

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	ii
TABLE DES MATIERES.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	x
LISTE DES FIGURES.....	x
LISTE DES ACRONYMES.....	xi
REMERCIEMENTS.....	xii
AVANT-PROPOS.....	xiii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1. - LA PROBLÉMATIQUE.....	4
1.1    MISE EN CONTEXTE.....	4
1.1.1    LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE TERRITORIALE.....	4
1.1.2    LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS.....	6
1.1.3    LA PLANIFICATION RÉGIONALE.....	8
1.2    LE CAS ÉTUDIÉ.....	9
1.2.1    LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS MONTÉRÉGIE EST ET LE CONTEXTE ENTOURANT L'EXERCICE DE PLANIFICATION 2013-2018.....	10
1.2.2    L'EXERCICE DE PLANIFICATION EN MONTÉRÉGIE EST.....	23
1.3    LES OBJECTIFS ET LES QUESTIONS DE LA RECHERCHE.....	24
1.3.1    LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE.....	24
1.3.2    LA SYNTHÈSE DE LA PROBLÉMATIQUE.....	25
1.3.3    QUESTIONS DE RECHERCHE.....	27
1.3.4    LA PERTINENCE DE LA RECHERCHE.....	28

CHAPITRE 2. - LE CADRE THÉORIQUE.....	30
2.1    LE CONTEXTE POLITIQUE .....	30
2.1.1    LA DÉCENTRALISATION, LA DÉCONCENTRATION ET LA RÉGIONALISATION .....	30
2.1.2    L'ÉVOLUTION DES INSTANCES POLITIQUES RÉGIONALES.....	32
2.1.3    LA GOUVERNANCE PUBLIQUE TERRITORIALE .....	34
2.1.4    LA CONCERTATION DES ACTEURS.....	35
2.1.5    LA COORDINATION DES ACTEURS.....	36
2.1.6    LES PARTIES PRENANTES.....	37
2.2    LA PLANIFICATION TERRITORIALE.....	38
2.2.1    LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET SON OBJET .....	38
2.2.2    LES FORMES DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE.....	40
2.2.3    LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE TERRITORIALE .....	41
2.2.4    UNE PLANIFICATION ORGANISATIONNELLE ET TERRITORIALE.....	50
2.3    LE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	51
2.3.1    L'HISTORIQUE.....	51
2.3.2    LA THÉORIE.....	52
2.3.3    LE DÉVELOPPEMENT, LE LOCAL ET LE TERRITOIRE .....	53
2.3.4    SES CARACTÉRISTIQUES .....	54
2.3.5    SES LIMITES .....	56
2.4    LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS.....	56
2.5    LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET LA PLANIFICATION	
60	

CHAPITRE 3.- LA STRATÉGIE DE RECHERCHE.....	66
3.1    UNE ÉTUDE DE CAS .....	66
3.2    UNE APPROCHE VÉRIFICATOIRE ET INDUCTIVE .....	68
3.3    L'UNITÉ D'ANALYSE ET LE SITE DE RECHERCHE .....	69
3.4    LES CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES.....	70
3.5    LA COLLECTE DES DONNÉES.....	71
3.5.1    ÉTUDE DOCUMENTAIRE.....	71
3.5.2    ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES .....	71
3.6    L'ANALYSE DE L'INFORMATION .....	72
CHAPITRE 4- L'EXERCICE DE PLANIFICATION QUINQUENNAL 2013-2018 DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST.....	74
4.1    LA DÉMARCHE.....	74
4.1.1    LE DÉCLENCHEMENT .....	74
4.1.2    LA PLANIFICATION DE L'EXERCICE.....	75
4.1.3    L'ORGANISATION .....	75
4.1.4    LA MOBILISATION ET LA PARTICIPATION .....	78
4.1.5    L'ANALYSE .....	81
4.1.6    LA PRIORISATION .....	83
4.1.7    LES COMMUNICATIONS .....	83
4.1.8    L'ÉVALUATION.....	84
4.2    LE PROCESSUS.....	85
4.2.1    LE PRÉDIAGNOSTIC.....	86
4.2.2    LA VISION .....	88
4.2.3    LE DIAGNOSTIC.....	89
4.2.4    LA FORMULATION DES STRATÉGIES.....	93

4.2.5	LE PLAN.....	94
4.3	LE PILOTAGE ET L'ACCOMPAGNEMENT.....	95
4.3.1	LE PILOTAGE .....	95
4.3.2	L'ACCOMPAGNEMENT DU CONSULTANT .....	97
CHAPITRE 5- LE POINT DE VUE DES ACTEURS SUR L'EXERCICE ET SON CONTEXTE		
.....		99
5.1	LA DÉMARCHE.....	100
5.1.1	DÉCLENCHEMENT.....	100
5.1.2	PLANIFICATION DE L'EXERCICE .....	101
5.1.3	ORGANISATION .....	101
5.1.4	PARTICIPATION.....	103
5.1.5	PROCESSUS D'ANALYSE.....	108
5.1.6	PRIORISATION .....	109
5.1.7	COMMUNICATION .....	110
5.1.8	ÉVALUATION .....	111
5.1.9	INNOVATION .....	111
5.1.10	CONSTATS SUR LA DÉMARCHE .....	111
5.2	PROCESSUS.....	112
5.2.1	BILAN ET PORTRAIT .....	112
5.2.2	GROUPES DE DISCUSSION .....	112
5.2.3	CONSULTATIONS.....	114
5.2.4	DIAGNOSTIC .....	115
5.2.5	VISION .....	115
5.2.6	ACTIVITÉ DE PRIORISATION.....	116
5.2.7	AXES .....	118

5.2.8	STRATÉGIES .....	118
5.2.9	CONSTATS SUR LE PROCESSUS.....	119
5.3	PLAN.....	119
5.4	PILOTAGE.....	122
5.5	LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION.....	122
5.5.1	REPORT.....	123
5.5.2	CONTEXTE POLITIQUE .....	123
5.5.3	CONTEXTE TERRITORIAL.....	126
5.5.4	CONTEXTE ORGANISATIONNEL.....	127
5.5.5	CONTEXTE DYNAMIQUE DES ACTEURS.....	129
5.5.6	CONSTATS SUR LE CONTEXTE .....	131
5.6	ANALYSE DE L'EXERCICE ET DE SON CONTEXTE.....	132
CHAPITRE 6- UNE PLANIFICATION ORGANISATIONNELLE ET TERRITORIALE		
.....		135
CHAPITRE 7- LES EFFETS DE L'EXERCICE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS		
.....		140
7.1	LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS.....	140
7.2	LA CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN STRATÉGIQUE .....	141
7.2.1	CAPACITÉ D'ANALYSE DE LA SITUATION RÉGIONALE .....	142
7.2.2	CAPACITÉ À ADOPTER UNE PERSPECTIVE RÉGIONALE .....	144
7.2.3	CAPACITÉ À S'ENGAGER DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN.....	146
7.2.4	CAPACITÉ À TRAVAILLER EN COLLABORATION .....	149
7.2.5	MARGE DE MANŒUVRE ET CAPACITÉ D'ACTION DE LA CRÉ.....	152
7.2.6	CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN STRATÉGIQUE.....	153
7.3	LA CAPACITÉ DES PARTIES PRENANTES À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN .....	155

7.4	LES APPRENTISSAGES DES RÉPONDANTS .....	158
7.5	LES PROCESSUS SOCIOPOLITIQUES DE L'EXERCICE ET LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS.....	159
7.6	CONCLUSION.....	161
CHAPITRE 8- ANALYSE DES EFFETS DE LA PLANIFICATION SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL .....		164
8.1	LA DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL EN MONTÉRÉGIE EST ET LA PLANIFICATION.....	164
8.2	LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.....	168
8.3	L'ÉMERGENCE DES CAPACITÉS DES PARTIES PRENANTES EN MONTÉRÉGIE EST .....	171
8.4	L'EFFET DE L'EXERCICE DE PLANIFICATION SUR L'ORGANISATION CRÉ ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	173
8.4.1	UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL .....	173
8.4.2	LES RÔLES DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL .....	175
8.4.3	L'EXERCICE DE PLANIFICATION, LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ D'ACTION DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL .....	176
8.4.4	CRITIQUE DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST .....	177
8.5	CONCLUSION.....	179
CONCLUSION.....		182
BIBLIOGRAPHIE .....		186
ANNEXE 1 - APPROBATION ÉTHIQUE.....		196
ANNEXE 2 - CANEVAS D'ENTREVUE .....		197
ANNEXE 3 - LE CAPITAL STRATÉGIQUE.....		201
ANNEXE 4 - LES AXES.....		202
ANNEXE 5 - LES ENJEUX PRIORISÉS.....		204
ANNEXE 6 - LES ENJEUX NON-PRIORISÉS.....		212

ANNEXE 7 - LES STRATÉGIES .....	219
ANNEXE 8 - LA MATRICE .....	223
ANNEXE 9 - INDICATEURS GLOBAUX .....	224

## **LISTE DES TABLEAUX**

TABLEAU 1 : LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES À L'EXERCICE DE PLANIFICATION .....	79
TABLEAU 2 : PROCESSUS GÉNÉRANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN .....	154
TABLEAU 3 : LES MODES DE COLLABORATION ENTRE ORGANISATIONS .....	172

## **LISTE DES FIGURES**

FIGURE 1 : CARTE DE LA RÉGION MONTÉRÉGIE EST, DE SES NEUF MRC ET DE SES PÔLES POPULATIONNELS PAR MRC .....	14
FIGURE 2 : SCHÉMA DE LA PROBLÉMATIQUE .....	28
FIGURE 3 : MODÈLE DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATÉGIQUE .....	42
FIGURE 4 : LES ASPECTS ORGANISATIONNELS ET TERRITORIAUX DE LA PLANIFICATION .....	50
FIGURE 5 : MODÈLE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	62
FIGURE 6 : COMMUNITY CAPACITY MODEL .....	63

## LISTE DES ACRONYMES

BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
CA	Conseil d'administration
CAR	Conférence administrative régionale
CLD	Centre local de développement
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CRC	Comité régional de concertation
CRD	Conseil régional de développement
CRCD	Conseil régional de concertation et de développement
CRÉ	Conférence régionale des élus
FDR	Fonds de développement régional
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PALÉE	Plan d'action local pour l'économie et l'emploi
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PQD	Plan quinquennal de développement
PQDD	Plan quinquennal de développement durable
SADC	Société d'aide au développement des collectivités

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier ma directrice de recherche, Suzanne Tremblay, pour sa disponibilité et sa patience. Même si les échéanciers se sont étirés et malgré le travail à distance, elle a maintenu une écoute et un appui constant.

Je souhaite remercier aussi ma conjointe, Karine Godbout, pour son appui à mon projet d'étude. Me sentir libre de poursuivre cette aventure était important pour moi.

Je remercie aussi Paul Prévost et Karl Lussier pour le travail de recherche que nous avons réalisé ensemble et qui constitue la base de ce mémoire. Leur expertise sur le sujet et leur capacité d'analyse ont été inspirantes.

## **AVANT-PROPOS**

En amorçant ce mémoire, j'avais en tête de réfléchir sur la gouvernance du développement économique. C'est une question qui m'intéresse toujours, mais j'ai plutôt choisi l'opportunité de travailler avec mes collègues Paul Prévost et Karl Lussier sur la question de la planification régionale. Celle-ci rejoint la question plus large de la gouvernance du développement territorial.

La Coopérative Niska pour laquelle nous travaillons avait accompagné en 2012-2013 un processus de planification régionale participative. Mes collègues et moi souhaitons réaliser un portrait de cet exercice et en tirer des apprentissages. C'est ce que nous avons fait entre 2013 et 2015, avec la réalisation d'un rapport intitulé « Les apprentissages à tirer de l'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est ». Cette recherche évaluative a permis, entre autres, de modéliser l'approche de planification utilisée.

## INTRODUCTION

Dans ce mémoire de recherche, nous étudions le phénomène de la planification territoriale et plus particulièrement de la planification stratégique régionale réalisée par les conférences régionales des élus (CRÉ). C'est un thème intéressant, car il traite de la façon dont les acteurs régionaux collaborent pour identifier des priorités de développement pour la région et pour les mettre en œuvre.

Afin de développer l'objet d'étude, nous débutons par une mise en contexte où nous présentons succinctement les enjeux de la planification régionale des CRÉ. Nous présentons ensuite le cas que nous avons choisi d'étudier, soit la seconde planification régionale de la CRÉ Montérégie Est qui a eu lieu en 2012-2013. Cet exercice nous interpellait particulièrement par l'approche utilisée, soit l'utilisation du cadre d'analyse de Prévost et Roy (2008), et par la quantité d'acteurs et de parties prenantes mobilisée.

Par la suite, la problématique est précisée. Le processus de planification territoriale, les différentes étapes analytiques permettant la production du plan, est bien établi. Nous nous intéressons plutôt à la démarche sociopolitique de l'exercice qui est peu étudiée et à ses effets sur le développement des capacités des parties prenantes. Il s'agit de mieux comprendre l'exercice de planification régionale, ses effets sur le développement des capacités des parties prenantes et ses effets sur le développement territorial. La recherche permet d'opérationnaliser, à travers l'approche du développement des capacités, le lien entre planification territoriale et prise en charge du développement par les acteurs du territoire.

Le chapitre sur le cadre d'analyse présente les concepts en lien avec le contexte politique de la planification. Il propose une définition de la planification territoriale, de ses différentes approches, de ses différents aspects et en particulier des étapes du processus de planification

stratégique territoriale. Il inclut aussi une présentation succincte de l'approche de développement local et propose des liens entre planification territoriale, développement local et développement des capacités.

Le chapitre suivant explicite la stratégie de recherche utilisée. Nous avons réalisé une étude de cas de la planification régionale de la CRÉ de Montérégie Est en utilisant l'approche mixte de Miles et Huberman (2003, 1991) qui se veut à la fois vérificatoire et inductive. Pour ce faire une collecte de données a été réalisée en utilisant l'analyse des documents pertinents et des entrevues semi-dirigées auprès d'acteurs ayant participé à l'exercice de planification. L'analyse de cette information a été faite selon une approche d'analyse du discours et d'analyse de contenu thématique. L'étude de cas et l'approche mixte nous ont permis d'étudier en profondeur un cas particulier et de voir comment le cadre d'analyse s'y retrouve en restant ouvert aux nouvelles connaissances qui pouvaient en émerger.

La présentation des résultats de la recherche débute par le portrait de l'exercice de planification étudié et de son contexte. Elle continue avec l'appréciation qu'ont les répondants de cet exercice, à savoir s'il a été bien réalisé et comment le contexte a influencé l'exercice. Nous présentons également une analyse de l'aspect participatif de l'exercice. Le chapitre suivant porte sur les effets de l'exercice en termes de développement des capacités des parties prenantes. Il présente aussi les principaux processus sociopolitiques ayant généré ces effets. Le dernier chapitre d'analyse s'intéresse aux effets potentiels de l'exercice de planification et en particulier du développement des capacités des parties prenantes sur le développement de la région.

L'exercice de planification en Montérégie Est se positionne clairement dans une perspective de développement local, compris comme un processus de prise en charge par les acteurs du territoire de leur développement. La recherche met en évidence la façon dont

l'exercice de planification participative promeut effectivement cette prise en charge. La participation à l'exercice de planification permet le développement de capacités individuelles et collectives qui sont à la base de l'engagement des acteurs dans la mise en œuvre du plan stratégique. C'est essentiellement en créant des espaces de participation collective que l'exercice permet le développement de ces capacités. Au final, ce sont les parties prenantes les plus près de la CRÉ qui ont le plus développé leurs capacités. La CRÉ comme organisation a aussi bénéficié de cet exercice pour développer sa capacité d'action. Le développement de la capacité de la CRÉ et des parties prenantes aurait pu favoriser l'action collective et le développement de la région.

## **CHAPITRE 1 - LA PROBLÉMATIQUE**

Nous présentons dans ce chapitre l'objet d'étude, soit la planification stratégique territoriale au niveau régional. Nous utilisons aussi le terme planification régionale pour référer à cet objet. Cet objet amène à poser notre regard sur deux éléments, soit la planification territoriale et les conférences régionales des élus qui avaient le mandat de réaliser la planification régionale. Nous débutons par une mise en contexte présentant les enjeux de la planification territoriale, des conférences régionales des élus et de la planification régionale. Nous présentons ensuite un portrait succinct de la CRÉ Montérégie Est qui constitue le terrain de recherche.

Nous précisons aussi dans ce chapitre le problème de recherche qui constitue un « écart conscient que l'on veut combler entre ce que nous savons, jugé insatisfaisant, et ce que nous devrions savoir, jugé désirable ». (Chevrier, 2010, p. 54) Pour ce faire, nous présentons les objectifs de la recherche, la synthèse de la problématique et les questions générale et spécifiques de recherche.

### **1.1 MISE EN CONTEXTE**

#### **1.1.1 LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE TERRITORIALE**

La planification stratégique est un processus important dans nos sociétés. Elle est présente autant dans les entreprises privées que dans les organisations publiques. Le ministère du Conseil exécutif du Québec définit la planification stratégique, et la différencie de la simple planification, de la façon suivante :

La planification stratégique est la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long terme. Elle va plus loin que la simple planification, puisqu'elle oblige l'organisation à examiner ses

contextes interne et externe, à faire des projections dans l'avenir et à déterminer les stratégies lui permettant de concrétiser sa mission et sa vision<sup>1</sup>.

La planification stratégique peut aussi prendre un visage territorial quand elle est réalisée par un ensemble d'acteurs sur un territoire. C'est à ce type de planification que nous nous intéresserons dans cette recherche.

La planification territoriale pourrait être comprise comme toute planification dont l'objet est le développement d'un territoire. Cette définition pourrait inclure des planifications réalisées par des experts avec peu ou prou de participation des acteurs. La planification territoriale discutée ici se positionne plutôt dans une perspective de développement territoriale telle qu'elle est théorisée : « les nouvelles théories du développement territorial mettent en valeur le rôle actif des territoires [...] comme des productions sociales soutenant le développement des régions. » (Jean, 2008, p.294). Cette planification se veut donc réalisée par les acteurs du territoire, dans une perspective dynamique d'amélioration de la capacité de développement de ce territoire.

La planification territoriale peut être plus ou moins participative. Prévost et Roy (2008, p.11) différencient deux types d'approches. Une approche plus verticale (de haut en bas) où la planification est réalisée par un groupe de leaders du milieu. Et une approche « ascendante démocratique » qui mobilise le plus largement possible la participation des acteurs du territoire. Ces auteurs soulignent que ces approches constituent un intervalle où toutes les combinaisons sont possibles.

La planification territoriale (et sa mise en œuvre subséquente) nous interpelle comme étant une activité de prise en charge de développement du territoire par les acteurs territoriaux. Comme nous venons de le souligner, cette prise en charge peut être plus ou moins démocratique,

---

<sup>1</sup>[www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/planification/gestion.html](http://www.mce.gouv.qc.ca/planification-strategique/planification/gestion.html), consulté le 15-09-25

mais elle se démarque positivement, dans tous les cas, d'une absence de coordination locale du développement ou d'une approche descendante du développement initiée par l'État ou la grande entreprise.

Cette prise en charge du développement par les acteurs territoriaux apparaît comme une approche à privilégier pour favoriser un développement qui répond aux besoins et aux aspirations des communautés territoriales, pour mobiliser les forces du territoire et pour optimiser l'action des acteurs locaux par une meilleure coordination.

La planification stratégique est un processus largement étudié et ses différentes étapes au niveau territorial sont connues (portrait, diagnostic, vision, orientations, stratégies, actions), même si elles peuvent varier légèrement d'un auteur à l'autre. Le processus analytique menant à la priorisation de stratégies et d'actions s'inscrit néanmoins dans une démarche sociopolitique plus large (Prévost et Roy, 2008). Cet aspect sociopolitique est complexe, car il est dépendant de la dynamique entre les acteurs qui est particulière à chaque territoire. Cet aspect est beaucoup moins étudié et formalisé que le processus analytique de planification.

Aussi, certains auteurs mettent en doute la pertinence de la planification stratégique. Proulx (2011) considère que la planification stratégique territoriale est une approche peu innovante. Selon lui, elle se positionne plutôt comme un outil d'allocation des ressources publiques, plutôt que comme un moyen d'« appropriation des leviers et des facteurs de développement. » (Proulx, 2011, p.265)

### **1.1.2 LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS**

Le gouvernement du Québec a aboli en 2015 les conférences régionales des élus. Les raisons avancées pour justifier cette abolition sont la volonté de financer le développement sans passer par une structure et le désir d'assainir les finances publiques par l'élimination de structures

publiques, sans diminution de services. Les responsabilités en matière de développement des CRÉ seraient donc déléguées aux municipalités régionales de comté (MRC). De façon un peu paradoxale, cette décision semble s'inscrire en droite ligne avec la création des CRÉ en 2004. À l'époque, cette création procédait de la volonté du gouvernement de remettre la gouvernance régionale dans les mains des élus locaux, au détriment des acteurs de la société civile. Les CRÉ voyaient ainsi leur conseil d'administration passer à un minimum de deux tiers d'élus, par rapport à un maximum d'un tiers dans la structure antérieure, les conseils régionaux de développement (CRD). L'abolition des CRÉ ne se positionne cependant pas dans une mouvance de décentralisation au niveau régional, comme celle qui existait au début des années 2000. La volonté de décentralisation se tourne actuellement vers le niveau municipal et supralocal (MRC).

Néanmoins, même avant l'abolition de la CRÉ, le rôle de cette structure était questionné par le gouvernement, par la société civile et même par les élus. Le gouvernement Marois (2012-2014), même s'il tenait un discours plus régionaliste et décentralisateur, s'interrogeait sur le rôle des CRÉ<sup>2</sup>. Il n'est cependant pas passé à l'acte, outre en diminuant de façon significative (25 % dans certains cas) le budget du Fonds de développement régional<sup>3</sup>. La société civile pouvait critiquer les CRÉ comme étant des créatures du gouvernement mettant en œuvre les ententes proposées par les ministères, plutôt que des organismes indépendants porteurs des priorités définies par le milieu. Elle pouvait les critiquer aussi pour la place très importante faite aux élus au détriment des acteurs de la société civile. À l'inverse, certains élus ne souhaitaient pas partager le

---

<sup>2</sup>[www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201410/21/01-4811125-developpement-regional-coup-de-balai-de-quebec-a-prevoir.php](http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201410/21/01-4811125-developpement-regional-coup-de-balai-de-quebec-a-prevoir.php), consulté le 15-10-01

<sup>3</sup> [chau.teleinterrives.com/nouvelle-Regional\\_La\\_CRE\\_s\\_inquiete-3238](http://chau.teleinterrives.com/nouvelle-Regional_La_CRE_s_inquiete-3238) et [www.journaldelevis.com/1067/7454/Une\\_douloureuse\\_coupure.journaldelevis](http://www.journaldelevis.com/1067/7454/Une_douloureuse_coupure.journaldelevis) consultés le 15-10-01

pouvoir avec la société civile et préfèrent l'option actuelle d'une gouvernance régionale passant exclusivement par les préfets<sup>4</sup>.

Il faut voir que le mandat des CRÉ en était principalement un de concertation. Elle n'avait pas les ressources nécessaires pour réaliser le développement régional. Son action passait donc beaucoup par la coordination des actions sur le territoire. La planification venant jouer un rôle important pour favoriser cette coordination.

Aussi, il faut reconnaître la grande diversité des CRÉ. Cette organisation avait une flexibilité dans la façon de réaliser le mandat qui lui était confié par le gouvernement. Elle avait aussi une reconnaissance du milieu qui variait d'une région à l'autre. Dans certaines régions, la CRÉ était l'organisme porteur de dossiers et porte-parole de la région, mais ce n'était pas le cas partout.

### **1.1.3 LA PLANIFICATION RÉGIONALE**

La planification régionale, comme la planification territoriale, est un exercice peu étudié aujourd'hui au Québec. Proulx (2008, 2011) est le seul auteur que nous ayons répertorié qui traite directement de la planification régionale. Aussi, les seuls documents que nous ayons trouvés traitant spécifiquement de la planification dans les CRÉ sont le fait d'étudiantes<sup>5</sup>.

Cependant, l'historique de la planification régionale au Québec est documenté. Une planification régionale réalisée par les fonctionnaires de l'État a pris place dans les années 1960 et

---

<sup>4</sup>[www.ledevoir.com/politique/quebec/423157/developpement-economique-et-regional-fermons-les-cre-et-cld-d-accord](http://www.ledevoir.com/politique/quebec/423157/developpement-economique-et-regional-fermons-les-cre-et-cld-d-accord), consulté le 15-09-30

<sup>5</sup> Doucet, C. (2010). L'agriculture dans les plans régionaux de développement des Conférences régionales des élus : vision multifonctionnelle ou productiviste ? Cahier de l'Alliance de recherche université-communauté en Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC), Série Recherches, no 30, ainsi que Marquis-Bissonnette, M. (2013). Rapport de stage : la concertation comme outil de planification territoriale : l'exemple du plan quinquennal de développement à la conférence régionale des élus des Laurentides. ENAP

1970, en particulier dans les régions périphériques avec le Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ) et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Ce dernier a conservé une mission de planification régionale jusqu'en 1992, date où elle a été transférée aux conseils régionaux de développement (CRD). Le gouvernement donnera au CRD une mission de planification stratégique qui sera transmise par la suite aux CRÉ. Dans les années 1980, deux générations de conférences socioéconomiques ont donné lieu à des Sommets régionaux permettant une mobilisation des décideurs pour le développement des régions (Proulx, 2011).

Malgré le peu de recherche sur la question, la planification régionale reste un outil important du développement régional. Nous cherchons à préciser dans cette recherche la façon dont la planification peut avoir un impact sur le développement des régions et en particulier sur celle de la Montérégie Est. Néanmoins, on peut penser qu'elle permet, entre autres, le développement d'une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de la réalité régionale, l'identification de priorités régionales et la coordination des actions des acteurs régionaux.

L'étude portera sur la planification régionale réalisée au niveau des CRÉ depuis 2004. Soulignons une particularité de ce type de planification, soit son caractère hybride incluant des aspects de planification territoriale et des aspects de planification organisationnelle. La CRÉ étant maître d'œuvre de la planification régionale, elle doit prendre en compte ses considérations organisationnelles dans la priorisation des enjeux et des stratégies de développement de la région.

## **1.2 LE CAS ÉTUDIÉ**

L'exercice de planification quinquennal de la CRÉ Montérégie Est ayant mené à la production du plan quinquennal de développement durable (PQDD) 2013-2018 apparaît comme un phénomène empirique intéressant afin d'explorer ce problème de recherche, en ce qu'il a

mobilisé un ensemble important et varié de parties prenantes. Nous présentons dans un premier temps la conférence régionale des élus de la Montérégie Est comme organisation, son territoire, sa relation avec les acteurs du territoire et le contexte politique dans lequel elle évoluait. Nous traiterons ensuite de l'exercice de planification comme tel.

## **1.2.1 LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS MONTÉRÉGIE EST ET LE CONTEXTE ENTOURANT L'EXERCICE DE PLANIFICATION 2013-2018**

### **1.2.1.1 L'ORGANISATION CRÉ**

La CRÉ Montérégie Est est une personne morale mise sur pied par la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en 2004. La CRÉ Montérégie Est était une organisation jeune; elle avait moins de 10 ans lors de l'exercice de planification de 2012. Elle possédait une gouvernance territoriale, ses membres étant des élus municipaux et des acteurs provenant du milieu socioéconomique. Elle comptait, au moment de son abolition, 53 membres votants à son conseil d'administration (CA) : neuf préfets de MRC, 27 mairesses ou maires des municipalités de plus de 5 000 habitants, 17 personnes représentant la société civile. Y siégeaient aussi, sans droit de vote, les 12 députés de la région, ainsi que le directeur régional du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et le ministre responsable de la région. Les élections municipales datant de 2009, les élus étaient en poste depuis au moins trois ans. Il y avait une bonne participation au CA, le quorum était de 23 personnes et il était toujours atteint.

La CRÉ Montérégie Est comptait aussi huit comités régionaux de concertation (CRC) qui regroupaient des acteurs de la société civile sur les thèmes suivants : femmes et développement régional, forum jeunesse, ressources naturelles et territoire, aînés et développement régional, économie sociale, lutte contre la pauvreté, réussite éducative et loisir. Les CRC étaient coprésidés

par un élu membre du CA et un membre de la société civile. Le coprésident issu de la société civile était nommé d'office au CA de la CRÉ.

La CRÉ Montérégie Est bénéficiait d'un financement public sous la forme d'un Fonds de développement régional. Ce fonds était utilisé pour couvrir les dépenses courantes de la CRÉ, signer des ententes spécifiques avec des ministères et des partenaires du milieu, investir dans des projets de la CRÉ ou dans des appels de projets territoriaux. Selon le Bilan évaluatif : Fonds de développement régional 2004-2005 à 2007-2008 produit par le MAMROT en 2009, le financement du Fonds de développement régional (FDR) est passé de 30,5 M\$ en 2004-2005 à 55 M\$ en 2007-2008 et devait passer à 65 M\$ en 2010-2011 et 2011-2012. Selon un informateur rencontré, il y a eu une diminution progressive par la suite du FDR, passant de 65 millions à 60 millions, puis à 47 millions à partir de 2012 pour l'ensemble des CRÉ. Il ajoute que cela a amené la CRÉ à réduire les appels de projets territoriaux : de 1,8 million à 1,3 million par année, passant à huit cent mille, puis à trois cent mille dollars, pour finalement les abolir. En 2011, le gouvernement a aussi récupéré les montants non-engagés par les CRÉ du Québec (près de 1 million pour la CRÉ Montérégie Est, selon un répondant). La CRÉ avait déjà prévu l'utilisation de cette somme, mais le gouvernement considérait que, si les contrats n'étaient pas signés, les montants n'étaient pas utilisés. De plus, le renouvellement du FDR est passé d'une base triennale en 2009-2012 à un renouvellement annuel à partir de 2012. Cela a limité la capacité de la CRÉ à s'engager dans des projets de développement ou dans des ententes.

Le mandat de la CRÉ, qui lui a été confié par la Loi, comportait les responsabilités suivantes (CRÉ, 2012b, p.5) :

- établir un plan quinquennal de développement;
- favoriser la concertation des partenaires dans la région;

- conclure avec les ministères ou organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires, des ententes spécifiques pour l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités, notamment pour la mise en œuvre de priorités régionales et l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales;
- donner des avis au ministre sur le développement de la région;
- administrer les sommes qui lui sont confiées par le gouvernement dans le cadre d'une entente conclue pour l'exécution de tout projet de développement régional relevant de la compétence du ministre signataire de l'entente.

La CRÉ signait une entente avec le MAMROT définissant les rôles et responsabilités de chacune des parties. Le suivi se faisait avec la direction régionale du MAMROT, entre autres, par le dépôt d'un rapport annuel et des états financiers vérifiés.

Sur le plan organisationnel, la CRÉ employait dix-huit personnes au 31 mars 2013. Elle séparait son intervention en trois volets : social, environnemental et économique. L'équipe intervenant sur le premier volet était située à McMasterville et était coordonnée par la directrice adjointe. Les bureaux consacrés au volet environnemental se trouvaient à Cowansville, et une coordonnatrice était sur place. Le volet économique était moins présent à la CRÉ. Il était réalisé historiquement par l'appui à des organisations externes comme Expansion PME et le créneau ACCORD. La CRÉ employait un coordonnateur aux communications et aux relations publiques qui est entré en poste au début de l'exercice de planification. Pour sa part, la directrice générale était entrée en poste en 2010. Elle travaillait déjà à la CRÉ depuis une dizaine d'années. Elle avait participé au premier exercice de planification de la CRÉ qui avait mené à la production du plan quinquennal de développement durable 2006-2011.

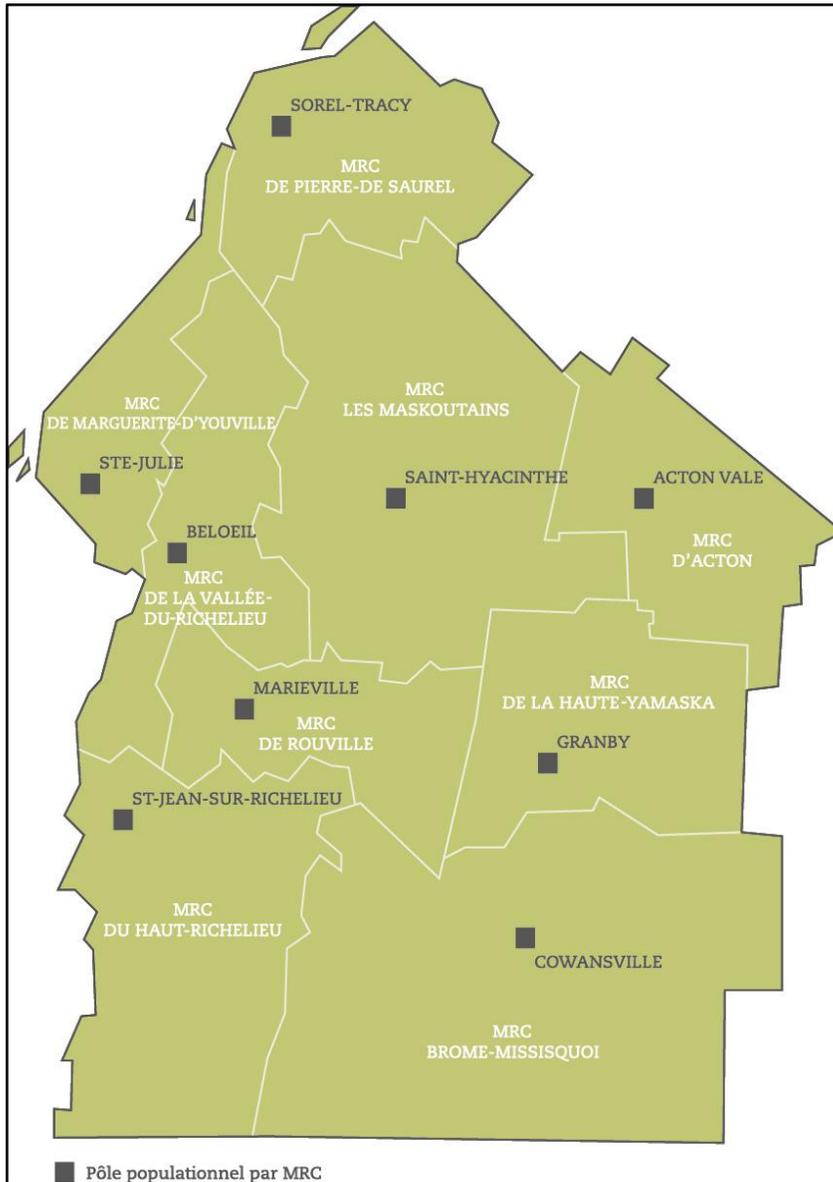
Lors de son premier exercice de planification, la CRÉ avait opté pour une approche de développement durable pour la région :

Dès le premier plan quinquennal de développement 2006-2011, les acteurs locaux et régionaux de la Montérégie Est ont affiché la volonté d'enraciner celui-ci selon les principes du développement durable. Afin de mieux les sensibiliser à ces principes, la CRÉ a adopté, en novembre 2008, une Charte du développement durable. Ce document se voulait davantage une philosophie pour assurer une compréhension commune, pour faciliter l'émergence d'une vision collective et guider les actions de façon cohérente. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.8)

### **1.2.1.2 LE TERRITOIRE DE LA MONTÉRÉGIE EST**

Lors de la création des CRÉ en 2004, la région de la Montérégie a été séparée en trois régions, car le territoire était grand et diversifié et que sa population était importante : la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent au sud-ouest de Longueuil, l'agglomération de Longueuil, et la Montérégie Est. Cette dernière était un territoire assez diversifié dans sa géographie (plaines agricoles à l'ouest et milieu plus vallonné et forestier à l'est), dans son occupation du territoire (milieu plus urbanisé à l'ouest et plus rural en périphérie) et dans son développement économique. À ce niveau, certains territoires étaient tournés vers la métropole pour leur emploi, d'autres étaient très agricoles. Comme le représente bien la carte à la figure 1, la Montérégie Est était un territoire composé de nombreux pôles locaux, mais d'aucun pôle régional.

**FIGURE 1 : CARTE DE LA RÉGION MONTRÉGIE EST, DE SES NEUFS MRC ET DE SES PÔLES POPULATIONNELS PAR MRC**



Source : CRÉ Montérégie Est, PQDD 2013-2018, p.15

Selon le portrait réalisé dans le cadre du PQDD (2013b) :

La population de la Montérégie Est, avec ses 632 415 personnes, compte pour 7,8 % de la population québécoise selon le recensement de Statistique Canada de 2011 et 42,9 % de la population de la Montérégie. Ceci en fait la troisième CRÉ la plus peuplée du Québec après celles de Montréal et de la Capitale-Nationale. (p.29)

En 2009, le PIB de la Montérégie Est s'élève à 18,9 G\$, ce qui constitue 6,6 % du PIB du Québec pour 7,8 % de la population. (p.40)

Le revenu familial médian avant impôt en Montérégie Est est de 67 890 \$, supérieur à la moyenne québécoise (64 420 \$), mais inférieur à la moyenne en Montérégie (69 690 \$). (p.41)

Les cinq créneaux ACCORD présents sur le territoire génèrent un grand nombre d'emplois : bioalimentaire (Saint-Hyacinthe), transformation des métaux ferreux et nouveaux matériaux associés (Sorel-Tracy), technologie avancée de matériel de transport et logistique (Saint-Jean-sur-Richelieu), micro/nanotechnologie pour l'électronique de pointe (Granby-Bromont) et matériaux souples avancés (l'ensemble du territoire et Varennes). (p.40)

Près de 80 % de la population travaille dans les services. (p.32)

Plus d'un cinquième des personnes de la Montérégie Est qui travaillent le font à l'extérieur du territoire. (p.32)

Majoritairement zonée agricole (85 % de la superficie de la région) et présentant des conditions généralement très favorables à l'agriculture (p.44)

Au niveau du territoire, on peut analyser la région comme trois zones distinctes :

Tout d'abord, on retrouve la deuxième couronne de l'agglomération montréalaise avec les MRC Marguerite-D'Youville et une partie de la Vallée-du-Richelieu et de Rouville. En second lieu, la Montérégie Est présente quatre villes satellites, soit Saint-Jean-sur-Richelieu, Granby, Saint-Hyacinthe et Sorel-Tracy. Chacun de ces pôles dessert de vastes territoires souvent agricoles et joue un rôle majeur dans l'économie régionale. Finalement, on distingue un territoire à caractère principalement rural et sans véritable pôle urbain, lequel est composé des MRC d'Acton, de Rouville (en partie) et de Brome-Missisquoi. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.17)

La participation d'une portion du territoire à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) joue un rôle important sur celui-ci puisqu'elle entraîne des contraintes et des opportunités en termes de développement et d'aménagement avec l'obligation de respect du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Même les MRC limitrophes de la CMM subissent des contraintes avec l'orientation 10 du PMAD. Selon le PQDD, la CRÉ de la Montérégie Est « compte 17 municipalités de son territoire qui font partie de la Communauté

métropolitaine de Montréal (CMM). En effet, la MRC Marguerite-D'Youville s'y retrouve entièrement et les MRC Vallée-du-Richelieu et Rouville le sont partiellement. » (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.12) Les MRC limitrophes sont celles du Haut-Richelieu, des Maskoutains et de Pierre-De Saurel. Les autres (Acton, La Haute-Yamaska et Brome-Missisquoi) ne subissent pas cette influence. Environ 30 % de la population de la région habitait dans le territoire de la CMM. Le territoire de la Montérégie Est subissait aussi l'influence de la proximité de la métropole. Plusieurs habitants des municipalités qui en sont plus proches s'y déplacent pour le travail et d'autres activités. Aussi, ces municipalités attirent une population intéressée par la proximité de la métropole. Cet effet est moins présent, voire absent, dans les municipalités plus éloignées.

En plus de la CMM, la Montérégie Est cohabitait avec d'autres territoires comme la Montérégie et les Cantons-de-l'Est. Les « chevauchements de territoires administratifs viennent influencer la planification de la CRÉ dans divers secteurs tels que le tourisme, l'éducation, la santé et les services sociaux de même que l'environnement. » (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.12) La CRÉ devait collaborer avec des partenaires ayant des réalités territoriales diverses et étant actifs sur des territoires différents.

Cette situation ne facilite pas le développement du sentiment d'appartenance à la région. Celle-ci ayant été créée récemment, elle ne possédait pas d'identité territoriale forte. La CRÉ était l'acteur qui travaillait d'ailleurs au développement de cette identité. La région n'avait pas un créneau, un produit d'appel ou un paysage propre auxquels les habitants pouvaient s'identifier. Il y avait un certain sentiment d'appartenance, mais il était plutôt tourné vers le niveau supralocal (MRC) que régional.

La CRÉ, dans sa planification quinquennale, devait prendre en compte les autres plans de développement sur le territoire. En premier lieu, le PMAD qui touche trois MRC et 30 % de la

population de la région. Selon l'entente qu'elle avait conclue avec le MAMROT, elle devait prendre en considération le PMAD dans la réalisation de son PQDD :

la CRÉ doit nécessairement tenir compte du plan de développement de la CMM qui intervient dans divers domaines, notamment l'aménagement du territoire, le développement économique, l'assainissement des eaux et de l'air ainsi que la planification de la gestion des matières résiduelles, pour ne nommer que ces sphères. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.12)

Il y avait aussi de la planification du développement du côté des MRC et des centres locaux de développement (CLD). Mais, dans ce cas, c'était plutôt aux MRC de prendre en compte le plan régional que l'inverse. Néanmoins, la CRÉ devait respecter les champs de compétences de ces acteurs.

### **1.2.1.3 LA DYNAMIQUE DES ACTEURS<sup>6</sup>**

Plusieurs acteurs étaient impliqués dans le développement du territoire de la Montérégie Est. Notons en premier lieu les élus, on parle ici essentiellement des mairesses et des maires, qui sont des acteurs de leur municipalité en plus d'être actifs dans les MRC et majoritaires au CA de la CRÉ. Les MRC et la CRÉ étaient aussi des acteurs de plein droit. Les acteurs socioéconomiques sont au premier rang, par leurs activités, du développement du territoire. Dans les acteurs socioéconomiques, certains étaient plus près de la CRÉ puisqu'ils participaient aux CRC. Notons aussi les directions régionales des ministères qui collaboraient avec la CRÉ. La CRÉ était active dans la région depuis huit ans lors de la réalisation de l'activité de planification, néanmoins son rôle restait méconnu pour plusieurs acteurs de la région. Elle était perçue par certains comme un simple bailleur de fonds.

---

<sup>6</sup> L'information de cette section et de la suivante provient essentiellement des entrevues réalisées dans la recherche.

La relation entre la CRÉ et les MRC, comme organisations, était importante pour bien comprendre sa capacité d'action sur le territoire. Il y avait une bonne participation de toutes les MRC au CA de la CRÉ. Plusieurs préfets participaient au comité exécutif. Il existait néanmoins une compétition, voire un tiraillement, entre les deux parties, et ce, même si ce sont les mêmes acteurs qui composaient les deux instances. La réalité des MRC venait jouer dans leur relation avec la CRÉ, qu'elles soient plus ou moins proches du bureau de la CRÉ, qu'elles aient une ville centre ou non, qu'elles soient dans la CMM ou non, etc. Il y avait des MRC qui collaboraient moins avec la CRÉ. Les MRC se joignaient à la pièce aux projets de la CRÉ (pauvreté, transport, immigration, fonds jeunesse, etc.) Avant l'exercice de planification, il y a eu une période mouvementée entre les MRC et la CRÉ pour l'utilisation du FDR où il avait été décidé d'en répartir l'utilisation, entre autres, en fonction des MRC.

La relation entre la CRÉ et les municipalités était aussi difficile. La première relation des municipalités est avec leur MRC. Le sentiment d'appartenance des municipalités est souvent tourné vers les MRC. Quand on parle de la région au niveau municipal, on parle souvent du territoire de la MRC. Aussi, les municipalités payent une quote-part aux MRC, ce qui fait qu'elles sont plus enclines à s'impliquer dans leur gestion. Il n'y avait pas de contribution financière des municipalités à la CRÉ. Les dossiers que touchaient les CRÉ étaient souvent aussi traités par les MRC.

Plusieurs autres éléments expliquaient la relation quelques fois difficile entre les municipalités et la CRÉ. Commençons par souligner que le statut des CRÉ était souvent remis en question, ce qui n'est pas le cas des MRC. La CRÉ n'avait pas travaillé activement à créer un lien avec les municipalités de moins de 5000 habitants qui n'étaient pas sur son CA. Le lien qui les unissait passait par les préfets des MRC. Leur relation était donc assez distante. Quant aux grandes

municipalités, elles ne voyaient souvent pas l'utilité de la CRÉ. La diminution du FDR amenait la CRÉ à solliciter une participation financière plus grande des municipalités dans des projets conjoints, par exemple la mise d'argent à égalité de parts (50 % d'un côté et 50 % de l'autre), ce qui était moins intéressant pour les municipalités.

Il est plus difficile de qualifier la relation qui existait entre la CRÉ et les acteurs socioéconomiques, vu la grande diversité de ces derniers. Notons cependant que ce lien était assez diffus, car la CRÉ couvrait un territoire étendu et peuplé.

#### **1.2.1.4 LE CONTEXTE POLITIQUE**

La CRÉ Montérégie Est, dans sa relation avec le gouvernement, interagissait avec une diversité d'interlocuteur, dont le gouvernement du Québec principalement à travers la Table Québec-régions, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, la conférence administrative régionale. Elle signait aussi des ententes spécifiques avec différents ministères. Notons que le Vérificateur général du Québec avait produit en 2011 un rapport portant entre autres sur la gestion du Fonds de développement régional qui devenait un élément incontournable du contexte politique de la planification régionale. Les CRÉ s'étaient aussi regroupées depuis peu en réseau pour augmenter leur capacité d'action collective.

L'exercice de planification a débuté presque directement après l'élection d'un gouvernement minoritaire du Parti québécois à l'Assemblée nationale à l'automne 2012. Les CRÉ étant une institution mise sur pied par le gouvernement précédent, soit le gouvernement du Parti libéral, il y avait une incertitude à l'égard de l'intervention du nouveau gouvernement. Lors de son arrivée au pouvoir, le Parti québécois a remis en question le rôle des CRÉ sans toutefois passer de la parole aux actes.

Avec la Table Québec-régions, les CRÉ étaient les interlocutrices privilégiées du gouvernement en terme de développement régional. De la même façon, les municipalités étaient les interlocutrices du gouvernement sur la question, entre autres, de la fiscalité avec la Table Québec-municipalités. Ces deux tables ont été créées par les libéraux en 2003, qui proposaient à cette époque de renforcer le pouvoir des élus municipaux en même temps que celui du ministère des Régions et des CRÉ. Après l'élection du gouvernement du Parti québécois, il était difficile pour la CRÉ Montérégie Est, selon un répondant, d'avoir à la Table Québec-régions de l'information sur l'avenir des CRÉ. Leur reconnaissance n'était pas acquise.

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire était l'interlocuteur privilégié des CRÉ par rapport à l'État. Leur relation passait par la direction régionale du MAMROT, qui était située à Longueuil pour la région de la Montérégie. Celle-ci était en contact avec la CRÉ Montérégie Est et la CRÉ Vallée-du-Haut-Saint-Laurent. Son directeur agissait à titre d'observateur au CA de la CRÉ. Il était également actif au sein de son conseil exécutif, mais a cessé d'y participer au cours de l'exercice. La direction régionale participait à la signature des ententes spécifiques, assistait aux rencontres de suivi des ententes et prenait part aux rencontres de certains CRC en lien avec ses intérêts. Les directions générales du MAMROT ont été ouvertes en 2005, à la suite de la création d'un volet régional au ministère par les libéraux. Elles assurent une certaine coordination interministérielle sur le plan régional en plus de présider à la conférence administrative régionale (CAR). En plus de son suivi des CRÉ, la direction régionale effectuait un suivi de quelques aspects de travail des MRC, dont la production des schémas d'aménagement. Elle était responsable, entre autres, de la Politique nationale de la ruralité. La stratégie de l'occupation et de la vitalité du territoire développée par le gouvernement libéral n'a pas été rejetée par le gouvernement suivant, mais n'a pas été mise en œuvre non plus.

La conférence administrative régionale (CAR) « réunit les responsables régionaux des ministères et organismes gouvernementaux dont l'action a une incidence sur le développement de la région.<sup>7</sup> »

La CAR a pour mandat d'assurer la concertation et l'harmonisation des actions des ministères et des organismes gouvernementaux en région, notamment lors de la mise en œuvre des politiques et des actions à l'égard du développement régional, afin d'en promouvoir une vision intégrée et cohérente.<sup>8</sup>

La CRÉ Montérégie Est assistait à la CAR de la Montérégie à titre d'observatrice.

Une entente spécifique « est une convention qui associe une CRÉ et un ou des ministères ou organismes gouvernementaux ou d'autres partenaires pour l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de la CRÉ, notamment pour la mise en œuvre des priorités régionales et pour l'adaptation des activités gouvernementales aux particularités régionales.<sup>9</sup> » En 2012-2013, la CRÉ Montérégie Est avait vingt ententes spécifiques actives. Le renouvellement du financement de la CRÉ sur une base annuelle plutôt que triennale, à partir de 2012, est venu complexifier la signature d'ententes. La CRÉ Montérégie Est n'a jamais signé d'ententes spécifiques portant sur des enjeux économiques.

La planification quinquennale de la CRÉ Montérégie Est devait aussi prendre en compte les recommandations émises en 2011 par le Vérificateur général du Québec. Le document de référence du PQDD de la Montérégie Est souligne que :

celui-ci, après analyse de différentes CRÉ du Québec, à laquelle la CRÉ de la Montérégie Est ne faisait pas partie, relevait certains constats affectant la planification régionale et la gestion du FDR dans les CRÉ, à savoir :

---

<sup>7</sup> [www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/partenaires](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/partenaires), site consulté le 04 février 2015.

<sup>8</sup> [www.scn.gouv.qc.ca/comites-et-tables/index.asp](http://www.scn.gouv.qc.ca/comites-et-tables/index.asp), site consulté le 04 février 2015.

<sup>9</sup> [www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/conferences-regionales-des-elus/ententes-entre-le-gouvernement-et-les-cre](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/conferences-regionales-des-elus/ententes-entre-le-gouvernement-et-les-cre), site consulté le 04 février 2015.

- Des plans quinquennaux larges et imprécis.
- Très peu d'ententes spécifiques qui ont donné lieu à une modulation des programmes gouvernementaux.
- La durée moyenne pour conclure une entente trop longue.
- La faiblesse des critères utilisés pour orienter l'attribution des sommes.
- L'absence d'évaluation de l'efficacité des projets financés.
- Une reddition de comptes peu révélatrice quant aux résultats obtenus dans la mise en œuvre des plans quinquennaux.

Le vérificateur a aussi constaté des lacunes importantes de la part du MAMROT, comme le fait que celui-ci n'a pas su donner d'outils de planification aux CRÉ pour fournir les redditions de compte et n'a pu fournir aucune indication ou précision quant à la réalisation de leurs mandats, notamment l'élaboration du PQD. Ce sont les raisons pour lesquelles, dans ce même rapport, le vérificateur recommandait à l'ensemble des CRÉ du Québec de prendre les mesures suivantes afin d'améliorer la gestion du FDR, et ce, avec l'accompagnement du MAMROT en termes d'expertise et d'outils :

De **revoir leur plan quinquennal** de façon à **prioriser les interventions les plus structurantes** pour la région, et ce, sur la base d'objectifs clairs et partagés et d'indicateurs pertinents qui sont en lien avec les résultats recherchés.

De définir ou de préciser, selon le cas, les **conditions d'admissibilité et les critères d'analyse des projets** déposés en vue d'un financement.

De documenter, d'une part, les décisions quant à l'admissibilité et à la sélection des projets de façon à ce qu'elles soient bien appuyées et, d'autre part, le suivi qui est fait de ces projets.

D'**évaluer les résultats obtenus** par rapport au plan quinquennal, ce qui inclut notamment l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de ses outils d'intervention, d'effectuer un suivi régulier et de produire une reddition de comptes complète. (p.10-11)

Les CRÉ ont demandé au MAMROT d'avoir des précisions à la suite du rapport du vérificateur et il y a eu un délai important avant de les recevoir.

Au moment de la réalisation de l'exercice, les CRÉ ont mis sur pied un réseau visant à faire de la représentation auprès du gouvernement et à s'appuyer mutuellement. Notons que les CRÉ étaient très différentes d'une région à l'autre. Leur capacité d'action variait selon les contextes territorial, social et économique propres à chacune. La CRÉ Montérégie Est s'est inspirée des planifications stratégiques réalisées par d'autres CRÉ pour préparer la sienne.

### **1.2.2 L'EXERCICE DE PLANIFICATION EN MONTÉRÉGIE EST**

Le nouveau plan se positionnait obligatoirement en rapport au plan antérieur, soit le premier de la CRÉ (le PQDD 2006-2011). Plusieurs participants ont souligné que le plan antérieur, qui avait été réalisé en 2004-2005 tout juste après la naissance de la CRÉ, prenait la forme d'une liste d'épicerie. La consultation de 2004 avait été très rapide, cumulant des rencontres dans chacune des MRC, lesquelles portaient principalement sur deux questions : où en sommes-nous et où souhaitons-nous aller? Les élus n'avaient pas participé à la réalisation du plan et avaient demandé à ce que la démarche soit reprise dans le but d'y contribuer eux-mêmes.

En 2012-2013, la CRÉ Montérégie Est a réactualisé sa planification quinquennale. Elle a été accompagnée par une équipe de consultant dont fait partie le chercheur Paul Prévost. Ils ont utilisé le cadre d'analyse développé par Prévost et Roy (2008) afin d'encadrer cet exercice de planification. Les consultants considèrent que cet exercice de planification est exemplaire en termes de participation de la CRÉ et d'application de leur cadre d'analyse. La démarche a été encadrée par un comité de suivi, composé de la direction, de quatre agents de la CRÉ et du consultant, et par un comité stratégique, composé de quatre membres du conseil d'administration (CA), de la direction de la CRÉ, de deux agents de la CRÉ, ainsi que du directeur régional du MAMROT. L'équipe des conseillers et des conseillères en développement de la CRÉ, une quinzaine de personnes, a aussi été interpellée. La démarche a débuté par la réalisation d'un bilan des

réalisations du précédent plan quinquennal de développement. Cette étape a été suivie par la réalisation d'un portrait de la région. Un prédiagnostic a été produit suite à l'animation de quatre groupes de discussion avec des membres du CA, ainsi qu'avec des élus des petites municipalités (non membres du CA). Une consultation des acteurs régionaux sur le prédiagnostic a pris place dans cinq centres régionaux, touchant environ 250 acteurs. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p. 10) Cet exercice de consultation a permis d'élaborer un énoncé de vision, ainsi que de réaliser un diagnostic du développement de la région. Par la suite un exercice de positionnement et de priorisation a permis de dégager les enjeux de développement prioritaires de la région. Cet exercice a inclus une soirée de réflexion avec les membres du CA et certains acteurs invités afin de prioriser les enjeux. Par la suite l'équipe de la CRÉ a défini les stratégies à prioriser afin de répondre à ces enjeux. Ce processus a impliqué la participation d'un grand nombre d'acteurs et de parties prenantes et a mené à la production d'un plan de développement pour la région. Cet exercice semble avoir été réalisé de façon rigoureuse par l'organisation CRÉ, qui y a consacré des ressources significatives. C'est donc cet exercice particulier de planification que nous avons étudié dans ce mémoire.

### **1.3 LES OBJECTIFS ET LES QUESTIONS DE LA RECHERCHE**



#### **1.3.1 LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE**

Cette recherche s'inscrit dans une approche de développement local. Cette approche postule que les acteurs d'un territoire peuvent agir de façon concertée pour en stimuler le développement. La recherche vise à mieux comprendre la façon dont un exercice de planification régionale participatif contribue à la prise en charge du développement par les acteurs du milieu. En particulier, elle s'intéresse à savoir quels sont les aspects de l'exercice de planification qui génère des résultats en ce sens. Nous souhaitons mieux comprendre quels sont concrètement les

résultats de l'exercice en termes de développement des capacités des parties prenantes et comment ils favorisent la prise en charge du développement par les parties prenantes de la région. La recherche étudie donc en profondeur l'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est, son contexte et ses effets sur le développement des capacités des parties prenantes, afin de comprendre la façon dont l'exercice génère ces effets.

Cette recherche vise ainsi à approfondir les connaissances sur l'exercice de planification régionale, et plus largement sur la planification territoriale, par l'étude de cas de l'exercice de planification quinquennale de la CRÉ Montérégie Est. La recherche vise aussi à comprendre comment le contexte politique entourant l'exercice de planification en Montérégie Est influe sur ces effets. De plus, la recherche souhaite observer la manière dont l'exercice, à travers ses effets sur les acteurs, favorise le développement régional. Finalement, en vue du contexte politique actuel et de l'élimination des CRÉ, la recherche désire alimenter la réflexion sur le rôle des CRÉ et sur la pertinence de leur abolition.

La planification régionale est un exercice complexe mettant en interrelation dynamique un nombre important de parties prenantes, dans des contextes variés. Cela rend plus ardue la généralisation des connaissances sur la planification régionale, mais la diversité des parties prenantes constitue aussi une opportunité pour observer les effets de l'exercice sur celles-ci. L'étude de ce cas n'ambitionne pas de faire le tour de ces questions, mais plutôt de mettre en valeur les apprentissages pouvant être tirés d'un exemple typique et intéressant.

### **1.3.2 LA SYNTHÈSE DE LA PROBLÉMATIQUE**

La planification régionale n'est pas en soi une situation problématique. Elle peut cependant avoir plus ou moins d'impacts sur le développement régional en fonction de la façon

dont elle est pilotée. Notre recherche vise à bonifier les connaissances sur les aspects sociopolitiques de l'exercice et sur leurs effets afin d'en améliorer le pilotage.

Comme nous l'avons noté, le processus de planification stratégique, la suite plus ou moins linéaire d'étapes menant à la réalisation d'un plan, est assez étudié et établi. Ce sont les connaissances sur les aspects sociopolitiques de la démarche de planification qui sont moins développées. Il semble pertinent de mieux connaître les aspects sociopolitiques de l'exercice de planification et leurs effets sur le développement des capacités des parties prenantes et sur le développement de la région. Il paraît important aussi de bien comprendre comment ces processus sociopolitiques génèrent ces effets sur les parties prenantes et sur le développement régional.

Le choix d'étudier la planification régionale pour développer les connaissances en planification territoriale apporte aussi des problèmes de recherche spécifiques. La planification régionale n'est pas purement territoriale, car elle est portée par une seule organisation. Cela implique donc un volet de planification organisationnelle qui se superpose à la planification territoriale. La question du chevauchement de ces deux types de planification ne semble pas être traitée dans la littérature. Il apparaît important de bien distinguer ces deux volets, afin de diminuer la confusion chez ceux qui pilotent la mise en œuvre d'une telle planification et chez les parties prenantes qui y participent.

Aussi, l'abolition des CRÉ donne un caractère plus prégnant à la question du rôle de ces organisations dans le développement régional. Le débat sur leur pertinence, déjà présent depuis leur création, se continue aujourd'hui. Il semble que les chercheurs s'entendent sur l'importance d'avoir une certaine instance de gouvernance au niveau régional, mais pas sur la forme et le rôle de cette instance. Cette étude de cas permettra d'alimenter une réflexion sur cette question.

### 1.3.3 QUESTIONS DE RECHERCHE

Cette recherche s'intéresse à la façon dont se réalise la planification territoriale au niveau régionale et à ses effets. La question générale de recherche est donc :

- comment l'exercice de planification régionale a-t-il été réalisé dans la région de la Montérégie Est et quels en ont été les effets sur les parties prenantes et sur le développement régional?

On souhaite donc faire un portrait de l'exercice, de son contexte et de ses effets :

- Dans quel contexte s'est réalisé cet exercice?
- Comment l'exercice a-t-il été réalisé?
- Quels ont été les effets de l'exercice sur le développement des capacités des parties prenantes?
- Quels sont les effets potentiels de l'exercice sur le développement régional?

On souhaite aussi comprendre les liens qui existent entre le contexte, l'exercice, les effets sur les parties prenantes et sur le développement de la région :

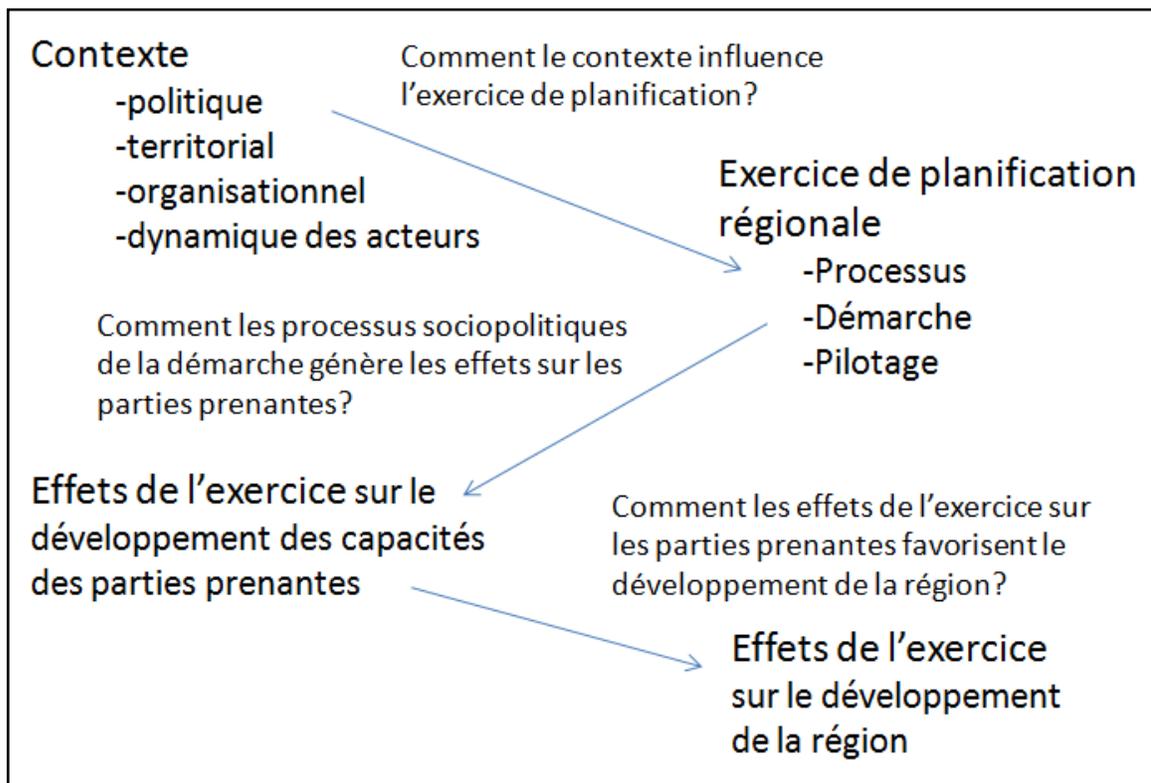
- Comment le contexte (politique, territorial, organisationnel, dynamique des acteurs) influence-t-il l'exercice de planification?
- Comment les processus sociopolitiques de la démarche génèrent-ils les effets sur les parties prenantes?
- Comment les effets de l'exercice sur les parties prenantes favorisent-ils le développement de la région?

Deux autres questions complémentaires se posent :

- Dans quelle mesure faisons-nous face à une planification territoriale et à une planification organisationnelle?
- Quels étaient la pertinence et les rôles d'une organisation comme la CRÉ Montérégie Est?

La figure 2 illustre l'enchaînement de ces questions de recherche.

**FIGURE 2 : SCHÉMA DE LA PROBLÉMATIQUE**



#### 1.3.4 LA PERTINENCE DE LA RECHERCHE

La recherche proposée est pertinente autant au plan scientifique qu'au plan social. Au plan scientifique, nous cherchons à faire le lien entre la planification territoriale et le développement local. Proulx présente l'objet de la planification territoriale de la façon suivante : « Aux échelons territoriaux infranationaux, l'essence de la planification vise généralement la création de conditions matérielles et immatérielles favorables au développement culturel, social et

économique à long terme, en respectant l'environnement naturel. » (2008 b, p. 392-393)

Néanmoins, on trouve peu de liens explicites dans la littérature entre la planification territoriale et les conditions favorisant le développement en termes de dynamique des acteurs régionaux. Par l'étude de cas de la planification quinquennale de la CRÉ Montérégie Est, nous proposons d'explorer le lien entre la planification territoriale et le développement local, par l'entremise du développement des capacités des parties prenantes.

Sur le plan de la pertinence sociale, cette recherche permettra de développer des connaissances pertinentes en termes de gestion de la planification régionale et sur les résultats de celle-ci. Les acteurs du développement régional (structures de gouvernance, acteurs régionaux) bénéficieront du développement de ces connaissances qu'ils pourront utiliser pour améliorer leurs exercices de planification, par rapport aux effets souhaités sur le développement des capacités des parties prenantes. Les acteurs impliqués plus largement dans le développement territorial (regroupements, MRC, chercheurs) pourront aussi bénéficier de l'avancement de ces connaissances qui pourront alimenter leurs réflexions sur le développement territorial. Au final, c'est la population des territoires qui pourra en bénéficier si l'étude permet l'amélioration des résultats de la planification régionale en termes de développement.

## **CHAPITRE 2 - LE CADRE THÉORIQUE**

Nous présentons dans cette section le cadre d'analyse que nous avons utilisé pour observer et analyser la situation de la planification régionale en Montérégie Est. Ce cadre est en lien direct avec l'objet d'étude et la problématique proposés. Nous présentons en premier lieu les concepts en lien avec le contexte politique de la planification régionale. Nous proposons ensuite une conceptualisation de la planification territoriale comme telle, ainsi que de ces différentes composantes. Nous présentons aussi de façon succincte l'approche de développement local et celle du développement des capacités. Nous terminons en tressant des liens entre développement local, développement des capacités et planification

### **2.1 LE CONTEXTE POLITIQUE**

La planification régionale est un processus politique. Elle consiste à cibler des axes d'intervention et des projets prioritaires pour le territoire. Elle met donc en jeu les intérêts particuliers et les rapports de force des différents acteurs impliqués. Elle se réalise dans un contexte politique particulier qui influence la façon dont l'exercice de planification est mené et les résultats de celui-ci. Nous avons ciblé quelques notions politiques qui composent ce contexte politique : la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation, l'évolution des instances politiques régionales et de leur mandat, la gouvernance publique territoriale, la coordination des acteurs, ainsi que la concertation des acteurs. Nous définissons aussi les notions d'acteurs et de parties prenantes.

#### **2.1.1 LA DÉCENTRALISATION, LA DÉCONCENTRATION ET LA RÉGIONALISATION**

La décentralisation est importante ici, car le niveau et le type de décentralisation influent sur le pouvoir des acteurs régionaux, en particulier le pouvoir des acteurs publics et celui des CRÉ. Nous présenterons une définition simple des notions de décentralisation, déconcentration et

régionalisation et nous présenterons un bref aperçu de leur évolution au Québec depuis les années 1960.

La décentralisation consiste en une délégation du pouvoir de l'État à un niveau politique inférieur. Proulx la définit comme « un nouveau partage des responsabilités publiques, des pouvoirs décisionnels et des ressources financières vers les communautés locales, supralocales et régionales. » (2011, p. 189) La déconcentration, pour sa part, consiste en l'établissement dans les régions d'organismes gouvernementaux restant sous le contrôle de l'État central (Morin, 2008, p. 12-13). La régionalisation peut tenir de la décentralisation ou de la déconcentration puisqu'elle consiste en une prise en compte par l'État des réalités régionales (Morin, 2008, p. 12). Cette régionalisation peut inclure plus ou moins de participation de la population régionale et des acteurs régionaux dans l'adaptation des interventions et des services de l'État (Morin, 2008, p. 14).

Morin (2008) sépare l'évolution de la décentralisation au Québec en trois périodes. La première, de 1960 à 1978, sous le signe de la déconcentration de l'État, consiste en une intervention de l'État dans le développement des régions et en la création de différentes structures régionales (politiques, administratives, de concertation, de développement, de services). Durant la seconde période identifiée par Morin, de 1979 à 2002, l'État se positionne plutôt comme un accompagnateur des acteurs régionaux et réalise une certaine décentralisation. Selon Proulx (2011, p. 187), l'option de la décentralisation au Québec a connu son apogée à la fin des années 1970 avec une série de lois sur la démocratie locale, la fiscalité municipale et la création des municipalités régionales de comtés (MRC). Pour Belley (2008, p. 218), le parti Québécois au pouvoir entre 1994 et 2003 appui l'option de la décentralisation, entre autres par la création d'un ministère des régions, d'une table Québec-régions, d'une *Politique de soutien au développement local et régional* et du Rendez-vous national de la ruralité. Le parti libéral élu en

2003 favorise, toujours selon Belley, une approche différente mettant l'accent sur « Moins d'interventionnisme gouvernemental et renforcement des pouvoirs des élus municipaux dans les instances régionales » (2008, p. 218-219). Ce qui rejoint la troisième période identifiée par Morin (2008), à partir de 2003, qui met l'accent sur la responsabilisation des élus municipaux, plutôt que sur la participation citoyenne (représentée par le milieu socio-économique au sein des conseils régionaux de concertation et de développement) qui était favorisée par le gouvernement précédent.

Selon Proulx (2011, p. 193), les responsabilités gouvernementales décentralisées n'ont pas été consolidées en un seul organisme, mais bien réparties dans de nombreuses organisations sur un ensemble d'échelons (local, supralocal et régional) et de secteurs d'interventions.

### **2.1.2 L'ÉVOLUTION DES INSTANCES POLITIQUES RÉGIONALES**

La connaissance de l'évolution des instances politiques régionales, de leurs mandats et principalement de leurs mandats en termes de planification et de concertation régionale est importante pour comprendre leur rôle dans les processus étudiés ici. L'historique présenté ci-dessous est tiré de *La régionalisation au Québec* de Richard Morin (2008).

Les premières instances régionales de développement au Québec voient le jour dans les années 1950, ce sont les conseils économiques régionaux qui sont mis sur pieds par les acteurs régionaux et qui réclament l'intervention de l'État pour le développement des régions. Ils seront remplacés à la fin des années 1960 par les conseils régionaux de développement (CRD), mis sur pieds par l'État, qui regrouperont les acteurs clés des régions. À cette époque, c'est l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) qui aura le mandat de réaliser des planifications régionales. Il faudra attendre 1992 avant que les CRD obtiennent un mandat plus

large incluant la concertation et la planification régionale et deviennent les CRCD (conseils régionaux de concertation et de développement) :

Leur mission consistera à concerter les intervenants régionaux, à élaborer un plan stratégique de développement, à négocier une entente-cadre avec le gouvernement, à gérer un fonds régional de développement et à donner des avis au gouvernement. (Morin, 2008, p. 35)

Les CRCD regrouperont désormais des élus, des représentants des institutions publiques régionales et des acteurs socio-économiques. En 1997, avec *La politique de soutien au développement local et régional*, le mandat de concertation des CRD (qui reprennent cette appellation) sera confirmé et leur mandat élargit à la coordination des organismes régionaux sectoriels, tels que les conseils régionaux de la culture, les conseils régionaux de l'environnement et les conseils régionaux des loisirs.

En 2004, les CRD sont remplacés par les CRÉ. Leur conseil d'administration sera composé minimalement au deux tiers d'élus municipaux. L'autre tiers pouvant être composé de représentants socio-économiques. Les CRÉ ont pour mandat d'« évaluer les organismes de planification et de développement locaux et régionaux », de « favoriser la concertation des partenaires de la région » et de « donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région » (Morin, 2008, p.46).

L'évolution de ces instances politiques régionales relativement autonomes par rapport à l'État est en soi un processus de décentralisation et de régionalisation. Les CRÉ jouent un rôle actif en termes de planification du développement régional et possèdent un outil de développement régional, le Fonds de développement régional (FDR). Elles jouent aussi un rôle de conseiller du gouvernement en termes de développement régional.

### 2.1.3 LA GOUVERNANCE PUBLIQUE TERRITORIALE

Les CRÉ ne sont pas des instances de gouvernance classique comme l'État ou les municipalités. Elles ont un rôle de gouvernance territoriale important à travers leur mandat de concertation des acteurs régionaux. La gouvernance est un concept utilisé dans des contextes variés : dans les organisations (incluant les entreprises), les institutions publiques et les territoires. Nous nous intéressons ici à la gouvernance territoriale.

Bagnasco et Le Galès définissent la gouvernance territoriale « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » (1997, p. 38). On comprend, comme le souligne Borraz (1999), que la gouvernance traite de l'action collective. Selon cet auteur, elle traite en particulier des mécanismes de l'action collective : « En centrant moins son analyse sur les institutions comme le fait la notion de gouvernement, la notion de gouvernance se préoccupe plus des formes de mobilisation, de partenariat et de mise en réseau » (Carrier et Jean, 2000, p. 51). Néanmoins, selon Bagnasco et Le Galès (1997), elle ne s'intéresse pas seulement « au processus de gouvernance, qui renvoie aux formes de mobilisation », mais aussi « au mode de gouvernance, qui, lui, représenterait un « arrangement institutionnel stabilisé » ordonnant la distribution et l'allocation des ressources. » (dans Carrier et Jean, 2000, p. 52)

La gouvernance sur un territoire peut être réalisée principalement par des acteurs privés et du milieu associatif (association, chambre de commerce, etc.), par des acteurs publics ou par une action conjointe de ses deux types d'acteurs (Pecqueur, 2001). Dans le cadre de l'étude d'une CRÉ, nous nous intéresserons à cette troisième forme. Lemieux précise deux traits distinctifs de la gouvernance territoriale, rapportés par Carrier et Jean (2000, p. 334), soit que « la gouvernance

est une nouvelle forme de gouverne, où sont associés des acteurs du secteur public et du secteur privé, et, dans la gouvernance, le rôle du gouvernement est moins central que dans les anciennes formes de gouverne. » La gouvernance implique la volonté des acteurs locaux de participer aux décisions collectives. Elle n'est plus centrée seulement sur l'État, même si l'État y joue toujours un rôle important.

Nous nous intéressons à la gouvernance territoriale réalisée sous le leadership publique. Dans cette gouvernance, l'État devient un accompagnateur des forces régionales pour le développement régional. Présentant la pensée de Stocker (1998), Carrier et Jean avancent que « le rôle de l'État ne consiste plus à intervenir directement, mais plutôt à innover dans les techniques et les outils à utiliser pour orienter et guider l'action collective. » (2000, p. 50). Dans la même veine, Hamel et Jouve considèrent que :

la notion de gouvernance désigne l'émergence ou la mise en œuvre par les pouvoirs publics de nouvelles mesures de concertation ou de partenariat afin de mobiliser les ressources provenant d'acteurs économiques ou d'acteurs sociaux rattachés à la société civile dans le but d'atteindre les finalités que les États modernes ne parviennent plus à réaliser d'une manière isolée. (2006, p. 6)

La gouvernance émerge donc de la complexité des enjeux. Elle utilise une approche de concertation et de partenariat afin d'atteindre des finalités négociées entre l'État, les acteurs économiques et les acteurs sociaux.

#### **2.1.4 LA CONCERTATION DES ACTEURS**

La planification régionale se rapproche d'un exercice de concertation des acteurs régionaux. Comme nous venons de le voir, la concertation est un mécanisme privilégié de la gouvernance territoriale. Bourque la définit comme :

un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats. (2008, p. 5)

La concertation est donc une action volontaire de mise en commun d'informations ou de ressources visant des objectifs ou des actions communes.

Bourque ajoute que « Concertation et partenariat sont fondamentalement des processus politiques qui mettent en relation et en tension des acteurs aux intérêts organisationnels, aux approches et aux cultures souvent différentes, sinon contradictoires. » (2008, p. 14) De même, Tremblay et Rolland (2003) mettent en évidence le fait que les objectifs ou actions communes sont issus de compromis et non d'un consensus, et que les acteurs sont motivés à se concerter, car chacun possède une partie du pouvoir nécessaire à la solution de problèmes communs.

### **2.1.5 LA COORDINATION DES ACTEURS**

Comme nous l'avons vu, la gouvernance et la concertation visent toutes deux la coordination des actions des acteurs sur le territoire (Bagnasco et Le Galès, 1997; Bourque, 2008). Proulx (2011, p. 243) présente aussi la planification comme un processus de coordination des acteurs. Il propose une approche de coordination territoriale basée sur les institutions qu'il situe comme une troisième approche par rapport aux pôles de coordination par le marché et de coordination par une structure centrale. Cette coordination est possible grâce à l'interaction et la densification des relations entre les acteurs. On parle ici de différents processus de collaboration entre les acteurs : coopération, concertation, partenariat... Cette coordination passe, selon Proulx, par une action sur les valeurs de collaboration plutôt que sur les structures. Elle fait référence à « la culture organisationnelle territoriale plutôt qu'à une structure formelle spécifique de consolidation. » (2011, p.249) Proulx avance que l'interaction entre les acteurs permet de

« mobiliser les partenaires sur une base volontaire, de les impliquer dans les processus décisionnels collectifs et de les engager dans l'application concrète de ces décisions par des actions. » (2011, p. 251) C'est donc par l'interaction que les acteurs s'impliquent dans des actions concertées et acceptent de coordonner leurs actions.

### **2.1.6 LES PARTIES PRENANTES**

La notion de parties prenantes provient des études managériales et a été popularisée par Freeman en 1984 (Mercier et Gond, 2005). Elle émerge d'une distinction entre les "shareholders", qui possèdent des actions dans une entreprise, et les "stakeholders", qui ont un intérêt lié aux actions de l'entreprise. Il existe de multiples définitions de cette notion par exemple :

Selon S. Mercier (1999), les parties prenantes sont « l'ensemble des agents pour lesquels le développement et la bonne santé de l'entreprise constituent des enjeux importants ».

E. R. Freeman (1984) les définit comme « tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise ». (Damak-Ayadi et Pesqueux, 2003, p.2)

Mercier et Gond (2005) présentent une diversité d'approches des parties prenantes. Une de ces approches justifie « l'existence des SH [stakeholders] par l'existence de relations de pouvoir et donc d'une interdépendance entre l'entreprise et les différents groupes qui composent son environnement et avec lesquels elle interagit (Andriof et Waddock, 2002, p.4). Cette approche est cohérente avec une approche de développement territorial qui reconnaît que le développement est le fait d'une multitude d'acteurs en interdépendance sur un territoire (Leloup, 2010).

La principale force de cette notion est de mettre en évidence les différents groupes d'intérêts présents sur un territoire ou dans une communauté. Waddock et Boyle (1995), dans

Damak-Ayadi et Pesqueux, 2003, p.2), « note le passage de la question des relations centrées sur une seule communauté (proche) à des relations plus complexes avec des communautés multiples ».

## **2.2 LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

Nous verrons dans cette section ce qu'est la planification sur un territoire et quel est le but de cette planification. Nous distinguerons différentes formes que peut prendre cette planification. Puis, nous présenterons les différentes étapes que peut traverser un processus de planification territoriale. Nous terminerons en portant notre attention sur l'organisation nécessaire à la réalisation d'un tel processus.

### **2.2.1 LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET SON OBJET**

Qu'est-ce que la planification territoriale et quel est son objet? Proulx (2008b, p. 391) fait remonter à Platon et à *La République* l'origine de la planification. Selon lui, historiquement, la réflexion sur la planification porte sur son objet, la définition d'un « monde meilleur », plutôt que sur son processus. Puis au XXe siècle, l'attention se porte sur le processus plutôt que sur le résultat :

Désormais, la planification s'intéresse davantage aux moyens disponibles et aux objectifs concrets plutôt qu'à la seule atteinte de nobles buts déduits de valeurs fondamentales. De l'idéalisme, on passe au pragmatisme. De la théorie à propos de la planification, on s'intéresse maintenant aux procédures utilisables dans le processus de planification afin d'allouer rationnellement les ressources rares. (Proulx, 2008b, p. 392)

Proulx définit la planification territoriale comme « l'ajout de rationalité à la prise de décisions collectives aux échelles infranationales de l'État central. » (2008b, p.393) Cette définition présente le processus de planification comme un processus de décision collective. La planification servirait à introduire une certaine rationalité dans les choix collectifs réalisés au

niveau régional. Cet auteur présente l'objet de la planification territoriale de la façon suivante : « Aux échelons territoriaux infranationaux, l'essence de la planification vise généralement la création de conditions matérielles et immatérielles favorables au développement culturel, social et économique à long terme, en respectant l'environnement naturel. » (2008b, p. 392-393) Proulx met l'accent sur le développement des conditions sous-jacentes au développement comme objet de la planification territoriale.

Pour sa part, Farinós Dasí (2009, p. 96) avance trois objets pour la planification territoriale, soit l'aménagement, le développement et la coordination. L'aspect d'aménagement est important dans les territoires où l'utilisation de l'espace est un enjeu central. L'aspect développement se rapproche de l'objet défini par Proulx. La coordination renvoie à la coopération entre les acteurs. L'auteur met l'accent autant sur la coordination verticale, entre les différents niveaux politico-administratifs, qu'horizontale, entre les différents territoires ou entre les différents acteurs territoriaux. Joyal (2002, p. 84) présente aussi la planification territoriale comme un exercice de coordination verticale interterritorial et horizontale intersectoriel.

Prévost et Roy (2008, p. 19) présentent pour leur part une approche dynamique de la planification territoriale où les stratégies sont réévaluées dans le temps. Ces auteurs présentent le processus de planification comme un « système d'apprentissage » et comme un « exercice d'apprentissage ». Dans une approche de planification où les stratégies sont soumises à « une véritable stratégie d'évaluation continue », celle-ci peut devenir la base d'une « collectivité apprenante » où l'ensemble des acteurs est engagé de façon continue dans l'évaluation des stratégies et leur ajustement. La planification comme « exercice d'apprentissage » permet aux individus d'apprendre sur leur collectivité et sur leurs partenaires et ainsi mieux se positionner et cibler leurs actions.

## 2.2.2 LES FORMES DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Quelles formes peuvent prendre les exercices de planification territoriale? Proulx (2008b, p. 393) présente trois formes identifiées par John Friedmann (1973, 1987): la planification radicale, la planification innovatrice et la planification allocatrice. « La forme radicale renvoie à la profonde transformation structurelle du territoire à planifier en s'appuyant sur certaines valeurs et finalités choisies collectivement. » (Ibidem) La forme allocatrice se présente comme un exercice de gestion de l'ordre territorial et d'allocation efficace des ressources disponibles. Entre les deux se positionne l'approche innovatrice qui vise des changements progressifs.

Plus concrètement, Proulx (2008b, p. 397) distingue quatre approches en planification territoriale: la planification rationnelle globale, la planification par petits pas éclatés, la planification stratégique et la planification interactive. La première se base sur des valeurs et des objectifs généraux, un portrait de la région, un inventaire de toutes les options possibles, ainsi qu'une analyse des conséquences de ces options, pour permettre finalement le choix des meilleures options. Proulx remarque que cette approche est très rationnelle, mais que l'inventaire des options et leur analyse sont difficilement réalisables.

À l'opposé de la planification rationnelle globale, la planification par petits pas éclatés ne se base pas sur des objectifs généraux, mais plutôt sur les moyens disponibles et sur les résultats des actions passées. On vise l'amélioration des actions en cours à l'aide des moyens disponibles, plutôt que la recherche de nouvelles voies pour atteindre des objectifs définis collectivement.

La planification stratégique se présente « comme un processus continu de réactualisation des priorités plutôt qu'un schéma indicateur à très long terme. » (Proulx, 2008b, p. 399). Proulx présente les sept étapes de cette approche: réalisation d'un portrait, identification d'objectifs opérationnels, identifications d'orientations stratégiques potentielles, évaluation *ex ante* des

coûts et bénéfices des différentes orientations, sélections des orientations, implantation de mesures (incitatives ou coercitives) pour favoriser l'application et l'évaluation *ex post* des objectifs et révision des priorités.

La dernière forme, la planification interactive, proposée par John Friedmann, vise une planification plus innovatrice centrée sur les acteurs. Elle ne présente pas d'étapes obligatoires, mais plutôt une série de principes :

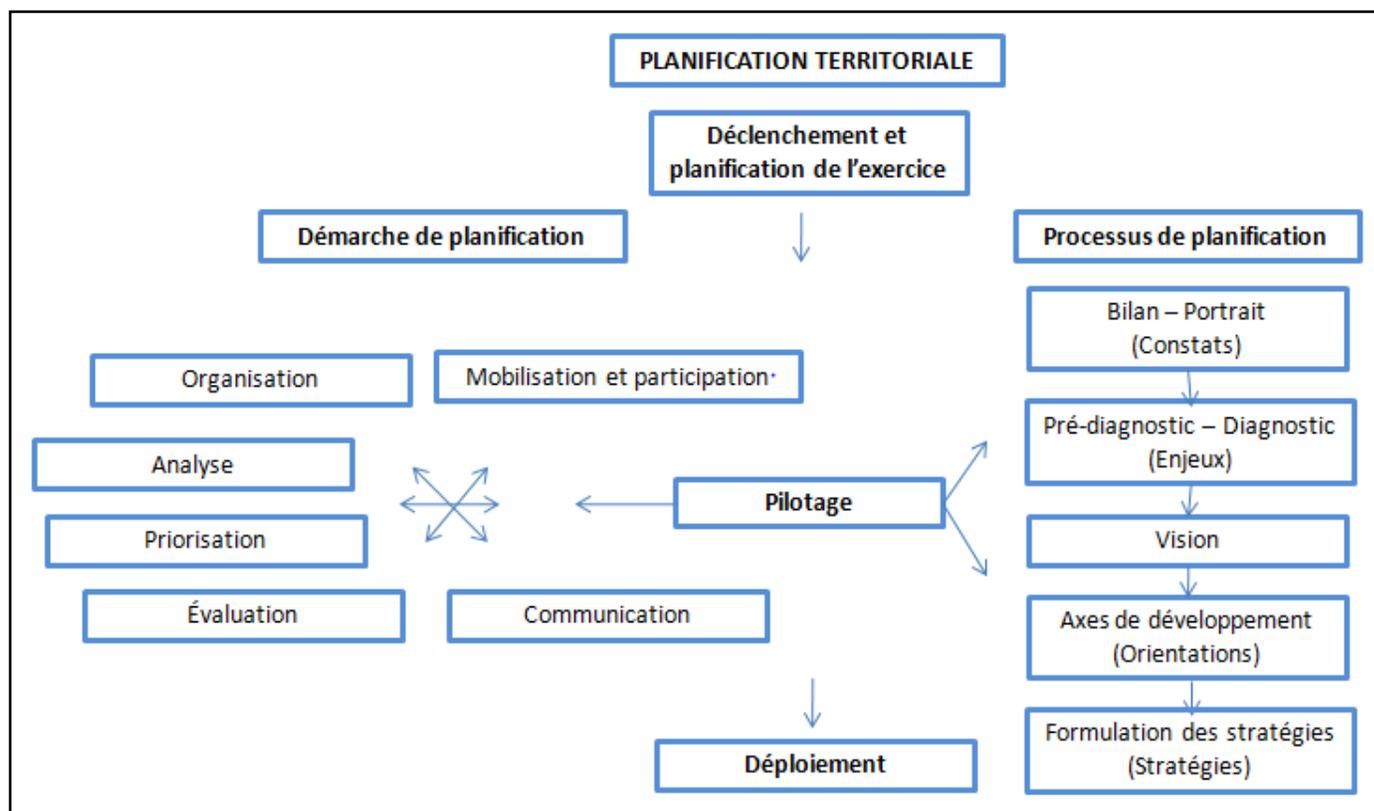
« l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée; ainsi, toute planification territoriale doit être basée sur la mobilisation sociale élargie; les objectifs doivent être induits des problèmes vécus et de la critique de la réalité plutôt que déduits d'un ensemble de valeurs et de finalités; la planification territoriale doit engendrer un processus de prise en main collective grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs de la communauté; il faut garder les acteurs en équilibre entre la structure et l'évolution, entre l'ordre et le désordre, entre le statique et le dynamique; l'interaction représente la seule possibilité de marier connaissances et actions. » (Proulx, 2008b, p. 400)

### **2.2.3 LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE TERRITORIALE**

Comme nous l'avons vu plus haut, la mission de planification des instances politiques régionales porte sur la planification stratégique (Morin, 2006, p. 35). Nous présenterons donc ici en détail les principales étapes que l'on retrouve dans une planification stratégique territoriale. Nous utiliserons dans ce mémoire le cadre d'analyse développé par Prévost, Verreault et Lussier (2015) (voir figure 3). Ce cadre est inspiré de celui de Prévost et Roy (2008). Il met en lumière différents aspects de la planification territoriale : sa préparation (déclenchement et planification de l'exercice), son pilotage, son déploiement, ainsi que ses deux aspects principaux le processus de planification et la démarche de planification. Le processus fait référence aux étapes logiques nécessaires à la production du plan. Ce sont des étapes assez classiques : bilan, portrait, diagnostic, vision, axes de développement, formulation des stratégies. Le modèle de Prévost, Verreault et Lussier a le principal mérite de conceptualiser les aspects sociopolitiques de

l'exercice, ce qu'ils nomment la démarche de planification : organisation, mobilisation et participation, analyse, priorisation, communication et évaluation. Ces aspects sont des processus transversaux de l'exercice de planification qui sont aussi importants que les étapes de la planification comme telles.

**FIGURE 3 : MODÈLE DE PLANIFICATION TERRITORIALE STRATÉGIQUE**



Source : Prévost, Verreault, Lussier (2015)

### **2.2.3.1 LA PRÉPARATION DE L'EXERCICE**

#### **LE DÉCLENCEMENT**

L'exercice de planification dans une collectivité est le résultat d'un contexte et de la décision de certains acteurs de la mettre en œuvre. L'origine de la planification influence de façon importante la forme qu'elle prend. Dans la planification régionale, le déclencheur provient d'une

demande gouvernementale qui se réalise en tenant compte de considérations organisationnelles et territoriales.

### ***LA PLANIFICATION DE L'EXERCICE***

Avant sa mise en œuvre, l'exercice de planification est planifié de façons plus ou moins précises. Certains choix stratégiques sont réalisés à cette étape comme l'ampleur de l'exercice, ses parties prenantes, leur niveau de participation, etc.

#### ***2.2.3.2 LE PILOTAGE DE L'EXERCICE***

Le pilotage de l'exercice fait référence aux décisions stratégiques prises dans le cadre de la préparation de l'exercice et dans sa mise en œuvre. Cette notion fait aussi référence aux acteurs impliqués dans le pilotage. La composition du ou des comités impliqués dans le pilotage et les choix qu'ils réalisent sont centraux dans l'exercice de planification, car ils en influencent tous les aspects.

#### ***2.2.3.3 LE PROCESSUS DE PLANIFICATION***

##### ***LE BILAN ET LE PORTRAIT***

La première étape, proprement dite, d'un processus collectif de planification est la production d'un portrait de la situation. Ce portrait qui vise la connaissance de la situation est basé sur une collecte d'informations. Cette collecte peut impliquer une recherche documentaire incluant les statistiques socio-économiques pertinentes. Elle inclut aussi, dans un processus collectif, les connaissances des acteurs engagés dans le processus. L'information doit permettre le développement d'une connaissance partagée de l'état de situation par les acteurs participant au processus. Cette connaissance permet d'alimenter l'étape suivante du diagnostic qui vise pour sa part à développer une compréhension partagée de la réalité du territoire.

S'il existe une planification antérieure, il est important d'en réaliser le bilan. Celui-ci porte sur les enjeux et les stratégies réalisées dans ce plan. Il permet de voir l'effet de la mise en œuvre du plan sur les enjeux identifiés. Il permet aussi d'identifier les stratégies du plan qui ont été mises en œuvre, les stratégies non planifiées qui ont émergé et les stratégies qui n'ont pas été actualisées et de comprendre pourquoi. Le bilan sert à alimenter le diagnostic par son analyse des enjeux. Il vient aussi nourrir l'étape de la formulation des stratégies par son analyse des stratégies. Il peut être dressé par l'intermédiaire d'entrevues et d'analyses documentaires et par des animations participatives.

### ***LE PRÉDIAGNOSTIC ET LE DIAGNOSTIC***

Le diagnostic permet d'identifier collectivement les éléments (problèmes, forces, opportunités, etc.) importants dans la collectivité. Le diagnostic, dans un processus collectif, doit permettre aussi d'expliquer les relations entre les différents éléments ciblés comme significatifs. Il doit permettre de développer une compréhension commune des relations de causes à effets dans la situation actuelle. Le diagnostic se conclut par l'identification d'un nombre limité d'enjeux sur lesquels on souhaite intervenir collectivement de façon prioritaire.

Dans une démarche participative, un prédiagnostic peut être réalisé par un nombre restreint de professionnels. On utilise habituellement des techniques d'entrevue, de focus groupes ou d'animations pour développer une analyse fine de la situation. Ce prédiagnostic peut ensuite être présenté à un groupe plus large d'acteurs afin d'être validé et bonifié.

### ***LA VISION***

La définition de la vision commune permet aux acteurs de choisir collectivement une direction commune. Elle s'insère habituellement dans le processus de planification après le développement d'une connaissance et d'une compréhension commune pour s'asseoir sur des

bases communes. On peut récolter de différentes façons (sondage, entrevues, animation) des éléments de vision qui seront mis en forme dans un énoncé de vision.

### ***LES AXES DE DÉVELOPPEMENT***

De grands axes de développement sont identifiés à partir d'une synthèse et d'une analyse transversale des enjeux priorités. Ces axes constituent un nombre limité d'orientations que l'on souhaite poursuivre collectivement.

### ***LA FORMULATION DES STRATÉGIES***

La formulation des stratégies consiste en l'identification et la priorisation des stratégies devant permettre d'atteindre la vision commune et d'adresser les enjeux priorités. Les stratégies sélectionnées devraient permettre de faire le pont entre les objectifs à atteindre et les actions choisies pour les atteindre. Dans une planification territoriale participative, la formulation des stratégies se fait habituellement avec un groupe élargi d'acteurs.

### ***LE PLAN D'ACTION ET LA PLANIFICATION DES OPÉRATIONS***

La planification stratégique territoriale se termine à l'étape de la formulation des stratégies. Néanmoins, nous présentons ici des considérations sur le plan d'action et le déploiement afin de mieux comprendre le processus complet dans lequel se situe la planification stratégique. La planification stratégique devra mener au développement d'un plan d'action afin d'être mise en œuvre de façon concrète.

Pour Prévost et Roy (2008), le plan d'action comprend le développement de projets spécifiques dans chacune des priorités. Il inclut :

leur calendrier de réalisation, une allocation budgétaire et l'identification du ou des responsables ainsi que des partenaires. [...] On procédera ensuite au découpage plus fin de chaque projet inclus dans le tableau synthèse et à une

mise en calendrier plus fine sous forme de chronogramme. S'ajouteront enfin une budgétisation détaillée de chaque projet et la planification de leur organisation administrative. (2008, p. 13)

Pour Communagir ([www.communagir.org](http://www.communagir.org)), c'est la planification opérationnelle qui permet de préciser les ressources et les compétences requises, l'organisation du travail, les différents mandats, les modes de coordination et de suivi. C'est aussi à cette étape que seront définis les indicateurs permettant de faire le suivi des objectifs que les projets devront permettre d'atteindre.

#### **2.2.3.4 LE DÉPLOIEMENT**

Le déploiement implique un suivi des actions planifiées pour s'assurer de leur réalisation effective. Il faut commencer par préciser qui réalisera ce suivi, donc la gouvernance de ce déploiement.

#### **LA PLANIFICATION DE LA GOUVERNANCE**

Pour Communagir<sup>10</sup>, une fois que les actions sont ciblées il est possible de planifier la structure de gouvernance qui permettra de faire le suivi de leur mise en œuvre, soit la « définition des modes de coordination, de participation, de suivi et de communication », mais aussi la « constitution de groupes de travail », la « précision des mandats confiés aux acteurs », la « définition des partenariats et des ententes » et la « précision des mécanismes faisant en sorte que les acteurs mandatés demeurent redevables à la communauté (acteur collectif). »

---

<sup>10</sup> <http://www.communagir.org/contenus-et-outils/comprendre-et-agir/planification-des-operations-et-de-la-gouvernance>, consulté le 25 septembre 2017

## **LE SUIVI**

Pour Prévost et Roy (2008), le suivi est une activité régulière et continue qui est essentielle à la gestion de l'implantation du plan. C'est ce qui permet aux acteurs et aux collectivités impliqués dans cette implantation « de suivre l'évolution du plan, des projets et, de prendre les décisions appropriées quant à la poursuite des activités. » (p. 11) Pour Communagir aussi il faut porter une attention particulière au suivi des projets pour s'assurer qu'ils cheminent vers l'atteinte des résultats définis collectivement, malgré les adaptations nécessaires par rapport au plan initial en cours de route. Pour sa part, Proulx (2008b) met plutôt l'accent sur les mesures coercitives ou incitatives à mettre en place pour la mise en œuvre du plan.

## **LE BILAN ET L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE**

Prévost et Roy(2008) présentent l'évaluation stratégique comme un exercice qui permet d'évaluer le processus de planification choisi. Communagir propose un double processus en prévision d'un nouveau cycle de planification, le bilan et l'évaluation stratégiques. Le bilan consiste à évaluer l'atteinte des objectifs ciblés par le plan et par les projets, ainsi que des actions posées par les partenaires et les ressources investies. Pour sa part, l'évaluation stratégique porte plutôt sur les choix stratégiques pour la réalisation du plan.

### **2.2.3.5 LA DÉMARCHE DE PLANIFICATION<sup>11</sup>**

La planification stratégique dans une approche participative implique plus que le simple processus de planification, il implique une démarche participative et mobilisatrice permettant l'implication et la collaboration des participants. La démarche de planification inclut les différentes activités organisationnelles, analytiques et politiques nécessaires à la réalisation du plan. Ces

---

<sup>11</sup> Cette section est une version modifiée de celle de Prévost, Verreault et Lussier (2015).

activités (l'organisation, la mobilisation et la participation, la communication, l'analyse, la priorisation et l'évaluation) se réalisent de façons transversales dans les diverses étapes de l'exercice. La reconnaissance de la démarche de planification permet non seulement de dépasser une approche purement logique de l'exercice de planification qui se résumerait au processus présenté ci-dessus, mais aussi de souligner que l'exercice de planification est aussi, et surtout, un exercice politique permettant de concilier les intérêts des différentes parties prenantes.

### ***L'ORGANISATION***

L'organisation de l'exercice de planification implique la mise sur pied de comités, l'embauche d'un consultant (s'il y en a un), le développement de l'échéancier de réalisation, la préparation et l'organisation des rencontres et des activités et la gestion des ressources humaines et financières. Le choix des comités, de leurs participants, de leurs rôles et de leurs liens devrait se faire au moment de la planification de l'exercice, néanmoins il peut se faire ou se préciser au cours de l'exercice. Ces choix relèvent du pilotage, mais leur mise en œuvre relève de l'organisation. De même, l'appel de proposition et la sélection d'un consultant sont des aspects de l'organisation de la démarche.

### ***LA MOBILISATION ET LA PARTICIPATION***

Un autre aspect transversal de l'exercice est celui de la mobilisation et de la participation. La mobilisation incite les gens à participer et, idéalement, à s'engager dans la réalisation du plan ainsi que dans sa mise en œuvre. La participation des parties prenantes est au cœur de l'exercice de planification, car c'est à travers leur participation qu'elles contribuent au développement du plan stratégique. C'est aussi grâce à leur participation qu'elles s'en approprient le contenu tout en développant une volonté de s'engager dans sa réalisation.

## **L'ANALYSE**

Le processus de planification (bilan, enjeux, stratégies, etc.) est un processus d'analyse. Chaque étape qui le constitue implique une analyse dont le type varie d'une étape à l'autre. On ne fait pas la même analyse pour un portrait, pour une vision ou pour la formulation de stratégies. La participation des parties prenantes à l'analyse peut varier d'une étape à l'autre tout dépendant de leur expertise ou de leurs choix stratégiques (en fonction de leur disponibilité et des ressources humaines et financières).

## **LA PRIORISATION**

L'exercice de planification est un exercice d'entonnoir; on part d'un contenu très large, soit un portrait et un diagnostic, pour arriver à des stratégies ou à des actions précises dont le nombre est limité. Une partie de ce travail d'entonnoir se fait à travers un processus d'analyse. Une autre partie se réalise par des choix collectifs, ce qu'on nomme le processus de priorisation.

## **LA COMMUNICATION**

La communication est aussi un élément transversal à l'exercice de planification. Durant l'exercice de planification, elle vise principalement à favoriser la participation des parties prenantes en leur faisant connaître l'existence de l'exercice et en les invitant à y participer. Elle peut aussi cibler un public plus large pour l'informer d'un plan particulier qui est en développement. La communication implique aussi la vulgarisation du contenu (bilan, portrait, diagnostic, etc.) afin qu'il soit accessible aux participants.

## **L'ÉVALUATION**

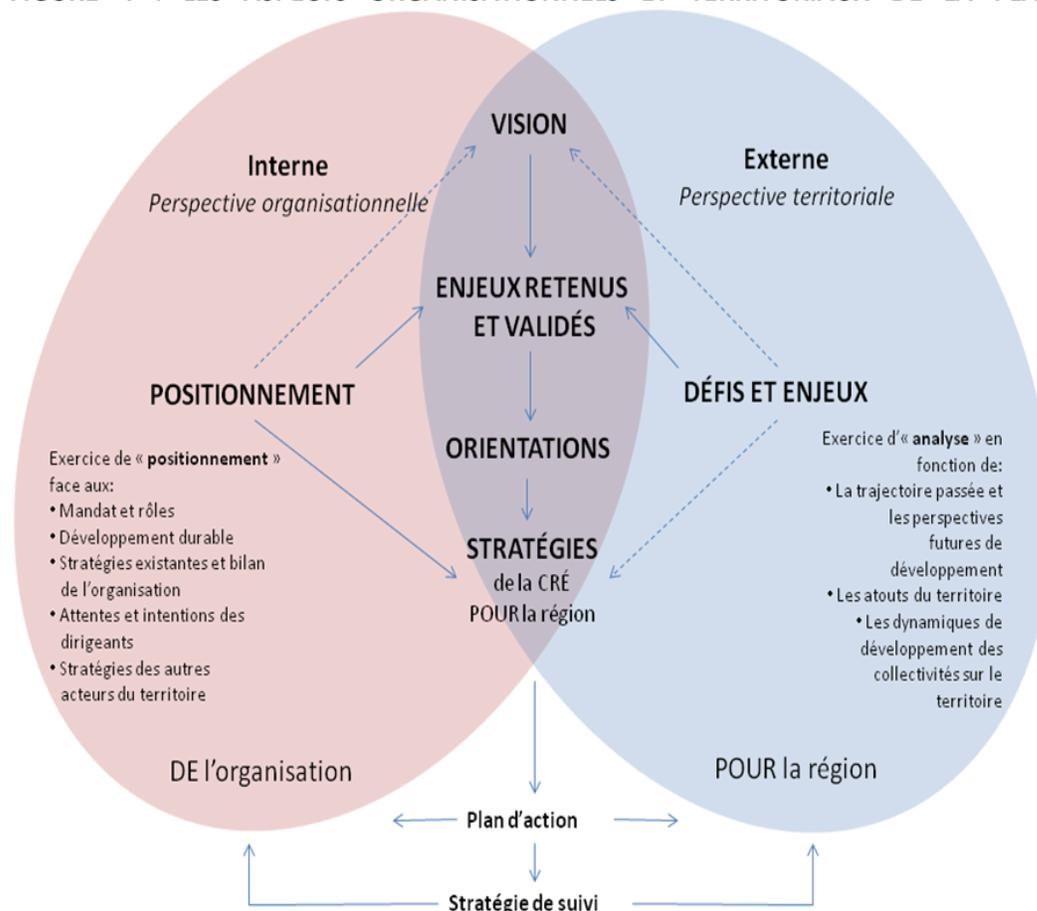
L'évaluation peut être divisée en quatre processus différents, soit l'évaluation de l'exercice de planification, l'évaluation des effets de la mise en œuvre du plan, le suivi de la mise en œuvre du plan et le bilan. Le premier élément touche l'exercice alors que les trois autres touchent plutôt

le déploiement du plan. Il est cependant important de prévoir ces évaluations au cours de l'exercice de planification, en particulier par l'identification d'indicateurs qui permettront d'évaluer l'avancement et la réussite de la mise en œuvre du plan.

## 2.2.4 UNE PLANIFICATION ORGANISATIONNELLE ET TERRITORIALE

Nous étudions ici un modèle de planification qui se situe à la jonction des planifications organisationnelle et territoriale. Une planification qui serait essentiellement territoriale serait pilotée par un regroupement d'acteurs du territoire et non par une organisation. La figure 4 montre comment la planification organisationnelle et la planification territoriale se chevauchent.

**FIGURE 4 : LES ASPECTS ORGANISATIONNELS ET TERRITORIAUX DE LA PLANIFICATION**



Source : Lussier, 2013

## **2.3 LE DÉVELOPPEMENT LOCAL**

L'approche de développement local met l'accent sur la prise en charge du développement par les acteurs locaux. Cette approche a pris beaucoup d'importance au Québec à partir des années 1980. Le développement local englobe à la fois une approche, un processus et un objectif. L'approche fait partie du contexte politique de la planification régionale et le développement local comme objectif est un but de la planification régionale. Nous présentons l'historique du développement local, ainsi que des notions sur la théorie du développement local et en particulier sur les concepts de développement, de local et de territoire. Nous présentons aussi ses caractéristiques et ses limites.

### **2.3.1 L'HISTORIQUE**

L'approche de développement local a émergé dans les années 1980 par la combinaison de deux phénomènes (Prévost et al., 2011, p. 3). D'un côté la reconnaissance par l'État de la limite de sa capacité de développement des collectivités locales et, de l'autre, la prise de conscience des acteurs locaux de leur capacité d'action. On passe d'une perspective historique de développement descendante, des années 1945 à 1975 sous l'approche keynésienne<sup>12</sup>, à une approche ascendante de développement (Tremblay, Klein et Fontan, 2009; Prévost et al., 2011). L'approche descendante était basée sur un État central qui est l'acteur principal de la stratégie de développement à travers de multiples politiques de développement avec comme objectif premier la diminution des disparités régionales (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). On passe aussi d'une époque de régulation fordiste de la société basée sur un compromis entre l'État, le capital et le travail, à un mode postfordiste de régulation faisant place à une plus grande diversité d'acteurs de la société civile que les seuls syndicats (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Cette reconnaissance par

---

<sup>12</sup>La politique keynésienne met l'accent sur l'intervention de l'État pour stimuler l'économie.

l'État de la société civile amène un certain transfert de responsabilité vers celle-ci (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005). Le rôle de l'État dans le développement évolue donc de celui d'architecte à celui de partenaire, d'accompagnateur, des collectivités locales (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005; Tremblay, Klein et Fontan, 2009; Prévost et al, 2011). L'État conserve un rôle prépondérant dans l'approche de développement local (Joyal, 2002).

### **2.3.2 LA THÉORIE**

Il faut souligner qu'il n'existe pas de théorie unique du développement local à proprement parler (Joyal, 2002). Le développement local serait plutôt une approche, un ensemble de recommandations ou de stratégies d'interventions (Joyal, 2002; Proulx, 2008a; Prévost et al., 2011). Cette absence de théorie serait causée par la grande diversité des situations locales (Proulx, 2008a) et par la petite taille des collectivités locales qui limiterait la capacité de généralisation de leur expérience (Prévost et al., 2011). De plus, la complexité de celles-ci permet une grande diversité de grilles d'analyse (Proulx, 2008a) ou d'approches (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Tremblay, Klein et Fontan (2009) avancent même que cette absence de modèle clair donne lieu à des stratégies opposées sous le même vocable. Telle une approche néolibérale proposant une stratégie de déresponsabilisation de l'État versus une approche communautaire mettant l'emphase sur une plus grande participation des acteurs aux décisions collectives. Joyal (2002) présente deux stratégies identifiées par l'Institut de formation en développement économique communautaire. La première mise sur l'entrepreneuriat privé et vise la création d'emploi. La seconde se base sur l'idée de prise en charge de la collectivité avec un objectif de développement social autant qu'économique et avec un préjugé favorable pour l'entrepreneuriat collectif.

### **2.3.3 LE DÉVELOPPEMENT, LE LOCAL ET LE TERRITOIRE**

Le développement local inclut la notion de développement. Celle-ci peut être conceptualisée de différentes façons, dépendamment des valeurs et des interprétations en présence (Mendell, 2002). Pour Prévost et al. (2011, p.4), le développement « implique accroissement de bien-être et changement dans la structure économique et sociale ». Il le distingue de la croissance qui se limiterait à l'accroissement de l'offre de produits et services, sans nécessairement de transformation structurelle. Le développement peut aussi être compris comme « un processus de révélation des ressources de toute nature. » (Courlet, 2008, p. 11) Dans l'approche de développement local, le développement social et le développement économique deviennent interreliés et inséparables (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005). On peut aussi ajouter à ceux-ci des préoccupations pour le développement culturel, environnemental ou humain (Prévost et al., 2011).

De même le développement local implique la notion de local, qui ne peut être réduite à sa réalisation dans un espace concret, selon Tremblay, Klein et Fontan (2009), sinon tout développement serait local. Pour ces auteurs, le développement peut être qualifié de local s'il vient renforcer les dynamiques qui prennent place à l'échelle locale et en particulier « les systèmes d'acteurs sociaux, politiques et économiques » (p. 11). Prévost et al. (2011, p. 4), pour leur part, reprenant la définition du gouvernement du Québec (1992), définissent le local comme « le lieu de définition des besoins et de réalisation des actions. » Ils le distinguent du niveau régional qui « serait plutôt le lieu de concertation des stratégies de développement local, de partage de programmes et services supérieurs [...] et de concertation des politiques gouvernementales à effet régional [...] » (Ibidem).

Le développement local se réalise tout de même sur un territoire. Un territoire défini par son contexte géographique, mais surtout comme une construction sociale. Le territoire pouvant être vu lui-même comme un facteur de développement. Pour Tremblay, Klein et Fontan (2009, p. 2), le territoire est au cœur du « développement d'une collectivité dans la mesure où il constitue une des sources possibles de l'identité (Arocena, 2001), ce qui peut amener des acteurs socialement opposés à s'associer et à se structurer de façon systémique (Klein, 1997). » En ce sens l'approche de développement local rejoint l'approche de développement territorial qui met en évidence l'importance centrale du territoire dans le développement (Jean, 2006).

#### **2.3.4 SES CARACTÉRISTIQUES**

Comme nous l'avons vu le développement local se base sur la volonté des acteurs locaux de prendre en charge le développement de leur collectivité et celle de l'État d'appuyer cette prise en charge. Dès 1982 le gouvernement québécois développe une vision pour les régions qui inclut cette perspective de prise en charge en visant à « s'assurer de l'articulation de la réflexion, de la prise de décision et de l'action au niveau régional, le tout dans le cadre de renforcement de la capacité régionale d'influencer les décisions et de concertation des forces vives du milieu » (Joyal, 2002, p. 20, présentant les idées de Gagné, 2001). La prise en charge par les acteurs locaux se base sur une action concertée, qui inclut un travail de planification collectif, et des partenariats (Joyal, 2002). Tremblay, Klein et Fontan (2009, p. 10), parle d'une approche de collaboration qui inclut « des réseaux d'entreprises intégrées dans leur collectivité » et la concertation stratégique des élites locales. Prévost et al. (2011) souligne l'importance d'une stratégie participative dans l'approche du développement local et de la responsabilisation des citoyens.

Pour Prévost et al. (2011), la concertation des acteurs nécessite la mise sur pied de mécanismes de partenariat et de réseaux. Joyal (2002, p. 22), pour sa part, avance que le

développement local ne saurait se passer d'une organisation de base : « un organisme responsable de mettre en branle une stratégie de développement local, organisme qui assure les fonctions d'animateur et de dispensateur de l'information liée à l'essor d'initiatives locales de création d'emplois. » Les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) mise sur pied par le gouvernement fédéral et les CLD par le gouvernement provincial sont des exemples de telles organisations.

Le développement local se caractérise aussi par une approche entrepreneuriale de la part de la collectivité qui mise sur le développement de l'entreprise locale (Joyal, 2002). Il est porteur d'initiatives et de projets de développement (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Ces initiatives peuvent être individuelles ou collectives (Joyal, 2002). Elles peuvent être marchandes ou non marchandes (Prévost et al., 2011).

Ce développement et cet entrepreneuriat s'appuient sur les forces locales, endogènes (Prévost et al., 2011). Ils mobilisent les ressources locales pour créer de la richesse (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Mais, ils ne peuvent faire l'économie des ressources externes à la communauté et doivent donc savoir les mobiliser (Tremblay, Klein et Fontan, 2009; Prévost et al., 2011).

Finalement, la recette du développement local n'est pas que l'addition d'ingrédients de façon ponctuelle. Il est un processus continu d'organisation territoriale (Proulx, 2008a), un processus cyclique créant une dynamique de développement (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). Cette dynamique implique des systèmes locaux d'acteurs qui sont les acteurs de ce développement (Tremblay, Klein et Fontan, 2009).

### 2.3.5 SES LIMITES

Notons que le développement local n'est pas une panacée. La participation des acteurs locaux n'est pas automatique (Tremblay, Klein et Fontan, 2009). De plus son efficacité dans les communautés dévitalisées est moins évidente, puisque leur dévitalisation peut être la conséquence de l'absence des facteurs nécessaires au développement local (Tremblay, Klein et Fontan, 2009).

## 2.4 LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

L'approche du développement des capacités, "capacity building" ou renforcement des capacités, est une approche cohérente avec celle de développement local et nous ferons un lien entre ces deux approches dans la prochaine section. L'approche de développement des capacités a le mérite de centrer l'attention sur les caractéristiques du système, les capacités, qu'elle souhaite développer. (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999) Cela est important, car le concept de développement des capacités vient remplacer un modèle de développement qui « se fonde sur l'hypothèse erronée [...] qu'il est possible simplement de passer outre les capacités existantes dans les pays en développement et de les remplacer par des connaissances et systèmes produits ailleurs, c'est-à-dire une forme de développement axé sur le remplacement plutôt que sur la transformation. » (Capacités pour le Développement : Nouvelles Solutions aux Vieux Problèmes, cité dans PNUD, 2009) Selon Morgan (1998), l'approche de développement des capacités a émergé en réponse au manque d'efficacité des approches basées sur la coopération technique.

La notion de développement des capacités est utilisée essentiellement en contexte de développement international. Il en est même devenu l'approche dominante à partir des années 1990 (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999). Il permet de regrouper un ensemble d'approches de développement comme « *institution building, institutional development, human*

*resource development, development management/administration and institutional strengthening* [...] organizational development, community development, integrated rural development and sustainable development ». (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999, p. 1-2) Au Canada, la notion a été appliquée au développement des capacités des communautés dans le cadre du « New Rural Economy Project », un projet de recherche dirigé par Bill Reimer de l'Université Concordia. Nous reviendrons sur cette approche dans la prochaine section.

Le développement des capacités peut-il être considéré comme une approche endogène du développement ? Si on prend la définition de Morgan (1998, p.2), on peut se questionner: « Capacity development refers to *the approaches, strategies and methodologies* which are used by national participants and/or outside intervenors to help organizations and/or systems to improve their performance. » Ce serait une approche descendante visant à appuyer le développement des capacités locales. Cependant, s'il l'on prend la définition du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD, 2009, p.3) qui « considère le développement des capacités comme un processus par lequel des personnes, des organisations et des sociétés obtiennent, renforcent et entretiennent les capacités de définir et de réaliser leurs propres objectifs de développement dans le temps. », ont fait clairement face à une approche de développement endogène.

Dans cette approche la capacité peut être définie comme une « Aptitude des personnes, des institutions et des sociétés à s'acquitter de fonctions, résoudre des problèmes, et fixer et atteindre des objectifs de façon durable. » (PNUD, 2009, p.52) Morgan (2009, p.3) parle plutôt de « *organizational and technical abilities, relationships and values* that enable countries, organizations, groups and individuals at any level of society to carry out functions and achieve their development objectives over time. » Les capacités peuvent donc être des aptitudes, des habiletés organisationnelles ou techniques, des relations ou des valeurs qui permettent aux

individus, groupes, organisations ou systèmes d'atteindre leurs objectifs. Le PNUD (2009) identifie différents types de capacités. Les capacités fonctionnelles qui renvoient à des capacités de gestion. Les capacités d'adaptation d'un système aux changements. Les capacités techniques liées à des domaines particuliers d'expertise.

Une des questions centrales de cette approche est de savoir des capacités de qui on parle. Plusieurs catégorisations existent. Rama, Milano, Salas et Che-Hung (2009, p. 464) avancent que les approches plus systémiques en développement des capacités considèrent quatre niveaux :

Systemic capacity development approaches are broad and encompass capacities at four levels - individuals, organizations, collaborations (networks), and the larger enabling environment (institutional arrangements) that supports and constrains these actors (Foster-Fishman et al., 2001; Linnell, 2003; Loza, 2004; UNDP, 1997, 2006).

On peut donc parler de développement de capacités individuelles, organisationnelles, de réseaux ou institutionnelles. Ces auteurs soulignent aussi que l'approche de développement des capacités prend en compte la présence d'une diversité de parties prenantes. Lusthaus, Adrien et Perstinger (1999), pour leur part, parlent plutôt des niveaux individuel, organisationnel, systémique et participatif. Ils présentent la distinction suivante entre les différentes approches du développement des capacités : « By definition, organizational and/or institutional approaches target institutions or organizations. In a systems approach, the target is the system one wants to change or improve. In the participatory process approach, the change process itself is the target of change. »(p.9) Ils notent que pour certains : « unless CD is a participatory, empowering partnership for which those involved feel a high degree of ownership, intended results cannot be achieved (Fowler, 1997). » (p.8)

Lusthaus, Adrien et Perstinger (1999) avancent aussi que les approches systémiques en développement des capacités ont l'avantage de mettre en lumière la nature interconnectée de ces

différents niveaux : « Further, in contrast to prior approaches that emphasized organizational or institutional development, systemic capacity development approaches emphasize the interconnected nature of individual, organizational, network, and institutional capacities. »(p.464) Aussi, selon Morgan (1998) une approche systémique du développement des capacités se base sur la prémisse que les enjeux collectifs ne peuvent être résolus par une seule organisation : « most important public policy issues (e.g. environmental management) cannot be resolved by the actions of a single organization. What is required is productive action amongst collaborating organizations that work to delivery the same kind of service. » (p. 10) En ce sens elle rejoint les prémisses du développement local ou territorial qui est basé sur la collaboration des acteurs d'un territoire afin d'augmenter leur impact collectif.

Plusieurs auteurs soulignent le fait que le développement des capacités ne se fait pas obligatoirement de façon neutre en termes de rapports de pouvoir : « People do not necessarily have the same interests and desires and any community "is composed of diverse community groups that compete among themselves both for resources and influence" (Shirlow & Murtagh, 2004, p. 61). Likewise, Edwards (1997 : 832) argue : "The idea that a spatial community can be empowered in any significant way assumes the existence of a unitary set of values and interests." » (Lyons et Reimer, 2006, p.19). Ainsi, il est important de voir que : « Capacity is not shared equally among all group or community members. Nor are the outcomes of capacity beneficial for all members. » (Lyons et Reimer, 2006, p.16)

Finalement, soulignons que le développement de capacités peut être compris comme un moyen ou une fin : « One implication in the literature is that capacity development needs to be understood as both a means and an end, a process and a product. » (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999, p.15) Nous approfondissons cet aspect de l'approche dans la prochaine section.

## 2.5 LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET LA PLANIFICATION

Dans cette section, nous présentons les liens théoriques qui existent entre développement local, développement des capacités et planification. Le développement local et l'approche de développement des capacités dans un contexte territorial sont deux approches de développement endogène. Elles ont des perspectives différentes, mais partent toutes deux de la prémisse que les acteurs (individus, organisations, réseaux) peuvent prendre en charge le développement. L'approche du développement des capacités permet d'opérationnaliser la façon dont se réalise la prise charge collective conceptualisée en développement local. Les deux approches sont donc complémentaires.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1993, p.48), dans un document sur les initiatives locales de création d'emploi, présente cette capacité des acteurs qui « se réfèrent à leurs aptitudes à réagir dans une situation de crise ou de choc, à entreprendre, à innover, à penser et agir de façon stratégique, à coopérer, à négocier, à concevoir et lancer des projets, etc. » Selon cette organisation, « les réussites et les échecs des actions de développement local [dépendent] dans une large mesure d'un ensemble de facteurs intangibles ou "invisibles". La capacité des acteurs [...] se réfère précisément aux efforts déployés pour mobiliser ces "facteurs invisibles" du développement ou pour utiliser, valoriser, combiner et intégrer les ressources disponibles. » (p.48) L'OCDE souligne le rôle central des acteurs dans le développement et l'importance de leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires à ce développement. Dans le même sens, « Selon Brassard et Gagnon (2000), le concept de capacity building est le facteur de succès du développement local, il est l'aptitude des acteurs à intégrer différents facteurs (apprentissage, imagination, environnement, etc.) autres qu'économiques. »

(Ependa, 2002, p.18) Pour ces auteurs, la notion de capacité fait référence à la capacité de mobiliser des capitaux tangibles ou intangibles.

La notion de facteurs invisible ou de facteurs intangibles (Ependa, 2002) est importante pour ces approches. Elle met en évidence le fait que le développement d'un territoire n'est pas conditionné essentiellement par ses ressources économiques, mais qu'il repose sur d'autres facteurs dont au premier plan la capacité des acteurs de mettre en valeur ces ressources (Ependa, 2002). Les différentes capacités des acteurs peuvent être comprises comme autant de facteurs intangibles qui influencent la capacité de développement d'un territoire. En ce sens, les capacités sont associées à des capitaux qui peuvent être activés et à des résultats de l'action collective. Les capacités peuvent donc être regardées sous trois angles comme des capitaux à valoriser, comme les outils d'activation des capitaux tangibles et intangibles et comme le résultat de cette activation (de nouveaux capitaux).

Cette perspective rejoint la notion de capital stratégique de Prévost et Sévigny (2005, p.14) :

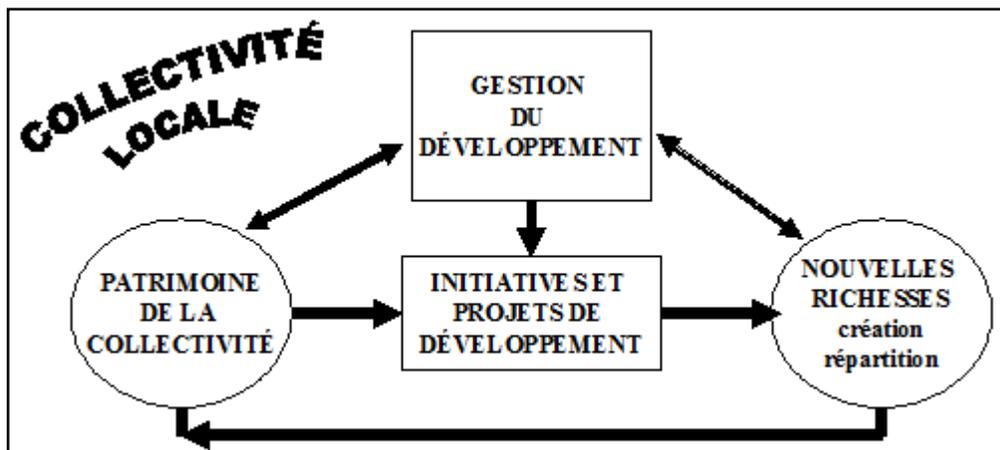
*Le capital stratégique* est la capacité d'une collectivité à s'organiser dans le but de mettre en œuvre des actions permettant d'atteindre des objectifs partagés par l'ensemble des acteurs de la communauté. La notion de capital stratégique permet de distinguer deux éléments : l'avoir de la collectivité (le capital) et la mise en œuvre (processus) de l'action stratégique.

Yorn, Lussier et Prévost (2008) ont précisé la notion de capital stratégique en en identifiant trois dimensions centrales : les actifs stratégiques du territoire, le potentiel d'intervention ainsi que le potentiel de changement de la collectivité. La première fait référence aux actifs tangibles exceptionnels d'une communauté. Les autres font référence à la capacité de gestion du développement, ainsi qu'à la capacité d'une communauté à intégrer de nouvelles personnes ou

idées et à innover. Les auteurs précisent que ces dimensions « S'ils sont des facteurs de développement, ils sont aussi un objet de développement. » ( Prévost et al. 2011, p. 18)

Prévost (2005) présente un modèle dynamique de développement local (figure 5) qui permet d'illustrer comment les actifs tangibles et intangibles, qu'il nomme patrimoine, sont activés et développés.

**FIGURE 5 : MODÈLE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL**

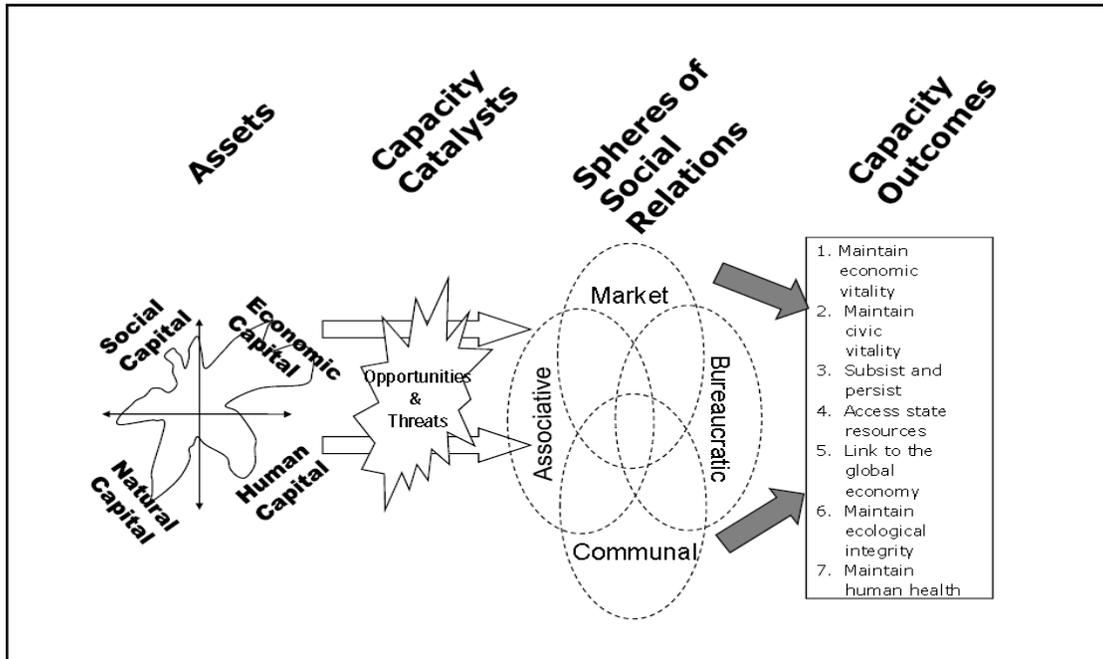


Source : Prévost et Roy, 2008, p.5

Le patrimoine d'une communauté est un intrant d'un processus de développement de projets ayant des effets importants sur la communauté. Il en est aussi l'extrait, puisque les projets de développement d'une collectivité permettent de l'accroître. Prévost met en évidence l'importance de la gestion du développement qui est nécessaire pour la réalisation de ces projets. Cette gestion du développement se base sur un ensemble de processus (animation, réflexion, politique, d'organisation) qui interagissent de façon systémique pour favoriser le développement de projet.

Beckley, Martz, Nadeau, Wall et Reimer (2008) proposent un modèle dynamique similaire (figure 6) pour expliquer comment se développent les capacités de communautés.

FIGURE 6 : COMMUNITY CAPACITY MODEL



Source : Beckley et al., 2008, p.62

Comme chez Prévost, les capacités sont vues comme les extrants du processus de développement et deviennent à leur tour les intrants d'un futur cycle de développement. Les capitaux sont ici activés par les acteurs par le biais de processus stimulés par des catalyseurs positifs ou négatifs.

Notons aussi l'approche similaire de Proulx (2011, p. 249) qui met l'accent sur les institutions en place dans la région. Ces institutions sont des « mécanismes relationnels plus ou moins structurants » (2011, p. 243). Cette approche propose d'agir sur les valeurs de coopération, plutôt que sur les structures. Ces institutions soutiennent « l'interaction et la densification des relations entre les acteurs : relations d'échanges de ressources, relations d'échanges d'informations, relations de réciprocités, relations de partenariats, etc. » (2011, p. 249). Ces institutions seraient à la base du processus de planification collective autant qu'un résultat de celle-ci.

La notion de capital stratégique, ainsi que les modèles de Prévost (2005) et de Beckley et al. (2008) présente bien la façon dont la capacité peut être vue comme un actif du développement local ainsi que comme un facteur d'activation des ressources. Ces différents modèles proposent aussi de regarder la prise en charge du développement par les acteurs de façon dynamique. Le développement local dans une perspective dynamique implique des structures ou des démarches organisées de gestion de celui-ci.

Différents auteurs discutent du développement local comme d'une démarche (Prévost, 2011, Vachon, 2014). Proulx (2008a) la nomme processus d'organisation territoriale. Vachon et Coallier (1991), pour leur part, ont modélisé une démarche de développement local dans un cycle de développement comptant huit étapes (prise de conscience, efforts de mobilisation, etc.) Ces auteurs ont associé cette démarche à un processus de concertation et de partenariat. D'autres comme Communagir associent la démarche à un processus de développement collectif planifié impliquant aussi un cycle de développement. La démarche de développement local peut donc se réaliser à travers différents processus comme la concertation ou la planification. Le cycle de développement implique un développement itératif où l'on développe la dynamique des acteurs, on identifie des orientations et des projets, qu'on met en œuvre avant de recommencer un nouveau cycle.

Si nous référons aux modèles de Prévost (2005) et Beckley et al. (2008), on voit comment le processus de planification, comme une étape d'une démarche de développement local, participe au développement des capacités. Il est un processus d'activation des ressources intangibles que sont les capacités des acteurs. Cette activation se fait à travers un processus d'apprentissage. Prévost et Roy (2008, p. 19) présentent la façon dont cet apprentissage et ce développement des capacités se réalisent en situation de planification territoriale :

Cet apprentissage sera à la fois individuel et collectif. Ainsi, chaque participant développera des connaissances nouvelles concernant la collectivité, son environnement, les partenaires locaux, leurs attentes et leurs intentions, des connaissances qui lui permettront de mieux se positionner et d'interpréter son rôle et ses actions au sein de la collectivité. Cet apprentissage permettra aussi à la collectivité de se doter de compétences et de capacités partagées susceptibles de renforcer le sentiment d'appartenance, de créer plus de synergie, de porter des projets plus stimulants et de mobiliser davantage de ressources. Cet exercice d'apprentissage sera positif s'il s'appuie sur un accompagnement approprié.

Ainsi, les capacités développées durant l'exercice de planification permettent, selon Prévost et Roy (2008), de stimuler le développement local par l'entremise de l'accroissement du sentiment d'appartenance, des synergies, des projets et de la mobilisation des ressources. La planification est donc un processus à l'œuvre dans une démarche de développement local qui permet d'activer des capacités et de les développer par un processus d'apprentissage.

Maintenant que nous avons présenté les principaux concepts et théories sur lesquels s'appuie cette recherche, nous allons examiner la stratégie de recherche mise en œuvre dans ce mémoire.

## **CHAPITRE 3 - LA STRATÉGIE DE RECHERCHE**

Afin de répondre aux questions de recherche, nous avons utilisé une approche d'étude de cas qui nous a permis d'étudier en profondeur le phénomène ciblé. Nous avons privilégié une approche qualitative afin d'avoir accès à une information de qualité en quantité et de pouvoir mener une analyse en profondeur de l'exercice de planification, de son contexte, de ses processus, de ses effets et des liens entre ceux-ci et le développement de la région. Nous avons pris une approche à la fois vérificatoire et inductive, en ce que nous avons utilisé un cadre d'analyse pour aborder les questions traitées, mais que nous avons aussi laissé place à l'émergence de nouvelles connaissances.

### **3.1 UNE ÉTUDE DE CAS**

Afin de répondre aux questions de recherche, l'approche de l'étude de cas nous semblait appropriée. L'étude de cas permet une étude intensive et exploratoire d'un phénomène, sélectionné de façon non aléatoire, dans son contexte (Roy, 2010). Il n'est pas réaliste de penser répondre à ces questions en étudiant un ensemble de cas de façon superficielle. Au contraire pour y répondre il faut étudier un phénomène de façon intensive permettant d'en tirer un nombre important d'informations et d'observations (2010, p. 205). Cette approche a comme principal avantage d'augmenter la validité interne de l'étude et la solidité de ses résultats.

L'étude de cas se caractérise aussi par la description exhaustive d'un phénomène (2010, p. 206). Nous avons étudié l'exercice de planification régionale dans sa totalité, soit du début de l'exercice jusqu'à sa fin. Nous nous sommes assurés aussi d'avoir toutes les perspectives pertinentes sur la situation en interviewant une diversité d'acteurs ayant participé à l'exercice. Nous avons étudié l'ensemble des aspects du phénomène et nous l'avons traité « comme une totalité opérante. » (Ibidem) Cette étude se base sur une description précise et exhaustive du

phénomène étudié qui est la pierre d'assise permettant une analyse et une interprétation sérieuses du phénomène.

Roy (2010, p. 208) considère que les forces de l'étude de cas sont, entre autres, de permettre d'explorer un phénomène peu étudié et de l'inscrire dans son contexte. Ainsi, notre approche de recherche se veut exploratoire. Nous partons d'un cadre d'analyse et cherchons à savoir de quelle façon il se concrétise dans la réalité d'un cas. Néanmoins, nous ne nous arrêtons pas à cela. Nous explorons l'évolution potentielle de ce cadre d'analyse. Nous explorons aussi les effets de l'exercice de planification sur le développement des capacités des parties prenantes et sur le développement régional. Nous sommes restés aussi ouverts à toute compréhension qui pouvait émerger de l'étude du phénomène de la planification régionale.

Situer le phénomène, la planification régionale, dans son contexte est central dans l'approche de l'étude de cas. Afin de comprendre le phénomène dans sa totalité, il est nécessaire de bien comprendre son contexte et l'influence de celui-ci sur le phénomène. Notre recherche a porté sur les contextes politique, territorial, organisationnel et celui de la dynamique des acteurs qui nous apparaissent comme les contextes ayant le plus d'influence sur le phénomène étudié.

La sélection du cas s'est faite de façon non aléatoire, mais plutôt en fonction de la pertinence théorique de celui-ci (Roy, 2010). Nous avons aussi choisi d'étudier un cas qui nous apparaissait comme exemplaire, par son aspect participatif et le nombre de parties prenantes impliquées, tel que proposé dans l'approche de l'étude de cas (Roy, 2010).

Selon Roy (2010), l'étude de cas fait plus souvent appel à des techniques qualitatives. Il nous semble pertinent de privilégier une telle approche qualitative, car elle permet de faire ressortir la richesse du cas à l'étude « avec un potentiel fort de décryptage de la complexité »

(Miles et Huberman, 2003, p.27), là où les données quantitatives demeurent souvent en superficie.

### **3.2 UNE APPROCHE VÉRIFICATOIRE ET INDUCTIVE**

L'approche mixte<sup>13</sup> de Miles et Huberman nous est apparue comme particulièrement appropriée pour répondre à nos questions de recherche. C'est une approche qualitative, comparative, à la fois vérificatoire et inductive, tournée vers la description empirique d'une situation et sur la théorisation. Nous n'avons pas réalisé de comparaison multicas, tel que mentionné plus haut. Néanmoins, l'approche de Miles et Huberman s'applique à l'étude intrasite, qui est la base de l'étude comparative.

L'approche de Miles et Huberman répond bien à l'objectif de notre recherche qui est à la fois de décrire une réalité empirique et d'en expliquer la dynamique. Laperrière (1997) présente l'approche de la théorisation ancrée et la compare avec l'approche de Miles et Huberman et l'approche ethnographique descriptive. L'approche de la théorisation ancrée ne cherche pas à décrire une situation empirique, mais bien à expliquer en quoi cette situation est représentative d'une conceptualisation. L'approche ethnographique descriptive cherche en premier lieu à décrire de façon systématique une situation empirique. L'approche de Miles et Huberman se situe à mi-chemin des deux précédentes en ce qu'elle cherche à décrire une situation empirique de façon relativement systématique et à réaliser un exercice de conceptualisation.

Miles et Huberman (2003) proposent une approche à la fois inductive et vérificatoire. Les auteurs suggèrent d'utiliser un cadre d'analyse construit *a priori* afin de réaliser une étude dans un cadre de ressources limitées. Néanmoins, il ne s'arrête pas à cette approche vérificatoire, mais

---

<sup>13</sup> Selon l'appellation de Laperrière (1997). Elle nomme leur approche ainsi, car elle se situe à mi-chemin entre la théorisation ancrée et l'approche ethnographique descriptive.

reste ouvert à l'enrichissement inductif de ce cadre par l'observation du terrain. Cette approche mixte nous a semblé la plus réaliste dans le cadre de ce travail de mémoire, car nous n'avions pas l'ambition de réaliser une recherche principalement inductive et nous ne désirions pas nous limiter à une approche purement vérificatoire. L'étude de cas se prête bien à cette approche et en particulier à son côté inductif. L'analyse en profondeur d'une situation facilitant l'émergence de nouvelles connaissances.

L'approche de l'étude de cas, comme celle de l'approche mixte, estime qu'il est possible d'étendre les connaissances acquises hors des bornes du cas étudié. Selon Roy, « Le cas étudié est donc bien délimité, mais forme un sous-système dont l'analyse permet de comprendre un système plus large. » (2010, p. 207) Cet auteur avance aussi que l'une des forces de l'étude de cas est de construire un ensemble de connaissance qui peut éventuellement servir de base à la théorisation (2010, p. 211). La faiblesse de la généralisation des connaissances acquises par l'étude d'un cas à d'autres situations est néanmoins la principale critique que l'on peut faire à cette approche (2010, p. 2070.) La validité externe de l'étude est limitée, car elle ne s'appuie pas sur un échantillon large. Cependant son analyse en profondeur permet d'étudier et de comprendre les relations entre un plus grand nombre de variables que ce que ne permet habituellement pas les études par échantillons (2010, p. 211).

### **3.3 L'UNITÉ D'ANALYSE ET LE SITE DE RECHERCHE**

Comme nous l'avons dit plus haut, nous avons choisi de contextualiser notre objet d'étude dans le cadre de la planification régionale réalisée par les CRÉ. L'exercice de planification au niveau régional nous semblait particulièrement intéressant, car il mobilisait un ensemble varié d'acteurs et porte sur l'ensemble des enjeux du territoire. De plus, contrairement aux autres territoires infra-étatiques (municipalités et MRC), le cadre de planification régionale n'était pas réglementé

(Proulx, 2011, p. 178.) Les instances régionales possédaient une latitude assez grande par rapport à leurs actions, cela donnait lieu à une diversité de pratiques. Ainsi, nous nous sommes intéressés à savoir comment se concrétisait l'exercice de planification territoriale dans un tel cadre.

Plus spécifiquement, la CRÉ que nous entendons étudier est la CRÉ Montérégie Est. Nous avons déjà présenté plus haut les raisons pour lesquelles elle nous semblait être un cas exemplaire. L'intérêt de ses gestionnaires pour cette recherche en faisait aussi un cadre idéal pour cette étude en ce qu'elle facilitait l'accès à l'information. La recherche a porté sur l'exercice de planification ayant permis la production du plan quinquennal de développement 2013-2018.

### **3.4 LES CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES**

Notre travail de recherche a pris en compte des considérations éthiques. Nous avons appliqué celles proposées par Mace et Pétry (2000) pour la collaboration avec les individus qui acceptent de participer à l'étude. Leur participation était basée sur un consentement libre, éclairé et clairement exprimé. De plus, nous avons assuré l'anonymat des participants. Nous avons fait une demande et obtenu une certification éthique du comité éthique de la recherche de l'Université du Québec à Chicoutimi (voir le certificat à l'annexe 1).

De façon plus générale, Crête (2010) suggère que les recherches devraient étudier un phénomène important pour la société et remettre en doute les connaissances reconnues. Nous avons déjà présenté plus haut les raisons pour lesquelles nous considérons que cette recherche est pertinente. Nous nous sommes assurés de garder une attitude critique par rapport aux paradigmes dominants, tels ceux du développement durable et de l'approche consensuelle entre les acteurs et entre les acteurs et l'État.

### **3.5 LA COLLECTE DES DONNÉES**

Afin de récolter les informations nécessaires pour répondre aux questions de recherche, nous avons privilégié deux approches de collecte, soit l'étude documentaire et les entrevues semi-dirigées. Ces deux techniques nous ont permis d'avoir accès à un contenu qualitatif en quantité et en qualité sur l'exercice de planification, sur son contexte et sur ses effets. Elles nous apparaissaient plus pertinentes et réalistes que d'autres méthodes comme l'observation directe et le groupe de discussions.

#### **3.5.1 ÉTUDE DOCUMENTAIRE**

L'étude documentaire était un incontournable. Un ensemble de documents ont été produits autour de l'exercice de planification régionale (approches de planification, plans, bilans, etc.). Le traitement de ces documents nous a permis de récolter de l'information pertinente par rapport à l'exercice de planification, à ses participants, à son contexte et à ses effets. De plus, nous avons traité les documents d'information sur les CRÉ elles-mêmes, afin de mieux connaître le contexte de la planification.

#### **3.5.2 ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES**

Les participants à la planification régionale sont une source d'informations privilégiées. Les entrevues qualitatives nous ont permis d'acquérir de l'information fine sur l'exercice de planification, son contexte et ses effets. Comme l'analyse des effets de la planification porte essentiellement sur les perceptions des acteurs, elles constituent une source d'information essentielle. Nous avons privilégié une approche d'entrevue semi-dirigée afin de recueillir de l'information précise sur les sujets ciblés, tout en gardant une certaine liberté dans les entrevues permettant de faire émerger des informations et des sujets qui n'étaient pas déjà ciblés. Nous avons utilisé une grille d'entrevue (annexe 2) qui porte sur l'acteur, l'exercice de planification et sa

participation à celui-ci, le contexte politique, la dynamique entre les acteurs et les effets de la démarche sur ceux-ci et sur les impacts possibles de ces effets sur le développement régional.

Tel que suggéré par Savoie-Zajc (2010, p. 348), le choix des interlocuteurs dans notre recherche s'est fait sur la base de leur expertise par rapport à l'objet d'étude, selon un échantillon « de type intentionnel non probabiliste ». Nous avons privilégié une approche d'échantillonnage par homogénéisation (Pires, 1997, p. 71). L'approche par homogénéisation implique de rechercher une diversité interne dans le cadre d'un système « homogène », clairement limité, ici les participants à l'exercice de planification. Nous avons donc cherché à toucher différentes catégories de participants basées sur la diversité des points de vue. Nous avons réalisé onze entrevues. Les grandes catégories utilisées ont été les suivantes : permanents de la CRÉ (4), élus membres du conseil d'administration (2), élus non membres du conseil d'administration (1), acteurs socio-économiques membres du conseil d'administration (3) et consultants ayant accompagné l'exercice de planification(1). Au niveau des élus municipaux (et des élus représentant les MRC), nous avons sélectionné des élus de municipalités et des MRC ayant des réalités différentes. De même pour les participants du milieu socio-économiques, nous nous sommes assuré d'avoir des représentants de différents secteurs (économique, social, ministère). Les personnes à interviewer ont été sélectionnées progressivement à mesure que notre connaissance du terrain a augmenté.

### **3.6 L'ANALYSE DE L'INFORMATION**

Afin d'analyser l'information recueillie et d'en extraire une connaissance valable, nous avons utilisé une approche d'analyse de contenu thématique. Pour Sabourin (2010), l'analyse de contenu « c'est produire du langage [...] à partir du langage » (p. 416). L'analyse de contenu considère le langage de façon large et y inclut autant les discours écrits et oraux, que les

productions visuelles et auditives. Nous avons privilégié l'approche d'analyse du discours qui est une approche d'analyse du contenu s'intéressant à « la production textuelle orale ou écrite » (p. 418). Cette approche avance qu'il est possible de faire ressortir par l'analyse le sens intrinsèque d'un texte. Le matériel de base de notre analyse, comme présenté dans la section précédente, est constitué des documents écrits ainsi que des transcriptions d'entrevues.

L'approche d'analyse qualitative que nous avons utilisée, l'analyse de contenu thématique, afin de produire une interprétation des données recueillies est basée sur trois processus, soit « la segmentation des extraits, la définition des catégories descriptives et leur schématisation dans une classification de ces catégories. » (Sabourin, 2010, p. 438) Des extraits en lien avec notre objet d'étude ont été ciblés dans le texte. Ils ont été codifiés de façon descriptive en catégories. Ces catégories ont été définies de façon à en expliciter le sens. Elles ont été classifiées pour expliquer les relations existantes entre les différentes catégories (Sabourin, 2010). Nous avons utilisé un logiciel informatique (NVivo 10 et 11) de traitement de l'information afin de faciliter ce travail de codage, de catégorisation et de schématisation.

En cohérence avec l'aspect vérificateur de notre approche, nous avons débuté avec une liste de codes tels que suggéré par Miles et Huberman (1991, p. 99). L'avantage de cette approche est d'assurer une certaine cohérence dans le codage (et d'économiser du temps). Cette liste a évidemment évolué au courant de la recherche. De nouveaux codes développés de façon inductive se sont ajoutés en cours de route.

Dans le prochain chapitre, nous allons présenter les données recueillies sur l'exercice de planification de la CRÉ Montérégie Est.

## **CHAPITRE 4 - L'EXERCICE DE PLANIFICATION QUINQUENNAL 2013-2018 DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST**

Dans cette section, nous brosserons un portrait de l'exercice de planification réalisé par la CRÉ Montérégie Est<sup>14</sup>. Le portrait est séparé en trois parties : la démarche, le processus et le pilotage. La démarche inclut les aspects sociopolitiques entourant le processus de planification. Le processus révèle les étapes analytiques nécessaires au développement du plan stratégique. Le pilotage de l'exercice met en évidence les acteurs responsables de l'exercice et leurs orientations. Une présentation succincte du plan stratégique est aussi réalisée à la fin de la section sur le processus.

### **4.1 LA DÉMARCHE**

Nous présenterons dans cette section la démarche de planification qui inclut les différentes activités organisationnelles, analytiques et politiques nécessaires à la réalisation du plan. Ces activités (l'organisation, la mobilisation et la participation, la communication, l'analyse, la priorisation et l'évaluation) se retrouvent de façon transversale dans les différentes étapes de l'exercice. Nous présenterons aussi les aspects de déclenchement et de planification de l'exercice qui sont de l'ordre de la démarche, mais qui se situent en amont de l'exercice de planification comme tel.

#### **4.1.1 LE DÉCLENCHEMENT**

La réalisation d'un plan quinquennal de développement (PQD) était un élément du mandat de la CRÉ qui lui venait du gouvernement. Celle-ci possédait toutefois une certaine

---

<sup>14</sup> Ce chapitre est construit à partir du portrait réalisé par Prévost, Verreault et Lussier (2015) et utilise le cadre conceptuel développé par cette équipe.

flexibilité quant au moment de le réaliser. Elle désirait se servir de ce processus pour atteindre certains objectifs (voir le point 4.3.1.1), elle a donc attendu le moment favorable pour faire cet exercice. Le plan quinquennal antérieur de la CRÉ venait à échéance en 2011. Déjà en 2010-2011, la CRÉ avait en tête de réaliser un exercice de planification qu'elle aurait terminé en mars 2012.

#### **4.1.2 LA PLANIFICATION DE L'EXERCICE**

Le choix de la mise en œuvre de cet exercice et la façon de le faire ont été le produit d'un dialogue entre la direction générale et le conseil d'administration (CA). La planification de l'exercice a inclus la définition des objectifs de la démarche par la direction et le CA. Le choix de mobiliser un consultant externe et les critères de sélection de ce consultant ont aussi été définis à cette étape. À la suite de l'embauche du consultant (la firme Niska), un dialogue s'est installé entre celui-ci, le comité de suivi et le comité stratégique pour préciser la démarche ainsi que ses étapes et son calendrier. Une proposition a été présentée au CA, après quoi des groupes de discussion avec les membres de ce dernier ont été organisés afin de valider la démarche. La démarche a été planifiée, mais elle se voulait quand même évolutive. Elle pouvait donc changer en cours de route, ce qui est arrivé. C'est le cas, par exemple, de la priorisation qui s'est faite sur les enjeux et non sur les stratégies comme cela avait été initialement planifié.

#### **4.1.3 L'ORGANISATION**

Cet aspect de la démarche inclut les éléments organisationnels de la planification stratégique, soit la mise sur pied des comités qui pilotent l'exercice (comité de suivi et comité stratégique), le choix d'un consultant, l'échéancier, les aspects logistiques et les ressources nécessaires.

#### **4.1.3.1 COMITÉ DE SUIVI**

Le comité de suivi était composé de membres de l'équipe de la CRÉ, plus précisément de la direction de la CRÉ, soit la directrice et la directrice adjointe (aussi coordonnatrice du secteur social), de l'analyste socioéconomique, de la coordonnatrice du secteur environnement, du responsable des communications et de la conseillère en réussite éducative. Le consultant était partie prenante des rencontres du comité de suivi. Il y a eu huit rencontres du comité de suivi.

Le comité de suivi avait un rôle opérationnel de définition et de mise en œuvre de la démarche. La CRÉ voulait être impliquée à toutes les étapes de la définition de l'exercice avec le consultant. Le comité de suivi en était un de travail qui avait tout de même un rôle stratégique en ce qu'il devait choisir les meilleures options pour atteindre les objectifs fixés. Néanmoins, il faisait valider ses orientations par le comité stratégique. Le comité de suivi avait aussi un rôle réflexif : bien préparer les étapes, y revenir par la suite pour évaluer leur réalisation et valider les résultats avant d'entreprendre l'étape suivante.

#### **4.1.3.2 COMITÉ STRATÉGIQUE**

Le comité stratégique était composé principalement de membres du CA et de la direction de la CRÉ : le président de la CRÉ, trois autres élus membres du CA, deux coprésidents de CRC membres du CA, le directeur régional du MAMROT, la directrice, la directrice adjointe et le responsable des communications. Il y a eu cinq rencontres de ce comité.

Son rôle était de valider et de bonifier les propositions du consultant et du comité de suivi, mais aussi d'orienter certaines étapes, par exemple les consultations. Il a aussi été interpellé pour travailler plus activement sur les enjeux et la vision. Le consultant animait les rencontres. Le comité servait aussi à préparer les rencontres avec le CA en validant les contenus.

#### **4.1.3.3 ÉQUIPE DE LA CRÉ**

Dans l'exercice de planification, les membres de l'équipe de la CRÉ ont non seulement participé de façon individuelle, mais aussi de façon collective comme comité. Les rencontres d'équipe portant spécifiquement sur l'exercice de planification avaient un rôle consultatif et un rôle de mobilisation de l'équipe pour qu'elle s'engage dans l'exercice et qu'elle s'approprie les résultats.

Les membres de l'équipe de la CRÉ ont été impliqués dans la mise en œuvre de l'exercice (analyse, communication et logistique). Ce sont les membres actifs au comité de suivi qui ont réalisé la plus grande partie du travail et qui ont mobilisé les autres membres de l'équipe.

#### **4.1.3.4 CONSULTANT**

La CRÉ a choisi de s'adjoindre un consultant dans le développement de la démarche et dans sa mise en œuvre. Le consultant a été sélectionné parmi d'autres répondant à un appel d'offres sur invitation. C'est la firme Niska qui a été retenue, car elle a été perçue comme l'organisation la plus apte à accompagner la CRÉ en respectant sa volonté de piloter l'exercice. La firme a été choisie selon un répondant, car :

elle était capable de nous présenter comment elle voyait ça, comment elle [voulait] travailler ça et comment elle avait travaillé ailleurs, comment elle avait développé son expertise et comment elle était encore capable d'apporter des ajustements selon les informations qu'on obtiendrait en cours de route parce qu'on voyait bien que c'était une démarche évolutive. (E10)

#### **4.1.3.5 ÉCHÉANCIER**

La partie la plus intensive de la réalisation de l'exercice de planification a eu lieu entre octobre 2012, avec l'embauche du consultant, et juin 2013, avec le dépôt du plan qui a été adopté

en septembre 2013 par le CA. Il y avait un très gros calendrier avec plus de 20 rencontres durant cette période. Le calendrier des rencontres a été construit par le comité de suivi et le consultant.

#### **4.1.3.6 LOGISTIQUE DES RENCONTRES**

Une fois les rencontres planifiées, il fallait les mettre en œuvre. La CRÉ a pris en main l'organisation logistique des rencontres, notamment les invitations, les inscriptions, les réservations de salles et de matériel ainsi que l'organisation des collations et des repas.

#### **4.1.3.7 RESSOURCES NÉCESSAIRES**

La CRÉ a eu recours à ses ressources humaines pour réaliser une partie de l'analyse, de l'animation et de l'organisation. Elle a aussi investi un montant significatif pour embaucher un consultant, pour payer la logistique des rencontres publiques et pour mettre en forme et imprimer les documents.

#### **4.1.4 LA MOBILISATION ET LA PARTICIPATION**

La mobilisation et la participation des acteurs sont des activités centrales dans un processus de planification qui se veut participatif. Leur participation vise, entre autres, à concilier les divers intérêts afin de produire un plan qui rallie les différents acteurs régionaux.

##### **4.1.4.1 PARTICIPATION**

Différentes parties prenantes ont participé à l'exercice de planification. Le tableau 1 présente ces parties prenantes et les espaces où elles ont participé.

**TABEAU 1 : LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES À L'EXERCICE DE PLANIFICATION**

Parties prenantes	Description	Participation
Ministères	Ministères membres de la Conférence administrative régionale	Présentations (2)
Acteurs du milieu	Les membres des organisations du milieu.	Consultations
Membres des CRC	Les membres des organisations du milieu qui participent à un CRC.	Consultations
Élus des municipalités de moins de 5 000 habitants	Élus non membres du CA.	Consultations Groupe de discussion Priorisation
Membres du CA de la CRÉ	Les maires des municipalités de plus de 5 000 habitants, les préfets, les coprésidents des CRC et les députés.	Groupes de discussion Consultations Activité de priorisation CA
Membres du comité stratégique	Certains membres du CA et le directeur régional du MAMROT.	Même que celle du CA Rencontres du comité (8)
Équipe de la CRÉ	Tous les employés, sauf l'équipe de direction.	Consultations Rencontres d'équipe (5)
Conseillères et conseillers de la CRÉ	Les membres de l'équipe ayant un titre de conseillères ou de conseillers.	Même que celle de l'équipe Coordination avec les CRC
Membres du comité de suivi	La direction, certains conseillers et certains membres de l'équipe.	Toutes les activités Rencontres du comité (8)
Direction de la CRÉ	La directrice et la directrice adjointe.	Toutes les activités Rencontres des comités de suivi, stratégiques et du CA

Les comités présentés dans la section précédente (suivi, stratégique et équipe) ont constitué des espaces de participation à l'exercice de planification. Un petit nombre de personnes et certaines parties prenantes y ont participé de façon intensive, ce sont la direction de la CRÉ, les membres de l'équipe et certains membres du CA. Trois activités ont, pour leur part, constitué l'espace de participation d'un nombre plus important d'acteurs. Trois groupes des discussions ont été organisés avec les membres du CA. Un groupe de discussion supplémentaire a visé les élus des municipalités de moins de 5 000 habitants. Les consultations, qui ont été reproduites à cinq reprises, ont permis la participation des parties prenantes liées à la CRÉ, mais aussi des acteurs du milieu. L'activité de priorisation a aussi été un espace de participation des membres du CA et de certains élus de municipalités de moins de 5 000 habitants. En plus des comités et des activités, le CA de la CRÉ et la conférence administrative régionale (CAR) ont eu droit à des présentations.

#### ***CONSEIL D'ADMINISTRATION***

Durant l'exercice de planification, il y a eu seulement deux rencontres avec le CA. Lors de la première rencontre en décembre 2012, celui-ci a pu valider la démarche et ses objectifs. La seconde, en février 2013, lui a permis de prendre connaissance du cahier de consultation et de le valider pour les consultations.

#### ***CONFÉRENCE ADMINISTRATIVE RÉGIONALE (CAR)***

Il y a eu deux rencontres avec la CAR pour présenter l'avancement du dossier. Le document de référence du plan quinquennal de développement durable (CRÉ Montérégie Est, 2013 b, p.10) présente bien le contexte et les objectifs de ces présentations :

Comme les CRÉ relèvent du MAMROT, qui est le maître d'œuvre de la Loi et de la Stratégie [pour assurer l'occupation du territoire], ce nouveau cadre législatif et administratif a influencé l'élaboration du PQDD et aura des effets sur sa mise en œuvre. C'est notamment l'une des raisons qui expliquent que le projet de plan quinquennal de développement durable 2013-2018 a été présenté le 18

mars 2013 à la Conférence administrative régionale (CAR) de la Montérégie, composée des directions régionales des ministères et organismes gouvernementaux. Celles-ci ont ainsi été appelées à identifier les objectifs auxquels elles prévoient contribuer, assurant ainsi une optimisation des résultats et des impacts découlant de la mise en application du PQDD. Les membres de la CAR seront à nouveau interpellés, cette fois-ci de façon spécifique, lors de la mise en œuvre du plan quinquennal.

#### **4.1.4.2 MOBILISATION**

La mobilisation est une activité préalable à la participation, mais elle est aussi un des effets de cette participation. La CRÉ a mobilisé les acteurs liés à son organisation et les acteurs du territoire pour qu'ils participent à l'élaboration du plan. Cela s'est fait par des invitations et des rappels personnalisés. Un des objectifs de l'exercice était de mobiliser les dirigeants de la CRÉ pour qu'ils s'approprient le plan qu'ils devront mettre en œuvre. Cette mobilisation est passée par leur participation au comité stratégique, aux groupes de discussion, aux consultations et à l'activité de priorisation. La direction voulait aussi mobiliser l'équipe dans la réalisation et la mise en œuvre du plan. Ainsi, les membres de l'équipe ont été engagés dans la réalisation de l'exercice.

#### **4.1.4.3 CONCILIATION DES INTÉRÊTS**

Un autre objectif de la démarche était de permettre une certaine conciliation des intérêts des différentes parties prenantes. Cela s'est fait par la rencontre de ces dernières et leurs décisions collectives ainsi que par l'analyse de leurs intérêts et la prise en compte des divers intérêts. L'analyse des plans des différents CRC pour alimenter le développement des stratégies et la négociation entre les conseillers pour l'identification des stratégies ont été des façons dont cette conciliation s'est réalisée lors de l'exercice.

#### **4.1.5 L'ANALYSE**

L'exercice de planification inclut un travail d'analyse qui peut être réalisé par un groupe restreint de professionnels ou par un nombre plus important de parties prenantes en utilisant des

méthodes participatives d'animation. En Montérégie Est, elle a impliqué un mélange de ces deux approches. L'équipe de la CRÉ a réalisé une première partie de l'analyse avec la production du bilan et du portrait. Ensuite, le consultant l'a accompagnée dans la bonification de ces deux documents. Le bilan de la CRÉ était basé sur des réalisations et sur certains éléments, comme les bons coups de la concertation. Le consultant a proposé l'approche des capitaux, en cohérence avec son approche de capital stratégique (Yorn, Lussier et Prévost, 2008), pour structurer le portrait.

Le consultant a réalisé le prédiagnostic à partir d'une synthèse du bilan, du portrait et des résultats des groupes de discussion. Les membres du CA et les élus des municipalités de moins de 5 000 habitants ont été mis à contribution lors des groupes de discussion pour alimenter le prédiagnostic avec leurs analyses de la région. Le consultant a utilisé le cadre conceptuel du capital stratégique (trajectoire de développement, atouts, potentiel d'intervention et potentiel de changement) pour réaliser le prédiagnostic (voir à l'annexe 3). Il a aussi utilisé l'approche des intersections du développement durable pour présenter les enjeux et les défis.

Les consultations ont été organisées dans l'optique d'amener les participants à réaliser une analyse du capital stratégique de la région. Elles ont permis aux participants de valider et de bonifier les analyses présentées, et ont également rendu possible l'identification des enjeux de développement de la région. Le consultant a bâti le diagnostic en intégrant les résultats des consultations au prédiagnostic. Il a ensuite identifié quatre axes de développement permettant de regrouper les différents enjeux du diagnostic. Une fois les enjeux priorisés, c'est le comité de suivi qui a déterminé les stratégies permettant d'intervenir sur les enjeux.

Le comité de suivi a validé les différentes analyses réalisées par le consultant. L'équipe a été mise à contribution à certaines étapes pour la réalisation d'analyses (principalement le bilan et le portrait). Le comité stratégique a aussi validé les contenus développés.

#### **4.1.6 LA PRIORISATION**

L'exercice de planification est un exercice d'entonnoir; on part d'un contenu très large, soit un portrait et un diagnostic, pour arriver à des stratégies ou à des actions précises dont le nombre est limité. Une partie de ce travail d'entonnoir se fait à travers un processus d'analyse que nous avons déjà abordé. Une autre partie se réalise par des choix collectifs, ce qu'on nomme le processus de priorisation.

La priorisation porte essentiellement sur les éléments stratégiques du plan, c'est-à-dire ceux qui orientent l'action, soit les enjeux, qui sont des problématiques prioritaires, et les stratégies. En Montérégie Est, la définition des enjeux a été élaborée par les consultants à la suite des différentes analyses et consultations. Les enjeux (voir les annexes 5 et 6) ont ensuite été prioritaires par les membres du CA à l'aide d'un vote, passant ainsi de 22 à 12, lors d'une activité prévue à cet effet. Les stratégies (annexe 7), quant à elles, ont été l'objet de priorisation par l'équipe de la CRÉ à travers un processus de négociation.

#### **4.1.7 LES COMMUNICATIONS**

La communication touche autant le contenu des messages que leur forme. La communication entraîne nécessairement une préoccupation de vulgarisation pour s'assurer que le message soit formulé d'une façon compréhensible pour l'interlocuteur. La communication, dans la démarche, visait les différentes parties prenantes identifiées ci-dessus. Il y avait un responsable des communications qui siégeait aux comités de suivi et stratégique. Il portait la préoccupation de la communication dans les différents aspects de la démarche.

En ce qui concerne la promotion de la démarche et la mobilisation des participants, il y a eu un travail important de communication pour joindre les participants visés. Il faut voir que le lien entre la CRÉ et ses partenaires est assez diffus, car elle couvre un grand territoire. Les communications sont passées principalement par des invitations lancées par courriel et par téléphone ou par l'utilisation des réseaux sociaux (par exemple une invitation d'un maire à un autre maire). Le site Internet a été utile pour présenter la démarche et les informations pertinentes en cours de route. Il n'y a cependant pas eu un très grand achalandage sur celui-ci. Aucune publicité n'a été placée dans les journaux, et la CRÉ n'était pas active sur les médias sociaux. Une importance a été accordée au développement visuel des documents (cahier de consultation et plan final) pour asseoir la crédibilité de la CRÉ. Un choix stratégique d'images a été effectué pour s'assurer de joindre les différents secteurs et territoires de la région.

Un des objectifs de la CRÉ dans la démarche était de faire connaître son rôle aux partenaires du milieu. Sa légitimité passe par une bonne connaissance qu'ont les acteurs du milieu de son rôle et de ses activités. La CRÉ peut facilement être vue comme un simple bailleur de fonds. Plusieurs acteurs remettaient même en question son rôle. Les consultations ont constitué un espace propice pour présenter cette information. Il y a eu la création d'un cahier de consultation important (80 pages) en guise d'outil pour les participants des consultations. Une partie du cahier portait en particulier sur le rôle de la CRÉ.

#### **4.1.8 L'ÉVALUATION**

L'évaluation peut être divisée en quatre processus différents, soit l'évaluation de l'exercice de planification, l'évaluation des effets de la mise en œuvre du plan, le suivi de la mise en œuvre du plan et le bilan. Le premier élément touche l'exercice alors que les trois autres touchent plutôt le déploiement du plan. Il est cependant important de prévoir ces évaluations au cours de

l'exercice de planification, en particulier celle de l'évaluation des effets de la mise en œuvre du plan. Aucune évaluation de l'exercice de planification n'était prévue. L'exercice se faisait toutefois dans une approche réflexive où chaque étape était évaluée avant de passer à la suivante.

Pour ce qui est de l'évaluation des effets de la mise en œuvre du plan, la CRÉ a choisi de mettre en œuvre une stratégie d'évaluation du plan stratégique en implantant dans l'organisation une gestion axée sur les résultats. Les indicateurs permettant le suivi ont été associés aux actions liées aux stratégies et non aux stratégies elles-mêmes. La CRÉ avait aussi une préoccupation de rendre publics les progrès de la mise en œuvre du plan stratégique. Elle se proposait de le faire par l'intermédiaire d'un forum annuel avec les partenaires.

Afin d'évaluer l'effet de la mise en œuvre de son plan stratégique, la CRÉ avait besoin d'indicateurs. Dans le cadre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire, le MAMROT devait fournir des indicateurs de développement de la région que la CRÉ pourrait utiliser pour faire l'évaluation de son plan stratégique. La CRÉ n'a pu avoir accès à ces indicateurs qu'assez tard dans l'exercice. Cependant, ceux-ci se sont révélés peu pertinents puisque leur lien avec le travail qu'elle effectuait était faible (par exemple, le pourcentage des routes de la région qui ne sont pas pavées). Ces indicateurs n'étaient pas directement liés aux stratégies et aux actions de la CRÉ, mais visaient plutôt à mesurer le développement de la région. La CRÉ prévoyait toutefois réaliser une évaluation du développement de la région en se basant sur une douzaine d'indicateurs (voir à l'annexe 9) qui avaient été ciblés en fonction des quatre axes du plan stratégique (annexe 4). Certains de ces indicateurs provenaient du MAMROT.

## **4.2 LE PROCESSUS**

Le processus de planification stratégique implique les activités menant à la production du contenu du plan. Concrètement, il comprend le développement d'un bilan et d'un portrait

(identification de constats), d'un diagnostic (enjeux), d'une vision, d'axes de développement et la formulation de stratégies. Comme nous l'avons noté, c'est un processus de type entonnoir qui débute de façon large avec un bilan et un portrait de la région et qui devient de plus en plus ciblé avec l'identification d'un nombre limité d'enjeux regroupés sous un nombre encore plus restreint d'axes. Nous présentons aussi dans cette section, les activités qui ont mené à l'identification d'une partie de ces contenus, soit les groupes de discussion, les consultations et l'activité de priorisation.

#### **4.2.1 LE PRÉDIAGNOSTIC**

Dans les exercices de planification territoriale, le diagnostic, soit le développement d'une compréhension commune et l'identification des enjeux de développement, est souvent précédé d'un prédiagnostic. Ce dernier se veut une analyse préliminaire de la situation du territoire. Il est souvent réalisé conjointement par les consultants et les agents de développement du territoire. Cette analyse est présentée aux participants afin d'alimenter leur réflexion. Une fois validé et bonifié par ceux-ci, le prédiagnostic devient le diagnostic.

Le prédiagnostic en Montérégie Est a été réalisé à partir des trois blocs ci-dessous : le bilan, le portrait et les résultats des groupes de discussion. Il a utilisé le cadre conceptuel du capital stratégique. Ce cadre inclut l'analyse de la trajectoire de développement de la région, des atouts de la région, du potentiel d'intervention régional et du potentiel de changement de la région. Le prédiagnostic a aussi inclus une analyse des enjeux et des défis avec la grille des intersections du développement durable (vivable, équitable et viable) et de sa gouvernance.

##### **4.2.1.1 BILAN**

Le bilan vise à tirer les enseignements du plan antérieur, c'est-à-dire les bons comme les moins bons coups. Il peut alimenter le diagnostic en identifiant les enjeux sur lesquels on est

intervenu de façon gagnante. Il sert aussi à déterminer les stratégies à conserver et celles à délaïsser.

Le bilan a été réalisé par la CRÉ en 2011-2012. La direction générale et la direction adjointe ont développé un canevas qui a été rempli par les conseillères et conseillers pour chacun des CRC, avec l'appui des coordonnatrices. Cela a permis d'avoir un bilan de ce que chaque CRC avait fait. L'analyste socioéconomique a classé chaque projet dans une des sphères du développement durable et a compilé les effets leviers.

Le consultant a bonifié le bilan avec l'aide de la CRÉ en allant chercher quelques informations et en en validant d'autres. Il l'a enrichi avec des éléments plus intangibles en partant du concept de capital stratégique. Le consultant a aussi amené le comité de suivi à réfléchir sur le rôle de la CRÉ et sur la plus-value de son action.

#### **4.2.1.2 PORTRAIT**

Le portrait vise à dresser un état de situation du territoire. Il est composé d'indicateurs objectifs, principalement quantitatifs (tranches d'âges de la population, taux de chômage, scolarisation, etc.), et d'indicateurs subjectifs, principalement qualitatifs (sentiment d'appartenance, solidarité, etc.). On cible un ensemble d'indicateurs pertinents afin de développer une connaissance du territoire appropriée pour la réalisation des analyses subséquentes.

Comme le bilan, le portrait a été brossé à l'interne avant l'embauche du consultant. Il a été réalisé par trois membres de l'équipe pour couvrir les trois axes du développement durable : les aspects environnementaux, sociaux et économiques. Le consultant a adapté le portrait de la CRÉ en prévision du diagnostic en utilisant le concept de capital stratégique. Il a été organisé en cinq sections : territoire, capitaux humain, social, économique et naturel.

#### **4.2.1.3 GROUPES DE DISCUSSION**

Il y a eu trois groupes de discussion avec des membres du CA et un avec des élus de municipalités de moins de 5 000 habitants. Ils visaient à bonifier le bilan et le portrait par des éléments plus qualitatifs en préparation du prédiagnostic. Ils cherchaient aussi à connaître l'opinion des dirigeants de la CRÉ sur la planification stratégique. De plus, les rencontres permettaient de s'assurer que les membres du CA de la CRÉ étaient informés de la démarche et qu'ils y adhéraient. Les groupes de discussion ont confirmé la démarche proposée. Ces groupes ont aussi permis d'identifier des éléments de vision en utilisant la technique de la fantaisie guidée (Villes et Villages en santé, document non daté). L'animation des groupes a été réalisée par le consultant, avec l'appui de membres de l'équipe.

#### ***GRUPE DE DISCUSSION DES MUNICIPALITÉS DE MOINS DE 5 000 HABITANTS***

La CRÉ souhaitait aller chercher le point de vue des petites municipalités qui ne faisaient pas partie de son CA. Lors du groupe de discussion avec les petites municipalités, il y avait au moins une vingtaine de participants provenant de toutes les MRC de la région. Ces municipalités n'avaient pas de contact direct avec la CRÉ, celui-ci se faisant par l'intermédiaire de leur préfet. Leur réalité est différente des villes de plus de 5 000 habitants, c'est pourquoi il était pertinent d'avoir un groupe de discussion avec elles. On leur a présenté le portrait de la région et on leur a demandé si elles se reconnaissaient. Elles ont été amenées à parler des enjeux propres à leur réalité.

#### **4.2.2 LA VISION**

La CRÉ désirait se doter d'un énoncé de vision pour la région, comme on le souligne dans le plan final :

Avec son Plan quinquennal de développement durable (PQDD) 2013-2018, la Conférence régionale des élus de la Montérégie Est souhaite se doter d'une vision régionale de son territoire qui saura rassembler les personnes élues et ses partenaires locaux et régionaux. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.9)

Le plan quinquennal précédent avait proposé une approche de développement durable comme vision pour la région. Il ne contenait cependant pas un énoncé de vision comme tel.

Pour construire la vision, le consultant a utilisé les éléments de vision récoltés lors des groupes de discussion. Ces éléments ont été synthétisés et présentés aux acteurs lors des consultations pour recueillir leurs commentaires. Le consultant a retravaillé la vision à partir des commentaires récoltés. Par la suite, la vision a été validée par le comité de suivi, mais surtout par le comité stratégique. La vision développée se lit comme suit :

« Véritable mosaïque urbaine et rurale, la Montérégie Est est une région dynamique, attractive, ouverte et accueillante. Elle sait tirer avantage de ses éléments naturels, de son territoire agricole et de sa proximité à la grande région métropolitaine. Outre la protection et la mise en valeur de ses importantes richesses patrimoniales, historiques, culturelles et géographiques, la région mise sur sa diversité, ses pôles régionaux et son potentiel humain pour se développer et accroître la qualité de vie de sa population. (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.20)

#### **4.2.3 LE DIAGNOSTIC**

Le consultant a développé le diagnostic en se basant sur les constats tirés du bilan et du portrait, sur l'analyse du capital stratégique bonifiée en consultations et sur les enjeux identifiés lors de celles-ci. C'est en rassemblant, en analysant et en synthétisant cette information que le diagnostic a émergé. Le comité de suivi a appuyé le consultant dans cette analyse. Les consultations ont permis de venir nourrir le diagnostic dans une perspective de capital stratégique, avec du contenu qualitatif, ce qui n'aurait pu être fait autrement vu les ressources disponibles.

Le travail d'analyse a donné lieu à l'identification de 22 enjeux de développement pour la région. Une activité de priorisation avec les membres du CA a permis de réduire ce nombre à 12 enjeux prioritaires sur lesquels intervenir au cours des cinq années du plan stratégique. Les priorités dégagées sont les suivantes :

- Accès aux milieux naturels
- Accès et mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine historique et culturel
- Adaptation au vieillissement démographique
- Agriculture locale
- Complémentarité urbaine-rurale
- Intégration sociale et professionnelle des populations vulnérables et exclues
- La participation citoyenne et le bénévolat
- Lutte contre la pauvreté
- Partage de services et d'infrastructures entre les institutions publiques
- Positionnement géographique
- Protection et mise en valeur de la biodiversité
- Réussite éducative

*Rapport-gratuit.com*   
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Les dix enjeux non retenus sont les suivants :

- Accès à des services de proximité
- Accès à la propriété et au logement abordables
- Adéquation entre la formation de la main-d'œuvre et les emplois disponibles en lien avec la valorisation de la formation professionnelle et technique

- Création et maintien d'emplois et d'entreprises privées et collectives
- Culture entrepreneuriale responsable
- Développement de l'économie verte
- Maillage entre les entreprises et les institutions
- Mobilité durable
- Quantité et qualité de l'eau pour approvisionnement (consommation humaine et industrielle)
- Relève entrepreneuriale

#### **4.2.3.1 CONSULTATIONS**

Il y a eu cinq consultations dans les cinq pôles de la région. Les voici dans l'ordre de réalisation : Granby, Sainte-Julie, Sorel-Tracy, Saint-Jean-sur-Richelieu et Saint-Hyacinthe. Elles visaient principalement à compléter le diagnostic. Les participants étaient invités à valider et à bonifier l'analyse du capital stratégique présenté, tout comme à le faire avec les enjeux, les défis et les orientations pour les cinq prochaines années. De plus, un exercice avait pour but d'enrichir la vision commune. Les consultations avaient aussi comme objectif de mieux faire connaître la CRÉ auprès des acteurs de la région. Elle y a donc présenté sa mission ainsi que ses rôles.

Les personnes invitées pouvaient participer à la consultation qui leur convenait le mieux, même si elle n'était pas dans leur MRC. On souhaitait discuter d'enjeux régionaux et non locaux ou supralocaux. Les consultations étaient donc des répliques les unes des autres.

Pour l'animation, un effort a été fait pour avoir des tables multisectorielles. L'objectif était d'amener les participants à s'ouvrir à d'autres perspectives et, ultimement, à une perspective régionale. Les membres de l'équipe ont été très impliqués dans l'animation.

La préparation des consultations a inclus le développement d'un cahier des participants et la validation de l'approche proposée par le consultant auprès du comité de suivi et du comité stratégique. La logistique de la consultation a été assurée par la CRÉ, et un effort important a été fait pour les invitations. La CRÉ est passée par les réseaux des partenaires. L'équipe a été impliquée dans l'invitation des membres des CRC et de leurs réseaux tandis que les dirigeants élus ont participé à l'invitation des conseils municipaux. La CRÉ a aussi utilisé son site Internet, mais aucune activité de presse n'a entouré l'exercice.

#### **4.2.3.2 ACTIVITÉ DE PRIORISATION**

Les membres du CA ont été invités à réaliser la priorisation puisque c'est eux qui devaient par la suite assumer et mettre en œuvre les choix faits. Les trois quarts d'entre eux y ont participé. De plus, tous les maires et mairesses des municipalités de la région étaient invités. Certains y ont participé. La priorisation s'est faite sur les enjeux plutôt que sur les stratégies, comme il avait été prévu au départ. C'est le comité de suivi qui a proposé ce changement, tenant pour acquis que le travail sur les stratégies n'était pas suffisamment solide. Il aurait fallu travailler plus en amont sur les stratégies actuelles de la CRÉ afin de pouvoir faire l'activité de planification sur les stratégies.

L'activité de priorisation était basée sur l'idée d'un plan de la CRÉ pour la région. Les enjeux identifiés dans le diagnostic touchaient le développement de la région et du territoire. La priorisation devait rendre possible l'identification des enjeux sur lesquels la CRÉ devait se pencher en tant qu'organisation. Elle devait prendre en considération son rôle, son mandat, ses ressources, ses ententes, son expérience passée de la mise en œuvre de stratégies, etc. Elle devait aussi prendre en compte ce que faisaient les autres organisations du territoire, par exemple l'aménagement qui est une responsabilité des MRC pour discriminer les enjeux pertinents pour la

CRÉ. Cet exercice devait permettre aussi aux dirigeants de la CRÉ de se poser des questions sur la plus-value de celle-ci dans le développement de la région.

Les participants ont discuté, en sous-groupes, sur le rôle que pouvait jouer la CRÉ sur les différents enjeux. Par la suite un vote sur les enjeux a eu lieu en utilisant des picots de couleur. L'activité de priorisation s'est terminée avec une exploration de stratégies potentielles.

#### **4.2.4 LA FORMULATION DES STRATÉGIES**

##### **4.2.4.1 DÉVELOPPEMENT DES AXES**

À la suite de l'identification des enjeux prioritaires, le consultant a développé une proposition d'axes de développement qui a été présentée au comité de suivi et au comité stratégique. Ces axes de développement sont des orientations larges intégrant les différents enjeux. Il y en a quatre :

- assurer un usage optimal du territoire;
- stimuler les dynamismes régionaux;
- renforcer le capital humain
- respecter et mettre en valeur le patrimoine matériel et immatériel.

Un des objectifs de la démarche pour la CRÉ était d'avoir des orientations plus intégrées que l'environnement, le social et l'économique. Le travail de conceptualisation réalisé pour arriver aux quatre axes se positionne dans cette volonté d'intégration. On retrouve cette volonté nommée dans le PQDD : « Par ce deuxième plan quinquennal, la CRÉ franchit un pas de plus vers l'intégration des différents domaines d'intervention de façon à formuler des stratégies visant le développement durable. » (CRÉ Montérégie Est, 2013c, p.9)

#### **4.2.4.2 DÉVELOPPEMENT DES STRATÉGIES**

Le travail de développement des stratégies à partir des enjeux a été réalisé par le comité de suivi en collaboration avec les conseillers après l'activité de priorisation. Aussi, le consultant et le comité de suivi ont fait une analyse des plans d'action des différentes commissions afin d'intégrer des stratégies des différentes commissions dans le PQDD, ce qui constituait une préoccupation de la CRÉ. Le comité de suivi avait déjà travaillé sur une matrice incluant les stratégies actuelles et les enjeux en préparation à la priorisation. Les membres du comité de suivi ont ressorti cet outil et ont fait l'adéquation des stratégies existantes et des enjeux priorisés. Puis, ils ont travaillé avec les conseillers de chaque secteur pour faire le lien entre les stratégies et les différents axes. Cela a abouti au développement de la matrice que l'on trouve dans le PQDD (voir la matrice à l'annexe 8). Le comité stratégique n'a pas participé à la définition ou à la sélection des stratégies.

Les stratégies développées s'inscrivent en continuité avec ce qui se faisait à la CRÉ. Cependant, de nouvelles stratégies ont aussi été identifiées, comme dans le secteur environnemental où, sur les quatre stratégies proposées, une seule était identifiée comme telle avant le PQDD.

#### **4.2.5 LE PLAN**

Il apparaît pertinent de présenter le résultat le plus direct de l'exercice de planification, soit le plan stratégique comme tel. Une compréhension plus claire de la forme finale du plan permet de mieux comprendre l'exercice.

Le plan inclut quatre axes, douze enjeux et dix-neuf stratégies (voir les annexes 4, 5 et 7). Les axes sont des objectifs à long terme dont le nombre est limité. Les enjeux sont des éléments sur lesquels on veut intervenir à court ou moyen terme. Ils sont classés en fonction de leur relation

avec les axes, qui sont les grandes orientations, les grands champs d'intervention. Un enjeu peut être lié à plus d'un axe. Les stratégies sont les moyens que l'on a identifiés pour intervenir sur les enjeux et elles peuvent permettre d'agir sur plus d'un à la fois. Une matrice a été développée pour permettre de voir le classement des enjeux par axe et de voir ceux qui sont touchés par les stratégies spécifiques. Des enjeux concernant les diverses ententes et les différents CRC se trouvent dans le plan final.

### **4.3 LE PILOTAGE ET L'ACCOMPAGNEMENT**

On s'intéresse ici à la direction de l'exercice de planification qui a été réalisé par la direction de la CRÉ avec l'accompagnement du consultant. Le pilotage est l'élément central de l'exercice de planification, car c'est à travers ce processus que se réalisent les choix portant autant sur les aspects plus stratégiques de la démarche que sur les aspects plus analytiques du processus.

#### **4.3.1 LE PILOTAGE**

La direction de la CRÉ a pu compter sur l'appui d'une partie de l'équipe par la création du comité de suivi pour piloter l'exercice de planification. Elle s'est aussi adjoint un consultant, car elle sentait le besoin d'avoir un soutien professionnel pour mener à bien l'exercice. Néanmoins, la direction de la CRÉ désirait rester maître d'œuvre de l'exercice. Le comité de suivi a pris en charge la démarche. Le mandat donné aux consultants en a donc été un d'accompagnement des comités et non pas de substitution à la CRÉ dans la réalisation des différentes étapes. La CRÉ avait déjà, au départ, une bonne idée de la façon dont elle entendait mener le processus et la démarche de planification. Les objectifs et la démarche ont été coconstruits entre le comité de suivi et les consultants.

Il y a également eu l'apport des membres du CA et de l'équipe dans l'orientation de la démarche. Certains membres du CA ont participé au comité stratégique, qui jouait un rôle

important dans la validation et la bonification de certaines orientations. Ils ont aussi pris part aux groupes de discussion qui ont permis de mieux orienter la démarche. L'équipe de la CRÉ a été interpellée pour valider et bonifier les orientations.

La direction a joué un rôle pivot dans ce pilotage en faisant le lien entre le comité de suivi, le comité stratégique, le CA et l'équipe. Elle tenait cette dernière informée de l'avancement du dossier en continu.

#### **4.3.1.1 OBJECTIFS DE L'EXERCICE**

Les objectifs de l'exercice de planification ont été identifiés par la direction de la CRÉ, puis développés par le comité de suivi et le consultant avec la participation du président de la CRÉ. L'objectif principal de la démarche était de développer un plan stratégique permettant d'orienter les choix de la CRÉ. L'ancien plan, qui prenait la forme d'une liste d'épicerie, ne permettait pas d'éclairer ces choix. Ceux-ci portent en particulier sur l'utilisation du Fonds de développement régional pour financer des projets de la CRÉ, pour réaliser des appels de projets régionaux ou sectoriels ou pour signer des ententes. La démarche visait à identifier les enjeux prioritaires pour la région et souhaitait explorer la présence d'enjeux prioritaires non encore couverts par la CRÉ, s'il en existait. La démarche devait aussi permettre de développer un PQDD qui répond aux attentes du MAMROT.

On désirait aussi produire un plan facilitant l'intégration des différentes sphères du développement durable dans les activités de la CRÉ, afin de favoriser un travail plus intégré entre les différents CRC. On voulait aussi un plan construit avec toutes les parties prenantes de la CRÉ afin qu'elles y apportent leurs connaissances et qu'elles adhèrent aux résultats. On souhaitait particulièrement y faire adhérer l'équipe et mobiliser les dirigeants de la CRÉ pour qu'ils deviennent porteurs du plan. On désirait que l'exercice permette de renouveler la façon dont se

voyait et se projetait le milieu. La réalisation d'un portrait et le développement d'une vision régionale allaient dans ce sens. Un autre objectif important pour la CRÉ était de mieux faire connaître son rôle aux différentes parties prenantes de la démarche.

#### **4.3.1.2 LEADERSHIP**

La réalisation d'un exercice de planification participative demande un leadership animé par une volonté de participation. Pour la direction de la CRÉ, il était important de faire participer les différentes parties prenantes pour profiter de leurs connaissances et pour qu'elles adhèrent au résultat final. Elle reconnaissait que l'adhésion précède le succès de la mise en œuvre du plan. Il était important qu'il y ait un leadership capable de convaincre les parties prenantes de se lancer dans une telle démarche. Dans cette planification, la direction et la direction adjointe ont soutenu l'exercice.

#### **4.3.2 L'ACCOMPAGNEMENT DU CONSULTANT**

Le consultant venait en appui à la CRÉ pour planifier les étapes de l'exercice, pour réaliser certaines des étapes du processus, pour concrétiser la collecte d'information, pour apporter du soutien dans l'analyse, la rédaction, la préparation de plans ainsi que d'outils de consultation et l'animation.

La CRÉ et le consultant ont coconstruit l'exercice de planification. Ils ont concilié leurs propositions pour le processus et la démarche lors des premières rencontres afin de s'entendre sur un plan de travail. Puis, le consultant a alimenté la CRÉ avec des propositions ainsi qu'avec les avantages et désavantages des différentes options. La CRÉ, pour sa part, alimentait le consultant de ses connaissances du milieu et des parties prenantes. Les décisions finales revenaient à la CRÉ. Il y avait un plan de travail pour l'exercice, mais celui-ci a été amené à évoluer lors de la mise en œuvre. Cette approche a demandé plusieurs révisions par le comité de suivi.

#### **4.3.2.1 ANIMATIONS**

Le consultant était responsable de proposer les plans d'animation des activités, qu'il validait avec le comité de suivi. Il était également responsable des animations. Les membres de l'équipe de la CRÉ ont été mis à profit pour animer les groupes de discussion et l'activité de priorisation, mais surtout pour animer les consultations.

Dans ce chapitre nous avons réalisé un portrait de l'exercice de planification réalisé par la CRÉ Montérégie Est en 2012-2013. Dans le prochain chapitre, nous proposons un portrait du contexte entourant cette planification, avant de présenter une certaine analyse de l'exercice et de son contexte dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE 5 - LE POINT DE VUE DES ACTEURS SUR L'EXERCICE ET SON CONTEXTE

Les chapitres précédents présentaient un portrait de l'exercice de planification et de son contexte. Dans ce chapitre nous analysons l'exercice et son contexte en nous basant sur l'appréciation qu'en ont les répondants. Est-ce que les différents aspects de la démarche et du processus ont été bien réalisés? Qu'est-ce qui a favorisé ou limité la réalisation de ces processus? Est-ce qu'ils ont donné les résultats attendus? Est-ce que le contexte était favorable à la tenue de l'exercice? Quel a été l'effet du contexte sur la réalisation de l'exercice? Nous analyserons aussi cet exercice à l'aune des objectifs identifiés par la CRÉ. Comme pour la section sur la planification, nous utiliserons le cadre d'analyse développé par Prévost, Verreault et Lussier (2015) pour identifier les processus et les étapes à analyser, en ajoutant un point émergent sur l'innovation.

L'objectif principal de la démarche était de développer un plan stratégique permettant d'orienter les choix de la CRÉ. L'ancien plan, qui prenait la forme d'une liste d'épicerie, ne permettait pas d'éclairer ses choix. Ceux-ci portant en particulier sur l'utilisation du Fonds de développement régional pour financer des projets de la CRÉ, pour réaliser des appels de projets régionaux ou sectoriels ou pour signer des ententes. La démarche devait aussi permettre de développer un PQDD qui répond aux attentes du MAMROT.

La direction de la CRÉ voulait produire ce plan en mobilisant toutes les parties prenantes de la CRÉ afin qu'elles y apportent leurs connaissances et qu'elles adhèrent aux résultats. On souhaitait particulièrement y faire adhérer l'équipe et mobiliser les dirigeants de la CRÉ pour qu'ils deviennent porteurs du plan. On souhaitait que le plan facilite l'intégration des différentes sphères du développement durable dans les activités de la CRÉ, soit qu'il rende ainsi possible un travail plus intégré entre les différents CRC.

On désirait que l'exercice permette de renouveler la façon dont se voyait et se projetait le milieu. La réalisation d'un portrait et le développement d'une vision régionale allaient dans ce sens. La démarche visait aussi à identifier les enjeux prioritaires pour la région et souhaitait explorer la présence d'enjeux prioritaires non encore couverts par la CRÉ. Un autre objectif important pour la CRÉ était de mieux faire connaître son rôle aux différentes parties prenantes de la région.

Nous nous intéressons aussi dans ce chapitre à savoir si l'on fait face à un exercice réellement participatif.

## **5.1 LA DÉMARCHE**

### **5.1.1 DÉCLENCHEMENT**

La motivation derrière la réalisation d'un plan vient influencer sur la démarche et le processus de planification et ultimement sur le plan lui-même. Comme nous l'avons vu, la planification régionale est une obligation des CRÉ provenant du MAMROT, néanmoins celles-ci possèdent une marge de manœuvre importante sur le moment et la façon de la mettre en œuvre. Le plan antérieur étant échu, il y avait une pression pour produire un nouveau plan. Au-delà de l'obligation légale, la CRÉ Montérégie Est sentait une obligation morale envers le milieu comme le soulève une répondante :

c'est parce que c'est une obligation, ben obligation au sens de l'entente, mais aussi obligation morale dans le sens où tu ne peux pas être une organisation comme ça qui gère des fonds, qui s'occupe des différentes ententes, qui fait la planification régionale sans avoir toi-même ton outil de planification. Obligation légale, mais aussi obligation morale. (E2)

La CRÉ souhaitait donc se doter d'un outil permettant d'orienter et de justifier ses choix par rapport à l'utilisation des fonds publics qu'elle gérait. Il y avait une motivation face au milieu, mais aussi un besoin organisationnel d'orientation des actions de la CRÉ.

### **5.1.2 PLANIFICATION DE L'EXERCICE**

La CRÉ avait fait un travail sérieux de préparation de l'exercice. Elle a proposé un processus solide prenant en compte les différents aspects d'un tel exercice, selon un répondant :

On a participé, avec la direction générale et le conseil d'administration, à se donner des possibles balises pour notre plan quinquennal, mais on a voulu le faire à travers un processus plutôt que d'y aller avec de l'intuition et, pour ce faire, le processus nous garantissait de tenir compte de tous les éléments (E10)

Elle a bonifié ce processus avec le consultant par la suite. Cette bonification a inclus, entre autres, la participation des élus des municipalités de moins de 5 000 habitants à certaines étapes importantes prévues au départ uniquement pour les membres du CA (groupes de discussions et priorisation).

### **5.1.3 ORGANISATION**

#### **5.1.3.1 COMITÉ DE SUIVI**

La direction de la CRÉ a voulu s'adjoindre un tel comité pour avoir une vision plus large dans la réalisation de la démarche et pour mobiliser les énergies de membres de l'équipe dans la réalisation de l'exercice de la planification. Selon un répondant, le comité a bien joué son rôle. Il a été le leader de la démarche et a mobilisé les autres parties prenantes, en particulier l'équipe de la CRÉ. Il a aussi réalisé la majorité du travail nécessaire à l'avancement de l'exercice. On souligne que la dynamique au sein du comité était bonne grâce à une forte adéquation avec le consultant. La hiérarchie et les fonctions y étaient moins présentes, chacun y contribuait selon ses capacités.

On retrouvait au comité des compétences importantes, entre autres, en analyse et en communication.

### **5.1.3.2 COMITÉ STRATÉGIQUE**

Des répondants considèrent que les bonnes personnes participaient au comité stratégique et qu'il a bien joué son rôle. Le comité était important dans la démarche pour valider les choix stratégiques. La dynamique y était bonne, mais la participation des membres du comité a été inégale en termes de présence aux rencontres et d'apport aux discussions. En général, les répondants se souviennent peu de leur participation au comité, comme en font preuve les propos d'un d'entre eux :

ce n'était pas clair si c'était le comité stratégique. [...] ça remonte à des lunes, c'est flou dans ma tête. Je croyais que ce comité-là était pour se répéter. Ça été la seule fois que j'ai participé à ce niveau-là. (E9)

### **5.1.3.3 ÉQUIPE**

La direction de la CRÉ a impliqué l'équipe dès le début comme le souligne un répondant :

Puis la direction, [...] ont travaillé très fort pour qu'on soit dans le processus. Ils ont voulu nous impliquer du début. On était plus ou moins impliqué, mais on était au courant de tout ce qui se passait en tout temps. (E2)

Selon un répondant, l'effort a été soutenu par la suite pour maintenir l'engagement de l'équipe, en particulier par des communications régulières :

Ben je pense que tout le monde à fait son bout c'est sûr que les gens plus qu'ils se sentent loin du processus moins ils sont impliqués puis l'objectif était justement de s'assurer qu'ils se sentent proches du processus. Donc, de les tenir au courant de façon assez récurrente, de leur demander de rédiger certains bouts, donner leur avis tout ça, c'est sûr sur le nombre il a toujours des gens qui participent mieux que d'autres là. Mais, je pense que l'effort était mis pour que ce soit un processus le plus inclusif possible là. (E2)

La participation de l'équipe a été importante. Une personne souligne que l'équipe a participé à tous les niveaux : « Rédaction du portrait, rédaction de ce qu'il se passait chacun dans leur secteur d'activité, participation aux rencontres, prise de note, animation des tables avec Niska. Ils ont été à tous les niveaux. » (E11) Elle note aussi que : « Sans l'équipe, on n'aurait pas été capable de faire ce qu'on a fait. Belle implication, belle mobilisation. » (E11)

#### **5.1.3.4 ÉCHÉANCIER**

Selon des répondants, la durée de l'exercice était adéquate, même si elle a impliqué une intensité de travail. Il n'aurait pas été possible de faire l'exercice dans un délai plus court. L'échéancier rapide a cependant impliqué des contraintes, par exemple la présentation à la CAR a eu lieu avant que le matériel ait été validé par le comité stratégique. Aussi, le dépôt du plan a été reporté de quelques semaines. Mais, d'un autre côté, cette intensité a eu des effets positifs, en gardant impliqués les membres de la CRÉ et en permettant un contact continu entre la CRÉ et le consultant. Un répondant souligne la rigueur qu'a nécessitée l'échéancier serré : « Si les gens avaient une rédaction à faire ou une validation, ben il avait un courriel avec une date butoir. Je pense qu'on a réussi à entrer dans l'échéancier qu'on s'était donné justement parce qu'on avait cette rigueur-là. » (E2)

#### **5.1.3.5 LOGISTIQUE**

Il apparaît que la logistique des rencontres a été adéquate. Selon un répondant, la logistique des invitations a été importante : « Ça fait une grosse logistique et ils l'ont gérée correctement à la CRÉ. Je sais que ça leur a pris beaucoup de temps faire ça. » (E1)

#### **5.1.4 PARTICIPATION**

Les comités, tâches et activités de l'exercice ont permis de générer des espaces de participation pour les différentes parties prenantes. Le comité de suivi, le comité stratégique et les

rencontres d'équipe ont été des lieux de participation. Les tâches liées à l'organisation, à la mobilisation, à l'analyse, à la priorisation, aux communications et à l'évaluation ont exigé et permis une implication des différentes parties prenantes. Les activités, soit les groupes de discussions, les consultations et l'activité de priorisation, ont été des lieux privilégiés de participation. Les différentes parties prenantes ont participé de façon plus ou moins intensive à l'exercice. L'aspect de la participation prend une place particulière dans cette recherche, car elle est l'élément principal qui génère les effets dont nous parlerons dans le prochain chapitre. Nous analyserons la participation en lien avec les différentes activités dans la section portant sur le processus.

#### **5.1.4.1 PARTICIPATION DE LA DIRECTION**

La direction et la direction adjointe ont mené à bien le plan. Ce sont elles qui ont souhaité une démarche participative impliquant les différentes parties prenantes et qui en ont supporté la réalisation. Elles ont été impliquées dans tous les comités et à toutes les étapes.

La direction de la CRÉ a joué un rôle central dans la définition des objectifs de l'exercice et dans la mobilisation des différentes parties prenantes (en particulier le CA et l'équipe) dans l'atteinte de ces objectifs, au départ et tout au long de l'exercice. Cette volonté de la direction a été un atout majeur qui a permis de réaliser une démarche de planification participative rigoureuse.

#### **5.1.4.2 PARTICIPATION DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE**

Certains membres de l'équipe ont participé de façon intensive au comité de suivi. Les membres de l'équipe ont contribué à la réalisation du bilan, du portrait et du diagnostic. Ils ont contribué au développement des stratégies suite à la priorisation des enjeux. Ils ont aussi participé à l'animation des groupes de discussion, des consultations et de l'activité de priorisation. Ils ont

mobilisé les membres des commissions pour les activités (groupes de discussion et consultations). L'exercice de planification a nécessité une implication importante de la part de l'équipe.

Comme nous l'avons vu, les membres de l'équipe ont bien participé. Il faut reconnaître cependant qu'un processus important comme celui-ci venait ajouter du travail aux conseillers. Il y avait donc parfois des réticences. Le comité de suivi essayait de donner du temps aux conseillers pour répondre à leurs demandes.

#### **5.1.4.3 PARTICIPATION DES MEMBRES DU CA**

Après les employés de la CRÉ, ce sont les membres du CA qui ont contribué le plus à la démarche. Selon un répondant, leur participation était moins naturelle au départ. Or, plus l'exercice avançait, plus ils s'investissaient. Ils ont participé aux groupes de discussion, aux consultations et à l'exercice de priorisation.

Les élus membres du CA ont bien participé aux groupes de discussion et à la priorisation, mais il n'y avait pas beaucoup d'élus aux consultations. Le maire de Granby et celui de Saint-Hyacinthe n'y ont pas participé. Selon un répondant, lors de ces consultations, les élus avaient tendance à prêcher pour leur paroisse, ce qui orientait souvent les discussions vers des enjeux plus locaux, par exemple le PMAD à Sainte-Julie. Un autre répondant affirme que les élus avaient peu de motivation à participer à ces consultations :

un politicien, ça va défendre un dossier quand ça va être payant sur la scène publique pour lui. Puis, il va penser à ses prochains votes, puis il va penser à tout ça avant même la piastre qu'il y a au bout. Donc, en Montérégie Est, ça ça n'existe pas. (E6)

#### **5.1.4.4 PARTICIPATION DES ÉLUS NON MEMBRES DU CA**

Des élus provenant de municipalités de moins de 5 000 habitants ont participé à un groupe de discussion et à l'exercice de priorisation, mais ils n'ont pas participé aux consultations.

Un répondant avance que c'est leur manque de sentiment d'appartenance à la région et à la CRÉ qui explique cette faible participation. Il souligne aussi que plusieurs élus connaissaient peu la CRÉ : « Tout le monde ne le sait même pas que CRÉ c'est la conférence régionale des élus. » (E7) Il avance aussi que les élus locaux ont peu d'intérêt pour la planification stratégique, même au niveau des MRC.

#### **5.1.4.5 PARTICIPATION DES MEMBRES DES CRC**

Les membres des CRC ont participé aux consultations. Les membres des CRC qui ont participé ont partagé leurs préoccupations par rapport à leurs enjeux et ont amené les gens à en parler. Selon un répondant, le plan stratégique de la CRÉ est à un autre niveau que celui sur lequel travaillent les membres des CRC. C'est moins concret pour eux. Le plan de la CRÉ est pertinent pour eux par rapport à ce qu'il apporte aux CRC.

#### **5.1.4.6 PARTICIPATION DES MINISTÈRES**

La direction régionale du MAMROT comme ministère responsable de la CRÉ et de la région et comme coordonnateur de la CAR a été impliquée dans la démarche. Le directeur de cet organisme a participé au comité stratégique, mais plutôt à titre personnel, en apportant sa connaissance fine du milieu, des ministères, de l'appareil gouvernemental et des multiples planifications sur le territoire. Les autres représentants régionaux des ministères ont participé par l'entremise de la CAR. Nous reviendrons sur leur participation dans la section sur l'analyse du contexte.

#### **5.1.4.7 PARTICIPATION DES ACTEURS DU MILIEU**

Les acteurs du milieu ont participé seulement aux consultations. Ce n'était pas toujours les dirigeants des organisations qui participaient. Les participants provenaient de différents milieux : municipal, communautaire, de l'agriculture, de l'environnement, des loisirs, de la santé, de

l'éducation, etc. Il y avait peu de représentants des entreprises. Les participants économiques venaient surtout des CLD et des chambres de commerce.

#### **5.1.4.8 MOBILISATION**

La mobilisation des parties prenantes aux différentes activités a été une tâche importante. Des invitations et des rappels personnalisés ont été réalisés. L'équipe et des membres du CA ont été mis à profit pour mobiliser les réseaux. Selon un répondant : « la mobilisation a été bonne, mais il a beaucoup de travail qui a été fait pour réussir à le faire. » (E1) La mobilisation de l'équipe, du CA et des élus des municipalités de moins de 5000 habitants a commencé dès le début de la démarche.

#### **5.1.4.9 FACILITER LA PARTICIPATION**

Pour les diverses activités, on a pris en compte les différents calendriers afin de fixer les dates les plus favorables à la participation des personnes ciblées. Ce fut un travail d'une certaine ampleur, car on invitait plusieurs groupes d'acteurs. Pour les consultations, on a permis aux personnes conviées de choisir une des cinq consultations, ce qui leur donnait plus de flexibilité.

#### **5.1.4.10 CONCILIATION/INTÉGRATION DES ENJEUX SPÉCIFIQUES**

Le comité de suivi a gardé en tête tout au long de la démarche la préoccupation d'intégrer les intérêts des différents groupes dans le résultat final, dans le plan. Un répondant avance que : « C'était important pour nous de le faire parce que les commissions après, les comités de concertation vont à quelque part devoir aussi travailler à partir de ce plan-là. » (E1) Les participants aussi ont tenu à porter leurs enjeux, comme en témoigne l'un d'eux :

nous on a mis la lumière sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce n'est pas un sujet qu'exemple les maires aiment mettre. Il faut vraiment que nous-mêmes on mette excusez le terme le "spot" pour dire regarde ça existe puis il en a dans ta ville, il faut en débattre et il faut en parler. (E9)

Un répondant critique la volonté d'intégrer les enjeux de tous :

Le problème avec un type d'intervention comme celle-là lorsqu'on vient pour préparer une orientation, une planification stratégique, c'est qu'on veut faire participer tout le monde et on veut que tout le monde y trouve son compte, puis on a tendance à partir de là à se retrouver avec les priorités de chacun des groupes. (E8)

Pour celui-ci, il est important de distinguer la concertation, qui peut intégrer tous les intérêts, et la planification, qui implique des choix.

### **5.1.5 PROCESSUS D'ANALYSE**

L'analyse a été réalisée principalement par l'équipe de la CRÉ et le consultant et a été validée et bonifiée par les membres du CA, des CRC et par les acteurs du milieu. L'analyse a demandé beaucoup de travail à chacune des étapes du processus. Selon un répondant, la CRÉ a investi beaucoup d'énergie pour faire un document très solide sur le plan de l'analyse. Un répondant souligne cependant que les délais serrés ont parfois limité la profondeur de l'analyse qualitative : « Tu as besoin du temps on dirait pour l'analyse qualitative pour décanter, digérer, on ne l'a pas eu. » (E1)

La CRÉ et le consultant ont choisi de réaliser eux-mêmes l'analyse et de la faire valider et bonifier par les autres parties prenantes plutôt que d'amener les parties prenantes à réaliser elles-mêmes ces analyses. Cette approche a l'avantage, et l'inconvénient, de réduire de façon importante la participation demandée aux parties prenantes. Elle permet aussi d'assurer une plus grande cohérence dans l'analyse. La validation/bonification d'un contenu développé au préalable permet aux parties prenantes d'avoir accès à une information et une analyse de qualité qu'elles peuvent interroger et améliorer.

### 5.1.6 PRIORISATION

Le plan pour être effectif ne peut pas porter sur tous les enjeux du territoire. La priorisation permet donc de faire des choix. Les répondants s'entendent pour dire que le résultat final est encore très large et englobent encore beaucoup d'éléments. Un répondant s'exprime de cette façon : « j'ai manifesté souvent une inquiétude par rapport au processus [...] ma grosse crainte c'était qu'encore une fois la CRÉ s'éparpille vraiment dans toutes sortes de domaines d'interventions, de clientèle puis tout ça et ça s'est avéré ». (E8) Il ajoute que :

pour ma part compte tenu de la somme d'argent qui sont investi dans les CRÉ quand même pas énorme là on s'entend on parle de quelques millions. Pour avoir un impact avec ces sommes là il fallait autant que possible se concentrer dans des orientations stratégiques, vraiment stratégiques puis pas trop s'éparpiller puis ce n'est pas vraiment le résultat qui est sorti de la démarche là. (E8)

Certains répondants voient cependant ce résultat comme une première étape de priorisation. On avance que :

on avait fait quand même un gros exercice par rapport au premier. [...] On était capable de prioriser nos plans d'action [...] C'était plus précis, mais on aurait pu donner un coup de roue plus fort [...] On n'était pas rendu là non plus. (E11)

On explique cet état de situation par la volonté d'intégrer les différents intérêts des acteurs du territoire et des conseillers de la CRÉ. Selon un répondant : « plus tu consultes large plus tu as des avis. Il y a 20 et quelques employés ici à la CRÉ avec 10 ententes différentes ». (E2) La CRÉ voulait s'assurer aussi de ne pas passer à côté d'opportunités, d'ententes, qui auraient pu survenir.

L'exercice a permis un certain niveau de priorisation qui semble cohérent avec les activités préalables de la CRÉ, avec son besoin d'avoir dans son plan les enjeux nécessaires à la signature d'ententes avec les ministères et à la capacité du milieu de se mobiliser autour d'un nombre limité d'enjeux transversaux.

### 5.1.7 COMMUNICATION

Selon des répondants, le fait d'avoir une ressource compétente à l'interne durant la démarche a été un atout. Le responsable des communications faisait partie du comité de suivi. Sur le plan des communications à l'interne, nous avons déjà souligné les communications en continu avec l'équipe et les efforts pour tenir le CA et les CRC informés. Pour ce qui est des communications à l'externe, il n'y a pas eu beaucoup d'activité de presse, et aucune publicité. Selon un répondant, cela découle d'un choix de se concentrer sur la mobilisation des partenaires, plutôt que d'en faire une tribune pour un public plus large.

Concernant le contenu, les consultations ont permis à la CRÉ de mieux se faire connaître.

Un répondant présente bien cette situation :

il y avait beaucoup d'acteurs qui étaient présents qui connaissaient plus ou moins bien la CRÉ, ça je pense que ça fait partie aussi des enjeux de la CRÉ au niveau de descendre l'information du haut vers le bas. Il a beaucoup de gens quand on entend parler de la CRÉ c'est par rapport à des programmes de financement, de subventions. La CRÉ est vue comme un bailleur de fonds plus qu'autre chose là. Donc, les gens ne voient pas vraiment c'est quoi la mission première de la CRÉ et les autres rôles de la CRÉ [...] Ils en ont parlé de ça aussi de son rôle de concertation que beaucoup de gens n'étaient pas au courant qui étaient présent cette journée-là, autant société civile qu'élus, je crois, de petite municipalité de cinq milles et moins, ça aussi ça l'a aidé cette journée-là pour définir le rôle de la CRÉ. (E3)

Sur le plan de la forme, le cahier remis aux participants des consultations avait une présentation soignée qui montrait le :

« sérieux de la démarche [...] ça coûté cher d'impression et tout ça, mais la CRÉ a quand même fait le choix de l'avoir, puis c'est un commentaire qui est revenu à chacune des consultations, c'est un beau document. Les gens étaient fiers de se promener avec ça ». (E6)

Un répondant considère que le plan aurait pu être plus vulgarisé et que le vocabulaire utilisé durant l'exercice était souvent très spécialisé. Au contraire, un autre répondant trouvait le portrait, le diagnostic et le plan final bien vulgarisé.

### **5.1.8 ÉVALUATION**

Aucun bilan de l'exercice n'était prévu. On a plutôt privilégié une évaluation en continu de chacune des étapes de l'exercice. Pour ce qui est de la préparation de l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan, il a été décidé de ne pas lier d'indicateurs aux stratégies, mais plutôt de les mettre en lien avec le plan d'action.

### **5.1.9 INNOVATION**

Selon un répondant l'exercice a donné lieu à l'émergence de nouveaux enjeux : « ce qui a été le fun c'est qu'il y a certains enjeux qui ont été priorisés pour lesquels ils avaient aucune stratégie. [...] Mais ça c'est bon, c'est l'aspect créatif dans ton plan. » (E1) Néanmoins, cette créativité n'a pas été généralisée. Une répondante avance qu'il aurait : « aimé que ça cible des choses qu'on n'aurait pas vues, mais en même temps on travaille tous dans nos domaines puis on est branché avec les organismes du territoire ». (E2)

### **5.1.10 CONSTATS SUR LA DÉMARCHE**

Les participants sont en général très satisfaits de la démarche. On souligne, entre autres, l'organisation de comités de suivi, stratégique et de l'équipe qui ont donné une légitimité, à l'interne, qui ont permis de mobiliser les connaissances et l'énergie des parties prenantes et qui ont favorisé leur appropriation du résultat; une analyse rigoureuse du territoire et de ses enjeux réalisée par l'équipe, le consultant et validée et bonifiée par les parties prenantes; une priorisation adaptée à la réalité de la CRÉ et des parties prenantes; la présence d'un responsable des communications compétent; une bonne présentation de la CRÉ et de ses rôles; ainsi qu'une

évaluation en continu de la démarche. On note aussi certaines limites sur lesquels nous reviendrons en conclusion.

## **5.2 PROCESSUS**

Le processus est lié au travail d'analyse nécessaire à la réalisation du plan comme tel. Nous présenterons ci-dessous une analyse du processus en limitant la redondance avec la section antérieure.

### **5.2.1 BILAN ET PORTRAIT**

Le bilan et le portrait ont été réalisés par l'équipe de la CRÉ puis bonifiés par le consultant. Le bilan réalisé par l'équipe portait principalement sur les réalisations de la CRÉ plutôt que sur les résultats de son action. Le portrait, pour sa part, contenait essentiellement des données quantitatives. Un répondant souligne qu'il a été difficile de faire le portrait d'une région aussi disparate. Le consultant a amené la CRÉ à intégrer des éléments un peu plus intangibles dans le portrait, par exemple sur le plan de la concertation. Il a accompagné aussi la CRÉ dans la clarification de ses rôles. Cela a mené à l'identification de sept rôles (sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre 8). Un répondant souligne que le portrait et le bilan étaient très bien faits et bien vulgarisés, en plus de démontrer une bonne connaissance de la région de la part de la CRÉ.

### **5.2.2 GROUPES DE DISCUSSION**

Les 3 groupes de discussions avec les membres du CA et celui avec les élus des municipalités de moins de 5000 habitants ont constitué la première activité de développement du plan. Ils visaient à valider la démarche, à bonifier le portrait et le bilan, à récolter des éléments de vision et à mobiliser les participants. Une répondante souligne les attentes par rapport à la participation des membres du CA : « il fallait s'assurer que les élus étaient bien au fait d'où on est

rendu et bien au fait qu'ils ont des positions à prendre s'il a des choses qu'on veut voir ajouter ou s'il a des choses qu'on veut voir enlever ou retarder. » (E10)

Il y a eu une bonne participation de la part des membres du CA. Ceux-ci se sont bien prêtés à l'activité de fantaisie guidée utilisée pour aller chercher les éléments de vision. Un répondant souligne que l'on :

a eu de la misère à démarrer comme groupe parce que ça demandait un esprit un peu artistique pour participer, ce qui n'est pas donné à tout le monde. [...] Lorsque tous les autres membres ont compris ce qu'on faisait et comment on le faisait, ça a parti. (E7)

Pour ce qui est des élus des municipalités de moins de 5000 habitants, ils ont bien participé et l'atmosphère était positive. Ils avaient été sélectionnés pour leur capacité à participer et ils étaient heureux de pouvoir donner leur avis. On s'est intéressés à leur réalité et à leur apport en début de démarche, ce qui a stimulé leur participation. On leur a présenté le portrait préliminaire qui était selon eux le portrait de la Montérégie des villes, comme le note un répondant :

La réaction qu'on a tous eu ça été écoutez c'est intéressant là, mais nous on ne se reconnaît pas là-dedans et nous ce n'est pas ça qu'on vit là. Si vous présentez ça ce n'est vraiment pas ce dans quoi que nos citoyens à nous pourraient se reconnaître là. (E7)

Il y avait une cohérence dans les enjeux vécus par ces municipalités, sauf pour celles de type banlieue (près de Montréal). Les enjeux soulevés ont été, entre autres, le transport collectif (qui est majeur pour ces municipalités), les écoles, les enfants, les personnes âgées et le zonage agricole. L'enjeu de la relation avec les villes, qui est plus ou moins bonne en fonction des territoires, est aussi ressorti. Néanmoins, selon un répondant, ce groupe de discussion n'a pas permis de valider les attentes et les besoins de ces acteurs face au PQDD, car ces élus ne connaissaient pas bien ce que faisait la CRÉ.

### 5.2.3 CONSULTATIONS

Les consultations ont été la seule activité de consultation des partenaires socioéconomiques de la région. Elles ont permis de valider le diagnostic de la région et d'identifier les enjeux de développement. Selon un répondant, environ de 20 à 30 % des gens invités sont venus aux consultations. Il y avait un bon nombre d'individus présents à Granby et à Saint-Jean-sur-Richelieu tandis que le taux de participation était moyen à Sorel et plus faible à Sainte-Julie et à Saint-Hyacinthe. Un répondant avance que, si la CRÉ avait été une organisation plus forte, il y aurait eu plus de monde. Néanmoins, il croit que les partenaires qui devaient être présents y étaient.

À Granby, il y avait beaucoup de participants et un fort intérêt. C'est une MRC où la CRÉ avait plusieurs projets. Les gens de ce territoire connaissent moins la CRÉ, mais la rencontre a permis aux partenaires de se rapprocher d'elle. À Sainte-Julie, il y avait moins de monde même si les gens connaissent mieux la CRÉ vu qu'ils sont géographiquement plus près de ces locaux principaux. Un répondant est d'avis qu'il y avait une certaine compétition entre la CRÉ et les acteurs locaux, car ces derniers sont très forts. L'apport de contenu y a été moindre puisqu'il y a eu moins de besoins exprimés. À Sorel-Tracy, il y avait un bon nombre d'individus présents, mais peu de participation des élus. À Saint-Jean-sur-Richelieu, la participation a été bonne. À Saint-Hyacinthe, comme à Sainte-Julie, l'apport de contenu a été moins fort. En général, les MRC plus rurales ont exprimé plus de besoins que celles plus urbaines. Un répondant avance que la composition des tables avait plus d'impact sur la dynamique des échanges que les territoires où se situaient ces échanges. Il estime que le travail en sous-groupes permet à certaines personnes ayant plus de leadership d'orienter les discussions vers leurs préoccupations principales.

Les membres des CRC qui ont pris part aux consultations ont partagé leurs préoccupations par rapport à leurs enjeux et ont amené les gens à en parler. Les élus, membres ou non du CA, n'étaient pas très présents. Quant aux élus des municipalités de moins de 5 000 habitants, ils n'ont pas participé aux consultations.

Malgré l'absence de certaines parties prenantes, les consultations ont reflété la diversité des acteurs du territoire. La CRÉ était satisfaite en général de la participation aux consultations. Une répondante souligne que la participation était représentative : « Au niveau des rencontres dans les différentes MRC oui c'était les bonnes personnes c'était quand même très représentatif. » (E3) Les consultations ont permis de prendre le pouls du territoire, comme le note un répondant : « je trouve que c'est excellent. On a vraiment pris le pouls sur le territoire là, vraiment prendre le pouls sur la réalité, les attentes, les priorités ». (E4)

#### **5.2.4 DIAGNOSTIC**

Comme nous l'avons vu, un prédiagnostic a été développé par le consultant, validé par les comités et présenté lors des consultations pour validation et bonification. Les consultations ont permis d'identifier les enjeux du territoire, dont certains qui n'étaient pas déjà ciblés par la CRÉ. L'utilisation du cadre d'analyse du capital stratégique, proposé par le consultant, semble avoir apporté une plus-value surtout en termes d'échanges avec les participants sur les questions de la capacité d'intervention et de la capacité de changement des acteurs de la région.

#### **5.2.5 VISION**

Les groupes de discussions et les consultations ont permis de récolter des éléments de vision qui ont été mis en forme par le consultant et validés par les comités. La participation aux activités de vision a été bonne. L'énoncé de vision a mis en valeur la diversité du territoire, comme un atout, tel que le présente une répondante :

Il a quand même des similitudes, mais on se comparait pas mal à une mosaïque. On se complète ensemble, mais on est très différent l'un de l'autre. Donc, il ne faut pas voir la Montérégie comme un lieu homogène, mais plutôt comme un lieu très varié et ça fait partie de nos forces le fait qu'on est pas mal varié. (E3)

Un autre répondant présente la mise en lumière de cette diversité comme un résultat important de l'exercice. Le développement d'une vision est une activité d'intégration, car une vision est nécessairement, par son travail de synthèse, une vision intégrée de développement.

Cependant, les parties prenantes s'étaient peu approprié cette vision à la fin de l'exercice. Il est probable que le développement du libellé de la vision par le consultant, plutôt que par les parties prenantes ait limité cette appropriation. En ce sens, on peut considérer que l'objectif de la CRÉ d'amener les parties prenantes du milieu à revoir la façon dont il se voyait et se projetait a plus ou moins été atteint. La CRÉ aurait cependant pu faire la promotion de cette nouvelle vision par la suite.

### **5.2.6 ACTIVITÉ DE PRIORISATION**

Comme déjà mentionné, l'activité de priorisation s'est réalisée sur les enjeux plutôt que sur les stratégies tel que prévu. Un répondant membre du comité de suivi a dit : « on n'a pas voulu y aller par les stratégies parce que nous-mêmes on s'y perdait ». (E2)

Selon un répondant, la priorisation s'est faite de façon assez fluide avec la participation de tous : « Oui je pense qu'on est venu de façon assez naturelle. Tout le monde on amené leur point de vue à la table que j'étais et puis on en ait venu à un consensus assez rapide. » (E9) En termes d'animation, un répondant souligne que la présentation des enjeux était intéressante et que la raison ainsi que la façon de prioriser étaient claires :

La façon de prioriser avec les picots, c'était assez simple, mathématique. Il y a eu une discussion par la suite sur les perceptions des participants par rapport

aux résultats positifs ou négatifs des enjeux. Les participants étaient satisfaits du résultat. (E10)

Un autre répondant souligne cependant que certaines personnes étaient insatisfaites du vote.

Le choix des enjeux priorités a donné lieu à des surprises pour l'équipe de la CRÉ. À titre d'exemple, le transport collectif n'est pas ressorti dans les enjeux priorités bien qu'il ait été considéré comme majeur lors des consultations. Les élus n'ont pas voulu aborder le transport collectif, car c'est un dossier qui demande des ressources importantes. Au contraire, l'enjeu "positionnement géographique" est ressorti et l'équipe ne s'attendait pas à ça. Selon un répondant, c'est un signe de créativité de l'exercice de planification que d'identifier de nouveaux enjeux. Tel que discuté plus haut, l'activité de priorisation a permis de circonscrire les orientations de la CRÉ, mais elles restent assez larges.

Lors de la priorisation, les libellés des enjeux ont pu jouer sur les choix des participants. Certains étaient plus explicites que d'autres. Aussi, certains libellés étaient plus intégrateurs et d'autres plus spécifiques. Un répondant donne l'exemple de l'enjeu des eaux souterraines opposé à l'enjeu des ressources naturelles. Il pense que les élus ont pu choisir le second puisqu'il ratisse plus large, incluant peut-être même le premier. Certains enjeux priorités ont été fusionnés ou mis de côté par la suite, car ils ne s'inséraient pas dans la mission de la CRÉ.

Une proportion importante des membres du CA a participé à l'exercice. Un répondant avance que tout le monde ne peut pas participer à une telle activité : « C'est sûr que tu ne peux pas inviter tout le monde par la suite pour faire la priorisation parce qu'il faut que ça appartienne à quelqu'un là. Ceux à qui ça appartient devraient faire la priorisation. » (E3)

### **5.2.7 AXES**

Le développement des axes par le consultant a permis d'amener une transversalité nouvelle dans l'approche de la CRÉ. On passe d'une approche sectorielle (social, environnement, économie) à une approche propice à l'action intersectorielle (ex. stimuler les dynamismes régionaux), ce qui était un objectif de la CRÉ. Cette étape a mobilisé l'expertise du consultant, plutôt que celle de l'équipe ou d'autres parties prenantes.

### **5.2.8 STRATÉGIES**

L'identification et la priorisation des stratégies ont été réalisées par les employés de la CRÉ. Cela a demandé un travail important de la part du comité de suivi et de l'équipe. Le développement des stratégies a mené à une certaine forme de négociation entre les conseillers, chacun d'entre eux voulant s'assurer d'avoir une stratégie en lien avec son secteur. À titre d'exemple, le secteur environnemental a dû défendre le fait d'avoir plusieurs stratégies même s'il n'avait qu'un seul CRC contrairement au secteur du développement social qui en comptait plusieurs. La réflexion a aussi porté sur le fait de savoir si les stratégies devaient être basées sur les dossiers actifs ou si on voulait en développer qui répondent aux enjeux, mais sur lesquels il n'y avait pas d'ententes. Pour certains conseillers l'enjeu pouvait aller aussi loin que la peur de perdre son emploi si aucune stratégie en lien avec leur secteur d'activité n'était priorisée. Le niveau de sensibilité par rapport aux stratégies a pu expliquer en partie le choix de réaliser l'activité de priorisation sur les enjeux plutôt que sur les stratégies tel que prévu au départ. Un répondant souligne qu'il a été difficile de développer des libellés équivalents pour les différentes stratégies :

Ce à quoi on est arrivé à la fin ça a bien du bon sens, mais quelques mois plus tard, tu regardes et tu fais : ah! Ça c'était trop général! Ça c'était trop pointu! Je pense qu'il n'a pas de perfection! D'après moi, on a brassé assez le mélange pour en faire quelque chose de très intéressant par contre là! Mais ça été du travail.(E2)

### 5.2.9 CONSTATS SUR LE PROCESSUS

Le processus a été réalisé de façon rigoureuse et a permis de développer un contenu de qualité pour orienter le développement régional. On observe cependant que c'est essentiellement l'équipe et le consultant qui ont été mobilisés dans la production des analyses finales liées au processus. Les autres parties prenantes ont contribué lors des groupes de discussions et des consultations, mais c'est le consultant qui a fait la synthèse de ces discussions. Il n'y a que lors de l'activité de priorisation que les participants ont sélectionné le résultat final d'un processus de réflexion collective. Les comités de suivi et stratégique ont aussi été impliqués pour valider les contenus développés.

On perçoit aussi comment l'activité d'analyse dans une démarche de planification participative est influencée par un ensemble de réalités sociopolitiques. Par exemple, les dynamiques organisationnelles ont influé sur la façon de développer et de sélectionner les stratégies. Les dynamiques territoriales sont venues influencer aussi la participation des parties prenantes et leur contribution aux analyses. Ces réalités viennent donc informer l'analyse dans un processus de planification participatif.

### 5.3 PLAN

L'exercice de planification a permis de produire un plan stratégique pour la région de la Montérégie Est reflétant les priorités des acteurs de la région. Il est en continuité avec le plan antérieur dans le sens que plusieurs stratégies du plan antérieur se retrouvent dans le nouveau. Il est aussi en rupture en étant plus concis, en identifiant de nouveaux enjeux et stratégies et en s'inscrivant dans de nouveaux axes. Ces axes semblent être l'élément le plus innovant du nouveau plan en y intégrant un aspect de transversalité plus évident que les trois sphères du développement durable.

Les répondants rencontrés se sont dits très satisfaits du résultat. Ils trouvent ce résultat rigoureux et complet, même si plusieurs considèrent, comme noté plus haut, que le plan aurait pu être plus concis. Le plan aurait permis à la CRÉ d'orienter ses choix en termes d'utilisation du Fonds de développement régional. Il aurait permis à la direction de la CRÉ d'appuyer certaines orientations face au CA. Il aurait aussi facilité le travail de planification des conseillères et des conseillers. L'utilité première du plan en est réellement une d'orientation des actions de la CRÉ et des conseillères et conseillers. Le plan aurait pu aussi orienter le travail des CRC. L'arrimage entre les CRC et le PQDD se faisant par les conseillers qui animent les CRC, ils auraient assuré l'arrimage entre les plans d'action des CRC et le PQDD. Il est clair que le PQDD est plutôt un outil interne de la CRÉ qu'un moyen de mobiliser l'ensemble des acteurs de la région pour sa mise en œuvre. Il aurait permis de justifier face aux acteurs de la région les choix de la CRÉ. Il aurait aussi encadré la relation entre la CRÉ et les acteurs lors des appels d'offres réalisés avec le Fonds de développement régional. La matrice développée dans le plan qui croise les enjeux et les stratégies est éclairante à ce niveau, comme le souligne un répondant : « force est d'admettre que tu la regardes puis ça fait peur ». (E6) Cette matrice n'était pas accessible pour un acteur du milieu. C'était réellement un outil de gestion interne. Il était apprécié de l'équipe : « Par contre nous ici c'est un outil de travail incroyable. Moi je l'adore! » (E4)

Un répondant questionne l'effet du plan sur le positionnement de la CRÉ. Selon lui, le plan améliore les orientations de la CRÉ, mais ne lui donne pas un positionnement fort et porteur. Il juge que cela manque en Montérégie Est : « il n'y a pas de produit d'appel en Montérégie Est. Il n'a pas un item ou un paysage qu'on peut dire qui rassemble l'ensemble du territoire. » (E6) Selon lui, le positionnement comme mosaïque n'est pas porteur : « c'est difficile de faire avancer le bateau quand ta force c'est une mosaïque, une diversité ». (E6) La CRÉ aurait pu mettre plus d'énergie avec ses partenaires à identifier des projets porteurs, plutôt que de développer une liste

d'enjeux. Il pense que l'identification de ces projets aurait pu clarifier le rôle de la CRÉ, développer son leadership et mobiliser les partenaires. Selon lui, la CRÉ n'est pas une organisation avec un leadership important dans la région et l'enjeu principal qu'elle rencontre est donc de renforcer ce leadership.

Le plan se concentre sur les enjeux sociaux et environnementaux et touche très peu l'aspect économique. Selon un répondant : « Il y a des maires qui auraient souhaité que le développement économique soit plus prépondérant que le résultat, mais c'était aussi une conception du développement économique conventionnel ». (E10) Le plan inclut quelques stratégies économiques comme l'économie sociale, le développement des pôles économiques régionaux et le mentorat. Cependant la CRÉ intervient peu sur les enjeux économiques, comme le note une répondante : « dans la bulle économique, toutes les ententes sont données à l'externe. On n'a pas de ressource qui travaille l'économie. » (E2) Il y a déjà plusieurs acteurs touchant ces enjeux dans la région. De plus, la diversité des réalités économiques rend plus difficile une intervention régionale.

Le plan développé par l'exercice de planification régionale en Montérégie Est aurait donné à la CRÉ une plus grande marge de manœuvre en développement régional en lui permettant d'asseoir ses choix sur des orientations développées et reconnues par l'ensemble des acteurs régionaux.

## 5.4 PILOTAGE

L'équipe de direction et le comité de suivi ont joué un rôle important dans le pilotage de la démarche. Selon un répondant, ils étaient « maître d'œuvre de la démarche ». (E1) Comme le nomme bien une répondante : « l'implication de la CRÉ c'était vraiment de A à Z là. Je voyais qu'ils maîtrisaient très bien tout le processus. » (E3) Il y avait une volonté de la part de la direction de rester maître de l'exercice. Néanmoins, le consultant a suggéré de développer ensemble toutes les étapes de la démarche, cela a amené la CRÉ à prendre en charge l'exercice. Cela a demandé beaucoup d'implication de la part de l'équipe de direction et du comité de suivi, ainsi que de l'équipe. Une répondante souligne que cela a exigé beaucoup de travail, mais que ça s'est réalisé de façon efficace :

Puis c'est beaucoup de temps, beaucoup de révision. On révisé ça, on le ramène puis on le revoit de même, mais les réunions étaient conviviales. [...] À chaque fois on se rendait compte ok on a avancé de ça, [...] puis c'était léger comme rencontre, mais toujours efficace. (E2)

Sur le comité de suivi, on trouvait des personnes avec des compétences permettant la coconstruction et le pilotage de la démarche. Les affinités entre le client et le consultant ont aussi été un facteur de réussite de la démarche. Ce dernier amenait une perspective autre sur les choses et mettait son expérience à contribution. Un répondant considère cependant qu'il y a eu trop de coconstruction. Il aurait mis plus d'énergie sur la communication. Selon lui, le travail a été fait en double par le comité de suivi et le consultant.

## 5.5 LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION

Le contexte influence de différentes manières l'exercice de planification en Montérégie Est et ses effets. Nous commencerons par regarder le contexte entourant le démarrage de l'exercice,

puis nous analyserons les contextes politique, territorial, organisationnel et la dynamique des acteurs pour comprendre leurs effets sur l'exercice de planification.

### **5.5.1 REPORT**

Le renouvellement du PQD a été reporté en raison de changements au niveau de la direction, les indications du MAMROT et l'instabilité politique. Le changement de direction à la CRÉ a amené un report, comme le souligne un répondant :

lorsqu'elle avait un mandat intérimaire, elle ne voulait pas se lancer là-dedans non plus là. Elle disait je vais laisser la personne qui va être nommé DG faire son plan quinquennal. [...] Aussitôt qu'elle a eu le mandat, qu'elle a été confirmée dans ses fonctions-là on le savait on était en retard et là c'était prêt. (E4)

Après le rapport du Vérificateur général du Québec (2011) qui traitait entre autres de la planification régionale, les CRÉ ont demandé au MAMROT des précisions sur la façon de faire la planification régionale, ce qui a pris du temps selon un informateur : « les CRÉ ont dit au ministère [...] donnez-nous du détail, comment? Quoi? Puis ça été long avant qu'on l'ait. » (E4) On souligne aussi que l'instabilité politique qui a suivi l'élection du gouvernement de Pauline Marois à l'automne 2012 n'était pas très propice au déclenchement de la démarche. Ce gouvernement du parti québécois remettait en question la pertinence des CRÉ.

Ce report a permis à la CRÉ de s'inspirer du travail des autres CRÉ, selon une répondante :

Il y a des CRÉ qui l'avaient fait un an avant nous, mais en même temps c'était le fun parce qu'on a pu s'influencer ou regarder ce qu'ils ont fait puis se dire ok c'est un bon modèle, ils sont allés par là, ils ont fait ça. (E2)

### **5.5.2 CONTEXTE POLITIQUE**

Lors de la réalisation de l'exercice de planification, le contexte politique était peu favorable pour la CRÉ Montérégie Est. Le nouveau gouvernement péquiste générait une situation

d'incertitude qui était peu propice à la réalisation d'une planification stratégique à moyen terme, comme le note un informateur :

le PQ qui est arrivé au pouvoir [...] avait l'air à vouloir mettre la hache dans les CRÉ. Donc, il planait une incertitude majeure qui a [...] bouffé du temps à la direction, à la directrice générale ou au président, tsé l'exécutif plus de la CRÉ, qui fait que je pense qu'ils étaient non seulement moins disponibles, mais mentalement on dirait moins (...) Ils se sentaient moins la « drive » de se dire : hey! Let's go, on se donne un plan stratégique quand tu ne sais même pas ton financement il va tu revenir? On va-tu exister encore l'an prochain? C'est majeur là! C'est majeur! Je me rappelle que la directrice allait dans les rencontres à Québec puis elle revenait elle était découragée! (E4)

Ces rencontres de la Table Québec-régions, à Québec, ne permettait pas de connaître les intentions du gouvernement, tel que le présente un répondant :

Même si on a eu une "couple" de rencontres avec le ministre du MAMROT et tout ça on voyait que c'était pénible d'essayer d'arracher les renseignements et de voir s'il allait avoir une certaine continuité, s'il allait appuyer les CRÉ. (E8)

Autre élément du contexte politique, le rapport du Vérificateur général du Québec (2011) demandait à ce que la planification régionale priorise les interventions structurantes et permette une évaluation des résultats. Cela rencontrait la volonté de la direction de la CRÉ d'avoir un plan plus concis. Cela a pu influencer aussi le choix de celle-ci de s'engager à la suite de l'exercice dans une gestion axée sur les résultats.

La CRÉ souhaitait réaliser un plan qui réponde aux attentes du MAMROT, par exemple en prenant en considération le PMAD et en respectant les responsabilités des MRC. La direction régionale du MAMROT ne souhaitait pas influencer les choix stratégiques de la CRÉ. Il a aussi fallu attendre les indicateurs du MAMROT lié à la politique d'occupation et de vitalité du territoire ce qui a créé de l'incertitude sur la façon d'évaluer le plan comme le note un répondant : « il venait de débarquer lui avec sa politique d'occupation [...] vitalité des territoires, les indicateurs n'étaient

pas sortis encore. Ils n'étaient comme pas encore alignés [...] Ça ça nous a causé un peu de problèmes je te dirais! » (E1)

La CRÉ a présenté à la CAR les enjeux identifiés suite aux consultations. Les membres de la, CAR n'ont eu aucune réaction face à ces enjeux, comme le note une répondante : « Ils vont nous poser au moins une question sur un enjeu savoir ce qu'il en est [...] Zéro, niente. J'en ai deux qui dormaient et toute la rangée en arrière était sur son téléphone. » (E11) Une répondante s'interroge sur la façon dont les ministères avaient été préparés à recevoir ce diagnostic par la direction régionale du MAMROT. De l'autre côté, un répondant avance qu'il était difficile pour les ministères de réagir face à la présentation d'autant d'enjeux. (E8)

La dynamique de signature des ententes spécifiques avec les ministères a influencé le plan stratégique. Normalement, ce sont les CRÉ qui devaient approcher les ministères pour avoir des ententes en lien avec les priorités identifiées régionalement dans leur PQD. Mais, dans les faits, les ministères signaient des ententes similaires avec toutes les CRÉ, comme l'illustre bien un informateur:

tout le processus de signature des ententes spécifiques, normalement dans le meilleur des mondes, il a un plan quinquennal qui se fait. De là ressort trois, quatre orientations stratégiques et à partir de là la CRÉ vient voir les ministères et signe des ententes spécifiques pour faire avancer ces trois, quatre orientations stratégiques là, le modèle idéal c'est ça. La réalité ce n'est pas ça pantoute. La réalité c'est chacun des ministères qui veut agir sur le territoire dans son domaine exemple immigration, mais vient avec un projet d'entente spécifique qui est à peu près pareil dans toutes les régions, s'assoit avec la CRÉ et dit écoute si je mets 100 000 \$ est tu prêt à mettre 100 000 \$? Puis voici l'entente là. C'est sûr que l'entente il faut que ça entre dans le plan quinquennal. On a tu mis immigration? Oui [...] Bon ok, on peut signer ça. On signe ça et c'est comme ça que ça marche. (E8)

Quand la CRÉ a approché des ministères pour proposer des ententes, elle s'est fait répondre qu'il n'y avait pas de budgets disponibles. Cette situation oblige la CRÉ à s'assurer d'avoir les priorités

des différents ministères dans son PQD afin de pouvoir bénéficier des financements associés. Elle limite sa capacité à identifier ses propres priorités et à interpeller les ministères pour en appuyer la mise en œuvre.

### 5.5.3 CONTEXTE TERRITORIAL

Il existe une collaboration et une bonne complémentarité entre les trois régions de la Montérégie et ses trois CRÉ malgré des zones de compétitions par exemple pour la localisation d'un centre intermodal du Port de Montréal. Néanmoins, la CRÉ Montérégie Est n'a pas tenu compte de ce qui se faisait dans les autres CRÉ pour réaliser sa planification stratégique.

Un des enjeux importants de la région est sa faible identité territoriale. La diversité des réalités géographiques, sociales et économiques limite le développement d'un sentiment identitaire lié à la région, qui se développe plutôt au niveau des MRC. Un répondant souligne toutefois le travail réalisé à ce niveau par la CRÉ :

on était une conférence régionale des élus performante et c'était reconnu par notre monde et c'était reconnu par les gens de l'extérieur. [...] Et les gens étaient fiers de ce qui avait été fait, les gens se reconnaissaient mieux dans une CRÉ Montérégie Est qu'ils ne se reconnaissaient du temps où on était Montérégie et, à ta question-là, on est devenu familier avec ce territoire-là. On est devenu fier de ce territoire-là. (E10)

Néanmoins, le faible sentiment d'appartenance et la diversité vient rendre plus difficile le développement d'un plan stratégique commun, comme le présente un répondant : « élaborer une vision, d'élaborer des axes stratégiques importants pour moi c'était beaucoup plus difficile que d'autres régions du Québec. » (E8) Un répondant note aussi que cette diversité affaiblit la capacité d'action de la CRÉ : « c'est la problématique de la diversité territoriale, socioéconomique qui fait que ce n'est pas une CRÉ très, très forte à mon avis. » (E6) La démarche de planification, à travers

l'identification de la diversité dans sa vision, tente toutefois de transformer cette faiblesse en force en présentant la diversité comme un atout pour la région.

Un des éléments particuliers de cette diversité est l'influence de la métropole sur le territoire qui divise le territoire en deux, une partie subissant l'influence métropolitaine et le milieu plus rural. Pour les MRC métropolitaines, le PMAD et la CMM ont beaucoup plus de ressources que la CRÉ. Selon un informateur, la participation à la CMM est plus stratégique pour les municipalités que la participation à la CRÉ. (E7)

La superposition des planifications de développement sur le territoire (PMAD, PALÉE, schémas d'aménagement et de développement, PQD) a obligé la CRÉ à prendre en compte les planifications existantes dans la réalisation de son plan stratégique. Lors de la priorisation des enjeux, en particulier, on a rappelé le mandat de la CRÉ pour s'assurer de retenir des enjeux propres à celui-ci.

#### **5.5.4 CONTEXTE ORGANISATIONNEL**

Les répondants s'entendent pour dire que le contexte organisationnel de la CRÉ était favorable à la réalisation de l'exercice de planification. En 2012, sa direction était bien en place, son équipe était solide tandis que son CA et les partenaires des CRC connaissaient assez bien la CRÉ en général. La nouvelle direction générale était à la CRÉ depuis 10 ans, connaissait bien les dossiers de la CRÉ et le territoire et avait participé à la première planification stratégique de la CRÉ. Elle avait de la crédibilité auprès du CA. L'équipe de direction maîtrisait bien le processus de planification et avait une idée claire de la façon de le mettre en œuvre.

La dynamique d'équipe était propice à la tenue d'un exercice de planification stratégique. L'équipe avait été impliquée en 2011-2012 dans la production d'un bilan par secteurs (social, environnemental, économique) de l'intervention de la CRÉ. Les communications pouvaient

compter sur une personne efficace et capable de joindre différents publics. Elle est arrivée au début de la démarche et avait assez de connaissances en développement pour intégrer rapidement le processus de la démarche. Il y avait une volonté, de la part de la direction, d'impliquer l'équipe dans la démarche de planification. On reconnaissait l'expertise de l'équipe qui avait une bonne connaissance des enjeux et de la dynamique des partenaires, comme le note un répondant :

Il y a certains aspects qu'on souhaitait surtout aller à l'équipe et non au comité stratégique parce que les conseillers veut, veut pas avec toutes les connaissances des commissions des fois ils avaient un regard un peu plus pointu sur des enjeux (...) enjeux étant pas juste des enjeux de développement de la région, mais les enjeux au niveau de la concertation. (E1)

Les élus membres du CA étaient pour leur part en place depuis au moins 3 ans, ce qui les amenait à avoir une bonne connaissance de la CRÉ. Un répondant avance que les membres du CA « étaient à l'aise entre eux autres, les gens étaient à l'aise avec la pluralité, du fait qu'il faut que ça soit, que ça tienne compte de plusieurs intérêts donc le contexte était très bon. » (E5)

Les partenaires des CRC sont les acteurs socioéconomiques les plus près de la CRÉ. Un répondant souligne que les CRC travaillent en vase clos par rapport aux autres :

Quand tu es tout seul avec le CRC, tu es tout seul au monde. Tu patauges dans tes plans, dans tes actions, dans tes meetings, puis tu viens comme à oublier qu'il a d'autres CRC. Puis, premièrement, on ne les a jamais vus. (E7)

La dynamique interne de la CRÉ était favorable à la réalisation d'un exercice de planification participatif. Les différentes parties prenantes étant prêtes à participer à un tel exercice. Les compétences de l'équipe de direction et de l'équipe de la CRÉ ont été des atouts aussi à la réalisation de cet exercice.

La CRÉ comme acteur en était à sa deuxième planification. Lors de la première planification, la CRÉ était une jeune organisation et les acteurs se connaissaient peu. Les parties

prenantes liées à la CRÉ se connaissaient beaucoup mieux lors de cette seconde planification. Selon un répondant, la CRÉ Montérégie Est était « une conférence régionale des élus performante et c'était reconnu par notre monde et c'était reconnu par les gens de l'extérieur. » (E10) Un autre répondant questionne cependant la place que la CRÉ occupait dans le milieu :

Je crois qu'il y a différentes CRÉ au Québec qui ont un statut et une crédibilité très forte parce qu'ils ont un créneau, parce que les acteurs régionaux ont décidé que ça allait être le porte-parole du développement régional. Je ne pense pas que ce soit le cas en Montérégie Est. (E6)

Selon lui, la direction et la présidence de la CRÉ n'avaient pas la capacité à sortir sur la place publique pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des projets porteurs pour la région. Il avance que si la CRÉ avait été plus forte, il y aurait eu plus de participants aux consultations et que la CRÉ aurait pu être plus audacieuse dans sa planification.

Sur le plan financier, les partenaires étaient conscients de la diminution du FDR. Pour les CRC, l'impact n'a pas été majeur comme le note un répondant : « Bien moi je n'ai pas vu d'impact en tant que tel parce que c'est ça le point, ça été bien géré à l'interne. » (E7) Pour le CA, un informateur avance que la : « coupe d'un million, c'était décevant, mais ce n'était pas démobilisant. » (E10). Néanmoins, la diminution du FDR et en particulier la diminution des appels de projets territoriaux de la CRÉ avait un impact sur la crédibilité de la CRÉ.

### 5.5.5 CONTEXTE DYNAMIQUE DES ACTEURS

Il n'existe pas historiquement une dynamique régionale des acteurs en Montérégie Est comme le souligne un répondant : « En 2004, les acteurs ne se connaissaient pas. Pas de dynamique des acteurs. » (E10) La grande diversité des MRC, l'absence de sentiment d'appartenance à la région et la diversité des territoires d'actions amènent peu les acteurs à travailler ensemble au niveau régional. C'est réellement la CRÉ qui a travaillé à développer la

dynamique régionale entre les acteurs, principalement à travers son CA et ses CRC. Les CRC étaient des espaces de concertation des acteurs régionaux, sur une base sectorielle. Le CA était un espace de gouvernance régionale. La présence régionale de la CRÉ, en particulier par le développement de projets régionaux (c.-à-d. la route du Richelieu et les Montérégiennes) et les appels de projets territoriaux, concrétisait le projet de région. Le financement de projets a permis d'asseoir la reconnaissance de la CRÉ, tel que le présente un répondant : « dans nos milieux respectifs on est allé chercher la notoriété et la crédibilité parce qu'il était descendu de l'argent et les gens trouvaient que la CRÉ avait son utilité ». (E10)

Avec l'information dont nous disposons, il nous est difficile de caractériser la dynamique des acteurs entre eux au niveau régional. Un répondant souligne cependant qu'en 2012, les acteurs proches de la CRÉ : « se connaissent. Ils travaillent depuis 8 ans ensemble. Il y avait une meilleure connaissance de ce qu'est une CRÉ. » et « on estimait qu'on avait fait un bon travail. On estimait qu'on n'était plus à s'approprier. On estimait qu'on avait rallié le monde parce qu'il s'était fait quand même beaucoup de travail. » (E10)

L'information que nous possédons nous permet d'observer principalement la relation entre les acteurs et la CRÉ. Lors de l'exercice de planification, les acteurs qui y participent ont en général une bonne connaissance de la CRÉ. Une répondante va plus loin en affirmant qu'ils adhèrent :

Aux principes de la CRÉ, aux valeurs de la CRÉ, à son utilité, son rôle dans le milieu. On l'a vu ils connaissaient quand même déjà des choses qu'on faisait, ils nous ont enligné sur ce que la CRÉ pouvait jouer comme rôle. (E11)

Néanmoins, ce n'est pas le cas de tous. Par exemple, une répondante souligne que les élus des municipalités de moins de 5000 habitants connaissent peu la CRÉ. Elle souligne d'ailleurs la responsabilité de la CRÉ de n'avoir pas développé de façon plus directe sa relation avec ces élus.

Les répondants notent aussi que les relations avec les MRC comme organisations ne sont pas très collaboratives. On sent peu d'engagement de ces organisations dans le projet régional. Une répondante illustre cette situation : « j'ai parlé d'une MRC qui suivait peut-être un peu moins la parade, mais à d'autres égards, il a d'autres MRC aussi qui suivent un peu moins. » (E2) De même, les acteurs des différentes MRC semblent avoir peu de connaissances et peu de relations avec la CRÉ.

### **5.5.6 CONSTATS SUR LE CONTEXTE**

En 2012, le contexte était relativement favorable à la réalisation de la planification stratégique de la CRÉ. Le contexte organisationnel était positif. La Direction était bien établie et savait où elle voulait aller. L'équipe était mobilisée tandis que les membres du CA étaient en poste depuis au moins trois ans en plus d'avoir une assez bonne connaissance de la CRÉ. Les compétences de l'équipe de direction et de l'équipe de la CRÉ ont été des atouts pour la réalisation de l'exercice.

Certains éléments étaient moins favorables tels que le contexte politique avec la remise en question du rôle des CRÉ par le gouvernement péquiste. Néanmoins, il n'y a pas eu de passage à l'acte de la part du gouvernement, ce qui a permis de réaliser la planification sans trop de bouleversements. Il fallait aussi attendre des éléments provenant du MAMROT (indicateurs occupation et vitalité du territoire et précisions sur le rapport du vérificateur) et coordonner l'exercice avec le renouvellement des ententes et celui du budget. L'élément du contexte politique qui a sans doute le plus influencé la planification est le besoin de mettre dans le plan les enjeux des différents ministères afin de pouvoir signer des ententes avec eux. Au niveau territorial, le faible sentiment d'appartenance et la diversité du territoire rendent plus difficile l'identification d'enjeux et de priorités communs.

Nous ne possédons pas assez d'information sur la dynamique des acteurs au niveau de la région pour savoir s'il y avait un contexte plus ou moins favorable. Les répondants ont noté des tensions, mais ils n'ont pas soulevé de grandes crises qui auraient pu constituer un obstacle à la participation des acteurs à l'exercice de planification. Notons cependant que les différentes parties prenantes plus proches de la CRÉ (équipe, membres du CA et des CRC) se connaissaient assez bien, mais que les autres acteurs du milieu connaissaient moins et avaient moins de relation avec la CRÉ.

## **5.6 ANALYSE DE L'EXERCICE ET DE SON CONTEXTE**

On peut considérer que l'exercice de planification en Montérégie Est a été un succès et qu'elle a permis d'atteindre les objectifs que la CRÉ avait ciblés. Il permet aussi de mettre en lumière plusieurs réflexions par rapport à l'aspect participatif d'un tel exercice.

L'exercice ayant été bien organisé et rigoureux, avec une préparation importante et une évaluation en continu, il a permis d'atteindre l'objectif principal de la CRÉ soit de se doter d'un plan lui permettant d'orienter ses choix, et en particulier d'orienter l'utilisation du FDR. Comme facteurs de succès de l'exercice soulignons le leadership de la direction pour la mobilisation de l'équipe et du CA, l'engagement de l'équipe et la mise à profit de ses compétences. L'engagement de l'équipe et du CA dans la démarche a favorisé leur appropriation du résultat, qui était un autre objectif central de la CRÉ.

On peut considérer que l'exercice de planification a été très participatif, car il a mobilisé une diversité de parties prenantes, soit l'équipe, les membres du CA, les membres des CRC, les élus des municipalités de moins de 5000 habitants et les acteurs du milieu. Dans les faits, ce sont les parties prenantes actives à la CRÉ qui ont réellement participé de façon plus intensive. Les acteurs du milieu ne faisant pas partie du CA ou d'un CRC n'ont participé qu'aux consultations.

Soulignons l'exception des élus de moins de 5000 habitants qui ont été mobilisés à toutes les activités de la démarche.

Les parties prenantes ont participé en fonction de leur intérêt actuel pour la CRÉ et le développement de la région. Celles qui étaient déjà plus engagées dans le développement collectif ont été les plus participatives. Il semble normal, par exemple, que ce soit les CLD et les chambres de commerce qui aient été présents lors des consultations plutôt que les entrepreneurs privés, moins actifs normalement dans les démarches collectives. Amener les parties prenantes plus loin de la CRÉ à participer de façon très active à plusieurs étapes aurait demandé un investissement beaucoup plus significatif. Aussi, la participation plus intensive des parties prenantes liées à la CRÉ et la participation moins intensive des autres sont relativement cohérentes avec les objectifs de la CRÉ. Elle souhaitait une appropriation du plan par l'équipe et les membres du CA. Pour les autres acteurs, les objectifs étaient plutôt de profiter de leurs connaissances pour alimenter le plan, de les amener à mieux connaître la CRÉ et à reconnaître la légitimité du plan. Cette reconnaissance aurait permis de favoriser la marge de manœuvre de la CRÉ pour porter des projets en développement régional. On peut considérer que ces objectifs ont été généralement atteints.

On peut soulever cependant certaines réflexions et critiques sur les étapes du processus. Comme nous l'avons noté, l'analyse a été réalisée en grande partie par l'équipe et le consultant. Le choix des processus a été peu propice au développement sur place par les parties prenantes d'une analyse collective portant sur les enjeux, la vision ou les stratégies. Par exemple, le choix de reproduire cinq fois la consultation empêchait d'arriver à une identification des enjeux par les parties prenantes. Il aurait fallu organiser un seul événement pour pouvoir réaliser un tel choix collectif. Dans tous les cas, ce genre d'exercice demande du temps. Il est relativement clair que toutes les parties prenantes n'étaient pas prêtes à participer à plusieurs journées de rencontres. Il

aurait cependant fallu investir plus de temps, si on avait voulu atteindre l'objectif de la CRÉ de renouveler la façon dont le milieu se voyait. Dans une approche participative et territoriale, il aurait été pertinent aussi que les parties prenantes participent au développement des stratégies, plutôt que d'en faire une question purement organisationnelle. Un répondant va même plus loin en disant que l'on aurait dû mettre plus de temps sur le développement de projets porteurs, plutôt que de travailler les enjeux.

À l'inverse de cette approche, un informateur critique la trop grande participation des parties prenantes dans l'identification des enjeux. Il aurait préféré avoir un plan plus concis. Il est relativement clair que l'approche participative génère une demande pour l'intégration des préoccupations de tous dans le plan. Néanmoins, les acteurs peuvent s'entendre sur un nombre limité d'enjeux. En Montérégie Est on voit une évolution vers un nombre plus limité d'enjeux malgré une participation large des parties prenantes. Aussi, il faut prendre en compte le contexte du manque de flexibilité des ministères dans le choix des enjeux et des stratégies retenues.

Au final, l'exercice visait plutôt le développement d'un outil interne de la CRÉ qu'une mobilisation large de l'ensemble des acteurs de la région pour sa mise en œuvre. Nous faisons donc face à une planification beaucoup plus organisationnelle que territoriale. Nous analysons plus en détail dans le prochain chapitre les implications de cette conclusion.

## CHAPITRE 6 - UNE PLANIFICATION ORGANISATIONNELLE ET TERRITORIALE

Le portrait et l'analyse de l'exercice de planification stratégique permettent de mettre en lumière la nature hybride, à la fois organisationnelle et territoriale, de la planification de la CRÉ. Cette nature hybride ayant un effet important sur le pilotage d'un tel exercice de planification, il nous apparaît important de clarifier la nature réelle de l'exercice de planification réalisé en Montérégie Est. Nous tentons de départager dans ce chapitre ce qui relève de la planification organisationnelle de ce qui relève de la planification territoriale. L'aspect territorial touchant la dynamique de l'ensemble des acteurs du territoire actifs dans le développement de la région, la planification territoriale fait référence à une planification réalisée par les acteurs de la région et mis en œuvre par ceux-ci. Nous explorons trois questions pour réaliser la distinction entre l'aspect organisationnel et l'aspect territorial :

- qui a piloté la démarche, les acteurs organisationnels ou territoriaux, et avec quels objectifs?
- qui a développé le plan stratégique?
- qui devait mettre en œuvre le plan?

La réponse à ces questions rencontre cependant un certain niveau de complexité du fait que la CRÉ est une organisation ayant une nature territoriale. Son conseil d'administration est composé d'acteurs du territoire, principalement des élus municipaux. Ses comités régionaux de concertation sont composés d'acteurs socioéconomiques du territoire. Sa mission en est une de développement territorial. Néanmoins, elle fonctionne comme une organisation avec un comité d'administration, un comité exécutif, une direction et des employés. Ses CRC sont ouverts aux différentes organisations intéressées à s'y impliquer, ce qui n'est pas le cas de son CA. La structure de pouvoir de son CA est figée par la loi (Québec, 2003) et ne peut évoluer en fonction de la

dynamique des acteurs du territoire. La gouvernance de la CRÉ ne permet pas une participation de toutes les organisations du territoire intéressées, par exemple celles des élus des municipalités de moins de 5000 habitants, ni une participation citoyenne.

La distinction entre les aspects organisationnels et territoriaux de la planification est très peu étudiée dans la littérature et elle est pertinente, car elle influence la façon de planifier. Un répondant souligne d'ailleurs que c'est une question que la CRÉ s'est posée : « Ça, c'est une question qu'on avait depuis le début. C'est-tu le plan de la CRÉ ou le plan de la région qu'on est en train de faire? » (E1) C'est une question qui est importante pour la planification d'organisations de développement comme la CRÉ, mais aussi comme les CLD ou les MRC.

Comme nous l'avons vu, le pilotage de la démarche a été le fait de la direction de la CRÉ, appuyé par le comité de suivi, le consultant et, dans une moindre mesure, le comité stratégique. Le comité de suivi étant composé essentiellement d'employés de la CRÉ et le comité stratégique de membres de son CA, on voit que le pilotage s'est réalisé de façon organisationnelle. Un pilotage territorial aurait impliqué la participation de différentes organisations au pilotage de la planification régionale. Il faut noter cependant que les membres du CA, impliqué sur le comité stratégique, proviennent de plusieurs organisations du territoire, principalement des municipalités. Cette composition ne reflète cependant pas la diversité des acteurs de la région, mais plutôt le rapport de pouvoir du CA de la CRÉ.

Vu la nature territoriale de la CRÉ, il faut observer plus en détail les objectifs identifiés par la CRÉ pour juger des aspects organisationnels et territoriaux du pilotage de la démarche. Sur les six objectifs identifiés, quatre sont des préoccupations de l'organisation CRÉ et deux peuvent être associés à des objectifs territoriaux. L'obligation provenant du MAMROT de réaliser un plan, la volonté d'avoir un plan pour justifier ses choix face aux acteurs du milieu, la mobilisation des

parties prenantes de la CRÉ et la volonté de mieux faire connaître son rôle aux différentes parties prenantes nous apparaissent comme des objectifs de l'organisation CRÉ. La volonté d'identifier les enjeux prioritaires de la région et de générer un renouvellement de la façon dont se voit et se projette le milieu sont plutôt des objectifs territoriaux. La nature territoriale de la CRÉ permet néanmoins d'atténuer cette distinction. Par exemple, plusieurs des parties prenantes de la CRÉ étant des organisations du territoire, la mobilisation de celles-ci peut être vue comme un processus plus territorial. Néanmoins, il faut voir que c'est la CRÉ et non les acteurs du territoire qui ont identifié ces objectifs.

La réalisation de l'exercice a impliqué les employés de la CRÉ ainsi que des acteurs plus ou moins proches de la CRÉ. Selon le consultant, l'exercice a été réalisé à la fois dans une perspective organisationnelle, comme un exercice de positionnement de la CRÉ, et dans une perspective territoriale, comme un exercice d'analyse de la région (voir la figure 4 sur les aspects organisationnels et territoriaux de la planification, p. 51).

La figure 4 met en lumière que l'exercice d'analyse qui a mené à l'identification des 22 enjeux de la région s'est réalisé dans une perspective territoriale. Que ce soit les employés de la CRÉ, le consultant ou les acteurs du territoire qui la réalisait, l'analyse visait à identifier les enjeux prioritaires du territoire (du moins jusqu'à la priorisation des enjeux). De l'autre côté, les aspects sociopolitiques, liés à la démarche et contrôlés par la CRÉ, visaient essentiellement le positionnement de la CRÉ par rapport à sa mission, les attentes et intentions de ses dirigeants et par rapport aux autres acteurs du territoire. Néanmoins, l'aspect de positionnement organisationnel a pris le pas sur la perspective territoriale dans l'analyse à partir du diagnostic. La priorisation des enjeux a été réalisée, essentiellement, par le CA de la CRÉ et les élus du territoire. L'analyse des stratégies et leur priorisation ont été réalisées par l'équipe de la CRÉ, incluant la

direction. La priorisation des enjeux s'est donc fait au niveau stratégique de l'organisation CRÉ, son CA, et la définition et la priorisation des stratégies au niveau opérationnel, par les employés de la CRÉ.

Le plan est réalisé dans une perspective de mise en œuvre par la CRÉ. Ce n'est pas le plan de l'ensemble des acteurs de la région, c'est le plan de la CRÉ pour la région. Ainsi, la mise en œuvre du plan n'est pas pensée dans une perspective régionale ou plusieurs acteurs prendraient la responsabilité d'une partie du plan. Néanmoins, cela n'en fait pas pour autant une mise en œuvre organisationnelle, puisque la CRÉ entend mobiliser plusieurs organisations pour la mise en œuvre du plan. Évidemment les municipalités, membres principaux de son CA, auraient pu être des partenaires de la mise en œuvre du plan. Les acteurs socioéconomiques pour leur part auraient été mobilisés à travers les CRC. Ces comités auraient eu la responsabilité de mettre en œuvre les aspects du plan rejoignant leurs enjeux. De plus, à travers des appels à projets la CRÉ aurait pu mobiliser d'autres organisations du territoire. Néanmoins, il faut voir la différence entre la responsabilisation de plusieurs organisations dans la mise en œuvre d'un plan territorial et la mobilisation de partenaires par une organisation pilotant la mise en œuvre d'un plan pour la région. La présence d'une gouvernance représentative des acteurs du territoire est essentielle pour une mise en œuvre partagée d'un plan territorial. C'est assurément dans la mise en œuvre de certains aspects du plan par les CRC que l'on aurait retrouvé une gouvernance plus territoriale avec plusieurs organisations se responsabilisant de celle-ci.

Au final, on peut voir que la CRÉ de par son positionnement comme seule organisation responsable du développement de la région pouvait difficilement participer au développement d'un plan territorial. L'absence d'institutions agissant au niveau régional dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou du développement économique ou environnemental ne permettait pas

une telle collaboration. Aussi, la gouvernance, figée par la loi, de la CRÉ ne lui permettait pas d'avoir un CA qui aurait été réellement représentatif des organisations actives en développement dans la région. Elle ne pouvait donc pas développer à l'interne une réelle dynamique territoriale. Le seul espace régional où les organisations du milieu pouvaient développer une gouvernance territoriale était les CRC de la CRÉ. Dans cette situation, nous sommes mieux à même de comprendre le choix de la CRÉ de faire un plan stratégique en priorisant les enjeux et les stratégies qu'elle entend mettre en œuvre comme organisation.

## **CHAPITRE 7 - LES EFFETS DE L'EXERCICE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS**

Cette recherche s'intéresse à l'effet de l'exercice de planification en Montérégie Est sur le développement régional par l'entremise de son effet sur les parties prenantes. Les effets de l'exercice de planification ont été analysés en termes de développement des capacités des parties prenantes. En se basant sur le discours des acteurs, cette analyse permet de faire ressortir les différents effets de l'exercice identifiés par ceux-ci en termes de développement de capacités. Elle permet de mettre en évidence les différents processus, principalement sociopolitiques, qui jouent un rôle dans le développement des capacités. Nous présentons dans un premier temps le cadre d'analyse utilisé, soit celui du développement des capacités<sup>15</sup>.

### **7.1 LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS**

Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur l'analyse des capacités des parties prenantes de l'exercice de planification en Montérégie Est à mettre en œuvre le plan stratégique. Il nous semble que ce sont les capacités les plus pertinentes pour répondre à la question de recherche, soit le lien entre l'exercice de planification et le développement de la région à travers ses effets sur le développement des capacités des différentes parties prenantes. Le développement des capacités varie selon les parties prenantes à l'exercice (voir tableau 1, p. 79).

Dans une perspective multiniveaux (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999) de l'analyse des capacités, les capacités peuvent être développées par les individus, par des groupes d'individus (parties prenantes), par des organisations ou par des systèmes, dans le cas à l'étude des réseaux de parties prenantes.

---

<sup>15</sup> Ce chapitre est une version bonifiée d'une analyse réalisée par Prévost, Verreault et Lussier (2015).

Il faut voir que chaque individu profite de façon individuelle de sa participation à la démarche de planification en termes de développement de ses connaissances et de ses compétences. Ce développement dépend de ses connaissances et compétences initiales (ex. niveau de connaissance du rôle de la CRÉ), de son intérêt dans la démarche et de son niveau d'implication dans les activités. Les apprentissages sont toujours liés à un état initial où la personne possède ou non ces connaissances ou compétences. Celles-ci peuvent donc être initiées si la personne n'en possède pas du tout, développées si la personne en possède un peu, ou non développées si la personne les possède déjà complètement. La capacité (individuelle, collective, organisationnelle, systémique) est analysée comme un intrant et un extrant (effet) de l'exercice de planification.

Le développement des capacités des parties prenantes, pour sa part, est compris comme l'agrégation systémique des compétences de ses membres. Le développement des capacités du système est analysé comme une agrégation systémique des capacités des parties prenantes. Il faut comprendre aussi la capacité comme un potentiel ou comme un capital. Cela est particulièrement important dans le cadre de cette analyse, car l'exercice de planification n'amène pas les parties prenantes dans l'action de développement. Elle les prépare à l'action.

## **7.2 LA CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN STRATÉGIQUE**

La capacité à mettre en œuvre le plan stratégique implique un ensemble de capacités interreliées. Plusieurs des capacités qui ont été développées par les parties prenantes au cours de l'exercice de planification en Montérégie Est peuvent contribuer au développement de cette capacité systémique :

- la capacité à analyser la situation régionale,
- la capacité à adopter une perspective régionale,

- la capacité à s’engager dans la mise en œuvre du plan,
- la capacité à travailler en collaboration,
- et la marge de manœuvre ou capacité d’action de la CRÉ.

Nous analyserons dans un premier temps ces différentes capacités. Puis, nous regarderons plus en détail lesquelles sont développées par chaque partie prenante. Nous nous intéresserons par la suite aux processus, en particulier sociopolitiques, ayant contribué au développement de ces capacités.

### **7.2.1 CAPACITÉ D’ANALYSE DE LA SITUATION RÉGIONALE**

L’exercice de la planification stratégique en Montérégie Est a permis aux individus de développer leurs connaissances et leur compréhension de la région. Ce développement est passé par la participation à la production de documents et d’analyses, la lecture de ces documents et par des activités d’échanges entre les participants.

La réalisation d’un portrait, d’un bilan et d’un diagnostic a mené au développement de documents permettant de mieux connaître la région. Une répondante souligne que cela a permis de développer une : « Meilleure connaissance du territoire [...] Juste le portrait pour nous ç’a été quand même assez intéressant de savoir tout ce qui se faisait. On ne le savait pas, ça n’avait jamais été fait. » (E4) Ces analyses ont généré des documents de références sur la région. La participation de la direction, de l’équipe et des comités à la réalisation de ces documents leur a permis de s’approprier ces connaissances et de développer leur compréhension, comme le souligne un répondant : « Vraiment ça m’a ouvert les yeux, juste de faire et de lire tous les documents d’analyse du territoire [...] j’ai appris énormément ». (E4)

La réalisation d'activités d'appropriation et de bonification de ces documents lors des groupes de discussions et des consultations a permis aux différentes parties prenantes d'en prendre connaissance. Les échanges qui ont eu lieu lors de ces activités sont aussi au cœur du développement de la connaissance et de la compréhension de la région par les parties prenantes. Échanger en face à face avec des gens qui ont des réalités différentes des nôtres permet de développer la connaissance et la compréhension de la région. L'animation peut faciliter des échanges propres à favoriser ce développement, par exemple par l'utilisation de tables mixtes regroupant des gens d'horizons différents. Le comité stratégique a aussi été un lieu d'échange sur les enjeux de l'organisation et du territoire. À travers ces échanges, les participants ont développé une compréhension plus riche de l'organisation et de la région, parce qu'ils possédaient des champs d'expertise diversifiés (ex. CMM, aménagement, agriculture, développement social).

L'utilisation du cadre conceptuel du capital stratégique (Yorn, Lussier, Prévost, 2008) pour la réalisation du diagnostic a favorisé une prise de conscience des atouts du territoire. L'exercice de planification a permis aussi aux participants de mieux se connaître (ex. comprendre la réalité d'un élu ou d'un planificateur urbain). Elle a amené certains participants à mieux comprendre la dynamique entre les acteurs (CRÉ, CLD, MRC, etc.) du territoire, comme le souligne un répondant :

ça m'a permis aussi de qualifier c'était quoi l'espèce de synergie qu'il y avait et qui est propre à la CRÉ de la Montérégie Est [...] J'ai pu faire des constats moi par rapport à cette dynamique-là qui existe entre les différents intervenants au cours de ces consultations. (E6)

Elle a permis aussi à certains de mieux connaître la dynamique de concertation et de développement du territoire, comme le note un répondant : « pour moi personnellement et professionnellement ç'a été très enrichissant de passer par ce processus là parce que j'ai pu comprendre davantage les différents mécanismes de concertation ou de développement régional. » (E6)

Des répondants soulignent que c'est la possibilité de prendre du recul par rapport à sa situation pour discuter de la région qui favorise le développement de cette capacité. La participation à l'exercice amène les participants à prendre un moment pour s'intéresser à la région dans son ensemble, ce qui leur permet de développer une compréhension plus riche de celle-ci.

Les individus réalisent des apprentissages qui leur permettent de développer leur capacité d'analyse de la réalité régionale. Le développement des capacités des individus permet d'améliorer la capacité collective d'analyse de la situation régionale. Cette capacité d'analyse est utile pour la planification, mais aussi pour la mise en œuvre du plan stratégique.

### **7.2.2 CAPACITÉ À ADOPTER UNE PERSPECTIVE RÉGIONALE**

La participation à l'exercice de planification en Montérégie Est a pu favoriser le développement d'un point de vue plus global sur la région. Il faut reconnaître, comme le nomme un répondant, que « penser régionalement ce n'est pas quelque chose qui est naturel, qui se fait facilement ». (E3) L'exercice a permis de présenter un point de vue régional. Il a pu amener les participants à développer et même à adopter ce point de vue régional, de comprendre, comme le souligne un répondant, comment le développement de la région peut profiter à chacun : « De savoir que si tout le territoire se développe, tout le monde y trouve son compte sur des sujets différents, à des temps différents ». (E10)

L'animation d'activités de réflexion collective et d'échanges sur la réalité de la région (en particulier l'activité de diagnostic lors des consultations) peut amener les acteurs à sortir temporairement de leur spécificité (réalité sectorielle, intérêts sectoriels) pour adopter une perspective plus globale, comme le souligne un répondant : « Les gens sont arrivés et ils ont dit regarde là on sort du bain puis on regarde comme il faut tout ce qui nous entoure parce que

quand tu es dedans, tu ne le vois pas. » (E5) Ainsi, l'exercice permet aux participants de prendre un moment de recul par rapport à leur situation.

Les échanges peuvent amener les participants ayant des intérêts plus locaux à voir que des acteurs dans d'autres MRC ont les mêmes problèmes. Ils peuvent permettre aussi aux personnes provenant d'un secteur d'activité de mieux comprendre d'autres secteurs et de voir des similarités. Les échanges en face à face favorisent une ouverture d'esprit chez les participants comme le présente un répondant : « on a bien beau leur dire sur papier, mais quand on est confronté à quelqu'un qui dit hey c'est pour ça que ça existe ou il y a tel problème qui s'en vient [...] ça a beaucoup d'impact là. » (E4) Les techniques d'animation, par exemple des tables d'acteurs de plusieurs secteurs, peuvent aussi favoriser l'élargissement de la perspective des individus, tel que le rapporte un répondant : « avoir des tables qui étaient multisectorielles entre autres, de sortir les gens un peu de leur zone de confort habituelle aussi ou des partenaires habituels avec qui ils sont habitués de parler, d'échanger pour essayer [...] d'élargir les horizons des gens sur la table. (E1)

Dans le même ordre d'idée, la participation à une démarche de planification régionale peut stimuler le développement du sentiment d'appartenance à la région. Le développement d'une perspective régionale peut être soutenu par une compréhension de l'intérêt de chacun à travailler pour la région, mais aussi par le désir des individus de voir se développer cette région.

La participation à l'exercice peut favoriser le développement d'une capacité à adopter une perspective régionale, mais il faut plus que la participation à une activité pour développer cette capacité. L'effet de ces activités est temporaire, car les participants retournent rapidement dans leurs organisations, dans leurs dossiers avec leurs réalités et leurs enjeux. Il est possible que l'exercice favorise le développement de cette capacité de façon plus importante chez les membres

du CA de la CRÉ, qui participent déjà à la gestion d'une organisation régionale. Une répondante souligne que les CRC sont des espaces qui permettent le développement d'une réflexion sur une base régionale et le développement d'une perspective régionale de façon plus marquée que l'exercice de planification : « je pense que pour amener vers une pensée plus régionale c'est beaucoup les comités régionaux de concertation. C'est plus concret comme processus régional pour travailler de façon CRÉ. » (E3)

On voit aussi le lien entre la capacité d'analyse de la situation régionale et la capacité à adopter une perspective régionale. Une meilleure compréhension de la réalité régionale facilitant le développement de la volonté de travailler dans une perspective régionale. La capacité à adopter une perspective régionale est importante pour la mise en œuvre du plan stratégique.

### **7.2.3 CAPACITÉ À S'ENGAGER DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN**

L'exercice de planification du PQDD 2013-2018 a permis de stimuler le développement de la capacité des parties prenantes à s'engager dans la mise en œuvre du plan stratégique. L'exercice a eu un effet mobilisateur. La participation des parties prenantes aux discussions et aux décisions collectives les a amenées à s'approprier le plan stratégique et à adhérer à celui-ci. Cette adhésion au contenu du plan est une condition à l'engagement des parties prenantes dans sa mise en œuvre.

Concernant l'équipe, leur participation à toutes les étapes de l'exercice a permis leur appropriation et leur adhésion au plan qu'ils devront mettre en œuvre. Un répondant note qu'il « fallait qu'ils comprennent absolument toute la démarche » et que « Si on était arrivé avec un plan d'action, le plan quinquennal tout mâché, ils n'auraient pas adhéré. » (E11) Leur participation leur a ainsi permis de comprendre les choix des membres du CA au niveau de la priorisation des enjeux et de les expliquer dans leurs CRC.

La démarche de planification visait aussi la mobilisation des dirigeants de la CRÉ pour qu'ils s'approprient le plan et y adhèrent. Leur adhésion au plan est stratégique, car ce sont eux qui pourront arrimer ou non les choix stratégiques de la CRÉ au contenu du plan. Leur participation aux différentes activités (groupes de discussions, consultations, activité de priorisation) a permis cette appropriation et cette adhésion. La formation du comité stratégique visait aussi la mobilisation de certains administrateurs de la CRÉ afin qu'ils adhèrent au plan et en deviennent les porteurs, comme le note un répondant :

ces gens-là vont devenir à quelque part des ambassadeurs du plan. Donc de les intégrer dans la démarche comme ça, ils vont être importants même pour les suites. Ils vont devenir des porteurs de ce plan-là. Plus qu'ils se l'approprient, plus que ça va être facilitant après. (E1)

Les répondants soulignent l'importance du leadership de la direction de la CRÉ, dans la mobilisation des parties prenantes liées à la CRÉ. La préoccupation de la direction pour leur participation et son engagement à chacune des étapes de l'exercice a été mobilisatrice pour ces parties prenantes.

Une participation ponctuelle à une démarche de planification ne permet pas une appropriation du plan. C'est à travers une participation répétée qu'on peut atteindre un certain niveau d'appropriation. La diffusion du plan peut cependant permettre à des gens ayant peu ou pas participé à la démarche de s'approprier le plan. Une répondante avance que les acteurs locaux ne se sont pas encore approprié le plan, car le niveau de diffusion n'a pas été suffisant suite à la réalisation du plan : « C'est toujours la question d'avoir un beau plan, mais après ça faire connaître son plan puis pour que les gens se l'approprient aussi. On n'est pas encore, je pense, rendu à l'étape où les gens se sont approprié le nouveau plan stratégique en développement durable de la CRÉ. » (E3)

Les gens adhèrent au plan si leurs préoccupations ou leurs enjeux s’y retrouvent. La participation des parties prenantes favorise l’intégration de leurs préoccupations dans le plan stratégique. Elle leur permet aussi de comprendre les choix collectifs qui retiennent ou non l’ensemble de leurs préoccupations. Au-delà de l’intérêt restreint, la participation à l’exercice de planification favorise, comme nous l’avons vu plus haut, l’adoption d’une perspective régionale et le désir de développer la région. L’intégration des intérêts des acteurs et leur adoption d’une perspective plus régionale favorisent leur engagement dans la mise en œuvre du plan.

La crédibilité de l’exercice est importante pour favoriser l’adhésion au résultat de celui-ci, le plan stratégique. La reconnaissance de la légitimité du pilotage de l’exercice, la participation effective des parties prenantes et la transparence de l’analyse et de la priorisation sont des éléments qui favorisent cette crédibilité.

L’exercice a permis à la CRÉ de se doter d’un énoncé de vision, mais il ne semble pas que cela ait mené à l’adhésion forte des parties prenantes à une vision commune. Un seul répondant a parlé d’un élément de cet énoncé de vision avec enthousiasme. (E5) Une vision partagée du changement souhaité dans la région peut être un élément favorisant l’engagement des parties prenantes.

La production du plan a été ressentie comme un succès par certains participants. Un répondant avance que la production du plan a apporté : « la satisfaction de savoir que de travailler ensemble on est capable d’arriver à quelque chose de satisfaisant. » (E10) Les succès collectifs sont importants pour générer et maintenir l’engagement des parties prenantes.

L’engagement des parties prenantes peut varier en intensité. Nous soulevons ici deux aspects de cette question. Premièrement, la participation à l’exercice de planification permet d’approfondir l’intégration de certains acteurs à l’organisation CRÉ et plus largement au réseau

des acteurs régionaux. Par exemple, la participation au comité stratégique a permis à de nouveaux dirigeants de la CRÉ de prendre leur place. Pour des acteurs nouveaux ou peu engagés, leur participation à l'exercice a pu leur permettre d'approfondir leur intégration, par l'acquisition de connaissance sur la région, sur la CRÉ, mais aussi par le réseautage avec les autres parties prenantes. L'intégration des acteurs à la dynamique collective est une condition à leur engagement dans la démarche collective. Deuxièmement, à l'autre extrémité de l'intervalle de l'engagement, la participation à l'exercice a permis de développer le leadership de certains membres du CA dans la mise en œuvre du plan.

L'adhésion au plan et l'engagement des acteurs dans sa mise en œuvre sont des effets temporaires de l'exercice de planification. On doit par la suite se référer au plan pour maintenir cette adhésion et cet engagement, comme le note une répondante :

il faut vraiment se l'approprier puis pour se l'approprier il faut s'y référer, puis il faut que ça soit continuellement que ça soit mis de l'avant puis qu'on ait des aides mémoires puis des "flash-back" du plan assez fréquemment parce que c'est très facile de l'oublier. (E3)

La capacité à adhérer et à s'engager des parties prenantes est une condition essentielle de la capacité collective de mise en œuvre du plan.

#### **7.2.4 CAPACITÉ À TRAVAILLER EN COLLABORATION**

La participation à l'exercice de planification a permis de développer les liens entre les participants et entre les parties prenantes. Ces liens favorisent la collaboration. L'exercice a aussi permis d'identifier des priorités de développement et de développer la connaissance de ce que fait la CRÉ qui sont des éléments importants pour la collaboration dans la mise en œuvre du plan.

L'exercice de planification a permis de développer des aptitudes à la planification collective, et plus largement au travail collectif, par exemple apprendre à écouter les autres et

accepter qu'on doive prendre le temps de discuter, comme le souligne un répondant : « ce n'est pas mon fort le consensus, mais que j'ai appris à me discipliner, à écouter puis à dire OK on va prendre une décision. » (E7) Elle permet aussi d'apprendre à analyser et prioriser collectivement.

Au niveau de l'équipe, l'exercice de planification a eu un impact important : « L'équipe a été comme soudée. [...] ça nous a vraiment unis autour d'un objectif commun. » (E11) L'implication de l'équipe dans ce projet collectif a été très bonne pour l'esprit d'équipe. C'est l'implication comme groupe à toutes les étapes de l'exercice qui a permis de développer cette dynamique collective. L'exercice de planification a aussi permis de développer une volonté de maillage entre les dossiers, pour ne pas travailler en silo. Il y a des maillages plus évidents comme le projet des Montérégiennes ou entre l'économie sociale et l'environnement. L'exercice a permis de voir les maillages qui existaient et les opportunités de maillage et de développer une meilleure connaissance du travail et des dossiers des autres conseillers., comme le note une répondante :

Ça nous a aidés à voir aussi les maillages existants consolidés et les opportunités de maillage. Puis ç'a aidé, tant qu'à moi, le travail entre nos deux sphères dominantes là, le social puis l'environnement de la CRÉ, essayer justement que le personnel, les autres conseillers, conseillères sachent un peu ce qu'on fait puis pour nous de savoir un peu plus en détail ce qu'ils font aussi. Ç'a aidé beaucoup au maillage puis à l'esprit d'équipe. (E2)

Pour les autres parties prenantes, leur participation leur a permis de mieux se connaître et se réseauter. Aussi, l'exposition à des réalités différentes et des points de vue divergents, permet aux participants de mieux comprendre les réalités et points de vue de leurs partenaires ou partenaires potentiels. Cela peut faciliter la collaboration intersectorielle. Rappelons aussi l'effet d'intégration des partenaires, en particulier des nouveaux partenaires, dans les réseaux.

Sur le plan plus général, la démarche a permis de développer une cohésion entre les parties prenantes en construisant un consensus sur les priorités de développement de la région. Il

est possible néanmoins que le résultat ne satisfasse pas l'ensemble des parties prenantes. Par exemple, certains élus et des membres de l'équipe n'étaient pas complètement satisfaits des priorités identifiées lors de l'activité de priorisation. Cependant, il semble que les parties prenantes se soient ralliées au plan final. L'identification de priorités communes favorise l'émergence ou l'approfondissement de collaboration autour de celles-ci.

Concernant la collaboration entre la CRÉ et ses partenaires, il semble que l'exercice n'a pas amené d'évolution dans sa relation avec les MRC et les CLD. Cette relation évolue plutôt à travers la gestion commune de projets concrets. Néanmoins, l'exercice a permis aux partenaires de mieux connaître la CRÉ et son rôle. Il existe dans le milieu beaucoup de méconnaissance de ce que fait la CRÉ. La démarche, et en particulier les consultations, a permis de faire connaître ou de rappeler le rôle de la CRÉ. Une répondante souligne que : « Les questions qui étaient posées permettaient de croire qu'ils nous connaissaient moins puis toutefois après la rencontre je sentais que là ça l'avait cheminé et positivement. » (E2) Aussi, elles ont permis de prendre le pouls de l'adhésion des partenaires aux principes et aux valeurs de la CRÉ, à son utilité et à son rôle dans le milieu. Une intervenante exprime qu'« Au niveau aussi de l'adhésion des partenaires ça je ne pensais pas que c'était si fort que ça. J'ai été agréablement surprise. » et « On l'a vu ils connaissaient quand même déjà des choses qu'on faisait, ils nous ont enligné sur ce que la CRÉ pouvait jouer comme rôle ça c'est quand même assez intéressant ». (E11) La connaissance de la CRÉ et de son rôle par les partenaires de la région est une condition qui facilite leur collaboration aux actions de la CRÉ. Une répondante avance que l'activité de planification peut être vu comme une invitation à la collaboration entre la CRÉ et les acteurs de la région : « c'était l'opportunité de dire à ces acteurs-là ben c'est donnant-donnant là, venez nous dire sur quoi vous aimeriez qu'on travaille puis on est là pour faire équipe. » (E2)

La participation à l'exercice de planification semble avoir permis de développer certaines conditions au travail en collaboration, comme le réseautage, des priorités partagées et une connaissance de la CRÉ. Seul l'équipe de la CRÉ qui a expérimenté l'exercice de planification comme un projet collaboratif a réellement développé sa capacité à travailler en collaboration. La capacité à travailler en collaboration est une condition à la mise en œuvre collective du plan stratégique régional.

### **7.2.5 MARGE DE MANŒUVRE ET CAPACITÉ D'ACTION DE LA CRÉ**

La capacité d'action de la CRÉ est liée à la marge de manœuvre qu'elle possède dans la région. Cette marge de manœuvre dépend de la légitimité que la CRÉ réussit à acquérir auprès des acteurs du milieu, à la bonne connaissance du rôle de la CRÉ et à des orientations partagées par le milieu. Le sérieux de l'exercice de planification a permis de renforcer la crédibilité de la CRÉ et de développer un certain consensus par rapport à son action sur le territoire. Comme nous l'avons vu plus haut, l'exercice a permis d'informer les parties prenantes des rôles de la CRÉ. Cela a permis de changer certaines perceptions de la CRÉ comme une organisation qui ne fait rien ou qui gaspille de l'argent.

L'exercice a abouti au développement d'un consensus entre les acteurs sur les priorités de la région. Comme organisation publique la CRÉ doit toujours prendre en compte les intérêts des parties prenantes du territoire avant d'agir. Le consensus sur les orientations de développement de la région apporte une légitimité aux actions de la CRÉ. Celle-ci peut difficilement se positionner sur des dossiers qui ne font pas consensus parmi les acteurs (ex. PMAD ou le développement de l'autoroute 30 vs celui de l'autoroute 35). Le consensus donne une marge de manœuvre, un pouvoir d'action à la CRÉ. Les choix de la CRÉ qui sont arrimés au plan stratégique n'ont pas besoin

d'être défendus sur la place publique. Ce consensus donne une base solide à la CRÉ pour la concertation, le financement et le développement de projets.

Un répondant souligne que le développement du plan stratégique n'a pas permis d'améliorer le positionnement de la CRÉ dans la région. Selon lui, il aurait été beaucoup plus important d'identifier les dossiers qui pourraient servir de moteurs pour la CRÉ et de bien positionner la CRÉ par rapport aux autres acteurs de développement de la région. (E6) Ce positionnement aurait renforcé la capacité de la CRÉ à porter le plan.

La capacité d'action de la CRÉ est essentiellement à la capacité de mise en œuvre du plan stratégique, car la CRÉ est le leader de la mise en œuvre de ce plan.

#### **7.2.6 CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN STRATÉGIQUE**

La capacité à mettre en œuvre le plan stratégique de la CRÉ peut être vue comme la capacité la plus pertinente développée, du moins en partie et temporairement, par les différentes parties prenantes par l'entremise de l'exercice de planification. Les différentes capacités identifiées plus haut peuvent être comprises comme les éléments constitutifs de la capacité à mettre en œuvre le plan stratégique. Et cela autant dans une perspective de développement des capacités des individus, des parties prenantes et du système.

Il nous est apparu pertinent de présenter sous forme de tableau les différents processus liés à l'exercice de planification et leurs effets. Il faut comprendre le tableau comme une chaîne de résultats, partant des processus initiaux, principalement liés à la participation, mais pas seulement. Ces processus génèrent des effets qui combinés permettent le développement de capacités.

**TABLEAU 2 : PROCESSUS GÉNÉRANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN**

Participation (et autres)	Processus/effet	Effets intermédiaires	Capacités intermédiaires	Capacité finale
Réaliser des analyses	Analyse	Meilleure connaissance et compréhension de la région	Capacité d'analyse de la situation régionale	Capacité de mise en œuvre du plan  (en outre par la capacité à arrimer ses actions sur le plan)
Prendre connaissance des analyses	Appropriation			
Échanger avec d'autres sur les analyses	Exposition à la diversité des réalités et des opinions			
Prendre un temps pour réfléchir à la région	Exposition à un point de vue régional	Développement du sentiment d'appartenance et compréhension des intérêts communs	Capacité à adopter une perspective régionale	
	Sortir temporairement de sa spécificité			
Participation aux discussions et aux décisions (dans un exercice crédible)	Intégration des intérêts des parties prenantes	Appropriation et adhésion au plan Intégration des acteurs dans le réseau Développement d'un leadership	Capacité à s'engager	
	Compréhension et légitimité des décisions			
Diffusion du plan (pas participation)		Appropriation et adhésion au plan		
Échanges formels et informels	Réseautage entre les participants			
Participation à un projet collectif	Collaboration	Meilleure compréhension des maillages existants et potentiels	Capacité à travailler en collaboration	
Planification (pas participation)	Identification de priorités régionales	Cohésion et coordination autour de différents objets d'action		
Présentation du rôle de la CRÉ (pas participation)		Meilleure compréhension du rôle de la CRÉ	Capacité d'action de la CRÉ	
Planification (pas participation)	Identification de priorités régionales	Consensus régional autour des orientations		
Crédibilité de l'exercice (pas participation)		Crédibilité de la CRÉ		

### **7.3 LA CAPACITÉ DES PARTIES PRENANTES À METTRE EN ŒUVRE LE PLAN**

Les capacités réellement développées varient selon les différentes parties prenantes de l'exercice de planification en Montérégie Est. Nous présentons dans la section ci-dessous quelles capacités ont été développées par les différents groupes.

#### ***ACTEURS DU MILIEU***

Les acteurs de la région sont les différents organismes intervenants au niveau local et régional. La CRÉ considère comme ses partenaires plus spécifiquement les organismes faisant partie de ses différents comités régionaux de concertation, mais nous reviendrons sur ceux-ci plus loin. Les acteurs non membres des CRC ont pu participer aux consultations. On ne peut pas penser que cette participation leur ait permis de développer de grandes capacités en lien avec la mise en œuvre du plan stratégique. Il est possible que certains acteurs aient amélioré leur capacité d'analyse de la situation régionale ou leur capacité à adopter une perspective régionale. Cette participation a pu leur permettre de mieux connaître la CRÉ et à se rapprocher d'elle. Ces effets sont dans tous les cas temporaires, s'ils ne sont pas suivis d'autres activités permettant leur développement.

#### ***ÉLUS DES PETITES MUNICIPALITÉS***

Les élus des municipalités de moins de 5 000 habitants ont été invités à participer à un groupe de discussion, aux consultations et certains ont même été invités à l'activité de priorisation. Quelques membres de ce groupe ont participé de façon assez intensive, mais il représente une petite proportion du groupe. On ne peut donc pas s'attendre avec une aussi faible participation à ce que cette partie prenante ait développé de grandes capacités à mettre en œuvre le plan stratégique. Il est possible comme pour les acteurs du milieu que certains élus aient

développé leur capacité d'analyse de la situation régionale, leur capacité à adopter une perspective régionale ou leur capacité à collaborer avec la CRÉ.

### ***MEMBRE DES CRC***

Les membres des comités régionaux de concertation ont participé aux consultations. Les coprésidents des CRC sont aussi membres du CA, donc certains membres ont pu participer à d'autres activités (groupes de discussion et activité de priorisation). L'exercice a pu permettre à certains membres de développer des capacités. Un intervenant avance que la démarche n'a pas changé grand-chose dans son CRC : « Ben nous on a continué à cheminer dans notre CRC à nous [...]. On s'est comme refocussé sur ce qu'on a à faire ». (E3) Un autre intervenant pense que les effets se feront sentir à moyen terme. (E2)

Les CRC sont accompagnés par des conseillères et des conseillers, ceux-ci sont porteurs des préoccupations de la CRÉ, entre autres l'arrimage des actions du CRC avec le plan stratégique de la CRÉ. Une rencontre a eu lieu avec chacun des CRC suite à l'exercice de planification pour présenter celui-ci et voir à l'arrimage. Les conseillers développent leurs plans d'action qu'ils doivent arrimer aux actions des CRC, mais aussi au plan stratégique de la CRÉ. Ce sont aussi les conseillers qui peuvent porter des préoccupations de collaboration entre les CRC.

Une rencontre des coprésidents des CRC suite à l'adoption du plan stratégique, a permis à ceux-ci de se l'approprier. La rencontre visait à identifier quel CRC s'occuperait de quelle partie du plan stratégique. Elle visait aussi à identifier des collaborations possibles entre les CRC. Les coprésidents des CRC ont pu développer des capacités d'arrimage et de collaboration grâce à cette activité.

## **MEMBRES DU CA**

Lors du plan antérieur, il n'y avait pas eu d'implication du CA dans la démarche et l'équipe avait dû refaire son travail pour permettre au CA de prioriser. Cette fois-ci les membres du CA ont été impliqués dès le départ. Ils ont participé à toutes les activités de l'exercice (groupe de discussion, consultations, activité de priorisation) et certains membres ont même fait partie du comité stratégique. Ils sont un des groupes qui a le plus participé à la démarche et on peut penser qu'ils sont un des groupes qui en a le plus profité en termes d'apprentissages et de développement de capacités permettant de mettre en œuvre le plan stratégique. Ces capacités allant de l'analyse de la situation régionale à la mise en œuvre du plan stratégique.

Un intervenant souligne qu'il y a eu une certaine mobilisation des élus autour de la mise en œuvre du plan. Par exemple, lors de la préparation du forum de suivi du plan stratégique plusieurs élus ont demandé à ce qu'il soit reporté, car ils n'étaient pas disponibles. Une répondante souligne que :

Le fait qu'ils veulent s'impliquer au forum, pour nous ça été une preuve, une démonstration qu'ils adhéraient. Ils disaient attendez nous. Nous autres on le faisait sans eux puis on les invitait et c'était tout, mais non, ils voulaient faire partie intégrante de la démarche. (E11)

## **ÉQUIPE**

Les membres de l'équipe ont participé collectivement et individuellement au pilotage de la démarche et à sa réalisation. Cette participation leur a permis de comprendre la démarche, de s'appropriier le plan et d'y adhérer. Cette participation a eu comme effet aussi de renforcer les liens entre les membres de l'équipe. La volonté de la direction d'aller dans ce sens et son implication dans la démarche ont permis cette mobilisation. De plus, la démarche ne s'est pas arrêtée avec la réalisation du plan, mais elle a continué avec l'implantation d'une gestion axée sur les résultats. Cette gestion amène les membres de l'équipe à arrimer leurs plans d'action avec le

plan stratégique. Elle amène aussi les conseillers à faire le pont entre le plan stratégique de la CRÉ et ceux des CRC. Les membres de l'équipe ont développé, à différents niveaux, l'ensemble des capacités identifiées plus haut.

### ***DIRECTION***

La directrice et la directrice adjointe ont été les personnes les plus impliquées dans la réalisation de l'exercice. Ce sont elles qui ont souhaité réaliser une démarche en faisant participer les différentes parties prenantes (CA, équipe, partenaires, etc.). C'est grâce à leur implication et leur leadership que les parties prenantes se sont engagées dans la démarche. Elles en ont tiré plusieurs apprentissages et développé leurs capacités en vue de la mise en œuvre du plan. Lors de la démarche, elles ont bénéficié d'un coaching du consultant afin de développer leur capacité stratégique de mise en œuvre du plan. Ce dernier leur a aussi fourni un rapport de recommandations sur les éléments à prendre en compte pour cette mise en œuvre. La direction a choisi de s'engager dans cette mise en œuvre. Elle a d'ailleurs embauché une ressource compétente en gestion axée sur les résultats pour accompagner l'équipe dans ce processus.

## **7.4 LES APPRENTISSAGES DES RÉPONDANTS**

L'analyse qui précède se base sur ce que les répondants ont dit des apprentissages qu'ils ont faits et qu'ils ont observés. Lorsque questionnés sur leurs apprentissages, les intervenants ont surtout nommé des apprentissages liés à la capacité d'analyse de la situation régionale. Ils ont parlé d'une meilleure connaissance du territoire, de ses forces, de ses faiblesses. Ils ont aussi nommé des apprentissages en lien avec la réalité que vivent les acteurs, tels que comprendre la réalité d'un élu, d'un planificateur urbain, ou avec la dynamique des acteurs du territoire. Ils ont soulevé aussi des apprentissages par rapport au développement régional, entre autres de

comprendre l'impact d'une réalité territoriale ou socioéconomique sur les perceptions et les relations entre les acteurs.

## **7.5 LES PROCESSUS SOCIOPOLITIQUES DE L'EXERCICE ET LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS**

La réalisation de l'exercice de planification participative de la CRÉ Montérégie Est a mis en interaction une diversité de parties prenantes dans des espaces de participation afin de réaliser certaines activités de planification. Cela a permis la réalisation d'apprentissages et le développement de capacités individuelles et collectives. Nous avons vu dans les sections précédentes comment différents processus ont permis le développement de capacités en Montérégie Est. Nous analysons maintenant comment chacun de ses processus est impliqué dans le développement de ces capacités. C'est principalement les aspects sociopolitiques de l'exercice qui ont été déterminants pour le développement de ces capacités. Prévost, Verreault et Lussier (2015) identifient six processus sociopolitiques transversaux à l'exercice de planification qui composent la démarche de planification. Ce sont la mobilisation et la participation, l'organisation, l'analyse, la priorisation, l'évaluation et la communication.

Il apparaît que c'est essentiellement le processus de participation qui permet aux individus et aux parties prenantes de développer leurs capacités. Plus particulièrement, c'est la participation à des activités d'analyse et de priorisation collective qui est au cœur du développement de ces capacités. Les activités d'analyse et de priorisation permettent aux participants de mettre en jeu leurs connaissances, leurs analyses et leurs intérêts et de les confronter à ceux des autres participants. Cette confrontation leur permet d'acquérir une meilleure compréhension des enjeux régionaux et du positionnement des acteurs. Le processus d'analyse collective, qui génère des options, et celui de priorisation collective, qui amène à faire un choix dans ces options, sont des

processus liés au développement d'un projet commun, la réalisation d'un plan de développement pour la région. La participation à de tels processus, s'ils sont crédibles, amène ainsi les participants à adhérer aux résultats et à vouloir s'engager dans la réalisation du projet. Ils ont un effet mobilisateur. La participation à ces échanges permet aussi le développement du réseautage et une meilleure compréhension des maillages potentiels et favorise ainsi le développement de la capacité de collaboration des participants.

En ce qui concerne les autres processus sociopolitiques, le processus d'organisation a mené en Montérégie Est à la création d'un comité de suivi et d'un comité stratégique. Ces comités, qui constituent le pilotage de la démarche, amènent essentiellement leurs participants à développer des capacités liées à la planification. Néanmoins, comme espaces de participation privilégiés au niveau de l'analyse, il favorise le développement des capacités identifiées plus haut chez leurs participants. Le processus d'évaluation, pour sa part, peut aussi être associé à un processus d'analyse collective. Il a donc un potentiel important de développement des capacités identifiées plus haut. Cependant, il n'y avait aucun processus d'évaluation formel dans l'exercice réalisé en Montérégie Est. Finalement, la communication, qui n'est pas obligatoirement liée à la participation, s'inscrit dans le développement de la capacité de mise en œuvre du plan par son activité de mobilisation des partenaires à participer à l'exercice et dans la diffusion des résultats de l'exercice, en particulier pour les personnes n'ayant pas participé à l'exercice. Néanmoins, une partie importante de la communication est venue alimenter les activités d'analyse. On peut la considérer comme une forme de participation de la CRÉ, car c'est par la communication que la CRÉ expose son message aux autres participants. Elle est donc inséparable des activités de consultations et d'analyse.

La crédibilité de l'exercice est importante pour l'adhésion et l'engagement des parties prenantes par rapport aux priorités identifiées. Nous associons cette crédibilité avec le processus d'organisation, de mobilisation-participation, d'analyse et de priorisation. La façon dont l'exercice est organisé, la provenance des participants, l'animation des processus d'analyse et de priorisation contribuent tous à asseoir, ou non, la crédibilité de l'exercice. Ce sont aussi les conclusions de Prévost et Roy : « Pour susciter l'adhésion, il faudra donc mettre en place une démarche crédible et transparente capable d'assurer la participation du plus grand nombre, la mobilisation des leaders de la collectivité et le partage d'intérêts communs. » (2008, p.3)

La majorité des effets sur le développement des capacités des parties prenantes est générée par les processus sociopolitiques. On voit donc l'importance de la démarche de planification. Néanmoins, le résultat du processus de planification, soit le plan stratégique comme tel, peut aussi avoir des effets sur les acteurs. L'identification de priorités régionales génère de la cohésion entre les acteurs et favorise la coordination de leurs actions autour de ces priorités. Cela renforce leur capacité à collaborer. Ainsi, les effets de l'exercice passent principalement, mais pas exclusivement, par l'aspect sociopolitique.

## **7.6 CONCLUSION**

La recherche nous a permis d'identifier qu'une diversité de capacités est développée par les parties prenantes qui ont participé à l'exercice de planification régionale en Montérégie Est. Les processus sociopolitiques transversaux à l'œuvre dans l'exercice sont les principaux processus permettant le développement de ces capacités. C'est la création d'espaces de participation à des analyses et à de la priorisation collective qui a le plus d'effet sur le développement des capacités des parties prenantes. Les processus qui permettent d'assurer la crédibilité de l'exercice sont, pour leur part, des conditions essentielles au développement de ces capacités. La communication

est aussi un processus stratégique en ce qu'elle constitue une forme de participation de la CRÉ à la démarche collective.

C'est donc le processus de participation à l'analyse et à la priorisation collective qui est la condition de base à la réalisation d'apprentissage et au développement des capacités des parties prenantes. Une participation à une seule étape de la démarche ne permet pas de grands apprentissages. C'est à travers une participation répétée que les individus peuvent réaliser des apprentissages et un développement de compétences plus significatifs, comme le souligne un répondant :

si tu la rencontres deux, trois fois dans la démarche, elle évolue cette personne là dans sa compréhension des choses. [...] de prendre un certain temps pour le faire et que les gens aient la possibilité de venir plus qu'une fois participer à ça, c'est là que tu gagnes. J'ai plus l'impression que c'est une progression qu'un moment clé. (E1)

Ce sont les parties prenantes les plus impliquées dans l'exercice de planification qui ont développé le plus leurs capacités.

C'est la façon dont l'exercice est réalisé qui génère, ou non, des espaces de participation significative pour les parties prenantes. En Montérégie Est, les objectifs de la direction étant tournée en premier lieu vers l'appropriation du plan par l'équipe et les membres du CA, ce sont ces parties prenantes qui ont été les plus mobilisées et qui ont le plus développé leurs capacités.

Les capacités sont développées principalement au niveau des individus. Certaines le sont au niveau des parties prenantes. Pour le développement de capacités organisationnelles, on peut noter le développement de la capacité d'action de la CRÉ. Au niveau systémique, il faudrait plus d'information pour savoir si une certaine masse critique au niveau du développement des capacités des individus et des parties prenantes a permis ce développement de capacité systémique. On observe un certain développement de la capacité de mise en œuvre du plan au

niveau organisationnel. Si on analyse l'organisation CRÉ comme un système, du fait que plusieurs acteurs territoriaux y participent (membres du CA et des CRC), on peut en conclure un certain développement de la capacité systémique de mise en œuvre du plan. Si on analyse le système territorial en y incluant les acteurs non membres du CA et des CRC, il est possible que l'exercice de planification ait généré un certain développement de la capacité de mise en œuvre du plan, mais de façon très faible. Dans tous les cas, l'exercice de planification a un effet temporaire de mobilisation des parties prenantes et de développement de leurs capacités. Les capacités identifiées sont un capital permettant de passer à l'action. Si ce passage à l'action n'a pas lieu, ces capacités ne dureront pas nécessairement dans le temps.

Dans le prochain chapitre, nous allons analyser les effets de la planification sur le développement régional.

## **CHAPITRE 8 - ANALYSE DES EFFETS DE LA PLANIFICATION SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

Dans cette recherche, nous avons posé la question de la façon dont l'exercice de planification participatif en Montérégie Est a pu avoir un effet sur le développement régional. Nous avons posé cette question dans le cadre de l'approche de développement local qui postule que le développement est, en partie, généré par l'action concertée des acteurs du territoire. La prise en charge par les acteurs du développement d'un territoire se fait de façon dynamique à travers une démarche territoriale. La planification est un des processus qui peut être activé pour stimuler cette démarche de développement. Nous regarderons dans un premier temps l'état de cette démarche en Montérégie Est et le rôle que vient y jouer la planification régionale. Nous tenterons ensuite de répondre à une question de recherche, à savoir la façon dont les capacités développées par les parties prenantes peuvent constituer des conditions favorables au développement régional. Nous terminerons en questionnant l'effet que peut avoir le développement de la capacité d'agir de l'organisation CRÉ, favorisé par l'exercice de planification, sur le développement de la région.

### **8.1 LA DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL EN MONTÉRÉGIE EST ET LA PLANIFICATION**

L'exercice de planification régional de la CRÉ Montérégie Est s'inscrit dans une démarche territoriale de prise en charge du développement régional par les acteurs de la région. La notion de démarche territoriale met en lumière l'aspect dynamique de la prise en charge collective du développement d'un territoire. La démarche territoriale en Montérégie Est se réalise à travers trois processus principaux : la concertation régionale entre les acteurs participants aux CRC et au CA de la CRÉ, la planification régionale et le développement de la relation entre la CRÉ et les

acteurs de la région. Cette démarche comme processus d'organisation territorial vise le développement des arrangements institutionnels, entendu comme un ensemble de normes, propice au développement régional (Proulx, 2008a).

La démarche territoriale était très jeune en Montérégie Est, vu la création de la région et de sa CRÉ en 2003. Auparavant, la dynamique régionale s'inscrivait dans le cadre de la Montérégie. Les acteurs du territoire Montérégie Est se connaissaient peu. Le territoire n'était pas socialement construit. La démarche de construction de ce territoire fait face à une limite importante, soit l'absence d'identité territoriale, de sentiment d'appartenance à la région. L'identité territoriale est un élément essentiel du développement local (Bassand, 1992). La grande diversité des réalités des MRC et l'absence de créneau, de produit d'appel ou de paysage propre auquel la population pourrait s'identifier limitent le développement d'une telle identité territoriale. Aussi, les chevauchements territoriaux avec d'autres territoires comme la CMM ou les Cantons-de-l'Est ne sont pas favorables au développement de l'identité territorial. Néanmoins, la démarche territoriale en Montérégie Est a permis le développement des relations entre plusieurs acteurs de la région, en particulier ceux impliqués dans la concertation à la CRÉ ou ceux bénéficiant des appels de projets de la CRÉ.

Sur le plan de la concertation, la CRÉ mobilise les maires des municipalités de plus de 5000 habitants et plusieurs acteurs de la région sur son CA. Ses huit CRC, qui sont mis sur pied progressivement, deviennent des espaces de concertation régionale. Les interactions des participants dans ces espaces de concertation leur permettent de développer leurs capacités de collaboration. Nous n'avons cependant pas l'information nous permettant de qualifier l'évolution de ces capacités. Cependant, après huit ans de collaboration les acteurs proches de la CRÉ se connaissent bien.

Sur le plan de la démarche de planification, la CRÉ avait réalisé un premier plan de développement régional au début de son mandat. Même si le développement du plan s'est fait avec un nombre restreint de partenaires, sa mise en œuvre a pu permettre le développement de capacités régionales. Le Bilan du plan quinquennal de développement durable 2006-2011 (CRÉ Montérégie Est, 2012a) met l'accent essentiellement sur les réalisations de la CRÉ et peu sur les effets de cette mise en œuvre. Il souligne néanmoins que :

Au terme du PQDD 2006-2011, on constate une augmentation du pouvoir d'agir des acteurs et une certaine maturité dans les pratiques de développement social. D'une part, la réflexion plus transversale des enjeux de développement social témoigne d'une vision intégrée du développement régional et la tendance au clientélisme laisse place de plus en plus aux problématiques dans une approche plus globale. D'autre part, l'arrimage entre les concertations régionales et les concertations locales s'accroît révélant une meilleure cohésion et favorisant l'échange de pratiques innovantes entre les différentes localités. (p.1)

La mise en œuvre du premier plan aurait permis le développement de la capacité à adopter une perspective régionale et plus largement l'augmentation de la prise en charge des acteurs. Notons que la démarche de planification est intimement liée ici à celle de concertation, car la mise en œuvre des actions passait beaucoup à la CRÉ par des actions des CRC. L'exercice de planification du PQDD 2013-2018 se basait sur les acquis de la démarche de planification antérieure. Sans être en mesure de les qualifier, il apparaît que la démarche de concertation et la démarche de planification à la CRÉ avaient permis le développement de certaines capacités favorables à un exercice de planification collectif.

Le troisième aspect de la démarche touche le positionnement de la CRÉ dans la région. Comme structure de développement régional, la CRÉ possédait le mandat de développer celle-ci. Elle jouait ainsi un rôle de leader dans cette démarche de prise en charge collective. Pour bien jouer ce rôle, elle devait être en mesure de mobiliser les acteurs de la région. Cette capacité de

mobilisation passait par les relations qu'elle avait développées avec les différentes parties prenantes de la région. Comme nous l'avons vu, la CRÉ mobilisait des acteurs dans ses espaces de concertation. Elle mobilisait aussi plusieurs acteurs du milieu par le financement de projets régionaux ou supralocaux (impliquant plusieurs MRC) dans différents secteurs, ainsi qu'à travers des projets régionaux qu'elle avait initiés, en particulier la Route du Richelieu et les Montérégiennes. La connaissance de la CRÉ et de son rôle était très variable dans la région. D'ailleurs la CRÉ avait identifié l'objectif de mieux se faire connaître dans le cadre de l'exercice de planification étudié ici. Pour plusieurs acteurs, la CRÉ était associée à un simple bailleur de fonds, car elle permettait, à travers son FDR et ses différentes ententes, de faire descendre des sommes significatives dans la région. Le financement de projets a néanmoins permis d'asseoir la reconnaissance de la CRÉ dans la région. Plusieurs acteurs y ont vu une utilité concrète de la CRÉ.

En plus des trois processus analysés ci-dessus, le pilotage de la démarche est un élément central de celle-ci. En Montérégie Est, c'est la CRÉ et plus particulièrement sa direction générale et son CA qui pilotait cette démarche. Nous ne sommes pas en mesure de qualifier ce pilotage, mais nous pouvons noter que pendant les huit premières années de la démarche, la CRÉ a profité de la présence d'un élu avec un leadership rassembleur qui portait une vision de développement durable. Pour sa part, la nouvelle directrice générale était peu connue dans le milieu. L'exercice de planification lui a permis de se faire connaître.

L'exercice de planification du PQDD 2013-2018 s'inscrivait donc comme une étape, charnière, dans la démarche de développement régional. La démarche de développement régional était jeune et c'était surtout les membres du CA et des CRC de la CRÉ qui étaient impliqués dans ce développement concerté sur une base continue. L'exercice de planification était une opportunité pour renforcer la dynamique des acteurs proches de la CRÉ et de mobiliser plus d'acteurs dans ce

projet de développement régional. Il permettait de se doter d'orientations collectives et de renforcer la capacité d'action de la CRÉ autour de ces orientations. Il permettait aussi à la CRÉ de mieux se faire connaître et de développer ainsi sa relation avec les acteurs du milieu. Nous revenons dans un premier temps ci-dessous sur le développement des capacités des parties prenantes et sur ses effets potentiels sur le développement du territoire. Nous traiterons plus loin des effets de la planification sur l'organisation CRÉ et sur le développement de la région.

## **8.2 LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE**

Les effets de l'exercice de planification sur le développement du territoire passent en grande partie par le développement des capacités des parties prenantes. Ces effets sont indirects en ce qu'ils ne sont pas générés directement par la planification, mais sont plutôt des effets du développement des capacités. De plus, ils sont potentiels, car ils ne sont pas générés durant la planification, mais dans la période postérieure de mise en œuvre du plan. Nous analysons ici les capacités développées par les parties prenantes comme des conditions favorables à leur participation à la mise en œuvre du plan et au développement du territoire.

C'est le développement de la capacité d'analyse de la région, de la capacité à adopter une perspective régionale, de la capacité d'adhésion et d'engagement et de la capacité à collaborer qui permet de préparer les acteurs à la mise en œuvre du plan. Le développement de la capacité d'analyse régionale des parties prenantes devrait leur permettre de faire des choix et des projets collectifs plus pertinents et faciliter leur collaboration. La capacité à adopter une perspective régionale est une condition essentielle au développement du territoire en ce qu'elle favorise des choix individuels et collectifs en faveur du développement collectif de la région. La compréhension des intérêts collectifs et la volonté de développement régional liée à cette capacité devraient amener les acteurs à souhaiter arrimer leurs actions au plan stratégique ou à s'engager dans des

collaborations ou des partenariats avec d'autres acteurs régionaux pour le développement de la région. La capacité d'adhésion et d'engagement dans la mise en œuvre du plan est une capacité centrale dans cette mise en œuvre. L'effet mobilisateur de l'exercice développe la volonté des parties prenantes à s'engager dans la mise en œuvre du plan. C'est cette volonté qui peut amener les acteurs à poser des gestes concrets en lien avec le plan stratégique. La capacité de collaboration est aussi très stratégique en ce qu'elle peut faciliter la collaboration dans l'action des parties prenantes, tant à l'interne de l'organisation CRÉ, qu'entre celles-ci et les partenaires du territoire. Elle peut permettre de générer des partenariats, des actions concertées et les synergies que l'on recherche dans l'action concertée et intersectorielle sur un territoire.

Le développement de ces capacités par les parties prenantes est donc une condition de base pour leur participation à la mise en œuvre du plan. Elles peuvent favoriser l'arrimage des actions des acteurs avec le plan, ainsi que leur collaboration dans des projets de développement. C'est à travers ces deux résultats potentiels que les processus sociopolitiques de l'exercice peuvent avoir une influence sur le développement du territoire.

Afin de mettre en œuvre concrètement le plan stratégique, les parties prenantes doivent arrimer certaines de leurs actions avec celui-ci. Cela implique qu'ils prennent en compte le plan stratégique dans le choix de leurs actions. Cela touche en premier lieu les parties prenantes internes à la CRÉ. Le développement des capacités identifiées ici par l'équipe est important en ce qu'ils animent les CRC à travers lesquels passe une bonne partie de la mise en œuvre, plus sectorielle, du plan. C'est aussi eux qui peuvent favoriser des maillages entre l'action des différents CRC de la CRÉ. Le développement des capacités des membres des CRC, même minimal, peut faciliter cet arrimage et ce maillage. Pour les membres du conseil d'administration, le développement de leurs capacités est aussi très stratégique, car ils sont responsables d'étudier les

dossiers régionaux et de réaliser des choix pour la CRÉ. On peut penser que le développement des capacités de l'équipe et des membres des CRC et du CA peut avoir un effet positif sur les choix de la CRÉ et sur le développement du territoire.

Les capacités développées en Montérégie Est se situent beaucoup au niveau de la collaboration des acteurs pour la mise en œuvre collective du plan de développement régional. Comme le souligne Proulx (2011), la planification territoriale ne se situe pas dans un contexte de coordination par l'État ou le marché, mais bien de coordination volontaire des acteurs. Dans ce contexte, ce sont les valeurs de collaborations qui amènent les acteurs à collaborer et non la structure (Proulx, 2011). Foster-Fisherman et al. (2001) soulignent aussi l'importance des capacités de collaboration dans leur étude de coalitions aux États-Unis. Ils mettent en évidence que :

collaborative work often places unique demands on participants—requiring some unfamiliar attitudes and behaviors and a wide range of specialized skills—collaborative capacity is greatly influenced by both the existing skills/knowledge and attitudes members bring to the table and efforts taken to build, support, and access this capacity.(p.243)

Foster-Fisherman et al. (2001) identifient un ensemble de capacités au niveau individuel, relationnel, organisationnel et de programme, qui recoupe celles identifiées en Montérégie Est. Au niveau des capacités individuelles, ils parlent, entre autres, de capacité à travailler de façon collaborative avec les autres, avoir des attitudes positives par rapport à soi, aux autres parties prenantes et par rapport à la collaboration, de la capacité de la coalition à supporter l'engagement des membres. Concernant les capacités relationnelles, ils soulignent le développement d'un climat de travail positif, le développement d'une vision commune et la promotion du partage du pouvoir. Même si leur liste de capacités est plus large et que leur contexte (coalition vs développement territorial) est un peu différent, ils partagent le constat que l'action collective se base sur des capacités de collaboration entre les individus et entre les parties prenantes.

Proulx (2011) présente aussi la planification comme un processus de coordination des acteurs. Cette coordination est possible grâce à l'interaction et la densification des relations entre les acteurs. Elle passe par une action sur les valeurs de collaboration plutôt que sur les structures. Proulx avance que l'interaction entre les acteurs permet de « mobiliser les partenaires sur une base volontaire, de les impliquer dans les processus décisionnels collectifs et de les engager dans l'application concrète de ces décisions par des actions. » (2011, p. 251) La participation des parties prenantes à l'exercice de planification en Montérégie Est peut être analysée comme une occasion d'interaction qui permet le développement de la capacité de collaboration qui est à la base de la coordination de l'action de développement des acteurs.

### **8.3 L'ÉMERGENCE DES CAPACITÉS DES PARTIES PRENANTES EN MONTÉRÉGIE EST**

La recherche a permis de mettre en évidence que l'exercice de planification réalisé en Montérégie Est se situe au niveau de l'émergence ou de la consolidation des capacités identifiées. D'autres processus que la planification sont plus exigeants en terme d'implication des acteurs, comme la concertation et le partenariat, et peuvent donc avoir un effet plus important sur le développement des capacités des acteurs. Bussièrès et Maltais (2003), dans Lussier (2004, p.46), présentent d'ailleurs quatre modes de collaboration entre organisations et leurs résultats anticipés. Le processus de planification pourrait se positionner au centre de cet intervalle en ce qu'il est plus engageant pour les acteurs que la consultation, mais moins que la concertation.

**TABEAU 3 : LES MODES DE COLLABORATION ENTRE ORGANISATIONS**

	<b>Transfert et échange d'information</b>	<b>Consultation</b>	<b>Concertation</b>	<b>Partenariat</b>
<b>Pourquoi ?</b>	Faire connaître les services ou produits	Obtenir une validation ou enrichir un processus de réflexion	Assurer la complémentarité des missions, l'harmonisation des stratégies	Offrir de meilleurs services, profiter d'une occasion
<b>Pouvoirs et responsabilités</b>	Inchangés	Inchangés	À respecter	À partager
<b>Convergence d'intérêts</b>	Minimale	À explorer	À expérimenter	À déployer pleinement
<b>Confiance</b>	Minimale	À développer	À renforcer	À consolider
<b>Enjeux et coûts</b>	Faibles		→	Élevés
<b>Résultats anticipés</b>	Une meilleure information	Une meilleure compréhension, une réduction de l'incertitude	Moins ou pas de chevauchements, de meilleurs ajustements mutuels	Une production impossible ou problématique sans l'apport de l'autre
<b>Processus en cause</b>	Communication	Compréhension / apprentissage	Collaboration étroite	Mise en commun de ressources

Source : Bussières et Maltais (2003)

En Montérégie Est, plusieurs activités de l'exercice de planification se situaient au niveau de la consultation, en particulier les groupes de discussions et les consultations. Dans ces activités, les participants viennent enrichir l'analyse collective. Une autre activité, la priorisation, visait plutôt à choisir les enjeux sur lesquels intervenir. L'aspect décisionnel de cette activité est plus engageant pour les participants. Elle s'apparente au développement d'un projet collectif.

Il est possible que la planification ait été un processus particulièrement approprié dans le développement des capacités des parties prenantes en Montérégie Est. Comme nous l'avons vu, la dynamique entre les acteurs était en développement et de nombreux acteurs n'étaient pas impliqués dans le développement régional de la Montérégie Est. L'exercice de planification participative a pu venir renforcer la dynamique collective. Il est possible que dans une région où

les acteurs collaborent sur une base plus régulière, la planification ait moins d'effets en termes de renforcement des capacités des acteurs, qu'en termes de coordination de l'action collective.

## **8.4 L'EFFET DE L'EXERCICE DE PLANIFICATION SUR L'ORGANISATION CRÉ ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

Nous nous sommes intéressés dans la première partie de ce chapitre à l'effet de la planification sur le développement régional à travers son effet sur les capacités des parties prenantes. Nous nous intéressons dans cette seconde section à l'effet de la planification sur le développement régional à travers son effet sur l'organisation CRÉ, comme structure responsable du développement régional.

Comme nous l'avons vu, nous faisons face à une planification hybride qui vise à identifier les priorités de développement du territoire, et plus particulièrement les priorités d'action de l'organisation CRÉ sur le territoire. Nous souhaitons donc analyser les résultats de l'exercice à travers cette lunette organisationnelle. Néanmoins, la ligne entre effets territoriaux et effets organisationnels n'est pas si claire, car, comme nous l'avons vu, l'organisation CRÉ et une organisation territoriale. Dans cette section nous tenterons de répondre à une autre question de recherche, soit le rôle de la CRÉ Montérégie Est et la pertinence de cette instance. Cette question apparaît des plus pertinentes dans le contexte de l'abolition des CRÉ en 2015.

### **8.4.1 UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

Les auteurs consultés semblent s'entendre sur la pertinence d'avoir une structure de développement afin d'accompagner le développement d'un territoire. L'OCDE (1993) identifie la présence d'une telle structure comme un facteur de succès du développement : « l'existence d'une agence, le plus souvent de statut mixte (ou quasipublic ou autonome), animée par des professionnels, chargée de mettre en œuvre des projets et de constituer un forum permanent

pour conforter ce consensus » (p.48). Joyal (2002), considère qu'une telle structure est incontournable pour favoriser le développement local : « un organisme responsable de mettre en branle une stratégie de développement local, organisme qui assure les fonctions d'animateur et de dispensateur de l'information liée à l'essor d'initiatives locales de création d'emplois. » (p. 22) De même dans le contexte actuel d'abolition des CRÉ, le Centre de recherche en développement territorial (2014) a souligné l'importance d'avoir des institutions publiques régionales fortes pour le développement social et économique des régions et pour coordonner les acteurs vers de mêmes orientations, et ainsi éliminer les dédoublements et le gaspillage d'énergie. Avant d'examiner les rôles spécifiques que la CRÉ jouait en développement revenons rapidement sur son rôle de gouvernance.

La CRÉ Montérégie Est jouait un rôle de gouvernance régionale par l'identification de priorités de développement collectif et comme porte-parole des décisions collectives en lien avec le développement régional (voir le rôle de leader ci-dessous). Sa légitimité à jouer ce rôle lui venant de l'État et de la participation des acteurs locaux à ses activités. Même si certaines CRÉ avaient complètement évacué la société civile de leur gouvernance, en Montérégie Est la société civile participait aux CRC et au CA de l'organisme. L'abolition des CRÉ en 2015 a généré un vide au niveau de la gouvernance régionale (Verreault et Bourque, 2017).

Ce rôle de gouvernance nous ramène au contexte d'action de la CRÉ Montérégie Est. Celle-ci n'est pas en mesure de réaliser le développement de la région, seulement de l'animer. Hamel et Jouve (2006, p.6) considèrent que :

la notion de gouvernance désigne l'émergence ou la mise en œuvre par les pouvoirs publics de nouvelles mesures de concertation ou de partenariat afin de mobiliser les ressources provenant d'acteurs économiques ou d'acteurs sociaux rattachés à la société civile dans le but d'atteindre les finalités que les États modernes ne parviennent plus à réaliser d'une manière isolée.

La CRÉ Montérégie cherchait donc par cette gouvernance régionale à mobiliser l'énergie et les ressources des acteurs du milieu, et des ministères, afin d'amener des collaborations et ainsi profiter de synergies pour le développement de la région.

#### **8.4.2 LES RÔLES DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

La CRÉ Montérégie Est était une structure semi-autonome mise sur pied par le gouvernement du Québec qui lui avait assigné un mandat, un budget et la composition de son CA. Néanmoins, elle bénéficiait d'une grande autonomie dans la façon de réaliser ce mandat et d'utiliser son financement pour accompagner le développement régional. Par son positionnement, la CRÉ Montérégie Est jouait un rôle central d'intermédiaire entre les acteurs locaux et régionaux et les acteurs nationaux. Elle se faisait porteuse, d'un côté, des besoins et demandes des acteurs locaux et régionaux face aux instances nationales. De l'autre, elle facilitait la territorialisation des programmes des différents ministères. Nous reviendrons sur ce rôle en lien avec la critique de la CRÉ que nous proposons plus loin.

En préparation à l'exercice de planification 2013-2018, la CRÉ avait identifié sept rôles qu'elle jouait :

**Interface** : Par l'exercice de la concertation régionale, et surtout l'animation de celle-ci, la CRÉ favorise le rapprochement entre différents acteurs, contribue à créer la convergence entre les enjeux sectoriels et territoriaux et favorise les dynamiques de collaboration.

**Leader** : La CRÉ assume un leadership varié en fonction des besoins, allant de facilitateur à porteur de dossier. En effet, lorsque nécessaire et pertinent, les acteurs régionaux se tournent vers la CRÉ pour agir à titre de promoteur et de gestionnaire de certains dossiers régionaux.

**Politique** : À même l'activité de concertation régionale, la CRÉ contribue au processus d'ajustement mutuel, de recherche de compromis entre différents intérêts et guide les acteurs régionaux vers le consensus. On reconnaît ainsi en la CRÉ cette légitimité de recommandations permettant la recherche de solutions faisables et acceptables.

**Communication** : Par son investissement dans l'espace public, la CRÉ agit à titre de promotrice du développement régional. Celle-ci favorise une meilleure compréhension commune des enjeux régionaux par le débat et le dialogue, mais sert aussi de véhicule pour communiquer ces enjeux auprès des instances gouvernementales en région.

**Renforcement** : La CRÉ est également un outil d'apprentissage en ce sens qu'elle permet le développement des capacités des personnes dirigeantes et des organismes acteurs du développement régional.

**Partenaire financier** : De par son effet levier, la CRÉ stimule la participation et l'adhésion de partenaires régionaux dans différents projets. Parfois, la CRÉ s'avère être le point de départ d'une démarche de financement de projets régionaux.

**Analyste** : Finalement, les ressources professionnelles de la CRÉ lui permettent de développer une fine lecture et une analyse transversale de l'état de situation et des enjeux ayant trait aux divers dossiers de développement. (CRÉ Montérégie Est, 2013b, p.17-18)

L'exercice de planification est une activité qui permettait à la CRÉ de mettre en œuvre plusieurs de ces rôles (interface, politique, communication, renforcement et analyste). L'exercice a permis aussi de développer la capacité de la CRÉ à jouer ces rôles.

### **8.4.3 L'EXERCICE DE PLANIFICATION, LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ D'ACTION DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

L'exercice de planification a permis de renforcer la capacité d'action de la CRÉ comme instance de développement régional. Comme nous l'avons vu, la capacité d'action de la CRÉ est liée à la légitimité que la CRÉ réussit à acquérir auprès des acteurs du milieu, à la bonne connaissance de ceux-ci du rôle de la CRÉ et à des orientations partagées par le milieu. L'exercice de planification était une opportunité pour la CRÉ de travailler ces éléments. Le sérieux de l'exercice, rehaussant la crédibilité de la CRÉ, la communication, par la présentation du rôle de la CRÉ, et la planification, par l'identification de priorités régionales ont permis le développement de la capacité d'action de la CRÉ Montérégie Est. Contrairement au développement des capacités des

parties prenantes qui passe essentiellement par le processus de participation, le développement de la capacité d'agir de la CRÉ passe plutôt par d'autres processus sociopolitiques (communication, organisation) et par la production du plan comme tel.

L'exercice de planification a été une opportunité pour la CRÉ Montérégie Est de jouer différents rôles en lien avec le développement régional. Elle a joué son rôle d'analyste, par la production de bilan, portrait et diagnostic préliminaire et son rôle politique, en favorisant le développement d'un consensus sur les priorités de développement. De même, l'exercice favorise le développement de sa capacité d'action et la mise en œuvre de ses rôles, par exemple son rôle de leader pour promouvoir les priorités identifiées collectivement.

Le développement des capacités des différentes parties prenantes liées à la CRÉ (équipe, direction, membres des CRC et du CA) permet aussi une plus grande efficacité et cohérence de l'organisation CRÉ. On peut penser que l'agrégation systémique de ces capacités contribue au développement de la capacité de la CRÉ comme organisation à mettre en œuvre son plan stratégique.

Ainsi, en développant la capacité d'agir de la CRÉ l'exercice de planification contribue à l'amélioration de l'action de la CRÉ et à un développement régional plus dynamique.

#### **8.4.4 CRITIQUE DE LA CRÉ MONTÉRÉGIE EST**

La CRÉ Montérégie Est n'était pas une structure de gouvernance et de développement régional idéale. En terme de développement régional, la CRÉ jouait, comme nous l'avons souligné, un rôle d'intermédiaire entre les acteurs régionaux et le gouvernement. Elle avait de la difficulté à centrer son action de développement sur un nombre restreint de priorités, en raison des demandes des acteurs régionaux actifs dans différents secteurs et des demandes des ministères qui souhaitaient territorialiser leurs politiques. L'exercice de planification permettant d'identifier

les priorités de la CRÉ, il avait un rôle stratégique à ce niveau. C'était un des objectifs de la CRÉ pour l'exercice de planification de recentrer les priorités de développement régionales. Cependant, il était beaucoup plus difficile de réaliser ce recentrage face aux ministères, car leurs enjeux sectoriels devaient se retrouver dans le plan afin de pouvoir signer des ententes avec eux.

Au niveau régional, le nouveau plan était beaucoup plus succinct que le premier, ce qui aurait permis de mieux coordonner l'action collective de développement et en particulier de mieux orienter l'utilisation du FDR et les appels à projets de la CRÉ. Au niveau national, la CRÉ n'était pas en mesure de favoriser l'adaptation de l'action des ministères pour répondre aux priorités régionales. Elle devait fonctionner selon leurs programmes et priorités, car les ministères « ne pouvaient favoriser l'application d'une vision modulatrice sans enfreindre leurs propres normes ou s'éloigner de leurs objectifs confirmés par le Conseil du trésor. » (Valade, p. 141) Son rôle d'intermédiaire constituait donc essentiellement en la mobilisation des ressources disponibles en lien avec les priorités des ministères pour financer des actions au niveau régional.

Ce constat soulève la question du rapport de la CRÉ à l'État. Celle-ci est reconnue comme étant l'interlocutrice du gouvernement sur la question du développement régional, mais n'avait pas de pouvoir d'influencer l'action des ministères sur la question. Valade (date) souligne que :

Sans pouvoirs, celles-ci [les CRÉ] sont confinées dans une fonction de renseignement-conseil en développement régional : « en l'absence d'une réelle dévolution de pouvoirs normatifs, statutaires et fiscaux propres à une forme tangible de décentralisation politique, la réforme s'est cantonnée, malgré l'apparence du jeu des acteurs, dans une décentralisation de type "fonctionnel" (Lemieux, 2001, p. 47). » (p.139)

Le Vérificateur général du Québec (date) abonde dans le même sens en notant que le PQD :

ne pourra jamais s'imposer en région ni orienter l'action des acteurs régionaux tant que le palier régional n'aura pas été reconnu par l'État en tant que palier décisionnel et investi de véritables pouvoirs légaux et financiers [...]. Les planifications ministérielles et les planifications municipales (ex. schéma

d'aménagement des MRC) ont force de loi, ce qui n'est pas le cas du plan quinquennal qui demeure tributaire de la bonne volonté de tous, nanti d'une seule influence morale. (p.32)

Il est intéressant de voir que les arguments du gouvernement ayant justifié l'abolition des CRÉ étaient liés à leur difficulté de répondre aux priorités régionales quand cette difficulté provenait en grande partie du manque de pouvoir déléguer aux CRÉ par l'État et au manque de flexibilité des ministères. Il aurait été sans doute plus pertinent de réformer les CRÉ que de les abolir.

L'autre critique principale des CRÉ est la place centrale qui occupait les élus. En Montérégie Est, la société civile participait à la gouvernance régionale, à travers les CRC et leur participation au CA. Cette formule avait le mérite d'amener les élus à travailler avec la société civile. Néanmoins, la participation au CA demeurait marginale avec moins d'un tiers de sa composition. Il ne nous est pas possible de qualifier l'impact de cette gouvernance sur le développement régional. Mais on observe un intérêt et une compétence variable des élus pour le développement régional. Les acteurs socioéconomiques semblent avoir plus souvent un intérêt et une compétence en développement régional, que les élus locaux. Cette gouvernance ne semblait pas propice à mobiliser l'énergie et les connaissances des acteurs pertinents de la région pour le développement de celui-ci.

## 8.5 CONCLUSION

Les effets de l'exercice de planification en Montérégie Est sur le développement régional se sont réalisés dans une perspective territoriale, en stimulant la démarche territoriale et l'action collective, et dans une perspective organisationnelle, en renforçant la capacité d'action de la CRÉ. Concernant la prise en charge par les acteurs du développement, la démarche territoriale était jeune et l'exercice de planification est venu renforcer cette démarche. La planification est une

étape charnière dans le développement de cette démarche de prise en charge collective, car elle vient stimuler le développement des capacités et doter les acteurs d'orientations communes de développement. Elle favorise donc la capacité d'action collective en développement régional. Cela passe en grande partie par le développement des capacités identifiées au chapitre précédent qui amène le développement de la capacité de collaboration entre les parties prenantes. Cette capacité de collaboration favorise l'action collective, mais aussi la coordination des actions des différents acteurs du territoire. Cette coordination peut se faire de façon collective, ou de façon plus individuelle par l'arrimage des actions des acteurs avec le plan de développement. L'exercice de planification peut ainsi avoir une influence sur le développement du territoire en favorisant l'action collective ou l'arrimage des actions des acteurs sur le plan.

Soulignons que la démarche territoriale s'est réalisée surtout avec les parties prenantes impliquées à la CRÉ. Celles-ci avaient développé une certaine dynamique de prise en charge collective du développement depuis 2004. L'exercice de planification est venu appuyer l'émergence des capacités collectives nécessaires à cette prise en charge. Nous avons donc observé le développement des capacités des parties prenantes près de la CRÉ plutôt qu'une grande activité de mobilisation des acteurs du milieu.

Concernant l'organisation de la CRÉ, il semblait pertinent d'avoir une telle structure de gouvernance régionale en Montérégie Est pour donner des orientations collectives, mobiliser les ressources des acteurs régionaux et des ministères et profiter de synergies entre les différents acteurs pour le développement. En permettant de développer la crédibilité de la CRÉ, de promouvoir une bonne connaissance de son rôle par les acteurs de la région et en développant des orientations reconnues pour le développement de la région, l'exercice de planification a permis le déploiement de la capacité d'agir de la CRÉ. Cet exercice a contribué ainsi à

l'amélioration de l'action de développement régional de la CRÉ. Les CRÉ n'étaient pas des structures de développement régional idéal, et cela en grande partie à cause du peu de pouvoir octroyé par le gouvernement et par la composition de son CA fixé par ce même gouvernement. Il aurait été plus cohérent de répondre à ces enjeux que d'abolir les CRÉ. Il apparaît clair qu'avec cette abolition, on ne vient pas renforcer le développement régional.

## CONCLUSION

La recherche nous a permis d'observer un exercice de planification rigoureux et participatif. Une bonne organisation, un leadership de la direction sur l'aspect participatif, la participation active des membres de l'équipe, une analyse rigoureuse du territoire, une priorisation adaptée à la réalité des participants et une évaluation en continu ont été les facteurs de succès de la démarche de planification en Montérégie Est. L'exercice s'est réalisé dans un contexte relativement favorable avec une direction, une équipe et un CA ayant une bonne connaissance de la CRÉ et une bonne relation entre eux. Certains éléments du contexte politique ont constitué des freins comme la remise en cause par le gouvernement de la pertinence des CRÉ ou le manque d'adaptabilité des ministères aux priorités définies régionalement.

L'exercice a impliqué une participation importante de certaines parties prenantes, en particulier de la direction, de l'équipe et des membres du CA de la CRÉ. D'autres parties prenantes ont pu participer à plus d'une activité, comme les élus des municipalités de moins de 5000 habitants. Les autres parties prenantes, membres des CRC et acteurs socioéconomiques n'ont participé qu'une seule fois. Les parties prenantes ont contribué à l'analyse en validant du contenu ou en partageant leurs préoccupations et leur lecture du territoire. Cependant, c'est essentiellement l'équipe de la CRÉ et les consultants qui ont produit les analyses. Ils auraient pu choisir de travailler les consultations d'une façon à ce qu'une plus grande partie de l'analyse soit produite par les parties prenantes. Néanmoins, le niveau de participation apparaît cohérent avec les objectifs que la CRÉ s'était fixés et l'énergie qu'elle et les parties prenantes étaient prêtes à y investir.

La CRÉ semble avoir atteint l'ensemble de ses objectifs : se doter d'un plan pour orienter ses choix, mobiliser l'équipe et le CA pour qu'ils s'approprient le plan, mieux se faire connaître

auprès des acteurs du milieu. Il y a peut-être l'objectif d'amener les acteurs à redéfinir leur vision de la région qui n'a pas été atteint. La recherche a permis de mettre en lumière que l'exercice de planification avait surtout une utilité pour l'organisation CRÉ et qu'il s'apparentait moins à une grande activité de mobilisation du milieu comme on peut s'attendre d'une planification plus territoriale. Les responsables du pilotage de l'exercice semblent avoir bien saisi les nuances entre planification organisationnelle et planification territoriale. Au final, il nous apparaît qu'avec sa structure de gouvernance figée, il était difficile pour la CRÉ de mobiliser concrètement les acteurs du territoire pour la mise en œuvre du plan. Ces derniers n'auraient pas pu se joindre à la CRÉ pour la mise en œuvre du plan autrement que sur les CRC déjà actifs.

L'exercice de planification en Montérégie Est a permis le développement d'un ensemble de capacités des parties prenantes. La capacité à analyser la situation régionale, la capacité à adopter une perspective régionale, la capacité à s'engager dans la mise en œuvre du plan, la capacité à travailler en collaboration et la capacité d'action de la CRÉ sont des capacités favorables à la participation des parties prenantes à la mise en œuvre du plan. L'exercice de planification participatif permet le développement de ces capacités en générant des espaces de participation. C'est essentiellement les processus sociopolitiques d'analyse et de priorisation collective qui favorisent le développement de ces capacités chez les individus et les parties prenantes. Ce sont les parties prenantes ayant le plus participé, l'équipe de la CRÉ et les membres du CA, qui ont le plus développé ces capacités. Les processus sociopolitiques (organisation, mobilisation-participation, analyse, priorisation) liés à la crédibilité de l'exercice sont des conditions nécessaires au développement des capacités identifiées. La communication est un autre processus incontournable pour favoriser le développement de ces capacités. Le processus de planification produit aussi un résultat, l'identification de priorités régionales, qui influence la capacité de mise en œuvre du plan par les parties prenantes et le développement de la capacité d'action de la CRÉ.

L'effet potentiel de l'exercice sur le développement de la région passe en grande partie, comme nous en avons posé l'hypothèse, par le développement des capacités des parties prenantes, mais elle passe aussi par le développement de la capacité d'action de la CRÉ. La planification apparaît comme une étape charnière dans la démarche de prise en charge collective du développement de la région. Elle vient appuyer le développement de la dynamique des acteurs de la jeune région. Le développement des capacités des parties prenantes aurait pu favoriser leur collaboration dans la mise en œuvre du plan. C'est donc en stimulant le développement de l'action collective que l'exercice peut influencer le développement régional.

Le développement de la capacité d'action de la CRÉ aurait aussi pu avoir un effet positif sur le développement de la région. L'abolition de la CRÉ va assurément venir déstructurer la démarche de prise en main du développement régional par les acteurs. En particulier, la perte d'un espace de gouvernance régionale et d'espaces de concertation régionale plus sectorielle est venue enlever les espaces stratégiques de cette jeune démarche territoriale.

La recherche a donc permis de mettre en lumière que l'exercice de planification constitue une étape importante dans un processus dynamique de prise en charge collective du développement. Elle met en valeur l'apprentissage qui est réalisé dans un tel exercice. Comme le soulignent Foster-Fisherman et al. (2011), l'action collective exige des capacités particulières qui peuvent être développés par les acteurs et les parties prenantes. L'exercice de planification peut donc être compris comme un espace d'apprentissage à la collaboration. Évidemment, c'est l'aspect participatif de l'exercice en Montérégie Est qui a généré les espaces nécessaires à ces apprentissages.

La recherche a permis aussi de bien préciser chaque étape du processus de planification et chaque processus sociopolitique de celui-ci. Elle a permis d'expliquer lesquels de ces processus

généraient des effets et comment. Elle a surtout permis d'identifier certaines capacités qui peuvent être développées dans un tel exercice. Elle vient donc préciser la façon dont le développement de la prise en charge collective se réalise dans un contexte de planification. La notion de capacité permet d'opérationnaliser dans ce contexte celle de prise en charge collective.

Ces connaissances permettront aux responsables de planification hybride de mieux piloter leurs planifications. Elles pourront permettre aussi aux responsables de planification de mieux cerner les objectifs qu'ils ont en termes de développement des capacités des parties prenantes à un tel exercice, et d'identifier les espaces de participation nécessaire au développement de ces capacités. Même si les CRÉ n'existent plus, nous pensons que ces connaissances vont être utiles pour les différentes planifications territoriales, et même pour les nouvelles planifications régionales demandées par le même gouvernement qui a aboli les CRÉ (Québec, 2017).

Il serait pertinent d'étudier une planification purement territoriale pour comparer les résultats obtenus pour une planification hybride. On peut poser l'hypothèse qu'une telle planification amènerait le développement des capacités d'un nombre plus important d'acteurs, car elle exigerait une plus grande implication des participants. Aussi, certains auteurs, comme Proulx (2011), critiquent l'approche de la planification stratégique. Notre recherche qui n'est pas comparative ne nous permet pas de porter un jugement sur cette approche en particulier. Cependant, il serait intéressant d'appliquer les questions de recherche examinées ici à un autre type d'approche de planification afin de voir les forces et les limites caractéristiques de ces différentes approches.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arocena, J. (2001) *El desarrollo local : un desafio contemporaneo*. Montevideo, Espagne : Taurus.
- Bagnasco, A. et Le Galès, P. (1997). *Les villes en Europe*. Paris, France : La Découverte.
- Bassand, M. (1992), Développement local et processus identitaires. Dans Gagnon, C. et Klein, J-L. (Dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local* (pp. 267-295). Chicoutimi, QC : GRIR/UQAC.
- Beckley, T. M., Martz, D., Nadeau, S., Wall, E. et Reimer, B. (2008). Multiple Capacities, Multiple Outcomes : Delving Deeper into the Meaning of Community Capacity, *Journal of Rural and Community Development* 3, 3, pp.56–75
- Belley, S. (2008). La construction politique des territoires. Dans Massicotte, M. (Dir.), *Sciences du territoire : perspectives québécoises* (pp. 233-256). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Borraz, O. (1999). *Gouvernement et gouvernance : l'organisation des intérêts privés dans les grandes villes et les métropoles*. Paris, France : Centre de sociologie des organisations.
- Bouchard, M., Lévesque, B. et St-Pierre, J. (2005). *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme?* Montréal, QC : Cahier du Crises.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Carrier, M. et Jean, B. (2000). La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales : entre gouvernement et gouvernance. Dans Carrier, M. et Côté, S. (Dir.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement* (pp. 41-63). Sainte-Foy, QC : Les Presses de l'Université du Québec.
- Centre de recherche sur le développement territorial (2010). *Mémoire déposé à la Commission des finances publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi 28*.

Chevrier, J. (2010). La spécification de la problématique. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale*.

*De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 19-50). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.

Chiasson, Guy (2015). Quelle politique régionale en contexte d'austérité?, *Organisations et territoires*, vol. 24, n° 3, p.37-42.

Courlet, Claude (2008). *L'économie territoriale*. Grenoble, France : Presses universitaires de Grenoble.

Communagir. Repéré à [www.communagir.com](http://www.communagir.com)

Communauté métropolitaine de Montréal (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement, Un grand Montréal attractif, compétitif et durable*.

CRÉ Montérégie Est. (2013a). *Consultations régionales, cahier du participant : plan quinquennal de développement durable 2013-2018*.

CRÉ Montérégie Est. (2013b). *Document de référence : plan quinquennal de développement durable 2013-2018*. Document de travail. 17 octobre 2013.

CRÉ Montérégie Est. (2013c). *Plan quinquennal de développement durable 2013-2018*.

CRÉ Montérégie Est (2012a). *Bilan du plan quinquennal de développement durable 2006-2011*. Document de travail.

CRÉ Montérégie Est. (2012b). *La charte du développement durable de la Montérégie Est*.

CRÉ Montérégie Est. (2006). *Plan quinquennal de développement durable 2006-2011*.

Crête, J. (2010). L'éthique en recherche sociale. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*(5e éd., pp. 285-308). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.

- Damak-Ayadi, S. et Pesqueux, Y. (2003). *La théorie des parties prenantes en perspective*. Communication dans le cadre du colloque Journée de Développement Durable et Entreprise, Angers, France.
- D'Aquino, P. (2002). Le territoire entre espace et pouvoir pour une planification territoriale ascendante, *L'Espace géographique*, 31(1), 3-22.
- Divay, G. et Belley, S. (2012). La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : à propos de l'objet de la gouvernance locale. *Revue gouvernance*, automne 2012.
- Doucet, C. (2010). *L'agriculture dans les plans régionaux de développement des Conférences régionales des élus : vision multifonctionnelle ou productiviste?* Cahier de l'Alliance de recherche université-communauté en Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC), Série Recherches, no 30.
- Farinós Dasí, J. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information géographique*, 73, (2), 89-111.
- Foster-Fishman, P. G., Berkowitz, S. L., Lounsbury, D. W., Jacobson, S. et Allen N. A. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework, *American Journal of Community Psychology*, 29, (2), 241-261. Michigan State University, East Lansing, Michigan
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking america : A theory of transactive planning*. New York, NY : Double day, Anchor Press.
- Gagné, A. (2001) L'expérience québécoise de la planification du développement régional. *Choix publics et prospective territorial*. Rimouski.GRIDEQ.

- Gaudreau, L. et Lacelle, N. (1999). *Manuel d'évaluation participative. Cahier 1 : s'approcher de l'évaluation*. Montréal : Service aux collectivités, Université du Québec à Montréal.
- Gauthier, B. (2010a). Introduction. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 1-18). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Gauthier, B. (2010b). La structure de la preuve. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 169-198). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Geoffroy, D. (2004). *La gouvernance économique : Le cas de Rouyn-Noranda* (Mémoire de maîtrise). Rouyn-Noranda, QC : Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue,.
- Hamel, P. et Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal, QC : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Jean, B. (2006). Présentation : Le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec. *Recherches sociographiques* 473, 465-474.
- Jean, B. et Bisson, L. (2008). La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales. *Revue canadienne des sciences régionales*, 31, (3), 539-560.
- Joyal, A. (2002). *Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté*. Sainte-Foy, QC : Presses de l'Université Laval.
- Klein, J.L. (1997). L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale. *Cahiers de géographie du Québec*, 41, (114), 367-377.
- Laperrière, A. (2010). L'observation directe. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 311-336). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Laperrière, A. (1997). La théorisation ancrée (grounded theory) : démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées. Dans Poupart, J., Deslauriers, J.P., Groulx,

- L.H., Laperrière, A., Mayer, R. et Pires, A.P. (Dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 309-340). Montréal, QC : Gaëtan Morin Éditeur.
- Leclerc, E. (2008). *Contribution de la nouvelle gouvernance à la gestion écosystémique des forêts : le cas de la Table de gestion intégrée de Rouyn-Noranda* (Mémoire de maîtrise). Montréal, QC : Université du Québec à Montréal.
- Leloup, F. (2010). Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, 687-705.
- Lemieux, Vincent (2000). Postface : réflexions sur la gouvernance. Dans Carrier, M. et Côté, S. (Dir.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement* (pp. 333-338). Québec, QC : Les Presses de l'Université du Québec.
- Lévesque, B. (2008). Contribution de la nouvelle sociologie économique à l'analyse des territoires sous l'angle de l'économie plurielle. Dans Massicote, G. (Dir.), *Sciences du territoire* (pp. 205-232). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec
- Lévesque, B. (2007). Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général. Dans Lévesque, B., J.M. Fontan et J.L. Klein (Dir.) (2014), *L'innovation sociale. Les marches d'une construction historique et pratique*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec, p.333-350.
- Lévesque, B. (2006). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*. Montréal : Cahier n° C-13-2006, ARUC-Économie sociale.
- Lussier, K., Boudreau, A., Dodo, K., Lagacé, M., Prévost, P., Veillette, L. et Yorn, C. (2009). *Développement durable des communautés de la MRC des Laurentides*. Sherbrooke, Qc : Niska.
- Lussier, K. et Hudon, M-C. (2012.) *État et enjeux prioritaires pour le développement social dans les Laurentides : rapport sur les résultats de la recherche-action : rapport final*. Sherbrooke, Qc : Niska.

- Lussier, K. (2013). *Modèle de planification stratégique révisé*.
- Lussier, K. (2004). *La collaboration école-communauté au Québec: une perspective de développement local au moyen de quatre études de cas*(Mémoire de maîtrise). Sherbrooke, QC : Université de Sherbrooke.
- Lusthaus, C., Adrien, M-H. et Perstinger, M. (1999). *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*. Universalia Occasional Paper, No. 35, September 1999, Montreal, QC.
- Lyons, T. et Reimer, B. (2006). *A Literature Review of Capacity Frameworks: Six Features of Comparison, Paper Prepared for NRRN Conference*. Twillingate, New-Ffoundland, Canada.
- Mace, G. et Pétry, F. (2000). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*(2e éd.). Québec, QC : Presses de l'Université Laval.
- Marquis-Bissonnette, M. (2013). *Rapport de stage : la concertation comme outil de planification territoriale : l'exemple du plan quinquennal de développement à la conférence régional des élus des Laurentides*. ENAP, Québec, QC.
- MAMROT (2009). *Bilan évaluatif: Fonds de développement régional 2004-2005 à 2007-2008*. Québec, QC.
- Mendell, M. (2002). Qu'est-ce que le développement? Dans Tremblay, M., Tremblay, P. A. et Tremblay, S. (Dir.), *Développement local, économie sociale et démocratie*,(pp. 69-84). Sainte-Foy, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Mercier, S et Gond, J-P. (2005). *La théorie des parties prenantes*. Centre de recherche en Finance, Architecture et Gouvernance des Organisations, Cahier du FARGO n° 1 050 502
- Miles, M. et Huberman, M. (2003). *Analyse des données qualitatives*(2e éd.). Bruxelles, Belgique : Groupe De Boeck.

- Miles, M. et Huberman, M. (1991). *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles, Belgique : Groupe De Boeck.
- Morgan, P. (1998). *Capacity and Capacity Development - Some Strategies*. Note prepared for the Political and Social Policies Division, Policy branch, Canadian International Development Agency, Canada.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec : les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux : 1960-2006*. Montréal, QC : Éditions Saint-Martin.
- OCDE (1993). *Initiatives locales de création d'emplois : développement territorial et changement structurel, une nouvelle perspective sur l'ajustement et la réforme*. Paris, France.
- Pires, A. (1997). Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique. Dans Poupart, J., Deslauriers, J.P., Groulx, L.H., Laperrière, A., Mayer, R. et Pires, A.P. (Dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 113-169). Montréal, QC : Gaëtan Morin Éditeur.
- PNUD (2009). *Développement des capacités : un guide du PNUD*. New York, États-Unis.
- Prévost, P., Lussier, K., Lagacé, M., Roy, B., Veillette, L. et Yorn, C. (2011). *Le développement local : un essai*. Document de travail. Sherbrooke, Qc : Niska
- Prévost, P. et Roy, B. (2008). *La planification stratégique dans les collectivités*. Document de travail, Université de Sherbrooke, QC.
- Prévost, P., Verreault, G. et Lussier, K. (2015). *Les apprentissages à tirer de l'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est*. Sherbrooke, Qc : Niska.
- Proulx, M. U. (2011). *Territoires et développement : la richesse du Québec*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M. U. (2008a). *L'économie des territoires au Québec : aménagement, gestion, développement*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.

- Proulx, M. U. (2008b). Quatre décennies de planification territoriale au Québec. Dans Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.-O. (Dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* (pp. 23-54). Montréal, QC : Presses de l'Université de Montréal.
- Proulx, M. U. (2008c). Quatre décennies de planification territoriale au Québec. Dans Massicote, G. (Dir.), *Sciences du territoire* (pp. 393-418). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Québec (2017). *Document préparatoire, Tournée régionale d'échanges entre élus municipaux et gouvernementaux, la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, le Fonds d'appui au rayonnement des régions, la démarche d'élaboration de priorités régionales*.
- Québec (2015). *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Projet de loi n° 28, chapitre 8, adopté le 20 avril. Assemblée nationale, première session, quarante et unième législature.
- Québec (2003). *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*. Projet de loi n° 34, chapitre 29, adopté le 18 décembre. Assemblée nationale, première session, trente-septième législature.
- Québec (1992). *Développer les régions du Québec*. Bibliothèque nationale du Québec, 1er trimestre.
- Rama, D., Milano, B. J., Salas, S. et Che-Hung, L. (2009). CSR Implementation : Developing the Capacity for Collective Action, *Journal of Business Ethics*, 85:463–477
- Roy, S. N. (2010). L'étude de cas. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 199-226). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Sabourin, P. (2010). L'analyse de contenu. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e éd., pp. 415-444). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.

- Savoie-Zajc, L. (2010). L'entrevue semi-dirigée. Dans Gauthier, B. (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*(5e éd., pp.337-360). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Soubrier, R. (2000). *Planification, aménagement et loisir*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Steiner, Philippe (2005). *La sociologie économique*. Paris, France : Éditions La Découverte.
- Stocker, G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, (mars), 19-30.
- Teisserenc, P. (1994). *Les politiques de développement local*. Paris, France : Economica.
- Tremblay, DG, Klein, J.L.et Fontan, J.M. (2009). *Initiatives locales et développement socioterritorial*. Québec, QC : Télé-Université, Presses de l'Université du Québec.
- Tremblay, D.G.et Rolland, D. (2003). *Concertation : modèles et perspectives*.Montréal, QC : Télé-Université.
- Vachon, B. et Coallier, F.(1993). *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*. Montréal, QC : Gaëtan Morin éd.
- Vérificateur général du Québec. (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 : rapport du commissaire au développement durable, chapitre 4, interventions en matière de développement régional*.
- Verreault, G.et Bourque, D. (2017). *Six exemples de restructuration de la gouvernance régionale du développement social et territorial au Québec*. Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire et Collectif des partenaires en développement des communautés. Cahier de la CRCOC, 17 (4), Gatineau, QC : Université du Québec en Outaouais, Villes et Villages en Santé. *Atelier de vision stratégique*.

Yorn, C., Lussier, K. et Prévost, P. (2008). Capital stratégique dans les communautés de la Jamésie. *Organisation et Territoires*, 17, (1), 53-60.

Yorn, C., Lussier, K. et Prévost, P. (2007). *Bâtir ensemble notre région : rapport intégral*. Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Chibougamau, QC : Direction de santé publique,

## ANNEXE 1 - APPROBATION ÉTHIQUE

**UQAC**

Comité d'éthique de la recherche  
Université du Québec à Chicoutimi

### APPROBATION ÉTHIQUE

Dans le cadre de l'*Énoncé de politique des trois conseils : éthique de la recherche avec des êtres humains 2* et conformément au mandat qui lui a été confié par la résolution CAD-7163 du Conseil d'administration de l'Université du Québec à Chicoutimi, approuvant la *Politique d'éthique de la recherche avec des êtres humains* de l'UQAC, le Comité d'éthique de la recherche avec des êtres humains de l'Université du Québec à Chicoutimi, à l'unanimité, délivre la présente approbation éthique puisque le projet de recherche mentionné ci-dessous rencontre les exigences en matière éthique et remplit les conditions d'approbation dudit Comité.

Responsable(s) du projet de recherche : *Monsieur Gédéon Verreault*  
*Étudiant, Département des sciences humaines, UQAC*

Direction de recherche : *Madame Suzanne Tremblay, directrice de recherche*  
*Professeure, Département des sciences humaines, UQAC*

Projet de recherche intitulé : *L'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est et ses effets sur la dynamique des acteurs et sur le développement du territoire.*

No référence : 602.424.01

La présente est valide jusqu'au 31 décembre 2014.

Rapport de statut attendu pour le 30 novembre 2014.

N.B. le rapport de statut est disponible à partir du lien suivant : <http://www.uqac.ca/recherche/centerolongation.php>

Date d'émission initiale de l'approbation : *1<sup>er</sup> avril 2014*

Date(s) de renouvellement de l'approbation :

Fait à Ville de Saguenay, le 1<sup>er</sup> avril 2014

  
Nicole Huybens, Présidente

Université du Québec à Chicoutimi • 555, boulevard de l'Université • Chicoutimi (Québec) G7H 2B1 CANADA

uqac.ca  


## ANNEXE 2 - CANEVAS D'ENTREVUE

### Projets de recherche :

- Les apprentissages à tirer de l'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est
- L'exercice de planification régionale de la CRÉ Montérégie Est et ses effets sur la dynamique des acteurs et sur le développement du territoire

QUESTIONS	RELANCES
<b>THÈME : PRÉSENTATION</b>	
Quel organisme représentiez-vous lors de la planification régionale?	Quel est votre rôle dans cet organisme? Depuis quand êtes-vous dans cet organisme? Êtes-vous toujours dans cet organisme?
Quelle est votre implication à la CRÉ?	
À quel endroit habitez-vous?	Depuis quand habitez-vous la région? Depuis quand travaillez-vous dans la région?
<b>THÈME : L'EXERCICE DE PLANIFICATION</b>	
<b>Quelle a été votre participation à l'exercice de planification?</b>	
<b>THÈME : L'EXERCICE DE PLANIFICATION - LE PROCESSUS</b>	
<b>À quelles étapes, qui ont mené à la réalisation du plan stratégique, avez-vous participé?</b>	Bilan? Portrait? Prédiagnostic? Consultations? Diagnostic? Énoncés de vision? Orientations? Priorisation? Développement stratégies?
Est-ce que les étapes auxquels vous avez participé vous ont semblé pertinentes et efficaces?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Trouvez-vous que le processus choisi a permis d'atteindre des résultats satisfaisants?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Est-ce que le plan quinquennal vous semble pertinent et utile?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Que pensez-vous des suites données au plan stratégique?	Communication Déploiement Implantation Suivi

QUESTIONS	RELANCES
<b>THÈME : L'EXERCICE DE PLANIFICATION - LA DÉMARCHE</b>	
<b>Quelle a été votre participation dans la démarche?</b>	CA, comité de suivi, comité stratégique, consultations?
Trouvez-vous que les comités auxquels vous avez participé étaient pertinents et efficaces?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Étiez-vous à l'aise avec les analyses présentées durant la démarche?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Avez-vous participé aux réflexions et analyses menant aux choix des stratégies de développement?	Si oui, de quelle façon?
Pensez-vous que les bonnes personnes ont été mobilisées et ont participé aux différentes étapes du processus?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Selon vous, est-ce que la démarche a permis la négociation des différents intérêts?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Quel intérêt avait votre organisme à participer à cette démarche?	
Pensez-vous que les décisions ont été prises de façon efficace par les bonnes personnes?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Selon vous, est-ce que la démarche de planification était crédible?	Transparente Participative
Trouvez-vous que les acteurs se sont approprié la démarche de planification?	
Est-ce que la démarche proposée a permis de développer un climat de confiance?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi

QUESTIONS	RELANCES
<b>THÈME : L'ACCOMPAGNEMENT</b>	
<b>Comment qualifieriez-vous l'accompagnement de cette démarche?</b>	
Est-ce que les animations étaient pertinentes et efficaces?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Trouvez-vous que l'objectif de l'exercice était clair?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Trouvez-vous que la durée de l'exercice était appropriée?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi
Trouvez-vous que la relation établie avec l'accompagnateur était appropriée?	Si oui pourquoi Sinon pourquoi

QUESTIONS	RELANCES
<b>THÈME :LE CONTEXTE</b>	
<b>Dans quel contexte se tenait la planification?</b>	
<b>THÈME :LE CONTEXTE MACRO</b>	
Dans quel contexte politique national se tenait la planification?	
Comment le contexte des trois CRÉ en Montérégie influence l'exercice de planification?	
Comment la dynamique multipôle du territoire influence l'exercice de planification	
Quelle était la relation de la CRÉ avec le différent ministère?	
<b>THÈME : LE CLIMAT - DIMENSION POLITIQUE</b>	
<b>Dans quel contexte politique régional se tenait la planification?</b>	La dynamique politique régionale?
Quelle était la dynamique de concertation des acteurs?	Dans les commissions régionales de concertation?
Capacité d'intervention??	
<b>THÈME :LE CONTEXTE ORGANISATIONNEL</b>	
<b>Dans quel contexte organisationnel a pris place la planification?</b>	
<b>Selon vous, quel est le rôle de la CRÉ dans cette démarche?</b>	
Comment le mandat de la CRÉ influence la planification?	
Comment les orientations de la CRÉ l'influencent?	
Comment la dynamique du CA l'influence?	
Comment l'approche de gestion et d'intervention l'influence?	
Comment la disponibilité des ressources l'influence?	
<b>THÈME : LE CLIMAT - DIMENSION SOCIALE</b>	
Est-ce que vous pensez que l'exercice apporte un changement?	
Est-ce que vous souhaitez que l'exercice amène des changements?	
Quelles sont vos valeurs et vos attitudes qui ont influencé votre participation?	
<b>QUESTIONS</b>	<b>RELANCES</b>
<b>THÈME : LES EFFETS DE L'EXERCICE</b>	
<b>Selon vous quels sont les effets de cet exercice?</b>	

<b>THÈME : LES APPRENTISSAGES</b>	
<b>Quels sont les apprentissages que vous avez réalisés lors de l'exercice?</b>	
Pensez-vous qu'il y a eu certains apprentissages collectifs?	
Trouvez-vous que les apprentissages réalisés ont été nommés et partagés?	
<b>THÈME : LES EFFETS DE L'EXERCICE</b>	
<b>Quels sont, selon vous, les effets de cet exercice sur la dynamique des acteurs?</b>	
Les effets sur la dynamique dans les instances de concertations?	Instances de la CRÉ, hors CRÉ, instances régionales, instances sectorielles?
Les effets sur la mobilisation et l'engagement des acteurs?	
Les effets sur la dynamique politique?	Sur la coopération?
Les effets sur la culture des acteurs?	Les valeurs, les attitudes?
Les effets sur la coordination des acteurs?	
Les effets sur la relation entre les acteurs et la CRÉ?	
Les effets sur la CRÉ comme organisation?	Dans les instances de la CRÉ?
<b>Selon vous, quels aspects de l'exercice de planification ont généré ces effets?</b>	
<b>THÈME : DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE</b>	
<b>D'après vous, quel vont être les impacts de l'exercice sur le développement de la région?</b>	
Quel changement dans la dynamique politique va avoir le plus d'impacts?	Quels sont ces impacts?
Quel changement dans les instances de concertation va avoir le plus d'impacts?	Quels sont ces impacts?
Quel changement dans les valeurs ou les attitudes des acteurs va avoir le plus d'impacts?	Quels sont ces impacts?
Quel changement à la CRÉ va avoir le plus d'impacts?	Quels sont ces impacts?
Quel changement dans votre organisation va avoir le plus d'impacts?	Quels sont ces impacts?
<b>Quels seront selon vous les effets du PQDD?</b>	Sur les projets? Sur la CRÉ? Dans les commissions? Dans les organisations? Sur la dynamique des acteurs?

### **ANNEXE 3 - LE CAPITAL STRATÉGIQUE**

Niska a identifié trois catégories d'actifs permettant à une collectivité de prendre en main son développement : les atouts, la capacité d'intervention et la capacité de changement. Les atouts, qui font référence au patrimoine naturel, bâti et économique offrant un potentiel remarquable de développement, ne sont pas mis à profit dans l'exercice de planification comme tel.

La capacité d'intervention de la part des acteurs est un élément clé du développement. Cette capacité peut être séparée en deux éléments, soit la capacité d'initiative et le mode d'interaction. Le premier porte sur la nature et la qualité du leadership ainsi que sur celles de la coordination de l'intervention tandis que le second est axé sur la gouvernance de l'intervention qui se construit par la participation des citoyens, des organismes et des institutions dans le processus décisionnel et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux.

Pour sa part, la capacité de changement sur le plan régional favorise ou limite le développement. Elle se sépare en deux éléments, soit la capacité d'intégration et la capacité d'innovation. Le changement demande une capacité d'intégrer de nouvelles idées, personnes et activités. C'est ce que Niska entend par la capacité d'intégration. La capacité d'innovation consiste en la capacité de puiser dans ces éléments (idées, personnes et activités) pour créer de nouveaux produits et services ou pour améliorer ceux qui sont existants.

Tiré de Prévost, Verreault et Lussier, 2015, p.8

## **ANNEXE 4 - LES AXES**

### **Axe A**

#### **Assurer un usage optimal du territoire**

Ce travail d'optimisation permettra le maintien et l'amélioration de la qualité de vie pour les résidentes et les résidents, de même que pour les travailleuses et les travailleurs, facilitera l'accueil de nouvelles personnes et l'implantation d'entreprises dans la région. L'accroissement et le vieillissement démographiques sont des facteurs qui exerceront une pression grandissante sur l'occupation du territoire, notamment marquée par une forte tenure privée. L'adaptation à l'évolution des besoins et aux changements d'usages du territoire, l'accès aux services de proximité et le partage de services et d'infrastructures inciteront les milieux à travailler dans un contexte de complémentarité urbaine rurale. De plus, l'exploitation durable du territoire, dans une perspective de protection et de mise en valeur de la biodiversité, fera partie des enjeux auxquels la région devra répondre afin d'assurer, entre autres, la vitalité des collectivités rurales et la sauvegarde du patrimoine alimentaire.

### **Axe B**

#### **Stimuler les dynamismes régionaux**

Le maintien et la création de synergies entre les acteurs permettront à la région de faire mieux et de faire plus afin d'accroître la qualité et la quantité des biens et services sur le territoire et de renforcer la cohésion au sein de la région. Les enjeux concernés par cet axe sont notamment la complémentarité entre les territoires urbains et ruraux, l'accès à des services de proximité, la participation citoyenne et le bénévolat, ainsi que le renforcement des liens entre l'agriculture et les populations locales. L'accès et la mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine et la collaboration entre institutions publiques pour le partage de services et d'infrastructures feront également partie des enjeux à traiter. Au même titre, la valorisation du positionnement géographique du territoire de la Montérégie Est constitue également un enjeu de taille pour attirer et retenir la main-d'œuvre qualifiée et les entreprises, lesquelles lui permettront de soutenir sa croissance économique.

## **Axe C**

### **Renforcer le capital humain**

Le renforcement du potentiel de la population (savoir, savoir-être et savoir-faire) et la mise à contribution de celle-ci au profit de la région permettront de propulser le développement de la Montérégie Est. À cet égard, la région devra faire face à certains enjeux tels que la persévérance scolaire et la réussite éducative, la participation citoyenne et le bénévolat, l'adaptation au vieillissement démographique, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale et professionnelle des populations vulnérables et exclues. L'accès et la mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine feront aussi partie des enjeux à prendre en considération.

## **Axe D**

### **Respecter et mettre en valeur le patrimoine matériel et immatériel**

Par son souci envers l'environnement et la mise en valeur de ses atouts, la région souhaite conserver et exploiter davantage, et parfois différemment, ses facteurs d'attractivité et de rétention de la population et des entreprises. Dans ce contexte, la notion de patrimoine prend tout son sens. On y inclut le patrimoine naturel (ex. : montagnes, aires protégées, paysages), le patrimoine culturel matériel (ex. monuments et unités architecturales) et le patrimoine culturel immatériel (ex. traditions, arts du spectacle et savoir-faire locaux). La protection et la mise en valeur de la biodiversité, ainsi que l'accès et la mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine historique et culturel font partie des enjeux prioritaires sur lesquels la CRÉ devra agir. De plus, la valorisation du positionnement géographique du territoire de la Montérégie Est auprès de différents publics cibles figurera également parmi les enjeux de l'organisation au cours des prochaines années.

Tiré du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013c, pp. 33-36)

## ANNEXE 5 - LES ENJEUX PRIORISÉS

- Accès à des services de proximité
- Accès et mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine historique et culturel
- Adaptation au vieillissement démographique
- Agriculture locale
- Complémentarité urbaine-rurale
- Intégration sociale et professionnelle des populations vulnérables ou exclues
- Lutte contre la pauvreté
- Partage de services et d'infrastructures entre les institutions publiques
- Participation citoyenne et bénévolat
- Positionnement géographique
- Protection et mise en valeur de la biodiversité
- Réussite éducative

### **Accès à des services de proximité**

Sur le territoire, notamment en milieu rural, l'accès à des services de proximité est un cran dans l'engrenage du processus de dévitalisation; si rien n'est mis en place pour renverser cette tendance, un exode rural est prévisible et on peut s'attendre de fermer des services tels que l'école. Bien que les municipalités investissent beaucoup avec les politiques et activités familiales, plusieurs néoruraux pourraient être dans les premiers à quitter le territoire parce qu'ils s'attendent à bénéficier, tout comme en milieu urbain, d'une offre adéquate et efficace de transport en commun et à pouvoir combler leurs besoins à proximité. Ceci pourrait être exacerbé par le manque d'accès à l'Internet haute vitesse, lequel n'est pas disponible partout sur le territoire et dont l'accès et l'utilisation sont à parfaire. En fait, certaines villes sont exclues du programme « Brancher les familles », ce qui constitue un frein à leur développement, notamment pour les travailleuses et travailleurs autonomes et la population étudiante.

Quant à l'occupation même du territoire, la capacité d'accueil de la Montérégie Est se voit limitée par des difficultés d'accès à la propriété et au logement abordables. Avec l'étalement urbain, on constate que la taille des maisons et les lotissements grandissent, alors que le nombre moyen d'habitants par maison chute. Le prix croissant des habitations à proximité de la région

métropolitaine représente en soi un défi pour les populations plus défavorisées. Rappelons que 30 % des ménages des secteurs défavorisés en milieu urbain de la Montérégie Est allouent 30 % et plus de leurs revenus aux frais liés à l'habitation. Un phénomène d'embourgeoisement existe également dans les MRC où la villégiature et l'achat de résidences secondaires font augmenter le prix des propriétés, avec des impacts sur les moins bien nantis, particulièrement les jeunes et les personnes âgées. L'attraction et la rétention des jeunes familles en milieu rural et l'accès à la terre, en raison des prix élevés, constituent également des défis de taille.

### **Accès et mise en valeur des activités culturelles, du loisir et du patrimoine historique et culturel**

La région détient un patrimoine culturel riche, notamment la Route du Richelieu et les réalisations de ses artistes professionnels. On sait que la Montérégie est à l'avant-dernier rang des régions administratives du Québec quant aux investissements publics en culture, même si plusieurs possibilités existent pour la mise en valeur des activités culturelles et de loisir. L'accès et la mise en valeur du patrimoine ont également des répercussions sur le développement d'un milieu de vie attractif, de l'identité et de la fierté régionales et du sentiment d'appartenance. Le patrimoine bâti revêt une importance historique indéniable et une beauté attrayante, surtout si on considère l'importance et la croissance du secteur du tourisme. De plus, le patrimoine immatériel, particulièrement l'histoire et l'héritage anglo-saxon de la région, est largement méconnu. Plusieurs potentialités existent pour consolider ce secteur, notamment, le réseautage entre les acteurs du tourisme et de la culture.

### **Adaptation au vieillissement démographique**

Comparé aux autres régions du Québec, la Montérégie Est demeure une région relativement jeune et qui présente une mixité intergénérationnelle intéressante. Toutefois, alors que l'espérance de vie augmente et que le taux de natalité baisse, la perspective du doublement de la population des plus de 65 ans entre 2006 et 2031 se confirme également en Montérégie Est. Face à cette situation, et afin de favoriser le vieillissement actif et le maintien à domicile, l'adaptation des environnements physiques et sociaux, notamment l'offre de transports et de logements adéquats, le développement des services de proximité et l'intégration des services de santé, des services sociaux et des services communautaires constituent des enjeux importants. Les personnes âgées sont en mesure de faire bénéficier la société de leurs connaissances et de leurs expériences et nombre d'entre elles demeurent actives par le travail rémunéré, le bénévolat, les études, les

relations sociales et intergénérationnelles et l'activité physique. Certains impacts anticipés du vieillissement de la population sont prévisibles. Parmi eux, notons une pression accrue sur les services et les coûts de santé. Sachant que la personne aînée moyenne vit les treize dernières années de sa vie avec diverses incapacités et que deux adultes sur trois en région présentent actuellement au moins un facteur de risque intermédiaire (surplus de poids, hypertension ou cholestérol élevé), la promotion des saines habitudes de vie et l'amélioration de l'état général de santé de la population s'avèreront des enjeux significatifs.

### **Agriculture locale**

Le développement de l'agriculture locale est un enjeu pour valoriser les territoires locaux et la résilience dans une région considérée comme le « grenier du Québec ». L'agriculture d'exportation de même que la mécanisation et la consolidation des fermes étant des tendances dominantes, les productrices et les producteurs trouvent de moins en moins de débouchés locaux pour leurs produits. Les liens sont à renforcer entre l'agriculture et les populations locales, pour assurer la vitalité des petites collectivités rurales et la sauvegarde du patrimoine alimentaire. En ce qui a trait à l'agriculture, on observe une reconnaissance croissante des autres contributions du domaine agricole telles que les paysages ruraux, le tourisme, ainsi que les biens et services écologiques générés par le territoire agricole. La multifonctionnalité du territoire agricole constitue un potentiel sous-exploité. Avec près de 60 % du territoire composé de terres agricoles cultivées, on remarque une sous-utilisation de certaines terres, alors que dans d'autres cas, il s'agit plutôt d'un besoin d'optimiser leur utilisation, en localisant des projets alternatifs industriels et résidentiels sur des terres moins propices à l'agriculture et en développant l'agrotourisme, un secteur dans lequel la Montérégie performe (avec 42 % du marché québécois) et qui rejoint beaucoup les PME. Notons l'enjeu que pose la vente de terres agricoles à des intérêts étrangers dans le maintien de la sécurité alimentaire.

### **Complémentarité urbaine-rurale**

La complémentarité urbaine-rurale, où les visions régionales de la CMM de par le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et celles des municipalités rurales peuvent diverger, est un enjeu d'actualité en Montérégie Est. Les mesures réglementaires forcent une telle conciliation, non pas sans heurts. Les contraintes légales qui empêchent le dézonage peuvent être un frein aux projets de revitalisation en milieu rural. Si la densification imposée par le

PMAD est favorable au ralentissant de l'étalement urbain, on note une certaine compétition entre les villes et localités pour attirer les résidentes et les résidents. La complémentarité des pôles et des attraits de chaque portion du territoire constitue une force reconnue de la région. Effectivement, la forte coexistence des milieux ruraux et urbains à l'intérieur de la région nécessite des efforts supplémentaires en ce qui a trait à la poursuite de cette complémentarité urbaine-rurale. La conciliation des usages du territoire est également reliée au développement du territoire régional, surtout dans le contexte actuel où la population de la région devrait croître d'environ 134 000 personnes d'ici 2031. L'urbanisation exerce une pression croissante sur les divers usages du territoire (ex. : agricoles et forestiers). Ces conflits impliquent une nécessaire conciliation locale et régionale entre les acteurs et le maintien d'un dialogue afin de ne pas annuler certains gains.

### **Intégration sociale et professionnelle des populations vulnérables ou exclues**

L'intégration sociale et professionnelle des populations vulnérables ou exclues, qui accèdent difficilement ou utilisent peu les ressources, est un enjeu important pour la réduction des inégalités et pour la solidarité et l'inclusion sociale. La pauvreté et l'itinérance ainsi que le développement et le maintien de la mixité sociale sont des enjeux actuels pour lesquels les organismes et les municipalités du territoire manquent de ressources. Malgré la perception largement véhiculée que la région est bien nantie, il existe de grandes variations sur le territoire, et 12 790 familles vivaient avec un faible revenu en 2009, surtout dans les centres-ville. Il existe également beaucoup de pauvreté, de défavorisation et d'isolement cachés en Montérégie Est, souvent engendrés par une perte d'emploi, une pénurie de logements abordables, un divorce, le vieillissement ou la difficulté d'intégration des personnes immigrantes. Cela met en lumière l'importance de rejoindre les personnes dans le besoin.

### **Lutte contre la pauvreté**

Avec l'accroissement de la population viendra celle des groupes et des clientèles, notamment celles plus vulnérables (familles monoparentales, personnes âgées, immigrantes, handicapées, itinérantes et celles à faible revenu). Il y aura ainsi une pression sur les entreprises, les organismes et les institutions pour adapter l'offre et la desserte de biens et services sur le territoire, tels le logement, la sécurité alimentaire, les services de proximité, la santé et les services sociaux, les loisirs, etc. Dans un tel contexte, on se doit d'assurer une réponse aux besoins de base pour lutter contre la pauvreté dans les milieux ruraux et les quartiers urbains défavorisés, ce qui facilite alors

un accès au travail. On remarque des faiblesses quant au nombre d'hôpitaux et des services offerts aux personnes âgées (logement social ou coopératif) et aux jeunes familles (services de garde éducatifs, loisirs, etc.) sur le territoire. L'accès limité aux services affecte davantage les personnes marginalisées ayant peu accès au transport local et inter-MRC. Cela peut se traduire par l'isolement et même l'exclusion sociale, surtout en milieu rural, mais aussi en milieu urbain, si on pense aux horaires réduits du transport collectif à certaines périodes. Le continuum de services pour les populations exclues est par ailleurs déficient dans les principaux secteurs urbains défavorisés.

### **Partage de services et d'infrastructures entre les institutions publiques**

L'accès aux services et aux infrastructures constitue une préoccupation constante dans l'amélioration de la qualité de vie, notamment des populations rurales. À cet égard, le partage de certains services et infrastructures entre les institutions publiques est une stratégie qui existe déjà, mais qui pourrait être élargie et optimisée. Il s'agit souvent d'une question de survie pour les petites municipalités. S'investir dans une coopération intrarégionale permettrait la mise en commun des ressources tout en respectant les échelles de prise de décision entre la CRÉ, les MRC et les municipalités et autres partenaires tels que les commissions scolaires. Dans un territoire aussi diversifié que la Montérégie Est, le modèle de développement doit être ancré dans cette diversité, permettant ainsi à la région d'établir ses propres balises et d'éviter le mur-à-mur.

### **Participation citoyenne et bénévolat**

La faiblesse de l'identité et du sentiment d'appartenance ressentie envers la Montérégie Est, ainsi que la représentativité limitée de divers groupes de la population dans la vie démocratique (ex. : jeunes et femmes), peuvent engendrer un frein au renforcement de la cohésion sociale nécessaire au développement. Rappelons que les jeunes sont absents des instances de développement local et régional, exception faite des Centres locaux de développement (CLD), conseil des commissaires et CÉGEP. De plus, les femmes occupent seulement 25 % des postes disponibles au conseil d'administration de la CRÉ, 15,2 % des postes de mairesses et 27,9 % des postes de conseillères municipales en Montérégie Est. La stimulation de la participation citoyenne, qui constitue également un important bassin de bénévoles favorables au développement de relations intergénérationnelles, demeure ainsi un enjeu actuel dans toutes les sphères, que ce soit au plan de l'entrepreneuriat, du leadership ou du marché du travail plus globalement. La participation et

l'équité sont gages de cohésion, d'une vision collective favorisant le sentiment d'appartenance et d'une image de marque régionale basée sur des valeurs communes et convergentes.

### **Positionnement géographique**

La Montérégie Est dispose d'un accès direct à des infrastructures régionales développées telles que les autoroutes 10, 20, 30 et 35, les aéroports régionaux, le pôle logistique du Port de Montréal et les voies maritimes du Richelieu et du Saint-Laurent. En plus de sa proximité à la grande région métropolitaine, la région dispose d'une frontière avec les États-Unis. Sur le plan géographique, la région se situe avantageusement dans un carrefour d'échanges commerciaux. Cette situation la distingue de plusieurs régions du Québec.

Le positionnement géographique de la Montérégie Est représente un enjeu à considérer puisque la région se retrouvera face à des perspectives qui lui permettront de soutenir sa croissance économique, tout en maintenant une base économique diversifiée. Bien qu'elle ait connu un accroissement de sa population, la région demeure sensible au phénomène de navettage (fuite des travailleuses et travailleurs) qui, lui aussi, prend de l'ampleur. La Montérégie Est bénéficie d'un dynamisme entrepreneurial, d'une augmentation du nombre d'établissements (entreprises), d'une certaine vigueur dans les investissements privés, notamment dans le secteur résidentiel, et de la présence de crèneaux ACCORD. On constate cependant que le nombre d'emplois dans le secteur des services augmente au détriment de celui de la fabrication, pourtant un bloc moteur d'une économie régionale. Une tendance qui n'est toutefois pas spécifique à la Montérégie Est puisqu'elle s'observe également ailleurs en province.

### **Protection et mise en valeur de la biodiversité**

Certaines modifications dans l'occupation du territoire entraînent des conséquences négatives sur les milieux naturels. L'empiètement du tissu urbain sur les boisés, ainsi que sur les terres agricoles est l'une des causes de la fragmentation du couvert forestier, essentiel à la préservation de la faune et des habitats. Le recul du couvert forestier (pertes de 102 km<sup>2</sup> entre 2000 et 2009) et la perte de milieux humides, jumelés à la fragmentation et à l'isolement des milieux naturels, représentent une menace pour la biodiversité et le maintien des fonctions écologiques. Le potentiel de mise en valeur de la biodiversité qu'offre la région est indéniable; 2/3 de la diversité faunique et floristique du Québec est localisée en Montérégie. Par le fait même, le niveau actuel de protection des milieux naturels est insuffisant; des pertes significatives sont toujours

observées. À titre d'exemple, on remarque des problèmes d'érosion, des inondations plus fréquentes et plus importantes et la contamination de certains plans d'eau, causés entre autres par le manque de suivi réglementaire. Ces éléments démontrent la nécessité absolue d'assurer la protection des écosystèmes (forêts, milieux humides, bandes riveraines et corridors de conservation) afin de s'assurer que la nature puisse continuer d'assumer ses fonctions écologiques (ex. : recharge des nappes phréatiques, assainissement des eaux, pollinisation, etc.). Un autre élément important à considérer est l'accompagnement des propriétaires de forêts privées, notamment ceux qui possèdent les écosystèmes forestiers exceptionnels présents en Montérégie Est. De plus, on constate actuellement que moins de 20 % des ressources forestières sont mises en valeur. Il importe donc d'accompagner et de soutenir les propriétaires, afin de favoriser l'aménagement forestier et ainsi optimiser les retombées économiques et sociales des milieux naturels.

Enfin, les collines montérégiennes sont un attrait naturel important sur le territoire et contribuent à l'identité régionale. Leur protection et leur mise en valeur méritent une attention particulière. Cela passe, entre autres, par le développement de corridors multifonctionnels. Ceux-ci permettent la mise en place d'initiatives et de possibilités pour le développement durable, notamment par l'aménagement du territoire, l'interprétation de la faune et de la flore.

### **Réussite éducative**

L'éducation est un instrument essentiel pour faire évoluer les valeurs et les attitudes, les compétences, les comportements et les modes de vie en les rendant plus cohérents avec le développement durable.

Il est important de noter que l'éducation permet non seulement aux individus de se doter de connaissances pour obtenir des emplois plus qualifiés et ainsi augmenter leurs revenus, mais également d'obtenir des bénéfices très importants en termes de santé, particulièrement dans un contexte de société vieillissante. En effet, il n'est maintenant plus à prouver que l'augmentation des taux de scolarisation va de pair avec l'amélioration de la santé (meilleure alimentation, prévention et lutte contre les maladies, épanouissement personnel et insertion sociale, accès à une véritable citoyenneté, etc.). L'éducation est une responsabilité collective, incluant donc les parents et la communauté dans sa globalité et non plus seulement le milieu scolaire. Afin

d'accroître le pouvoir d'agir des acteurs régionaux, on souligne certains enjeux collectifs liés à l'éducation, tels que la persévérance scolaire et la réussite éducative.

La Montérégie Est affiche une proportion globalement supérieure à la moyenne québécoise pour ce qui est d'un diplôme ou d'une qualification de niveau universitaire chez les 25 à 34 ans. De plus, on note que le taux de décrochage a baissé en Montérégie comme presque partout ailleurs au Québec depuis les années 2002. Cependant, les données montrent que le taux de sortie sans diplôme ni qualification au secondaire (TSSDQ), notamment chez les garçons, demeure élevé. Toutefois, les jeunes filles qui ont quitté l'école au niveau secondaire pour devenir mères sont plus susceptibles de se retrouver en situation de pauvreté et d'isolement social, alors qu'il est pourtant démontré que la scolarité de la mère est l'un des facteurs de prédiction de réussite scolaire des enfants.

Tiré du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013c, pp. 22-27)

## ANNEXE 6 - LES ENJEUX NON-PRIORISÉS

Les enjeux n'ayant pas été priorisés dans le cadre de l'élaboration du PQDD ne sont pas évacués pour autant. En effet, la CRÉ pourrait décider d'agir sur ceux-ci en fonction des perspectives, du degré de mobilisation des partenaires et de l'intérêt du milieu.

- Accès à la propriété et au logement abordables
- Accès aux milieux naturels
- Adéquation entre la formation de la main-d'œuvre et les emplois disponibles en lien avec la valorisation de la formation professionnelle et technique
- Création et maintien d'emplois et d'entreprises privées et collectives
- Culture entrepreneuriale responsable
- Développement de l'économie verte
- Maillage entre les entreprises et les institutions
- Mobilité durable
- Quantité et qualité de l'eau pour approvisionnement (consommation humaine et industrielle)
- Relève entrepreneuriale

Tiré du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013c, p. 27)

### Accès à la propriété et au logement abordables

Quant à l'occupation même du territoire, la capacité d'accueil de la Montérégie Est se voit limitée par des difficultés d'accès à la propriété et au logement abordables. Avec l'étalement urbain, on constate que la taille des maisons et les lotissements grandissent, alors que le nombre moyen d'habitants par maison chute. Le prix croissant des habitations à proximité de la région métropolitaine représente en soi un défi pour les populations plus défavorisées. Rappelons que 30 % des ménages des secteurs défavorisés en milieu urbain de la Montérégie Est allouent 30 % et plus de leurs revenus aux frais liés à l'habitation. Un phénomène d'embourgeoisement existe également dans les MRC où la villégiature et l'achat de résidences secondaires fait augmenter le prix des propriétés, avec des impacts sur les moins bien nantis, particulièrement les jeunes et les aînés. L'attraction et la rétention des jeunes familles en milieu rural et l'accès à la terre, en raison des prix élevés, constituent également des défis de taille, de même que le maintien à domicile des personnes âgées.

### Accès aux milieux naturels

Dans notre société de loisir grandissante, le milieu de vie prend une place de plus en plus importante (espaces verts, sentiers, accès au loisir, plein air, etc.). La perte en quantité et en qualité de ces milieux pourrait compromettre la capacité de la région à attirer et retenir les populations (travailleuses et travailleurs, personnes qui y résident, touristes et entrepreneures et entrepreneurs). Dans un autre ordre d'idée, la forte tenure privée du territoire (97 %) en Montérégie Est semble limiter l'accès aux milieux naturels malgré la proximité de ceux-ci. Cette situation implique une nécessaire adaptation des moyens et des stratégies d'accompagnement des propriétaires pour assurer, entre autres, l'accès, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et agricoles.

### Adéquation entre la formation de la main-d'œuvre et les emplois disponibles en lien avec la valorisation de la formation professionnelle et technique

On observe une inadéquation entre la formation de la main-d'œuvre et les emplois disponibles. Le marché de l'emploi subira de fortes pressions en raison de la pénurie de travailleuses et de travailleurs. Il est reconnu que cette dernière sera accentuée dans certains corps de métiers et domaines techniques où les besoins sont accrus. Ces derniers sont parfois méconnus des jeunes lorsqu'ils effectuent leur choix de carrière, et ce, plus particulièrement chez les jeunes filles. Ainsi, le développement de compétences adaptées aux emplois disponibles demeure un enjeu pour la région. Cela soulève notamment le besoin d'accentuer la valorisation de la formation professionnelle et technique.

Aussi, il faudra combler la pénurie de main-d'œuvre en favorisant l'intégration au marché du travail, notamment pour les groupes spécifiques tels que des personnes immigrantes, les femmes œuvrant dans des secteurs d'emploi sous-payés, des personnes qui raccrochent, celles qui sont éloignées du marché du travail et les personnes retraitées qui en sont à leur deuxième ou troisième carrière. A cet égard, notons particulièrement la non-reconnaissance des diplômes des personnes immigrantes qui prive la région d'un potentiel humain qualifié. Cet enjeu est présent partout sur le territoire, mais surtout dans les pôles d'immigration tels que Granby, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean-sur-Richelieu et Sorel-Tracy. Tout compte fait, l'intégration de mesures d'insertion et réinsertion professionnelle et de mesures facilitant la conciliation famille, travail et

études pourraient devenir des vecteurs clés de développement. De plus, comme l'économie de la région repose principalement sur le secteur des services (69 % des entreprises et près de 90 % des emplois) et que le taux de féminité dans la plupart des services est très élevé (54,4 %), l'attraction et l'intégration des femmes dans des emplois non traditionnels s'avèrent un défi. Il n'y a pas de contraintes de main d'œuvre féminine disponible, puisque le taux d'emploi moyen des femmes de la Montérégie Est était de 76,5 % en 2010.

#### Création et maintien d'emplois et d'entreprises privées et collectives

La population active de la région, possédant une scolarité élevée, est légèrement au-dessus de la moyenne du Québec. Le taux de sortie sans diplôme diminue (décrochage scolaire). La région affiche un profil économique diversifié et de solides créneaux d'excellence, quoique le ralentissement de certains créneaux affecte la compétitivité de certains pôles économiques régionaux. Cette tendance s'observe également ailleurs au Québec. Bien que les investissements publics soient au ralenti, le secteur privé (dont le résidentiel) croît. Ainsi, la région présente un fort potentiel de développement économique, ce qui représente des opportunités pour la création d'emplois. Cette croissance est toutefois liée à des effets exogènes, tels que le dynamisme de Longueuil et Montréal. Le fort taux de navettage extra-régional (plus de 20 %) illustre cette dépendance relative envers l'extérieur. Cette réalité comporte des risques puisque le dynamisme de ces territoires semble incertain, entre autres dans le contexte économique global. La situation inverse existe dans le secteur agricole, où la région importe de la main-d'œuvre urbaine, principalement immigrante et des enjeux de roulement et d'efficacité de personnel sont vécus lors de la récolte et de la cueillette. De plus, on peine parfois à trouver et retenir la main-d'œuvre qualifiée dans les parcs industriels périphériques. Ainsi, deux des principaux enjeux de la région résident dans la création et le maintien d'emplois et d'entreprises privées et collectives de qualité pour permettre la rétention de la main-d'œuvre. Notons le fait que les travailleuses et les travailleurs doivent continuellement mettre à jour leurs connaissances, et que l'offre de formation continue dans les entreprises est inégale.

La structure économique de la Montérégie Est repose principalement sur de petites entreprises (90 % des établissements de la Montérégie Est ont 20 personnes employées et moins). Avec le

vieillesse de la population, ces dernières vivront des turbulences importantes en ce qui a trait à leur main-d'œuvre et devront s'adapter pour attirer et retenir la main-d'œuvre qualifiée.

La Montérégie Est subit également les contrecoups de la pénurie de repreneurs. Une situation qui s'observe également à l'échelle de la province. Les entreprises manquent de relève à leur tête. Principalement les PME, où sont la majorité des emplois. La Fondation de l'entrepreneuriat prévoit un déficit de 38 000 repreneurs d'ici 2020. Chaque cas est unique et toute transmission d'entreprise nécessite du temps et de la planification. Les cédants et les repreneurs font face à des contraintes légales, fiscales et humaines. En Montérégie Est, ce phénomène s'observe notamment dans le secteur agricole où les repreneurs doivent jongler avec des prix exorbitants et une fiscalité complexe.

#### Culture entrepreneuriale responsable

Une culture entrepreneuriale responsable, déjà bien ancrée en Montérégie avec son taux de réussite entrepreneuriale supérieur à la moyenne québécoise (10,5 % comparé à 9,1 %), est un atout de taille de la région, même si le Québec accuse un retard par rapport à d'autres pays industrialisés. Il existe plusieurs retombées régionales intéressantes d'initiatives de responsabilité sociale et environnementale des entreprises; cette culture peut continuer d'être développée et intégrée.

Dans le même ordre d'idée, l'économie sociale s'avère un moyen privilégié pour entreprendre différemment, avec des valeurs démocratiques comme fondements. On retrouve déjà près de 250 entreprises de ce type en Montérégie Est. Ainsi, la mise en valeur et le développement des entreprises d'économie sociale à la fois comme force économique porteuse d'innovation sociale et modèle alternatif gage de conscientisation, s'avère une stratégie pour le développement de la région dans une perspective durable.

De plus, les initiatives locales porteuses et innovantes sont un moteur du développement régional; on pense à plusieurs exemples d'agriculture soutenue par la communauté, de projets favorisant l'achat local et de réalisations de plus de 500 organismes bénévoles, ces derniers constituant une école de citoyenneté.

Aussi, la sensibilisation au développement durable doit se refléter au quotidien dans l'ensemble des actions de la CRÉ des liens au développement régional. La population est actuellement mal

informée quant au bilan de développement durable de certaines activités, notamment l'agriculture et le transport et plusieurs personnes associent à tort le développement durable simplement à l'environnement. L'économie mondiale étant en ralentissement, il y a un risque que les valeurs humaines et le développement durable soient évacués des stratégies au profit du développement économique pur.

#### Développement de l'économie verte

Le développement de l'économie verte est une voie à privilégier pour le futur dans un contexte d'incertitude énergétique, d'augmentation des prix de l'essence et de changements climatiques. La mise en valeur de certains résidus et la promotion d'autres sources d'énergie (biomasse, biométhane), ainsi que la création d'emplois « verts », soit des emplois de qualité « responsable » qui respectent l'environnement, constituent des opportunités à saisir, en autant que ces industries ne créent pas d'effets négatifs non-anticipés. Le secteur des services environnementaux pourrait devenir une image de marque de la région, celle-ci pouvant mettre en valeur ses réalisations en développement durable de même que son identité de « région apprenante ».

#### Maillage entre les entreprises et les institutions

La structure économique mondiale est en mutation. Celle du Québec est notamment marquée par le passage de l'économie manufacturière à l'économie du savoir et de l'environnement. C'est le cas aussi de la Montérégie Est dont le secteur des services, déjà le 2<sup>e</sup> en importance au Québec après Montréal, croît au détriment du secteur manufacturier. Dans ce type d'économie, les régions qui stimulent la recherche et le développement auront un avantage concurrentiel net. Les instituts du savoir ont typiquement un rôle central dans le développement de nouveaux produits et services. Avec un bassin de jeunes adultes fortement scolarisés, la Montérégie Est est donc bien positionnée pour tirer profit de l'économie du savoir et de l'environnement. Toutefois, celle-ci a récemment perdu des centres de recherche et cela peut limiter son développement à cet égard si aucune stratégie ne va en ce sens. Ainsi, le renforcement du maillage entre les entreprises et les institutions présentes sur le territoire pourrait être porteur d'innovations à fortes retombées commerciales.

## Mobilité durable

L'efficacité du système de transport, aussi bien celui des marchandises que des personnes, est essentielle à la performance de l'économie, mais aussi à l'accès aux biens, aux services, aux emplois et aux équipements disponibles du territoire. Les réalités sont très différentes sur tout le territoire, bien que l'on note des lacunes en ce qui a trait au transport collectif, surtout en milieu rural. L'amélioration de l'offre de services de transport inter-MRC, l'augmentation de l'utilisation de transport collectif, alternatif et actif et le développement de systèmes de transport efficaces, diversifiés et intégrés contribuant à la réduction des émissions de GES, sont autant d'enjeux liés à la mobilité durable. Plus particulièrement, le développement d'une offre de services reliée au plein air permet un maillage intéressant entre les saines habitudes de vie, la protection de l'environnement, la culture et l'implication citoyenne. La connexion du réseau cyclable est une opportunité particulièrement intéressante à cet égard, surtout considérant que la Montérégie occupe le premier rang québécois en matière d'offre cyclable et que celle-ci gagnerait à être améliorée.

## Quantité et qualité de l'eau pour approvisionnement (consommation humaine et industrielle)

La demande croissante de la consommation d'eau, ne serait-ce qu'en raison de l'accroissement démographique, exerce une pression de plus en plus grande sur l'approvisionnement et la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines. Les rivières Yamaska et Richelieu étant les plus polluées au Québec, on retrouve une forte concentration de cyanobactéries dans certains des cours d'eau qui leur sont associés. Plusieurs facteurs peuvent avoir une incidence notable sur la quantité et la qualité de l'eau, par exemple, les installations septiques non conformes, les bandes riveraines inadéquates ou inexistantes et les surverses des usines d'épuration engendrent des impacts majeurs sur la biodiversité retrouvée dans ces cours d'eau ainsi que sur la quantité et qualité de l'eau de surface et de l'eau souterraine. Celle-ci s'est nettement améliorée depuis les dernières années, mais il reste encore beaucoup d'efforts à faire en la matière. Outre les coûts environnementaux, des coûts sociaux et économiques considérables sont également engendrés par la pollution de l'eau de ces rivières. À titre d'exemple, il est possible de citer la fermeture de la pêche à la perchaude commerciale et sportive au lac Saint-Pierre ou les coûts considérables pour l'épuration de l'eau potable de certaines villes qui s'approvisionnent en eau de surface. La protection des berges est également un défi important. Les fluctuations du niveau des eaux des rivières observées au cours des dernières années constituent aussi un problème de taille qui peut

être attribuable aux changements climatiques. Le fleuve Saint-Laurent est en soi un élément incontournable du paysage et du développement de la Montérégie Est qui mérite d'être mis en valeur.

Globalement, il existe un défi de saine gouvernance en matière de gestion des ressources naturelles. Les acquis naturels et les infrastructures existantes se doivent d'être maintenus et entretenus et les notions de coûts environnementaux, de bien commun et d'éco-conditionnalité devraient être intégrées dans le processus de prise de décisions. Par exemple, divers éléments justifient le besoin pour une gestion intégrée de l'eau sur le territoire. La population est particulièrement préoccupée par la question des gaz de schiste. La communication interrégionale et la concertation sont des éléments incontournables pour assurer la protection de la qualité de l'eau. Les actions visant à regrouper les organismes, la société civile, les municipalités et industries autour des différents bassins versants présents sur le territoire sont à renforcer. Des outils tels que la gestion par bassins versants, des plans directeurs touchant aux aspects d'approvisionnement, de qualité, de quantité et de mise en valeur ainsi qu'une politique pour conserver l'accès à l'eau sont à considérer.

#### Relève entrepreneuriale

À cet égard, la consolidation des très petites entreprises et des PME et la stimulation de la relève entrepreneuriale constituent donc des enjeux pour la création et le maintien des emplois et des entreprises dans les prochaines années. Ces enjeux étant amplifiés par la pénurie de terrains commerciaux et industriels sur le territoire.

Enfin, les réfections actuelles et prévues des ponts liant la Rive-Sud à l'île de Montréal sont aussi un facteur pouvant présenter, dans ce cas-ci, certaines opportunités pour l'attraction et la rétention d'entreprises dans la région. Toutefois, cela pourrait contribuer à accroître le navettage extra-régional et les nuisances associées, par exemple, le prolongement de la durée des embouteillages et le smog engendré).

Tiré du document de référence du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013b, pp. 51-60)

## ANNEXE 7 - LES STRATÉGIES

- Agir sur les besoins de base ayant un effet positif sur les personnes et les familles en situation de pauvreté et favoriser leur intégration sociale et professionnelle
- Positionner la culture comme élément du développement d'un milieu de vie attractif et d'une identité régionale
- Soutenir l'adaptation de l'offre de services de loisir dans une perspective de renouvellement de l'engagement bénévole, de réussite éducative, de saines habitudes de vie et de participation sociale des jeunes, d'accessibilité auprès des personnes âgées, des familles et des populations socialement ou économiquement défavorisées
- Doter les institutions publiques de connaissances objectives et encourager la coopération entre ces dernières en vue du renouvellement d'infrastructures de loisir et de sport, ainsi que d'une offre de services de loisir adaptée au milieu rural
- Favoriser l'adaptation et l'accessibilité des environnements physiques et sociaux, ainsi que des services de qualité pour les personnes âgées
- Valoriser l'intégration et la participation sociale et professionnelle des personnes âgées dans une perspective de vieillissement actif et de mieux-être
- Promouvoir l'attractivité de la région de la Montérégie Est auprès des personnes issues de l'immigration, favoriser leur intégration sociale et économique et encourager l'ouverture à la diversité et l'établissement de relations culturelles harmonieuses.
- Optimiser l'apport de l'économie sociale comme outil collectif de développement régional durable
- Valoriser les études auprès des jeunes, de leurs parents et de la communauté, ainsi que de susciter et d'accompagner les initiatives agissant sur les déterminants de la persévérance scolaire et la réussite éducative
- Améliorer les conditions de vie des femmes de la Montérégie Est en favorisant leur participation active à la vie politique et sociale, ainsi qu'au développement économique par un accès accru à l'entrepreneuriat et à des emplois de qualité porteurs d'avenir
- Optimiser le soutien offert aux milieux pour le développement d'environnements favorables à l'adoption et au maintien de saines habitudes de vie
- Assurer l'accès au territoire privé et la cohabitation des usages
- Favoriser l'intégration de la notion de biens et services écologiques dans la prise de décision

- Soutenir et accompagner les propriétaires privés afin de favoriser la protection et la mise en valeur des milieux naturels
- Favoriser la conciliation entre la mise en valeur et la protection des ressources naturelles
- Renforcer l'implication citoyenne, notamment auprès des jeunes, afin de favoriser les débats publics et la participation aux décisions
- Soutenir des actions visant le développement du tourisme culturel, l'agrotourisme, le nautisme et le cyclotourisme
- Renforcer les pôles régionaux forts et porteurs pour le développement économique de la région
- Augmenter la réalisation d'initiatives qui favorisent le mentorat d'affaires
- Tiré du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013c, p. 41)

### **Stratégies de l'axe A**

1. Doter les institutions publiques de connaissances objectives et encourager la coopération entre ces dernières en vue du renouvellement d'infrastructures de loisir et de sport, ainsi que d'une offre de services de loisir adaptée au milieu rural.
2. Favoriser l'adaptation et l'accessibilité des environnements physiques et sociaux, ainsi que des services de qualité pour les personnes âgées.
3. Assurer l'accès au territoire privé et la cohabitation des usages.
4. Soutenir et accompagner les propriétaires privés afin de favoriser la protection et la mise en valeur des milieux naturels.
5. Favoriser la conciliation entre la mise en valeur et la protection des ressources naturelles.
6. Optimiser l'apport de l'économie sociale comme outil collectif de développement régional durable.

### **Stratégies de l'axe B**

1. Soutenir l'adaptation de l'offre de services de loisir dans une perspective de renouvellement de l'engagement bénévole, de réussite éducative, de saines habitudes de vie et de participation sociale des jeunes, d'accessibilité auprès des personnes âgées, des familles et des populations socialement ou économiquement défavorisées.

2. Optimiser l'apport de l'économie sociale comme outil collectif de développement régional durable.
3. Favoriser l'intégration de la notion de biens et services écologiques dans la prise de décision.
4. Renforcer l'implication citoyenne, notamment auprès des jeunes, afin de favoriser les débats publics et la participation aux décisions.
5. Soutenir des actions visant le développement du tourisme culturel, l'agrotourisme, le nautisme et le cyclotourisme.
6. Renforcer les pôles régionaux forts et porteurs pour le développement économique de la région.
7. Encourager la réalisation d'initiatives qui favorisent le mentorat d'affaires.
8. Promouvoir l'attractivité de la région de la Montérégie Est auprès des personnes issues de l'immigration, favoriser leur intégration sociale et économique et encourager l'ouverture à la diversité et l'établissement de relations culturelles harmonieuses.
9. Doter les institutions publiques de connaissances objectives et encourager la coopération entre ces dernières en vue du renouvellement d'infrastructures de loisir et de sport, ainsi qu'une offre de services de loisir adaptée au milieu rural.
10. Améliorer les conditions de vie des femmes de la Montérégie Est en favorisant leur participation active à la vie politique et sociale, ainsi qu'au développement économique par un accès accru à l'entrepreneuriat et à des emplois de qualité porteurs d'avenir.
11. Agir sur les besoins de base ayant un effet positif sur les personnes et les familles en situation de pauvreté et favoriser leur intégration sociale et professionnelle.

### **Stratégies de l'axe C**

1. Agir sur les besoins de base ayant un effet positif sur les personnes et les familles en situation de pauvreté et favoriser leur intégration sociale et professionnelle.
2. Valoriser l'intégration et la participation sociale et professionnelle des personnes âgées dans une perspective de vieillissement actif et de mieux-être.

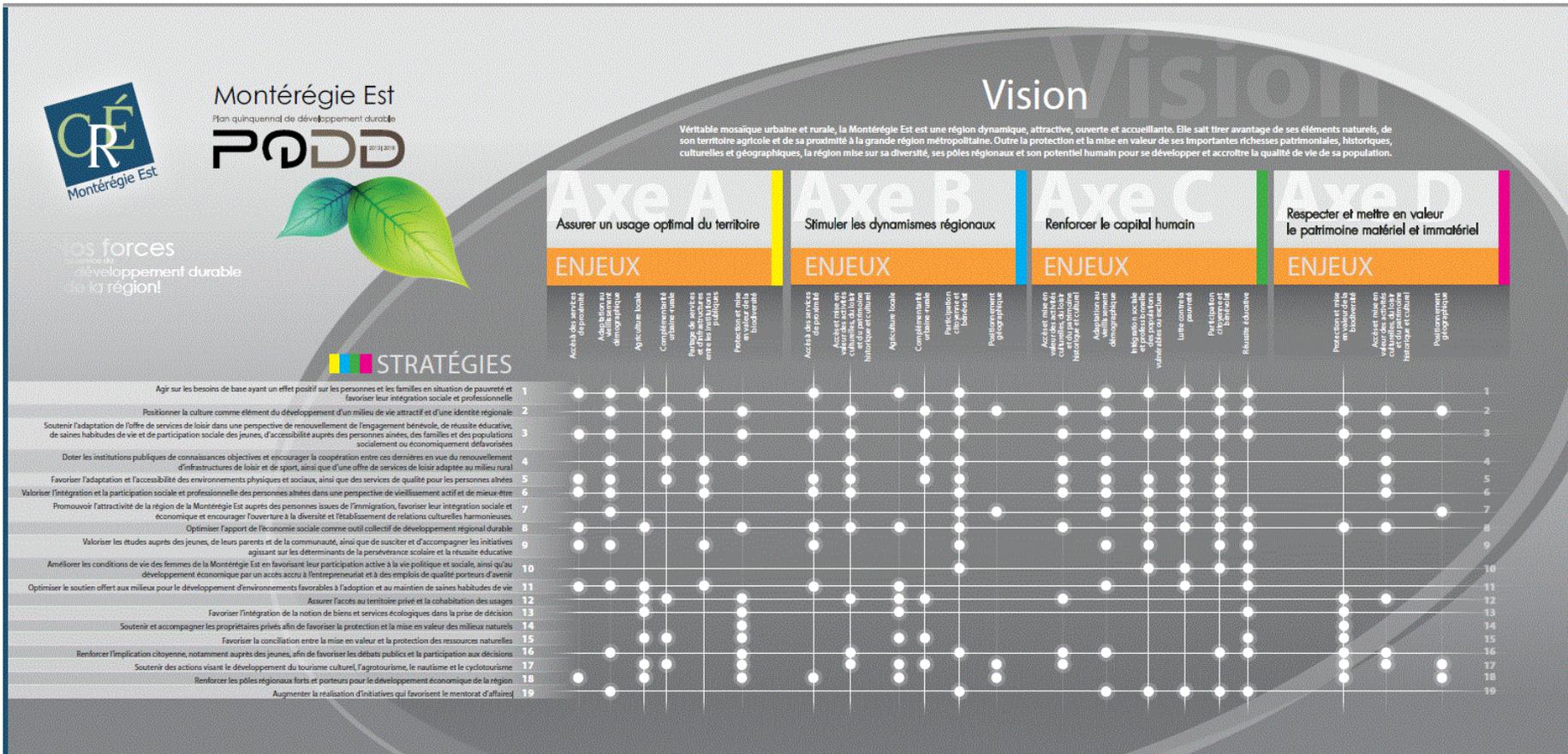
3. Valoriser les études auprès des jeunes, de leurs parents et de la communauté, ainsi que de susciter et d'accompagner les initiatives agissant sur les déterminants de la persévérance scolaire et la réussite éducative.
4. Améliorer les conditions de vie des femmes de la Montérégie Est en favorisant leur participation active à la vie politique et sociale, ainsi qu'au développement économique par un accès accru à l'entrepreneuriat et à des emplois de qualité porteurs d'avenir.
5. Optimiser le soutien offert aux milieux pour le développement d'environnements favorables à l'adoption et au maintien de saines habitudes de vie.
6. Soutenir l'adaptation de l'offre de services de loisir dans une perspective de renouvellement de l'engagement bénévole; de réussite éducative, de saines habitudes de vie et de participation sociale des jeunes; d'accessibilité auprès des personnes âgées, des familles et des populations socialement ou économiquement défavorisées.
7. Promouvoir l'attractivité de la région de la Montérégie Est auprès des personnes issues de l'immigration, favoriser leur intégration sociale et économique et encourager l'ouverture à la diversité et l'établissement de relations culturelles harmonieuses.
8. Encourager la réalisation d'initiatives qui favorisent le mentorat d'affaires.
9. Optimiser l'apport de l'économie sociale comme outil collectif de développement régional durable.

#### **Stratégies de l'axe D**

1. Positionner la culture comme élément du développement d'un milieu de vie attractif et d'une identité régionale.
2. Favoriser la conciliation entre la mise en valeur et la protection des ressources naturelles.
3. Soutenir des actions visant le développement du tourisme culturel, l'agrotourisme, le nautisme et le cyclotourisme.

Tiré du PQDD 2013-2018 (CRÉ 2013c, pp. 33-36)

# ANNEXE 8 - LA MATRICE



## ANNEXE 9 - INDICATEURS GLOBAUX

Voici les indicateurs globaux que suivra la CRÉ au cours des prochaines années. Ceux-ci sont tirés en partie de la liste produite par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) dans le cadre de la loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (OVT). La CRÉ recueillera ces données de sources déjà identifiées par le MAMROT.

### **Assurer un usage optimal du territoire**

Taux de croissance annuel de la population selon les groupes d'âge

Taux de croissance annuel de la superficie du périmètre urbain

Proportion de la population active occupée qui utilise le transport collectif et actif pour se rendre au travail (2013 et 2018)

### **Stimuler les dynamismes régionaux**

Taux de croissance annuel des investissements selon le secteur

Taux de croissance annuel de la valeur foncière

Taux annuel de travailleuses et de travailleurs (25-54 ans et 55-64 ans)

Proportion annuelle de la population vivant dans un territoire où l'indice de vitalité économique est inférieur à - 3,5

### **Renforcer le capital humain**

Nombre d'immigrantes et d'immigrants admis

Proportion des enfants de moins de cinq ans qui sont en service de garde régis

Taux de diplomation et de qualification au secondaire, après une durée de (7) sept ans, avant l'âge de 20 ans, parmi les élèves, filles et garçons, qui entrent au secondaire

Revenu médian après impôt des familles et des personnes seules

Taux de faible revenu selon la mesure du faible revenu, après impôt, pour les familles et les personnes seules

## **Respecter et mettre en valeur le patrimoine matériel et immatériel**

Nombre de statuts légaux attribués annuellement par les municipalités en vertu de la Loi sur le patrimoine