

Dynamique partenariale et compétences pour le développement socioéconomique des territoires

Martin Robitaille Ph. D. Sociologie
Département des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais (UQO)

ARUC Innovations sociales et développement des communautés (ARUC-ISDC)
Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT)

Objectifs de la présentation

1. Comprendre l'évolution du modèle de développement territorial au Québec
2. Regarder les compétences nécessaires sur les territoires pour favoriser le développement
3. Identifier les défis que doivent relever les agents de développement (social et économique) sur les territoires

Pourquoi cet intérêt de recherche et d'où proviennent les données?

- Méconnaissance manifeste des exigences et réalités professionnelles induites par les « nouvelles façons de faire » en développement.
- De plusieurs enquêtes au cours des 5 dernières années, qui m'ont permis de réaliser dans plusieurs régions du Québec:
 - Plus de 50 entretiens avec des agents de développement, des directeurs de CEDEC, CLD, de SADC et de CRÉ;
 - Plusieurs rencontres de groupe d'intervenants du milieu (économique, social, communautaire, etc.).
 - Analyse de projets spécifiques, urbains et ruraux, liant les dimensions sociales et économiques du développement (ex. Épicerie coopérative, Centre culturel, Forum sur la santé, Marché public, etc.)

Objectif 1:

L'évolution du modèle de développement des
territoires

Le modèle québécois de développement des territoires (1985-2003)

- Modèle de développement partenarial ouvert à la société civile
 - État joue un rôle d'animateur et de catalyseur favorisant la multiplication des ententes entre partenaires économiques et non économiques
 - Inscrit dans une économie plurielle faisant une place non seulement à l'État et au marché, mais aussi à la société civile
 - Se développe à travers une « gouvernance collaborative » Public-Privé-Associatif
 - Partenariats avec les secteurs du privé et de l'économie sociale
 - Arrimage du social et de l'économie
 - Modèle faisant plus de place à l'innovation sociale permettant de renforcer « l'empowerment » des collectivités
 - Modèle construit sur le dialogue entre démocraties représentative et participative: la démocratie plurielle

Le modèle partenarial de développement territorial (1985-2003)

- Sur le plan politique:
 - Transformation du rôle de l'État par le passage d'une intervention étatique en principe externe à la société civile à une intervention arrimée à divers lieux de délibération en interface avec les élus
 - Passage d'un rôle de planificateur à partenaire du développement local et régional
- Le développement d'outils sur le plan économique:
 - Création des Conseils régionaux de développement (CRD) et des Centres locaux de développement (CLD)
 - Société d'aide au développement des collectivités (SADC)
 - Mise en place de fonds régionaux et locaux de développement économique (traditionnel et économie sociale) et de fonds de capital de risque

Modèle néolibéral (2003-...)

- Caractéristiques du modèle néolibéral de développement:
 - Tout à l'économique...
 - Réduire la place occupée par les acteurs collectifs et l'État, notamment pour le capital de risque et le financement des entreprises et plus e place aux activités marchandes
 - Place à des politiques plus autoritaires et au lobby du milieu des affaires
 - Réduire l'espace de concertation avec les acteurs sociaux et donner plus de place aux individus citoyens dans le processus démocratique
 - Mise en place de **PPP** de production et de distribution des biens et services au meilleur coût possible

L'approche néolibérale en pratique

- Volonté de déconcentrer des compétences de l'État au niveau régional et local
- Mise au rancard du partenariat pluripartiste Société civile – État – Marché
- Pour le développement des PPP
- Responsabilités accrues aux élus locaux dans la gestion du développement des territoires
- Délaisser le modèle de démocratie participative en valorisant celui de la démocratie représentative:
 - Création des CRÉ et changements à la gestion des CLD

Fondements de la création des CRÉ et des modifications à la gestion des CLD

- Changements législatifs sont essentiellement liés au renforcement du rôle des élus locaux dans le développement local et régional (Loi 34)
- Raisons évoquées:
 - La réingénierie de l'État québécois qui amènera une décentralisation de compétences au niveau des régions;
 - Nécessité de rendre plus imputable la gestion du local et du régional.
- Objectifs:
 - Renforcer le rôle et les responsabilités des structures municipales en matière de développement économique;
 - Permettre aux élus locaux de jouer un rôle accru dans le développement de la région et « d'influencer véritablement les choix gouvernementaux ».
- Moyens:
 - Confier la gestion des CRÉ et des CLD aux élus locaux en leur donnant la majorité au CA de ces organismes (minimum de 66% au CRÉ et 100% au CLD)

Les appréhensions évoquées en 2003

- Perte du poids de la société civile au détriment des élus locaux (femmes, jeunes, culture, environnement, famille, communautaire, etc.)
- Voir les intérêts locaux dominer les intérêts régionaux (guerres de clochers aux dépens de la cohésion territoriale)
- Intérêts privés (PPP) revenir en force dans le développement économique
- Perte du lien entre le social et l'économique dans la vision du développement local et régional
- Démobilisation citoyenne
- Globalement, la crainte la plus évoquée était de voir remplacer le modèle québécois de développement par un modèle néolibéral qui pour plusieurs, soutient une « vision tronquée de la démocratie, de l'imputabilité et de l'économie » B. Lévesque (2005)

Les craintes étaient-elles fondées?

- Sur la place de la société civile dans les CRÉ:
 - Élus occupent 73% des places au CA des CRÉ
 - Secteur institutionnel 13%
 - Secteur associatif 8%
 - Affaires 3%
 - Autres 4%
- Variation importante selon les régions du secteur associatif dans les membres additionnels au CA
 - + de 50% dans les régions de Montréal, Mauricie et l'Outaouais, contre une très faible présence Estrie, Longueuil, Laval, Laurentides et Montérégie (3);
 - présence + importante au sein des commissions, tables et comités consultatifs des CRÉ.
- Origine des différences: degré d'organisation des élus, historique d'enracinement de la société civile, situation socioéconomique.

Les craintes étaient-elles fondées?

(suite)

- Globalement sur le modèle québécois de développement
 - Situation très variable d'une région à l'autre en ce qui a trait au développement du lien entre le social et l'économique (ex.: la planification stratégique)
 - Tendances organisationnelles: la CRÉ mobilisatrice/la CRÉ gestionnaire
- Sur la réingénierie:
 - Table Québec-Régions « Protocole d'entente avec les présidents des conférences régionales des élus »
 - Confusion flagrante entre décentralisation et régionalisation (déconcentration)
 - **Décentralisation:** Mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des entités administratives élues, les affaires d'une collectivité territoriale;
 - **Régionalisation:** technique administrative de délocalisation géographique de la gestion qui vise à transférer aux représentants locaux de l'État sur un territoire le pouvoir de décision, mais tout en demeurant soumis à l'autorité centrale (Vachon, 2009)

Les craintes étaient-elles fondées? (suite)

- Sur la décentralisation:
 - Les CRÉ ne permettent toujours pas aux régions de jouir de l'autonomie administrative et de la reconnaissance de collectivité territoriale dans un système décentralisé
 - Dépendance financière presque entière au gouvernement du Québec
 - Certaines compétences se négocient à la pièce (Ententes spécifiques entre ministères et CRÉ)
 - Les CRÉ représentent une sorte d'hybridation entre la régionalisation et la décentralisation... une sorte de décentralisation virtuelle
 - Un pétard mouillé que l'on tarde à allumer ou l'art de jouer aux serpents et aux échelles... sans échelles!

Quel avenir pour les CRÉ?

- L'enlissement demeure la menace la plus importante
 - Dans la technocratie et la bureaucratie (ex.: Emploi-Québec)
 - Dans le confort et l'indifférence (manque de transparence et d'ouverture)
- Une institution fragile qui est fortement soumise aux contraintes politiques et financières, mais qui peut compter sur 3 grandes forces:
 - des élus engagés et ouverts aux perspectives régionales;
 - une société civile mobilisée;
 - des compétences territorialisées.

Quel avenir pour les CRÉ? (suite)

- Poursuivre sur la voie de l'innovation sociale
 - Dépasser l'exercice de la planification stratégique pour aller vers la prospective
 - Faire évoluer les modes de gouvernance participative et représentative vers une gouvernance collaborative (Juillet, Paquet, 2001)
 - Développer les compétences par et pour le territoire (local et régional)

Gouvernement du Québec

La Table Québec-régions (TQR)

Ministère des Affaires municipales des régions et de l'occupation des territoires

Développement régional

Aménagement du territoire/Services

Territoire : Régions administratives (17)

Conférences administratives régionales

Territoire : Municipalités régionales de comté (MRC) (86 + 13 centres urbains)
Et 1,115 villes, municipalités

Conférences régionales des élus (23 CRÉ)

- Concertation
- Planification stratégique régionale (tous les secteurs)
- Gestion et « Évaluation »

Centres locaux de développement (120 CLD)

- Développement économique et économie sociale (entreprises, économie sociale et jeunes entrepreneurs)
- Mise en œuvre des plans d'action

Niveau local et microlocal : Corporations de développement économique communautaire (14 CDEC)

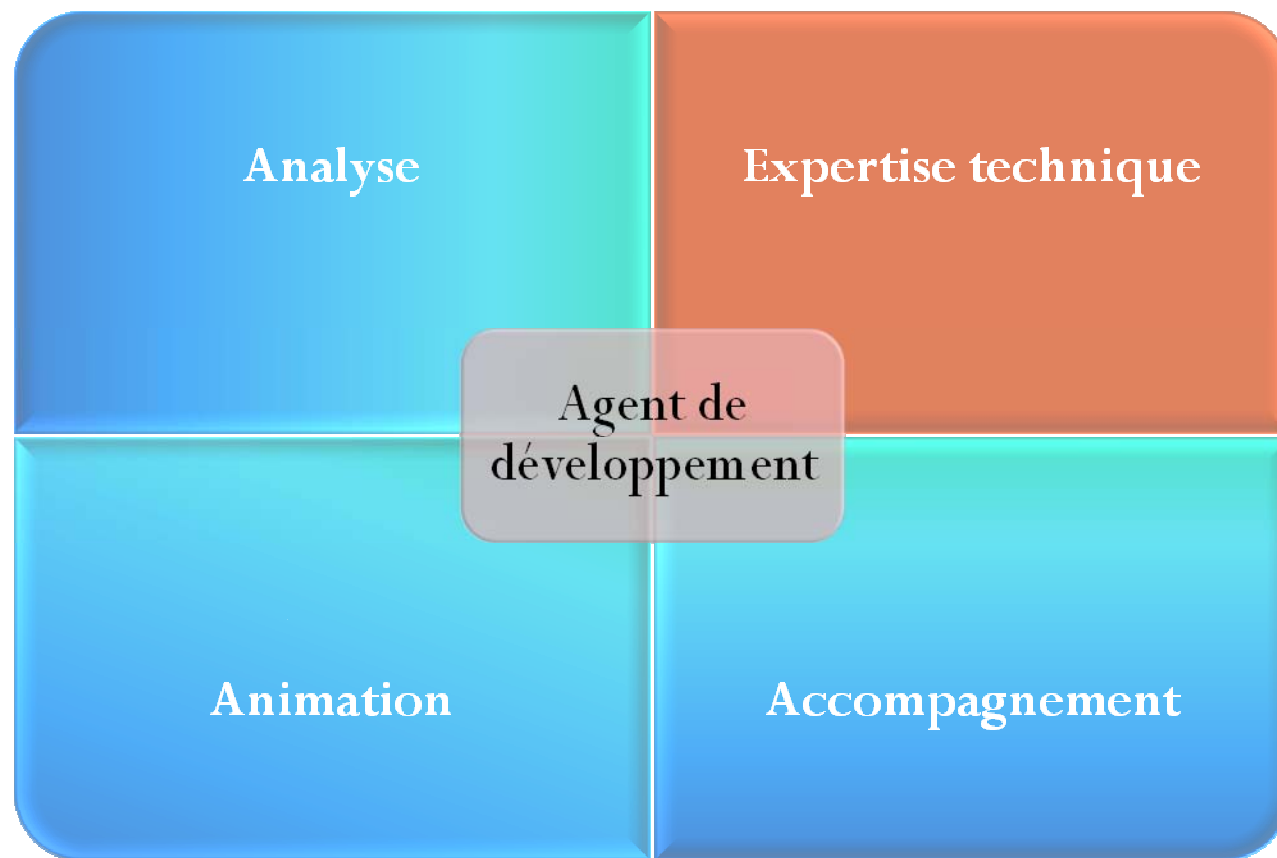
Impacts sur le travail des agents de développement

- Modification sérieuse du mandat et du fonctionnement des organisations territoriales
- Croissance importante du nombre d'agents de développement au niveau local et régional
- Valorisation du « capital social » et de la « cohésion sociale » en les désignant comme vecteurs du développement
- Liens plus étroits entre l'économique et le social (agents liés au développement de l'économie sociale)
- Politisation accrue du territorial et du local
- Apprendre à vivre et travailler avec le politique (modèle décisionnel, concertation sur le territoire, etc.)
- Difficultés accrues dans la mobilisation de la société civile
- Arrimage difficile entre l'économique et le social

Objectif 2:

Les compétences nécessaires sur les territoires pour
favoriser le développement

Les compétences en question...



L'analyse du territoire

- Capacité de produire des connaissances sur le territoire, d'en dégager les opportunités et de proposer de nouvelles perspectives
- Faire émerger la connaissance sur le territoire
- Poser un diagnostic (analyser les forces et les faiblesses, identifier les indicateurs de développement)
- Anticiper le développement (opportunités, priorités, actions)
- Évaluer les retombées des politiques et des actions entreprises par les décideurs
- Développer des stratégies de transfert des connaissances
- Communiquer les résultats

L'animation du territoire

- Capacité de l'agent à créer les conditions favorables à la participation citoyenne sur le territoire
- Développer des outils et des mécanismes de mobilisation
- Mobiliser la population
- Faire participer les citoyens à l'ensemble de la démarche
- Établir des consensus au sein de la population visée
- Construire les maillages entre les organisations
- Gérer les conflits

L'expertise technique

- Qualification et compétences spécifiques permettant de gérer les outils de développement du territoire (savoirs souvent disciplinaires, ex. sc. sociales/sc. administratives)
- Conception et gestion de projets issus de la collectivité
- Travailler à la mise en place et au suivi des projets
- Associer des expertises et des compétences
- Assurer la reddition de comptes
- Promouvoir le territoire et ses projets

L'accompagnement

- Soutien à donner à l'ensemble des informations et des aides propices à la prise de décision
- Comprendre les rôles et les intérêts spécifiques des partenaires
- Créer les interfaces nécessaires (comités, conseils, etc.)
- Coordonner le travail des divers comités
- Conseiller et proposer (participants, élus, etc.)
- Concerner les acteurs du milieu

L'agent de développement « idéal »!

- Mobilisation de plusieurs de ces compétences
- En fonction des spécificités du territoire (local ou rural)
 - Où le social et l'économique sont un tout indissociable
 - Dans des milieux souvent dévitalisés
 - Avec des ressources limitées (multiples tâches)
 - Où la conciliation avec le politique reste difficile
- En fonction de l'organisation de développement
 - Qui voit à accompagner ces compétences et le savoir-être essentiels au travail (autonomie, leadership, travail d'équipe, communication, etc.)
 - Qui permet de développer ces compétences tout au long de la vie
 - Qui mobilise ces compétences... (l'organisation apprenante)

Objectif 3:

Les défis des agents sur les territoires

Les défis actuels dans les pratiques de développement

- Explosion des partenariats dans la réalisation de projets sur les territoires (favoriser l'effet levier)
 - Réseautage, négociation et conciliation
- L'arrimage entre la participation citoyenne et le pouvoir des élus (ex: le cas des CRÉ)
 - Remobiliser les citoyens
 - Mobilisation de la communauté repose entre les mains des agents
 - Faire participer les élus à cette mobilisation

Les défis actuels...

- Arrimage entre l'économique et le social
 - Partage d'objectifs communs entre les partenaires
 - Capacités des partenaires de mettre au même niveau l'impact social et économique d'un projet
 - Soutien des organisations de développement envers l'agent (souplesse)
- Problèmes rencontrés
 - Peu de connaissances des réalités économiques du côté social (manque de formation)
 - Cultures organisationnelles très différentes entre les partenaires
 - Modes de gestion
 - Modes de décisions
 - Mobilisation de la communauté repose entre les mains des agents
 - Temps pour la gestion / temps pour la mobilisation

Les défis actuels...

- Tensions entre la nature normative de l'action publique et le besoin d'autonomisation des pratiques des agents
 - Culture organisationnelle très différente entre les partenaires
 - Modes de gestion / Modes de décisions
 - Capacités des partenaires de mettre au même niveau l'impact social et économique d'un projet
 - Financement de projets et non plus le fonctionnement de base d'un organisme
 - La tendance à compartimenter les interventions se fait toujours sentir
 - Objectifs de rendement sur des finalités économiques et sociales (quantitatif/qualitatif)
 - Technocratisation du travail (rendre des comptes)
 - Temps pour la gestion / temps pour la mobilisation

Les défis actuels...

- Ouverture d'esprit des agents au centre du processus partenarial des projets (économique et social)
- Forte distinction dans les pratiques entre les réalités rurales et urbaines
 - Approche du développement local (« empowerment » des populations) plus systématique en milieu rural
 - Approche par projet très développée
 - Proximité des pratiques économiques et sociales

En guise de conclusion...

- Pour faire du développement territorial, plus que jamais l'agent de développement devra :
 - Garder un esprit ouvert, ce qui demeure une attitude au centre du processus partenarial
 - Aller au-delà des contingences organisationnelles et des prescriptions de l'action publique
 - Arrimer l'économique et le social
 - Faire du réseautage (capacités d'intervention et relations interpersonnelles entre les agents intervenants dans le projet)
 - Avoir une influence sur la vision et la place des élus dans la gestion des interventions (pouvoirs de dépenser)
 - Investir dans les organisations territoriales (CRÉ)