vie quotidienne » (Notre traduction de Idem : 242) et dans un cadre institutionnel de telle sorte qu'elle est à la fois capable d'intentionnalité innovante et contrainte par les propriétés structurelles de l'institution. Les pratiques professionnelles des organisatrices et organisateurs communautaires (OC) en CSSS, des agents de développement rural (ADR) dans les centres locaux de développement (CLD) ou des autres agents dans les CJE ou les SADC, sont contraintes par le cadre institutionnel tout en ayant la possibilité de se définir comme des activités de changement social à travers des interventions qui contribuent à la transformation des structures. Comprendre les pratiques d'intervenants « implique à tout le moins une référence implicite à la fois à l'activité voulue et réfléchie de personnes en action et à son rapport aux contraintes et occasions favorables du contexte social et physique de cette activité » (Notre traduction de Giddens, 1984 : 179).

Bien-Aimé et Maheu ont vérifié sur le terrain la marge d'autonomie professionnelle requise pour être agent de changement en étudiant les référents professionnels de travailleuses et travailleurs sociaux (Bien-Aimé et Maheu, 1997 ; 1998 ; 1999) : « Les praticiens et praticiennes se réclamant de la notion de profession construite avec du relationnel ont été dans l'ensemble, non les seuls, mais les plus en mesure de s'emparer des médiations institutionnelles présentes dans les établissements pour déployer une intervention novatrice. » (Bien-Aimé et Maheu, 1997 : 130). Du fait qu'ils considèrent les contraintes institutionnelles comme un cadre de relations où ils peuvent négocier, ils arrivent à faire en sorte que les « contraintes institutionnelles […] constituent le contexte à l'intérieur duquel les services sont produits » plutôt que la marque d'un pouvoir qu'ils auraient à subir (Idem : 131). Nélisse considère « que tout travail dans l'univers des "services humains" est toujours une action relationnelle qui ne peut être effective et sensée qu'en autant qu'elle se décrit et se qualifie elle-même en se faisant » (Nélisse, 1997 : 19).

1.4. La méthodologie de la recherche

La collecte de données a été organisée en tenant compte du cadre conceptuel afin de rejoindre les deux principales constituantes du SLA, explorer les interactions entre les diverses logiques en présence et chercher à reconnaître la capacité d'innovation du milieu. Nous avons choisi de donner la parole aux personnes qui participent au Collectif territorial et au GAC parce que nous considérons que (1) leur discours rend compte de leur intelligence

pratique, c'est-à-dire de ce qu'ils « savent (croient) des circonstances de leur action et de celle des autres » (notre traduction de Giddens, 1984 : 375) et (2) que l'ensemble de ces discours nous ouvre un accès à la conscience pratique des intervenants, c'est-à-dire ce qu'ils « savent (croient) des conditions sociales, incluant en particulier les conditions de leur propre action, mais ne peuvent exprimer dans leur discours » (Idem).

La collecte de données a reposé sur trois approches complémentaires. D'une part, au printemps 2013, nous avons réalisé 15 entrevues semi dirigées. Elles ont fait l'objet d'un enregistrement numérique puis de transcriptions verbatim. Nous avons aussi à l'occasion de ces rencontres sur le terrain amassé de la documentation produite localement et eu recours à la documentation disponible sur le web. Enfin, quatre événements ont permis de réaliser une observation participante :

- une rencontre du GAC en mai 2012 ;
- l'assemblée générale de l'OEDC en juin de la même année ;
- une rencontre du Comité d'avancement des pratiques de l'OEDC en mars 2013 ;
- et la journée du Haut-Saint-François dans le cadre de l'Université rurale du Québec le 10 septembre2013.

Les entrevues ont permis de rencontrer huit personnes participant ou ayant participé au GAC et sept membres du Collectif territorial. Dans le rapport ces interlocuteurs ne sont pas identifiés, mais leurs commentaires sont suivis d'une parenthèse indiquant qu'il s'agit de la citation d'une entrevue (E). Les 14,5 heures de durée totale des entrevues ont donné 666 pages de transcriptions qui ont été analysées de façon inductive selon les règles de la théorisation enracinée (Luckerhoff et Guillemette, 2012). Les transcriptions ont d'abord été encodées à l'aide du logiciel N'Vivo 9. Ces unités codées ont ensuite été regroupées en catégories à partir desquelles s'est développé le plan de la monographie.

Les sources principales de la monographie sont les acteurs du Haut-Saint-François que ce sont par le biais des entrevues, des documents qu'ils nous ont fournis lors des visites sur le terrain ou qu'ils ont publié sur leurs sites web. Les observations participantes nous ont par ailleurs donné l'occasion de mieux comprendre ces informations, de faire l'analyse de ces données en leur donnant de la couleur à partir des contacts sur le terrain.

Il n'en demeure pas moins, comme le mentionne la note de la page iv, que le rapport de recherche est sous l'entière responsabilité des auteurs. Nous avons fait des choix que nous avons discutés avec le comité de pilotage, mais dont nous demeurons les seuls responsables. Les membres du comité de pilotage ont discuté de la définition de l'objet de la recherche, convenu de la démarche et fait leurs critiques des résultats. Ces personnes représentaient le Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CSSS (RQIIAC) en Estrie (3), l'Observatoire estrien en développement des communautés (OEDC) (2) et Avenir d'enfants en Estrie (1) de même que des chercheurs de l'Université de

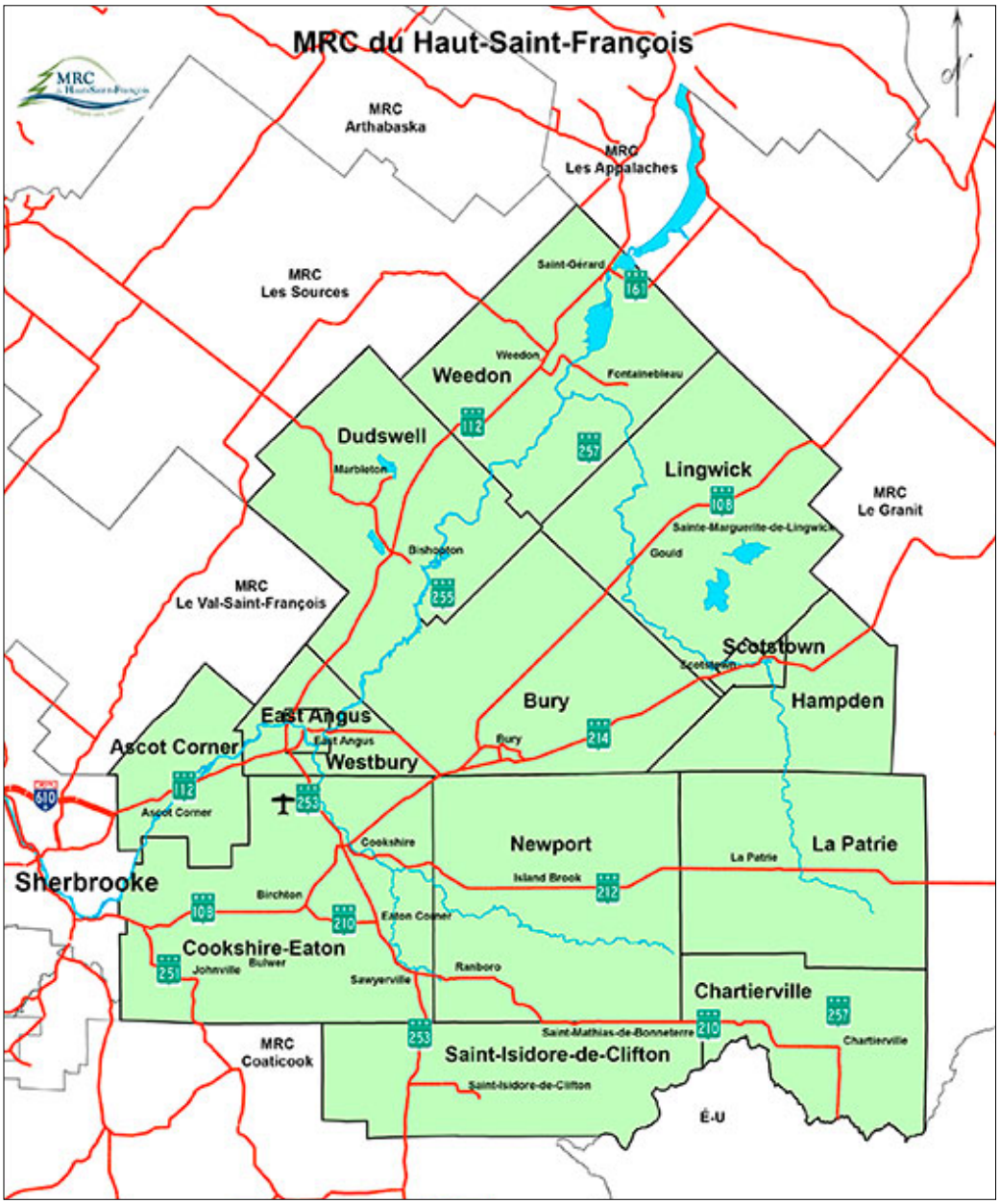
Sherbrooke (3) et un représentant de Communagir. Le comité s'est réuni deux fois en 2013 avant la collecte de données, une fois à l'hiver 2014 pour un rapport d'étape qui a contribué à définir le plan du rapport et au printemps 2014 pour valider une première version de la monographie. Nous leur savons gré de cette précieuse contribution et nous espérons que le résultat contribuera à la démarche inspirante du Haut-Saint-François.

2. Le Haut-Saint-François

2.1. Le territoire

La MRC du Haut-Saint-François regroupe 14 municipalités à la périphérie est de Sherbrooke, ville centre de l'Estrie.

Carte 1 – Les municipalités du Haut-Saint-François



Source : http://www.mrchsf.com/geomatique.html

La population s'élevait, en 2013, à 22 521 habitants répartis dans des municipalités de 5 000 personnes ou moins. Les trois agglomérations les plus populeuses – Cookshire-Eaton (5 303), East Angus (3 813) et Ascot Corner (3 044) – sont en banlieue de Sherbrooke.

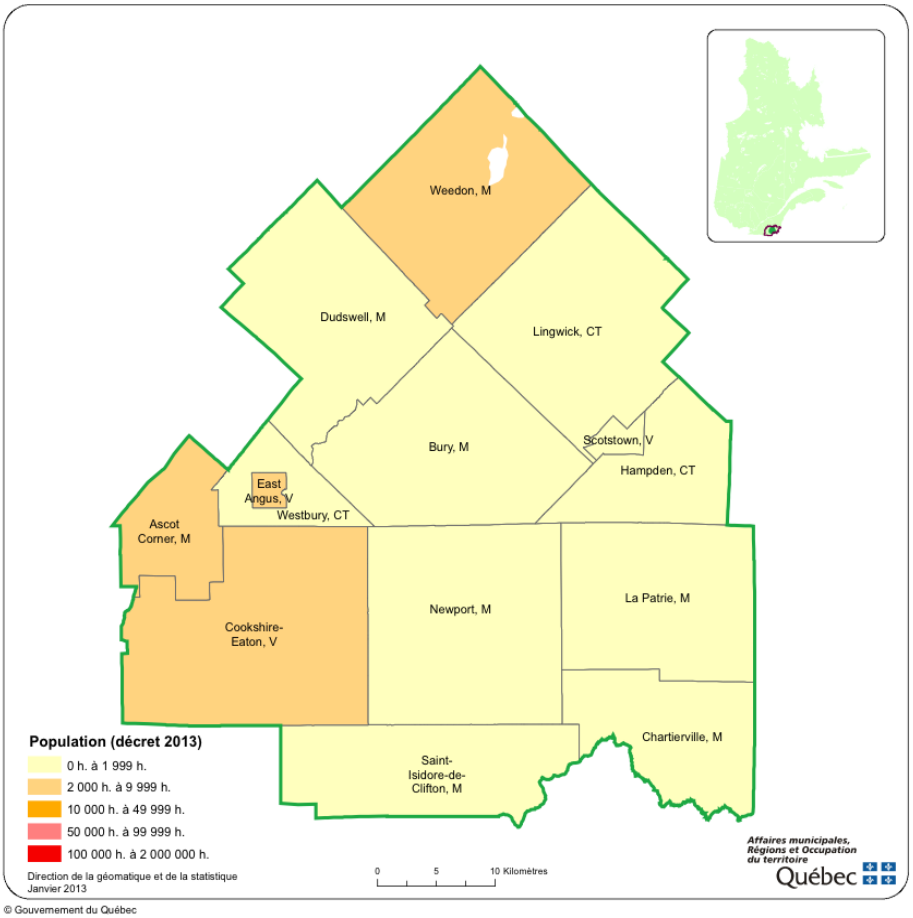
Malgré une croissance démographique annuelle moyenne de 1,5 % de 2006 à 2012, le poids populationnel de la MRC en Estrie, à l'instar de l'ensemble des autres MRC de la région, a décru durant la même période de 7,7 % à 6,9 % au profit des grandes agglomérations de Sherbrooke (de 48,4 % à 51,1 %) et de Memphrémagog (de 14,2 % à 15,1 %). Ces données illustrent bien le double mouvement d'urbanisation qui porte la population rurale à se déplacer vers les agglomérations urbaines de Sherbrooke et Memphrémagog, en même temps que l'on constate un mouvement de rurbanisation qui amène les citadins à s'installer en banlieue. Dans ce double échange ce sont les municipalités rurales plus éloignées de l'agglomération urbaine qui décroissent.

Carte 2 – Profil démographique du Haut-Saint-François

Désignations : CT = Canton M = Municipalité V=Ville

Code	Municipalité	Désignation	Population (2013)	* Superficie km²	Code	Municipalité	Désignation	Population (2013)	* Superficie km²
41055	Ascot Corner	M	3 044	83,63	41085	Lingwick	CT	410	241,79
41070	Bury	M	1 180	233,89	41037	Newport	M	739	270,61
41020	Chartierville	M	303	141,94	41012	Saint-Isidore-de-Clifton	M	735	177,33
41038	Cookshire-Eaton	V	5 303	296,05	41080	Scotstown	V	538	11,59
41117	Dudswell	M	1 785	218,76	41098	Weedon	M	2 704	215,82
41060	East Angus	V	3 813	7,84	41065	Westbury	CT	1 017	56,26
41075	Hampden	CT	207	111,00			**Total**	**22 521**	**2 271,87**
41027	La Patrie	M	743	205,36					

** La Superficie présentée est terrestre. La superficie totale est disponible dans le Répertoire des municipalités du Québec.*



Source : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_05.pdf

La carte démographique montre la faible densité de population du territoire et la concentration à proximité de Sherbrooke. « On est un peu une MRC dortoir. Comme on est proche de Sherbrooke et qu'on n'a pas vraiment de noyau urbain, souvent les gens qui résident dans le Haut-Saint-François travaillent à Sherbrooke parce que ça se fait relativement bien » (E).

Ce mode d'occupation du territoire rural offre l'avantage d'un milieu de résidence situé dans un environnement naturel, mais il entraîne des carences en termes d'activité économique dans les municipalités rurales, mais aussi au niveau de la territorialité. Les gens s'identifient moins à leur milieu de résidence et cette faible appartenance communautaire est peu propice à l'engagement citoyen. Cela est bien démontré par la situation vécue à l'école secondaire polyvalente Louis-St-Laurent à East Angus, dont la majorité du personnel réside à Sherbrooke. « Le fait de s'engager sur et pour son territoire, ça n'existait pas » et « l'idée des jeunes, c'était la même que l'idée de leurs parents : c'est une école de fous ! Alors il fallait changer ça » (10). En 2009, le projet de Cité-école a vu le jour comme laboratoire rural avec l'objectif de valoriser l'appartenance locale.

Trois municipalités du Haut-Saint-François ont été identifiées en 2006 par le MAMROT comme municipalités dévitalisées[1] : Newport (indice -9,63), Scotstown (indice -5,95) et Lingwick (indice -5,00). Les municipalités de Chartierville (indice -4,28) et Saint-Isidore-de-Clifton (indice -3,65) ne figurent pas sur la liste, mais affichent quand même des taux significatifs de dévitalisation. Ces cinq municipalités sont plus éloignées de Sherbrooke et constituent la partie est de la MRC, profitant donc moins de l'effet de banlieue.

La MRC compte le taux le plus élevé de personnes de 20 à 64 ans (59,2 %) en Estrie après Sherbrooke (63,2 %). Cela lui permet d'afficher un taux de travailleurs de 70,0 % équivalent à la moyenne estrienne (70,4 %). Il y a beaucoup de travailleurs autonomes du fait probablement qu'ils peuvent profiter d'un environnement rural intéressant tout en étant à proximité de Sherbrooke et d'un accès aux réseaux internet pour faire leur travail. La MRC souffre toutefois d'un déficit d'entreprises manufacturières, notamment parce qu'« il y a beaucoup d'entreprises qui ont fermé » (E). Le noyau manufacturier concentré dans les secteurs du vêtement et du bois a été affecté par l'évolution structurelle de ces deux industries : « La crise forestière a été catastrophique » (E) avec une part du PIB régional en baisse de 11,3 % de 2006 à 2010. Le secteur agricole représente 2,1 % de

[1] L'indice de développement a été établi par le MAMROT dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014 sur la base des données du Recensement de 2006. Les indicateurs retenus sont le taux d'évolution de la population de 2001 à 2006, taux de chômage, taux d'emploi de la population de 15 ans et plus, pourcentage du revenu provenant de paiements de transfert gouvernemental, proportion de la population des ménages à faible revenu, revenu moyen des ménages et, enfin, pourcentage de la population de 15 ans et plus n'ayant pas de diplôme du secondaire. L'indice ainsi composé permet d'identifier comme dévitalisée une municipalité dont la cote est égale ou inférieure à – 5,00.

l'activité économique en Estrie et génère relativement peu d'emplois. Afin d'accroître sa contribution à l'économie locale, il y a « des initiatives pour essayer d'aider les agriculteurs à se trouver une niche et faire connaître les produits du terroir » (E).

Malgré sa croissance démographique, un solde migratoire favorable et un taux de personnes en emploi intéressant, la MRC présente des indices d'appauvrissement : le rapport de dépendance économique en 2010 s'élève à 159,4 par rapport à l'ensemble du Québec (indice 100). C'est le taux le plus élevé en Estrie après celui de la MRC Les Sources (212,7), légèrement au-dessus de celui de la MRC Le Granit (155,2). On dénombre 10,0 % de familles à faible revenu, un taux supérieur aux moyennes régionale (8,7 %) et québécoise (9,3 %). Le revenu médian avant impôt de l'ensemble des familles s'élève à 53 750 $, à l'avant-dernier rang parmi les MRC de l'Estrie, sous les niveaux régional (60 350 $) et québécois (65 860 $). Le taux de personnes de 25 à 64 ans ayant un niveau de scolarité inférieur au certificat d'études secondaires s'élève à 36,6 %, largement supérieur au taux québécois (17,8 %). Cette faible scolarisation est liée à deux grands facteurs : « Les jeunes quittent pour aller à l'extérieur étudier, ils reviennent peu » (E) et la structure locale de l'emploi dans certaines petites communautés où l'on procède à l'embauche précoce : « C'est plus de 50 % des garçons qui n'ont pas leur secondaire parce que, dans les moulins, ils peuvent les engager pas de secondaire » (E).

La MRC du Haut-Saint-François est essentiellement rurale et périphérique à la capitale régionale. Elle profite de cette position comme une occasion d'accroître sa population, mais elle souffre aussi du déclin des secteurs traditionnels qui favorisaient la prospérité rurale.

2.2. Les efforts pour orienter le développement

Le Haut-Saint-François participe à la dynamique de redéfinition de la ruralité amorcée par les États généraux du monde rural (1992) avec les contraintes et les occasions favorables qui en découlent. Les projets innovateurs pour attirer de l'activité économique sur le territoire se heurtent souvent aux habitudes de consommateurs et d'entreprises du milieu. Les gens préfèrent partir du village pour aller à Sherbrooke dans une épicerie à grande surface plutôt que de soutenir un projet d'approvisionnement de proximité. Le seul restaurant du village ferme en même temps que les scieries de la place durant tout le mois de juillet. Comment développer un projet touristique avec ces contraintes ? Le territoire est aussi aux prises avec des règles qui ne sont pas adaptées à la nouvelle ruralité. Le panorama appalachien caractéristique de la région et la possibilité de s'y établir à proximité des services d'une grande agglomération sont des facteurs d'attrait. Par contre, la protection du territoire agricole peut compliquer le projet d'établissement de nouveaux résidants :

> On a des terres en friche. On a des terres de roche, des caps de roche où on ne peut pas construire une maison. Mais à Saint-Jean-sur-Richelieu, ils font des centres d'achat sur les plus belles terres du Québec. […] Si on prenait une bande

> de 200 pieds de chaque bord des rangs, qu'est-ce que ça changerait à la vocation agricole [d'une terre] de 200 acres ? […] La protection du territoire agricole est en train de tuer la ruralité. Ce n'est pas des farces. […] Un 200 acres c'est 250 000 $, 300 000 $: qui va pouvoir acheter ça ? (E)

En fait, l'article 59 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (Chapitre P-41.1) permettrait à une municipalité régionale de comté de « soumettre une demande à la commission aux fins de déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole ». S'engager sur ce terrain ne va cependant pas sans risque, un risque que les élus ne sont guère enclins à prendre. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les efforts de planification stratégique qui ont conduit aux structures de soutien que les acteurs locaux se sont données depuis une dizaine d'années.

En 2006, la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) du Haut-Saint-François, a réuni Emploi-Québec, le CLD, la MRC, le CJE et le « CAMO [Comité d'adaptation de la main-d'œuvre[2]] d'une trentaine d'intervenants » (E) pour réaliser le Diagnostic territorial. Cette démarche de planification stratégique s'est déroulée « sur un horizon d'à peu près 18 mois » et a rejoint 80 personnes dont les maires et le préfet élu de la MRC, les agents de développement dont l'agent de développement rural, et des entrepreneurs. Elle a permis d'identifier des problématiques et certaines stratégies pour l'avenir de la MRC, notamment quant à l'importance d'attirer de jeunes familles sur le territoire afin de contrer l'effet des migrations vers la ville. Cependant entre l'enquête, la délibération et la publication des résultats il y a eu des élections municipales qui ont entraîné le remplacement de la majorité des maires. Même si des résultats intéressants ont survécu à ce changement de régime, on estime que les nouveaux élus « ont tout balayé ce que leurs prédécesseurs avaient fait avant eux » (E).

En fait, le Diagnostic territorial s'est heurté aux contraintes sociohistoriques du milieu. La MRC du Haut-Saint-François n'a pas été constituée sur la base d'une commune appartenance au territoire : « Au départ, ça a été un ramassis de territoires dont les autres MRC ne voulaient pas » (E). Cette situation pose à tout effort d'élaboration d'un projet collectif le défi d'amener les acteurs à dépasser le « très fort sentiment d'appartenance à la municipalité où les gens résident » (E) plutôt qu'à la MRC. Pour créer une territorialité à cette échelle, il faut littéralement travailler dans une perspective de long terme à « changer les mentalités » (E), mais aussi de dépasser les rivalités (E). Durant le mandat 2005-2009 qualifié de période tourmentée, les tensions entre les collectivités locales ont marqué les débats au conseil de la MRC où le système de vote pondéré permet aux maires des 4 plus grandes municipalités d'imposer leurs choix en l'absence de consensus, sans avoir à

[2] « Mis en place en 1998, le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre a pour mission de contribuer à l'essor économique et social du Haut-Saint-François par le développement d'une culture de formation et l'amélioration de la gestion des ressources humaines. » (http://www.camohsf.com/profil.php)

prendre en compte le point de vue des 10 autres. Quant aux collectivités réunies dans les municipalités locales, elles sont souvent divisées entre communautés anglophones et francophones installées sur des territoires définis selon le modèle des cantons[3], souvent sans agglomération centrale capable de réunir tout le monde dans des espaces d'activité partagés et héritières de rivalités entre familles et villages. Les effets des fermetures d'entreprises ont aussi déstructuré les collectivités, généré un certain défaitisme face aux projets à long terme et provoqué un repli sur des actions plus ponctuelles (E).

Le Diagnostic territorial a malgré tout permis d'identifier des priorités dont celle d'« attirer de nouveaux résidants ». Cela a amené le CLD à développer, en 2007, sa *Politique de rurbanisation* (CLD, 2009). « La rurbanisation est qualifiée "d'urbanisation éparpillée des zones rurales" par l'Office québécois de la langue française (OQLF, 1991) tandis que le Petit Robert l'explique comme l'"urbanisation lâche des zones rurales à proximité de villes dont elles deviennent les banlieues" (Le Petit Robert, 1993). » (CLD, 2009 : 2). Il s'agit en fait d'une politique de renouvellement de la ruralité grâce au recrutement de jeunes familles pour occuper le territoire : « Si on veut attirer des familles, il faut leur donner des services » (E). Or les services de proximité sont justement ceux qui sont menacés de fermeture par la décroissance des collectivités rurales du fait de l'exode vers les villes. Il y a donc un cercle vertueux à créer pour attirer ces familles par des services et à justifier le maintien des services par la croissance de la demande. Deux forums économiques ont aussi été organisés dans la foulée du Diagnostic : en février 2008, ce fut le Forum sur les nouvelles approches économiques de la forêt et, en janvier 2009, la Journée de réflexion sur l'agriculture et l'agroalimentaire. « Quand on fait le post mortem [du Diagnostic territorial], 6 ou 7 ans plus tard, on se dit que ça va avoir valu la peine parce que ça a donné des résultats concrets » (E).

En fait, c'est une démarche alternative, celle de la mise en œuvre du Tableau de bord des communautés de l'Estrie (TBCE), qui a sans doute profité du Diagnostic territorial, mais qui l'a un peu éclipsé pour le déploiement d'actions concertées de développement. Suite à la tenue en 2000, 2002 et 2004 d'une série de colloques régionaux sur le développement des communautés, organisés par le réseau estrien de la santé et des services sociaux, l'Observatoire estrien en développement des communautés (OEDC) a été créé en mars 2006. Dès 2007, l'OEDC met en marche l'élaboration et la mise en œuvre du Tableau de bord des communautés de l'Estrie (TBCE) (Laforme, 2010 : 99). Le TBCE est un « outil participatif de caractérisation du potentiel des communautés » (Allaire *et al.*, 2012 : 2), dont la mise en œuvre a eu un impact significatif dans la mesure où elle visait un arrimage avec les acteurs du développement des communautés dans chacun des territoires de MRC. Dans la MRC du Haut-Saint-François elle a trouvé un terrain propice grâce au comité réuni par

[3] Au Canada, le canton est une division cadastrale de type britannique représentant environ 100 milles carrés (± 10 milles X 10 milles), soit environ 260 km² (± 16 km X 16 km).

l'OC du CSSS : « L'expérimentation du TB a permis de rassembler des agents de développement autour de la question du DC, ce qui a mené à la création du GAC-HSF […]. Ces agents de développement se connaissaient, mais n'avaient pas d'opportunités fréquentes de travailler ensemble » (Idem : 6). Le comité de mise en œuvre du TBCE est devenu en 2011 le Comité d'accompagnement des communautés. En mai 2012, ses membres ont choisi de se désigner comme le Groupe d'accompagnement des communautés (GAC) du Haut-Saint-François.

Le Collectif territorial est issu d'une initiative du directeur général de la Commission scolaire des Hauts-Cantons[4]. Suite aux travaux d'un comité sur la réussite éducative (2005-2010) qui réunissait les divers partenaires des MRC de son territoire, il a lancé en janvier 2007 une invitation aux directions générales du CLD, du CLE et du CSSS du Haut-Saint-François à jeter les bases d'un comité pour faire en sorte que les programmes gouvernementaux soient organisés de façon à prendre en compte la réalité rurale. Ce comité a obtenu en avril 2008 un soutien financier de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Estrie, ce qui lui a permis d'embaucher une ressource qui allait devenir le coordonnateur du Collectif territorial. On lui a donné comme premier mandat de préparer le *Rapport de documentation sur la modulation de programmes et de services sur le territoire de la MRC Haut-Saint-François* que le Comité a publié en mars 2009. Cette expérience a suscité la volonté de « travailler ensemble » de telle sorte que les quatre partenaires du départ se sont alors adjoint la préfète de la MRC et les directions générales du CJE et de la SADC. Sur la base du *Rapport*, la SADC a obtenu du Secrétariat rural d'Agriculture Canada, une subvention de soutien de trois ans, d'octobre 2010 à mars 2013, qui a permis d'embaucher à temps partiel le coordonnateur. C'est à partir de ce moment que le groupe s'est désigné comme le Collectif territorial du Haut-Saint-François. Cette dénomination valorisant la dimension territoriale a été retenue parce que « c'était exactement la dynamique que l'on voulait » (E).

La mise en œuvre du *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale* (PAGSIS)[5] a suscité la création d'une troisième instance, Solidarité Haut-Saint-François (S-HSF). Ce comité axé spécifiquement sur la mise en œuvre locale du PAGSIS a été créé en mai 2011 par le Collectif territorial et entériné le 21 septembre de la même année par le conseil de la MRC « comme instance de concertation pour réaliser le plan d'action S-HSF 2011-2015 en lien avec l'Alliance estrienne » (S-HSF, 2012 : 5). Solidarité Haut-Saint-François compte 12 membres : 2 OC et la direction du CSSS, la direction du CLE, le directeur

[4] La Commission scolaire des Hauts-Cantons dessert la MRC de Coaticook ainsi qu'une grande partie des MRC du Granit et du Haut-Saint-François.

[5] Le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015* constitue la deuxième génération du plan d'action que le Québec s'est engagé à déployer pour atteindre l'objectif d'être « l'une des sociétés les plus inclusives » en adoptant en 2002 la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sa mise en œuvre a été confiée aux conférences régionales des élus avec mandat de créer à leur échelle une alliance pour la solidarité.

général de la MRC qui est aussi à la direction générale du CLD, la direction du Centre d'éducation des adultes, la direction du CJE, 3 directions d'organismes communautaires (CDC, CAB et Cuisines collectives) et le coordonnateur du Collectif territorial. Un siège existe aussi pour la préfète de la MRC, mais celle-ci ne participe pas aux travaux.

Le tableau 2 présente un aperçu chronologique des étapes de mise en place du Collectif territorial et du GAC. Les entrées en italique indiquent des événements ou des interventions qui ont eu une incidence dans cette démarche, tout en relevant d'instances sous régionales, régionales ou nationales. C'est le modèle de double coordination pour le développement d'un territoire local que la recherche veut explorer. Les prochains chapitres permettront une présentation étoffée du Collectif territorial et du Groupe d'accompagnement des communautés.

Tableau 2 – Chronologie des démarches de développement du HSF

	Collectif territorial	Groupe d'accompagnement des communautés
2006	Diagnostic territorial de la SADC	*Mise en place de l'Observatoire estrien en développement des communautés*
2007	*Politique nationale de la ruralité II* Le DG de la Commission scolaire des Hauts-Cantons réunit les directions du CLD-MRC, du CLE et du CSSS	*Mise en œuvre du TBCE*
2008	Comité pour la modulation des programmes : subvention de la CRÉ pour l'embauche d'un rédacteur	
2009	Élargissement du comité avec la préfète et les directions de la SADC et du CJE Rapport soumis au Secrétariat rural d'Agriculture Canada en mars Élection d'une nouvelle préfète et renouvellement du conseil de la MRC	Comité de mise en œuvre du TBCE dans le Haut-Saint-François Expérimentation à Weedon et Dudswell
2010	Subvention du Secrétariat rural et embauche du coordonnateur : le comité devient le Collectif territorial	*Publication du PAGSIS (juin)*
2011		Création en juin du Comité d'accompagnement en développement des communautés (CADC) et mise en ligne du blogue « Avenir HSF » Accompagnements : • Chartierville (20 août) • Newport (1er novembre) Reconnaissance par le Collectif territorial en septembre
	Création de Solidarité Haut-Saint-François Le Haut-Saint-François fou de ses enfants *Création de Mobilisaction Estrie en préparation de l'URQ 2013*	
2012		Accompagnements : • Newport (7 février) • Scotstown (24 mars) Le CADC devient le GAC en mai Le GAC présenté à l'AGA de l'OEDC en juin Accompagnement : • Lingwick (26 septembre) Octobre : Préparation de l'URQ
2013	Rapport des réalisations par le coordonnateur du Collectif	Accompagnement : • Dudswell (2 février) URQ en Estrie (9-13 septembre) : le 10 le HSF est l'hôte de l'événement et reçoit les participants aux 7 ateliers qui présentent autant de « clés pour sortir des crises »

3. Le Collectif territorial du Haut-Saint-François

Formé à l'automne 2010, le Collectif territorial du HSF regroupe les directions générales de la Commission scolaire des Hauts-Cantons, du CLD et de la MRC du HSF, de la SADC du HSF, du CSSS du HSF, du Carrefour jeunesse emploi du HSF, du Centre local d'emploi HSF-Le Granit, de même que la préfète élue de la MRC qui s'est cependant retirée au moment des tensions sur la fusion des CSSS. Le Collectif est assisté dans ses travaux par une personne à la coordination qui assure aussi le lien avec le Groupe d'accompagnement des communautés du HSF (GAC) ainsi qu'avec les autres instances de concertation du territoire. Le groupe qui n'a pas de personnalité juridique, est présidé par le directeur général de la Commission scolaire qui « a été à l'origine des discussions » (E). Cette fonction correspond davantage à une position de service qu'à un statut prépondérant dans le groupe. On compte sur lui pour animer les réunions, fournir du soutien logistique, favoriser les échanges, etc.

La démarche a débuté en 2007 dans le prolongement de la planification stratégique de la commission scolaire. Un groupe d'intervenants intersectoriels réunis autour de la réussite éducative dans le Haut-Saint-François attirait l'attention des dirigeants sur la problématique de la modulation et de l'adaptation des programmes gouvernementaux. De plus, les services aux entreprises souhaitaient développer les liens avec les entreprises locales et le CLD afin de mieux répondre aux attentes du milieu (E). La direction de la Commission scolaire a pris l'initiative et l'invitation a rencontré un accueil particulièrement intéressé de la direction de l'époque du CSSS, qui avait une vision et des convictions affirmées pour le développement des communautés (E). Au point de départ, les discussions plutôt informelles ont permis aux directions de se connaître : « On n'avait pas d'orientation précise » (E). Rapidement s'est affirmée « une préoccupation commune qui est notre population » (E) : tous avaient à cœur que les résidants du Haut-Saint-François reçoivent de meilleurs services de chacun des établissements.

Un premier enjeu a rapidement permis de faire cause commune. La Commission scolaire et « l'ensemble des secteurs de développement du territoire », précise le document sur la mise en œuvre du Collectif territorial, étaient « aux prises avec la problématique récurrente et commune de modulation des programmes gouvernementaux qui limitait ou empêchait l'offre et l'accès de services en ruralité » (Collectif, 2013 : 1). Les services de garde, à titre d'exemple, exigeaient un minimum de 15 enfants alors qu'il n'y en a pas autant dans les écoles de Scotstown ou de La Patrie. Comment dans ces conditions attirer de jeunes familles pour lesquelles ces services sont essentiels ? Cela vaut aussi dans le domaine du développement économique où « les exigences de mise de fonds sont les mêmes à Boucherville qu'à Lingwick » (E). L'imposition de quotas quantitatifs dans l'organisation des services ne permet pas le meilleur usage des ressources en milieu rural. Il vaudrait mieux dans certaines circonstances intensifier les interventions plutôt que respecter des normes inapplicables dans de petites municipalités de moins de 1 000 h. La recherche de solutions

est donc devenue un enjeu partagé. Unir les forces des différentes directions locales pour faire des représentations, créer en somme « une force de frappe » (E) qui permettrait peut-être d'obtenir des assouplissements favorables à l'organisation des services de proximité dans les petites collectivités.

Pour concrétiser son action, le Collectif avait besoin de financement. Il a donc présenté une demande à la Conférence régionale des élus de l'Estrie afin d'étayer ses revendications quand à la modulation des programmes. La demande a été favorablement reçue et le 30 avril 2008 le Collectif disposait des ressources nécessaires à l'embauche d'une ressource pour établir un diagnostic précis. Le *Rapport de documentation sur la modulation de programmes et de services sur le territoire de la MRC Haut-Saint-François,* produit en mars 2009, a servi de base à la demande de subvention au Secrétariat rural d'Agriculture Canada pour créer le poste de coordonnateur. Fort d'un financement sur trois ans (avril 2010-mars 2013), le Collectif a eu la possibilité de développer son identité.

3.1. Une table de dirigeants, qui exerce un leadership dans le milieu

S'il permet d'agir de façon concertée, le Collectif ne veut pas être une simple « table de concertation ». Il réunit des gestionnaires qui sont capables « de prendre une décision sur le champ » (E) et d'en porter la responsabilité. Cela permet d'éviter les « effets de yoyo » caractéristique des instances où les gens n'ont pas le pouvoir de décider et doivent retourner systématiquement à leur organisme avant de s'engager. « C'est une table de dirigeants où on souhaite avoir un leadership au niveau de notre milieu » (E). Maintenant reconnue « comme une table significative », l'initiative a suscité au départ la méfiance de certains organismes qui craignaient les jeux de pouvoir d'une instance réunissant des directions générales (E). Il est maintenant acquis que le Collectif favorise le développement de la capacité d'action du Haut-Saint-François : « Les collectivités se développent comme ça ! Tu as beau mettre les structures et les instances que tu veux, ce qui fait la différence dans une communauté ce sont les leaders » (E).

Le Collectif a établi « les conditions essentielles à la mise en place d'un partenariat collectif » (E). Sa création a permis aux directions de se côtoyer, de partager leurs informations, de se reconnaître mutuellement de sorte qu'elles sont en mesure de s'engager ensemble. « J'ai trouvé que depuis quatre ans, on avait quand même évolué, je dirais, en maturité de groupe et de cohésion de groupe. […] On s'est trouvé une erre d'aller, une façon de travailler ensemble » (E). La capacité d'action du Collectif repose sur la complémentarité et la mise en commun des expertises et des ressources sectorielles de ses membres : « Lorsqu'on donne une priorité à un projet et qu'on le soutient, on identifie un porteur et on va mettre à contribution nos ressources » (E). Lorsqu'un programme comme le Plan d'action régional pour la solidarité et l'inclusion sociale (PARSIS) est arrivé de la CRÉ, le Collectif a choisi de s'en mêler en identifiant « la bonne personne pour nous représenter au régional » (E). Il a aussi pris l'initiative de former un comité pour définir la stratégie locale.

C'est ce qui a permis au Haut-Saint-François d'être la première MRC en mesure de mettre en œuvre le programme. « Je trouve que c'est un beau modèle et c'est un modèle efficace » (E).

Les organismes du Haut-Saint-François assumaient leur mission et savaient, à l'occasion, développer des actions communes. Ce que le Collectif a ajouté, c'est une meilleure connaissance mutuelle et une capacité de susciter l'adhésion des organismes à des projets communs : « À partir du moment où se dégage une vision commune ou un projet commun, même si ce n'est pas dans leur mission, ils embarquent. Ça c'est l'évolution » (E). Ça fait en sorte que chacun des membres du Collectif peut tenir compte des priorités communes dans l'organisation de ses ressources.

Quand le Collectif choisit une orientation, « on est tous d'accord que c'est la meilleure solution » et on sait que l'on peut miser sur des « énergies toutes alignées à la même place » (E). Le Collectif ne se mêle pas « de la poutine de tout le monde » (E). Chacun conserve ses responsabilités et sa mission, mais lorsqu'un projet est identifié, devant le fait qu'il n'y a pas de budget additionnel pour en soutenir le développement, chacun se trouve donc devant la nécessité de réaffecter ses propres ressources en conséquence. Il y a des situations qui peuvent se régler directement au Collectif quand les orientations des organismes le permettent. Lorsque les enjeux débordent les marges de manœuvre de l'un ou l'autre membre, on revient aux instances décisionnelles de chacun. Ce mode respectueux des missions, c'est « ce qui a créé un climat de confiance dans la MRC » (E). Les conseils d'administration et le conseil de la MRC savent que leur participation au Collectif ne les engage pas les yeux fermés dans des actions qui dévient de leurs propres priorités. « C'est un carrefour intéressant d'informations stratégiques » (E). Ces retours aux conseils d'administration ne concernent toutefois que les grandes lignes des projets de façon à respecter le « privilège d'avoir accès à de l'information » et à préserver la « confiance l'un à l'autre » (E) dans les échanges au Collectif. En fait ce qui est en jeu c'est l'équilibre des rapports démocratiques dans et entre les organismes concernés.

On peut toutefois se demander si ce mode respectueux de l'autonomie de chaque partenaire et de la concertation des directions permet de mobiliser les organismes représentés au Collectif dans des projets collectifs. Le Collectif souhaite être le lieu « où on peut recevoir les problématiques des groupes […] on les met sur la table pour travailler ensemble dans chacune de nos missions » (E). La grande faiblesse de l'action concertée c'est toutefois de ne solidariser que les personnes assises autour de la table parce qu'elles arrivent difficilement à faire circuler l'information dans leur propre organisation. Cette situation se vérifie d'autant plus que l'organisme est de grande taille comme c'est le cas des grands établissements de services publics.

Le Collectif s'inscrit au point de convergence des missions spécifiques des organismes ce qui permet de faire émerger des lieux d'action partagés. La mise en commun des

orientations sectorielles et le partage d'information sur les programmes et les ressources font en sorte que chacun voit mieux ce qu'il peut offrir ou attendre des autres. Plutôt que de se situer chacun sur son territoire, on se voit comme « complémentaires au service d'un plan d'action du Haut-Saint-François » (E) même si ça demeure au niveau de projets spécifiques. Par exemple quand, dans le dossier du transport collectif, le CSSS dégage une personne capable de fournir « une analyse de toute la clientèle, c'est de l'or ! Et c'est un fruit du Collectif ça » (E). En retour, pour le CSSS il est très avantageux que les personnes aient la possibilité de venir y recevoir des services plutôt que d'avoir à assumer d'importants frais en salaires et déplacements pour rejoindre ces personnes chez elles alors qu'en leur en donnant les moyens elles sont en mesure de se déplacer. Sa contribution s'en trouve payée de retour. La mise en œuvre du PARSIS a aussi été un exercice de leadership partagé. C'est le Collectif qui a identifié S-HSF comme porteur, ratifié les choix de priorités et mandaté le coordonnateur pour accompagner tout le processus. Comme les rapports du Collectif avec les organismes sont clairs, « tout le monde se sent impliqué et soutenu pour faire une vraie job de développement » (E).

Le Collectif ce « n'est même pas une organisation » (E), il existe par ce qu'il fait. Lorsqu'un diagnostic est établi et que les discussions ont permis d'identifier où on souhaite aller, « on travaille sur les projets » (E). Il n'est pas toujours évident d'identifier un noyau commun aux diverses missions sectorielles en présence. Certains se sentent plus à l'aise sur le terrain sociocommunautaire, d'autres sur le terrain socioéconomique. Chaque établissement institutionnel intervient en vue d'une mission fortement marquée par le découpage sectoriel de l'administration publique. C'est la prise en compte de la qualité de vie du milieu qui devient le point de rencontre de ces responsabilités sectorielles. C'est cette perspective partagée qui permet que les énergies soient « toutes alignées à la même place » et « qu'il y [ait] une belle force d'impact quand on avance dans des dossiers » (E). Le mode du consensus pour choisir des projets fait en sorte que l'organisme porteur peut compter sur le soutien des autres partenaires. Le rythme des rencontres du Collectif est assez soutenu pour que les membres soient au fait des projets en cours et puissent développer au bon moment des stratégies d'intervention, voire susciter de nouveaux partenariats et accompagner les porteurs.

Le Collectif développe un leadership territorial. La fusion des commissions scolaires il y a quelques années, le projet de fusion des CSSS, la régionalisation des programmes confiés à la conférence régionale des élus, les fermetures de services, etc. sont autant de transformations qui ont pour effet d'éloigner les établissements des citoyennes et citoyens. Le risque de ces choix politiques c'est de déterritorialiser les services publics et de rendre problématique l'occupation du territoire. Le Collectif ouvre des possibilités de faire la démonstration que les établissements peuvent demeurer près de leur population en intervenant ensemble : « Il y a plein d'organismes sur le territoire qui ont chacun leur

mandat, mais quand ils se mettent ensemble, Wow ! Que de dynamisme ! Et la force que ça peut apporter ! » (E).

Le leadership territorial doit permettre aux communautés d'avoir accès aux ressources dont elles ont besoin pour se prendre en main. Cela ne passe pas seulement par les budgets, mais aussi par les façons de faire : « On n'a pas nécessairement besoin de plus d'argent. Ce n'est pas ça le problème. Laissez-nous des marges ! » (E). Les directions locales d'établissements institutionnels qui sont au Collectif considèrent qu'elles ne sont pas là « pour revendiquer » (E), mais qu'elles peuvent s'entraider à gérer leurs programmes sectoriels de façon à « convaincre le central qu'il devrait changer ses façons de faire » (E). Les programmes descendent de façon sectorielle, mais les dirigeants peuvent les moduler lorsque l'« offre de services est flexible dans nos mesures pour certains projets » (E). Lorsqu'une situation locale est jugée prioritaire, « chacun peut regarder dans sa mission quel bout il peut faire » (E). Les directions occupent donc l'espace dont elles disposent pour travailler ensemble plutôt que d'investir « une énergie folle à tenter de convaincre le central qu'il devrait changer ses façons de faire » (E). D'ailleurs, leur position de gestionnaires comporte une exigence de réserve politique : « Je ne serais pas à l'aise d'aller au niveau de la ministre » (E).

3.2. La coordination : un acteur déterminant

Le mode de fonctionnement du Collectif a mis deux ou trois ans à se mettre en place, mais avec l'embauche d'une personne à la coordination les directions ont maintenant les moyens de mettre en œuvre ce qu'elles décident :

> Le coordonnateur a le mandat de développer des liens opérationnels entre le *Collectif* et les lieux de concertation sur le terrain. Il doit apporter au *Collectif* les avancées et les problématiques que rencontrent les intervenants sur le terrain et sur cette base, les dirigeants se concertent pour permettre des marges de manœuvre à leur portée et pour réaliser des représentations aux paliers régional et national pour faire valoir les besoins de modulation en milieu rural. (Collectif territorial, 2013 : 2)

En tant que « bras opérationnel du Collectif » (E), le coordonnateur est en mesure de faire circuler l'information entre les personnes identifiées pour porter les projets ou fournir des ressources pour leur réalisation. C'est lui qui assure la liaison avec le GAC où il siège comme membre avec les autres agents de développement. Il accompagne tous les comités responsables des actions et il informe les directions de l'avancement des mandats. Les directions n'ayant pas le temps de faire ce travail de liaison entre les acteurs ont cependant besoin d'être bien au fait de ce qui se passe. Le coordonnateur est « un acteur clé » pour l'efficacité du Collectif où il exerce, entre autres, un leadership de processus. C'est lui qui aide les directions à identifier les points de convergence de leurs planifications respectives (E), ce qui leur permet de travailler ensemble sur les mêmes problématiques et d'identifier

des solutions partagées et adaptées au territoire (E). En assurant l'aller-retour entre le Collectif et le GAC, il favorise une convergence de leurs actions respectives (E).

Employé du Collectif, il jouit d'« une forte crédibilité » dans le milieu et exerce « un pouvoir d'influence » (E), notamment parce que « c'est quelqu'un qui possède l'information et qui la transmet aux autres » (E), mais aussi quelqu'un qui porte « une vision » (E). C'est un intervenant expérimenté « habitué à travailler en concertation » (E) qui sait amener tout le monde « vers des objectifs réalisables, avec un bon dosage » (E). Détenteur d'une maîtrise en géographie et aménagement, retraité de la haute administration publique, le coordonnateur a une solide expérience puisqu'il a œuvré durant 32 ans dans six ministères. Il assure un processus de décision dans lequel tous les chantiers sont portés par le Collectif. Son influence a été importante pour légitimer la création du GAC auprès du Collectif (E). Sa fonction est déterminante pour les comités et pour les agents qui participent au GAC, puisqu'en assurant le lien avec les directions il peut garantir l'appui institutionnel aux actions entreprises. Si quelque chose accroche, il est en mesure de soutenir la recherche de solutions parce qu'« il est partout » (E). De concert avec les directions regroupées au Collectif, les agents du GAC et les autres acteurs du milieu, il intervient lorsque surviennent des tensions dans certains dossiers de façon à favoriser des rapports les plus harmonieux possible dans le milieu.

Si la coordination venait à disparaître, le Collectif pourrait continuer sa démarche, mais ce serait nettement plus difficile d'être efficace : c'est une condition de « continuité dans les actions, de cohérence et de cohésion » (E). Au terme de la subvention, en mars 2013, les ressources du Collectif se limiteront à l'engagement des membres de fournir chacun 1 500 $, pour un total de 9 000 $ par année. Sur une base locale, « ce n'est pas tout le monde qui est capable de contribuer » (E), le Collectif aurait besoin d'un financement supplémentaire pour disposer d'une vingtaine de milliers de dollars. On espère obtenir une subvention discrétionnaire du MAMROT qui, à cet égard, a manifesté « un certain intérêt » (E).

3.3. Réalisations et perspectives

Les démarches portées par le Collectif sont « très proches » des préoccupations des milieux : « Les préoccupations qui sortent des milieux, ce sont des préoccupations pour des services de proximité, pour la vitalité de la municipalité » (E). Le document intitulé *La mise en œuvre du Collectif territorial, les grandes étapes temporelles* fait état du « développement de nouveaux partenariats autour de chantiers stratégiques et d'actions concrètes » et il en identifie 5 :

1) « nouveau service [de garde] en milieu familial pour la clientèle scolaire et 13 nouvelles places en CPE » ;
2) « accompagnement de 4 communautés […] 12 comités locaux » en développement des communautés ;

3) « plan d'action 2012-2015 pour la MRC » dans le cadre du PAGSIS, porté par Solidarité-Haut-Saint-François et comportant 6 chantiers ;
4) « Regroupement Haut-Saint-François Fou de ses enfants » avec l'appui d'Avenir d'enfants ;
5) « mise sur pied d'un nouveau service en matière de transport collectif ».
(Collectif, 2013 : 2-3)

Outre les nouvelles places en CPE à La Patrie, la modulation permet un abaissement de la norme de sorte qu'on peut financer les services de garde en milieu scolaire dès que 6 plutôt que 15 enfants y sont inscrits à plein temps : « d'ici une ou deux années, il y aura des services de garde partout » (E).

L'accompagnement des communautés s'est fait dans les municipalités de Chartierville, Scotstown, Newport et Dudswell situées dans « la couronne qui était la plus dévitalisée, défavorisée, c'est de là que les demandes sont venues en premier » (E). Ces démarches débutent par un événement permettant de consulter la population sur « ce qu'ils veulent développer dans leur milieu, c'est quoi leurs projets pour l'avenir » (E). Ce premier contact suscite la formation d'un ou de quelques comités pour prendre en main les projets identifiés. « Dans toutes les municipalités où on a travaillé, on voit des impacts » (E) : par exemple, un comité d'embellissement a réussi à fleurir le perron de l'église et améliorer les trottoirs ; à Chartierville, un comité est en train de réaliser un projet écologique pour lequel « ils ont déjà fait l'achat de terres en plein centre du village » (E) : l'Écohameau La Source (http://ecohameau.wordpress.com/).

Pour la mise en œuvre du PAGSIS, six chantiers ont été identifiés sur une base consensuelle dans le cadre de Solidarité Haut-Saint-François, un « Collectif élargi » pour des fins opérationnelles. Ces chantiers ce sont : (1) « Dans un esprit de continuum » pour éviter les passages à vide entre les ressources et services pour les personnes en inclusion sociale et économique ; (2) « On t'accompagne » pour les décrocheurs et les jeunes à risque de décrochage ; (3) mise sur pied d'un plateau de travail ; (4) le plan triennal pour le développement des enfants de 0 à 5 ans du Regroupement Haut-Saint-François Fou de ses enfants ; (5) la structuration de l'offre de services et du financement de la sécurité alimentaire ; et (6) le service de transport collectif sur rendez-vous de la MRC. Ces projets s'inscrivent dans le cadre de référence de la concertation locale pour la solidarité et l'inclusion sociale que schématise le tableau 3 (p.28).

Le continuum de ressources et de services a été créé suite à un forum tenu en avril 2010 pour établir des liens fluides entre chacun des intervenants de première ligne qui reçoivent une personne en cheminement vers l'inclusion sociale et économique. L'objectif c'est de diriger et même d'accompagner la personne vers la bonne ressource pour la soutenir. Le *Carnet des repères de base* est accessible en ligne (http://haut-saint-francois.qc.ca/carnet-de-reperes-de-base/). On a créé pour les jeunes décrocheurs, la passerelle « On

t'accompagne ». Le CJE, la Commission scolaire et le CLE auxquels s'ajoutent le coordonnateur et le CSSS, forment un comité pour les cas lourds. Ils travaillent pour « fermer le trou du filet de services » (E). Autour du projet Valoris[6] que le CLD et la MRC souhaitent installer à Bury comme créneau d'excellence, le CLE a proposé de développer un plateau de travail pour les personnes éloignées du marché du travail. La Commission scolaire pour sa part développe de nouveaux créneaux pour répondre aux besoins de l'entreprise et propose des mesures de retour aux études.

Tableau 3 – Cadre de référence de Solidarité Haut-Saint-François

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA SOLIDARITÉ ET L'INCLUSION SOCIALE DANS LE HSF

PRINCIPES DE L'ALLIANCE CRÉ de l'Estrie	ORIENTATIONS DU COLLECTIF TERRITORIAL	RESPECT DU CADRE DU PLAN ATI ET ARRIMAGE DES THÉMATIQUES	ÉQUILIBRE POPULATIONNEL	LOGIQUE, CONCERTATION ET PARTENARIAT
Participation des citoyens et des communautés aux décisions; *Empowerment*; Concertation et projets structurants; Partenariat élargi, de nature intersectorielle; Vision digne et globale de la personne; Complicité des acteurs régionaux avec les milieux locaux; Pérennité des impacts et des effets.	Mettre à jour le plan actuel en ayant en tête les éléments suivants : 1. Cesser de faire des constats et utiliser l'énergie pour passer à l'action; 2. Profiter des conjonctures favorables sur notre territoire; 3. Considérer les orientations du PAGSIS concernant l'amélioration des conditions de vie des personnes et des familles à faible revenu; CONDITIONS DE RÉUSSITE : Pour chacun des projets retenus, s'assurer qu'un porteur soit identifié au sein du comité et qu'il puisse rassembler des partenaires de différents horizons pour renforcer la solidarité sur le territoire autour de son projet; Un projet par porteur à la fois : Il faut vivre des réussites.	**Priorité stratégique 1 : Le réseautage** - Tissu social, familial ou d'entraide - Réseau entre les organismes et les partenaires : La création du Collectif et de son mode de fonctionnement ainsi que la mise en place du comité sur la solidarité et l'inclusion sociale avec un partenariat élargi de nature intersectoriel constituent une réponse significative à ce besoin. **Priorité stratégique 2 : Les besoins de base** L'accès aux services et aux diverses ressources d'aide. **Priorité stratégique 3 : L'inclusion sociale** Mise en mouvement, augmentation de l'employabilité, intégration à l'emploi, maintien en emploi.	S'assurer d'avoir une portée sur l'ensemble de la population du territoire dans l'optique d'un continuum entre les groupes d'âge : Enfance Jeunesse Familles Adultes Aînés Transversale	**À la base :** - Porteur de dossier - Projet structurant - Projet de nature intersectorielle **Fonctionnement en comité :** - Circulation de l'information; - Échange sur les problématiques et sur les difficultés rencontrées; - Échange sur les projets et possibilité pour chacun de dire ce qu'il peut faire pour aider à la réalisation. **Synergie avec les partenaires :** - Chercher la collaboration de la table de concertation concernée pour élargir la solidarité; - Assurer le suivi auprès des décideurs et des dirigeants par la voie du Collectif territorial; - Le groupe de partenaires pour la solidarité sociale du HSF assure le lien avec l'Alliance; - Pertinence de développer un langage commun.

(S-HSF, 2012 : 13)

6 « Valoris est un parc éco-industriel dans lequel on retrouve un lieu d'enfouissement technique (LET), des industries (et bientôt un centre de tri, une usine de biométhanisation) pour valoriser les matières résiduelles et minimiser leurs impacts sur l'environnement. Son site de 200 hectares à Bury mise sur une synergie industrielle pour partager des ressources entre partenaires. » (http://www.valoris-estrie.com/)

Le Haut-Saint-François Fou de ses enfants est un regroupement de 12 partenaires qui appuient Avenir d'enfants : le Collectif territorial et 3 de ses membres (le CJE, le CSSS et la Commission scolaire), la CDC et 3 de ses membres, le Bureau coordonnateur des services de garde, le Haut-Saint-François en forme et deux organismes estriens. Dans le but de « connaître les besoins et préoccupations des parents ayant des enfants de 0-5 ans » (*Journal Le Haut-Saint-François*, 22 mai 2012), le regroupement a lancé en mai 2012 le sondage « La Voix des parents ». Les résultats de cette consultation constituent la base du plan d'action local permettant d'obtenir le soutien financier d'Avenir d'enfants.

Le soutien du PAGSIS à la création d'« un service de transport sur réservation » (E) a permis l'embauche d'une personne experte pour développer le projet. Toutes les institutions locales ont été mises à contribution, en fournissant des ressources en personnel ou en espace de travail pour développer ce service. Ce type d'engagement rendu possible par la concertation des directions au niveau du Collectif a fait la différence : « les gens savent que les leaders en ont fait une priorité » (E).

Les partenaires du Collectif ont tous intérêt à ce que le milieu ne se dévitalise pas et tous accueillent favorablement « les initiatives qui sont de nature à amener un petit peu de vitalité dans les milieux » puisque « ça permet de garder les services » qu'ils ont la responsabilité de dispenser (E). À cet égard, tout en reconnaissant les limites politiques de leur action, ils expriment de la satisfaction pour leurs réalisations : « Au plan social, je pense que oui on a une petite avancée parce qu'il est plus facile de se rallier autour d'une cause commune » (E). Ils « ont bâti sur le tas », mais l'expérience acquise permet d'envisager que « ça va être encore plus fort » (E). Bref, on parle d'« un vent de dynamisme » (E).

Ce qui reste à faire, c'est renforcer la notoriété du Collectif de telle sorte « que les gens dans la MRC se disent si on a une problématique de dossier, on pourrait s'adresser au Collectif » (E). Le Collectif ne peut pas « tout prendre ou tout régler » (E), mais il pourrait rapidement mettre à contribution de façon coordonnée les ressources des établissements locaux. Les acteurs des organismes locaux savent à quoi s'en tenir, notamment parce toutes les instances de concertation ont été rejointes par le coordonnateur. À preuve, « les gens sollicitent notre avis » (E). Par contre au niveau de la population, il n'y a pas suffisamment d'énergies disponibles pour faire circuler efficacement cette information. Le sentiment des membres du Collectif c'est de manquer « une belle occasion de développer la fierté » parce que « la communauté ne sait pas ce qu'on fait » (E). En même temps, « ça prend un temps pour que la population nous donne une reconnaissance » (E) et comprenne ce qu'elle peut attendre du Collectif. Le crédit des actions et des projets va d'abord aux organismes et aux intervenantes et intervenants qui en sont directement les porteurs.

Au terme du projet soutenu par le Secrétariat rural d'Agriculture Canada, « quand on fait le post mortem de l'ensemble de nos trois ans […] on a toujours réussi à dépasser nos objectifs, tant en implication des organismes du milieu qu'en termes de résultats » (E).

3.4. Le test des situations problématiques

S'il a incontestablement réussi à faire progresser la capacité d'action concertée dans le Haut-Saint-François, le Collectif ne peut éviter le test des divergences, voire de situations conflictuelles. Les personnes qui représentent un organisme, participent au Collectif avec les préoccupations de leur secteur, mais aussi avec leurs forces et leurs limites. Sur certains enjeux, elles peuvent très bien se sentir moins interpellées ou en-dehors de leur champ de compétence. Tous s'accordent sur la concertation pour coordonner les ressources en fonction de la réalisation de projets, mais certains doutent de la pertinence ou de la faisabilité d'une intégration des plans d'action sectoriels dont ils ont la responsabilité. Il ne semble pas toutefois que cette difficulté rende le climat moins propice aux discussions sur les problématiques du milieu. Le fait que l'on ait été en mesure d'aligner les réalisations dont fait état le bilan, et l'appropriation d'un discours partagé, constatée dans les entrevues de recherche, sont des indices que les directions présentes au Collectif savent composer avec leurs ancrages sectoriels pour avancer ensemble.

Quelques sources de tension et de questionnement ont été mentionnées au cours de l'une ou l'autre des entrevues. On peut ainsi aligner un certain nombre de questions soulevées par l'un ou l'autre des acteurs rencontrés, mais qui ne sont pas apparues comme des questionnements partagés par tous. Au nom de qui, par exemple, parlent les personnes qui portent plus d'une responsabilité organisationnelle ? (E) Les approches qualitatives ne sont-elles pas une porte ouverte aux consensus mous et aux projets vagues ? (E) Dans une perspective de gestion efficace, faut-il encore accepter que des tables de concertation réunissent plusieurs agents d'un même organisme ? (E) Est-il pertinent que se multiplient autour de diverses tables de concertation les rencontres des mêmes intervenantes et intervenants ? (E) La multiplication d'instances « intersectorielles » résultant de l'addition de programmes qui descendent dans le milieu avec chacun leurs normes, fait dire à une direction que « C'est l'enfer ! » (E). Ne faudrait-il pas concentrer au Collectif toutes les décisions quant aux concertations de façon que chaque direction confie par la suite des mandats précis à son personnel ? Ces derniers n'auraient alors plus besoin de « jaser autour d'une table » pour réaliser leur travail… (E).

Ces questions sur les écueils de l'action concertée soulevées au fil des entrevues ne sont cependant pas le test le plus costaud que le Collectif doive affronter. Certains enjeux divisent le milieu. Ce sont des situations conflictuelles et, au moment de notre collecte de données, trois enjeux ont fait l'objet de remarques dans toutes les entrevues ou presque : le projet de fusion des CSSS, le déploiement local d'Avenir d'enfants et la participation de la Corporation de développement communautaire au Collectif territorial.

La fusion des CSSS

En juillet 2011, le directeur du CSSS du Haut-Saint-François qui avait assumé un leadership important lors de la création du Collectif territorial, quittait son poste pour une promotion dans un autre établissement du réseau. Il n'a pas été remplacé par décision ministérielle, la volonté étant de fusionner les CSSS du Haut-Saint-François et des Sources (Asbestos). Le directeur général des Sources est nommé aussi directeur général du CSSS du Haut-Saint-François et la direction des ressources humaines partagée par les deux établissements est installée au CSSS des Sources. Le nouveau directeur général du CSSS se retrouve au Collectif dans un climat de tension créé par le sentiment de certains acteurs que le regroupement des CSSS constitue la perte d'une ressource locale. Pour les gens du Haut-Saint-François, ces événement changent la « dynamique en quelque part, car ce ne sont pas les mêmes enjeux, ni les mêmes intérêts » (E) qui animent les acteurs locaux. Même si les deux conseils d'administration des CSSS continuent de fonctionner de manière autonome l'un de l'autre, le milieu a le sentiment que seule compte la volonté de fusionner les CSSS et cela génère des tensions.

La MRC et la SADC dont les directions sont membres du Collectif, ont pris publiquement position contre la fusion et une mobilisation s'organise comme l'indique la publication soutenue dans les médias locaux de prises de position qui questionnent le projet. La prise de position de la MRC en faveur du maintien d'un CSSS autonome sur son territoire a fait en sorte que la préfète laisse au directeur général le soin de représenter la MRC et ne participe plus aux activités du Collectif.

Du côté des responsables locaux et régionaux du réseau de la santé et des services sociaux, on considère plutôt qu'une fusion administrative des établissements n'est pas une catastrophe et que, en remettant en question la fusion, les acteurs du milieu interviennent sur un enjeu interne et s'ingèrent dans leurs affaires. Certain évoquent le regroupement des commissions scolaires à la fin des années 1990 qui n'a pas entraîné de changement substantiel ni en terme de ressources ni en terme de services. On a seulement unifié la direction générale. Ce démontre que la perte d'une ressource locale pourrait être compensée par une attention à maintenir de bons liens avec le milieu.

Pour plusieurs acteurs locaux, ce n'est effectivement pas au niveau des services mais au niveau du développement territorial que se pose le problème : « Au plan de la ruralité, du développement de la ruralité, c'est comme fermer une école, c'est comme fermer une église, c'est comme fermer la Caisse populaire. On perd un morceau de ce qui fait la ruralité » (E). Des acteurs locaux y voient une contradiction avec le discours officiel du réseau de la santé et des services sociaux sur le développement des communautés et les actions transversales. Est-ce que, pour des motifs d'économie relativement modeste au niveau de la gestion, on n'oublie pas une cascade de coûts au niveau de la dynamique du milieu, de l'appartenance, de la solidarité de territoire, de la santé de la communauté ? En somme, la question de la

fusion des CSSS apparaît comme un enjeu entre une approche gestionnaire et une approche territoriale de la contribution des établissements publics.

Au niveau de l'action du Collectif territorial, les divergences autour du projet de fusion sont un facteur de freinage dans une démarche axée sur le territoire : « En termes de mobilisation, c'est la catastrophe » (E). La fusion n'a pas été abordée directement au Collectif parce qu'on a choisi de ne pas intervenir sur le terrain politique et que la fusion devenait, à partir des divergences, une question politique. À chacune des rencontres, la direction générale du CSSS présente l'état du dossier, mais on demeure au niveau de l'information puisqu'il n'est pas question d'intervenir dans les rapports du CSSS avec l'Agence de la Santé et des Services sociaux et le MSSS. Il n'en demeure pas moins que cela met en échec la capacité du Collectif territorial d'affirmer le choix d'une approche territoriale ou, à tout le moins, à établir un rapport de force contre des politiques nationales centralisatrices et fortement teintées des impératifs de la nouvelle gestion publique.

Le déploiement local d'Avenir d'enfants

La démarche locale d'Avenir d'enfants, une société de gestion financée conjointement par l'État québécois et la Fondation Lucie-et-André-Chagnon, a mis en évidence des tensions existantes entre les institutions locales et le milieu communautaire. La démarche a été initiée en mars 2010 par un organisateur communautaire (OC) du CSSS qui s'est associé la directrice et la présidente de la maison de la famille pour lancer le Haut-Saint-François Fou de ses enfants. Avenir d'enfants a répondu à une demande de soutien financier avant même le dépôt d'un plan d'action afin de permettre au groupe de susciter l'expression du point de vue des parents. La subvention versée à la maison de la famille en tant que fiduciaire a permis de lancer la consultation la « Voix des parents » et d'embaucher une firme de consultants pour animer la planification avec les partenaires. Le consultant n'ayant pas su mener l'opération, on l'a remercié et confié la coordination de la planification à la maison de la famille en plus de son rôle de fiduciaire. Les choses se sont détériorées lors du changement de direction à la maison de la famille. La nouvelle directrice considérait que l'on n'investissait mal des dizaines de milliers de dollars en « concertation » alors que son organisme était sous financé et qu'il « aurait été plus rentable de le faire autrement » (E). La situation a dégénéré et la planification n'a pas été déposée en avril 2013 comme prévu.

Comme le Collectif territorial avait retenu cette démarche dans son plan d'action pour la solidarité et l'inclusion sociale, ses membres ont estimé qu'il y avait « quelque chose de pas sain » bloquant l'accès à un financement substantiel dont le milieu peut difficilement se passer : « S'il y a des problèmes de gestion au sein de l'organisme, on est légitimé de s'en occuper nous autres comme table territoriale parce que c'est un projet de territoire » (E). Le Collectif a donc choisi, de concert avec la majorité des partenaires du Haut-Saint-François Fou de ses enfants, de retirer la fiducie et la coordination à la maison de la famille, de confier la fiducie à la MRC et, à titre transitoire, la coordination à une OC du CSSS. Ce

choix place cependant l'OC en situation ambiguë : elle assume des tâches de direction dans un contexte de polarisation entre institutions et milieu communautaire. L'exercice d'une telle responsabilité qui l'associe à l'un des partis de la situation conflictuelle, est relativement peu compatible avec une posture de soutien aux organismes du milieu qui caractérise les services d'organisation communautaire en CSSS (RQIIAC, 2010 : 78).

Les divergences de point de vue entre les partenaires du Collectif et des organismes communautaires impliqués dans cette démarche ont occasionné un blocage dans le processus de développement du Haut-Saint-François. Les efforts déployés par le Collectif pour clarifier la situation et de trancher le débat ont permis de relancer le Haut-Saint-François Fou de ses enfants. C'est manifestement un indice de capacité à gérer des situations conflictuelles.

La participation de la CDC au Collectif territorial

Le Collectif territorial regroupant les directions des principaux acteurs collectifs du Haut-Saint-François, il serait normal que la Corporation de développement communautaire en tant que « regroupement multisectoriel d'organismes communautaires » y soit représentée par sa direction générale. Ce n'est pas le cas en dépit de demandes répétées formulées par la CDC ce qui fait dire à une personne que l'on a affaire à « un club fermé » (E). Du point de vue du Collectif, l'analyse est divergente. On estime qu'il serait nécessaire d'associer la CDC comme représentant le milieu communautaire pour avoir une meilleure vision du milieu, mais on considère que les conditions ne sont pas réunies pour procéder à une telle invitation. Quelques réserves sont exprimées pour justifier la situation, notamment certaines difficultés dans la dynamique du milieu communautaire antérieures à la création du Collectif territorial.

On considère que le discours communautaire manque de cohérence : « L'une veut ça, l'autre veut autre chose […] chacun tire encore sur son bord de la couverte » (E). Une éventuelle contribution de la CDC au Collectif devrait reposer sur sa capacité de faire valoir un point de vue harmonisé entre les organismes communautaires. On ne veut pas inviter la directrice de la CDC pour qu'ensuite un autre groupe revendique d'être aussi au Collectif parce qu'il soutient un point de vue différent. Ensuite on reproche au communautaire de se présenter avec « un esprit de revendication » (E) alors que formellement les directions ne veulent pas inclure d'action revendicative dans leur démarche. C'est une évaluation sévère d'un milieu qui compte une diversité d'organismes qui peuvent légitimement défendre des points de vue divergents.

Certains expriment cependant une attente à laquelle on considère que la CDC ne répond pas. Ce qui justifierait, selon eux, la participation de la CDC au Collectif serait qu'elle soit porteuse d'une vision communautaire du développement du Haut-Saint-François. Par exemple, on comprend mal que la CDC se soit retirée de la coordination de la mise en œuvre

du PAGSIS. Elle est membre de Solidarité Haut-Saint-François, mais elle en questionne la composition puisqu'on n'y a pas invité de gens qui vivent la pauvreté. Pour des membres du Collectif ceux qui font du développement dans le Haut-Saint-François sont déjà autour de la table et la CDC gagnera sa place quand elle saura manifester plus de volonté d'être partenaire du développement.

On peut ajouter que, dans le cadre du débat sur l'avenir du CSSS, la direction de la CDC qui siège en tant que membre communautaire coopté au conseil d'administration du CSSS, a appuyé le projet de fusion avec le CSSS des Sources. S'il est légitime de faire un tel choix dans un débat démocratique, cette position a suscité un malaise dans le milieu. On s'explique mal cela de la part d'un organisme dédié à l'affirmation du communautaire sur une base territoriale.

La gestion des tensions au Collectif territorial

Le Collectif territorial représente une forme innovante de l'action publique sur le territoire de la MRC du Haut-Saint-François. Comme instance regroupant des dirigeants d'établissements institutionnels, il exerce dans le milieu un leadership de liaison reconnu et entretient, par l'entremise du coordonnateur, des rapports de collaboration avec les intervenants en développement territorial regroupés au GAC. Ces rapports entre les gestionnaires et les ADT ont favorisé la réalisation de projets structurants pour le territoire de la MRC du Haut-Saint-François. Le modèle est sans doute exigeant puisque les directions sont redevables au réseau institutionnel qui les emploie et dont les orientations ne sont pas définies à partir d'un territoire local. Mais on peut considérer qu'il a jusqu'à maintenant passé le test de tensions et conflits à résoudre.

4. Le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François

Le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François (GAC-HSF) « c'est un regroupement d'agents de développement de toute provenance » (E) qui partagent un même territoire d'intervention et dont la vision commune « c'est l'accompagnement » (E). Les membres du groupe sont toutes des personnes salariées dont les interventions relèvent de différentes missions, qui ont constaté l'importance de se mettre ensemble pour « accompagner les petites communautés » afin d'en arriver « à faire le plus d'intégration possible » (E).

Le GAC est issu de la démarche de mise en œuvre du Tableau de bord des communautés de l'Estrie (TBCE) qui coïncidait avec le lancement du second pacte rural dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014. C'est en 2009 que les agents de développement de divers organismes ont uni leurs efforts pour rejoindre les communautés locales du Haut-Saint-François. Constatant l'intérêt de travailler ensemble, le groupe a décidé de poursuivre ses rencontres périodiques. Il s'est constitué en 2011 comme Comité d'accompagnement des communautés (CADC) et a choisi, en mai 2012, de devenir le GAC. À ce moment il regroupait 8 intervenantes et intervenants : l'agente de développement Place aux jeunes du CJE ; l'agent de développement rural, l'agente à la rurbanisation et l'agente de développement immobilier du CLD ; la directrice du développement local de la SADC ; l'OC du CSSS ; la directrice de la CDC et le coordonnateur du Collectif territorial. Depuis l'agente à la rurbanisation et l'agente de développement immobilier, toutes deux employées du CLD, ne participent plus aux rencontres car on a considéré que cela était éloigné de leurs mandats respectifs. S'est ajoutée l'agente de développement local de Saint-Isidore-de-Clifton de sorte que le groupe compte maintenant sept membres.

4.1. Une équipe d'intervention

La mise en œuvre du TBCE dans le Haut-Saint-François s'est amorcée au cours de la période politiquement difficile qui a précédé les élections municipales de 2009 et le renouvellement qui s'en est suivi au conseil de la MRC. L'OEDC souhaitait que chaque territoire se donne une table intersectorielle pour « inciter les milieux à se donner des plans d'action » (Laforme, 2010 : 100), mais le décollage fut difficile parce qu'il y avait de la mobilité au niveau des acteurs locaux et parce que le TBCE présentait une certaine complexité, notamment en terme de nombre d'indicateurs, de sorte qu'il ne correspondait pas aux besoins des agents de développement. De plus les intervenants de l'Observatoire estrien en développement des communautés éprouvaient des difficultés à établir le contact avec les directions des organismes qui composaient alors le Comité de modulation des programmes.

« Quand l'OC a repris ça en main, là c'est parti » (E). Il a d'abord sollicité l'ADR et la directrice au développement local de la SADC pour « faire partie du comité qui serait comme porteur de la démarche » (E). Une première expérimentation à Weedon et

Dudswell en septembre 2009 a mis en évidence la pertinence de la démarche et d'une intervention concertée des agents de développement, mais aussi la nécessité qu'elle reçoive l'appui de leur direction respective. Comme le groupe n'avait pas de statut formel, « on a demandé à l'Observatoire de faire une rencontre des DG » (E) qui ne comprenaient pas la démarche, afin de les sensibiliser à la pertinence du TBCE. Cette rencontre a eu lieu le 14 mai 2010. L'OC a alors dû quitter pour des raisons de santé et c'est quand il est revenu en septembre 2010 que ses représentations auprès du directeur général du CSSS ont décidé celui-ci de prendre du leadership dans ce dossier au Collectif territorial. Ce n'est toutefois qu'au printemps 2011 que le Collectif reconnaîtra la pertinence du GAC sans toutefois appuyer les démarches du Groupe pour définir un « indice Haut-Saint-François ».

Parmi les contraintes du TBCE, la validité statistique des données exigeant de créer des territoires qui s'éloignent des communautés locales d'appartenance, affecte sérieusement leur pertinence dans les démarches d'accompagnement. Regrouper une population de 5 000 habitants dans le Haut-Saint-François n'est possible qu'en ayant recours à des regroupements qui ne sont pas évidents : « On a refait le découpage plusieurs fois » (E). Au même moment, le CLD dans le cadre du Pacte rural souhaitait pour sa part identifier des territoires prioritaires d'intervention. Le comité a finalement choisi d'attirer l'attention sur certaines zones dont il fallait s'occuper « parce que ça [allait] continuer à se détériorer ». On a retenu ce qui convenait dans les indicateurs du TBCE : « on appelait ça "l'indice Haut-Saint-François" » (E). Le potentiel de cet outil est apparu lorsqu'on l'a expérimenté lors de la mise en œuvre du Tableau de bord dans quelques communautés. Mais ce qui fut le plus marquant c'est « la démarche elle-même » (E). Quel que soit l'outil retenu par une communauté, Inode[7] ou le Pacte rural ou le TBCE, il y avait un gain à intervenir ensemble pour accompagner les communautés dans la prise en main de leur développement et « faire en sorte que le monde s'approprie un peu plus son milieu » (E). C'est cette expérience qui a confirmé la pertinence de constituer formellement un groupe d'agents de développement et de l'élargir en invitant le coordonnateur du Collectif territorial, l'agente de migration Place aux jeunes du CJE de même que l'agente à la rurbanisation et l'agente de développement immobilier du CLD. Ce Comité d'accompagnement des communautés (CADC) est devenu le GAC en mai 2012.

L'originalité du GAC c'est de mettre en contact des intervenantes et intervenants qui ont des mandats différents et qui découvrent, en partageant l'expérience d'accompagnement des communautés, une perspective nouvelle. D'abord cela leur donne accès à des informations

---

7 Antithèse de EXode, INode est une « action jeunesse structurante soutenue par le Forum jeunesse Estrie et la CRÉ-Estrie, puis plus récemment le MAMROT et le Secrétariat à la jeunesse » visant à « outiller les acteurs en place pour qu'ils soient en mesure d'interpréter la situation de la migration chez les jeunes et de poser des actions pour l'influencer positivement localement » (http://www.inodeestrie.qc.ca/fr/a-propos/historique-du-projet/00 consulté le 2014-03-10). Dans chaque MRC, c'est l'agent de migration Place aux jeunes du CJE qui est responsable de ce programme régional.

sur ce qui se fait dans les organismes autres que le leur, informations qui risqueraient autrement de ne pas leur parvenir. Les expertises spécifiques des uns et des autres deviennent complémentaires pour mieux ajuster les interventions aux réalités de chaque milieu. En partageant les tâches lors des rencontres de consultation locale, ils constatent aussi l'importance de répartir les suivis en fonction des compétences et des ressources de chacun des organismes auxquels ils appartiennent : « L'avantage de ce groupe c'est qu'on est plusieurs experts différents autour de la table » (E). La plus value apportée par le GAC c'est « un goût de développement communautaire ensemble » (E) qui permet de sortir des actions en silo. « L'objectif du GAC, c'était d'amener les gens à essayer d'introduire dans un seul plan toutes les dimensions » (E). Le défi pour y arriver, c'est de renouveler la compréhension du développement : « Il faut qu'on arrive à faire comprendre aux élus et aux citoyens c'est quoi le développement et qu'est-ce que ça prend comme ingrédients pour qu'il y ait une dynamique, pour qu'il y ait quelque chose qui se passe » (E).

Les membres du GAC partagent la conviction que le développement passe par « se mobiliser pour agir » (08) et « mettre en commun nos pouvoirs » (E). Cette perspective commune qui les anime, est perçue par les gens dans les milieux d'intervention : « Quand on travaille pour le GAC avec les gens, ça fait pas mal consensus » (E). La disponibilité de fonds est un passage obligé pour susciter des projets mobilisateurs. Dans le contexte où les ressources financières sont généralement dédiées à des programmes spécifiques, on peut se demander si l'accompagnement des communautés ne pourrait pas ouvrir de nouvelles perspectives en favorisant le décloisonnement des actions. Les problèmes reliés à l'hyperconcertation qui entraîne une sur-sollicitation sans compensation d'organismes aux ressources modestes, pourraient d'ailleurs trouver une solution dans une approche axée sur « un souci de ne pas dédoubler plein de comités » (E). Si les intervenantes et intervenants apprennent à structurer leurs plans d'intervention en ramenant « tout à un même endroit pour être efficaces », ils peuvent y contribuer. Les gens du GAC sont conscients qu'ils ont encore à « maturer là-dedans » (E), mais ils estiment être en processus pour y parvenir.

La limite d'intervention du GAC, ce sont les énergies disponibles sur le terrain : « On ne fait aucune promotion de ce groupe là » (08). Chacune des personnes qui participe au Groupe, a déjà des mandats spécifiques à remplir pour le compte de l'organisme qui l'emploie. Si l'intervention s'inscrit directement dans la mise en œuvre de ce mandat et ne dépasse pas la disponibilité des intervenants, il y a moins de problème. Mais si elle comporte un déplacement d'énergies, il peut facilement devenir impossible de répondre aux attentes qui pourraient être exprimées par les populations locales que l'on accompagne.

4.2. Les leaders au GAC

L'initiative s'inscrivant dans le prolongement de la démarche du comité de mise en œuvre du Tableau de bord des communautés en Estrie, le CSSS a joué un rôle clé pour favoriser l'avènement du CADC en juin 2011. L'arrivée au CSSS d'un nouveau directeur général et le

retour de l'OC d'un congé de maladie coïncident avec l'embauche du coordonnateur par le Collectif territorial ce qui fait que la conjoncture est particulièrement favorable : « Il y a une espèce d'électrochoc » (E). Les élections municipales de l'automne 2009 ont mis fin à une période difficile pour les instances de coordination. Fort d'une grande complicité avec l'ADR qui a « achalé tout le monde » depuis 2008 afin qu'ils partagent leurs expériences sur le terrain, l'OC rallie la CDC et la SADC et ensemble ils entreprennent d'obtenir l'accord des élus et des directions pour étendre l'expérience d'animation réalisée à Dudswell et Weedon en 2009. « Pour assurer le bon fonctionnement du comité, le CSSS a proposé de mettre sur pied un *exécutif* composé d'un représentant du CSSS (Danyel Bouffard), du CLD (Jerry Espada) et du Collectif territorial (Jean-Guy Tessier). » (*Les composantes du Comité d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François*, sans date, p.2). Ces trois personnes se sont partagé le leadership pour la mise en place du GAC en assumant des responsabilités complémentaires.

Le leadership pour des agents de développement de territoire repose d'abord sur « une volonté de développement de ce milieu-là, un parti-pris pour cette population-là » (E). S'ajoutent une responsabilité du « bien collectif » soit en termes d'économie, de social ou de communautaire, selon le secteur d'emploi, et des compétences pour établir « des relations interpersonnelles parce qu'on travaille avec des humains » (02). Il faut aussi « être capable de compromis, être capable d'adapter, d'ajuster pour que tout le monde se retrouve » dans une démarche de partenariat (E). Enfin, il faut de « l'espace aussi au niveau de leur entreprise, de leur établissement » (E) de même qu'une capacité d'autonomie pour y débattre des enjeux collectifs. Les leaders sont ceux qui démontrent « une vision positive » du projet collectif (E). Un tel portrait suppose une solide expérience et une durée de présence dans le milieu, ce qui caractérise les trois intervenants identifiés comme initiateurs du GAC. L'OC du CSSS et l'ADR du CLD sont, à ce moment, deux professionnels présents sur le terrain depuis plusieurs années et le coordonnateur embauché par le Collectif territorial est retraité de la fonction publique où il a occupé plusieurs postes de haut niveau.

Au moment de la collecte de données, le GAC traversait une période de renouvellement de son leadership. En août 2012, l'OC prend sa retraite, remplacé par une nouvelle intervenante qui assume la coordination « avec l'ADR » (E). Celui-ci fait la promotion d'une vision du développement du Haut-Saint-François et anime le blogue *Avenir Haut-Saint-François* (http://avenirhsf.wordpress.com/) : « Je le fais tout seul. Je rêve qu'à *Avenir Haut-Saint-François* on soit dix auteurs qui publient des trucs, des regards critiques sur ce qu'on fait, ce qu'on ne fait pas, qui encouragent quand on fait quelque chose de bien » (E). En plus d'un leadership de contenu, les membres du GAC sont conscients qu'ils ont besoin de quelqu'un capable de faire « respecter la structure des rencontres pour ne pas qu'on s'éparpille » (E). Un tel leadership se met en place avec le temps. Il faut une durée de présence dans le milieu et le développement d'une complicité avec les pairs pour exercer un

leadership efficace. La connaissance du terrain, l'établissement de relations avec les divers acteurs, la compréhension de ce qui est à la mesure du groupe et la capacité de proposer des perspectives se développent avec l'expérience professionnelle.

Cette période de transition au niveau du leadership soulève la question de l'avenir du GAC : « Le GAC, j'ai un peu plus de questionnements sur l'avenir. […] La problématique du leadership, il va falloir régler ça » (E). Le Groupe doit faire ses preuves et pour y arriver, son mandat doit être précisé et compris par les directions des établissements où ses membres travaillent puisque c'est là que se prennent les décisions quant à leurs engagements dans le milieu. Le Collectif territorial peut valider des priorités, mais il n'a pas autorité sur les membres du GAC. Il faut que les intervenantes et intervenants « soient appuyés par leur boss pour dire tu vas rester là » (E), ce qui suppose de bonnes communications dans chaque organisme employeur. La force du GAC pour décrocher l'accord des directions, sans sous-estimer la valeur ajoutée en terme de qualité de l'intervention professionnelle, c'est l'économie d'énergies que permet cette forme de coordination des interventions : « Je pense que ça nous a appris à structurer nos choses et à ramener tout à un même endroit pour être plus efficaces » (E).

4.3. L'accompagnement des communautés locales

Les interventions du GAC répondent à des invitations des milieux, qu'elles viennent des élus ou de leaders locaux qui souhaitent un soutien aux initiatives locales. L'ADR agit souvent comme agent de liaison entre les communautés et le GAC dont les membres viennent donner « un coup de pouce à la mise en mouvement » (E) des milieux. Ces rencontres avec les citoyennes et citoyens se font souvent à partir d'un diagnostic du milieu et dans le cadre d'un événement convivial. Les agents de développement préparent et assument l'animation tandis que le milieu fournit le lieu et ce qu'il faut pour donner à la rencontre un caractère social voire festif. Par exemple, « à Chartierville, ils ont fait une fête de village avec épluchette de blé d'inde et de l'alcool en soirée. Je pense même qu'il y avait eu des feux d'artifice. C'était l'été. Il y avait une centaine de personnes. C'était quelque chose de très, très festif » (E). À Newport, il y a eu deux rencontres, une en novembre 2011 et la seconde en février 2012 et cette seconde rencontre a attiré 15 personnes de plus que la première, un indice de la pertinence de la démarche pour la population. Le GAC a soutenu en 2011 et 2012 quatre communautés : Chartierville, Newport, Scotstown et Lingwick. En 2013 s'est ajoutée la démarche à Dudswell.

La présence de la population dans les rencontres d'accompagnement des communautés permet aux agents de développement d'« entendre qu'est-ce que le monde a à dire » (E), d'« aller chercher un peu le pouls du milieu » (E) et de se laisser interpeller, mais aussi de « réénergiser » les démarches, notamment avec « les poteaux dans chacune des municipalités » (E). Une telle activité « c'est une bougie d'allumage pour la prise en charge des milieux » (E). Est-ce que cela fait une place aux « gens qui vivent ces problématiques et

pas seulement des intervenants qui travaillent dans leur bureau » (E) ? On peut constater que, « entre les gens qui ont les connaissances, ceux qui décident et les citoyens […] il reste un clash » (E) qui ne favorise pas la participation. Certains semblent estimer qu'il faudrait privilégier les populations défavorisées des collectivités locales. Les interventions du GAC s'inscrivent plutôt dans une perspective d'ouverture à tous dans le cadre de leur appartenance à une collectivité qu'elle soit ou non dévitalisée.

Les animateurs ne se présentent pas comme des leaders même s'ils savent assumer ce rôle, mais comme un soutien : « Vous avancez et je vous suis » (E). La perspective c'est de « développer plus l'autonomie des communautés » (E). Chaque territoire doit être responsable de son propre redéveloppement » (E) et la présence d'un groupe de soutien est en elle-même un message : « On sent que le milieu commence à dire qu'il y a du monde pour les aider » (E). Les rencontres se terminent par une opération bilan « pour voir leur satisfaction » et la mise sur pied de « comités ou de petits groupes de réflexion » (E). Chartierville en est « le plus bel exemple. Il y a eu 6 comités et je pense qu'il doit y en avoir 4 qui sont encore bien actifs » (E). La municipalité qui avait pris des initiatives intéressantes de 2004 à 2008, sortait d'une période difficile de démobilisation de ses citoyens suite aux élections de 2009. C'est la consultation publique qui a relancé la mobilisation.

Les préoccupations principales que les consultations mettent en évidence tournent principalement autour de l'économie et de l'importance d'attirer et d'accueillir de nouveaux résidants. Ce sont des préoccupations qui rejoignent les mandats de l'agente de migration Place aux jeunes du CJE et des agents de développement du CLD qui interviennent dans la politique de Rurbanisation ou la démarche Inode, des intervenants sur le front du logement, etc. Les résultats n'arrivent pas nécessairement à court terme, mais il faut au moins de petites réalisations pour maintenir l'intérêt : «S'il n'y a pas de succès, c'est sûr que c'est démotivant » (E).

Ces démarches ont aussi des effets sur les pratiques professionnelles car elles favorisent les liens entre divers intervenants : « Si on parle au plan professionnel, c'est sûr que ça élargit mon réseau » ce qui permet de « faire de bons arrimages » (E). Ces contacts interpersonnels ont leur impact dans l'action, ne serait-ce que de mettre un visage sur un nom, d'apprendre ce que font les autres, de savoir où se rejoignent leurs plans d'action et comment ils peuvent se compléter sur le terrain.

4.4. L'ouverture du milieu

Le développement des communautés dans le Haut-Saint-François n'a pas bénéficié d'un laboratoire rural comme il y en a eu un à Saint-Camille (Dufresne, 2012) puisque le laboratoire rural sur son territoire soutient le projet de Cité-école de la polyvalente Louis-St-Laurent. Cependant les outils de mise en œuvre fournis par l'OEDC ont permis de faire

de l'éducation citoyenne. Dans le cadre de la mise en œuvre du TBCE, les intervenantes et intervenants qui se sont constitués plus tard comme GAC, ont mis au service des communautés l'expertise locale en mobilisation et en accompagnement, mais il ont aussi rencontré « des chercheurs capables de faire des synthèses proches du terrain » et une expertise qu'ils ont mise à contribution pour faire de « la traduction » (E). Par exemple, dans le cadre d'une soirée d'accompagnement, un citoyen a contesté l'affirmation qu'il y avait de la pauvreté dans sa communauté en se basant sur le fait que tous sont propriétaires. Dans l'échange ce sont ses concitoyens qui ont fait ressortir que beaucoup de maisons « ne sont pas entretenues parce qu'on n'est pas capables de les entretenir » (E). Quand les chercheurs de l'Université de Sherbrooke qui participaient à la rencontre, ont fait écho aux propos des citoyens, « les gens se sont reconnus là-dedans et c'était bien » (E).

Dans le cadre de l'OEDC, les intervenants sont en contact avec « le Collectif de recherche en développement des communautés [qui] existe depuis 2006 et regroupe dix-huit chercheurs, dont huit chercheurs universitaires, trois chercheurs d'établissements et sept praticiens chercheurs » (http://www.oedc.qc.ca/recherche/collectif-de-recherche). Ces liens avec la recherche tout comme la réflexion sur les pratiques de développement des communautés dans le cadre du Comité d'avancement des pratiques de l'OEDC (http://www.oedc.qc.ca/presentation/comite-d-avancement-des-pratiques) font en sorte que le GAC a « un rôle intéressant » parce qu'il est « accroché aux chercheurs » (E). « Pour moi ça fait partie du GAC […] d'être à l'affut des connaissances et […] d'amener les gens des milieux – citoyens, élus et autres intervenants – vers des sources d'information » (E).

C'est dans cette optique que la MRC s'est engagée avec les MRC voisines, Des Sources et Du Granit, dans la préparation et la réalisation de l'Université rurale du Québec 2013. L'organisation de l'URQ a été assumée un OBNL, Mobilisaction Estrie regroupant sous la présidence de la préfète de la MRC du Haut-Saint-François les partenaires promoteurs de l'événement : les MRC du Granit, du Haut-Saint-François et des Sources ; les CLD du Haut-Saint-François et des Sources ; les SADC du Haut-Saint-François, de la région de Mégantic et des Sources. Au cours de la semaine du 9 au 13 septembre 2013, chaque MRC a assumé une pleine journée d'activité sur chacun des thèmes de l'URQ. Le Haut-Saint-François a organisé les activités et accueilli les participants dans sept parcours différents le 10 septembre 2013. Le L'investissement dans ce projet a fait en sorte que les rencontres du GAC ont été moins fréquentes parce que « les gens qui siègent au GAC sont beaucoup tournés vers l'URQ » (E).

La démarche de préparation de l'URQ 2013 a bénéficié de la collaboration avec l'équipe du Centre affilié universitaire (CAU) du CSSS-Institut universitaire en gériatrie de Sherbrooke (CSSS-IUGS). Cette équipe a réalisé deux démarches de recherche qui se sont intéressées aux communautés rurales de l'Estrie (Caillouette *et al.*, 2011 et Marchand, *et al.*, 2012) et à la mise en place du TBCE (Allaire *et al.*, 2012). Cette seconde recherche a été structurante pour l'animation du parcours consacré au développement des communautés dans le Haut-

Saint-François. La préparation et l'animation de ce parcours ont été menées conjointement par l'équipe de recherche et les acteurs locaux impliqués dans les communautés visitées ce jour-là. Les gens de Chartierville, Lingwick, Scotstown et Newport qui ont bénéficié du soutien du GAC, et de Saint-Isidore-de-Clifton qui participent au GAC, ont participé aux échanges avec les chercheurs sur les acquis et les défis de leurs expériences respectives de mobilisation. Un cahier du CAU (Leblanc *et al.*, 2014) constitue les actes de cette journée d'animation, en même temps qu'il fournit un compte rendu fouillé des actions du GAC et de leur impact dans 5 municipalités et à l'échelle de la MRC du Haut-Saint-François.

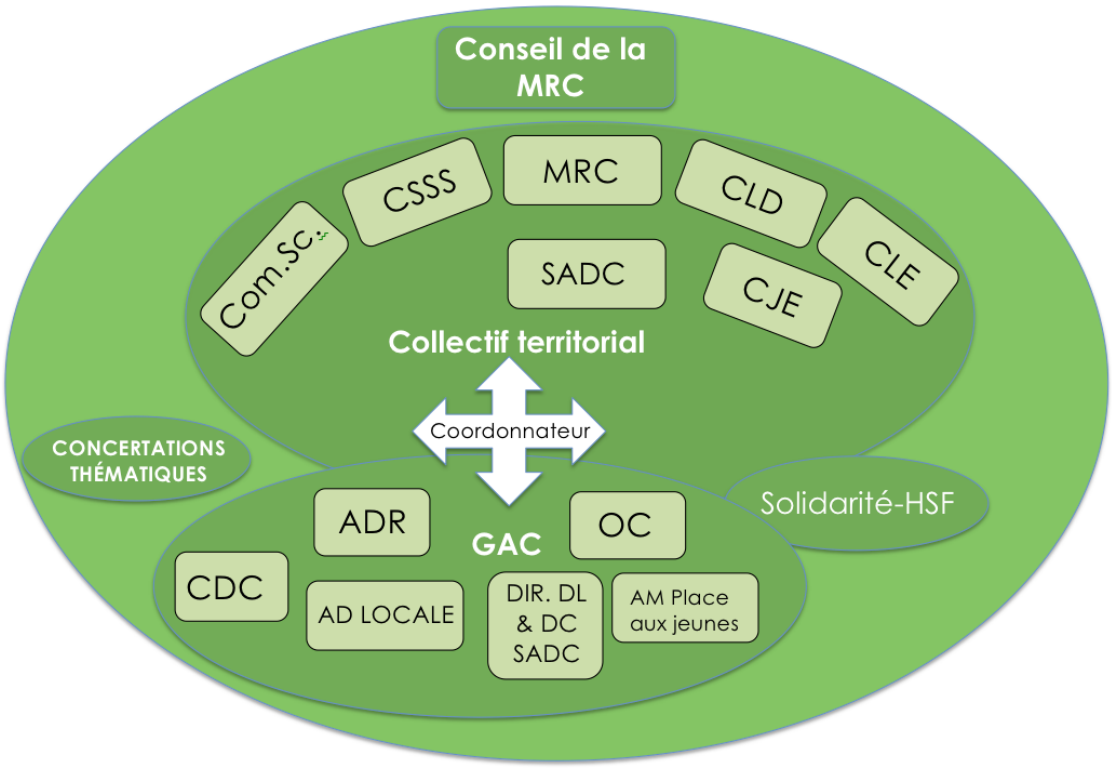
Cette journée de tournée et de réflexion collective dans le Haut-Saint-François a mis à contribution les membres du GAC pour les contacts avec les acteurs locaux, l'animation des rencontres dans les villages et l'accompagnement durant les épisodes de transport : « Le GAC tranquillement a trouvé sa place […] on a tous au moins une job là-dedans » (E). Dans chaque municipalité, on a donné la parole aux élus et aux acteurs locaux. Puis le coordonnateur du Collectif territorial a présenté le Collectif et le GAC. Enfin les chercheurs sont intervenus pour présenter leurs constats. L'URQ est un événement participatif, mais comporte aussi une limite puisqu'une démarche qui occupe ainsi toute une journée n'est pas accessible à tous : « C'est ce que je reproche à l'URQ : c'est trois jours matin, après-midi. À mon sens ça devrait être deux, trois heures à 19h le soir » (E). Cela permettrait que toutes et tous puissent y participer après leur journée de travail.

Le GAC-HSF est avant tout une équipe d'intervention axée sur l'accompagnement des communautés locales. Ses interventions ne sont pas seulement techniques, elles impliquent une vision du développement et l'exercice d'un leadership que les intervenantes et intervenants souhaitent mettre au service de la prise en charge des milieux par les citoyens et citoyennes. C'est ainsi que la présence de chercheurs dans les démarches de mise en œuvre du TBCE et de l'URQ est mise à profit pour stimuler la réflexion du milieu.

5. Les leaderships en développement territorial dans le Haut-Saint-François

Le Collectif territorial et le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François s'inscrivent dans un système local d'action permettant l'articulation de divers leaderships. Le leadership de gestion se déploie au Collectif territorial et définit les rapports entre les deux regroupements, celui des directions générales et celui des agents de développement de territoire. Le leadership politique des élus de la MRC s'exerce dans les rapports qu'ils entretiennent avec le Collectif territorial grâce à la participation de leurs représentants. Il y a aussi un leadership professionnel qui se déploie principalement dans les rapports entre agents de développement. Ce que la recherche a moins exploré, c'est le leadership citoyen. En reprenant le schéma d'un SLA pour représenter les interactions locales dans le Haut-Saint-François, on obtiendrait à peu près la figure 3 dans laquelle sont indiquées en noir les acteurs que nous avons rencontrés. L'intérêt de cette représentation schématique est de montrer les instances d'action concertée et leurs interrelations. Elle a toutefois le défaut de laisser dans l'ombre les rapports multiples et complexes qui existent entre les acteurs que le présent chapitre s'attache à décrire.

Figure 3 – Système local d'action du Haut-Saint-François en 2013



Toute schématisation néglige certains aspects de la réalité. En y inscrivant seulement les acteurs locaux, on laisse dans l'ombre des contributions qui proviennent d'intervenants externes mais qui sont réalisées sur le territoire. C'est le cas notamment des interventions des chercheurs du Centre affilié universitaire et de l'université de Sherbrooke qui ont

analysé l'expérience du Haut-Saint-François et participé à des échanges avec les acteurs du SLA (Allaire *et al,* 2012 ; Simard *et al.*, 2012 ; Leblanc *et al.*, 2014). Il faut mentionner aussi les interventions de l'OEDC et du Comité d'avancement des pratiques, des sociétés de gestion issues de la FLAC de même que de fonctionnaires régionaux du MAMROT, de l'Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie, etc. En fait, pour compléter le schéma il faut y ajouter des bandes concentriques où on pourrait inscrire les organismes externes au SLA dont les intervenants assurent des liaisons avec diverses ressources institutionnelles ou privées.

5.1. Les enjeux de gestion des ressources professionnelles

Le GAC n'est pas né d'une volonté du Collectif territorial car « ça s'est fait d'une façon parallèle » (E), dans l'espace d'autonomie professionnelle des agents de développement comme le précise un directeur à propos d'un employé de son organisme qui a été artisan de la constitution du GAC : « Je lui ai laissé énormément de latitude sans toujours vraiment comprendre où il s'en allait » (E). Les membres du Collectif ont par ailleurs une vision positive du GAC et ils favorisent une certaine autonomie de ce regroupement d'intervenants : « Nous du Collectif on ne suit pas ça de très proche. Moi en tout cas, je sens que c'est pas mal autonome ce groupe-là » (E). Les membres du GAC pour leur part n'ont effectivement pas le sentiment d'être soumis à des pressions du Collectif territorial : « Dans le fond, [les membres du Collectif] sont réalistes face à ce qu'on peut réaliser » (E). Lorsque le Collectif territorial s'est entendu sur une orientation, il laisse les agents de développement intervenir de telle sorte que le travail de terrain « c'est comme quelque chose qui continue d'être autonome » (E). Entre le GAC et le Collectif « il n'y a aucun lien de subordination » (E), mais une complémentarité essentielle : « S'ils [les membres du GAC] ne sont pas là, on n'est pas capables d'avancer […] c'est eux autres qui font la job » (E). Les directions réunies au Collectif sont conscientes que les interventions des agents de développement sont essentielles pour la réalisation des orientations qu'ils privilégient : « On ne développe pas un territoire comme le Haut-Saint-François sans stratégie de mobilisation forte et une stratégie de mobilisation forte ça a besoin d'un GAC ! » (E).

Ce genre de rapports constitue une modalité gagnante : « Un des objectifs du Collectif, c'est de mettre des ressources en commun » de façon à contribuer « à la réussite de projets collectifs » (E). De ce point du vue, « le Groupe d'accompagnement dans le fond c'est une valeur ajoutée à toute cette stratégie de mobilisation du milieu » (E). Le Collectif considère que sa responsabilité à l'égard du GAC est de « soutenir les travaux et d'être présent par le coordonnateur » (E). Cela se traduit dans les établissements par l'affectation de ressources pour la réalisation des projets communs en leur assurant un soutien institutionnel : « Notre personnel prend le mandat, il est orienté par son gestionnaire. Il sait qu'on en a discuté, il sait qu'il a son appui quand il est sur le terrain » (E). En retour, on attend des agents qu'ils rapportent dans leur établissement ce qui se passe sur le terrain. Au niveau du Collectif, le coordonnateur est un relais d'information de telle sorte que « ça fait juste renforcer le

message » (E) et consolider les rapports de confiance entre le Collectif et le GAC. Au moment de notre enquête, les retours par le coordonnateur montrent que, de façon générale, « ça semble bien passer » (E). La mise en œuvre harmonieuse des décisions passe donc par « une espèce de va et vient […] entre les décideurs et les agents de terrain » (E) qui permet aux membres du Collectif de respecter les structures de décision de leur propre établissement, aussi bien en termes de gestion qu'au niveau des instances administratives, et aux agents de développement d'avoir un espace de légitimité dans leurs interventions conjointes.

Le coordonnateur exerce une influence sur le Collectif puisque l'information qu'il transmet « les conscientise un peu plus à la réalité du milieu » (E) et leur permet de croire au développement des communautés de sorte « qu'on comprenne tous la même chose » (E). Ses rapports avec les directions générales sont plus directs que ceux que peuvent établir les membres du GAC chacun dans leur établissement : « Mon DG je ne le vois pas à tous les jours ; lui non plus, mais il le voit plus souvent que moi » (E). Les membres du GAC estiment qu'il « rapporte positivement nos réflexions à nos directions » (E). Il est aussi porteur d'une vision du développement dans laquelle les membres du GAC se reconnaissent. Ce qui est souhaité c'est que le GAC et le Collectif soient « deux lieux de cohésion, deux lieux de réflexion et d'échange et deux lieux de planification et de lancement d'expérimentations et d'actions » (E). On souhaite exercer ainsi un leadership dans le système local d'action.

Lorsque le GAC a envisagé de faire la promotion de l'accompagnement des communautés, le Collectif a émis des réserves parce que les directions d'établissement n'étaient pas certaines de pouvoir consentir la disponibilité requise de leur personnel. Pour certains membres du GAC, cela constituait un recul par rapport à la volonté de mobiliser les communautés puisque l'investissement n'est que « de deux, trois heures […] tous les deux, trois mois » et que cela permet de « faire du transfert de connaissances [qui] peut bénéficier à beaucoup de gens » (E). Cela représente au fond, un bénéfice significatif pour un investissement minime de ressources. Pour certains membres du Collectif, l'exigence de base c'est d'accorder la priorité aux missions sectorielles et il faut établir les priorités à la pièce : « Est-ce que je délègue mon employée trois heures pas mois à tel comité ou j'aime mieux qu'elle soit à tel autre comité trois heures ? […] À un moment donné on atteint nos limites » (E). C'est cet ordre de priorité qui explique certaines décisions de gestion moins favorables à une participation élargie, notamment au CLD dont plusieurs agents de développement se retrouvent en même temps sur un même territoire. On a estimé qu'il y a eu des cas de surcroît de tâche – lorsqu'un agent investit dans des projets que l'on juge déborder de sa responsabilité spécifique ou lorsqu'on y voit une forme de dédoublement – de sorte que certains ont été invités à se retirer du GAC.

Les directions ne sont pas nécessairement favorables à la perspective souvent mise de l'avant par les membres du GAC qu'il y aurait un gain important à associer l'ensemble des

agents de développement à ses travaux. Tout en admettant qu'il puisse paraître trop exigeant d'un point de vue gestionnaire d'investir plusieurs intervenants dans une même démarche, cette tension indique bien que la perspective d'un développement territorial intégré n'est pas totalement partagée. Le temps investi au GAC (une demi-journée par trimestre) demeure modeste selon ses promoteurs, mais comme cela peut entraîner des engagements subséquents, on y appréhende un risque de surinvestissement. Au niveau de la gestion des ressources humaines, l'expérience montre toutefois que le fait d'être confiné à un secteur d'intervention, de manquer d'occasions de partage d'expériences et de soutien entre pairs, entraîne des risques d'instabilité des ressources : « 30 % des agents ruraux disparaissent à cause de ça » (E). L'intervention pour le développement sur des enjeux particuliers ou sectoriels s'inscrit nécessairement dans une dynamique globale de milieu. Intervenir chacun pour soi défavorise les nouveaux intervenants qui se trouvent coupés de l'expérience de leurs pairs sur le terrain.

Du côté du GAC on a cherché une « façon stratégique » d'intervenir auprès du Collectif territorial pour faire reconnaître l'importance du développement des communautés : « Si eux autres ne sentent pas la légitimité, qui va l'avoir ? » (E). Dans la perspective de contribuer à la réflexion du Collectif, le GAC a mené une démarche de réflexion sur « ce qu'on veut par rapport au développement des communautés » et « le coordonnateur faisait un très bon travail de synthèse et de présentation au Collectif » (E). En bout de ligne, cela n'a pas empêché le CLD de diminuer le nombre de ses agents qui participent au GAC. Toutefois la légitimité de sa mission a été reconnue.

Le Collectif territorial et le GAC peuvent-ils se rencontrer autour d'un projet partagé ? Une réflexion conjointe du GAC et du Collectif qui pourrait se faire lors d'une sorte de Lac-à-l'épaule permettrait-elle d'harmoniser les points de vue et d'établir un consensus ? Les entrevues ont mis en évidence des défis dans la façon d'y arriver. « Nous, notre but à terme, c'est que les municipalités, nonobstant les élus qui passent, se prennent en main, se fassent des plans d'action, se disciplinent, réalisent leurs plans d'action et prennent en main leur développement » (E). Cependant, il n'est pas certain à court terme que les agents sur le terrain et les directions soient « rendus à la même place » (E) quant à la définition d'un projet territorial pour le Haut-Saint-François. Quant aux perspectives à long terme, elles reposent aussi sur l'engagement des élus à qui incombe l'aménagement du territoire. Comme les élus passent au fil de mandats de quatre ans, rien n'assure que les instances de pouvoir local persistent dans le choix d'une telle orientation sinon la mobilisation du milieu.

5.2. Les enjeux politiques

Les élus ont une influence importante auprès des citoyens. S'ils ne manifestent pas d'intérêt pour les projets, la population comprend qu'il y a peu de chance de les réaliser. Les projets s'organisent là où « ce sont des maires ou des mairesses qui sont très ouverts et qui veulent développer » (E). Il est donc déterminant pour les agents de développement

d'« avoir une oreille à la table des maires » (E). Pour le moment, le GAC doit les gagner un à un à la pertinence de ses interventions d'accompagnement du développement des communautés. S'il parvient à rallier la majorité, il pourrait « avoir une plus grande influence sur le développement » (E).

Les élus des municipalités et de la MRC exercent un leadership important qui conditionne la portée des décisions du Collectif territorial. Le Collectif trouve important de ne pas devenir « une table politique », mais il a besoin qu'il y ait des « aller-retour aux instances politiques » (E). Le conseil de la MRC compte 14 maires auxquels s'ajoute la préfète élue au suffrage universel. Ce mandat de préfète obtenu directement de la population et non du conseil des maires en fait une élue redevable à l'ensemble de la population plutôt qu'aux municipalités de la MRC. Sa participation au Collectif constitue donc un atout de taille. Pour le Collectif territorial le conseil de la MRC est un passage obligé pour avoir accès aux ressources qui transitent par le CLD au conseil d'administration duquel les élus – avec cinq maires et la préfète – détiennent la majorité des sièges tandis que les représentants d'organismes du milieu ne sont que cinq (la commission scolaire, une entreprise d'économie sociale, une entreprise commerciale, une entreprise de services et une entreprise manufacturière). La MRC est aussi le passage obligé pour l'accès à la CRÉ. La présence de la préfète au Collectif donne à celui-ci une légitimité dans ses relations avec la CRÉ, le gouvernement et l'administration publique : quand elle intervient et qu'elle a obtenu l'accord du conseil de la MRC, « le ministre à Québec il sait ça » (E). Les tensions au conseil de la MRC durant le mandat 2005-2009 ont rendu la gouvernance difficile de sorte que l'on peut qualifier la période de tourmentée : « On avait des maires qui se dissociaient complètement de la table des maires » (E). Même si les élus municipaux ne sont pas tous sur la même longueur d'onde, l'arrivée de nouveaux élus dans les postes de maire et au poste de préfet suite aux élections de novembre 2009 a créé un climat plus propice.

Le leadership politique ne va pas de soi. Le terrain politique est celui des rapports de forces et des débats sur les différentes visions du développement. Entre les municipalités et la MRC, il y a des tensions qui reflètent les attitudes frileuses de certains milieux locaux, mais de façon générale on constate que « tous les maires voient la MRC comme un intrus » (E). Cela tient d'une part au manque d'ajustement des ressources qui accompagnent l'ajout de responsabilités aux instances municipales. Traditionnellement la mission des municipalités était de gérer les infrastructures et les services : les rues, les tuyaux, les pompiers, etc. Pour les maires, c'est cela « le développement des territoires et ce sont les services de proximité et tout ce qu'on pouvait faire pour la population et le bien-être » (E). Quand la MRC est de plus en plus appelée à s'engager sur d'autres terrains, les élus sont confrontés à des exigences qui bousculent des façons de faire bien établies. L'engagement à soutenir le développement « ça devrait être vu sur une longue durée » (E). Une vision de développement ne peut se concrétiser que sur un horizon de 15 ou 20 ans alors que les élus sont plutôt conditionnés par leur mandat de quatre ans. Ils s'en remettent au CLD pour

travailler sur le long terme tout en lui imposant leurs propres balises : « On est responsables du développement. On l'a confié à une instance qui fait du développement et ils sont obligés d'aller selon ce qu'on leur dit et ce qu'on exige comme performance » (E).

Ces réactions des élus à la décentralisation ont quelque chose de paradoxal. Quand arrivent de nouvelles missions de développement ou la mise en œuvre de programmes de nature davantage sociocommunautaire, c'est reçu comme un dumping de responsabilités. « Alors quand le gouvernement arrive avec un dossier de décentralisation aux MRC, il n'a pas l'appui des maires » (E). La tendance est de garder ses distances tout en s'attendant à avoir des retombées des initiatives de développement territorial. Les élus ruraux espèrent avoir une plus grande part des ressources de l'État et ils ont le sentiment qu'elles vont le plus souvent aux grandes agglomérations mieux équipées pour aller chercher leur part du gâteau. Au fond, « ce qu'ils veulent c'est toujours avoir le maximum chez eux » (E). L'engagement des maires dans les projets a une grande influence sur le développement local et celui de la MRC. L'expérience du SLA du Haut-Saint-François contribue à leur en faire prendre conscience. S'ils se méfient des programmes que n'accompagnent pas de nouveaux modes de financement, ils sont ouverts à la concertation dans la mesure où cela apporte à leurs citoyens en termes de services de santé, de protection de leur école, de services de proximité, etc.

La mise en œuvre du second Pacte rural a donné lieu à un processus de réflexion collective avec les élus. Au début, ils se campaient sur la répartition de l'argent tandis que l'ADR leur rappelait les exigences de l'entente avec le MAMROT pour avoir accès à ce fonds de 3M$. Ils ont fini par convenir qu'il ne suffisait pas de répartir les fonds à parts égales, il fallait le faire en prenant en compte « les grands principes de cette démarche » (E), c'est-à-dire justifier les projets par un plan local de développement. Un comité de travail formé de « représentants de la ville, du village et du canton » (E) a préparé durant six mois des règles d'accès au fonds et fait rapport au conseil de la MRC chaque fois que son travail progressait : « C'est eux qui avançaient, qui comprenaient, qui étaient capables d'expliquer à leurs pairs où ils étaient rendus » (E). L'ADR, « appuyé par l'agent du ministère des affaires municipales » (E), a joué dans cette démarche un rôle de soutien, mais aussi de chien de garde des principes du Pacte rural, contribuant ainsi à la formation d'une vision du développement rural. L'investissement en valait la peine puisque ce second pacte rural a permis de réaliser davantage de projet et de créer « deux fois et demi plus d'emplois » (E).

La démarche de préparation de l'Université rurale du Québec 2013 a aussi été l'occasion de conscientiser des élus aux enjeux du développement. Quand la décision a été prise de tenir l'événement, une délégation d'une douzaine de personnes de la MRC s'est rendue en Gaspésie pour l'URQ 2011. Ce fut une expérience qui « a allumé » certains élus. Lors de l'URQ 2013, tout au long de la journée où le Haut-Saint-François accueillait l'événement, plusieurs d'entre eux ont été mis à contribution dans le cadre de visites de terrain pour

présenter la démarche de leur municipalité dans divers projets de développement des communautés (Leblanc *et al.*, 2014).

5.3. Les enjeux professionnels

La capacité d'intervenir en accompagnement de communautés locales ou de comités issus de ces concertations repose sur l'établissement de relations avec les personnes qui les composent. Chaque communauté a des leaders avec lesquels il faut développer des relations positives. Dans les petites communautés, ces liens ont aussi une dimension interpersonnelle. On rencontre les gens non seulement en réunion, mais aussi à l'épicerie : « Faire son épicerie, c'est impossible de faire ça en une heure parce qu'à chaque allée tu rencontres quelqu'un » (E). Cependant, même dans de petites communautés, les rapports de confiance ne s'établissent pas spontanément : « Établir les liens avec le milieu et les comités, ça prend du temps » (E). Les membres du GAC dont la présence dans le milieu a de la durée, sont donc aussi ceux dont le leadership est le plus éminent. C'est ainsi que l'on dit de l'ADR que « c'est lui qui laboure » (E). À l'inverse, le roulement de personnel devient un facteur contreproductif tout comme le cloisonnement dans des approches tellement sectorielles qu'elles ne permettent pas d'atteindre les résultats souhaités en termes de réseau de relations dans les communautés. On donne l'exemple d'une agente de développement à qui on a demandé de s'occuper de municipalités dévitalisées en limitant son action spécifiquement au développement de l'entrepreneuriat. Ne pouvant inscrire son intervention dans une dynamique plus globale de milieu, elle a fini par se décourager et quitter.

La contribution du coordonnateur à l'établissement d'un espace de mise en commun a été déterminante pour l'atteinte des résultats attendus par le Collectif : « Si on n'avait pas eu un profil comme celui du coordonnateur, si on avait eu quelqu'un qui commençait dans ce domaine-là, qui avait peu d'expérience, on ne serait jamais arrivés aux résultats auxquels on est arrivés » (E). Ses interventions ont fait en sorte que les directions consentent aux agents de développement « l'espace aussi au niveau de leur entreprise, de leur établissement » (E) qui leur permet d'intervenir collectivement en développement des communautés.

L'efficacité du GAC passe par la curiosité de ses membres dans la découverte du milieu, mais aussi par leur ouverture à modifier leurs plans en fonction du développement des communautés. Les membres du GAC partagent « un parti-pris pour cette population-là, ce territoire-là » (E) et travaillent à lui donner accès aux ressources, celles du milieu et celles de l'extérieur « si on peut les connecter » (E). Ils doivent déborder leur mandat spécifique pour mettre leurs compétences au service des milieux : « Ça implique beaucoup de flexibilité » (E), mais surtout « d'être capable d'être compris, d'être capable justement d'adapter, d'ajuster pour que tout le monde se retrouve » (E). Cela implique aussi qu'il faut « être maître réseauteur » (E) afin que s'établissent des partenariats. Comme le dit l'un

d'eux, « le rassembleur de trucs » de façon à « faire s'exprimer le maximum de potentiel du milieu » (E).

Le regroupement d'intervenants au GAC offre la possibilité d'additionner les relations de ses membres : « Chacun a ses contacts […] c'est très aidant » (E). Il permet aussi de partager leur expérience professionnelle : « C'est la diversité des connaissances, des expertises qui font que c'est encore plus fort » (E), « on se bonifie parce qu'on est une équipe vraiment diversifiée » (E). Cette mise en commun constitue non seulement une avenue privilégiée de connaissance du territoire, elle ouvre aussi des perspectives : « Ça t'amène à te pencher sur d'autres réflexions que dans ton bureau tu ne ferais pas, ça donne une vue d'ensemble aussi » (E). C'est, en somme, de la formation par l'action, une forme de développement des compétences : « S'il y en a qui ont des manques, bien au contact des autres ils vont apprendre » (E).

Le GAC est-il pour autant, comme le pensent certains, « plus une communauté de pratiques » du fait que ce sont « des agents de développement qui se rencontrent pour cheminer dans le modèle du développement des communautés » (E) ? On y pratique certainement l'échange à partir des pratiques, un échange d'autant plus riche que les personnes qui y participent sont « tous de domaines différents […] C'est la diversité des connaissances, des expertises qui font que c'est encore plus fort » (E). Il y a aussi une forme de soutien mutuel : « si on a un projet ou une idée ou un problème, bien tout le monde apporte son expertise et ses moyens et ses services » (E). Enfin le GAC est le résultat d'une démarche qui lui a permis de maturer et de franchir les étapes de constitution d'un groupe de partage des pratiques. Ces caractéristiques sont aussi celles d'une communauté de pratiques.

Le GAC s'en distingue pourtant parce qu'il est orienté sur une mission à remplir en termes d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François. Cette caractéristique de tâche le distingue d'un groupe axé essentiellement sur le développement des compétences et la promotion d'un savoir-faire commun. Enfin, dans l'ordre du développement des compétences, le GAC présente des limites importantes du fait des actions à réaliser : « Quand on fait une rencontre, on a tellement de points à l'ordre du jour que finalement on n'a pas le temps d'échanger » (E). D'ailleurs plusieurs membres du GAC vont chercher leur développement professionnel davantage au Comité d'avancement des pratiques (CAP) de l'OEDC qui se présente explicitement comme une communauté de pratiques facilitant « l'apprentissage de pratiques en partant de ce qui existe et en mettant en lien des gens de diverses expertises autant en recherche qu'en pratique » (http://www.oedc.qc.ca/comite-concerne/comite-d-avancement-des-pratiques consulté le 2014-04-21).

5.4. Le leadership citoyen

Le devis de la recherche orienté sur les instances de gouvernance du développement territorial dans le Haut-Saint-François ne prévoyait pas d'entrevue pour explorer le leadership citoyen. Ce choix reposait sur la préoccupation de mieux cerner l'exercice des métiers du développement territorial et se justifiait d'autant mieux que ce leadership citoyen est une dimension bien documentée dans la recherche de Leblanc *et al.* (2014). Ce cahier présente comment 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 voire de mettre en œuvre des projets au potentiel structurant comme l'écohameau La Source de Chartierville (http://ecohameau.wordpress.com/) et autres.

C'est effectivement dans les démarches d'accompagnement de communautés qu'il faut chercher à comprendre comment s'exerce un leadership citoyen dans le cadre des actions stimulées et soutenues par le tandem Collectif territorial-GAC. L'objectif des soirées de mise en œuvre du Tableau de bord ou d'identification des enjeux prioritaires dans le cadre du Pacte rural, c'est de partir de la « lecture de la réalité de leur territoire, de leur municipalité et d'en arriver à une mobilisation et des actions » (E). Les personnes avec lesquelles le GAC prépare ces soirées – « le maire, les élus, les leaders de la place » (E) –, sont des bénévoles « des gens du milieu qui sont plus dynamiques, qui ont développé un certain leadership : c'est avec eux qu'on organise la soirée citoyenne » (E). Cependant, cela ne suffit pas à faire une démarche de développement local : « À partir du moment où tu réunis deux personnes, le DG de tel endroit et le maire, est-ce que tu as tout le potentiel pour parler projet ? Si c'est purement administratif, sûrement que oui. Mais si c'est côté développement, il va peut-être manquer d'autres visions, d'autres joueurs » (E). Il y a donc un souci de stimuler la participation citoyenne à ces rencontres.

Les activités de consultation rassemblent un nombre significatif de citoyennes et citoyens : « À Chartierville, il y avait 45 % de la population qui était là » (E). Ces activités suscitent de la fierté et les gens disent que « ça donne le goût de s'impliquer » (E), ce qu'ils font pour un certain nombre en contribuant à l'un ou l'autre des comités mis sur pied au terme de la première ou de la deuxième soirée de consultation. « Ces consultations citoyennes c'est comme une première étape, un 'boost' d'énergie que ça procure dans le milieu par la suite » (08). En fait, les projets à développer sont identifiés sur place à partir des préoccupations exprimées par les gens. Comme « ils en ont parlé parce qu'ils ont ça à cœur », il y a toujours « des gens qui veulent embarquer » (E). La seule réserve exprimée à ce niveau c'est qu' « on n'avait pas beaucoup de jeunes » dans certaines démarches (E).

Mais il y a eu aussi des freins à la participation qui ont été identifiés. Dans le milieu communautaire, on parle de « ralentissement » et d'« essoufflement » de la démarche du Haut-Saint-François Fou de ses enfants qu'on estime moins favorable à la participation des personnes concernées. Dans les faits, cette démarche a été difficile à mener et elle n'a

certainement pas été la plus propice à l'exercice d'une participation citoyenne. Quelqu'un du milieu communautaire fait le même reproche à Solidarité Haut-Saint-François (S-HFS) parce qu'on considère inapproprié que cette instance de concertation de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne permette pas à des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion d'être autour de la table. Ce sont pourtant « les gens qui sont plus habilités à parler et à définir des critères » d'une action qui les concerne : « Je trouve que c'est un élément important qui n'est pas là » (E). On peut toutefois se demander comment il se fait que ces personnes qui vivent la pauvreté soient absentes de S-HSF puisque cette concertation réserve trois sièges aux organismes communautaires qui ont toujours la possibilité de recruter parmi leurs membres des personnes en situation de pauvreté.

Plus largement, certains estiment qu'« il reste un 'clash' » (E) entre les savoirs experts et l'expertise citoyenne. Les discussions autour de la mise en œuvre du TBCE tout comme les discussions à l'occasion de l'organisation de l'URQ 2013 ont été des occasions d'identifier les difficultés d'arrimer le respect d'exigences scientifiques (par exemple pour que des données statistiques soient valides) et le point de vue citoyen qui n'est pas toujours considéré comme un savoir à prendre en compte. On souligne que si l'on veut définir un plan intégré de développement, il faudra dépasser cet écart et élargir le cercle des personnes concernées : « il y a des citoyens, il y a des organismes, il y a du monde qu'il faut qu'ils nous donnent qu'est-ce qu'ils en pensent […] nos connaisseurs, il faut qu'ils aient les moyens de transférer l'information » (E). L'éducation populaire demeure une avenue privilégiée d'élargissement de la participation et de formation de leaders dans les communautés.

6. Le territoire : un espace de coordination ou d'intégration

Suite aux élections municipales de 2009, la MRC du Haut-Saint-François a connu « un bel élan » (E), notamment parce que s'est développée « une excellente communication entre organismes » (E). Cette situation a eu un effet stimulant pour les dirigeants d'organismes dédiés au développement local et « amené un souci de ne pas dédoubler plein de comités » (E). Ils sont conscients qu'il faudra du temps pour en constater les effets en termes de développement territorial puisque, dans ce type d'action, quelques années d'intervention concertée « c'est quand même court » (E). De plus, les instances actuelles de concertation territoriale n'incluent pas tous les organismes du milieu, même si les tables de concertation thématiques ou sectorielles sont ouvertes à tous. Un élargissement du Collectif modifierait la dynamique et demanderait de refaire la cohésion avec les arrivants. Cela n'était pas à l'ordre du jour au moment de notre collecte de données.

6.1. Un projet inclusif

L'avenir du Collectif territorial, du GAC et du Haut-Saint-François est lié à la capacité de se donner « un genre de projet collectif » (E), une vision commune pour dépasser « l'esprit de clocher encore terriblement présent » (E), développer des objectifs à long terme afin d'installer une nouvelle conscience territoriale et élaborer un discours commun qui établisse l'identité de la MRC, localement et à l'extérieur. Dans son blogue intitulé *Avenir du Haut-Saint-François,* l'ADR Jerry Espada propose les « onze principes de développement »[8] retenus par l'OCDE comme indicateurs de la qualité de vie : le logement, le revenu, l'emploi, les liens sociaux, l'éducation, l'environnement, l'engagement civique, la santé, la satisfaction, la sécurité et l'équilibre travail-vie (Espada, 2013 : 20-25). Il souhaite que le milieu utilise cette grille comme base de définition collective d'un projet de territoire et se donne une structure permettant de réunir tous les acteurs concernés – élus, agents de développement, directions, citoyennes et citoyens – pour tenir « des discussions libres autour de thèmes ayant un impact sur le processus de transformation et la visée commune » (Idem : 33).

Au Collectif comme au GAC, on est conscients qu'un tel projet repose sur une mobilisation non seulement des acteurs collectifs, mais aussi de la population. Une identité territoriale doit respecter les spécificités de chaque communauté : « Il y en a qui sont plus agricoles, il y en a qui sont plus touristiques, il y en a qui sont plus industrielles », il est donc important de mettre « les affaires aux bonnes places » (E). Pour y arriver il faut leur donner la parole. On investit actuellement, grâce au Pacte rural, dans des projets non seulement parce qu'on espère des résultats mais surtout parce qu'on poursuit des objectifs de développement des capacités d'action :

> On est parfaitement conscients qu'à la fin, quand on va faire le bilan de notre Pacte rural, on va se retrouver avec des affaires qu'on a financées et qui sont à retombée nulle en termes de développement local, mais qui ont une retombée

[8] Voir (http://avenirhsf.wordpress.com/2012/10/27/lindicateur-de-la-qualite-de-vie-selon-locde/).

> immense en termes de prise en main […] Quand on voit des municipalités qui ont été moribondes pendant cent ans et que des choses commencent à bouger, ce sont des miracles qu'on fait là. (E)

Cette volonté de faire du développement du Haut-Saint-François une dynamique largement partagée conduit à l'impératif de donner aux gens les moyens d'y contribuer : « Ça va prendre un atelier et une consultation générale, je dirais pas juste publique, générale parce qu'il y a des citoyens, il y a des organismes, il y a du monde qu'il faut qu'ils nous donnent ce qu'ils en pensent » (E).

6.2. Coordination ou intégration ?

La mise en commun des planifications selon les missions sectorielles des membres du Collectif territorial dans le but d'identifier les enjeux sur lesquels elles se rejoignent, a fait surgir l'idée d'« aller plus loin et c'est là que l'idée de la gouvernance territoriale est arrivée » (E). Dans une perspective de répondre aux besoins de la population, le Collectif a permis de coordonner les efforts et de rechercher un impact plus significatif que celui des actions sectorielles. Les leaders du GAC vont dans le même sens tout en étant bien conscients que les exigences des missions sectorielles conservent un poids déterminant dans les décisions. Les expériences d'accompagnement des communautés qui permettent de « jumeler l'économique, le social et le développement communautaire » constituent des jalons pour en arriver à « un développement global et intégré » (E).

Ce qui semble acquis sur le plan territorial, c'est la coordination des acteurs. Investir des ressources dans un projet où chacun contribue en réalisant sa propre mission est maintenant une façon de faire établie : « Viens m'aider sur le projet X, je t'aide dans le projet Y » (E). Ce sont les approches concertées qui permettent aussi de corriger des interventions divergentes au besoin, mais sans toucher aux objectifs sur lesquels l'organisme a des comptes à rendre. « Dans le fond, on prend acte qu'on est complémentaires au service d'un plan d'action Haut-Saint-François » (E), mais chaque établissement conserve ses propres priorités. Lorsque le Collectif est sollicité pour donner un appui, la décision est assumée par chacun de ses membres dans le respect de leurs propres instances.

Est-ce que les ministères responsables des fonds publics accepteraient que les choses aillent plus loin ? Pour certains, il n'est pas question d'envisager l'intégration des missions institutionnelles dans un plan d'action commun. D'autres estiment au contraire que les objectifs même sectoriels demeurent hors d'atteinte avec les « enveloppes ciblées » qui ont le défaut d'orienter les efforts sur des objectifs décidés ailleurs alors que ce sont les gens du territoire qui en ont « une assez bonne connaissance » et qui sont capables de reconnaître « des potentiels de développement » (E). Si une enveloppe globale était attribuée au territoire, les milieux sauraient « dépenser ces sommes-là pour répondre aux besoins qu'ils sont capables d'identifier et dans des modalités qu'ils sont capables de supporter » (E). Un

tel plan territorial, « ce serait l'étape de plus » (E). L'un affirme : « J'ai quand même la conviction profonde que c'est là qu'on doit aller » (E) ; l'autre répond : « On n'est pas rendus à l'étape où nos stratégies de développement local sont complètement fusionnées » (E). En fait, « il y a encore du travail en silos, […] même si on essaie de travailler ensemble » (E).

Dans sa reddition de comptes sur la démarche du Collectif territorial, le coordonnateur note que la « lecture transversale des plans d'action des partenaires a permis […] la bonification de ces plans sectoriels et […] une meilleure complémentarité » (Collectif, 2013 : 2). Les membres du Collectif ont développé « une vision pour actualiser les projets respectifs » (Idem). Il en conclut : « Nous avons là les bases d'une approche qui permettra de développer un véritable *Plan* territorial de ce qui constitue l'identité et l'avenir du Haut-Saint-François » (Idem). La dénomination du Collectif affiche effectivement un choix stratégique : « le mot 'territorial' » (E) : « Je pense qu'il y a une richesse à ce que les gens puissent nommer c'est quoi les besoins, c'est quoi les perspectives de développement, qui on est, quelle identité on a pour se projeter dans l'avenir. Et ça, un secteur à la fois peut difficilement le faire » (E).

Le facteur qui freine cette intégration, ce sont les programmes dans lesquels les directions locales d'établissement sont tenues d'inscrire leurs actions : « J'ai des orientations gouvernementales, […] il ne faut pas que j'aille en-dehors de ce qui est demandé. Alors c'est une gymnastique d'arriver à dire qu'on va aller dans une vision intégrée de développement d'une région » (E). Certains fonds sont déjà plus flexibles que d'autres, notamment le Pacte rural, mais la tendance lourde de la dernière quinzaine d'années va plutôt vers un renforcement des programmes sectoriels. La Fondation Lucie-et-André-Chagnon est aussi perçue par les collectivités locales comme « une bureaucratie désarmante » (E). Une approche territoriale intégrée dépasse la seule revendication d'ajustements aux normes des programmes, elle questionne la notion même de programme : « Idéalement, d'ici 20 ans, ce qu'on souhaiterait, c'est que la MRC conçoive son plan territorial pour aller chercher les argents dans un pacte territorial, donc plus de programme » (E). Pour qu'advienne une telle décentralisation, il faut faire en sorte « que tout le monde soit capable de dire, je me mets à ce niveau là » et que l'organisme qui l'emploie ne se limite pas à sa mission sectorielle (E).

Au moment de leur création, les CLD devaient faire progresser le projet de faire des MRC le palier de développement du territoire. Cette réforme n'a jamais été achevée. On assiste même au retour d'une approche modelée sur les « anciens commissariats industriels » (E) : c'est l'entrepreneuriat qui résume le développement. Le ministère des Finances et de l'Économie (MFE) promeut vigoureusement cette orientation qui va « complètement dans le sens contraire » d'une « vision plus large du développement local » (E). Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) va dans un tout autre sens avec sa mission de revitaliser des territoires mis à mal par l'urbanisation et l'étalement urbain, une orientation qui se concrétise notamment dans la Politique nationale

de la ruralité (E). Sur le terrain local, « c'est une guerre ouverte entre le MAMROT et le MFE » (E) dans laquelle les acteurs s'organisent avec l'espoir « que les deux ministères finissent par convenir que le développement local, ce n'est pas du tout la vision MFE » (E).

Un tel virage n'aura pas lieu si les milieux locaux ne le préparent pas. Dans le Haut-Saint-François, « c'est le rôle du coordonnateur » (E) de faire en sorte que l'on puisse réaliser ce saut qualitatif et se « dire pour les 10 prochaines années, le territoire s'en va là et voici le rôle de chacun ! » (E). Il faut que les gens comprennent bien que le développement territorial ne remplace pas les plans sectoriels, mais permet d'orienter les ressources en fonction des priorités locales : « L'objectif majeur d'un plan territorial, d'un fonds territorial c'est que, s'il reste de l'argent dans la santé, mettons, on peut faire de l'éducation avec ça. On peut faire du développement local avec ça ! » (E). Cela ne signifie pas refuser la reddition de comptes puisque ce sont des fonds publics dont il s'agit. On souhaite simplement le faire dans un format qui est approprié aux situations locales. Le Haut-Saint-François espère devenir le territoire d'expérimentation d'un projet pilote en ce sens. Il sera nécessaire pour y arriver de renforcer la coordination et de lui donner les moyens de « parler avec les instances gouvernementales » (E). Les agents de développement territorial regroupés au GAC peuvent contribuer à un tel projet : « C'est peut-être un premier comité de déblayage pour les travaux du Collectif » (E) s'ils se donnent les moyens de s'entendre sur le sens du développement et conviennent d'influencer les organismes qui les emploient.

Comme « le développement des communautés, l'occupation du territoire, ça reste municipal MRC » (E), il faut que les élus conviennent de s'engager dans un projet de développement territorial intégré, ce qui est « plus délicat » (E) : « Est-ce que ça peut être accepté par les décideurs qui ont été dûment élus par la population que le Collectif puisse servir d'instance conseil ? » (E). Il faut convenir des besoins et d'orientations à long terme : « Ce n'est pas tellement compliqué, mais ça prend des débats et la solution va se trouver » (E).

7. Conclusion

Le Collectif territorial et le Groupe d'accompagnement des communautés du Haut-Saint-François sont en pleine démarche d'élaboration à l'échelle d'une MRC d'une stratégie de développement territorial. Le portrait que nous en présentons constitue un moment dans ce processus. S'il a l'avantage de montrer les acteurs en pleine action, il comporte aussi la limite de figer un moment de cette action au risque de stigmatiser les positions de certains acteurs, notamment lorsqu'ils vivent des situations conflictuelles.

C'est le cas notamment pour le milieu communautaire qui vivait au moment de notre collecte de données des rapports plutôt tendus. Les corporations de développement communautaire ont la mission de rallier sur un territoire donné des organismes que le financement de base incite à se définir d'abord par leur mission sectorielle. Elles fédèrent des associations et entreprises collectives qui sont souvent considérées comme des acteurs mineurs en face d'établissements publics et d'entreprises privées aux ressources plus importantes. Cela représente des défis qu'il n'est pas facile de relever lorsque le contexte ne s'y prête pas. Pour bien rendre compte des enjeux, il faudrait analyser l'ensemble des facteurs qui provoquent ces tensions et surtout en poursuivre l'analyse dans la durée pour voir comment les acteurs arrivent à les dépasser. Nous n'avons pas été en mesure de le faire pour le Haut-Saint-François. Il nous a semblé toutefois impératif d'en rendre compte, considérant que ces tensions sont souvent un passage obligé pour innover.

Le SLA du Haut-Saint-François est une expérience particulière intéressante pour explorer les rapports d'un territoire aux défis du développement intégré. En ce sens, il ne se présente pas comme le modèle, mais comme un modèle d'organisation propice à une telle intégration. Alliant la concertation des directions d'établissements institutionnels dans le Collectif territorial et des agents de développement territorial dans le GAC en relation avec le conseil de la MRC, ce système local d'action présente les caractères d'un « régime partenarial » que Lévesque identifie comme le mode de gouvernance le plus susceptible de favoriser une territorialisation de l'économie (Lévesque, 2014 : 249). Dans le contexte actuel de mondialisation et d'urgence écologique, cette territorialisation constitue une avenue privilégiée de sortie de crise et d'innovation pour transformer le modèle de développement.

Le modèle libéral productiviste actuel favorise la délocalisation de l'activité économique avec ses conséquences de dissociation des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. On assiste toutefois à l'émergence d'une logique inverse de territorialisation que Lévesque caractérise comme celle « d'une économie de la connaissance et de la qualité ancrée sur le territoire » à la recherche de ressources difficilement transférables parce que reposant « en grande partie sur la coopération, la réciprocité et la confiance » (Lévesque, 2014 : 247 et 248). Le modèle du Haut-Saint-

François constitue à cet égard une expérience pionnière. Tout en constatant que les limites actuelles de la décentralisation au Québec imposent de sévères contraintes aux démarches de développement territorial et que les acteurs qui s'y engagent sont en attente d'un modèle ouvert de régulation, nous estimons que le mode de gouvernance partenariale développé dans le Haut-Saint-François présente un grand intérêt.

Les réalisations et le niveau de participation citoyenne tout comme sa capacité de négociation avec les instances régionales démontrent l'efficacité de ce SLA qui correspond au modèle souhaité dans la *Politique nationale de la ruralité 2014-2024* :

> …toutes les MRC convieront dorénavant les représentants des différents secteurs (santé, éducation, environnement, commerce, économie sociale, culture, agroalimentaire, forestier, etc.) à un exercice visant à actualiser leur vision et surtout, dans cette foulée, à assurer la complémentarité des actions qui seront posées par les uns et les autres. […] L'approche intersectorielle devra caractériser la gestion du pacte rural ainsi que celle des « pactes plus ». (Québec, 2013 : 32)

L'approche du Haut-Saint-François correspond en fait au programme de décentralisation souhaité par Solidarité rurale du Québec (2013). Le coordonnateur du Collectif territorial a contribué à la recherche et la rédaction de l'avis de SRQ au gouvernement en préparation de la troisième Politique nationale de la ruralité (2014-2024). En bref, cet avis repose sur « quatre nouveaux paradigmes » : « une gouvernance territoriale inclusive », « un développement socioéconomique multifonctionnel », « le passage à la proximité des services » et « la modulation des programme et l'adaptation des services » (SRQ, 2013 : V). Le Haut-Saint-François aimerait bien être reconnu comme projet pilote pour la mise en œuvre éventuelle d'une expérience de décentralisation.

Dans les conditions actuelles, l'expérience innovante du Collectif territorial et du GAC demeure fragile parce qu'aucun cadre public ne vient en garantir la pérennité. Ce sont les leaders qui en constituent l'ancrage, et l'histoire démontre que la mobilité des acteurs, quels qu'en soient les motifs, a un impact significatif sur l'évolution d'une structure dont aucun statut légal n'assure la stabilité. L'expérience n'a pas non plus de modèle de processus clairement codifié assurant que la logique ascendante soit capable de se maintenir dans les rapports du territoire aux autres échelles du développement, que ce soit au palier régional avec l'agence de la santé et des services sociaux, la conférence régionale des élus ou la conférence administrative régionale, ou bien au palier national avec les divers ministères de l'État québécois. Ce sont les leaders locaux qui doivent relever le défi d'intégrer au niveau territorial des politiques et programmes fondamentalement sectoriels et parfois axés sur des logiques paradoxales.

Déjà en 1988, en présentation du dossier de *Relations* sur « Un Québec cassé en deux », Julien Harvey proposait deux voies de solution à la problématique du développement social inégal des territoires : « D'abord, cesser de considérer l'enveloppe budgétaire des grands

services publics comme un mal nécessaire, pour y voir plutôt un investissement important pour le développement social. Ensuite, associer davantage les instances locales à la gestion de cette enveloppe budgétaire. » (Harvey, 1988 : 265). Cette double affirmation rejoint presque mot pour mot le discours des membres du Collectif territorial dans la revendication d'une modulation des programmes, mais surtout le projet d'une approche territoriale intégrée.

Si la mise en œuvre de la gouvernance territoriale inclusive passe d'abord par l'action des acteurs d'un SLA comme premiers responsables du partenariat, elle a aussi besoin que l'État fournisse aux territoires locaux les moyens de la mettre en œuvre non seulement en termes de ressources à la hauteur des défis, mais aussi de redéfinition des missions sectorielles aussi bien pour la diversification de l'activité économique que dans la définition et la dispensation des services publics. Le niveau de maturité du SLA du Haut-Saint-François en fait un laboratoire intéressant pour définir et expérimenter de tels cadres au moment où il devient de plus en plus évident que la reconnaissance du territoire constitue un passage obligé pour toute stratégie sérieuse de développement durable.

Bibliographie

Allaire, Jean-François, Nicolas Gauthier, Paul Morin, Jeannette Leblanc, Jacques Caillouette, Claude Charpentier et Martin Robitaille (2012), *Résultats préliminaires d'une recherche évaluative. Le Tableau de bord des communautés de l'Estrie et son potentiel d'action sur la qualité de vie*, Instituts de recherche en santé du Canada, octobre, 8p.

Bien-Aimé, Paul-Antoine et Maheu, Louis (1997). « Quand une forme du travail en cache une autre. Le travail social n'est pas taylorisable », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.10, no.2, pp.123-133

Bien-Aimé, Paul-Antoine, et Maheu, Louis (1998). « La relation à l'usager : syndicalisme et professionnalisme à la défense du travail social au Québec », *Lien social et Politiques*, no.40, p.55-65.

Bien-Aimé, Paul-Antoine et Louis Maheu (1999). « Modes d'appropriation et de construction de la profession. Les intervenants sociaux et leurs référents professionnels », *Recherches sociographiques*, vol.40, no.2, p.285-311.

Bilodeau, Angèle, Marilène Galarneau, Michel Fournier et Louise Potvin (2011), « L'*Outil diagnostique de l'action en partenariat* : fondements, élaboration et validation », *Revue canadienne de santé publique*, vol.102 no.4, p.298-302

Bourque, Denis (2012), « Intervention communautaire et développement des communautés », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 18 no.1, p.40-60.

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

Bourque, Denis, & René Lachapelle (2007), « L'approche socio-institutionnelle en organisation communautaire » in Bourque, Denis, Yvan Comeau, Louis Favreau & Lucie Fréchette (sous la direction de) (2007), *L'organisation communautaire, fondements, approches et champs de pratique*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.101-117.

Bussières, Denis & Jean-Marc Fontan (2005), *L'expérience de recherche de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale*, ARUC-ÉS, décembre, 17p.

Caillouette, Jacques, Jeannette Leblanc et Paul Morin (2011), *Innovations sociales territoriales (IST) dans les six MRC rurales de l'Estrie. Phase 1 : Temporalité des politiques et modes locaux d'appropriation*, Cahier de recherche - Centre affilié universitaire du Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke, no.11-04, 32p.

Caillouette Jacques, Ginette Boyer, Nicole Dallaire, Suzanne Garon & Alex Ellyson (2007a), « Le développement des communautés locales comme enjeu du renouvellement de l'intervention publique et communautaire », *Intervention*, no. 126, juin, pp.31-41.

Caillouette Jacques, Nicole Dallaire, Ginette Boyer et Suzanne Garon (2007b), « Territorialité, action publique et développement des communautés », *Économie et Solidarités, revue du CIRIEC Canada,* Vol. 38 no 1, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.8-23

Centre local de développement Haut-Saint-François (CLD, 2009), *Politique de rurbanisation du Haut-Saint-François 2009-2014. Maintien et attraction de la population. Chacun ajoute sa valeur !*, CLD Haut-Saint-François - Commission scolaire des Hauts-Cantons - Carrefour jeunesse emploi du Haut-Saint-François - Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-François, 47p. (http://www.cldhsf.com/wp-content/uploads/2010/01/politique_de_rurbanisation_v0905_629.pdf)

Collectif territorial (2013), *La mise en œuvre du Collectif territorial. Les grandes étapes temporelles*, 30 avril, 4p.

Comité Solidarité-Haut-Saint-François (S-HSF, 2012), *Plan d'action Solidarité et inclusion sociale du Haut-Saint-François 2011-2015*, 2 février, 16p.

Coston, Jennifer M. (1998). "A Model and Typology of Government-NGO Relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27 no. 3, p.358-382.

Côté, Nathalie, Marie-Pierre St-Louis & Denis Bourque (2010), *Pratiques de concertation sur le territoire de la MRC des Moulins : rapport de la démarche de recherche participative*, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Cahier no. 1003, mai, 78p.

Dufresne, Caroline (2012), *Une communauté apprenante, innovante et solidaire. Un modèle porteur de développement rural*, Laboratoire rural de Saint-Camille, mai, 123p. + Annexes

Espada, Jerry (2013), *Une intervention différente afin d'accélérer le développement rural*, Cahier de recherche 13-06 du Centre affilié universitaire du CSSS-IUGS, juin, 53p.

Geddes, Michael (1998), *Partenariat local : une stratégie réussie pour la cohésion sociale ?*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail – Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 193p.

Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 402p.

Harvey, Julien (1988), « Un Québec cassé en deux », *Relations*, novembre, p.264-265.

Klein, Juan-Luis (2012), "L'économie sociale et solidaire et la lutte contre la pauvreté en milieu local : le cas du Québec », *Revue internationale de l'économie sociale – Recma*, no.325, juillet, p.65-77.

Klein, Juan-Luis (2011), « Économie sociale et territoire en contexte de mondialisation : le développement par l'initiative locale » in Bellemare, Guy & Juan-Luis Klein (sous la

direction de) (2011). *Innovation sociale et territoire*, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp.175-194.

Lachapelle, René et Denis Bourque (2013), *La politique de développement social de Vaudreuil-Soulanges, démarche de coconstruction d'une politique publique*, Cahier de la CRCOC no.1302, Université du Québec en Outaouais, novembre, 66p.

Lachapelle, René et Denis Bourque (2012), *Étude de la relation emploi-formation dans le champ du développement territorial, Région de l'Estrie (Québec), Rapport de la phase I*, Cahier de la CRCOC no.1203, Université du Québec en Outaouais, mai, 50p.

Laforme, Normand (2010), « L'Observatoire estrien en développement des communautés » dans RQIIAC (2010), *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS. Cadre de référence du RQIIAC*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p.99-102.

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.

Lévesque, Benoit (2014), « La contribution de la 'nouvelle sociologie économique' à l'analyse des territoires sous l'ange de l'économie plurielle », dans Lévesque Benoit, Lévesque, Benoit, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein (sous la direction de), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 451p.

Lévesque, Benoit (2012), « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? », *Vie économique*, vol.4 no.2, 18p.

Luckerhoff, Jason & François Guillemette (sous la direction de) (2012), *Méthodologie de la théorisation enracinée, Fondements, procédures et usages*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 282p.

Marchand, Annie, Jacques Caillouette, Jeannette Leblanc et Paul Morin (2012), *Innovations sociales territoriales (IST) dans les six MRC rurales de l'Estrie. Le projet d'économie sociale comme levier de développement des capacités des communautés dévitalisées*, Cahier de recherche - Centre affilié universitaire du Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke, no.12-01, 31 janvier, 41p.

Moulaert, Frank & Jacques Nussbaumer (2008), *La logique sociale du développement territorial*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 153p.

Nélisse, Claude (1997). « L'intervention : catégorie floue et construction de l'objet », in Nélisse, Claude, et Zuniga, Ricardo (dir.), *L'intervention : les savoirs en action*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, GGC Éditions, Coll. Analyse des pratiques professionnelles, pp. 17-43

Palard, Jacques (2009), *La Beauce inc. Capital social et capitalisme régional*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 343p.

Québec (2013), *Politique nationale de la ruralité 2014-2024. Une approche intersectorielle pour agir ensemble au sein de la MRC !*, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 58p.

Québec (2011), *Nos territoires : y habiter et en vivre. Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 72p. et Annexes.

Québec (2010), *Le Québec mobilisé contre la pauvreté. Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 54p.

Québec (2008), Programme national de Santé publique 2003-2012. Mise à jour 2008, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 103p.

RQIIAC (2010), *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS. Cadre de référence du RQIIAC*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 158p.

Simard, Paule, Jean-François Allaire, Ginette Boyer, Paul Morin, Michel Des Roches (2012), *Évaluation du processus d'implantation du Tableau de bord des communautés en Estrie, Février 2009 – Octobre 2010), Rapport de recherche soumis à l'Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie par le Centre de santé et de services sociaux du Val-Saint-François*, 30 mars, 85p. + Annexes

Solidarité Haut-Saint-François (S-HSF, 2012), *Plan d'action Solidarité et inclusion sociale Haut-Saint-François, Partenaires pour l'enrichissement collectif*, 2 février, 16p.

Solidarité rurale du Québec (2013), *Ensemble, façonnons une nouvelle phase du développement de la ruralité*. *Nous sommes toujours en campagne.ca*, Avis, mars, 78p.

Soulet, Marc-Henry (1987), « La recherche qualitative ou la fin des certitudes » in Deslauriers, Jean-Pierre (sous la direction de), *Les méthodes de la recherche qualitative*, Sillery : Presses de l'Université du Québec, p.9-22.

Vaillancourt, Yves (2008), *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*, Cahier du CRISES no. ET0801, janvier, Copublication CRISES – ARUC-ISDC-UQO, 39p.

Annexes

ÉTUDE DE LA RELATION EMPLOI – FORMATION
DANS LE CHAMP DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL – PHASE II

DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DE TERRITOIRE :
CONTRIBUTIONS DES ACTEURS ET DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT

GRILLE D'ENTREVUE –AGENTS DE DÉVELOPPEMENT DE TERRITOIRE

Présentation

Remercier pour avoir accepté de collaborer à la recherche et faire signer le formulaire de consentement.

Présenter la problématique de cette recherche :

- La première phase de cette recherche a été menée en Estrie auprès d'une cinquantaine d'agents de développement de territoire et a mis, entre autres, en évidence l'émergence de nouveaux modes d'action concertée autour d'un développement intégré des territoires;
- L'entrevue s'inscrit dans la deuxième phase de la recherche qui sera menée sur un ou des territoires où il y a, d'une part, une instance regroupant des agents de développement de territoire et, d'autre part, une instance regroupant des décideurs d'acteurs collectifs locaux;
- L'objectif de la recherche est de documenter :
  1- D'une part, la contribution des agents de développement de territoire, afin de préciser
     a. comment, en tant qu'agents de processus, ils favorisent l'intégration des actions;
     b. comment leur formation initiale, l'expérience acquise et la formation continue les habilitent à assurer leur fonction de soutien à ce processus;
  2- D'autre part, le rôle des acteurs locaux (élus, institutions, experts sectoriels, organismes communautaires, citoyennes et citoyens) dans l'intégration de leurs missions spécifiques aux enjeux du développement de territoire.

Questions

1- Pour bien situer notre conversation, pourriez-vous me décrire l'organisme qui vous emploie et m'indiquer si sa direction vous a donné une autorisation explicite pour vous engager dans cette démarche de concertation des agents de développement de territoire?

2- Si vous aviez à présenter brièvement cette démarche, quelles caractéristiques retiendriez-vous pour que des gens de l'extérieur s'en fassent une bonne idée?

3- Comment décririez-vous votre contribution à cette démarche?

4- Quel intérêt y trouvez-vous personnellement? Qu'est-ce qui vous motive à y participer?

5- Quel est, pour votre organisme, l'intérêt à que vous participiez à cette démarche? Êtes-vous soutenu par votre supérieur immédiat? Le tenez-vous informé de ce qui se passe dans le groupe?

6- Qu'est-ce que le regroupement des agents de développement de territoire ajoute au développement du territoire?

7- Comment se passent les relations du groupe avec les personnes en position de décision dans les instances de développement? Comment qualifieriez-vous les relations entre le GAC et le Collectif territorial? N'y a-t-il pas un risque que les agents de développement prennent la direction de la démarche de développement?

8- Comme agent de développement de territoire, quelles sont les tâches que vous devez assumer? Parmi ces tâches, y a-t-il des tâches de gestion? Pouvez-vous me les décrire précisément?

9- Pouvez-vous m'indiquer des résultats concrets qui montrent l'apport au développement local de cette forme de concertation des agents de développement? Avez-vous des indicateurs de performance au niveau des processus de développement local concerté et au niveau des impacts dans le milieu?

10- Votre travail comporte-t-il des tâches de mobilisation des citoyennes et citoyens qui ne sont pas déjà actifs dans un organisme local? Comment ce volet de participation s'inscrit-il dans l'effort général pour le développement local?

11- Quelles sont les principales difficultés ou les principaux freins auxquels vous avez été confrontés jusqu'à maintenant comme groupe d'agents de développement?

12- Dans les rapports entre les agents de développement, quelle place occupe le développement des compétences? Quels sont les principaux moyens à votre disposition pour développer vos compétences? (Profitez-vous de ressources comme l'OEDC, le Comité d'avancement des pratiques, le RQIIAC-Estrie, Solidarité rurale, etc.)

13- Considérez-vous que votre formation académique vous a bien préparé aux tâches d'agent de développement de territoire? En quoi particulièrement a-t-elle été propice / insuffisante?

14- Est-ce que la diversité des formations académiques initiales dans le groupe est un facteur positif ou une source de difficultés dans les rapports entre les agents de développement? Est-ce que vous considérez que vous formez une communauté de pratiques?

15- Si vous aviez à décrire l'avenir de ce groupe d'agents de développement, comment le feriez-vous?

Merci pour cette contribution.

ÉTUDE DE LA RELATION EMPLOI – FORMATION
DANS LE CHAMP DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL – PHASE II

DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ DE TERRITOIRE :
CONTRIBUTIONS DES ACTEURS ET DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT

GRILLE D'ENTREVUE –DÉCIDEURS

Présentation

Remercier pour avoir accepté de collaborer à la recherche et faire signer le formulaire de consentement.

Présenter la problématique de cette recherche :

- La première phase de cette recherche a été menée en Estrie auprès d'une cinquantaine d'agents de développement de territoire et a mis, entre autres, en évidence l'émergence de nouveaux modes d'action concertée autour d'un développement intégré des territoires;
- L'entrevue s'inscrit dans la deuxième phase de la recherche qui sera menée sur un ou des territoires où il y a, d'une part, une instance regroupant des agents de développement de territoire et, d'autre part, une instance regroupant des décideurs d'acteurs collectifs locaux;
- L'objectif de la recherche est de documenter :
  1- D'une part, la contribution des agents de développement de territoire, afin de préciser
     a. comment, en tant qu'agents de processus, ils favorisent l'intégration des actions;
     b. comment leur formation initiale, l'expérience acquise et la formation continue les habilitent à assurer leur fonction de soutien à ce processus;
  2- D'autre part, le rôle des acteurs locaux (élus, institutions, experts sectoriels, organismes communautaires, citoyennes et citoyens) dans l'intégration de leurs missions spécifiques aux enjeux du développement de territoire.

Questions

1- Pour bien situer notre conversation, pourriez-vous me décrire l'organisme que vous représentez à cette instance de développement local et m'indiquer à quel niveau s'est prise la décision de participer à cette démarche de concertation pour le développement du territoire?

2- Si vous aviez à présenter brièvement cette démarche, quelles caractéristiques retiendriez-vous pour que des gens de l'extérieur s'en fassent une bonne idée? Comment, selon vous, cette démarche est-elle parvenue à ce stade de développement?

3- À votre point de vue, cette démarche permet-elle des avancées au niveau du développement local? Favorise-t-elle la participation ou bien rejoint-elle un cercle restreint d'acteurs collectifs?

4- Est-ce que les communautés locales sont informées de la démarche concertée de développement territorial? Quels moyens avez-vous pour faire circuler l'information?

5- Quel intérêt y trouvez-vous personnellement? Qu'est-ce qui vous motive à y participer?

6- Est-ce que votre organisme s'informe régulièrement de ce qui se passe dans cette démarche? Comment le tenez-vous informé?

7- Est-ce que votre organisme trouve important de faire connaître aux autres sa planification stratégique? En quoi est-ce que la concertation territoriale influence la planification stratégique de même que l'offre et les approches de services de votre organisme?

8- Pouvez-vous m'indiquer des résultats concrets de cette forme de concertation territoriale? Y a-t-il des mécanismes de participation accessibles à l'ensemble de la population? Y a-t-il des acteurs collectifs ou des organismes qu'il conviendrait d'associer à votre démarche?

9- Comment votre territoire compose-t-il avec les instances régionales comme la CRÉ, l'ASSS, etc.? Notamment, est-ce que les ententes ou les contrats de gestion institutionnels sont contraignants?

10- Comment l'arrivée de nouveaux programmes (PARSIS, Fondation Chagnon, etc.) influence-t-elle votre démarche de développement local?

11- Comment votre concertation vous aide-t-elle à composer avec les modifications aux politiques nationales d'occupation du territoire, de lutte à la pauvreté, de développement local ou de développement rural?

12- Quelles sont les principales difficultés ou les principaux freins auxquels vous avez été confrontés jusqu'à maintenant?

13- Dans vos rapports entre les agents de développement, comment évaluez-vous leur contribution à l'atteinte de vos buts? Quel rôle revient au GAC selon vous? Soutenez-vous la concertation des agents de développement?

14- Comment qualifieriez-vous le niveau de compétence des agents de développement de votre territoire? Quels moyens leur sont offerts pour développer leurs compétences?

15- Si vous aviez à décrire l'avenir de votre démarche de développement, comment le feriez-vous?

Merci pour cette contribution.