

Les métiers du développement territorial au Québec

Être un agent
de développement
aujourd'hui



Martin Robitaille

« Initiatives » propose des ouvrages sur des thèmes d'actualité en lien avec le développement des communautés. Elle offre des synthèses accessibles pour mieux exploiter la recherche dans ce domaine et les applications qu'elle permet, et contribuer au renouvellement des pratiques liées au développement social, au développement socioéconomique de ses territoires ainsi qu'à la dimension internationale du développement local.

Les métiers
du développement
territorial au Québec

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier

bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: 418 657-4399 Télécopieur: 418 657-2096

Courriel: puq@puq.ca Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D - Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny
77 403 Lagny, France - Tél.: 01 60 07 82 99
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 02 7366847
- SUISSE** Servidis SA, Chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée - le « photocopillage » - s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Les métiers du développement territorial au Québec

Être un agent
de développement
aujourd'hui

Martin Robitaille

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Robitaille, Martin, 1958-

Les métiers du développement territorial au Québec: être un agent
de développement aujourd'hui

(Initiatives)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4544-1

1. Aménagement du territoire – Orientation professionnelle.

2. Développement rural – Personnel – Description d'emploi. I. Titre.

II. Collection: Collection Initiatives (Québec, Québec).

HT395.C32Q8 2016

307.1'2023

C2016-940554-0

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec

Révision

Isabelle Canarelli

Correction d'épreuves

Sandra Guimont

Conception graphique

Richard Hodgson

Mise en pages

Interscript

Image de couverture

Diana Ong, Crowd # 15, SuperStock

Dépôt légal : 3^e trimestre 2016

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec

› Bibliothèque et Archives Canada

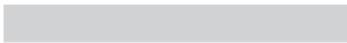
© 2016 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D4544-1 [01]

Ce livre est dédié à tous les agents
de développement rencontrés au cours
des années de cette recherche et
aux futurs développeurs qui ont
à cœur le développement
des territoires du Québec.



Introduction

Le présent ouvrage s'adresse principalement à toutes les personnes qui travaillent ou qui désirent travailler au développement des territoires du Québec. Qu'il s'agisse des agents de développement en place dans des organismes économiques, sociaux, environnementaux et culturels, des étudiants en formation qui s'intéressent aux questions de développement de leurs communautés, des décideurs qui sont au cœur de l'application des politiques publiques de développement du Québec ou encore des élus qui doivent prendre des décisions importantes pour le devenir de leur territoire et qui, pour ce faire, sont accompagnés de professionnels du développement au plus près des populations et de l'action.

Écrire sur les métiers du développement territorial au Québec, c'est dès le départ accepter de travailler sur un objet méconnu, mal défini et surtout empreint d'incertitude quant à la forme que peuvent prendre les pratiques des personnes qui travaillent dans ce secteur. En effet, les multiples appellations ou intitulés de postes des praticiens du développement territorial ne permettent pas de saisir réellement ce sur quoi reposent leurs fonctions et leurs

pratiques, ni même leurs compétences, tant les domaines d'intervention sont multiples. Développement social, développement des communautés, développement économique, culturel, environnemental, etc., ne représentent que quelques champs d'intervention de ces métiers. Qui plus est, la majorité des praticiens du développement couvrent plusieurs de ces champs d'intervention dans leurs pratiques quotidiennes. Cependant, force est d'admettre que le fait d'étudier les métiers du développement constitue un premier pas dans la reconnaissance de leur importance dans le devenir des territoires sur lesquels ils œuvrent.

Comme nous le verrons dans cet ouvrage, ces métiers ne sont pas nouveaux en soi. Leur présence remonte aux premières politiques québécoises de développement territorial des années 1960. Cependant, depuis les deux dernières décennies, l'État québécois a fortement renouvelé ses politiques de développement territorial pour y imprimer un virage « local » qui a entraîné d'importants bouleversements touchant, entre autres, les métiers du développement territorial. Or, il existe toujours une méconnaissance manifeste des exigences et des réalités professionnelles induites par les « nouvelles façons de faire » du développement territorial. De fait, nous connaissons encore très peu la situation actuelle de ceux que nous appelons génériquement « agents de développement » et qui ont pourtant, comme principale mission, de mettre en œuvre des politiques et des programmes dans plusieurs secteurs du développement des communautés et des territoires. Quels sont réellement ces métiers ? Comment l'évolution de ces politiques a-t-elle transformé les pratiques de ces agents de développement ? Quel est le profil de ces professionnels du développement aujourd'hui ? Quelles qualifications et compétences sont exigées pour être un agent de développement ? Ce sont ces importantes questions qui ont été la trame de fond du présent ouvrage.

Agent de développement économique, social, communautaire, touristique, rural, culturel, chargé de projets, coordonnateur, telles sont quelques-unes des appellations

que l'on peut trouver aujourd'hui au sein des organisations de développement territorial. Est-ce une simple évolution des appellations d'emploi ou le reflet d'une réalité beaucoup plus complexe? Quelles sont les distinctions, mais surtout, où se trouvent les points de convergence de ces métiers? Pour nous, il importe de mentionner qu'au-delà de ces multiples appellations, une nouvelle réalité s'impose. En effet, nous croyons que l'émergence de nombreux emplois dans le domaine du développement et l'apparition de nouveaux métiers sont directement tributaires de l'approche ascendante (*bottom-up approach*) donnée au modèle québécois de développement depuis le milieu des années 1980 (Favreau et Lévesque, 1996; Lévesque, 2005) et que de ce fait, ces nouveaux métiers sont l'expression d'une réalité beaucoup plus complexe de l'intervention territoriale et traduisent aussi la multitude des champs de pratique professionnelle et la diversité des champs d'action des agents de développement et de leur organisation sur les territoires.

En ce sens, une partie importante de la littérature sur les professions démontre à quel point il est nécessaire aujourd'hui de prendre en compte, pour l'étude des activités professionnelles, l'implosion des formes du travail et des catégories du travail, ainsi que les interactions inhérentes au travail avec des humains et des réseaux de systèmes organisationnels et associatifs par lesquels les professionnels tissent leurs relations et surtout, la capacité réflexive de ces professionnels.

Cette perspective d'analyse permet de mieux appréhender *a posteriori* le développement des métiers et des professions dans ce milieu. D'ailleurs, c'est pourquoi une meilleure compréhension des savoirs et des compétences nécessaires à l'exercice du métier d'agent de développement nous est apparue si fondamentale. Sur cet aspect, nous avons retenu trois types de savoirs essentiels qui permettent d'analyser la « professionnalité », soit la construction de compétences nécessaires à l'exercice d'une profession. À cet égard, le savoir scientifique est constitué des acquis

culturels et théoriques, mais aussi du savoir-faire plus technique qui demeure au cœur des capacités « savantes » du professionnel. Le savoir-être reste une composante importante des compétences, puisqu'il touche les qualités et les aptitudes humaines et sociales nécessaires au travail dans les organisations de services. Enfin, le savoir expérientiel qui émerge de la pratique du professionnel en cours d'action devient, en quelque sorte, l'expression de ses capacités à développer.

À nos yeux, ces savoirs forment les éléments clés des compétences des agents de développement. Cependant, pris individuellement, ils ne permettent pas de comprendre la complexité du travail de ces professionnels du développement. Qui plus est, les modes de transmission de ces savoirs diffèrent au point qu'il est nécessaire de considérer l'organisation dans laquelle ces agents de développement s'insèrent pour mieux saisir les processus d'intégration et de développement de ces savoirs. Ainsi, en considérant le travail de ces agents comme un travail réflexif, soit un travail interactif qui implique des rapports sociaux importants et qui s'éloigne de la rationalité formelle et instrumentale du travail, nous pouvons mieux saisir les interrelations entre ces savoirs et décrire les compétences non seulement à un niveau générique, mais aussi à un niveau plus précis en mesure de démontrer la capacité de ces agents « à produire » de nouvelles compétences en fonction de l'amalgame de ces savoirs.

Le présent ouvrage repose sur une connaissance de ces métiers acquise au cours de plus de 10 années de travail de recherche auprès d'organisations de développement économique et social comme les Conférences régionales des élus (CRÉ) des Centres locaux de développement (CLD), les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), des Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et sur plusieurs dizaines d'entretiens avec des praticiens de ces métiers du développement

des territoires, administrateurs, élus, représentants de la société civile et surtout agents de développement, qui demeurent le cœur même de ces métiers.

Cet ouvrage permettra au lecteur de mieux comprendre ce que sont ces métiers du développement. Nous expliquerons pourquoi nous parlons de métiers plutôt que de professions. Nous verrons à comprendre l'importance de leur ancrage dans le territoire, une notion assez méconnue, mais qui prend tout son sens lorsqu'elle est associée à un espace vécu plutôt qu'à la notion de région qui est davantage perçue comme un espace administratif. Sur cette base, il sera plus facile de faire un portrait de la situation de ces métiers du développement au Québec.

Ces métiers ont un ancrage historique important à comprendre. Nous verrons leur émergence et leur constitution tout au long de la transformation des politiques publiques québécoises en matière de développement, qu'elles soient régionales, locales, économiques ou sociales. En trame de fond, nous saisirons comment ces métiers se sont développés, sur un espace-temps de près de 50 ans, dans ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le modèle québécois de développement.

Cette évolution des politiques publiques a modifié considérablement les milieux de pratiques dans lesquels interviennent les métiers du développement. Non seulement leurs organisations se sont transformées, mais la manière dont celles-ci interviennent sur les territoires a fait apparaître des fonctions essentielles qui permettent une plus grande cohésion de leurs actions pour le développement socioéconomique de ceux-ci. Consultation, concertation, partenariats, cohésion sont devenus au fil du temps des termes récurrents dans le langage du développement, au point où certains pensent qu'il est possible de croire en l'émergence de nouvelles formes de concertation et de partenariats sur les territoires qui permettent de créer de l'« horizontalité » là où la « verticalité » du travail des

organisations de développement a trop souvent dominé. D'autres croient que ces nouvelles manières de faire ont entraîné des effets d'« hyperconcertation » qui peuvent jusqu'à un certain point nuire à l'action publique territoriale. Qu'en est-il vraiment? Qu'est-ce que ces modes de fonctionnement impliquent dans la pratique concrète des métiers du développement? Quel modèle de développement territorial se dégage de l'analyse de cet espace de pratiques des agents de développement?

Enfin, à la lumière des transformations des politiques publiques québécoises, seront examinées les qualifications et les compétences nécessaires à celles et ceux qui vont travailler dans ces métiers du développement. À n'en pas douter, ces compétences se sont transformées et continueront de le faire en fonction de l'évolution de l'action publique territoriale. Cependant, nous y révélerons les principales compétences, tant individuelles que collectives, qui permettront aux agents de développement et à ceux qui le deviendront de mieux saisir les multiples dimensions que représentent le savoir-faire et le savoir-être nécessaires à la pratique des métiers du développement au Québec.



Les métiers du développement territorial

Considérons d'abord le fait qu'actuellement, nous ne possédons qu'une image floue de tout ce qui entoure le travail d'agent de développement, et ce, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Certes, des politiques publiques de développement territorial au Québec qui ont, entre autres, donné lieu à la création des CLD et des CRÉ et d'autres plus récentes comme la politique de la ruralité ont permis la création de centaines de postes d'agents de développement. Cependant, les changements imposés par la politique d'austérité du gouvernement libéral, en 2015, viennent encore une fois de changer la donne. Ces changements récurrents tendent à confirmer que la réalité de ces métiers est beaucoup plus complexe et changeante qu'il n'y paraît, et qu'une recherche plus exhaustive demeure nécessaire.

Cette réalité complexe est illustrée par nos recherches, qui ont montré à quel point les appellations d'emploi concernant les « agents de développement » sont de plus en plus diversifiées. À titre d'exemple, nous retrouvons plus de 30 appellations différentes de cette fonction dans les organismes de développement local et régional au Québec. Agent de développement économique, agent de développement social, touristique, rural, culturel, environnemental, commissaire industriel, chargé de projets, coordonnateur, telles sont quelques-unes des appellations que l'on peut trouver aujourd'hui au sein des organisations de développement territorial, soit dans des organismes publics, parapublics, des corporations ou des associations qui œuvrent au niveau local ou régional. Des appellations particulières reflètent des pratiques de travail diversifiées et qui correspondent souvent à des formes de spécialisation dans le cadre de leur emploi, mais où l'on retrouve des savoirs et des compétences particulières communs à tous. Tout cela sans compter les multiples autres agents de développement qui travaillent dans les secteurs du développement social, de l'emploi, de l'économique, du culturel et de l'environnement au niveau municipal et dans plusieurs ministères et agences du gouvernement.

Cette réalité est aussi changeante, car ces métiers demeurent extrêmement dépendants des politiques publiques de développement (territorial, économique, social, environnemental, etc.) et souffrent d'une faible reconnaissance professionnelle qui se répercute sur leurs conditions de travail, caractérisées par des situations de précarité et des changements d'emploi importants tout au long de la carrière d'un agent de développement.

Pourtant, un fait demeure : quel que soit le secteur où ces agents de développement peuvent mettre à contribution leurs savoirs et leurs compétences, les multiples politiques publiques qui ont cours actuellement obligent, plus que jamais, à un croisement de leurs expertises dans la réalisation de leur travail de concertation pour que les

politiques et les programmes puissent agir sur le développement des territoires. Cependant, cela n'est pas suffisant si tant est que cette image univoque d'« agent de développement » existe réellement. Si c'était le cas, cela ferait probablement longtemps que ce travail serait connu du public et davantage reconnu par les employeurs et l'État!

C'est pourquoi, dans ce livre, nous retiendrons l'idée de Poulle (2003) qui préfère utiliser l'expression « métiers du développement » plutôt que de parler du métier d'agent de développement, parce que c'est ainsi, selon elle, que l'on peut mieux rendre compte de la diversité des mandats et des missions des employeurs et des contextes particuliers d'exercice de ce travail dans les organisations et sur le territoire. Au-delà d'une simple évolution des appellations d'emploi, il s'agit bien de l'expression d'une réalité du développement qui reflète le domaine très complexe des métiers du développement. Une complexité qui va de pair avec une forme de spécialisation qu'exigent souvent les organisations de développement de leurs agents, afin de mieux répondre aux exigences de leurs mandats. Par contre, cela démontre à quel point il existe des distinctions dans les pratiques, même si, comme nous le verrons plus loin, cela n'exclut pas l'existence de fortes convergences en ce qui a trait aux compétences exigées pour exercer ces métiers.

De fait, nous croyons comme Le Boterf (2010) qu'il n'existe pas de professionnel sans métier de référence, mais que du coup, comme nous le verrons plus loin dans le livre, il existe bien une tendance à la professionnalisation de ces métiers, du fait des savoir-faire et des savoir-être particuliers ainsi que des compétences certaines que ces « praticiens » du développement ont acquises depuis plus de 40 ans au Québec! C'est pourquoi quand nous parlons de « métiers du développement » – ce qui ne nous empêchera pas d'utiliser l'appellation « agents de développement » ou même « professionnels du développement » –, il faut comprendre alors que nous faisons davantage

référence à l'objet de leur travail (le développement) et que cela sous-entend des expertises et des savoirs particuliers qui dépassent la simple référence à leur fonction ou poste occupé dans l'organisation.

DU MÉTIER DE DÉVELOPPEUR AU PROFESSIONNEL DU DÉVELOPPEMENT

Le fait de parler de métiers du développement n'évacue en rien la question du professionnalisme dont font preuve les personnes qui occupent ces métiers, bien au contraire. L'emploi de la notion de métiers réfère à un corpus de savoirs et de savoir-faire particuliers à la fois techniques et pratiques associés à une communauté d'appartenance. Ici, nous faisons surtout référence à cette communauté d'appartenance liée au développement des communautés et des territoires. C'est donc sur cette base identitaire que leur expertise les distingue face à tout autre corps de métier. Les métiers se caractérisent aussi par la perspective d'approfondir des savoirs et des savoir-faire sur la base de l'expérience accumulée au fil des ans et qui en fait évoluer l'« art de faire » du développement. Ainsi, c'est davantage l'évolution des formes de travail dans un contexte socio-économique changeant qui nous amène à revoir la notion de métiers pour y inclure la nécessité du professionnalisme. « Le professionnel n'est pas celui qui n'a pas de métiers, mais celui qui doit l'exercer avec professionnalisme » (Le Boterf, 2010, p. 258).

Sous cet angle, le professionnel des métiers du développement est celui qui mobilise une série de savoirs, de savoir-faire et de capacités dans une logique de production que l'on peut associer au savoir technique, mais surtout dans une logique de service à la collectivité qui fait appel à un savoir plus large, comme celui de savoir accompagner le développement. Ces deux types de savoirs ne peuvent être dissociés, car il incombe à l'agent de développement non seulement de livrer la marchandise, mais

aussi de le faire en tenant compte des demandes propres au milieu. Il s'agit donc d'un immense défi tant les caractéristiques et les besoins du milieu sont importants et les demandes diversifiées.

Pour ce faire, l'agent devra mobiliser des capacités importantes pour réaliser son travail. D'abord, une capacité d'agir dans des situations complexes, soit celle de prendre des initiatives qui vont au-delà des normes et des prescriptions du travail technique. Ensuite, une capacité d'analyser, soit celle de poser des diagnostics justes sur des situations complexes auxquelles il est confronté pour pouvoir agir sur le développement des territoires et des communautés dans lesquels il œuvre. Enfin, il devra non seulement miser sur ses propres ressources, mais il devra aussi faire appel à sa capacité d'utiliser ses réseaux pour faire face à ces mêmes situations complexes en s'assurant ainsi un appui non négligeable des autres professionnels du milieu.

En résumé, il importe de mentionner que nous croyons que l'apparition de nouveaux métiers du développement et l'émergence de nombreux emplois dans le domaine sur les territoires du Québec sont directement tributaires de l'approche ascendante du développement insufflée au modèle québécois de développement depuis le milieu des années 1980 (Lévesque, 2005) et que de ce fait, ces nouveaux métiers sont l'expression d'une réalité beaucoup plus complexe de l'intervention territoriale et traduisent aussi la multitude des champs de la pratique professionnelle et la diversité des champs d'action des agents de développement et de leurs organisations.

L'ACTION DE L'AGENT DE DÉVELOPPEMENT SUR LE TERRITOIRE

Dès lors, pour nous, l'agent de développement, dans son sens étymologique et au plus près de son métier, est celui qui agit ou qui permet d'agir. Qui plus est, il est non

seulement un « facilitateur » de l'action, mais de par son statut et sa position sur un territoire donné, il est aussi un intermédiaire capable de rassembler en permettant la médiation et la négociation entre les différents acteurs du développement, que ce soient les élus, les entreprises, les pouvoirs publics ou la société civile (Hofmann et Najim, 2003). Ce mot renvoie donc à la capacité d'agir sur le développement d'un territoire.

Cela étant dit, qu'est-ce que signifie « agir sur le développement » ? Longtemps, le développement a été associé à la seule croissance économique. Or, depuis les deux dernières décennies, avec les nombreuses crises et les ralentissements économiques fréquents qu'a connus la planète, on se rend vite compte que s'il fallait réduire le développement à la seule capacité de production d'un système et aux mesures micro et macroéconomiques qui y sont associées, il serait difficile d'agir sur le développement tant la complexité du système dépasse ces seules considérations. Ainsi, le développement doit être plutôt envisagé comme une interrelation complexe des systèmes économiques, politiques, sociaux, culturels et environnementaux qui s'entrecroisent à différents niveaux (locaux, régionaux, nationaux et internationaux) et qui reposent sur des initiatives d'acteurs fonctionnant impérativement dans une logique de réseaux (Gilly et Pecqueur, 2000). Le développement est ainsi perçu davantage comme la capacité des acteurs de tirer parti de l'ensemble des ressources (naturelles, humaines, physiques, culturelles, etc.) par des stratégies diverses (politiques publiques, entrepreneuriat, etc.) en vue de contribuer au progrès de la société dans son ensemble.

Vu sous cet angle, il est vrai que les métiers du développement prennent un peu de galon puisque l'agent de développement n'est plus un simple exécutant, mais bien quelqu'un qui peut contribuer activement au développement. L'agent devient ainsi un « développeur », un terme qui renvoie plus à la fonction active du développement

qu'à un titre de poste particulier, dont les fonctions peuvent être très variables selon les exigences des employeurs concernés (Lorthoï, 1993 ; Killi, 2005).

En fonction du thème même du présent ouvrage, la question qui doit être posée maintenant est la suivante : sur quel espace de développement l'agent agit-il réellement : le développement local, régional ou territorial ? Pour nous, ce dernier agit sur un territoire. Certains diront qu'il s'agit là d'un autre concept qui brouille les cartes. D'autres se demanderont à quoi sert de compliquer davantage les choses quand le développement local ou régional faisait bien l'affaire. Cependant, soyons clairs, il ne s'agit pas ici de brouiller les cartes, mais bien de rendre compte d'une réalité incontournable des métiers du développement. L'agent de développement agit sur un espace qui ne se traduit pas par des frontières géographiques, administratives, économiques, sociales et culturelles bien définies, pas plus que ses interventions ne sont clairement délimitées par l'espace sur lequel il agit.

En clair, on peut être un agent de développement au CLD de Gatineau dont l'intervention visant la création d'une laiterie coopérative aura une portée (retombées économiques) qui ira bien au-delà de la ville et se reflétera sur la région entière. Plus encore, cette intervention aura une incidence sociale importante dont la portée dépasse les limites géographiques. Certes, on peut penser ici aux emplois sauvegardés et créés et aux retombées sur ce secteur d'activité économique de toute une région, mais pourquoi ne pas mentionner également les retombées sur le plan de l'automatisation de la collectivité que comporte ce type d'entreprise collective ou encore ses effets sur l'identité collective et le sentiment d'appartenance lié au fait que la population de la ville et de la région entière s'approvisionnera de lait produit localement ?

C'est ainsi que le territoire prend son sens ! Le territoire va au-delà de la capacité de « rendre intelligibles les réalités du développement régional et local à différentes

échelles» (Jean, 2006, p. 467). Cette notion permet de mieux prendre en considération la construction sociale des territoires. Plus encore, les territoires peuvent se construire et devenir actifs, car ils permettent la mobilisation de diverses ressources (identité, solidarité, capital social, réseaux, apprentissage collectif, etc.) pour influencer le cours des choses. Pour mieux saisir cette notion de territoire, il faut revenir quelque peu sur les concepts de développement régional et local.

Le concept de développement régional puise à plusieurs sources. Il emprunte une série de théories qui proviennent de la sociologie du développement, de la géographie sociale, de la science économique et de la science politique. Le développement régional devient rapidement un carrefour multidisciplinaire, au sein duquel cohabitent des concepts frères tels que le développement local, le développement endogène, le développement par la base, le développement communautaire et le développement durable. Ces concepts s'appliquent tous à des territoires régionaux, mais pas uniquement à ce genre de découpage administratif. Le développement local peut prendre forme au sein d'entités territoriales qui ne répondent pas toujours à la logique régionale : une rue principale, un quartier, un arrondissement, une ville, une municipalité régionale de comté (MRC), une agglomération urbaine, etc.

De plus, la région est une entité géopolitique moins homogène qu'on pourrait le croire *a priori*. Il y a fréquemment des disparités socioéconomiques criantes entre des municipalités appartenant à une même MRC, ou entre des MRC appartenant à une même région. C'est ainsi qu'il y a plus de similitudes entre le centre-ville de Québec, de Montréal ou d'Ottawa, qu'il n'y en a par exemple entre Gatineau (urbain) et Maniwaki (rural), pourtant tous deux situés dans la même région. Plusieurs auteurs dépassent ainsi les traditionnelles monographies régionales en établissant des similarités en fonction de la nature du territoire à l'étude (banlieue, ruralité, urbanité, centralité, périphérie).

Le concept de région souffre donc d'un certain flou qui fait en sorte qu'on peut facilement en confondre la portée. D'ailleurs, la définition de région varie considérablement selon les cultures, les auteurs et les courants théoriques à l'étude. Chez les africanistes par exemple, la région renvoie à un espace continental qui dépasse les frontières nationales (l'Afrique de l'Ouest, la région des Grands Lacs, le Maghreb, etc.). Pour l'État fédéral canadien, le Canada est composé de cinq grandes régions, qui correspondent plus ou moins aux échelles provinciales (l'Ouest canadien, les Maritimes, le Canada central, etc.). Pour l'État québécois, le Québec est formé de 17 régions administratives. Pour les sociologues, la région n'a pas vraiment de frontières précises et renvoie fréquemment aux concepts de terroir, de milieu de vie, de communauté. Pour d'autres, comme les économistes, la région n'a pas vraiment de pertinence, car il s'agit d'une notion difficilement applicable, puisque celles de marché, de la zone (franche) ou de district (industriel) sont plus appropriées. Enfin, les géographes et les urbanistes parlent depuis longtemps d'aménagement du territoire et non d'aménagement régional.

C'est ainsi que pour ces nombreuses raisons, le concept de territoire a, petit à petit, remplacé celui de région, car le territoire englobe la question régionale tout en s'ouvrant à des réalités sociales, économiques, géographiques auxquelles le seul concept de région ne rend pas justice. Ainsi, le territoire permet de mieux interpréter des questionnements pour lesquels le local et le régional n'ont que peu de réponses sur des éléments pourtant très importants.

Premièrement, les questions identitaires de capital humain et de capital social, qui ont été exacerbées par la mondialisation et les phénomènes qui y sont liés (par exemple, la délocalisation d'entreprises, la déréglementation, l'appartenance culturelle, etc.), ont poussé les populations locales à redéfinir leurs forces économiques, leur place politique et leur appartenance sociale et culturelle

dans des entités sociales et géographiques différentes et où les considérations humaines et politiques du développement composent davantage avec les considérations économiques (Aydalot, 1982).

Deuxièmement, des questionnements touchant le développement endogène et la participation politique, sociale et économique des populations ont donné lieu à des innovations (économiques, sociales et institutionnelles) permettant de renforcer les capacités de développement des territoires. À cet effet, nous pouvons aussi parler de territoire vécu où existent des rapports étroits de proximité et de collaboration entre la population et les organismes du milieu, ce qui s'éloigne passablement de la notion de territoire administratif qui regroupe souvent des communautés hétérogènes qui n'évoluent pas dans le même environnement socioéconomique, et où les intervenants et la population ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes (Bourque et Lachapelle, 2010).

Troisièmement, les questions environnementales ont contribué à remettre en cause le type de développement imposé par une société productiviste en permettant aux collectivités de redéfinir, sur les bases des principes du développement durable, un devenir qui englobe les conditions de vie, les capacités de prise en charge et les disparités régionales. Dans les faits, le territoire n'est plus seulement perçu comme une ressource, mais aussi comme un enjeu et le produit du développement tant social qu'économique (Lacour, Delamarre et Thouin, 2003).

La notion de territoire porte aussi de nouvelles valeurs comme la proximité, la transparence, la responsabilité, la réactivité et l'identité qui révèlent des situations de crise et qui s'inscrivent dans une volonté d'appropriation du politique, d'une plus grande décentralisation (Faure, 2005). Ces valeurs souvent très profondes sont à la source de nouvelles dynamiques territoriales qui affectent les logiques sectorielles tant décriées ces dernières années dans leurs applications sur le plan local. Dans plusieurs cas, ces logiques

sectorielles perdurent, mais laissent place à d'autres formes de pouvoir, à des élus locaux, à des partenariats ou à divers types de coordinations territoriales. Cependant, des secteurs résistent comme celui de l'éducation, mais les groupes locaux revendiquent une plus grande intervention, sur le décrochage scolaire par exemple. Des revendications des pouvoirs locaux sur les questions du logement mettent à mal les politiques nationales qui ne coïncident pas avec les besoins du milieu. Il en va de même en ce qui concerne les politiques relatives aux produits du terroir qui nécessitent une meilleure réponse aux identités locales et territoriales. Pour Alain Faure (2005, p. 15), «l'approche territoriale remet en question l'agencement des idées, des intérêts et des institutions». Elle remet en cause les compétences locales, régionales et nationales et permet une plus grande résistance des groupes d'intérêt aux politiques publiques centralisatrices. Toutefois, la principale difficulté demeure de mieux comprendre les dynamiques territoriales sur les politiques publiques, particulièrement quand les mouvements sont impulsés par le haut (État), par le bas (villes et régions) ou par d'autres acteurs ou institutions (organismes locaux, associations, groupes communautaires, etc.).

À n'en pas douter, cette notion de territoire appelle aussi à une ouverture d'esprit de la part des agents de développement pour pouvoir en comprendre les enjeux et les finalités qui couvrent l'espace dans lequel ils interviennent. On convient aujourd'hui de l'importance de mettre de l'avant des compréhensions provenant de disciplines et de formations différentes dans l'étude des réalités territoriales dans lesquelles les métiers du développement se fondent (la sociologie, la science politique, l'histoire, l'économie, la géographie, les sciences administratives, les sciences naturelles) et dans les pratiques de développement, puisqu'il s'agit d'en comprendre à la fois le processus de construction de notre société, les dynamiques sociales et économiques qui ont cours et les conditions environnementales nécessaires à une analyse territoriale intégrée.

Enfin, dans le contexte propre au Québec, l'utilisation du concept de territoire a permis de se sortir du sempiternel débat entre centre (grandes villes) et périphérie (régions plus éloignées) et de se dégager des cadres institutionnels (régions administratives, MRC, municipalités) « pour aller à l'essentiel soit aux dynamiques géographiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales à l'œuvre dans un territoire lui-même marqué par la sensibilité, les conceptions, la volonté et l'action des acteurs qui s'en réclament et s'identifient à lui » (Massicotte, 2008, p. XV). Le territoire n'est donc pas neutre, et la mission première des métiers du développement est d'en faire émerger des initiatives collectives, des apprentissages, des actions et des innovations qui en font un espace socialement vécu et où existe une identité forte, basée sur un double sentiment : un sentiment d'appartenance qui se résume par « je suis fier de vivre ici » et un sentiment d'appropriation, « ce qui se passe ici m'intéresse et j'agis ».

UN PORTRAIT CONTRASTÉ DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT AU QUÉBEC

Les métiers du développement auront donc à leur charge l'action publique sur le territoire. Quels sont donc ces métiers ? Dans quels types d'organisations les trouve-t-on ? De quels praticiens du développement parle-t-on au juste ?

Une des difficultés à laquelle nous avons été confrontées dans l'analyse des métiers du développement a été de bien cerner les secteurs d'intervention d'un agent de développement au Québec. Car, il faut l'admettre, il est difficile de délimiter la catégorie d'emplois et même de localiser administrativement ces derniers, tellement les organisations sur le territoire sont variées. À la diversité des postes, des qualifications, des statuts, des appellations, des rémunérations, du contexte des pratiques (milieu urbain, rural),

s'ajoutent le niveau d'intervention (fédéral, provincial, régional, local) et bien sûr, les secteurs d'activité (emploi, insertion, éducation, santé, services sociaux, etc.).

Quantitativement parlant, il demeure difficile non seulement de chiffrer le nombre de praticiens de ces métiers selon les catégories d'emplois usuelles de la classification nationale des professions (CNP), mais aussi d'en distinguer les qualifications et compétences particulières telle-ment les descriptions touchant la nature du travail, les fonctions principales et les secteurs d'emplois sont gé-nérales. Cependant, afin d'illustrer les emplois qui peuvent se rapprocher de cette catégorie générale d'Agent de déve-loppement qui, selon nous, regroupe les emplois au plus près de nos préoccupations de développement sur les ter-ritoires, il s'avère intéressant de constater qu'en regroupant les codes CNP 4163 (Experts, agents et chercheurs – développement économique et marketing) et 4162 (Agents de programmes, chercheurs et experts, politique sociale), en 2012, pas moins de 21 000 personnes œuvraient dans un domaine connexe au développement économique et social au Québec (Emploi-Québec, 2014). Emploi-Québec parle même de perspectives d'emploi acceptables, voire favorables, dans ces domaines.

Plus particulièrement, une enquête réalisée en 2010 à partir des sites Internet des CRÉ, des CLD et des SADC du Québec nous a permis de constater que ces organisations comptaient parmi leur personnel pas moins de 1000 agents de développement auxquels nous ajoutons les 138 agents de développement rural qui œuvraient au sein des MRC du Québec en 2013. Naturellement, ce chiffre demeure une estimation eu égard à la très grande vulnérabilité de ces emplois qui dépendent en grande partie du financement du gouvernement du Québec et dont les budgets ont été mis à mal depuis 2012. À titre d'exemple, le Fonds de déve-loppement régional (FDR) des 19 CRÉ au Québec a été réduit en moyenne de 23 % en 2013-2014 et les compres-sions l'affectant ont été reconduites en 2014-2015. Le Fonds

a finalement été en partie transféré aux MRC lors de l'abolition des CRÉ. Il en est de même pour les 120 CLD dont le budget des opérations de 2014-2015 a été amputé de 10%. Ces budgets sont, entre autres, octroyés au programme Jeunes promoteurs et aux entreprises d'économie sociale. D'ailleurs, la politique d'austérité du gouvernement du Québec en vigueur depuis 2014 montre à quel point ces emplois dans le domaine du développement territorial sont fragiles. Il est encore trop tôt pour en mesurer les effets, mais en abolissant des structures comme les CRÉ et en modifiant le mandat des CLD, ce sont quelques centaines de postes qui seront directement visés par ces mesures.

Du point de vue qualitatif, très peu d'études québécoises nous ont apporté des informations sur ces métiers, ce qui s'explique mal, compte tenu de l'existence depuis plus de deux décennies d'institutions provinciales (CLD, Conseils régionaux de développement [CRD]), fédérales (SADC) et « communautaires » (CDEC, Coopératives de développement régional [CDR]) de développement local et régional au Québec. Il semble bien qu'après toutes ces années, il n'y ait pas eu de création de réseautages d'envergure entre agents de développement qui auraient pu constituer un terreau fertile de réflexion sur ces métiers. D'ailleurs, il existe peu d'organismes représentatifs de ces métiers qui s'attardent spécifiquement aux questions du travail et des pratiques des intervenants en développement local et régional.

LE STATUT DE PROFESSIONNEL ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DE L'AGENT

Ce statut professionnel et les conditions de travail qui s'y rattachent sont directement liés à la « mosaïque institutionnelle » qui caractérise le milieu de travail des agents de

développement. Parfois, on les retrouve dans des municipalités, des organismes sans but lucratif au niveau local ou régional ou encore dans des organismes communautaires. Ils ne sont donc pas nécessairement fonctionnaires, car ils sont souvent engagés à forfait pour certains projets de développement, et ce, même si parfois, ils sont perçus comme tels. Ils ne sont pas plus des travailleurs autonomes puisqu'ils sont pour beaucoup d'entre eux engagés par ces organismes financés en tout ou en partie par l'État. Ces agents ont aussi des parcours professionnels très variés, influencés par la durée déterminée des contrats ou encore par la variabilité de leurs conditions de travail et du milieu de travail (rural ou urbain, par exemple). À cela s'ajoute une forte mobilité de cette main-d'œuvre au sein de ces organisations qui est directement liée à cette précarité et aux conditions difficiles d'emploi auxquelles ils sont confrontés. Cependant, un fait demeure, leur situation d'emploi précaire est trop souvent conditionnelle à la fragilité financière de leurs organisations dont le financement est lié aux programmes et aux politiques publiques de l'État.

On aura compris que ces caractéristiques du travail des agents fragilisent leur identité de métiers. D'une part, parce que la possibilité de faire carrière dans ce domaine n'est pas évidente et, d'autre part, parce qu'il demeure difficile pour les agents d'affirmer leur métier tant les champs d'intervention et les pratiques sont vastes et parce qu'ils n'ont pas nécessairement une appartenance à un corps professionnel organisé comme dans la fonction publique, ni de référence professionnelle partagée par des organisations professionnelles et parfois même syndicales.

Sur le plan de la représentation professionnelle, il existe quelques regroupements professionnels plus sectoriels (économique, social, rural) qui répondent en partie à cette préoccupation. D'abord, l'Association des professionnels en développement économique du Québec (APDEQ), qui est une association de services qui regroupait 560 membres

en 2015 et qui joue un rôle stratégique dans le développement des compétences des professionnels en développement économique. Cette association vise à mettre ses membres en réseau de façon à créer une certaine synergie des connaissances et à répondre aux besoins de ces professionnels par le biais de programmes de formation continue de 2^e cycle par une certification de développeur économique (D. Éc.). Pour cette association, le développeur économique est un « intervenant exerçant des fonctions qui contribuent à stimuler l'entrepreneuriat et à soutenir la création, l'implantation, l'attraction ou le développement d'entreprises de différents secteurs économiques sur un territoire déterminé » (APDEQ, 2015). Ses membres sont principalement constitués de commissaires industriels, commissaires au développement économique, d'agents de développement économique, touristique, rural ou culturel et de conseillers en entrepreneuriat.

Solidarité rurale avait, depuis 1998, le mandat de développer les compétences des agents de développement rural par le biais d'un programme de formation continue et d'un service de dépannage-conseil et d'expertise. Cet organisme avait aussi développé une communauté de pratiques regroupant les agents de développement rural du Québec (136 agents en 2013). Ce nombre devrait passer à 155 agents de développement rural à la fin de la Troisième Politique nationale de la ruralité en 2024. Malheureusement, le financement de cet organisme a été supprimé en 2015 et ce réseautage passablement affaibli.

Enfin, il existe le Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire (RQIIAC) créé en 1988 et ayant des antennes dans 13 régions du Québec, qui constitue un lieu de réflexion collective, de partage d'outils d'intervention, de pratiques et permet le développement d'activités et d'outils de réflexion.

On constate dès lors que c'est moins par cette reconnaissance professionnelle liée à des corporations et des associations, dont les membres sont regroupés autour d'un

savoir constitué, que les agents de développement pourraient se faire connaître, mais davantage par leur pratique d'action et par leur appartenance à des réseaux de pratiques. Cependant, même à ce niveau, tout reste à faire.

DES MÉTIERS FLOUS !

Force est de constater que ces métiers du développement sont encore mal connus au Québec. Ce sont des métiers flous essentiellement parce que le travail qui les concerne touche de multiples objets, une pluralité d'acteurs et que la nature plus ou moins prescriptive de ce travail, son objet, est composite et qu'il ne peut trouver sa source dans un seul aspect technique de la tâche. Pour preuve, ces métiers doivent être en mesure d'agir sur le développement économique, sur la politique, l'environnement, le social et la culture. Plus encore, ils doivent travailler sur la conjonction de ces objets de travail (Jeannot, 2011). Un travail qui concerne plus que jamais le développement du territoire et qui nécessite de l'agent de développement qu'il utilise plusieurs capacités dont celle « de prendre en charge les problèmes, de prendre au sérieux les finalités affichées », « la capacité de mobiliser d'autres professionnels autour d'eux », ou encore une capacité d'appropriation du travail et de ses prescriptions (Jeannot, 2011, p. 129-130). Enfin, c'est un travail souvent hétéronome qui s'inscrit dans le collectif, soit une capacité de travailler avec les autres.

Les métiers du développement nécessitent d'établir des liens entre l'économique, le social, le culturel et l'environnemental, et ce, dans une perspective de conciliation entre les dimensions de rentabilité, chère au milieu des affaires, et de viabilité beaucoup plus présente dans les milieux sociaux et environnementaux lorsqu'il est question de développement. Ils doivent aussi établir, dans leur

travail, les liens nécessaires entre le politique et l'environnement, et ce, tant dans ses dimensions juridiques que scientifiques.

Cette complexité des métiers du développement mérite donc une analyse plus poussée qui nous permettra de mieux saisir les contours des qualifications et des compétences nécessaires à la pratique des agents de développement, mais aussi le contexte dans lequel ces métiers évoluent présentement. Auparavant, un petit retour historique sur l'évolution de ces métiers au Québec s'impose.



L'évolution des politiques publiques territoriales au Québec et son incidence sur les métiers du développement

À n'en pas douter, pour nous, l'émergence des métiers du développement au Québec est directement liée à la volonté de l'État de régionaliser une partie des services publics dans les régions administratives et les municipalités du Québec. Il demeure cependant important de comprendre que ces métiers ont aussi évolué en fonction des politiques publiques de développement du Québec qui, elles, comme nous le verrons, ont été fortement influencées par des tendances oscillant dans le temps entre le désir de conserver une certaine centralisation des pouvoirs, la volonté de déconcentrer les services pour mieux desservir la population en région et les promesses de décentralisation.

Pour saisir cette évolution, à l'instar d'autres auteurs (Lévesque, 2005 ; Morin 2006), nous retiendrons quatre grandes périodes reflétant ces politiques de développement et qui nous paraissent marquantes dans l'essor des métiers du développement territorial. À la différence de ces analyses très pertinentes, nous tenterons d'illustrer par le biais de cette évolution l'émergence de ces métiers et montrerons comment on en arrive à parler de nouveaux métiers du développement.

La première période se situe de la Révolution tranquille à 1985. Elle est marquée par une crise profonde dans le modèle de développement économique mondial où cette fois, le Québec n'a pas été épargné, mais aussi par la succession rapide de politiques, de programmes et de structures dans les régions du Québec. Une deuxième période, de 1985 à 2003, a été intense en matière d'ajustements sociaux et politiques et a permis de transformer le rapport entre l'État et les territoires pour l'inscrire davantage dans une phase de développement endogène des politiques publiques et de leur territorialisation. Cette deuxième période est aussi marquée par la transformation des pratiques et des interventions territoriales qui tendent à créer un meilleur arrimage entre l'économie et le social (Comeau *et al.*, 2001). La troisième période, de 2003 à 2014, nous fait entrevoir des tendances fortes et contradictoires dans le modèle de développement préconisé jusqu'alors qui ont eu et auront sans doute des effets sur la pratique des métiers du développement territorial, puisque cela concerne directement la gouvernance des territoires. Enfin, la quatrième période, de 2014 à aujourd'hui, fait état des effets qu'ont eu les politiques de restrictions budgétaires de l'État québécois sur les territoires et les agents de développement. Pour chacune de ces périodes, il sera intéressant d'observer cette évolution des politiques publiques sur le plan économique, mais aussi sur celui plus large du développement des communautés, soit les politiques qui visent le social et l'économique.

LA PÉRIODE CENTRALISATRICE (1960-1984) : L'AGENT ÉTATISÉ

Sur le plan strictement économique, l'approche centralisatrice des politiques de développement (par le haut) issue du modèle de la Révolution tranquille a marqué considérablement les régions du Québec (Lévesque, 2005). Ces politiques publiques souvent qualifiées de « fonctionnelles » ont eu tendance à privilégier un transfert de capitaux et de ressources techniques du centre vers la périphérie afin de soutenir des projets jugés utiles pour assurer la modernisation et l'urbanisation de cette dernière. Ces politiques visaient alors le rattrapage économique des régions en difficulté en rendant ces dernières plus attractives pour les entreprises, tout en essayant de réduire les inégalités régionales. Outre le développement des infrastructures (transport et équipements publics) et celui de l'exploitation des ressources naturelles qui avaient pour objectif d'accentuer l'attractivité et la profitabilité des villes, le développement économique d'une région passait d'abord et avant tout par l'arrivée d'investissements étrangers et plus précisément par la localisation d'entreprises exogènes sur le territoire. Ont aussi été mises en œuvre différentes politiques par le gouvernement fédéral, notamment la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA) et la Loi sur le Fonds de développement économique rural (FODER) dans le but explicite de sortir ces régions d'un sous-développement endémique et de répondre aux revendications de différentes commissions économiques régionales (CER) établies sur le territoire québécois à la fin des années 1950 (Hamel et Klein, 1996 ; Morin, 2006).

Cependant, dès le début de la Révolution tranquille, l'État québécois devient plus actif sur le plan économique en développant les possibilités de financement de grandes entreprises québécoises, tout en orientant son action vers

une diversification industrielle en visant la deuxième et la troisième transformation, ce qui n'était pas l'apanage du régime Duplessis.

Sous cet angle, l'intervention de l'État québécois dans le domaine du financement deviendra structurante comme en témoigne la création de la Société Générale de Financement (SGF) en 1962 et de la Caisse de dépôt et placement en 1966. Ces institutions contribueront à la formation de très grandes entreprises (p. ex. Bombardier ou encore Cascades) et au renforcement de la propriété francophone dans les entreprises du secteur manufacturier. Pour le développement des petites et moyennes entreprises (PME), les interventions de l'État deviendront également structurantes avec la création de la Société de développement industriel (SDI) en 1971 (Lévesque, 2004, p. 5).

S'en est suivie la création par l'État québécois de plusieurs organismes à vocation régionale et locale ayant le mandat particulier d'attirer sur leur territoire les grandes industries situées en amont des filières de production pour qu'elles puissent, par leurs besoins technologiques, entraîner un développement de PME (Proulx, 2002). C'est à l'époque de la mise en place de ces politiques de développement économique et dans le cadre d'un programme d'aide gouvernemental visant à favoriser la création de nouveaux commissariats industriels que sont aussi apparus sur les territoires, particulièrement dans les villes, des commissaires industriels qui devaient stimuler cette dynamique d'implantation d'« industries salvatrices ». Le commissaire industriel demeure la première véritable forme d'« agent de développement économique » au Québec. Ces nouveaux intervenants économiques issus des formations universitaires dans les domaines de l'administration avaient pour tâche de promouvoir, auprès des investisseurs, les attraits de leur ville et de leur région tout en favorisant l'expansion industrielle et la concertation des différents acteurs et organismes sectoriels locaux.

De façon plus spécifique, cette approche du développement permettait de concentrer les interventions sur certains pôles économiques ou certains secteurs d'activité

dans le but de créer un effet d'entraînement et de multiplication sur d'autres secteurs, villes ou régions (Polèse, 1994). Dans le cas des politiques publiques de développement de cette époque, il ne s'agissait pas tant de régionaliser certains pouvoirs de l'État en matière de développement économique, que de favoriser l'activité économique en offrant la possibilité à des villes de taille moyenne de se doter de structures de développement favorisant les retombées locales des politiques économiques du Québec. Ces dernières étant surtout marquées par un certain laisser-faire économique qui tout au plus permettait d'aider les entreprises privées par des compensations financières et de réduire certaines inégalités entre les régions sans pour autant abandonner le favoritisme politique.

En fait, les commissariats industriels et le métier de commissaire industriel relèvent plutôt d'une approche exogène du développement (par le haut), mais ils représentent un apport concret à l'émergence de professionnels du développement sur les territoires. D'autant plus que les commissaires industriels avaient aussi un rôle d'animation économique et de promotion au sein des différents secteurs d'activité au niveau local. Convenons qu'à cette époque, leur travail ne s'insérait pas véritablement dans une logique du développement local, car il ne consistait pas vraiment à accompagner les promoteurs dans le démarrage de leur projet d'entreprise, mais plutôt à attirer des entreprises sur leur territoire et à s'assurer que ce dernier avait le financement et les infrastructures nécessaires à leur implantation.

Parallèlement et sur le plan du développement des communautés, l'État québécois a voulu moderniser les régions « sous-développées » du Québec en créant, dès 1963, le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ). Nous pourrions même dire que ce fut la première véritable intervention de l'État québécois en matière de développement régional, puisque cet organisme avait pour mission de lutter contre l'appauvrissement rural en modernisant les campagnes et les régions éloignées. À la fin des

années 1960, dans cette logique de développement régional et toujours dans l'optique de corriger les retards de certaines régions, il y avait nécessité de créer une toute nouvelle dynamique de collaboration des acteurs territoriaux.

Le gouvernement tente de mettre en place une planification intégrée du territoire à l'exemple du BAEQ, qui demeure sans contredit celui qui a le plus marqué l'imaginaire collectif québécois, puisque ce premier exercice de planification régionale n'a pas répondu aux aspirations de la population, mais a plutôt servi de moyen à l'État pour rationaliser l'aménagement et son investissement en «fermant» certains villages (Godbout, 1983). Pour certains, même si les résultats ont été décriés, il n'en demeure pas moins que le BAEQ fut le premier exercice de planification et d'animation sociale mené par des «agents de développement» sur le territoire québécois et qu'il «illustre donc ce courant de modernisation que l'on retrouve dans le développement communautaire» (Comeau, 2007, p. 64).

D'ailleurs, c'est à partir de cette expérience que l'on verra se suivre trois décennies de planification régionale au Québec (Proulx, 1998), mais cette fois, sur la base des 10 régions administratives créées par le gouvernement en 1966. Pour accompagner ces planifications et le développement de ces régions, le Québec se dotera d'institutions comme l'Office provincial de développement du Québec (OPDQ), organisme de développement qui a pour fonction de coordonner les initiatives et les politiques du gouvernement dans les régions. Ultérieurement seront créés les CRD, organismes à caractère consultatif de l'appareil gouvernemental, qui ont pour tâche d'animer le milieu et de faire participer la population aux débats sur le développement socioéconomique de leur région (Joanis, Martin et St-Cerny, 2004). Ces initiatives sont issues de la volonté des gouvernements de l'époque de rendre compte de la spécificité des régions dans l'élaboration de leurs politiques de développement (Gravel, 1998), mais elles demeurent attachées à un modèle de développement «étatique centralisé» (Lafontaine, 2005).

Combinées à la venue de ces nouvelles structures, les politiques de développement ont simultanément fait apparaître sur les territoires une cohorte d'experts souvent appelés à l'époque « délégués régionaux », « agents de planification », « animateurs du milieu », etc. Travailleurs sociaux, sociologues, anthropologues, politicologues issus de formations en sciences sociales, ces « professionnels du développement » avaient un rôle social et politique important, lié à l'animation, la coordination, la consultation et la planification du développement de ces communautés. Même si les intentions premières étaient d'aider ces dernières à combattre les disparités, ils ont été davantage perçus par la population comme les porte-parole et les mandataires du gouvernement dans l'application des politiques productivistes et instrumentales de développement (Simard, 1979). Nonobstant cela, ils ont aussi été à maints égards des précurseurs de l'intervention locale et régionale en développant des outils d'intervention et d'analyse et une expertise technique enviable (Proulx, 1998). De fait, on assiste à un début de professionnalisation de la fonction d'agent de développement, puisque de sa compétence dépend largement la réussite ou l'échec des actions pour le développement (Favreau et Jean, 1995).

D'ailleurs, pour plusieurs, cette expérience a été une source d'inspiration pour les « Opérations dignité » du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie, menées dans les années 1970. Ces dernières ont représenté un vaste mouvement d'actions collectives qui a opposé au développement régional, imposé par des experts de l'État, une vision du développement qui préconise la prise en charge par les collectivités locales de leur avenir (Lévesque, 2004).

Un constat s'impose d'emblée : il y aurait eu au fil du temps deux grands groupes de professionnels intervenant dans le développement territorial au Québec. Le premier est surtout versé dans l'intervention sociale de mobilisation et de développement des communautés locales et régionales. Issus des filières des sciences sociales, ces agents ont œuvré au développement régional dès 1963 pour y

poursuivre leurs interventions encore aujourd'hui. Le second groupe d'experts est aguerri dans l'intervention économique touchant la prospection d'investissements et le développement d'entreprises. Ces derniers sont surtout formés en sciences administratives et ont développé une expertise au niveau des entreprises sur les territoires et particulièrement pour les organisations et les villes qui les emploient. Dans ce cas particulier, les années 1970 ont fait de l'agent de développement un promoteur économique au sens large, puisqu'il devait occuper un très large champ d'intervention allant du développement de la vente au détail, des finances et des assurances, de l'immobilier, de la rénovation des centres-villes, etc. (Bryant et Preston, 1988).

On assiste donc, au cours de cette période, à une forme de spécialisation des agents. Ceux versés dans le développement économique et ceux dont l'action est davantage orientée vers le développement socioéconomique. Cette spécialisation va de pair avec le développement plus pointu des mandats des organismes de développement dans le domaine de l'économie d'un côté et de l'autre, avec celui d'organismes à vocation socioéconomique de coordination, de planification et d'animation du milieu qui aura, comme nous le verrons plus tard, des incidences dans les choix faits par l'État dans le renouvellement de ses politiques publiques de développement. Dans les deux cas, les agents relèvent soit directement de l'autorité de l'État par l'intermédiaire des ministères, soit de celle des municipalités et de leurs élus.

LA LENTE TRANSFORMATION DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF RÉGIONAL (1985-2003) : L'AGENT MOBILISÉ

Durant la deuxième période, de 1985 à 2003, nous voyons poindre une certaine territorialisation des politiques publiques, ici comme en Europe, qui se manifeste par la

mise en place d'une planification territoriale plus élaborée et liée à des ententes-cadres qui associent l'État et les territoires, mais font aussi place à de nouvelles pratiques de gouvernance autour d'un projet de développement et à une concertation élevée entre les acteurs locaux (Teisserenc, 2002). Cette territorialisation, *a contrario* de ce qui s'est passé durant la période précédente, permettra aux populations concernées de mettre en place leurs instruments de développement, ce que plusieurs appellent un développement « par le bas » (Lévesque, 2002). Cette territorialisation laissera non seulement place à de nouveaux profils d'acteurs issus de la société civile, mais fera aussi émerger de nouvelles professions du développement. Mais regardons d'abord ce qui a provoqué ces changements d'orientation gouvernementale en la matière et comment se dessinent ces transformations du système territorial.

Des crises! Des crises économiques successives accompagnées de périodes de récession en 1973-1975 et 1980-1982, conjuguées à une restructuration industrielle de fond qui touche autant les régions centres que celles plus périphériques et une crise de l'emploi sans précédent depuis 1929. Une mondialisation qui occasionne de nombreuses délocalisations d'entreprises en Asie, un protectionnisme important qui ralentit la relance, mais qui démontre à quel point les territoires sont désormais en concurrence, et l'industrie traditionnelle, partie qui laisse place à des zones entières en reconversion. Ces éléments combinés ont occasionné une crise sociale marquée par l'exclusion du système économique des jeunes et des femmes pendant près d'une décennie. Il n'en fallait pas plus pour provoquer une crise de l'État-providence qui a été obligé de sabrer dans ses dépenses et de revoir ses modes d'intervention en profondeur en confiant certaines responsabilités (transport en commun, voirie locale, services policiers) aux municipalités et en confiant au secteur communautaire la tâche de prendre la relève dans les services de proximité du domaine du social.

Afin de compenser le retrait de l'État dans plusieurs secteurs, les initiatives de la société civile se font plus importantes et permettent de mettre sur pied des infrastructures associatives qui président à la constitution d'organismes de services collectifs, d'entreprises collectives et de fonds de développement (Comeau, 2007). De fait, c'est à une véritable mobilisation de la société civile que l'on assiste au début des années 1980, qui se manifeste par la mise en place d'initiatives communautaires permettant une « prise en charge » du développement des collectivités. Pensons aux comités régionaux de relance de l'économie et de l'emploi, aux CDR, aux CDEC et aux corporations de développement communautaire (CDC) et, dans le domaine de l'emploi des jeunes, aux carrefours jeunesse-emploi (CJE) (Favreau et Lévesque, 1996). On assiste donc, au niveau local, à l'émergence d'une formidable expertise dans le domaine de l'insertion en emploi, de la création d'emplois, d'aide au démarrage d'entreprises privées et collectives qui prend forme au cours de ces années. C'est en quelque sorte à partir de ces organismes (SADC, CDEC, CDC, CDR, etc.) et des nouvelles structures administratives (MRC) qu'a émergé concrètement une nouvelle forme de métiers et d'activités professionnelles (Comeau *et al.*, 2001), visant essentiellement à stimuler le développement territorial et l'insertion socioéconomique par l'emploi. La grande majorité de ces nouveaux intervenants remplissent leur mission en assistant les citoyens dans les différentes étapes relatives à leur insertion économique et à la réalisation de leur projet d'entreprise. C'est d'ailleurs dans cette perspective que sera en partie circonscrite, en 1997, la mission des CLD ainsi que de leurs intervenants.

Parallèlement à ces initiatives de développement mises de l'avant par la société civile, plusieurs politiques publiques et décisions gouvernementales ont été la source de modifications importantes de l'intervention des organismes de développement sur les territoires au Québec, que ce soit dans le secteur du développement économique (Bourque, 2000), de l'emploi, du développement local (Favreau et

Lévesque, 1996) ou rural (Jean, 2005). Pensons d'abord aux initiatives gouvernementales en matière de décentralisation de pouvoir visant à optimiser le développement de certains milieux de vie. Le meilleur exemple demeure celui de l'instauration, au début des années 1980, des MRC. Les visées gouvernementales étaient le regroupement de certaines forces économiques des milieux et le partage de certains services entre diverses petites municipalités. Encore une fois, nous pouvons observer que ce choix gouvernemental a permis de jeter les bases d'une collaboration entre municipalités dépassant de loin l'échange de services et permettant de se « payer » la participation à des fonds d'investissement locaux et des expertises techniques avec la création des corporations de développement économique (CDE), et par le fait même de dégager une vision d'ensemble du développement économique du territoire.

D'autres initiatives, au début des années 1990, font du développement local concerté le postulat privilégié en matière de développement des collectivités. En fait, c'est en 1991, par l'entremise de la réforme Picotte, instaurée par le Parti libéral, que l'État entreprend de « responsabiliser » les gouvernements régionaux en proposant une approche plus décentralisée du développement, favorisant ainsi l'autonomie des acteurs locaux plutôt que l'adoption de politiques globalisantes. Les CRD deviennent donc les principaux interlocuteurs entre l'État et les régions et peuvent maintenant orienter, sinon influencer les politiques gouvernementales dans les régions administratives du Québec.

La Loi sur le ministère des Régions (1997) et la Politique de soutien au développement local et régional ouvrent officiellement la voie au développement local en instaurant le réseau des CLD. Ces organismes à but non lucratif ont pour mission de gérer des fonds liés au développement local et de promouvoir l'entrepreneuriat, l'essor des jeunes, la création d'emplois et le développement économique de la région, incluant l'économie sociale. Ainsi, progressivement, on remet en jeu l'importance du territoire dans le développement économique comme matrice d'organisation

et d'interactions sociales (Veltz, 2000), délaissant la perception technocratique du territoire « local », qui est considéré comme résiduel (Comeau *et al.*, 2001).

Ces réformes importantes pour le développement des territoires au Québec ont été soutenues grâce à la mise en place d'organismes et d'outils importants qui ont aidé les communautés à se prendre en charge. Pensons à la mise sur pied des centres d'aide au développement des collectivités (CADC) et des centres d'aide aux entreprises (CAE) qui fusionneront en 1994 pour devenir les SADC. Ces organismes représentent un autre élément important qui a permis, de par leur mission, l'aide aux collectivités rurales en difficulté par le biais du développement de l'entrepreneuriat local. Mentionnons aussi une politique de développement industriel et des initiatives provenant d'institutions syndicales (fonds de travailleurs de la FTQ et de la Confédération des syndicats nationaux [CSN]) et financières (le capital régional et coopératif Desjardins) qui, par l'entremise de fonds de capital de risque, ont permis aux régions de mieux soutenir leur développement économique tant sur le plan industriel que de l'emploi (Bourque, 2000). Le dernier-né de ces initiatives demeure le programme ACCORD (Action concertée de coopération régionale de développement), qui donne aux régions la capacité d'identifier et de structurer des créneaux économiques d'excellence en finançant des projets industriels structurants (Morin, 2006).

C'est une époque marquée par la mise en forme graduelle de ce que certains appellent le « modèle québécois de développement ». Un modèle de société basé sur le partenariat, ouvert aux innovations sociales (IS) et aux initiatives de la société civile dans le domaine du social, de l'économique et de l'économie sociale (Lévesque, 2005). Un modèle qualifié aussi de « partenarial décentralisé » où la gouvernance centrale reste forte, mais qui se décentralise à des échelons régionaux et locaux, afin de mieux répondre à des objectifs de cohésion, de préservation et

de justice territoriale (Lafontaine, 2005). Ce modèle, qui s'est développé au niveau des territoires, émerge aussi dans quelques municipalités québécoises (Chiasson et Andrew, 2005).

L'apogée de ce modèle québécois de développement est la Politique nationale de la ruralité (PNR), adoptée en décembre 2001 pour dynamiser et revitaliser les régions en vue d'un développement durable. Cette politique originale a su intégrer quatre leviers principaux : le Pacte rural avec ses investissements de 90 millions de dollars ; la modulation des programmes et services gouvernementaux dans les 96 MRC concernées en tenant compte des particularités des milieux ruraux ; la Clause territoriale qui garantira la prise en compte des spécificités des milieux ruraux dans les nouvelles politiques gouvernementales, et enfin, la mise en place d'un Comité des partenaires de la ruralité et d'un Secrétariat à l'innovation rurale. Le Pacte rural demeure la « cheville ouvrière » de la politique de la ruralité (Lafontaine *et al.*, 2007), puisqu'il renferme une entente de collaboration entre les MRC et le gouvernement caractérisée par la souplesse dans sa mise en œuvre et l'autonomie des milieux concernés dans l'administration des sommes investies. Cette politique de la ruralité a été reconduite en 2007 pour une durée de 7 ans et comporte des investissements de 280 millions de dollars. La Troisième Politique de la ruralité (2014-2024) prévoit des investissements de 470 millions de dollars.

La majorité des MRC ont vu dans cette politique un moyen de renforcement des capacités de développement des acteurs et des communautés rurales qui implique non seulement que l'ensemble de la collectivité soit sollicité dans sa mise en œuvre, mais que cette dernière modifie ses façons de concevoir le développement pour qu'il devienne structurant et non morcelé. Les MRC ont pu mettre en place des processus de consultation et d'animation et embaucher des agents de développement rural chargés de mobiliser et d'accompagner les populations rurales dans leurs

démarches de développement. Depuis 2001, ce sont près de 155 agents de développement qui ont été engagés par les CLD du Québec pour veiller à la mise en place et à la réussite de cette politique, ce qui peut être considéré comme une première, puisqu'aucune autre politique territoriale n'avait auparavant soutenu avec autant d'insistance le développement d'une expertise spécialisée visant le renforcement des capacités du milieu. Une expertise qui se développe aussi par l'appui du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) dans la formation de ces agents assurée par Solidarité rurale du Québec.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques a favorisé non seulement une certaine autonomisation des territoires, mais a aussi permis de créer un espace de rapprochement des dimensions économiques et sociales du développement. Ce qui s'est concrétisé dans les mesures et les fonds offerts dans ces organismes, mais aussi par la mise en commun, au sein de ces organismes, d'expertises en développement économique et en développement social de professionnels provenant de diverses disciplines. En ce sens, l'agent de développement devient un interlocuteur clé, puisqu'il est au centre d'un processus basé sur le renforcement des capacités collectives dans tous les domaines du développement. Il représente en quelque sorte la pierre angulaire des activités de consultation, de concertation et de partenariat sous-tendu par les exercices de planification, que ce soit la planification stratégique régionale (PSR) des CRD, le plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE) des CLD et d'autres exercices similaires qu'effectuent les organismes comme les SADC, les CDE et les CDEC.

Son rôle, ses fonctions et son travail se précisent dans la communauté. Les IS, les nouvelles initiatives de la société civile, les nouvelles politiques publiques territoriales donnent aux agents de développement des outils qui leur permettent d'agir davantage sur le développement, tout en leur donnant la chance de faire valoir leurs

compétences et d'être identifiés non pas comme des fonctionnaires au service de l'État, mais comme des agents de développement qui œuvrent pour leur collectivité territoriale. Ainsi, au fil de ces années, l'expertise de l'agent s'est développée dans des champs d'activité jusque-là peu exploités et qui sont directement tributaires des nouveaux mandats de ces organisations territoriales. Leurs fonctions de planificateur de l'action, d'animateur et de mobilisateur du milieu, de gestionnaire de projet sur les territoires et de créateur de réseaux prennent forme et construisent les bases d'une identité professionnelle particulière : celle de développeur de leur milieu.

Dans les faits, ils sont au centre du processus de construction des territoires et doivent assumer une double mission : d'abord, mobiliser les connaissances et les acteurs du milieu afin qu'ils puissent mieux prendre en charge leur développement socioéconomique, et ensuite, assurer l'établissement de nouveaux liens entre l'État et ses appareils déconcentrés (ministères, organismes de santé et de services sociaux, etc.) et les organisations locales, qu'elles soient privées, publiques ou communautaires. En résumé, ils doivent être en mesure de créer de l'horizontalité là où a toujours existé de la verticalité, de briser les « silos » qui ont marqué et qui marquent toujours les dynamiques de développement sur les territoires du Québec.

Le travail des agents de développement s'est modifié au cours de cette période, particulièrement en ce qui a trait à la gouvernance territoriale et aux nouvelles exigences que cela impose à leur travail. Ce fut le cas des importantes actions de mobilisation qu'ils ont dû réaliser pour renforcer les capacités de développement de la population. Même si l'accompagnement des promoteurs de projets demeure une tâche importante, il s'agit surtout pour eux de faire émerger des projets, ce qui n'est pas une mince tâche, dans des espaces dévitalisés ou en voie de l'être, ce qui est particulièrement vrai en milieu rural, où tout est à faire. Des actions sont devenues nécessaires, dans ce modèle partenarial de développement, afin de

rallier la population autour de consensus sur les priorités de développement, compte tenu des ressources limitées (humaines et financières) mises à la disposition des territoires. Pour certains agents, c'est moins la mobilisation qui pose problème que la conciliation des idées et des points de vue dans la communauté. Un travail ardu si l'on tient compte des multiples intervenants en présence sur le territoire. L'animation et la conciliation sont donc, plus que jamais, des outils essentiels de création de synergies. La dynamique partenariale sur laquelle les développeurs ont à travailler représente un défi considérable : plus d'intervenants à associer pour permettre une intervention structurée et soutenue sur le territoire. D'ailleurs, les agents de développement sont non seulement directement impliqués dans l'établissement de maillage, de regroupements et d'alliances stratégiques, mais ils en sont aussi souvent les initiateurs.

Plus encore, l'agent de développement devient en quelque sorte celui qui doit consolider, par ses actions, le lien entre le social et l'économique sur les territoires puisqu'il s'agit d'une des missions fondamentales d'organismes comme les CLD et les CRÉ. Sa position et son travail d'agent de développement territorial sont d'autant renforcés qu'ils ne relèvent pas directement de l'État ou des municipalités, mais d'une autorité plurielle composée de la société civile, des élus et du privé au sein d'une organisation indépendante. Cependant, en 2003, le changement de gouvernement viendra modifier la donne.

LES VAINS ESPOIRS DE LA DÉCENTRALISATION RÉGIONALE (2003-2014) : L'AGENT TECHNOCRATISÉ

Cette période débute par l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Jean Charest qui, comme on le verra, marque de façon particulière l'« imaginaire régional » en

parlant de réingénierie de l'État et de décentralisation régionale dès son entrée en fonction. Il n'en fallait pas plus pour susciter de grands espoirs dans toutes les régions du Québec où l'on rêve de voir enfin se concrétiser un vieux souhait, soit plus de compétences pour les villes et les régions du Québec, plus d'autonomie dans l'action et même de nouvelles sources de financement (redevances sur l'exploitation des ressources) qui permettraient de donner la marge de manœuvre nécessaire aux territoires pour soutenir leurs priorités de développement.

Dans les faits, l'approche néolibérale sous-jacente va plutôt remettre en question le modèle québécois « partenarial décentralisé » pour le remplacer par un modèle « partenarial public-privé » (Lévesque, 2004). Changement majeur pour les territoires puisqu'il rompt avec les initiatives locales et régionales basées sur une forte présence de la société civile (Favreau, 2004). Cela aura des répercussions majeures sur le modèle québécois, puisque c'est le rôle de l'État qui est remis en question, par une réduction de son intervention dans l'économie, tant sur le plan de la planification que de celui du financement du développement économique, par une plus grande place accordée au milieu des affaires dans cette économie (partenariats public-privé [PPP]) et une coordination valorisant surtout la consultation des individus citoyens plutôt que la concertation avec les grands acteurs sociaux préconisée dans le modèle précédent.

Sur le plan territorial, c'est la loi 34 (Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche) qui sera le vecteur de cette vision néolibérale du développement. Celle-ci viendra modifier considérablement la gouvernance régionale et locale des organismes de développement au Québec. Avec, en arrière-plan, l'objectif d'une décentralisation des compétences en région, le gouvernement libéral accorde plus de responsabilités aux élus locaux en remplaçant les CRD par les CRÉ et en veillant à ce que ces derniers aient plus des deux tiers des sièges au conseil d'administration (CA) de ce nouvel

organisme. Par le fait même, les représentants de la société civile qui, depuis 1997, occupaient la majorité des sièges se voient dorénavant déresponsabilisés en étant désormais assujettis à une nomination arbitraire des élus de la CRÉ. Cette même loi accorde aussi la gestion des CLD aux MRC. Dans les faits, une recherche effectuée en 2005 démontre que les élus occupent près des trois quarts des sièges (Van Schendel, 2005).

Cette même loi aura aussi une incidence importante sur la gouvernance des CLD, puisque ce sont dorénavant les MRC qui se voient confier l'entière responsabilité du développement local et qui gardent le contrôle des états financiers et des activités des CLD (Morin, 2006). Même si le CA des CLD peut être composé d'élus et de représentants de non-élus dans des proportions qui varient selon les règles de la MRC, la loi confie à cette dernière l'entière responsabilité du choix des membres du CA, autant dire tout le contrôle de l'organisme à la MRC.

Ces changements ne sont pas anodins, car ils modifient radicalement les principes établis par la réforme de 1997 qui faisait reposer le modèle de développement des territoires sur la participation et la mobilisation des forces de la communauté locale (Favreau, 2004). Dorénavant, c'est l'imputabilité des élus locaux qui se voit renforcée au sein des CLD, et ce, au détriment d'une participation élargie de la société civile. D'ailleurs, une étude montre bien que c'est cette dernière qui écope puisque dans la majorité des CLD étudiés, leur représentation a diminué considérablement (Simard et Leclerc, 2008). Dans le cas des CRÉ, c'est encore plus troublant, car sous prétexte de cette plus grande imputabilité, les élus locaux se voient aussi attribuer des responsabilités régionales, dans les CRÉ, pour lesquelles ils ne sont pas élus puisque leur mandat se trouve au niveau local. Donc, il semble bien que les élus qui siègent au sein des CRÉ ne sont guère plus imputables que les représentants de la société civile ne l'étaient à l'époque ! Dans les faits, ce n'est qu'une minorité des

préfets des MRC qui sont élus au suffrage universel, soit 14 sur les 87 MRC que compte le Québec. Les autres sont élus par cooptation (vote entre les maires de chacune des MRC).

Avec la loi 34, les CRD et les CLD disparaissent comme forme de concertation et de partenariat pluripartiste pour revenir à une formule reposant sur un partenariat public-privé (PPP). Même si les Conférences régionales des élus (CRÉ) peuvent accueillir un tiers des représentants de la société civile, ces derniers sont nommés. Le terme élu dans la CRÉ désigne d'abord les élus municipaux et la société civile d'abord les Chambres de commerce et les associations d'entrepreneurs. Ainsi, le conseil d'administration de la CRÉ est d'abord constitué des maires et préfets des MRC. De même, le conseil d'administration des CLD, qui relève de la Municipalité régionale de comté, est d'abord formé d'élus municipaux qui peuvent également nommer des « personnes issues du milieu des affaires et des milieux associatif et communautaire ». Outre le fait que les syndicats ne sont pas explicitement mentionnés, la prédominance du monde municipal s'impose non seulement par le nombre, mais aussi par la façon de choisir les représentants de la société civile (Lévesque, 2004, p. 18).

Autres effets non négligeables de ces changements apportés à la loi, ce sont les femmes et les jeunes qui se voient beaucoup moins représentés au sein du CA des CLD (Simard et Leclerc, 2008). À cet égard, Lévesque (2004) nous fait remarquer que les secteurs d'activité (culture, environnement, travail, etc.) seront moins représentés dans les instances des CRÉ et des nouveaux CLD, ce qui risque de réduire considérablement l'arrimage entre « l'économique et le social et à penser développement durable » (p. 19). Est-ce un retour à la période centralisatrice où existait une séparation entre le social et l'économique ?

Puisque l'assemblée générale des CLD n'est plus un lieu de reddition de comptes, la participation de la population à ces assemblées a aussi diminué et l'on n'y voit plus guère que les membres du CA, des élus, des gens d'affaires et quelques citoyens, ce qui va à l'encontre de la mission même des CLD, qui est « de mobiliser l'ensemble des acteurs

locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et de la création d'emplois sur son territoire dans un cadre de partenariat entre le gouvernement et la communauté locale» (Simard et Leclerc, 2008, p. 618).

Dans les faits, cette façon de voir le développement territorial aura eu pour effet d'opposer différentes formes de démocratie. D'un côté, une démocratie représentative basée sur le mode électif où les élus sont les représentants habilités à représenter toutes les catégories de la population et de l'autre côté, des formes de démocraties (directe, sociale, délibérative) qui reposent sur des modes participatifs et qui nécessitent l'engagement citoyen et la présence accrue de la société civile dans les actions de développement. Certes, la cohabitation de ces formes démocratiques contribuerait davantage au développement des collectivités (Favreau et Lévesque, 1996) et peut donner forme à ce que Lévesque (2003) appelle la « démocratie plurielle », soit une démocratie qui permettrait de tirer profit simultanément du potentiel de ces diverses formes en les combinant. Cela suppose une volonté d'encourager le développement d'espaces publics de débat et de promouvoir l'expression de l'associatif et des citoyens.

Dix ans après ces transformations profondes des organismes pivots dans l'organisation territoriale au Québec que sont les CRÉ et les CLD, où en sommes-nous ? Quelle forme de démocratie s'est réellement développée ? Quel bilan, même partiel, peut-on tirer quant à la participation de la société civile dans ces organismes ?

Dans le cadre d'une étude, Sirois et Robitaille (2013) montrent que depuis la mise en place des CRÉ et des CLD en 2003, il y a eu une évolution très contrastée des processus de gouvernance ainsi que des outils de concertation régionale, évolution qui repose essentiellement sur la volonté de chacune des CRÉ de s'inscrire ou pas dans un processus de concertation en lien avec l'ensemble des

acteurs de développement de leur territoire. Cette évolution repose, d'une part, sur le rôle prépondérant des élus dans la gouvernance territoriale au sein de ces institutions et, d'autre part, sur l'érosion graduelle de la société civile non seulement dans les décisions de ces instances régionales, mais aussi dans les structures de concertation régionale liées à la planification stratégique des CRÉ et des CLD. Mais regardons ces changements de plus près.

La gouvernance régionale des CRÉ

Sans surprise, leur analyse permet de constater qu'en 2011, 447 élus à travers la province siégeaient au CA des CRÉ, et que 179 sièges, soit 29 % du total, étaient occupés par des « membres additionnels », selon l'expression utilisée dans la loi 34 pour désigner toutes autres personnes que des élus locaux siégeant au CA des CRÉ. Ce pourcentage confère aux élus un pouvoir décisionnel absolu face à la société civile, sans compter qu'un nombre important de ces sièges attribués à des membres additionnels le sont sur des bases obscures parce qu'il n'y a pas de mécanismes formels (procédures ou réglementation) définissant la provenance et l'attribution de ces sièges. Cela autorise une certaine opacité dans l'attribution des sièges au CA et a pour conséquence qu'une large proportion de CRÉ n'attribue pas les sièges au CA selon des secteurs ou des axes de développement précis, mais plutôt sur la base d'une répartition régionale. Ainsi, la société civile obtient bien peu de voix au CA, puisqu'une bonne part des sièges est accordée à d'autres acteurs tels que le milieu institutionnel (milieu de l'éducation, ministères en région, etc.) et le milieu des affaires.

Ce qui est fondamentalement différent dans la représentation entre les CRD et les CRÉ demeure l'introduction d'un mode de représentation territoriale au sein du CA.

Dans les CRD, les places de la société civile étaient attribuées dans une optique régionale et sectorielle, alors qu'actuellement, il y a un souci d'équilibre de représentativité territoriale locale, c'est-à-dire que les représentants de la société civile sont choisis selon une proportionnalité équitable entre les différentes MRC qu'elle englobe. Court-circuitant toute possibilité d'arbitrage découlant d'une représentativité sectorielle, la CRÉ accorde à chaque MRC le mandat de choisir ses représentants. Dans les faits, puisqu'il n'existe aucune règle précise quant à la nomination des membres additionnels au CA, les élus ont eu toute la marge de manœuvre nécessaire pour choisir ces membres additionnels. Mais il n'y a pas que l'organisation des structures de gouvernance qui fait la particularité de chacune. Les disparités entre les CRÉ sont encore plus grandes lorsque l'on aborde les structures de concertation.

La grande majorité des CRÉ a choisi de pérenniser les mécanismes de concertation ayant été mis en place à l'époque des CRD. Ces structures sectorielles regroupent, pour chacun des secteurs de développement (éducation, économie, culture, environnement, etc.), un éventail d'acteurs. Ceux-ci sont issus de la société civile, du milieu économique ou encore du milieu institutionnel, et sont identifiés par la CRÉ comme les porteurs des besoins et intérêts régionaux. Ces groupes désignés sous le vocable de comités, de tables ou de commissions jouent ainsi le rôle d'intermédiaires entre les citoyens et les instances de gouvernance des CRÉ. Cependant, sur les 21 CRÉ que compte le Québec, 10 ont choisi de conserver en leur sein la gestion de ces structures de concertation, alors que d'autres (3) ont recours à des organismes externes, afin de gérer ces processus de concertation. Deux CRÉ ont développé un modèle hybride de concertation avec des structures interne et externe. Enfin et étonnamment, quatre d'entre elles n'ont développé aucun mécanisme structuré de concertation.

La concertation régionale et la place de la société civile

Au cours de ces années, certaines CRÉ au Québec ont mis en place des processus participatifs permettant de rétablir des liens entre élus et société civile. C'est particulièrement le cas dans l'exercice de planification stratégique (plan quinquennal des CRÉ) où théoriquement, il importe que son élaboration soit, d'une part, basée sur une mobilisation de la société civile et des élus, et que, d'autre part, ce processus trouve écho dans les mécanismes de prise de décision au sein de leur CA. Or, malgré les efforts déployés par certaines CRÉ qui ont mis en place des mécanismes intéressants accordant une position influente à la société civile, les auteurs arrivent aux mêmes conclusions que le Commissaire au développement durable, à savoir que «le contenu des plans quinquennaux de développement des CRÉ vérifiées est tellement large qu'ils ne constituent pas un véritable outil de planification pour la région. Il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets» (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 87). Cette analyse renforce donc le sentiment que plusieurs acteurs du développement avaient appréhendé dès le départ, d'autant que la loi ne contraignait aucunement les CRÉ à se conformer aux plans quinquennaux qu'elle produit.

Faut-il rappeler que la mise en œuvre de la loi 34 a eu pour effet de positionner les élus locaux au cœur de la gouvernance régionale. Élus localement, ils sont dans l'obligation d'assimiler des réalités régionales souvent très complexes pour ensuite y intervenir. Les fonctions locales et régionales cumulées se révèlent tôt ou tard en opposition, et les élus se retrouvent alors dans la position délicate de devoir choisir entre les intérêts régionaux et les intérêts de leurs localités desquelles ils tirent leur légitimité.

On constate donc que la création des CRÉ a eu pour effet une dilution des intérêts régionaux au profit du local. Dans ce contexte, la société civile n'a eu qu'une influence

fragmentaire dans une structure où priment les intérêts locaux des élus. En ce sens, la mise en place des CRÉ a fait en sorte de transformer un système de concertation en un espace davantage consultatif.

L'espace de planification (participatif) est devenu au cours des années le seul endroit où la société civile et la population pouvaient influencer le développement régional. Certes, dans tous les cas, des processus de consultation et de concertation fort variés ont été mis en place afin de coordonner un exercice de planification stratégique dicté par la loi qui régit les CRÉ. Or, même si ces processus ont évolué au cours des années, il n'en demeure pas moins qu'ils étaient faillibles, surtout lorsque le moment était venu de mettre en relation les orientations de cette planification stratégique régionale avec les besoins locaux dans les décisions prises par les CRÉ.

En ce sens, on remarque que l'espace délibératif dans la durée (permanence) qui va au-delà de la planification régionale quinquennale devrait en théorie mobiliser en permanence les acteurs du milieu autour des enjeux de développement des régions, en leur permettant de suivre et au besoin de modifier les stratégies et les actions en fonction de l'évolution souvent rapide des problématiques régionales et des politiques ainsi que des programmes qui les accompagnent. Visiblement, l'étude de Sirois et Robitaille montre que ce ne fut pas le cas. Maintenir un espace délibératif sur le long terme nécessite un appui et une implication constante d'élus qui détiennent le pouvoir ainsi qu'un soutien assidu des CRÉ, qu'il soit technique de par le travail des agents de développement, ou financier, car évaluer l'incidence des interventions demeure l'outil par excellence de suivi et de reddition de comptes des actions menées par les CRÉ sur leur territoire. Or, le désengagement de l'État dans les CRÉ et les CLD, qui s'était amorcé dès 2012, et poursuivi en 2013 permettait aux auteurs de se questionner sur la pérennité même des CRÉ.

Bien que lors de la mise en place des CRÉ, il y ait eu une volonté de décentralisation, force est de constater que l'évolution de la structure régionale depuis 10 ans résulte bien plus d'une décentralisation virtuelle (Vachon, 2006). D'ailleurs, ce dernier demeure sceptique quant aux chances d'une réelle décentralisation au Québec.

Il est de plus en plus évident que l'État québécois, quel que soit le parti au pouvoir, ne procédera jamais à une véritable décentralisation. La haute technocratie est trop puissante et les ministres ne sont pas suffisamment conscients des avantages de la décentralisation pour une gouvernance moderne du Québec (Vachon, 2011).

À la lumière des changements annoncés par le gouvernement libéral à la fin de 2014 en matière de développement territorial, il semble bien que les visées décentralisatrices régionales soient maintenant mises au rancart. Plus encore, n'assiste-t-on pas à un changement de politique de développement régional majeur qui vise essentiellement la disparition des régions au profit d'une municipalisation des régions du Québec ?

LA MUNICIPALISATION DU RÉGIONAL (DEPUIS 2014) : L'AGENT DÉMOBILISÉ ?

L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement libéral en 2014 semble bien marquer un autre changement important dans les politiques publiques québécoises, et ce, à maints niveaux, que ce soit dans le domaine de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de l'environnement ou du développement des régions et du monde municipal. En effet, au niveau régional, l'abolition des CRÉ comme structure de concertation régionale et le transfert aux MRC de la responsabilité de la concertation locale et régionale ainsi que du développement économique en affaiblissant sinon en abolissant les CLD ne constituent pas une rupture,

mais plutôt une continuité d'une politique visant à municipaliser les régions amorcée lors de l'adoption de la loi 34 en 2003. Rappelons d'abord qu'une des premières mesures prises par le gouvernement libéral dès son élection en avril 2014 a été de supprimer le mot région du nom du ministère, devenu ainsi le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Lourde de sens, cette suppression du mot région dans le nom de ce ministère montre bien une volonté de désinvestissement du gouvernement à ce niveau de gouvernance et appelle à sa réorganisation autour des MRC et des municipalités du Québec.

Ces changements de structure régionale inclus dans le Pacte fiscal transitoire Québec-municipalités 2015 ont des conséquences majeures en matière de gouvernance. D'abord, en remettant aux élus locaux tous les pouvoirs en matière de détermination des priorités régionales et locales et dans les décisions touchant la gestion du développement de leur territoire, le gouvernement permet le transfert global aux MRC du Québec de la responsabilité du développement socioéconomique, ce qui pour nous confirme une tendance, amorcée dès 2003, de municipalisation du régional. Pour ce faire, le gouvernement remet aux élus locaux, regroupés autour de tables des préfets, toute la responsabilité de leur développement et du choix des structures et des ressources financières qui y seront consacrées. Cette décision gouvernementale constitue un changement majeur des orientations en matière de développement régional depuis les 40 dernières années parce qu'elle a pour effet de concentrer le pouvoir entre les mains des élus locaux comme jamais auparavant. Ensuite, ces changements viennent essentiellement disqualifier la présence et l'influence de la société civile dans les mécanismes de concertation et de développement, ce qui, en quelque sorte, sonne le glas des dispositifs de planification et de concertation régionale qui existent depuis 40 ans.

Ce faisant, c'est tout le concept de concertation et de planification régionale qui est remis en question. Même imparfaites, les CRÉ étaient le dernier bastion représentant un espace où pouvait encore exister un dialogue entre société civile et élus sur le plan régional autour de mécanismes de concertation pour l'élaboration d'un plan quinquennal de développement. Cet exercice de coordination, de planification et de prise de décision permettait de développer une vision régionale qui était jusqu'alors soutenue par les CRÉ. C'est ce positionnement régional qui donnait l'occasion aux CRÉ de représenter les régions auprès de l'État québécois. À plus ou moins longue échéance, leur disparition rend difficile tout effort de concertation au sein des MRC et des villes et renforce ainsi la capacité de centralisation décisionnelle dans les ministères. Cela risque aussi d'exacerber encore plus les disparités rurales/urbaines en maximisant le rôle économique des grands centres aux dépens des MRC plus petites. Les villes les plus riches auront à terme les moyens financiers de se démarquer, ce qui leur permettra de mettre de l'avant des stratégies plus structurantes de développement économique et social. Au bout du compte, cette réorganisation qui se traduit par un déficit d'appui aux régions accorde une place accrue à une multitude de MRC, souvent divisées quant à leurs orientations de développement, au détriment d'une cohésion territoriale porteuse de changements.

Deux éléments alimentent cette crainte d'une plus grande disparité. D'abord, l'abolition du FDR, qui était consacré essentiellement au financement de projets structurants pour le développement des régions. Ensuite, le fait d'enlever aux régions la capacité de négocier avec les ministères des ententes spécifiques dans plusieurs domaines (tourisme, immigration, environnement, famille, etc.) qui leur permettaient d'adapter les programmes québécois à leurs besoins. À eux seuls, ces changements viennent diminuer l'intérêt des partenaires régionaux à travailler de concert pour le développement intégré des régions.

Selon les orientations découlant de ce « pacte fiscal », le transfert de compétences du développement économique aux MRC se conjuguerait avec une perte de financement de près de 60 % des budgets alloués aux CLD (de 72 à 32 millions de dollars) qui se traduira par une baisse de capacité d'agir sur le développement économique et une baisse d'expertise dans le domaine. Si nous pouvons parler d'une forme de transfert de compétences, cette dernière ne se fait pas en octroyant des budgets conséquents, ce qui en limite sérieusement la portée, soit la capacité d'agir des MRC. À terme apparaîtront des modalités très variables dans la structuration du développement économique selon les MRC et les villes, et qui dépendront du pouvoir exclusif des élus, laissant ainsi place à de multiples influences provenant des réseaux politiques et économiques locaux (Letarte, 2015). Par ailleurs, les MRC ne seront plus obligées d'affecter la totalité des sommes prévues dans la PNR aux 139 agents de développement rural en place et elles pourront modifier le mandat de ces derniers, ce qui aura pour effet potentiel de limiter la capacité de faire émerger et de soutenir les projets de développement rural.

Outre les changements apportés aux CRÉ et aux CLD, l'État vient aussi modifier en profondeur le mandat et le financement d'autres organismes régionaux dans le domaine de la santé et de la jeunesse. Au regard des capacités des régions à agir de manière concertée, ces changements auront aussi des conséquences sur le développement des territoires.

À l'échelle territoriale, la réorganisation des 182 agences de la santé et des services sociaux (ASSS) en une nouvelle structure composée de 33 centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) complexifie et fragilise les processus de partenariat locaux et régionaux établis depuis plus de 20 ans avec les organismes de développement, particulièrement en ce qui a trait aux conditions de vie et à la santé des populations. Entre autres, cette centralisation accorde un pouvoir accru au ministre en ce qui concerne

la désignation des membres des conseils d'administration et des dirigeants de ces organismes qui était autrefois encadrée par une représentation d'organismes locaux et de la population. De plus, ces nouvelles structures viennent saper les efforts de promotion et de prévention et de santé publique tout en annonçant un retour à l'« hospitalo-centrisme » (Letarte, 2015, p. 23).

L'abolition des forums jeunesse qui avaient pour la plupart des liens étroits avec les CRÉ et les MRC vient aussi affaiblir une mobilisation des jeunes envers le développement de leur territoire. Il faut rappeler que ces forums avaient pour objectif de favoriser la représentation des jeunes en région, d'encourager et de maintenir la concertation entre les représentants des jeunes et les partenaires locaux et régionaux, et de promouvoir l'implication sociale des jeunes tout en soutenant financièrement des actions et des projets locaux et régionaux grâce au Fonds régional d'investissement jeunesse (FRIJ). Encore une fois, ce sont les milieux dévitalisés et ruraux qui risquent d'en faire les frais, car l'effort de ces forums visait particulièrement l'implication des jeunes, favorisant ainsi leur désir de rester vivre dans leur milieu de vie et de contribuer à son développement plutôt que de le quitter pour les grandes villes. Du coup, même si le gouvernement annonce le transfert de l'enveloppe du FRIJ aux CJE, ces derniers ont vu leur mandat être modifié en liant leur financement à l'aide en emploi exclusivement aux prestataires d'aide sociale, laissant pour compte les jeunes en situation de décrochage scolaire, les immigrants en processus d'insertion socio-professionnelle, les jeunes qui ont des capacités de jeunes entrepreneurs, les jeunes en difficulté psychologique provisoire, etc. (Assogba, Favreau et Fréchette, 2014). De ce fait, rien ne garantit que le FRIJ servira à poursuivre le financement de projets visant la mobilisation, la concertation et l'implication des jeunes en région.

Somme toute, cette restructuration des organismes territoriaux de développement économique, social et de santé représente un net recul par rapport aux efforts réalisés

ces 40 dernières années visant la mobilisation, la concertation et la décentralisation des territoires du Québec. Quels seront donc les effets de ces changements sur les métiers du développement? Quelles en seront les conséquences sur la pratique de travail des agents de développement au cœur de ces organisations?

À court terme, les changements annoncés risquent d'avoir des répercussions importantes sur les métiers. Même s'il est trop tôt pour analyser l'effet de ces changements sur l'emploi, il s'agit d'une reconfiguration majeure des organisations régionales et locales vouées au développement socioéconomique des régions qui touchera un grand nombre d'agents de développement. Plusieurs perdront leur emploi, alors que d'autres seront affectés dans d'autres organisations gouvernementales ou locales. Certes, et plus positivement, il y a eu augmentation des ressources financières allouées à la PNR 2014-2024, ce qui aura pour effet d'augmenter sensiblement ou, du moins, de stabiliser le nombre d'agents de développement rural dans ce dispositif associé aux MRC rurales. Cependant, cela ne suffira pas à compenser la diminution de 300 millions de dollars des ressources financières allouées aux municipalités dans le cadre du Pacte fiscal de 2015.

En réponse à la seconde question, les conséquences sur la pratique de travail des agents sont aussi importantes. Nonobstant les effets à venir sur les organisations du développement, un des premiers effets notables déjà identifiés par les agents de développement concerne la mobilisation ou plutôt la démobilisation de la société civile après ces changements. Il faut dire que la période de flottement relativement longue qui a suivi l'adoption de la loi 34 (plus d'un an dans certaines régions) et les ajustements opérationnels importants n'ont pas servi la cause des agents, qui ont vu leurs activités de consultation et de concertation stagner en attendant les nouveaux repères politiques. Cette période a été vécue par plusieurs agents de développement comme l'anéantissement d'années d'efforts

dans la mise sur pied d'activités de concertation (groupe de travail, comités consultatifs, commissions sectorielles, etc.) regroupant des représentants de tous les milieux sociaux, économiques et culturels. Ce fut particulièrement le cas lors du passage des CRD aux CRÉ, puisqu'une expertise de consultation et de concertation s'est développée sur une longue période avec les exercices de planification stratégique régionale (Robitaille, 2006). Avec les changements annoncés et particulièrement en ce qui concerne l'abolition des CRÉ, cette démobilisation de la société civile, notée dès 2003, risque fort de se transformer en une éviction pure et simple de cette dernière dans toutes les instances politiques locales. Il s'agit là d'un recul qui affectera les métiers du développement, car seuls les élus seront à même de mener les politiques territoriales de développement, sans l'influence de groupes extérieurs avec lesquels les agents de développement œuvrent au quotidien et qui représentent souvent des alliés lorsque vient le moment de positionner des projets de développement novateurs.

Une autre transformation d'importance du travail de l'agent dans ce nouveau contexte fut, comme l'ont noté plusieurs agents interrogés, le « changement de patron ». En effet, comme la loi 34 accorde aux élus locaux le rôle de décideurs et d'évaluateurs au regard du développement local et régional, en instituant les CRÉ et en modifiant la composition du conseil d'administration des CLD, cela est venu changer la donne quant au rapport qu'entretiennent les agents de développement avec les élus, et c'est là une dynamique politique qu'ils doivent désormais intégrer à leur intervention. Des réactions d'appréhension et de méfiance face à l'ingérence politique dans la gestion des dossiers et des projets sur le territoire ont été fréquemment exprimées. La méconnaissance de plusieurs élus locaux de la réalité régionale et leur suspicion face aux organisations de la société civile font croire à plusieurs agents qu'ils doivent maintenant « reprendre leur bâton de pèlerin » pour rattraper le temps perdu sur les questions de concertation

avec le milieu. Le transfert appréhendé des compétences en matière de développement économique aux préfets et aux élus locaux risque à terme de rendre encore plus difficile cette relation des agents de développement avec le milieu.

L'agent de développement est aujourd'hui plus que jamais sous l'autorité des élus municipaux, ce qui fait en sorte que son rôle devient, aux yeux de la communauté, plus ambigu et technocratique. Longtemps maître d'œuvre des liens à tisser avec les acteurs les plus dynamiques et les plus représentatifs de leur collectivité, il est maintenant contraint à une concertation dirigée par les élus et avec des acteurs du milieu désignés par les élus. N'oublions pas que ce sont ces derniers qui choisissent les représentants de la société civile aux CRÉ et les représentants non élus au CA du CLD. Dans les faits, il devient plus difficile d'établir une concertation soutenue lorsque ultimement, les acteurs qui participent à de telles activités savent que les décisions définitives seront prises par des personnes qu'ils ne reconnaissent que partiellement, ou pas du tout, comme leurs représentants au sein des instances. Pour plusieurs, il s'agit d'un retour en arrière qui se justifie mal, étant donné que le système antérieur fonctionnait très bien.

Ces contraintes politiques et structurelles sur leur territoire risquent d'avoir des effets majeurs sur la mobilisation des agents face à l'évolution des politiques de développement. Certes, on peut noter des signes d'impatience, voire de découragement, face aux changements incessants dans les structures territoriales de développement et un manque de vision à long terme des gouvernements qui se manifeste trop souvent par cette valse-hésitation entre une volonté politique de décentralisation et un contrôle accru des outils de développement. Cependant, nos rencontres avec les agents de développement ces dernières années nous ont montré qu'ils avaient une forte capacité de résilience et d'adaptation soutenue par une forte implication dans leur travail et une volonté d'agir sur le développement de leur milieu.

Sous l'angle des réalités du travail, l'agent de développement doit, plus que jamais sur son territoire, composer avec la différence, la préoccupation de la concertation, les défis de la mobilisation et maintenant le travail avec les élus. Par-delà les importantes transformations qu'a connues le Québec en matière de politiques de développement territorial au cours des 50 dernières années, les espaces de pratique et les manières de faire des métiers du développement se sont transformés radicalement et il semble bien que ce mouvement se poursuive. C'est ce que nous allons analyser dans le chapitre suivant.



L'espace de pratique des métiers du développement sur les territoires

La notion de métier renvoie à des activités bien identifiées, des savoirs et des savoir-faire professionnels précis et reconnus dans les milieux et souvent à des appartenances collectives structurées et à des organisations institutionnelles reconnues et stables. Or, dans les métiers du développement des territoires, rien n'est simple, car il demeure difficile pour les tenants de ces métiers d'affirmer quel travail ils effectuent exactement et de lui donner une signification claire et distincte des autres métiers. Qui plus est, l'affirmation des qualifications et des compétences n'est pas plus simple tant sont diffuses les formations qui les sous-tendent.

Cela s'explique en partie par la nouveauté et l'émergence de ces métiers dans la sphère du développement territorial au Québec, mais aussi par la transformation de l'action publique sur les territoires qui oblige en quelque sorte à quitter la nature prescriptive du travail traditionnel plus normé pour adapter les pratiques de ces métiers à des politiques publiques et des programmes en mutation constante, dans un environnement où les paliers décisionnels sont nombreux et les interventions sectorielles multiples. Dans les faits, ces métiers, de par leur capacité d'adaptation, d'interprétation, de négociation et d'autonomie, tendent à créer de l'horizontalité là où trop souvent la verticalité prime, soit à s'assurer d'une transversalité dans les interventions d'une multitude d'acteurs du développement sur les territoires.

Le présent chapitre s'attardera à mieux comprendre l'espace dans lequel la pratique des métiers du développement s'est développée au cours des deux dernières décennies. Comme nous l'avons constaté dans le chapitre précédent, les politiques publiques en développement des territoires ont grandement évolué à l'image d'un balancier qui tend tantôt vers une plus grande prise en charge par les collectivités locales de leur développement et tantôt vers une concentration plus grande du pouvoir décisionnel des élus locaux, laquelle laisse peu de place à la société civile dans le débat entourant ces mêmes enjeux du développement. En même temps, force est de constater que des tendances lourdes de développement des communautés se sont développées dans le temps et permettent de circonscrire un modèle de développement des pratiques plus ancré dans des dynamiques territoriales de concertation et de partenariat qui pourront perdurer en dépit des changements institutionnels récents. C'est ce modèle que nous allons décrire ici.

UN ESPACE DE PRATIQUE QUI A CHANGÉ

Les transformations contemporaines de l'action publique territoriale ont amené un développement important du nombre de postes et de fonctions dans les organisations publiques, communautaires et privées sur les territoires, ce qui a eu pour effet de transformer les pratiques d'action de ces organisations sur le territoire. Un des effets marquants de ces transformations demeure le maillage institutionnel de plus en plus complexe qui s'est inscrit dans une territorialisation de l'action publique (Demazière, 2011). Un maillage souvent obligé qui repose en fait sur une série de recadrages et de modifications des façons de gérer et de faire le développement cohérent des territoires. Pour nous, ces recadrages entraînent cinq changements importants qui viennent modifier l'espace de pratique des agents de développement sur les territoires : 1) la modification des champs de compétences des institutions publiques ; 2) le redécoupage administratif des territoires ; 3) le nouveau rôle des élus locaux ; 4) l'enchevêtrement des actions entre les secteurs public, privé et communautaire ; et 5) la multiplication des partenariats nécessaires à la gestion de l'action publique. Comme nous le verrons, ces changements appellent non seulement des modifications dans les manières de faire le travail des agents, mais viennent changer radicalement la façon de mobiliser les acteurs du milieu pour assurer le développement du territoire.

Le premier changement demeure la modification rapide et régulière des champs de compétences des MRC, des villes et des organisations de développement tant économique que social. Pensons seulement aux changements les plus récents touchant le transfert aux MRC de l'entière compétence en matière de développement économique avec moins de ressources bien sûr. Ce type de transfert de

compétences oblige à des réorganisations majeures dans les institutions qui les soutiennent, mais surtout incitent ces dernières à repenser le cadre d'action dans lequel elles doivent composer pour réaliser les nouveaux mandats qui leur sont confiés. Ici, on parle non seulement de la façon de le faire et des personnes qui le feront, mais aussi des autres organisations avec lesquelles on pourra le faire, compte tenu des ressources limitées que l'on a à sa disposition.

Le recadrage du découpage administratif est un deuxième changement qui pose aussi les jalons de nouvelles formes de gouvernance en termes de territoires multi-niveaux d'intervention. C'est le cas entre les régions et les MRC avec la disparition récente des CRÉ, où l'espace de planification et de concertation semble appelé à disparaître ou à tout le moins à être remanié considérablement. Ce recadrage se fait aussi au niveau des commissions scolaires par un exercice de fusion qui verra à terme à redéfinir leurs territoires d'intervention et à repenser les modes de coopération avec les villes. Enfin, tout le secteur de la santé est aussi touché par l'abolition des ASSS au profit des CISSS, qui aura pour conséquence une perte d'expertise régionale, entre autres dans le domaine de la santé publique, et une concentration des ressources auprès des centres hospitaliers. Ces changements administratifs d'importance sont les derniers d'une longue série qui se sont succédé depuis les 40 dernières années au Québec et auront pour conséquence, à court terme, une redéfinition des cadres de gouvernance entre ces secteurs du développement dans l'ensemble des régions du Québec.

Un troisième changement est l'accroissement de l'influence et du rôle des élus municipaux au sein des territoires. Relativement peu présents dans la gouvernance régionale lors de la création des CRD, ils ont vu leur influence augmenter considérablement lors du passage des CRD aux CRÉ. Même avec l'abolition de ces dernières en 2015, leur influence ira grandissant par la consolidation du rôle décisionnel des tables des préfets au sein des MRC

du Québec. À ce titre, la politisation des dossiers locaux et régionaux liés au développement socioéconomique n'en sera que plus grande.

Ainsi, qu'il le veuille ou non, l'agent de développement sera appelé dans les prochaines années à participer aux débats politiques comme ceux touchant les multiples facettes de son travail comme la décentralisation et le développement économique, particulièrement l'entrepreneuriat et le développement de l'entreprise sur le territoire. Il devra aider les élus à comprendre leur rôle et à accepter les tensions possibles entre la population et les groupes sociaux. Mais là ne s'arrêtera pas son travail, car il devra aussi composer avec les débats et les politiques sur le développement social comme la lutte contre la pauvreté, l'insertion en emploi et la santé des populations. Ce sont donc les rôles d'animateur, de formateur et de médiateur de l'agent qui seront mis à l'avant-scène dans le futur. Ces rôles reposent essentiellement sur un savoir-faire basé sur une capacité à développer et à maintenir des relations variées entre acteurs et entre diverses institutions.

Un quatrième changement qui va s'accroissant concerne l'enchevêtrement des actions entre les secteurs public, privé et communautaire sur les territoires. En ce sens, des problèmes complexes nécessitent des solutions parfois tout aussi complexes. Ce fut le cas ces dernières années des questions liées à la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, le développement de l'entrepreneuriat et des entreprises, etc.

Ces problèmes sont complexes parce que les enjeux qui les sous-tendent sont importants et difficilement appréhendables dans une logique sectorielle classique (les silos ministériels), mais aussi parce que les programmes issus de politiques publiques sectorielles ont tendance à ne s'attaquer qu'à une partie de ces enjeux. Enfin, comme ces enjeux concernent un vaste réseau d'acteurs, ils nécessitent une intervention plus transversale pour agir plus adéquatement sur ces problèmes complexes.

Les agents de développement sont donc au cœur de l'articulation des interventions dans le sens d'une meilleure intégration des politiques publiques sur le terrain. Encore une fois, il s'agit pour eux de créer de l'horizontalité là où se trouve trop de verticalité. Les agents utilisent leur expertise technique dans le montage financier, le développement de plans d'affaires, mais ils doivent aussi faire abstraction de cette expertise pour agir sur une mobilisation et une meilleure coordination entre les services publics et les entrepreneurs économiques ou sociaux.

À titre d'exemple, le développement d'entreprises sur un territoire nécessite en quelque sorte d'établir des liens entre les diverses administrations. D'abord au niveau municipal avec l'expertise développée par les CLD, mais aussi avec l'État québécois où interviennent plusieurs ministères comme ceux de l'Éducation, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi que celui du Développement économique et de l'Innovation, et enfin, avec le niveau fédéral qui finance entièrement les SADC. Il en va de même pour les questions sociales, où une politique publique comme le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2010 visait à améliorer le bien-être des personnes en situation de pauvreté, à prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale, à favoriser l'engagement de l'ensemble de la société et à assurer la cohérence et la constance de l'action. Cette seule politique appliquée en région fait appel à pas moins de 10 milieux différents d'intervention que ce soit le milieu municipal, régional (CRÉ), provincial avec les ASSS, Emploi-Québec et les centres de santé et des services sociaux, des fondations privées (Fondation Chagnon) et de nombreuses organisations communautaires dans un objectif de concertation et de mobilisation de tous les milieux autour de la lutte contre la pauvreté sur les territoires du Québec. Pour les agents de développement au sein de ces organisations, c'est encore une fois leur expertise en matière de coordination et d'arbitrage qui est mise à profit pour la mise en œuvre de cette politique sur leur territoire.

Comme on peut le constater, cette multiplication des dispositifs territoriaux de l'action publique (politique de lutte contre la pauvreté, politique de la ruralité, politique de santé, politique de développement social des villes, politiques de l'emploi, politiques de développement économique, politique environnementale, etc.) engendre un cinquième changement, celui de la multiplication des activités partenariales et de coopération sur les territoires entre les organismes du milieu. Cela entraîne plusieurs conséquences qui changent radicalement le travail des agents de développement sur le terrain.

D'abord, il faut comprendre que les « émetteurs » de ces politiques publiques proviennent de milieux et de niveaux multiples, ce qui a pour effet de complexifier et parfois même d'étouffer l'action. D'une part, par la multiplication des sources de financement des organismes et des projets sur les territoires et, d'autre part, par l'imposition de priorités et d'objectifs de rendement souvent très quantitatifs qui sont rarement appliqués de manière concertée entre les organisations qui œuvrent sur un territoire donné. Cela a pour effet direct de mobiliser l'énergie des agents vers la gestion et la reddition de comptes, plutôt que vers une planification et une concertation plus systématique qui permettraient des actions plus systématiques entre les organismes au niveau local et régional.

D'ailleurs, la multiplication des planifications stratégiques organisationnelles, locales et territoriales depuis les 20 dernières années au Québec confirme cette difficulté d'intégration des priorités d'action dans des stratégies communes. À cet effet, une récente étude nous a permis de constater que sur le seul territoire de l'Outaouais, pas moins de 14 principales planifications stratégiques ont été recensées auprès d'organismes de développement de la région (CRÉ, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale [MESS], Conseil régional des partenaires du marché du travail de l'Outaouais [CRPMT], Agence de santé et des services sociaux de l'Outaouais [ASSSO], CLD [4], SADC [2], Gatineau, MRC [4], etc.). Ces planifications

s'appliquent sur des horizons de 5 à 30 ans et regroupent un nombre impressionnant d'enjeux (27), d'orientations stratégiques (63), de stratégies (131), d'objectifs (527) et d'actions (427) (Robitaille, Plassin et Cochard, 2015).

Ces nombreux exercices de planification stratégique entraînent aussi la multiplication de diagnostics territorial, sectoriel et local qui reposent sur des prémisses souvent différentes, des indicateurs et des analyses plus ou moins partagées. Cela a pour conséquence non seulement de générer une perte de temps et de ressources, mais aussi une incapacité de ces organisations de partager une vision commune du développement de leur territoire. Or, cette vision commune demeure un élément central qui ouvre la porte à des débats et à des actions collectives qui autrement auraient été difficiles.

Bien que difficiles à mettre en œuvre, des exercices de partage d'une vision commune du développement ont été menés, au niveau local, dans plusieurs régions du Québec. C'est le cas du dispositif participatif de caractérisation des communautés locales qui permet d'établir des portraits quantitatifs et qualitatifs, de dresser une typologie des communautés suivant leur état de développement socio-économique et sociosanitaire et de mettre en place des exercices d'appréciation de ces communautés locales par des réflexions sur le potentiel de chacune dans une perspective de renforcement de leur capacité d'agir (Boisvert, 2007).

Ce dispositif a d'abord été implanté dans la région de la Mauricie–Centre-du-Québec (Boisvert, 2008) et par la suite adapté en Estrie, en Abitibi-Témiscamingue, en Chaudière-Appalaches (Simard, Benazera et Charland, 2014) et en Outaouais (Robitaille et Plassin, 2014). L'intérêt de souligner dans le présent ouvrage ces expériences de caractérisation des communautés repose sur le fait qu'elles viennent répondre à des problématiques difficiles à concilier sur les territoires et dans les communautés locales, qu'il s'agisse des connaissances (analyse de données quantitatives et qualitatives), de la mobilisation des acteurs du développement, de la réflexion et de l'action des communautés.

D'abord, le problème de la méconnaissance des réalités vécues par les populations. En effet, les données statistiques recueillies à l'échelle locale sont difficiles à repérer, coûteuses et nécessitent une expertise particulière pour leur traitement. Or, cette base de connaissances est primordiale pour permettre de dégager cette vision commune. Par la réalisation de portraits locaux et d'une typologie qui repose sur une analyse du développement au plus près des capacités de mobilisation de chacune de ces communautés, ce dispositif permet dans les faits de conduire une démarche mobilisatrice des acteurs du développement.

C'est justement cette capacité de mobiliser un ensemble important d'acteurs du développement autour de cet enjeu de connaissances et d'un projet commun utile à tous qui demeure difficile. Dans tous les cas étudiés, il s'agit là d'une condition essentielle à la réussite de ce dispositif. En Outaouais, pas moins de 14 acteurs de tous les milieux (santé et services sociaux, emploi, organismes communautaires, villes, etc.) ont été mobilisés pour mener à bien le projet de Portrait des communautés de l'Outaouais (<www.communautesoutaouais.org>) qui fait état de la situation socioéconomique et sociosanitaire des 106 communautés de cette région, tout en présentant une analyse qualitative de la situation réelle de chacune d'entre elles (Robitaille et Plassin, 2014).

Établir un dialogue entre les acteurs du développement et les communautés locales sur leur potentiel et sur les données recueillies est un des éléments innovateurs de ce dispositif de caractérisation des communautés, car il permet non seulement à chacune de ces communautés de se prononcer sur le portrait réalisé par les experts, mais aussi de dégager des pistes d'action en vue d'agir sur la réalité de leur milieu.

Cette étape du passage à l'action concertée dans les communautés reste celle qui a le plus grand potentiel de mobilisation, même si elle demeure la plus difficile à mettre en place, car cette action concertée nécessite une

négociation entre les partenaires du milieu et un suivi dans le temps qui oblige à une redéfinition constante des modalités d'application et de soutien de leur part.

Dans l'ensemble, ce type de dispositif participatif qui a fait ses preuves entraîne, pour les agents de développement, une gestion de la démocratie participative qui se fait sur le long terme, considérant les besoins d'une analyse fine des dynamiques sociales des acteurs, des milieux de vie (région, villes, villages, quartiers, etc.). Cela nécessite de construire des liens avec le milieu tout en établissant une relation constante avec le terrain. Il s'agit donc d'un apprentissage long et parfois fastidieux basé sur un sens intuitif prononcé qui repose sur une analyse des relations entre acteurs et une capacité de mobiliser des savoir-faire et des compétences qui reposent souvent sur des expériences antérieures de mobilisation des communautés.

Le contexte actuel de réorganisation institutionnelle et de restrictions budgétaires semble bien ouvrir la voie à la création de liens entre les organisations dont les champs d'intervention deviennent plus perméables et permettent un travail de coordination et de concertation plus important. Les effets sur le travail des agents de développement se font donc sentir à plusieurs égards et ouvrent la voie à une augmentation marquée du nombre d'agents de développement dont les fonctions sont directement liées au développement de coordination et de concertation entre organismes de développement sur le territoire et entre les agents eux-mêmes.

Ainsi, en fonction des formes de coordination et de concertation en place, les agents doivent de plus en plus gérer des activités de mise en commun des informations pour pouvoir s'entendre sur la nature des problèmes à traiter et, éventuellement, sur les solutions à y apporter. Qui plus est, ils doivent soutenir des activités de concertation qui dépassent le partage d'information pour s'orienter vers une mise en réseau afin de permettre le partage des ressources et des pratiques pour arriver à planifier et à mettre en place des actions conjointes.

À n'en pas douter, ces diverses formes de coordination et de partenariat sont source de déstabilisation des manières de faire anciennes et plus bureaucratiques. L'objet même de cette collaboration intense rendue nécessaire par les enjeux relatifs aux situations de pauvreté, au logement, à l'aménagement, à la création d'entreprises sur les territoires oblige en quelque sorte à trouver des solutions novatrices qui passent par la production de formes d'arrangements diversifiés entre les acteurs de ces coordinations et des partenariats. Les agents sont souvent au cœur de ces processus collaboratifs en préparant le terrain et en aiguillant de par leur savoir pratique les décisions des élus et des directions. Cela nécessite de travailler dans des espaces ouverts de discussion qui dépassent l'expression des intérêts propres aux organismes et aux institutions pour se loger au plus près des problèmes vécus par les populations concernées.

Cependant, des résistances subsistent dans les organisations et même entre les agents. Le retour en arrière est toujours plus facile que la poursuite de partenariats. À cet effet, la tentation du repli sur les règles, les normes et les procédures est toujours présente. L'agent est confronté à beaucoup de résistances et doit composer avec les difficultés inhérentes à toutes les formes de collaboration avec le milieu. Pour parvenir à effectuer pleinement ses interventions, l'agent ne peut plus se contenter d'appliquer simplement les directives organisationnelles, il est appelé à revoir son travail, voire à dépasser les contraintes organisationnelles pour ajuster ses interventions à l'ensemble des dispositifs de l'action publique en place, afin de ne pas trop enrayer la machine « partenariale » sur le terrain.

Plus que jamais, c'est donc par le biais de ces interactions avec le milieu que se définissent, s'ajustent et se valident de plus en plus le rôle et le travail de l'agent de développement. Comme le rappelle Demazière (2011, p. XIV), la pratique de ces nouveaux agents se situe souvent dans une « révision des territoires professionnels et des périmètres d'intervention » qui s'exprime par une

tension constante entre l'application des orientations et des normes des politiques publiques et leurs adaptations au contexte d'intervention dans lesquels ces dernières s'inscrivent. Dès lors, ils doivent constamment adapter et même réinventer leur travail sur la base d'une autonomie relative qui leur permet de s'ajuster à des cas particuliers ou encore à des problèmes présents et éventuels liés à l'application des politiques qu'ils doivent concilier dans leur pratique courante.

Au regard de ces changements, c'est la fonction première des agents de développement qui est particulièrement interpellée, soit celle de travailler à la cohérence territoriale dans un esprit de mobilisation collective menant à l'action concertée sur les territoires.

L'AGENT DE DÉVELOPPEMENT AU CŒUR DU MODÈLE DE COHÉSION TERRITORIALE

L'étude des pratiques des agents de développement et leur mise en contexte dans l'évolution des politiques publiques sur les territoires au Québec nous ont permis de développer un modèle dans lequel s'inscrivent les principales composantes qui permettent cette cohésion territoriale. Ce modèle de développement est composé de cinq objets principaux dont l'élément central demeure cet enjeu de cohésion. Autour de cette cohésion s'articulent quatre autres éléments : 1) des leaders engagés et visionnaires ; 2) une participation structurée, concertée et inclusive ; 3) un soutien et un accompagnement avec des ressources appropriées ; et 4) des actions concrètes et innovantes (voir la figure suivante). À l'image d'une pâte à pain, la cohésion territoriale est composée de ces quatre éléments que sont la farine, l'eau, le sel et la levure. Cependant, la combinaison de ces ingrédients donne des résultats seulement quand un pétrissage et une cuisson parfaite permettent

d'obtenir ce produit tant convoité. L'agent de développement n'est donc pas au centre de ce modèle, mais il en fait partie intégrante et il doit, au même titre des autres composantes, activer avec les autres le processus de mobilisation et de développement des territoires pour créer cette cohésion territoriale.

Le modèle du développement cohérent d'un territoire



Dans ce modèle de cohésion territoriale, le développement est soutenu par des leaders engagés sur leur territoire et qui soutiennent des actions structurantes, porteuses d'une vision pour l'avenir de leur communauté. Il est également nécessaire que la population et les organisations locales soient mobilisées autour d'un processus de participation citoyenne concerté et structuré incluant des acteurs de divers horizons qui peuvent déterminer les actions contribuant au développement de leur communauté. Dans leur démarche, ces leaders doivent bénéficier du soutien et de l'accompagnement de ressources humaines qualifiées telles que les agents de développement et d'un appui financier soutenu sur le long terme.

Sur cette base, ces acteurs doivent réaliser des actions concrètes et innovantes qui auront un effet tangible sur la qualité de vie et le développement de leur territoire.

Les éléments de ce modèle ne sont pas hiérarchiques, ils sont interdépendants et s'influencent mutuellement dans une dynamique constante, où la faiblesse d'un des éléments a des conséquences sur les autres (LeBlanc *et al.*, 2014). Bien que ces éléments du modèle soient en théorie synergiques, leur cohérence diffère selon le territoire où le modèle est appliqué. Ainsi, certains territoires ont su démontrer leur capacité à développer et maintenir une grande participation citoyenne et à mettre en place un certain nombre d'actions plus ou moins innovantes, ce qui peut s'expliquer par un manque de cohérence des actions entre elles. De même, un faible leadership et l'absence d'un plan de développement cohérent peuvent avoir pour conséquence un accès limité à des ressources humaines et financières gouvernementales. C'est donc à ce travail de mise en cohérence et d'activation de ces éléments que l'agent de développement est appelé à œuvrer.

LA COHÉSION TERRITORIALE

L'idée d'agir sur la cohésion d'un territoire qui est au centre de ce modèle n'est pas nouvelle en soi, mais au Québec, même s'il n'existe pas de politique publique unique à cet effet, les interventions territoriales des dernières années – qu'elles soient économiques, sociales, culturelles ou environnementales – soutiennent dans les faits une telle approche. Pensons aux politiques et aux programmes en développement social et économique, en santé publique et dans le domaine de la ruralité, qui, depuis près de 15 ans, accordent davantage d'importance au territoire local, du moins dans leurs visées d'interventions sectorielles. Comme nous l'avons constaté précédemment, cette façon particulière de concevoir l'intervention publique

pose un problème d'intégration des politiques et des programmes sur le territoire et demande l'adoption d'une nouvelle stratégie qui nécessite une vision globale du développement, dans une perspective de développement territorial intégré (Mercier et Bourque, 2012). Le modèle proposé tente donc de répondre à ce type de développement par cet objectif d'une plus grande cohésion de l'action sur les territoires.

Plus simplement pour une nation, « la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous ces territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres » (Commission européenne, 2008, p. 3). Ainsi, cette plus grande cohésion encourage le développement intégré des territoires, considérés comme des espaces identitaires et de vie des populations, et ce, en favorisant des politiques territoriales plus appropriées qui permettent une coordination multisectorielle des politiques et une gouvernance à plusieurs niveaux, du local au national. Cette cohésion vise aussi à mettre de l'avant la coopération territoriale, pour renforcer l'intégration en améliorant la connaissance des territoires, afin d'orienter leur développement. Enfin, la cohésion territoriale doit permettre la mobilisation des communautés autour d'enjeux du développement, ce qui demeure aujourd'hui une fonction au cœur du travail de l'agent de développement.

Comme le mentionnent plusieurs auteurs, l'identité territoriale est un espace géographique construit sur des relations sociales fortes, dont les frontières sont définies par une histoire, une culture et des réseaux sociaux à la base de la mobilisation des ressources et de la population (Klein *et al.*, 2010). Cependant, des difficultés importantes se posent quant à la représentation réelle que se font tous les acteurs de cette notion de territoire. Pour les uns, il s'agit simplement d'un territoire géographique et administratif (région, MRC, ville) sur lequel on intervient. Pour d'autres, c'est un territoire vécu et identitaire (quartiers,

communautés d'appartenance) avec lequel on construit un avenir. Selon les intervenants et le type d'intervention qu'ils privilégient, la notion de cohésion est variable et doit composer avec ces différents registres identitaires. Il s'agit d'un défi difficile à relever pour les agents de développement, car dans leur pratique, ils doivent tendre à rapprocher ces visions identitaires différenciées pour qu'elles s'arriment. Ce faisant, c'est souvent sur la base des réseaux socioéconomiques en œuvre sur les territoires qu'ils peuvent établir une meilleure articulation de l'action entre les intervenants du milieu.

Utiliser les réseaux socioéconomiques comme vecteurs du changement est essentiel, mais encore faut-il réussir à faire collaborer ces réseaux, ce qui représente une autre difficulté pour les agents. En effet, la cohésion d'un territoire ne peut se réaliser que s'il existe une réelle coordination entre les niveaux de gestion. De là, l'importance de travailler à la mise en commun des différentes planifications et des plans d'action, qu'ils soient régionaux, locaux ou organisationnels. L'agent est donc appelé à constituer ces espaces de dialogue et de planification concertée pour mieux comprendre et influencer les actions entreprises à tous les niveaux de gestion (Espada, 2013; LeBlanc *et al.*, 2014).

Dans un processus de développement des territoires, la vision, l'action et la cohérence sont intimement liées. Une action est cohérente lorsque les acteurs partagent une même vision de leur territoire et orientent leurs interventions autour d'un objectif commun, en faisant des choix communs et en travaillant ensemble (Espada, 2013). La cohérence dans l'action a un effet multiplicateur sur la mobilisation : pour obtenir une certaine cohérence territoriale, les acteurs doivent se sentir liés les uns aux autres. À force de travailler ensemble, leurs liens se solidifient et leurs actions produisent des effets plus grands et plus rapides sur le territoire. Des liens plus nombreux et plus forts ainsi que des actions à effet positif engendrent à leur tour une plus grande mobilisation.

Force est de constater que les défis sont nombreux pour réaliser cette cohésion territoriale au Québec. Les récentes modifications apportées aux structures régionales par l'abolition des CRÉ et l'affaiblissement des CLD notamment ne concourent pas à une plus grande concertation entre les acteurs du développement, tant du point de vue de la planification des stratégies de développement que du financement des projets de territoire.

Cette nouvelle donne, conjuguée au financement par projets qui s'est avéré une pratique incontournable depuis plus de 15 ans par les organismes de développement (économie, emploi, santé, éducation, etc.), a eu un triple effet. Tout d'abord, ce type de financement a affecté la vision prospective du développement des leaders locaux (élus) et des organisations en demande de financement (milieu communautaire, de l'économie sociale, etc.), puisque le financement par projet se fait trop souvent sur le court terme (1 à 3 ans), sans stratégie réelle d'intégration des actions et d'évaluation de leurs effets sur le milieu. Ensuite, cette manière de faire a incité les organismes subventionnaires à ne plus financer le fonctionnement (infrastructure) des organisations qui gèrent ces projets, ce qui a eu pour conséquence de fragiliser l'existence même de ces organismes. Enfin, plusieurs bailleurs de fonds exigent une contrepartie financière provenant d'autres milieux avant de donner suite aux demandes de financement. Cela exige un effort considérable dans le montage financier des projets de développement. Dans un contexte où la planification d'ensemble et les fonds de développement sont réduits et que le financement par projet demeure, nul doute que la tâche des organismes demandeurs et des agents de développement chargés de développer et de soutenir ces projets sera plus difficile à réaliser.

Ainsi peut-on anticiper une perte plus importante de cohérence des actions de développement sur les territoires parce que les agents de développement risquent d'être encore plus mobilisés par des activités de gestion de projets que par celles visant l'accompagnement des

communautés. Ce faisant, ces dernières risquent de ne plus bénéficier de l'apport du travail des agents dont la mission est de renforcer les capacités de développement des communautés par un apprentissage continu et le développement d'outils qui permettent leur autonomisation. À terme, en l'absence d'une planification qui est source d'une plus grande cohésion territoriale, c'est donc la communauté qui sera perdante, à moins qu'elle ne soit soutenue et animée par des leaders engagés et visionnaires.

Des leaders engagés et visionnaires

Un des quatre éléments du modèle de cohésion territoriale est la présence et l'implication de leaders engagés et visionnaires. Dans le contexte du développement durable des territoires et pour impulser tout changement, le développement et le maintien d'un leadership fort et des leaders en mesure de porter une vision claire sont essentiels pour soutenir un développement cohérent. Un leadership soutenu influencera non seulement la forme que prendra le processus de développement, mais toutes les étapes menant à l'avancement des stratégies qui entraîneront les changements souhaités par la population. Qu'il soit individuel, organisationnel ou collectif, le leadership suppose d'emblée une harmonisation des intérêts des acteurs qui le portent (Klein *et al.*, 2010; Lachapelle, 2013). Ainsi, ce leadership peut être porté par des personnes ayant un statut particulier comme des élus du territoire, des experts, des institutions ou encore des organismes communautaires. Il peut aussi être porté par un citoyen ayant à cœur l'avancement de sa communauté. Le leadership est donc diversifié et il est essentiel pour favoriser l'émergence, la croissance et la consolidation d'initiatives territoriales.

Quel type de leadership s'avère pertinent pour le développement d'un territoire? Rapidement, l'image du leader charismatique, parfois populiste et très médiatique, nous vient à l'esprit. Est-ce à dire que ce type de leadership

est celui qui représente le meilleur potentiel de développement ? Comme nous l'avons constaté précédemment, les élus locaux prennent une place de plus en plus importante dans la gestion de leur territoire, ce qui a souvent pour effet d'opposer un leadership provenant de la société civile à celui porté par ces élus. Une opposition qui prend souvent forme entre une démocratie représentative qui se constitue sur le mode électif de représentants de la population et une démocratie participative dont les revendications sont issues de groupes sociaux qui proposent des changements dans les modes de gouvernance et dans les stratégies de développement des territoires (Sirois et Robitaille, 2013). Que ce soit par manque de temps, par un investissement dans des tâches nombreuses et complexes ou par une méconnaissance des initiatives provenant de la société civile, les élus locaux peuvent être des leaders importants dans l'émergence d'une démocratie davantage délibérative, où le dialogue entre ces deux formes démocratiques constitue un enjeu de fond (Côté, Lévesque et Morneau, 2009) pour le développement concerté de leur territoire. La mise en forme de cette démocratie délibérative permettrait d'atténuer les conflits, favoriserait la participation citoyenne, une plus grande cohérence des actions, tout en permettant de faire émerger des projets innovants sur les territoires.

Vu sous cet angle, un leader est d'abord celui qui facilite le travail des personnes et des organisations dans le cadre d'une collaboration réelle sur des enjeux importants du développement de leur territoire. C'est un facilitateur dont le leadership est socialement construit, c'est-à-dire qu'il est appuyé tant à l'interne, avec ses collaborateurs et la population qui le soutient, qu'à l'externe, par la société civile et les partenaires publics du territoire (Klein *et al.*, 2010). Cela suppose d'emblée une forte capacité communicationnelle et relationnelle, mais aussi une disposition à entretenir des relations étroites de confiance avec ses collaborateurs et sa communauté.

Outre ces qualités personnelles qui doivent être soulignées, il importe de situer le leadership dans sa dimension sociale. Ainsi, le leadership qui a le plus d'effet pour un territoire est celui capable de rechercher les consensus et de renforcer le pouvoir d'agir d'une communauté, ce que Klein appelle un « leadership participatif » qui favorise et soutient l'implication citoyenne (Klein *et al.*, 2010). Un tel leadership est donc rassembleur afin de faciliter le dialogue et le travail collectif des citoyens. Il est partagé pour faciliter la conciliation des rôles et des intérêts des différents groupes engagés dans le développement. Il est innovant en recherchant des solutions nouvelles et un apprentissage collectif permettant une plus forte mobilisation. Enfin, il doit être stable pour favoriser l'interconnectivité entre les réseaux et les ressources existantes et l'insertion des leaders dans l'ensemble du territoire (Communagir, 2014).

Du soutien et de l'accompagnement avec des ressources

Le deuxième élément de base du modèle de cohésion territoriale est le soutien et l'accompagnement avec des ressources. Dans le contexte gouvernemental actuel de rationalisation des dépenses, cela représente un défi de taille, car toutes les ressources allouées au développement des territoires du Québec – qu'elles soient financières, matérielles ou humaines – sont appelées à être réduites. Nonobstant cette nouvelle donne, qui aura des effets non négligeables sur la capacité de développement des territoires, cette fonction de soutien et d'accompagnement demeure centrale dans le modèle de cohésion territoriale. D'une part, parce qu'elle assure le maintien et l'expertise des professionnels du développement comme les agents de développement qui travaillent au développement économique et social du territoire et, d'autre part, afin de poursuivre les efforts de partenariat entre l'État, le milieu communautaire et l'entreprise privée et collective.

L'agent de développement, qu'il agisse en milieu communautaire ou dans les institutions publiques, a pour fonction première d'unir le territoire, en rassemblant autour de préoccupations communes les acteurs des institutions publiques, les élus, l'entreprise privée, le secteur communautaire et les citoyens. Son intervention doit soutenir à la fois une visée de développement du pouvoir d'agir des communautés et une forme de développement, plus globale, dans laquelle les agents doivent tenir compte de l'économie et des préoccupations sociales et environnementales (Robitaille, 2006). Dans ce contexte, la complexification du rôle de l'agent de développement est caractérisée par l'apparition du territoire comme lieu de travail. Ainsi, ces professionnels du développement, qu'ils soient organisateurs communautaires, agents ruraux ou agents de développement dans le secteur social ou économique, deviennent davantage les acteurs locaux de l'accompagnement du développement plutôt que des experts d'un développement sectoriel.

Cela dit, il ne faut pas croire que le travail plus sectoriel des agents disparaît pour autant. Cependant, on constate que l'évolution des politiques publiques de développement qui ont multiplié le nombre d'intervenants sur le territoire avec des mandats précis d'intervention par projets a, en quelque sorte, obligé les agents à travailler ensemble et à élargir leurs champs de compétences pour pouvoir mieux appréhender la globalité des processus de développement de leur territoire.

Ainsi, en plus de leur spécialisation sectorielle, les agents de développement agissent maintenant comme soutien à la coordination et à l'animation. Leur participation doit stimuler la production collective sans se substituer à elle par leurs interventions, et ce, dans une perspective de développement du pouvoir d'agir de la communauté locale et de ses acteurs (Mercier et Bourque, 2012). Ils deviennent en quelque sorte des acteurs du développement global d'un territoire donné, c'est-à-dire de son

développement économique, environnemental et social, tout en étant porteurs du développement qui favorise le sentiment d'appartenance et de cohérence territoriale.

Pour y parvenir, les agents de développement doivent mobiliser en permanence une multitude de savoirs et de savoir-faire tant individuels que collectifs, qui visent non seulement des compétences techniques dans des domaines particuliers (développement de projets, d'entreprises, etc.), mais aussi des compétences collectives vouées à la mobilisation des populations et des communautés. Les agents doivent donc mobiliser diverses connaissances leur permettant d'analyser des problématiques socioéconomiques multiples pour éviter le piège du modèle d'intervention problème/solution qui ne correspond pas nécessairement à la complexité des approches en développement des territoires. Le chapitre suivant nous permettra de développer davantage ces aspects de la question.

Cette évolution des pratiques de développement vers l'accompagnement des communautés sur les territoires doit cependant être soutenue par des ressources financières, matérielles et humaines pour qu'elles puissent porter fruit. En ce sens, non seulement le financement doit-il venir soutenir les pratiques d'accompagnement des collectivités, mais il doit aussi être en mesure d'appuyer la formation continue des agents de développement pour qu'ils soient en mesure d'accomplir ce travail dans un contexte en constante évolution. Actuellement, il s'agit d'un défi important.

Une participation inclusive, concertée et structurée

Ce troisième élément du modèle de cohésion territoriale qui repose sur une participation inclusive, concertée et structurée des organisations et de la population fait référence à ce qui a été au cœur du modèle québécois de

développement depuis maintenant plus de 30 ans, soit une société civile active qui prend part aux débats, mais qui agit également sur le développement de son milieu de vie.

Cette société civile doit être vue comme « des regroupements de personnes, organisés sous la forme d'associations volontaires (organisations sans but lucratif, coopératives, réseaux militants, etc.) cherchant à résoudre des problèmes sociaux, économiques, culturels ou environnementaux par des voies démocratiques et collectives » (Favreau et Fréchette, 2002, p. 70-71). Elle expose en quelque sorte dans l'espace public des problèmes sociaux qui prennent leur source dans l'espace privé. Elle permet aussi l'élaboration de liens sociétaux et travaille sur le sens du vivre-ensemble en raison de la proximité qu'elle entretient avec les collectivités. Qui plus est, elle est en mesure d'identifier de nouveaux besoins et d'innover dans les moyens mis en place pour y répondre (Bellemare et Klein, 2011). Ainsi, la société civile, par l'entremise des processus participatifs qu'elle peut soutenir, combat l'exclusion sociale et devient la porte-parole des populations muettes et sous-représentées (Blondiaux, 1999).

Cette société civile est donc partie prenante de la participation démocratique et citoyenne qui touche les enjeux et les débats de la société et qui réfère à l'exercice et à l'expression de la citoyenneté active dans ses dimensions politique, culturelle et sociale. Cette citoyenneté active prend plusieurs formes qui vont du simple droit de vote à l'implication du citoyen dans des projets communautaires et plus encore dans des processus décisionnels touchant l'avenir du territoire, ce qui peut permettre une transformation sociale du milieu et de la société (Mercier, 2009).

Cette participation citoyenne sur les territoires, soutenue par la société civile, est d'autant plus importante qu'elle contribue à mettre en interaction les membres d'une collectivité pour leur permettre de se développer et de construire leur identité. Cependant, pour que cette participation citoyenne soit effective, certaines conditions s'imposent.

La première condition, c'est que cette participation soit inclusive. En ce sens, elle se base sur le droit qui promeut l'égalité et la participation de la plus vaste partie de la société, en particulier des groupes confrontés à la discrimination et à l'exclusion, afin de développer les capacités et les compétences des citoyens et ainsi accroître leur participation aux processus de développement et de gouvernance locale. Cela suppose donc la création d'espaces de dialogue permanents pour permettre une fluidité de l'information et l'implication des citoyens dans l'identification des besoins et dans l'élaboration de solutions. L'inclusion est donc le processus par lequel la société doit évoluer pour laisser une place à la différence et lutter contre la discrimination à tous les niveaux.

La deuxième condition repose beaucoup sur le niveau de pouvoir accordé à la participation de la société civile et des citoyens. Une société civile qui, ces dernières années, a souvent été décriée comme étant trop présente et dérangeante par les ténors du néolibéralisme. Cela peut expliquer en partie les raisons, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, pour lesquelles elle a été trop souvent cantonnée à un rôle essentiellement consultatif dans les principaux organismes de développement des territoires.

Nous pouvons analyser cette participation citoyenne en fonction du niveau de pouvoir accordé à la société civile et aux citoyens selon une échelle qui établit une gradation de l'implication dans les décisions concernant le développement de leur milieu (voir le tableau suivant).

Les trois derniers niveaux de l'échelle présentée (Information, Consultation et Conciliation) sont davantage considérés comme une forme de coopération symbolique. Le degré d'influence des citoyens y est donc minime. Le niveau d'information demeure le plus faible, car on y retrouve une communication unidirectionnelle des décideurs vers les citoyens. Même s'il est le plus connu et utilisé par les organisations territoriales, ce niveau demeure important, puisqu'il représente une étape dans le processus

L'échelle de participation citoyenne selon le pouvoir accordé

Pouvoir citoyen	1) Contrôle citoyen : gestion autonome des citoyens
	2) Délégation de pouvoir : contrôle par les citoyens de projets
	3) Partenariat : coconstruction de projets
Coopération	4) Concertation : influence des citoyens sur les décisions
	5) Consultation : possibilité d'exprimer ses opinions
	6) Information : communication unidirectionnelle

Source : Inspiré de l'échelle d'Arnstein, 1969.

d'appropriation de connaissances par les citoyens. En ce sens, il doit être suivi d'un autre niveau, soit celui de la consultation, qui offre aux citoyens l'occasion d'exprimer leur opinion. À ce stade, nous parlons toujours de coopération symbolique, car les décideurs n'ont aucune obligation de considérer les résultats de cette consultation. Finalement, la concertation représente un niveau plus élevé de participation parce qu'elle assure une coordination plus structurée entre la société civile, les citoyens et les décideurs qui partagent des informations et acceptent de discuter d'enjeux sectoriels et intersectoriels importants permettant de convenir d'objectifs communs et d'actions de développement sur les territoires, ce qui peut aboutir à des formes de partenariats (Bourque, 2008). La concertation offre donc, à des citoyens ou à des organisations de la société civile, une capacité plus grande d'influencer les décisions à différentes échelles (quartiers, municipalités, territoires, etc.) que ne le permettent les niveaux de consultation et d'information.

Comme nous le constatons, ces trois niveaux de participation citoyenne demeurent assez faibles, car ils n'engagent pas nécessairement les décideurs dans un processus de participation active et décisive des citoyens. D'ailleurs, lorsque la société civile et les citoyens sont consultés, ils ont trop souvent l'impression que les décisions sont déjà prises et que l'on désire simplement légitimer ces décisions ou des actions engagées.

Ce n'est qu'aux trois premiers niveaux qu'on peut parler d'un réel engagement ou de pouvoir citoyen. Sur l'échelle, le partenariat implique une coconstruction de la décision entre les décideurs et les citoyens sur le développement et la mise en œuvre de projets particuliers. Le partenariat est beaucoup plus formel que la concertation et demande un engagement contractuel menant à une mise en commun de ressources dans le cadre de rapports complémentaires et équitables entre les parties. Un partenariat implique donc une action commune (Bourque, 2008).

Au niveau de la délégation du pouvoir, les décideurs remettent la gestion de certains projets dans les mains des citoyens. Un exemple assez connu demeure celui des budgets participatifs, où les citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur municipalité ou de leur territoire à des projets de développement ou d'investissements qui représentent aussi une forme de renouvellement de la démocratie urbaine à l'exemple des CDEC de Montréal (Latendresse, 2006). Finalement, le contrôle citoyen représente le niveau le plus élevé de participation citoyenne, car la société civile ou les citoyens se voient accorder une gestion autonome des projets.

Dans les faits et selon la majorité des expériences de participation citoyenne au Québec, les citoyens ont généralement une implication assez limitée dans les choix concernant l'orientation des institutions de développement et dans la prise de décision et la gestion de projets de développement, ce qui demeure un frein à cette participation citoyenne (Callahan, 2007). Cela peut s'expliquer par cette tension constante entre une démocratie électorale portée par les élus et une démocratie représentative où les citoyens désirent se faire entendre et participer aux décisions. Dans une logique de développement territorial concerté et de développement des communautés, cette tension entre participation citoyenne et élus peut être atténuée en veillant à ce que les élus aient un rôle clé leur permettant d'être parties prenantes des décisions pour

développer un rapport égalitaire et de coresponsabilité dans la mise en œuvre de projets sur les territoires (Mercier et Bourque, 2012).

Ici se pose donc un défi important pour les agents de développement, celui de travailler sur la concertation, tout en faisant en sorte que celle-ci puisse mener éventuellement à un partenariat solide. Il s'agit en quelque sorte d'amener les acteurs du milieu à passer, selon l'échelle de participation citoyenne, du stade de la coopération à celui de pouvoir citoyen. Pour y parvenir, il devient nécessaire de structurer l'action collective et la concertation autour de projets phares plutôt que des projets ponctuels, les premiers étant porteurs d'enjeux plus globaux qui peuvent être plus mobilisateurs à long terme pour un grand nombre d'acteurs et porteurs de changements plus profonds et surtout porteurs d'actions concrètes pour les territoires. Cela sans négliger les projets ponctuels toujours rassembleurs et qui permettent de faire travailler ensemble, sur des projets concrets, des personnes qui n'en ont pas l'habitude. Cependant, il est aussi important de considérer que toute forme de concertation prend du temps et particulièrement sur des projets globaux qui nécessitent l'établissement et le développement de relations de confiance entre les partenaires du projet. Par contre, une telle démarche contribue aussi à développer une culture territoriale de participation citoyenne et à enrichir des connaissances et des compétences tant individuelles que collectives (Mercier et Bourque, 2012). Dans les moments difficiles, il faut toujours se rappeler l'adage selon lequel « seul on va plus vite, mais ensemble on va plus loin ».

Seulement, il existe un certain nombre d'obstacles à l'engagement et à la participation citoyenne qu'il ne faut pas négliger dans l'organisation de la concertation autour de projets porteurs. Le premier est le temps nécessaire à toute personne et aux organisations pour développer des activités de concertation et y participer. Cet obstacle est d'autant plus important que ces organisations sont souvent « sursollicitées » dans plusieurs activités de concertation

et de partenariat (Bourque, 2008). La complexité de ces mêmes démarches est un autre obstacle. Le processus de concertation est souvent long, nécessitant des allers-retours au sein de sa propre organisation pour valider les étapes, et truffé de problèmes qui ne garantissent en rien le succès. Un dernier obstacle, et non le moindre, est le désabusement qui résulte d'expériences passées, souvent négatives, de consultation et de concertation n'ayant donné que peu de résultats.

Des actions concrètes et innovantes

Le dernier élément du modèle de développement est la réalisation d'actions concrètes et innovantes sur les territoires, ce qui demeure non seulement le meilleur moyen de contrer le désabusement des citoyens, mais aussi d'agir directement sur le sentiment d'appartenance à une communauté et son identité (Klein *et al.*, 2010). La réalisation d'actions ou de projets concrets joue positivement sur la motivation des organisations et des citoyens engagés, mais est également nécessaire afin de soutenir la mobilisation des communautés. La réalisation d'actions concrètes vient en quelque sorte confirmer que les personnes mobilisées ont la capacité de contribuer au changement et affirmer ainsi leur capacité d'agir sur le développement de leur milieu. La mobilisation des citoyens autour de projets réalisables offrant des résultats concrets et immédiats leur permettra, à terme, de s'engager dans des projets plus complexes entraînant des actions nécessitant davantage de concertation multisectorielle (LeBlanc *et al.*, 2014).

En ce sens, la complexité des problèmes vécus sur les territoires – qui sont souvent multiples et interreliés, comme ceux que représentent la dévitalisation et la pauvreté – exige que soient mises en œuvre des actions plus structurées et des interventions qualifiées de multisectorielles pour pouvoir avoir des effets durables pour les

communautés et sur l'« agir-ensemble » (Communagir, 2014). À titre d'exemple, ce fut le cas dans les mesures prises dans le cadre de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dont les projets initiés par les communautés touchaient des problématiques multiples (les inégalités entre les hommes et les femmes, la réduction des disparités régionales, le logement, les compétences, la formation, l'accès à la santé, la sécurité alimentaire, etc.), mesures qui visaient des actions concertées, menées par les citoyens, les organismes communautaires, les municipalités et plusieurs ministères (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale [MESS], 2002).

Face aux changements incessants que connaissent les territoires et à leur gestion plus complexe, ces actions concrètes doivent aussi être innovantes. À cet égard, le Québec n'est pas en reste, car il a su produire de multiples actions et projets innovants qui ont su lui donner une reconnaissance internationale, que ce soit dans le domaine économique, social ou environnemental. C'est d'ailleurs dans le domaine des IS que les territoires ont su se démarquer en mobilisant leurs ressources, leurs compétences et leur savoir-faire et en développant de multiples projets, que ce soit en économie sociale (les CDEC), en finance solidaire (Fonds de solidarité, Fiducie du chantier de l'économie sociale), en insertion sociale (les CJE), ainsi qu'en matière de participation citoyenne l'Institut du nouveau monde (INM) et de persévérance scolaire (Allô prof, Fusion Jeunesse) (Venne, 2014).

Ces IS sont essentielles parce qu'elles représentent des transformations durables importantes et qui répondent plus adéquatement aux besoins des territoires et des communautés. Elles sont une réponse à des besoins sociaux, nouveaux ou anciens, grâce à une mobilisation ou à une initiative collective. En ce sens, une IS est

une nouvelle idée, approche ou intervention, un nouveau service, un nouveau produit ou une nouvelle loi, un nouveau type d'organisation qui répond plus adéquatement et

plus durablement que les solutions existantes à un besoin social bien défini, une solution qui a trouvé preneur au sein d'une institution, d'une organisation ou d'une communauté et qui produit un bénéfice mesurable pour la collectivité et non seulement pour certains individus. La portée d'une innovation sociale est transformatrice et systémique. Elle constitue, dans sa créativité inhérente, une rupture avec l'existant (Réseau québécois en innovation sociale [RQIS], 2011a, p. 3).

Plus particulièrement, sur les territoires, les IS visent la satisfaction des besoins humains par des initiatives partenariales, l'augmentation de capacités de coopération, d'apprentissage, de savoir-faire et de prise de décisions, et la mise en place de modèles de gouvernance capables de faire face à la complexité des systèmes et à la mondialisation (Moulaert et Nussbaumer, 2008).

Dans un contexte où l'IS semble être un moyen incontournable d'augmenter la capacité d'agir de la société, le RQIS (2011b) a identifié, à partir de 14 études de cas, 12 facteurs clés pouvant faire émerger et pérenniser des projets d'IS sur les territoires. Sans faire une énumération complète de ces clés, il importe d'identifier celles qui sont pour nous au cœur de la mobilisation de citoyens, de leaders engagés et du travail des agents de développement autour de la réalisation d'actions et de projets concrets et innovants.

À la base de projets d'IS se trouvent des éléments déclencheurs qui sont souvent des problèmes sociaux n'ayant pas trouvé de réponses dans les mécanismes existants. Des changements de politiques publiques deviennent autant d'opportunités permettant que des acteurs du milieu trouvent ensemble des réponses aux problèmes provoqués par ces changements.

Pour que ces projets puissent se réaliser, ils doivent répondre à un besoin social ciblé par les acteurs et avoir « une portée transformatrice ayant comme finalité d'améliorer la qualité et les conditions de vie de la collectivité » (RQIS, 2011b, p. 14). Ces projets qui visent de multiples

enjeux comportent aussi des risques et des inconnues assumés par les porteurs. Tout en développant de nouvelles façons de faire, ces projets plantent leurs assises dans le contexte et l'écosystème complet qu'ils visent à transformer. Sur cette base, il est nécessaire d'identifier et de mobiliser des acteurs provenant de divers milieux qui n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble, mais qui désirent collaborer tout en partageant une vision commune de l'innovation à introduire. Ces acteurs (organisations, partenaires, bailleurs de fonds) seront appelés à coconstruire des savoirs et des savoir-faire qui mèneront à « des réponses novatrices adaptées et appropriées aux différents éléments constituant le projet (mode de gestion, financement, etc.) » (RQIS, 2011b, p. 16).

Enfin, ces projets d'IS doivent être soutenus par un leadership fort (individuel, organisationnel et collectif), par un financement assuré et par des mesures de soutien technique et scientifique qui permettent non seulement le développement et la pérennisation du projet, mais aussi l'accompagnement des porteurs dans leurs besoins de structuration, de validation des processus et d'évaluation du projet.

Comme nous venons de le voir dans ce chapitre, la construction d'une plus grande cohésion territoriale nécessite la combinaison d'ingrédients essentiels tels que des leaders engagés et visionnaires ; un soutien et un accompagnement avec des ressources humaines et financières ; une participation inclusive, concertée et structurée ; des actions concrètes et innovantes. Force est de constater que dans ce modèle, l'agent de développement a une place prépondérante, puisqu'il devient en quelque sorte un des acteurs privilégiés qui permet de lier les ingrédients formant cette cohésion territoriale. Cependant, il reste à comprendre comment il peut y parvenir. De quels savoir-faire et savoir-être a-t-il besoin pour y parvenir ? Quelles compétences individuelles et collectives doit-il mobiliser pour mettre en mouvement le développement territorial ? Le chapitre suivant nous permettra de répondre à ces questions.



Les compétences requises dans les métiers du développement territorial

Comme nous avons pu le constater, le contexte du travail dans les métiers du développement territorial a passablement évolué au cours des dernières décennies, et ces changements majeurs viennent moduler les compétences requises pour effectuer les activités et fonctions de travail qui y sont liées. Rappelons ici quelques-unes de ces caractéristiques. D'abord, les projets menés par les agents de développement le sont le plus souvent en concertation et en partenariat avec leur communauté, et ce, dans une perspective d'intersectorialité et de développement durable. Ensuite, les activités de ces métiers sont territoriales, souvent plus près d'un territoire d'appartenance ou vécu plutôt que d'un espace administratif, et relèvent encore très souvent d'une approche plus sectorielle (tourisme, culture, société, habitat, création d'entreprises, innovation,

entrepreneuriat, environnement, etc.). Enfin, l'environnement économique, institutionnel, politique, socioculturel et technique demeure en perpétuelle évolution.

En considérant ne serait-ce que ces trois facteurs évolutifs, nous sommes persuadés que ces métiers du développement territorial appellent des savoirs particuliers, de nombreuses compétences et, sans aucun doute, beaucoup d'intelligence des situations (savoir-être) dans l'ensemble de leurs fonctions de travail.

À n'en pas douter, ce contexte de travail particulier vient aussi influencer directement les compétences requises pour exercer les métiers du développement. Mais qu'est-ce qu'être compétent aujourd'hui dans un monde du travail marqué par des transformations technologiques et organisationnelles majeures? Qui plus est, comment considérer les compétences – qu'elles soient individuelles ou collectives – lorsque l'on a affaire à des organisations qui ne sont pas vouées à la production de biens, mais de services destinés au développement des territoires et de leur population?

Dans ce chapitre, nous allons aborder la question des compétences sous l'angle de leurs caractéristiques individuelles et collectives dans les organisations vouées au développement des territoires. Au cours des 10 dernières années, nous avons rencontré pas moins d'une soixantaine de personnes, que ce soient des cadres des organisations de développement, des praticiens de ces métiers dans plusieurs domaines d'expertise (économie, social, environnement, touristique, communautaire, etc.), que nous avons questionnés sur leurs qualifications, leurs fonctions, leur environnement de travail, leurs conditions de travail et surtout, sur les compétences exercées au sein de leurs organisations.

Avant d'aborder en détail la question des compétences individuelles, il nous semble important de nous pencher brièvement sur les fonctions que les agents de développement sont appelés à jouer dans leurs organisations. Au fil

de nos travaux de recherche sur les métiers du développement, nous avons répertorié une série d'activités liées à leur travail que nous avons regroupées autour de grandes fonctions communes au sein de leurs organisations. C'est ce que nous appellerons les fonctions fondamentales des métiers du développement territorial.

Ces fonctions fondamentales nous donnent un aperçu de ce que les agents de développement sont appelés à faire dans le cadre de leur travail. Naturellement, une seule personne n'est pas appelée à assumer toutes ces fonctions, mais cette liste permet de couvrir les activités globales de ces métiers. Comme nous le verrons, il n'y a pas nécessairement concordance directe entre une fonction et une compétence. Une fonction peut donc mobiliser plusieurs compétences. Cette liste de fonctions nous sert en quelque sorte à objectiver les compétences qui sont requises par les professionnels du développement (voir l'encadré suivant).

Les fonctions fondamentales des métiers du développement territorial

- Concevoir, formaliser, gérer des programmes, des contrats ou des projets opérationnels, qu'ils soient publics ou privés.
- Conseiller et offrir des services et accompagner les porteurs de projets, qu'ils soient liés à des entreprises ou à des groupes sociaux et économiques.
- Encadrer et gérer des équipes de développeurs (fonction de gestion).
- Mobiliser les acteurs locaux (citoyens, élus, organismes du milieu, entreprises, etc.).
- Développer, coordonner et animer des réseaux de collaborateurs.
- Contribuer à la construction de planifications et de stratégies de développement territorial.
- Participer activement à des activités de consultation, de coordination et de partenariat avec d'autres organismes de développement du milieu.

- Réaliser des études, des analyses et des diagnostics territoriaux ou sur la base de thématiques particulières.
- Contribuer à l'évaluation des politiques, des actions et des projets mis en œuvre.
- Faire une reddition de comptes régulière touchant l'avancement et les résultats obtenus des projets.
- Mettre à jour régulièrement ses connaissances sur la réglementation, les outils et les méthodes touchant l'environnement économique, social, culturel et politique du développement territorial.
- Communiquer à l'interne et à l'externe l'état d'avancement des projets.

C'est d'ailleurs sur la base de ce matériel que nous avons pu constituer ce que plusieurs appellent un « référentiel de compétences » (Barthes, 2004 ; Killi, 2005 ; Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local [ARADEL], 2005 ; Jeannot, 2011 ; Cayre, Chambon et Trognon, 2014). Il s'agit essentiellement de concevoir un cadre de référence de compétences pouvant s'appliquer à plusieurs professions dans une organisation et qui peut servir à la conception de référentiels propres à des professions, des emplois ou des postes (Foucher, 2010). On parle souvent de référentiel des métiers et des compétences, aussi utilisé dans le cadre de formations, et qui définit les compétences qui doivent être acquises pour exercer un métier. En ce qui concerne notre référentiel, nous nous sommes attardés aux savoirs, savoir-faire et savoir-être génériques que supposent ces métiers qui, rappelons-le, sont nombreux et nécessitent de pouvoir saisir ce qui les lie entre eux. Ce référentiel a donc pour but non seulement d'informer les praticiens du développement sur ce que représente leur travail au quotidien, mais aussi d'aider une organisation à gérer de manière efficace les compétences dont elle fait preuve et à les mettre en lien avec les métiers qui y correspondent.

Comme nous le constaterons, la somme de ces compétences ne fait pas en soi un « bon » agent de développement. C'est pourquoi il sera utile de considérer les notions de réflexivité et de compétences collectives pour saisir la complexité de ces métiers. Ainsi, un regard croisé sur les organisations et leur environnement externe est nécessaire pour comprendre comment ces compétences peuvent se croiser et générer des effets multiplicateurs touchant l'intervention des agents sur les territoires.

LES DIMENSIONS INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES DES COMPÉTENCES

La complexité des entreprises, des organisations et des situations de travail oblige à considérer les compétences autrement que comme l'application d'une somme de savoirs théoriques, de savoir-faire ou encore de savoir-être liés aux traits de personnalité des travailleurs. D'ailleurs, Le Boterf (2010, p. 53) souligne bien « qu'être compétent, c'est de plus en plus être capable de gérer des situations complexes et instables », ce qui demeure une réalité centrale du travail des métiers du développement. Pour cet auteur, il est nécessaire aujourd'hui de voir les compétences comme un processus capable de lier des ressources, des actions, des contributions de toutes sortes visant à atteindre des résultats concrets dans le domaine d'expertise de l'organisation ou de l'entreprise, que ces dernières offrent ou non des services ou même des produits.

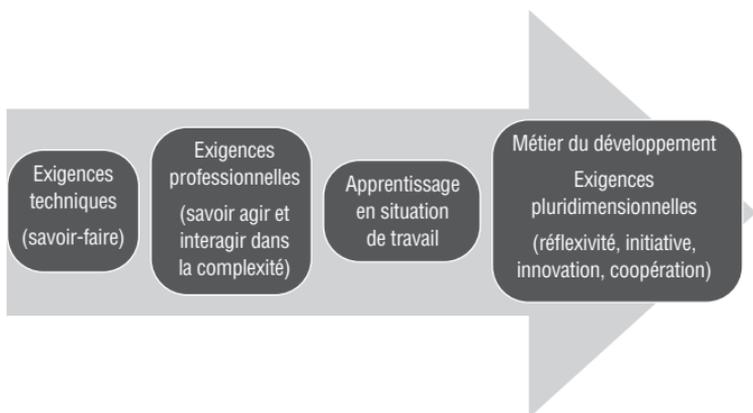
Ainsi, le concept de compétence doit nécessairement s'adapter à la situation de l'organisation. Dans le cas du développement des territoires, on a affaire à une situation où les prescriptions du travail sont assez faibles (règles, normes, etc.), surtout si on la compare au travail de type taylorien, où l'exécution stricte d'un mode opératoire est de mise. Dans les faits, le milieu de travail dans la sphère du développement territorial implique qu'il est difficile de

savoir à l'avance ce qu'il faut faire et comment le faire, car de multiples facteurs externes interviennent à toutes les étapes du processus de travail de l'agent. Certes, il existe bien des règles à suivre ou des procédures méthodologiques qui permettent à des agents de développement de mettre en place, par exemple, une activité de concertation sur l'aménagement du territoire ou encore sur le développement d'un projet d'entreprise coopérative dans un milieu donné. Cependant, ces règles et ces procédures résistent rarement à la réalité du terrain qui fait souvent ressortir des dynamiques sectorielles, des interactions, et parfois des conflits entre les acteurs en présence. Des situations qui ne peuvent être résolues que par une forte capacité d'adaptation de l'intervention des agents appelés à « gérer » le développement. Dès lors, ce sont les capacités d'inventer, de construire et d'innover qui s'imposent pour être en mesure de naviguer dans les systèmes complexes d'interactions que représentent les territoires.

La figure suivante présente en quelque sorte ce qui permet d'« agir avec compétence ». Elle nous enseigne le processus qui construit les compétences pluridimensionnelles à la base du savoir-faire et du savoir-être au cœur des métiers du développement. Il faut remarquer que ces savoirs ne peuvent se combiner que si l'on considère les capacités d'apprentissage comme un élément fondamental de la situation de travail de ces professionnels du développement. Il s'agit ici de savoir apprendre de ses expériences pour transformer ses pratiques professionnelles.

La nature individuelle des compétences n'est pas à mettre en doute, car ces dernières demeurent des constructions particulières et propres à chaque personne qui les porte. Un agent de développement mettra en œuvre son propre schème opératoire en fonction de son analyse de la situation qui prévaut dans son milieu de travail. Cela dit, ce serait omettre une autre dimension incontournable et même indissociable des compétences, soit leur nature collective.

Les compétences en développement des territoires



Dans les faits, la nature moins prescriptive, complexe et très interactive du travail dans les métiers du développement oblige en quelque sorte à considérer le fait qu'un agent doit de plus en plus mobiliser non seulement son savoir-faire, ses connaissances, son expérience et sa culture, mais aussi toutes les ressources de son environnement de travail, qu'elles soient de l'ordre des connaissances (documentation, données, procédures, etc.) que des ressources humaines (collègues, réseaux professionnels, etc.).

Agir avec compétence sur le développement nécessite donc de produire des actions qui résultent d'une responsabilité partagée entre l'agent et son collectif de travail (direction, professionnels, réseaux, population, etc.), car toute organisation doit pouvoir compter sur des personnes combinant des compétences techniques, de gestion, de communication, de travail collectif et de raisonnement. Ce lien est fondamental, car il permet, dans l'organisation et à l'externe, la construction de savoirs et de compétences collectives nécessaires au développement des territoires.

Enfin, il ne faut pas oublier que les compétences professionnelles des personnes qui œuvrent au sein des métiers du développement sont aussi issues d'organisations (universités, centres de recherche et réseaux professionnels) et qu'elles ne peuvent être séparées des conditions sociales de leur production (Le Boterf, 2010 ; Foucher, 2010).

Précisons cependant qu'il s'agira pour nous de décrire ici des compétences globales liées à des pratiques variées et effectuées par des personnes ayant des qualifications fortement diversifiées. De fait, nous ne devons pas oublier que ces contextes de pratique évoluent rapidement en fonction de la tendance à la territorialisation et à la décentralisation des politiques publiques de développement, et qu'il devient impossible de s'attarder sur les multiples intitulés de postes. De plus, le travail dans les métiers du développement varie énormément en fonction du milieu visé, du degré de développement du territoire, des structures existantes et des types d'interventions préconisés.

LES COMPÉTENCES INDIVIDUELLES DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les compétences génériques globales que nous avons recensées (voir la figure suivante) découlent directement de savoirs, de savoir-faire, de connaissances et de comportements les plus répandus et sont utilisées par les personnes interrogées ou encore, celles perçues par les gestionnaires comme étant les plus propices à la réalisation du travail d'agent de développement. On les regroupe dans quatre catégories principales : l'expertise technique, l'analyse du territoire, l'animation du territoire et l'accompagnement des collectivités (Robitaille, 2006).

Le libellé de compétences génériques de base a été choisi en raison de leurs liens avec les compétences particulières observées, chacune des compétences du premier

Les quatre compétences génériques des métiers du développement



niveau servant de base à l'une ou l'autre des compétences du second niveau. Par exemple, la compétence générique d'animation du territoire renvoie à des compétences particulières liées à la capacité de mobiliser, de créer des alliances, de concilier et de gérer des conflits. Certes, l'« idéal type » de l'agent de développement serait qu'il puisse additionner l'ensemble de ces compétences génériques et particulières. Or, la réalité du territoire étant très complexe, il est très difficile de tomber sur la perle rare capable de combler tous les besoins actuels. Dans les faits, chacune des compétences génériques relevées peut être plus ou moins présente en fonction des responsabilités de l'agent.

L'expertise technique

Dans les métiers du développement territorial, l'expertise est de loin la compétence la plus reconnue, puisqu'elle est à la base des conditions d'embauche. Dans ce contexte, l'expert est celui qui fait reposer son travail sur son expertise thématique et les savoirs et savoir-faire spécialisés

scientifiques et techniques qu'il possède. **C'est une compétence générique liée à l'application de connaissances et de compétences particulières permettant de gérer les outils de développement territorial.**

Sous cette compétence se cache un savoir souvent acquis par une formation disciplinaire dans une multitude de domaines. Qu'il ait une formation en sciences administratives ou en sciences sociales, l'agent de développement est généralement appelé à intervenir dans des dossiers ou des projets qui requièrent des connaissances variées dans des domaines afférents. Sur cette base, il veille à conseiller et à aider les collectivités et les entreprises sur leurs projets de développement. Certes, le territoire sur lequel il œuvre est empreint d'une complexité croissante dans sa gouvernance et sa gestion ; les responsabilités accrues des villes, des MRC et des régions du Québec nécessitent plus que jamais la mise en relation d'une multitude d'expertises économiques, sociales et culturelles pour être en mesure de répondre à la demande et aux attentes du territoire. Aménagement durable, développement d'entreprises, formation en entrepreneuriat, environnement, insertion socioprofessionnelle, économie sociale, tourisme ne représentent que quelques domaines qui sont fortement recherchés dans les organismes de développement ces dernières années, mais qui montrent à quel point leurs besoins d'expertise sont grands.

Plus généralement, c'est donc une compétence dans la conception et la gestion de projets issus des territoires que le développeur doit acquérir, et ce, pour l'ensemble des étapes d'un projet, de sa conception à sa réalisation et à son évaluation. Cette compétence doit être mise en relation avec son savoir disciplinaire pour en maximiser les retombées. Toutefois, le défi de l'agent n'est pas d'additionner les expertises – même si cela peut être un atout –, mais plutôt d'associer des expertises et des compétences techniques dans la réalisation de projets territoriaux.

Doté d'une certaine autonomie professionnelle, il fait aussi reposer son travail sur ses réseaux professionnels pour consolider ces savoirs.

Enfin, s'il existe bien une compétence particulière à ne point négliger lorsqu'il est question de l'expertise technique, c'est celle d'être en mesure de porter ses projets (voir l'encadré suivant). En effet, dans un contexte de changement dans la gouvernance territoriale au Québec, il appert qu'il est plus que jamais nécessaire de savoir faire la promotion des projets auprès des élus et de la collectivité. Il s'agit de pouvoir les soutenir lorsqu'il est essentiel de le faire, mais aussi d'être capable de trouver les partenaires nécessaires à leur réussite. Au dire des personnes interrogées, l'expertise technique est l'élément clé dans le travail d'agent de développement. Le problème est qu'il devient rapidement nécessaire d'en trouver d'autres pour pouvoir accomplir les multiples tâches qui leur sont confiées par les gestionnaires. En ce sens, la formation continue est non seulement importante, mais devient aussi un incontournable de ce travail.

Les compétences liées à l'expertise technique

- Conseiller les collectivités et les entreprises selon l'expertise.
- Concevoir et gérer des projets issus de la collectivité et des entreprises.
- Associer des expertises différentes (internes et externes à l'organisation).
- Soutenir les projets auprès des décideurs (élus, gestionnaires et collectivités).
- Tenir à jour son expertise et développer de nouvelles compétences (formation continue et réseaux de pratiques).
- Promouvoir le territoire et ses projets.

L'analyse du territoire

C'est une compétence générique qui permet de produire des connaissances sur le territoire, d'en dégager les opportunités et de proposer à la collectivité de nouvelles perspectives de développement. Cette compétence centrale, s'il en est une, englobe la capacité de recueillir l'information sur un territoire, d'en faire une analyse et d'établir un diagnostic sur sa situation, tout en étant en mesure de proposer de nouvelles pistes susceptibles de rassembler les acteurs autour d'une compréhension commune de la réalité.

Par ailleurs, poser un diagnostic implique d'avoir certaines compétences, dont celle de pouvoir comprendre et analyser des problématiques complexes, de bien faire ressortir les potentialités matérielles, techniques et sociales du milieu étudié (dont une analyse poussée de ses forces et de ses faiblesses), ainsi que les opportunités et les menaces qui touchent le territoire. Par contre, au-delà de cette capacité analytique, l'agent de développement doit être en mesure d'anticiper le développement, de dégager une vision prospective du territoire sur lequel il travaille. Grâce à cette capacité de prospective, il est en mesure de définir les différentes évolutions possibles de son territoire (évolution des institutions, des facteurs particuliers internes et externes qui influencent le développement, etc.). À partir d'un état présent, il permet à une communauté d'imaginer des situations nouvelles, plus diversifiées et plus contrastées et de proposer des futurs souhaitables. Grâce à ses connaissances, il pourra mieux dégager des stratégies, des priorités et des actions à entreprendre, afin d'activer le processus de développement de son territoire.

Une autre compétence particulière, qui vient soutenir l'analyse du territoire, demeure la capacité d'évaluer les retombées des politiques et des actions entreprises par les décideurs pour soutenir la collectivité (voir l'encadré suivant). Trop souvent négligé, ce processus de bilan de l'action devient pour le développeur un outil déterminant dans l'analyse des capacités de développement du

Les compétences liées à l'analyse du territoire

- Compiler les connaissances sur le territoire.
- Effectuer des synthèses (recouper de façon pertinente l'information).
- Établir un diagnostic (analyser les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces).
- Anticiper le développement (priorités, stratégies, actions).
- Évaluer les retombées des politiques et des actions entreprises par les décideurs.
- Communiquer les résultats et transférer les connaissances à la communauté.

territoire. Toute analyse, aussi bonne soit-elle, ne prend son essor que dans une stratégie de transfert des connaissances adaptée à la situation du territoire.

Dans le cadre des métiers du développement, la capacité d'effectuer ce transfert devient d'autant plus importante qu'elle permet de créer l'espace nécessaire à la participation citoyenne et à l'aide à la décision. Même si cette compétence globale est perçue comme essentielle au travail des agents de développement, elle demeure trop souvent négligée à leurs yeux. Le temps manque, les outils n'existent pas nécessairement et le travail de terrain auprès des promoteurs, des élus et des citoyens rend difficile la distanciation nécessaire à une analyse serrée.

L'animation du territoire

C'est une compétence générique qui repose sur la capacité de l'agent de créer les conditions favorables à la participation citoyenne sur le territoire. Cette compétence exige essentiellement d'être en mesure de créer des liens entre les acteurs du territoire provenant de divers milieux et cultures, en organisant des rencontres, en animant le

milieu tout en faisant ressortir les consensus nécessaires à l'action. Elle demeure au cœur de l'activité des agents interrogés et est identifiée par les gestionnaires comme une capacité essentielle pour exercer leurs fonctions. L'animation du territoire implique donc la mobilisation des acteurs dans une démarche active de réflexion et d'action autour d'enjeux territoriaux d'importance. Pour ce faire, une des compétences particulières nécessaires de l'agent de développement touche sa capacité de mobiliser la population. C'est particulièrement le cas au moment d'effectuer, au niveau territorial, la planification stratégique quinquennale ou, dans les MRC, les PALÉE. Mobiliser certes, mais surtout faire participer activement les citoyens à ces exercices en les impliquant tout au long de la démarche.

L'animation est aussi cette capacité de créer des alliances entre les partenaires du territoire autour d'enjeux prioritaires et de construire des relations durables entre ceux-ci. Ce maillage demeure essentiel à la concertation, mais nécessite une autre qualité chez le développeur, soit une bonne disposition à la médiation. Faire travailler ensemble des acteurs, qui n'en ont pas l'habitude et qui souvent ne voient pas l'intérêt à court terme de se concerter, demande une habileté certaine en matière de conciliation entre les parties pour dépasser les intérêts particuliers et faire transcender ceux de la collectivité. Pour effectuer cette tâche, l'agent doit donc être en mesure de traduire en langage simple et clair toutes les informations nécessaires, les objectifs et le potentiel de la concertation tout en recherchant les mécanismes adéquats qui permettent d'associer les citoyens, la société civile et les décideurs dans les actions visant le développement.

Pour les personnes interrogées, cette compétence d'animation est probablement celle qui s'est le plus imposée dans leur travail ces dernières années. Il semble même qu'en zone rurale, ce soit devenu une exigence incontournable en raison de la dévitalisation de certains milieux. Comme le disait une agente de développement rural : « *Pour faire du développement chez nous, il faut aller chercher les gens*

chez eux, les convaincre qu'il y a encore quelque chose à faire pour améliorer notre milieu de vie, qu'ils sont importants et qu'ils peuvent changer les choses. Souvent, on part de là pour faire émerger des projets.» Chose certaine, l'arrivée de nouveaux mandats dans les MRC et les CLD issus de la mise en place de politiques de développement touchant la ruralité et l'économie sociale a grandement contribué à l'émergence d'activités entourant l'animation du territoire (voir l'encadré suivant).

Les compétences liées à l'animation du territoire

- Mobiliser la population.
- Faire participer les élus et les citoyens.
- Construire les maillages entre les organisations.
- Gérer les conflits.

L'accompagnement des collectivités

C'est une compétence générique qui vise directement à donner les informations et les aides permettant de soutenir la prise de décision et l'action de la collectivité, et ce, de manière durable. Cette compétence générique est en quelque sorte l'amalgame des autres qui se transpose en un savoir stratégique basé sur l'expérience qui s'applique dans l'espace et dans le temps. Cette dernière se trouve en aval de l'animation du territoire et de l'expertise technique, car il n'est pas tout de mobiliser et d'utiliser son savoir-faire, il faut aussi insister sur un développement durable de l'espace et de l'intervention et savoir perpétuer dans le temps la capacité des territoires à se prendre en charge.

L'accompagnement sert donc à s'assurer que les moyens mis en place sur le territoire sont en mesure de répondre à la nécessité d'augmenter la capacité de développement des collectivités. Au centre de cette compétence

globale se trouve aussi la capacité à développer la concertation entre les acteurs du milieu. Certes, l'agent de développement doit être en mesure d'estimer les besoins de structuration de la collectivité et être capable de créer l'espace devant soutenir la concertation sectorielle (comités, conseils, etc.) qui met en interaction les acteurs susceptibles d'agir sur les priorités et les enjeux déterminés par la collectivité. Sa compétence et sa capacité de coordonner le travail des structures participatives préconisées seront directement interpellées.

Le sens pédagogique de son intervention permettrait de concevoir des modèles de développement ou d'intervention différents de ceux préconisés de prime abord. Son rôle sera de conseiller et de proposer aux participants, aux élus, aux entrepreneurs, etc., des façons de faire permettant le recul nécessaire à la prise de décision. Mission difficile et pleine d'embûches, selon la perception qu'en ont les agents lorsqu'il est question des tâches liées à l'accompagnement des acteurs dans la mise en place des stratégies et des actions pour développer leur collectivité, mais mission très valorisante pour ce métier lorsque les résultats deviennent tangibles.

Ainsi, dans ce contexte de localisation des politiques publiques de développement et à la lumière des descriptions des compétences génériques des métiers du développement territorial décrites précédemment, l'agent de développement serait aujourd'hui un intervenant généraliste en mesure de comprendre et d'analyser la réalité territoriale sur le plan économique, politique et culturel, de l'interpréter et d'anticiper les changements. Sur cette base, et avec l'aide de son organisation, il veille à faire bénéficier la collectivité de sa capacité à créer les conditions de mobilisation et de concertation et à développer des initiatives visant la participation citoyenne et le développement durable de son territoire (voir l'encadré suivant).

Les compétences liées à l'accompagnement des collectivités

- Concevoir et créer les interfaces nécessaires à la mobilisation et à la concertation et dans le développement des collectivités (comités-conseils, tables de concertation, structures de développement, etc.).
- Coordonner le travail des diverses interfaces de concertation et de partenariat.
- Soutenir la concertation des parties prenantes dans le développement des collectivités.

LE SAVOIR-ÊTRE DANS LES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT

Force est d'admettre cependant qu'au-delà du savoir-faire que ces compétences génériques sous-tendent, il est essentiel de considérer chez les agents de développement un savoir-être qui nécessite des qualités particulières, afin de pouvoir répondre aux exigences d'une intervention axée principalement sur l'interaction humaine. **Le savoir-être peut se définir comme un savoir-faire relationnel, une manière de savoir se comporter ou de trouver la conduite appropriée au travail.** En d'autres termes, si le savoir relève de la connaissance et les savoir-faire sont d'ordre opérationnel, les savoir-être sont surtout liés à des attitudes et à des comportements attendus dans une situation donnée qui accompagnent le savoir-faire. En ce sens, « [l]a compétence est plus large que le seul savoir ou savoir-faire. Elle mobilise l'intelligence et l'initiative » (Zarifian, 1999, p. 15).

Les multiples entretiens effectués ces dernières années auprès des personnes œuvrant dans les métiers du développement nous permettent de faire ressortir cinq catégories de savoir-être.

D'abord, des **habiletés communicationnelles** qui, au dire des agents de développement, sont au cœur de leur travail tant à l'interne de leur organisation qu'à l'externe avec les différents partenaires auxquels ils ont à entretenir des relations professionnelles. Distinguons deux catégories de ces savoir-être. Une première catégorie concerne cette capacité d'écoute des autres et de réceptivité aux informations fournies par le milieu. La seconde catégorie est en lien direct avec leur capacité à transmettre l'information, soit à mettre en forme les informations, à les transférer et à établir une relation d'échange nécessaire à la compréhension commune de ces informations. Ces savoir-être communicationnels permettent de maximiser les efforts de collecte, d'analyse et de transfert de connaissances associées au travail de développeur.

Viennent ensuite des **habiletés de travail d'équipe** qui touchent la capacité des agents à s'intégrer et à coopérer, tant à l'interne qu'à l'externe, sur des projets ou dans des réseaux, tout en apportant une contribution active au développement du territoire. Une attitude favorable au travail d'équipe dans un contexte obligé d'échanges constants avec la collectivité et les collègues de travail devient donc un préalable incontournable.

La troisième catégorie de savoir-être touche précisément les fonctions les plus émergentes du travail des métiers du développement, c'est-à-dire les interactions constantes avec les organisations de développement de leur collectivité, les élus et la population en général. Cela concerne les **habiletés de négociation et d'adaptation** du développeur. Être en mesure de négocier, c'est être capable de discuter, d'agir et d'influencer ses partenaires internes et externes, afin de parvenir à un accord. Pour de nombreux intervenants, les exigences relatives au développement de relations partenariales complexes sur les territoires ne peuvent se passer de cette capacité de négociation. Cependant, pour que cette habileté de négociation puisse tirer le maximum de ses ressources, elle doit s'accompagner de

son corollaire dans toute forme d'interaction, soit la capacité d'adaptation. L'adaptation, c'est cette habileté qu'ont les développeurs à s'adapter à des situations variées et souvent complexes tout en ajustant leur comportement en fonction des caractéristiques de leur environnement, des enjeux et des interlocuteurs en présence. Ces savoir-être sont souvent mobilisés par les agents lorsque vient le moment de soutenir des projets en partenariat et qui ne répondent pas spécifiquement aux normes en vigueur dans les programmes que leur organisation administre. Cette négociation-adaptation est donc au cœur de cette autonomie professionnelle dans les métiers du développement.

Se dégage de nos travaux une quatrième catégorie de savoir-être qui relève **de l'initiative, de l'organisation et de la gestion des priorités dans le travail**. Rappelons que le travail dans les métiers du développement relève d'une pluralité de tâches de gestion, d'analyse et d'accompagnement des acteurs du territoire qui fait en sorte de multiplier les actions à entreprendre. Cela nécessite donc une grande efficacité dans l'organisation de sa propre activité afin d'optimiser l'utilisation de ses outils de travail dans le cadre d'une réalisation collective avec ses collègues et des organisations variées. Cette optimisation de ses outils de travail va de pair avec une habileté à prendre rapidement des décisions et à hiérarchiser les actions en fonction de leur importance dans un environnement de travail en constante évolution.

Enfin, mentionnons la dernière catégorie de savoir-être fréquemment soulevée par les personnes interrogées, soit des **habiletés de leadership et d'autonomie** au travail, des qualités particulièrement recherchées par les gestionnaires des structures de développement.

En somme, être compétent, c'est donc maîtriser des savoirs, des savoir-faire et des aptitudes relationnelles (savoir-être) importants. Ainsi, la compétence, c'est aussi être en mesure de mobiliser des expériences pour transformer les connaissances acquises par la formation (Cayre, Chambon et Trognon, 2014). Mais encore faut-il être

en mesure d'apprendre de son expérience de travail. C'est cette capacité de réflexivité dans les métiers du développement que nous allons maintenant aborder.

DES COMPÉTENCES INDIVIDUELLES À LA CAPACITÉ DE RÉFLEXIVITÉ

Malheureusement, être compétent ne se résume pas à la capacité de cumuler une série de savoirs et de compétences individuelles. Encore faut-il être en mesure de contextualiser ces savoirs en prenant du recul. C'est particulièrement vrai dans un métier où dominant l'interaction, l'échange, la collaboration, la coopération avec de multiples acteurs dans des situations de travail en constante évolution (Robitaille, 1999). La nécessité d'apprendre de ses apprentissages, de réfléchir à ses actions et de les transformer est dès lors bien réelle. C'est apprendre de son expérience ou encore être un agent « réflexif ».

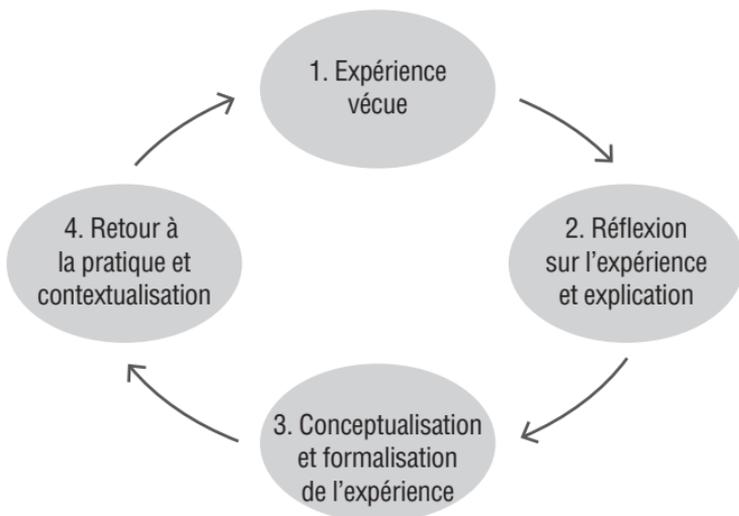
L'agent de développement réflexif est celui qui apprend non seulement de la situation dans laquelle il intervient, mais aussi de celle de sa propre façon de s'y prendre. Cette attitude d'apprentissage permet de se dégager de l'action empirique pour mieux développer ses pratiques professionnelles. Cette capacité de se distancer de la pratique est communément appelée la réflexivité.

La réflexivité consiste pour un sujet à prendre du recul par rapport à nos pratiques professionnelles, de façon à expliciter la façon dont il s'y est pris pour modéliser et pour faire évoluer ces schèmes opératoires, de façon à pouvoir les transférer ou les transposer dans de nouvelles situations (Le Boterf, 2010, p. 123).

Le processus réflexif se déroule en quatre étapes (voir la figure suivante).

Le travail d'un agent de développement est marqué de nombreuses occasions au quotidien où il doit piloter des projets, réaliser des activités avec la collectivité et résoudre des problèmes. Si l'expérience vécue en cours

Le processus réflexif



Source : Adapté de Le Boterf, 2010.

d'action est essentielle, l'agent ne peut en rester là. Ces expériences doivent être considérées non pas comme un aboutissement, mais plutôt comme des opportunités d'apprendre de la situation vécue et d'agir en conséquence. Il ne suffit pas de réussir ou d'échouer, encore faut-il comprendre les raisons pour lesquelles nous réussissons ou nous échouons. Sans ce retour sur l'expérience vécue qui représente la première étape du processus réflexif, l'agent de développement risque de s'enliser dans la routine et d'être condamné à répéter ses erreurs.

La réflexion sur l'expérience constitue la deuxième étape de la réflexivité. Il s'agit de mettre en contexte l'expérience acquise et de réussir à décrire les processus ou les manières dont on s'y est pris pour mener les actions et composer avec les interactions des acteurs en présence. C'est de rendre l'action intelligible pour prendre conscience du travail réalisé. C'est le moment du qui, du comment et du pourquoi, soit celui de la réinterprétation et de la reconstruction de l'action afin de prendre le recul nécessaire pour analyser ce qui s'est passé.

De cette étape, il s'agit maintenant de dégager de nouveaux savoirs pratiques en conceptualisant et en formalisant l'expérience, ce qui constitue la troisième étape du processus réflexif. Elle consiste à expliquer et à reformuler l'expérience vécue pour en dégager, à partir des récits de pratiques, des modèles de pratiques professionnelles généralisables.

Enfin, la quatrième étape revient à tirer des leçons de l'expérience vécue en agissant autrement en fonction des nouveaux contextes d'intervention. C'est à cette étape que l'agent fera évoluer ses savoir-faire en les adaptant à de nouvelles situations de pratiques de travail. Dès lors, il pourra « apprendre de ses apprentissages » (Schön, 1983).

En somme, la réflexivité, c'est ce qui permet à l'agent de développement un retour sur ses pratiques, les ressources personnelles qu'il possède (connaissances, savoir-faire, aptitudes, etc.) et celles de son environnement (collègues, réseaux, outils techniques, etc.). Ce retour lui donne l'occasion de se positionner face à un problème, d'en saisir les opportunités et d'adapter ou de transformer ses pratiques professionnelles en fonction de nouvelles réalités d'action.

L'APPORT DES COMPÉTENCES COLLECTIVES AU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Les compétences sont d'abord individuelles essentiellement parce qu'elles représentent des constructions qui appartiennent à chaque individu qui les porte. Dans les faits, un agent de développement doit élaborer ses propres schèmes opératoires, sa propre manière de faire pour atteindre ses objectifs, résoudre un problème ou développer un projet. Est-ce à dire qu'il n'existe que des compétences individuelles ? Peut-on penser qu'il existe des compétences collectives ? Pourquoi les compétences collectives deviennent-elles si importantes aujourd'hui ?

Comme nous l'avons constaté précédemment, l'évolution des politiques publiques au Québec et la complexification des interventions territoriales nous amènent à penser que ces compétences collectives sont vitales pour maximiser les retombées des interventions de chacune des organisations, ce qu'il est convenu d'appeler les compétences organisationnelles. Plus encore, se développent des compétences interorganisationnelles ou compétences environnementales qui permettent une coopération plus étroite entre les organisations sur la base de réseaux de collaboration ou de partenariats (Foucher, 2010). Ces deux types de compétences collectives permettent de faire travailler les organisations à l'interne et à l'externe en combinant les ressources pour mener à bien des activités et des projets qui autrement seraient confrontés à un manque de ressources et d'expertise.

Cette nécessité de lier leurs compétences individuelles, organisationnelles et environnementales s'explique par une série de transformations qui marquent actuellement les organisations et l'évolution du travail. À ce propos, Veltz (2000) mentionne que l'importance de la performance des organisations repose de plus en plus sur la capacité à créer des interactions entre les membres et sur la solidité des relations qu'ils entretiennent entre eux. Ainsi, c'est moins le poste que l'agent occupe dans son organisation qui compte que le fait qu'il doit désormais coopérer avec les autres pour renforcer la performance collective du travail de chacun.

Dans une organisation vouée au développement des territoires, le défi reste de taille. En effet, pour plusieurs, une approche sectorielle ou par projet dans l'organisation du travail (p. ex., développement économique versus économie sociale, entrepreneuriat versus insertion sociale, etc.), impose parfois des rigidités en termes de spécialisation des agents qui ne favorisent en rien la gestion transversale des problématiques de développement. Pourtant, l'enchaînement des activités de gestion et le flux d'informations supposent une meilleure intégration des savoirs

et des compétences de ceux qui interviennent sur ces questions. L'enjeu demeure la capacité de ces organisations à mobiliser et à combiner les compétences et leurs ressources pour constituer un réseau de compétences où «les compétences de chacun peuvent enrichir le réseau qui pourra être mobilisé à son tour par chacun des acteurs» (Le Boterf, 2010, p. 199).

Un autre facteur qui milite en faveur de la croissance des compétences collectives dans et entre les organisations est la complexité croissante des problématiques de développement et des stratégies d'acteurs qu'ont à gérer les organisations et les professionnels des métiers du développement. Le niveau territorial en est un bon exemple, car on y retrouve une multitude d'acteurs (CRÉ, CLD, SADC, ASSS, Centre de santé et de services sociaux [CSSS], etc.) dont les points de vue et les tensions qui en découlent (politiques, sociales, économiques, administratives, etc.) doivent être pris en compte pour élaborer des stratégies communes d'intervention. L'émergence d'une gouvernance de proximité incite donc ces acteurs au dépassement des approches sectorielles et fragmentaires afin de développer des compétences collectives d'intervention qui reposent sur des savoirs multidisciplinaires, des politiques et des programmes croisés et une grande source de données complexes à interpréter. La gestion de cette complexité appelle en soi à une dépendance entre acteurs du développement pour mettre au point des solutions innovantes afin de répondre aux besoins croissants des collectivités.

Un fait demeure, le développement de ces compétences collectives passe par une meilleure connaissance des enjeux de l'économie du savoir et de l'information. Sur les territoires, il existe des organismes qui, même s'ils sont parfois fragmentaires et pas assez soutenus, viennent soutenir cette connaissance par de multiples outils de diffusion documentaire et de données adaptées aux besoins des territoires. Pensons à quelques observatoires mis en place ces dernières années dont le mandat est le soutien de cette connaissance et l'aide à la décision (Observatoire

Grand Montréal, Observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue, Observatoire estrien du développement des communautés [OEDC], Villes Régions Monde [VRM], etc.). Pensons aussi aux réseaux d'acteurs du développement (Association des centres locaux de développement du Québec [ACLDQ], APDEQ, RQIS, etc.) qui visent, entre autres, à diffuser l'information et à faire connaître les « bonnes pratiques » dans leurs domaines respectifs. Ou encore aux centres de recherche (Centre de recherche sur le développement territorial [CRDT], Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire [CRCO], etc.) qui permettent d'approfondir et de transférer des savoirs plus théoriques en savoirs pratiques mieux adaptés aux besoins des collectivités. Ces multiples dispositifs sont parties prenantes de l'émergence des compétences collectives qui ont comme base le partage des savoirs. Ces instruments contribuent à la coconstruction d'une vision collective des territoires et facilitent ainsi une gouvernance partagée (Angeon, Lardon et LeBlanc, 2014).

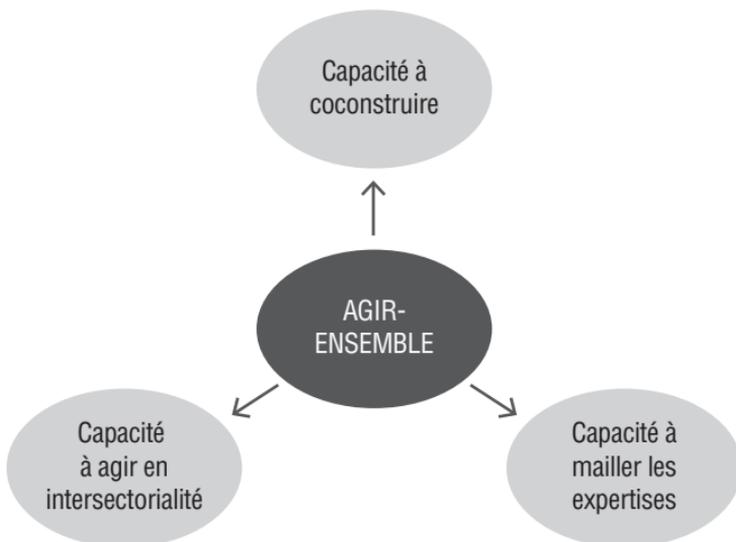
Comme le rappelle Belley (2014), un territoire est un système complexe constitué de plusieurs éléments (économiques, politiques, sociaux, culturels ou environnementaux) qui sont plus ou moins bien intégrés et auxquels se jouxtent de multiples acteurs (individuels et collectifs) interdépendants qui ont leurs intérêts propres à défendre, mais qui doivent constamment réinventer leurs pratiques, renégocier leurs relations et réapprendre les modalités de leur coopération. Pour ce faire, ils sont à la recherche constante d'innovation dans leurs manières d'agir sur la base de compromis dans des partenariats devenus essentiels, qui prennent des formes de projets et d'initiatives collectives visant le mieux-être de leurs collectivités. Mais pour rendre possible leur coopération, les acteurs, qui sont investis de missions particulières et qui ont leurs propres outils de développement, doivent inventer sans cesse des règles, formelles et informelles, de fonctionnement pour la réussite des projets qu'ils soutiennent collectivement. Cette nécessité d'une plus grande coordination

entre les acteurs du milieu, même si elle est reconnue, demeure difficile à mettre en place et à pérenniser tant les contraintes en matière de ressources humaines, financières et organisationnelles sont importantes.

De tels systèmes ont été identifiés et documentés au cours des années comme les systèmes régionaux d'innovation (Robitaille, Chiasson et Plassin, 2014), les dispositifs réglementaires territoriaux (Gilly et Pecqueur, 2000) ou encore l'approche de développement territorial intégré (DTI) développée par Moulaert (2009). Si les deux premiers se concentrent sur le développement économique et sa gouvernance, l'approche DTI a l'avantage de lier les aspects économiques et sociaux du développement en considérant la nécessaire intégration de l'analyse et des stratégies du développement, celle des secteurs d'intervention (économiques, sociaux, culturels et environnementaux) et des agences du développement territorial. Cependant, bien que très éclairants sur les processus à mettre en place pour une meilleure collaboration entre les parties prenantes œuvrant au développement des territoires, ces systèmes ne mettent pas assez l'accent sur les compétences collectives nécessaires à leur développement.

Afin d'illustrer ce que représentent les compétences collectives au sein d'un territoire, les travaux de Communagir font état de systèmes d'actions concertées (SAC) qui permettent de développer un savoir-faire collectif ou encore une intelligence collective sur les territoires. Au centre d'un tel système réside l'enjeu de la participation citoyenne et organisationnelle qui permet d'activer le développement par une meilleure coordination des acteurs en place et un accompagnement continu et ponctuel des communautés. Un tel système permet d'augmenter la capacité collective par la coconstruction et le maillage d'expertises afin de mieux agir en intersectorialité sur les territoires (voir la figure suivante), ce que représente la compétence collective la plus importante, celle de l'« agir-ensemble » (Communagir, 2014, p. 4).

Une description de l'agir-ensemble



Source : Communagir, 2014, p. 4.

Le SAC met en lien, dans un processus continu, la participation citoyenne selon deux types de participants : le citoyen bénévole (ou bénéficiaire de services), qui y contribue sur la base de son expérience et de ses opinions ou encore comme représentant non mandaté par un groupe plus large de personnes soucieuses de contribuer aux travaux du SAC ; la personne mandatée par son organisation, qui s'engage dans l'agir-ensemble en assurant une liaison continue entre son organisation et le SAC. La coordination de ce type de système repose sur des personnes dont l'emploi est spécifiquement dédié à cette fonction qui ont pour fonctions d'animer, de planifier, d'analyser et de servir de lien entre les organisations et les citoyens. Cette participation citoyenne et organisationnelle (bailleurs de fonds, gestionnaires de programmes gouvernementaux, consultants, chercheurs, etc.) au SAC se fait sur la base d'un accompagnement continu ou ponctuel dans le but de favoriser une meilleure interface entre les acteurs du milieu et les organismes de développement du territoire.

L'étude de Communagir révèle que pour qu'un SAC puisse exister et se pérenniser, il est nécessaire de mettre en lien une série de compétences collectives essentielles et spécialisées qui renforcent l'agir-ensemble sur un territoire. Nous retenons ici les principales compétences collectives issues de ces travaux.

Être en mesure de composer avec la diversité des acteurs en présence

Cette compétence collective nécessite que toutes les personnes qui participent à un SAC soient en mesure de comprendre et de respecter les intérêts souvent divergents et les cadres de référence (valeurs et principes) parfois mal adaptés à la médiation qui permet de travailler ensemble dans un objectif partagé de réussite d'un projet. Le besoin de mettre en commun ses savoirs, ses expériences et son expertise afin de trouver un terrain d'entente reste prioritaire comme moyen de parvenir à des compromis et de dégager des consensus pour une action commune.

Comprendre les implications de travailler dans un SAC

Dans un SAC, il faut aussi assumer le fait qu'il faut du temps et une certaine capacité à se remettre en question et à ajuster en permanence sa façon de travailler avec les autres participants. Il s'agit surtout de savoir composer avec l'ambiguïté et la complexité des situations.

Prendre part à l'analyse et s'appropriier les contenus et l'apprentissage collectif

Participer à un SAC suppose l'existence d'un contenu documentaire et analytique important qui touche l'analyse des territoires, que ce soit le jeu des acteurs, les dynamiques

et les enjeux de développement. La capacité de s'approprier cette connaissance afin de pouvoir influencer les décisions devient alors incontournable. Cela nécessite aussi de partager ses apprentissages, de se remettre en question et de s'approprier et d'appliquer les résultats inhérents à ces apprentissages collectifs.

Communiquer et être en relation

Cette compétence collective, on le devine, fait référence à des capacités en lien avec l'écoute et le dialogue entre les parties prenantes d'un SAC. Comme un tel système suppose des interrelations constantes, il s'agit d'être en mesure d'exprimer ses idées de manière constructive afin de participer pleinement à la coconstruction des idées collectives pour développer les projets.

Se situer, se positionner et développer un leadership

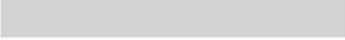
Savoir se positionner face aux autres et face à sa propre organisation qui participe au SAC est un élément essentiel qui met en relation une bonne compréhension de ses fonctions dans un système d'interrelations et de celles des autres participants. Cela permet de saisir les enjeux de pouvoir et de prendre sa place dans un leadership partagé. Ce dernier doit donc être assumé par toutes les parties prenantes d'un SAC à travers leurs fonctions de base (participation, coordination ou accompagnement) et à différents niveaux (contenu, relations, processus, etc.) (Communagir, 2014, p. 9).

Enfin, pour Communagir, ces compétences collectives sont à la base de l'instauration des conditions propices à la participation et à l'engagement dans un SAC qui, il faut le rappeler, représente des dispositifs complexes de collaboration et de partenariat qui permettent une plus

grande synergie entre les organisations et les citoyens sur un territoire pour la réalisation de projets de développement intersectoriels en lien direct avec les besoins des collectivités.

Pour conclure, il ne faut pas oublier que les compétences individuelles et collectives des agents de développement sont appelées à évoluer au fil du temps. Elles évolueront en fonction du contexte de pratique des agents qui, comme nous l'avons vu, est fortement imprégné de tensions des politiques publiques qui oscillent au Québec depuis plus de 50 ans entre la centralisation et la décentralisation des pouvoirs et des compétences entre l'État central et les instances régionales et locales. Des politiques centralisatrices qui amènent souvent l'agent à travailler sur des bases plus prescriptives d'application de normes et de règlements et de mise en œuvre de directives, alors que des politiques décentralisées ouvrent la porte à des pratiques plus collectives, d'adaptation, d'interprétation et d'ajustement nécessaires à la résolution de problèmes complexes sur les territoires (Demazière, 2011).

Ces compétences changent aussi en fonction de la transformation des milieux dans lesquels les agents sont appelés à travailler. La concertation et le partenariat sont plus que jamais au cœur de leur pratique, ce qui permettra de développer davantage des compétences collectives en matière de développement durable des territoires. Les savoirs et les compétences individuelles des agents se transformeront aussi par les connaissances nouvelles qui s'accroissent par la recherche dans le développement des territoires et des collectivités et par leur capacité réflexive touchant leurs pratiques, leurs ressources personnelles et leur environnement.



Conclusion

Longtemps méconnus et surtout peu reconnus, les métiers du développement des territoires sont pourtant au cœur de l'évolution des politiques publiques québécoises depuis plus de quatre générations. Le présent ouvrage a tenté de dessiner une image de ces métiers considérés trop souvent comme des « métiers flous » aux yeux des chercheurs, des décideurs et des praticiens eux-mêmes. À vrai dire, cela étonne peu eu égard à la multiplicité des espaces de pratique, des champs d'intervention et des appellations d'emploi différenciées qui les caractérisent et qui demeurent autant de défis à une construction d'une identité professionnelle forte. Comme nous l'avons montré, cette identité professionnelle des métiers du développement se rapporte beaucoup à cet « art de faire » du développement, et ils sont des milliers au Québec à agir en ce sens et à permettre à la population d'augmenter sa capacité d'agir sur le développement de ses territoires et de ses collectivités.

Les savoirs, les savoir-faire et les compétences tant individuelles que collectives constituent l'ancrage profond de l'identité professionnelle de ces métiers du développement. Des savoirs qui se sont construits autour de

formations disciplinaires dans le domaine des sciences sociales (sociologie, science politique, travail social, économie, etc.), des sciences administratives (gestion, entrepreneuriat, etc.) et dans d'autres domaines multidisciplinaires (développement régional, aménagement, etc.). Des savoir-faire que l'on associe fréquemment à des savoirs techniques comme gérer, planifier ou encore évaluer des projets, mais qui ne peuvent être réduits à cela. Car ces savoir-faire sont aussi constitués d'expériences accumulées au cours d'années de pratique et de capacités à développer et maintenir des relations variées entre acteurs et entre diverses institutions territoriales dans une logique de service à la collectivité.

Cette identité se construit aussi autour des compétences génériques individuelles que représentent l'expertise technique, l'analyse du territoire, l'animation du territoire et l'accompagnement des collectivités. Ces dernières sont en quelque sorte le socle à partir duquel se retrouvent les agents de développement dans des pratiques de travail qui s'articulent autour de fonctions communes comme celles de concevoir des projets, de conseiller une clientèle, d'encadrer des équipes, de mobiliser des citoyens, de développer des réseaux, ou encore d'évaluer des programmes, et qu'ils partagent au sein de leurs organisations. Cependant, comme un trait marquant de ces métiers est de contribuer à une concertation du milieu et à une plus grande participation citoyenne, le développement de compétences collectives (composer avec la diversité d'acteurs et la complexité des situations, ajuster ses pratiques de travail, se positionner et développer son leadership, etc.) permet d'augmenter la capacité globale de ces métiers, favorisant ainsi la coconstruction et le maillage d'expertises pour mieux agir en intersectorialité sur les territoires.

Par contre, certains facteurs ne facilitent pas nécessairement cette construction de l'identité professionnelle de ces métiers. Mentionnons d'abord cette notion globale que représente le développement des territoires et des collectivités. En effet, ces métiers interviennent sur les aspects

économiques, sociaux, culturels et environnementaux du développement, et ce, au sein d'organisations diverses (publiques, parapubliques, organismes supralocaux et locaux, organismes à but non lucratif [OBNL], organismes communautaires, etc.). Leurs actions couvrent plusieurs secteurs d'activité comme l'entrepreneuriat, l'économie sociale, l'emploi, la santé, le développement communautaire, l'environnement et des clientèles diversifiées (immigrants, jeunes, personnes défavorisées, etc.). Cette diversité des milieux de pratique et des actions sectorielles tend à agir sur l'intervention des agents de développement en compartimentant l'action en fonction des missions et des mandats des organisations au détriment d'une vision plus horizontale du développement. Se pose alors, pour ces métiers, une tension entre la nature prescriptive de leur travail, soit l'application de directives et de normes de leurs employeurs, et le besoin d'une plus grande autonomie professionnelle pouvant permettre de « sortir du cadre » afin d'innover pour répondre adéquatement aux besoins de souplesse que nécessite une plus grande cohésion territoriale dans l'action.

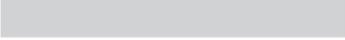
Nous l'aurons aussi constaté, la fragilité du statut d'emploi dans beaucoup de ces métiers ne favorise pas ce sentiment d'appartenance à un collectif de travail reconnu. Pour beaucoup de ces agents de développement, l'absence d'un statut plus stable, à l'image du fonctionnaire de l'État, peut accentuer une perception de non-reconnaissance professionnelle et de dépendance envers le pouvoir des décideurs (directions, élus, etc.). Le manque d'espace de représentation professionnelle et d'échange de pratiques entre les praticiens de ces métiers vient ajouter une difficulté supplémentaire à la construction d'une identité professionnelle forte de ces métiers du développement au Québec.

Par contre, le flou des pratiques de ces métiers peut signifier pour certains une fragilité, une dépendance ou encore de la confusion. Alors que pour d'autres, cela représente une opportunité, une autonomie et plus de cohérence

dans le travail. De fait, la complexité des rapports institutionnels sur les territoires, la nature parfois prescriptive du travail et la fragilité du statut de ces métiers peuvent aussi être source d'initiatives et d'une prise de distance facilitant des pratiques innovantes des agents de développement.

Enfin, pour nous, le contexte actuel caractérisé par une politique d'austérité ne préfigure aucunement la disparition des métiers du développement au Québec. Au contraire, même si le passé ne peut être garant de l'avenir, nous avons montré dans cet ouvrage que ces métiers ont connu de multiples transformations au cours des 40 dernières années, tout en suivant l'évolution des politiques publiques de développement des territoires. Certes, une évolution en dents de scie qui a trop souvent oscillé entre une volonté de centralisation et une volonté de déconcentration des pouvoirs et d'attribution de compétences aux régions, entre développement exogène et endogène en matière d'investissements dans les territoires, entre plus de pouvoirs aux élus locaux ou une certaine autonomie de la société civile dans la gestion des organisations de développement socioéconomique.

Une vérité demeure, ces métiers ont évolué et cette évolution se poursuivra malgré les contraintes. Les agents de développement sur les territoires, par leur savoir-faire, leur savoir-être, leurs compétences individuelles et collectives ainsi que leurs interventions structurantes, ont permis aux collectivités territoriales de se donner les capacités nécessaires pour agir sur leur développement, qu'il soit économique, social, culturel ou environnemental. Il est donc permis de croire que ces métiers ont plus que jamais un avenir florissant au Québec, car ce sont les territoires qui ne peuvent plus se passer d'eux.



Bibliographie

- Angeon, V., S. Lardon et P. LeBlanc (dir.) (2014). *Formation et apprentissage collectif territorial. Tome 1 : Compétences et nouvelles formes de gouvernance territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. «Administration et aménagement du territoire».
- Arnstein, S. R. (1969). «A ladder of citizen participation», *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet, p. 216-224.
- Association des professionnels en développement économique du Québec – APDEQ (2015). «Présentation», <<http://www.apdeq.qc.ca/a-propos-de-l-apdeq/presentation/index.asp>>, consulté le 1^{er} mars 2013.
- Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local – ARADEL (2005). *Le référentiel des compétences des professionnels du développement territorial*, Lyon, Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local, Les cahiers du développeur économique, octobre.
- Assogba, Y., L. Favreau et L. Fréchette (2014). «La politique d'austérité du gouvernement : les Carrefours jeunesse-emploi dans la tourmente», *Le Droit*, 20 novembre.
- Aydalot, P. (1982). *Économie régionale et urbaine*, Paris, Economica.
- Barthes, L. (2004). *Enquête sur les employeurs des agents de développement local dans la région de Midi-Pyrénées*, Toulouse, Laboratoire Dynamiques, Maison de la recherche, Université Toulouse – Le Mirail.
- Bellemare, G. et J.-L. Klein (2011). *Innovation sociale et territoire : convergences théoriques et pratiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- Belley, S. (2014). « La notion de système régulateur spécialisé: une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires », dans M. Robitaille et M. U. Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 119-140.
- Blondiaux, L. (1999). « Représenter, délibérer ou gouverner? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », dans Centre de recherches administratives, politiques et sociales (CRAPS) et Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (CURAPP) (dir.), *La démocratie locale: représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France, p. 367-404.
- Boisvert, R. (2007). *Les indicateurs de développement des communautés: vers le déploiement d'un dispositif national de surveillance*, rapport général, Trois-Rivières, Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec.
- Boisvert, R. (2008). *Transfert des connaissances et expérimentation de la fiche d'appréciation du potentiel des communautés*, compte rendu détaillé, Trois-Rivières, Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives ».
- Bourque, D. et R. Lachapelle (2010). *L'organisation communautaire en CSSS: service public, participation et citoyenneté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives ».
- Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Bruno, J. (2006). « Présentation: le développement territorial: un nouveau regard sur les régions du Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 465-474.
- Bryant, C. et R. E. Preston (1988). *L'agent de développement économique local: sa fonction et son rôle dans la collectivité*, Programme de développement économique, Faculté des études de l'environnement, Université de Waterloo, Bulletin de développement économique n° 4, 14 p.
- Callahan, K. (2007). « Citizen participation: Models and methods », *International Journal of Public Administration*, vol. 30, n° 11, p. 1179-1196.
- Cayre, P., P. Chambon et L. Trognon (2014). « Ingénierie territoriale, formation et processus de socialisation », dans V. Angeon, S. Lardon et P. Leblanc (dir.), *Formation et apprentissage collectif territorial. Tome 1: Compétences et nouvelles formes de gouvernance territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Administration et aménagement du territoire », p. 85-130.

- Chiasson, G. et C. Andrew (2005). «Gatineau: un exemple du modèle québécois de développement?», dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1: Des politiques aux théories: le modèle de développement régional et de gouvernance en débats*, Rimouski, Éditions GRIDEQ et Éditions du CRDT, p. 69-77.
- Comeau, Y. (2007). «L'approche de développement local en organisation communautaire», dans D. Bourque, Y. Comeau, L. Favreau et L. Fréchette (dir.), *L'organisation communautaire: fondement, approches et champs de pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 59-79.
- Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesque et M. Mandell (2001). *Emploi, économie sociale, développement local: les nouvelles filières*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Commission européenne (2008). *Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout*, Bruxelles, Direction générale de la politique régionale.
- Communagir (2014). *Les compétences essentielles à l'agir-ensemble*, Montréal, Chantier sur le développement des compétences, <http://www.communagir.org/system/wp-content/uploads/2014/06/DTE_VFinale_juin_2014.pdf>, consulté le 1^{er} mars 2016.
- Côté, L., B. Lévesque et G. Morneau (2009). *État stratège et participation citoyenne*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Demazière, D. (2011). «Vertu sociologique du flou», préface dans G. Jeannot, *Les métiers flous: travail et action publique*, Paris, Octares Editions, p. XI-XVI.
- Emploi-Québec (2014). *Le marché du travail au Québec: perspectives d'emploi par profession 2013-2017*, Québec, Gouvernement du Québec, Direction de l'analyse et de l'information sur le marché du travail.
- Espada, J. (2013). *Une intervention différente afin d'accélérer le développement rural*, cahier de recherche, Sherbrooke, Centre affilié universitaire du Centre de santé et services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke.
- Faure, A. (2005). «La construction du sens plus que jamais en débat», dans A. Faure et A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, p. 9-24.
- Favreau, L. (2004). «Initiatives locales et pouvoirs publics: une cohabitation compromise», *Le Devoir*, 5 avril, section A-6.
- Favreau, L. et L. Fréchette (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Favreau, L. et B. Jean (1995). «Qui perd gagne. Les pratiques d'animation du développement rural dans les CADC», dans S. Côté, J.-L. Klein et M.-U. Proulx (dir.), *Et les régions qui perdent...?*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR, p. 129-149.

- Favreau, L. et B. Lévesque (1996). *Développement économique communautaire : économie sociale et intervention*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales et économiques».
- Foucher, R. (2010). *Gérer les talents et les compétences : principes, pratiques, instruments. Tome 1 : Fondements de la gestion des talents et des compétences*, Montréal, Éditions Nouvelles.
- Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*, 2^e éd. revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gilly, J.-P. et B. Pecqueur (2000). «Régulation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité : le cas de Toulouse et des Baronnie», dans J.-P. Gilly et A. Torre (dir.), *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, p. 131-164.
- Godbout, J. (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Gravel, R. J. (1998). «Le phénomène régional au Québec : dimension administrative», dans M.-U. Proulx, *Le phénomène régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 245-267.
- Hamel, P. et J.-L. Klein (1996). «Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique», dans M.-U. Proulx, *Le phénomène régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 293-311.
- Hofmann, I. et A. Najim (2003). *L'agent de développement et le Sud : tentative pour circonscrire un profil professionnel*, Paris, Éditions Karthala et MSHA.
- Jean, B. (2005). «La recomposition des rapports entre la ruralité et l'urbanité au Québec : vers de nouvelles stratégies pour un développement territorial solidaire», dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : les modèles de développement régional et de gouvernance en débats*, Rimouski, GRIDEQ, p. 241-256.
- Jean, B. (2006). «Présentation. Le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 465-474.
- Jeannot, G. (2011). *Les métiers flous : travail et action publique*, Paris, Octares Editions.
- Joanis, M., F. Martin et S. St-Cerny (2004). *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec ?*, rapport de projet, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.
- Killi, A. (2005). *Référentiel de compétences : cœur des métiers*, Pantin, Plateforme des métiers du développement territorial, Union nationale des acteurs et des structures de développement local.
- Klein, J.-L., J.-M. Fontan, C. Saucier, D.-G. Tremblay, P.-A. Tremblay et M. Simard (2010). *Les conditions de réussite des initiatives locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui mobilisent des ressources de l'économie sociale*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales, Études théoriques n° ET1002.

- Lachapelle, R. (2013). « Les leaderships à l'œuvre dans les pratiques de développement de territoire au Québec », dans D. Letellier et D. Bourque (dir.), *Actes de l'atelier international Pratiques et métiers du développement territorial intégré*, Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Cahier de recherche n° 13-01, p. 41-45.
- Lacour, C., A. Delamarre et M. Thouin (2003). *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, DATAR, coll. « Territoires en mouvement ».
- Lafontaine, D. (2005). « Politiques territoriales : pour un modèle partenarial décentralisé », dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : le modèle de développement régional et de gouvernance en débats*, Rimouski, Éditions GRIDEQ et Éditions du CRDT, p. 299-346.
- Lafontaine, D. et J. Boisjoly, avec la coll. de B. Jean, R. Marceau, P. Leblanc et al. (2007). *Recherche évaluative sur le dispositif des pactes ruraux et ses retombées. Rapport 1 : Le modèle et les indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif du pacte rural*, Rimouski, Centre de recherche sur le développement territorial.
- Latendresse, A. (2006). « Les expériences des CDEC montréalaises et du budget participatif de Porto Alegre à la lumière de leur contribution au renouvellement de la démocratie urbaine », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 18, n° 2, printemps, p. 55-72.
- LeBlanc, J., J.-F. Allaire, C. Lavoie, M. Robitaille, P. Morin, J. Caillouette et C. Charpentier (2014). *Miser sur la mobilisation locale et supralocale et sur l'implication des communautés locales du Haut-Saint-François : récits d'expériences et analyses de pratiques*, Sherbrooke, Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke, Cahier de recherche, mai, vol. 1, n° 2.
- Le Boterf, G. (2010). *Construire les compétences individuelles et collectives. Agir et réussir avec compétence : les réponses à 100 questions*, Paris, Eyrolles, Éditions d'Organisation, coll. « Livres outils – Ressources humaines ».
- Letarte, G. (2015). « Points de repère », *Kaléidoscope*, vol. 2, n° 3, p. 23.
- Lévesque, B. (2002). « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », dans L. Favreau, M. Robitaille et D. Tremblay (dir.), *Quel avenir pour les régions ?*, Gatineau, Éditions de la CRDC, p. 153-183.
- Lévesque, B. (2003). « Mondialisation, démocratie plurielle, économie sociale et solidaire », *Économie et solidarité*, hors-série, p. 103-121.
- Lévesque, B. (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales, Études théoriques n° ET0405.
- Lévesque, B. (2005). « Le modèle québécois de développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 1 : Des politiques aux théories : le modèle de développement régional et de gouvernance en débats*, Rimouski, Éditions GRIDEQ et Éditions du CRDT, p. 15-43.
- Lorthoix, J. (1993). « Existe-t-il un emploi type ? », *Territoires*, vol. 339, juin, p. 33-37.

- Maheu, L. et M. Robitaille (1991). « Identité professionnelle et travail réflexif: un modèle d'analyse du travail enseignant au collégial », dans C. Lessard, M. Perron et P. W. Bélanger (dir.), *La profession enseignante au Québec: enjeux et défis des années 1990*, Montréal, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 93-111.
- Martinet, M.-A., D. Raymond et R. Gauthier (2001). *La formation à l'enseignement: les orientations, les compétences professionnelles. Prendre le virage du succès*, document d'orientation, Québec, Ministère de l'Éducation.
- Massicotte, G. (2008). « Les sciences du territoire au Québec: brève histoire de la construction d'un savoir », dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire: perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. IX-XVIII.
- Maulini, O. et P. Perrenoud (2003). *Sciences sociales et savoirs d'expérience: conflit de questions ou conflits de réponses ?*, Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université de Genève.
- Mercier, C., sous la dir. de D. Bourque, avec la coll. de L. St-Germain (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec: enjeux, défis et conditions d'actualisation*, Gatineau, ARUC Innovation sociale et développement des communautés, Université du Québec en Outaouais.
- Mercier, C. et D. Bourque (2012). « Approches et modèles de pratiques en développement des communautés. L'approche d'animation territoriale dans une perspective de développement durable (Lanaudière) », Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Cahier de recherche n° 1206.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – MESS (2002). *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec: les mécanismes de gestion et de développement des territoires régionaux et locaux, 1960-2006*, Montréal, Éditions St-Martin et ARUC Économie sociale.
- Moulaert, F. (2009). « Le développement territorial intégré: le rôle des rapports sociaux », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 32, n° 1, printemps, p. 43-58.
- Moulaert, F. et J. Nussbaumer (2008). *La logique sociale du développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine ».
- Offe, C. (1985). « Le travail comme catégorie de la sociologie », *Les Temps modernes*, n° 466, p. 2058-2093.
- Polèse, M. (1994). *Économie urbaine et régionale: logique spatiale des mutations économiques*, Paris, Economica, coll. « Bibliothèque des sciences régionales ».
- Pouille, F. (2003). *La résistible professionnalisation des agents de développement*, document de travail n° 14/2003, Paris, Union nationale des acteurs et des structures du développement local.

- Proulx, M.-U. (1998). «Trois décennies de planification régionale», dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 269-292.
- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec: aménagement, gestion, développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. «Science régionale».
- Réseau québécois en innovation sociale – RQIS (2011a). *Déclaration québécoise pour l'innovation sociale*, avril, <http://www.rqis.org/wp-content/uploads/2014/08/Declaration_quebecoise_pour_linnovation_sociale1.pdf>, consulté le 1^{er} mars 2016.
- Réseau québécois en innovation sociale – RQIS (2011b). *Favoriser l'émergence et la pérennisation des innovations sociales au Québec: synthèse des travaux de la communauté d'intérêt sur l'innovation sociale*, avril, <http://www.rqis.org/wp-content/uploads/2015/09/Favoriser_lemergence_et_la_perennisation_des_IS_au_Qc_0.pdf>, consulté le 1^{er} mars 2016.
- Robitaille, M. (1999). *Identités professionnelles et travail réflexif: les cas des enseignants des Collèges d'enseignement général et professionnel*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal.
- Robitaille, M. (2006). «La transformation des métiers du développement territorial au Québec», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n^o 3, p. 573-595.
- Robitaille, M., G. Chiasson et É. Plassin (2014). «Capter l'innovation dans les régions périphériques: quelles méthodologies», dans M. Robitaille et M. U. Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 323-344.
- Robitaille, M. et É. Plassin (2014). *Rapport d'évaluation sur l'utilisation du Portrait des communautés de l'Outaouais*, Gatineau, Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais, Direction de la santé publique.
- Robitaille, M., É. Plassin et A. Cochard (2015). «Vision socioéconomique de l'Outaouais 2030: bilan d'un exercice de prospective avec le milieu», *Revue Organisations et territoires*, vol. 24, n^o 2, p. 13-18.
- Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, New York, Basic Books.
- Simard, J.-F. et Y. Leclerc (2008). «Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation: entre participation citoyenne et imputabilité municipale», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n^o 3, automne, p. 615-634.
- Simard, J.-J. (1979). *La longue marche des technocrates*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Simard, P., C. Benazera et M. Charland (2014). *Le dispositif participatif de caractérisation des communautés locales: évaluation d'implantation dans trois régions du Québec*, Québec, Institut national de santé publique, Direction du développement des individus et des communautés, Gouvernement du Québec.

- Sirois, L.-P. et M. Robitaille (2013). *La participation citoyenne dans les Conférences régionales des élus (CRÉ) : la difficile ouverture à l'expérience démocratique*, Gatineau, ARUC Innovation sociale et développement des collectivités, Cahier de recherche n° 49.
- Teisserenc, P. (2002). *Les politiques de développement local*, 2^e éd., Paris, Economica.
- Vachon, B. (2006). « Décentralisation et développement territorial », dans Solidarité rurale du Québec, *Pour une décentralisation démocratique*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 141-181.
- Vachon, B. (2011). « Les grands débats: la complexité des territoires occupés », *Le Devoir*, 5 février, <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/316152/les-grands-debats-la-complexite-des-territoires-occupes>>, consulté le 29 mars 2016.
- Van Der Maren, J.-M. (1993). « Savoirs enseignants et professionnalisation de l'enseignement », *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 19, n° 1, p. 153-172.
- Van Schendel, V. (2005). *La participation syndicale et des autres acteurs de la société civile dans les conférences régionales des élus (CRÉ) : portrait, alliances, stratégies*, Montréal, ARUC Économie sociale, cahier n° C-09-2005, décembre.
- Veltz, P. (2000). *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard.
- Venne, M. (2014). « Les grands enjeux de l'avenir sont liés à l'innovation sociale », *Le Devoir*, 22 mars, <<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/403064/r>>, consulté le 29 mars 2016.
- Vérificateur général du Québec (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012. Rapport du commissaire au développement durable*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Zarifian, P. (1999). *Objectif compétence: pour une nouvelle logique*, Paris, Éditions Liaisons.

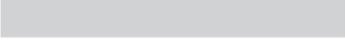


Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Les métiers du développement territorial	7
Du métier de développeur au professionnel du développement	10
L'action de l'agent de développement sur le territoire.....	11
Un portrait contrasté des métiers du développement au Québec.....	18
Le statut de professionnel et les conditions de travail de l'agent	20
Des métiers flous!	23

CHAPITRE 2

L'évolution des politiques publiques territoriales au Québec et son incidence sur les métiers du développement	25
La période centralisatrice (1960-1984) : l'agent étatisé	27
La lente transformation du système politico-administratif régional (1985-2003) : l'agent mobilisé	32
Les vains espoirs de la décentralisation régionale (2003-2014) : l'agent technocratisé.....	40
La gouvernance régionale des CRÉ	45
La concertation régionale et la place de la société civile	47
La municipalisation du régional (depuis 2014) : l'agent démobilisé?	49

CHAPITRE 3

L'espace de pratique des métiers du développement sur les territoires	59
Un espace de pratique qui a changé.....	61
L'agent de développement au cœur du modèle de cohésion territoriale.....	70
La cohésion territoriale.....	72
Des leaders engagés et visionnaires	76
Du soutien et de l'accompagnement avec des ressources.....	78
Une participation inclusive, concertée et structurée	80
Des actions concrètes et innovantes	86

CHAPITRE 4

Les compétences requises dans les métiers du développement territorial.....

91

Les dimensions individuelles et collectives
des compétences.....

95

Les compétences individuelles des métiers
du développement territorial

98

 L'expertise technique..... 99

 L'analyse du territoire 102

 L'animation du territoire 103

 L'accompagnement des collectivités..... 105

Le savoir-être dans les métiers du développement..... 107

Des compétences individuelles à la capacité
de réflexivité.....

110

L'apport des compétences collectives

au développement territorial..... 112

 Être en mesure de composer avec la diversité
des acteurs en présence..... 118

 Comprendre les implications de travailler
dans un SAC..... 118

 Prendre part à l'analyse et s'appropriier
les contenus et l'apprentissage collectif..... 118

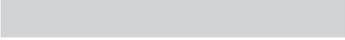
 Communiquer et être en relation 119

 Se situer, se positionner et développer un leadership..... 119

Conclusion..... 121

Bibliographie..... 125

Liste des acronymes et des sigles 137



Liste des acronymes et des sigles

ACCORD	Action concertée de coopération régionale de développement
ACLDQ	Association des centres locaux de développement du Québec
APDEQ	Association des professionnels en développement économique du Québec
ARADEL	Association Rhône-Alpes des professionnels du développement économique local
ARDA	Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole
ARUC	Alliance de recherche université-communauté
ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'est du Québec
CA	Conseil d'administration

CADC	Centre d'aide au développement des collectivités
CAE	Centre d'aide aux entreprises
CDC	Corporation de développement communautaire
CDE	Corporation de développement économique
CDEC	Corporation de développement économique communautaire
CDR	Coopérative de développement régional
CER	Commission économique régionale
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CJE	Carrefour jeunesse-emploi
CLD	Centre local de développement
CNP	Classification nationale des professions
CRCOC	Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire
CRD	Conseil régional de développement
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial
CRÉ	Conférence régionale des élus
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DTI	Développement territorial intégré
FDR	Fonds de développement régional
FODER	Loi sur le Fonds de développement économique rural
FRIJ	Fonds régional d'investissement jeunesse
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
IS	Innovation sociale

OBNL	Organisme à but non lucratif
OEDC	Observatoire estrien du développement des communautés
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MRC	Municipalité régionale de comté
OEDC	Observatoire estrien du développement des communautés
OPDQ	Office provincial de développement du Québec
PALÉE	Plan d'action local pour l'économie et l'emploi
PME	Petites et moyennes entreprises
PNR	Politique nationale de la ruralité
PPP	Partenariat public-privé
PSR	Planification stratégique régionale
RQIIAC	Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire
RQIS	Réseau québécois en innovation sociale
SAC	Système d'actions concertées
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SGF	Société générale de financement
VRM	Villes Régions Monde

**Intervention collective, mobilisation locale
et hébergement des aînés**

Yvan Comeau, Michel Desrosiers et Laurence Martin-Caron
2015, 212 pages, 978-2-7605-4306-5

La transition écologique de l'économie

La contribution des coopératives et de l'économie solidaire
Louis Favreau et Mario Hébert
2012, 160 pages, 978-2-7605-3545-9

Économie et société

Pistes de sortie de crise
Louis Favreau et Ernesto Molina
2011, 170 pages, 978-2-7605-3230-4

Mouvement coopératif

Une mise en perspective
Louis Favreau
2010, 168 pages, 978-2-7605-2621-1

Pratiques d'organisation communautaire en CSSS

Cadre de référence du RQIIAC
RQIIAC
2010, 166 pages, 978-2-7605-2617-4

Commerce équitable

Les défis de la solidarité dans les échanges internationaux
Jean-Frédéric Lemay, Louis Favreau et Christophe Maldidier
2010, 184 pages, 978-2-7605-2582-5

L'intervention collective en environnement

Yvan Comeau
2010, 148 pages, 978-2-7605-2573-3

Mouvements sociaux, démocratie et développement

Les défis d'une mondialisation solidaire

Louis Favreau, Lucie Fréchette et René Lachapelle
2010, 172 pages, 978-2-7605-2559-7

Service public, participation et citoyenneté

L'organisation communautaire en CSSS

Denis Bourque et René Lachapelle
2010, 176 pages, 978-2-7605-2557-3



Concertation et partenariat

Entre levier et piège du développement des communautés

Denis Bourque

2008, 152 pages, 978-2-7605-1582-6

Coopération Nord-Sud et développement

Le défi de la réciprocité

Louis Favreau, Lucie Fréchette et René Lachapelle

2008, 196 pages, 978-2-7605-1571-0

Agent de développement économique, social, communautaire, touristique, rural, culturel, chargé de projets, coordonnateur; telles sont quelques-unes des multiples appellations désignant les métiers du développement territorial. Quels sont réellement ces métiers? Comment l'évolution des politiques a-t-elle transformé les pratiques de ces agents de développement? Quel est le profil de ces professionnels? Quelles qualifications et compétences sont exigées pour être un agent de développement?

Destiné à toutes les personnes qui travaillent ou qui désirent travailler au développement des territoires du Québec, cet ouvrage propose un portrait des métiers du développement territorial, qui ont comme principale mission de mettre en œuvre des politiques et des programmes dans plusieurs secteurs du développement des communautés et des territoires. Il repose sur une connaissance de ces métiers acquise au cours de plus de dix années de travail de recherche auprès d'organisations de développement économique et social, et sur plusieurs dizaines d'entretiens avec des praticiens de ces métiers du développement des territoires: administrateurs, élus, représentants de la société civile et, surtout, agents de développement. Il trace l'évolution des métiers du développement territorial au fil de la transformation des politiques publiques québécoises en matière de développement, c'est-à-dire au cours de la constitution de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le modèle québécois de développement, et traite des exigences et réalités professionnelles des agents de développement aujourd'hui.

MARTIN ROBITAILLE, sociologue, est directeur du Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. Il est chercheur au Centre de recherche sur le développement territorial.