



Le Dispositif participatif de caractérisation  
des communautés locales : évaluation  
d'implantation dans trois régions du Québec

INSTITUT NATIONAL  
DE SANTÉ PUBLIQUE  
DU QUÉBEC

Québec 



# Le Dispositif participatif de caractérisation des communautés locales : évaluation d'implantation dans trois régions du Québec

Direction du développement des individus  
et des communautés

2014

## AUTEURS

Paule Simard, Ph. D.  
Institut national de santé publique du Québec

Clara Benazera  
Institut national de santé publique du Québec

Martin Charland  
Institut national de santé publique du Québec

## AVEC LA COLLABORATION DE

Jean-François Allaire  
Observatoire estrien du développement des communautés

Annie Bourassa  
Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches

Ginette Boyer  
Centre de santé et de services sociaux de Sherbrooke

Louise Brunet  
Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches

Michel Des Roches  
Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie

Gaston Gadoury  
Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue

Geneviève Tremblay  
Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue

## Les résultats détaillés de chacune des régions sont disponibles dans les documents suivants :

Simard, P., Allaire, J.-F., Boyer, G., Morin P. et Des Roches, M. (2012). Évaluation du processus d'implantation du Tableau de bord de l'Estrie (février 2009 à octobre 2010). Observatoire estrien du développement des communautés/Centre de santé et des services sociaux- Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke/Institut national de santé publique du Québec.

Simard, P. et Benazera, C. (2013). Connaître et mobiliser pour mieux intervenir : Évaluation de la démarche de caractérisation des communautés locales de la région de la Chaudière-Appalaches. Direction développement des individus et des communautés, Institut national de santé publique du Québec.

Tremblay, G., Simard, P. et Gadoury, G. (2013). Mieux connaître pour mieux agir. Rapport d'évaluation du processus d'implantation du tableau de bord des communautés dans six communautés pilotes de l'Abitibi-Témiscamingue. Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue.

*Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.*

*Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : [droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca](mailto:droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca).*

*Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.*

DÉPÔT LÉGAL – 2<sup>e</sup> TRIMESTRE 2014  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA  
ISBN : 978-2-550-70086-9 (VERSION IMPRIMÉE)  
ISBN : 978-2-550-70087-6 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2014)

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>VII</b>
<b>LISTE DES SIGLES</b> .....	<b>IX</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1 LE DISPOSITIF DE CARACTÉRISATION DES COMMUNAUTÉS</b> .....	<b>3</b>
1.1 Contexte d'émergence du Dispositif .....	3
1.2 Le développement des communautés .....	4
1.3 Le Dispositif en bref .....	5
<b>2 L'ÉVALUATION DE L'IMPLANTATION DU DISPOSITIF</b> .....	<b>9</b>
2.1 Les objectifs de l'évaluation .....	9
2.2 Les trois dimensions de l'évaluation .....	9
2.2.1 L'évaluation des principes d'action .....	11
2.2.2 Les étapes à évaluer .....	11
2.2.3 Les communautés, territoires et régions évalués .....	12
2.3 L'analyse transversale des données .....	13
2.3.1 La collecte des données .....	13
2.3.2 Les aspects éthiques et les limites de l'étude .....	14
<b>3 LES MODÈLES RÉGIONAUX</b> .....	<b>17</b>
3.1 Le modèle de l'Abitibi-Témiscamingue .....	17
3.1.1 Contexte d'émergence du projet et ses objectifs .....	17
3.1.2 Implantation du projet .....	17
3.1.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif .....	19
3.1.4 Regard d'ensemble sur la démarche de Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue .....	24
3.2 Le modèle de Chaudière-Appalaches .....	25
3.2.1 Contexte d'émergence du projet et objectifs .....	25
3.2.2 Implantation du projet dans les territoires .....	25
3.2.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif .....	27
3.2.4 Regard d'ensemble sur la démarche de caractérisation des communautés locales de Chaudière-Appalaches .....	32
3.3 Le modèle estrien .....	33
3.3.1 Contexte d'émergence du projet et objectifs .....	33
3.3.2 Implantation du projet dans les territoires .....	34
3.3.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif .....	35
3.3.4 Regard d'ensemble sur la démarche de Tableau de bord de l'Estrie .....	39
<b>4 ANALYSE COMPARATIVE PAR ÉTAPES</b> .....	<b>41</b>
4.1 Étape 1 : La délimitation des communautés .....	41
4.2 Étape 2 : Le choix des indicateurs et la réalisation des portraits .....	43

4.3	Étape 3 : La validation des portraits.....	44
4.4	Étape 4 : L'appréciation du potentiel des communautés.....	45
4.5	Étape 5 : La mise en mouvement des communautés.....	47
4.6	Synthèse des conditions gagnantes pour la réussite de chaque étape.....	48
4.6.1	Étape 1 : La délimitation des communautés.....	48
4.6.2	Étape 2 : Le choix des indicateurs et la réalisation des portraits.....	49
4.6.3	Étape 3 : La validation des portraits.....	50
4.6.4	Étape 4 : L'appréciation du potentiel des communautés.....	51
4.6.5	Étape 5 : La mise en mouvement des communautés.....	51
<b>5</b>	<b>ANALYSE PAR PRINCIPE.....</b>	<b>53</b>
5.1	La concertation intersectorielle : comment se doter d'une vision commune du développement des communautés?.....	53
5.1.1	Ce que la littérature dit.....	53
5.1.2	Ce que l'analyse nous révèle.....	53
5.2	L'empowerment.....	56
5.2.1	Ce que la littérature en dit.....	56
5.2.2	Ce que l'analyse nous révèle.....	57
5.3	Participation citoyenne.....	59
5.3.1	Ce que dit la littérature.....	59
5.3.2	Ce que l'analyse nous révèle.....	59
<b>6</b>	<b>LE DISPOSITIF DE CARACTÉRISATION DES COMMUNAUTÉS : POTENTIEL, LIMITES ET DÉFIS.....</b>	<b>61</b>
6.1	Regard d'ensemble sur le Dispositif.....	61
6.1.1	Le Dispositif de caractérisation : un tandem entre connaissance et mobilisation.....	61
6.1.2	L'intelligence territoriale collective.....	62
6.1.3	Des logiques contradictoires?.....	64
6.1.4	Le suivi dans les communautés et le rôle des intervenants communautaires.....	65
6.2	Perspectives pour l'implantation, l'opérationnalisation et l'actualisation sur le terrain du Dispositif.....	66
6.2.1	La conception de la démarche.....	66
6.2.2	Ce que nous en disent les expériences des trois régions.....	67
6.2.3	Des portraits : pour quoi et pour qui?.....	69
6.2.4	La participation citoyenne et la mobilisation des communautés dans le Dispositif.....	70
6.3	Est-ce que le Dispositif a favorisé le développement des communautés?.....	71
6.4	Le Dispositif de caractérisation des communautés : une opportunité réfléchiée et planifiée de changement pour la santé publique.....	73
6.4.1	Une pratique novatrice toute en souplesse.....	74
6.4.2	Une vision intégratrice des fonctions de santé publique.....	74

6.4.3	L'importance de la fonction de soutien au développement des communautés.....	75
6.4.4	Partenariat structurel et fonctionnel entre diverses organisations : les défis du réseau de la santé et des services sociaux.....	76
6.4.5	La santé publique et le réseau de la santé et des services sociaux : des acteurs du développement des communautés.....	77
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>79</b>
<b>RÉFÉRENCES.....</b>		<b>81</b>
<b>ANNEXE 1</b>	<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPES D'ACTION AU NIVEAU NATIONAL .....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE 2</b>	<b>UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE 3</b>	<b>UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN CHAUDIÈRE-APPALACHES.....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 4</b>	<b>UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ESTRIE .....</b>	<b>97</b>



## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Types et nombre de territoires et de communautés étudiées .....	13
Tableau 2	Période de collecte des données.....	14
Tableau 3	Les étapes de la démarche de Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue.....	20
Tableau 4	Les étapes de la démarche de caractérisation des communautés locales de Chaudière-Appalaches .....	27
Tableau 5	Les étapes de la démarche du Tableau de bord de l'Estrie .....	36



## LISTE DES FIGURES

Figure 1	Les dimensions de l'évaluation.....	10
Figure 2	La structure du projet pilote Tableau de bord des communautés de l'Abitibi-Témiscamingue.....	18
Figure 3	Le graphique radar de l'indice composite de vitalité (IGV) .....	22
Figure 4	L'échelle de vitalité-vulnérabilité .....	23
Figure 5	La comparaison avec les autres communautés de la MRC (dimension bien-être) .....	23
Figure 6	La structure de la démarche de caractérisation des communautés de Chaudière-Appalaches .....	26
Figure 7	La fleur des potentiels .....	30
Figure 8	La structure du Tableau de bord des communautés de l'Estrie .....	35
Figure 9	Modèles des liens entre les niveaux d'action dans les trois régions étudiées .....	54
Figure 10	La construction de l'intelligence collective .....	64
Figure 11	Logiques d'intervention du projet de caractérisation des communautés locales.....	65



## LISTE DES SIGLES

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue
CDC	Corporation de développement communautaire
CLD	Centre local de développement
CLE	Centre local d'emploi
CLSC	Centre local de services communautaires
CRÉ	Conférence régionale des élus
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DGSP-MSSS	Direction générale de la santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux
DSP	Direction de la santé publique
DSP-MCQ	Direction de la santé publique de la région de la Mauricie-Centre-du-Québec
DSPÉ	Direction de la santé publique et de l'évaluation
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MRC	Municipalité régionale de comté
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OEDC	Observatoire estrien du développement des communautés
SADC	Société d'aide au développement des collectivités



## INTRODUCTION

Dans une perspective de soutien à la stratégie de développement des communautés, l'équipe Surveillance-Évaluation de la Direction de santé publique de la région de la Mauricie-Centre-du-Québec développe un Dispositif participatif de caractérisation des communautés locales (Boisvert, 2007, 2008) alliant la confection de portraits quantitatifs de communautés locales à des exercices locaux de réflexion sur le potentiel de chaque communauté dans une perspective de mise en mouvement des communautés.

Ce Dispositif de caractérisation des communautés est, par la suite, adapté et implanté en premier par l'Estrie, suivie de près par les régions de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Chaudière-Appalaches. À partir d'une volonté exprimée par ces régions d'évaluer leur démarche d'implantation, il est suggéré que les projets d'évaluation soient menés de façon similaire, bien qu'autonome, et qu'une analyse transversale soit réalisée.

Le présent rapport présente les résultats de cette analyse transversale des résultats des trois régions participantes. Il décrit le contexte d'émergence du Dispositif participatif de caractérisation des communautés locales et en définit les grandes lignes (chapitre 1), pose les balises méthodologiques et les principes d'action qui y sont associés (chapitre 2) et décrit l'adaptation que les trois régions étudiées ont fait du Dispositif (chapitre 3). Le rapport expose ensuite les résultats de l'analyse au regard des étapes d'implantation (chapitre 4) et des principes d'action (chapitre 5) et, enfin, dégage des constats portant sur l'ensemble du Dispositif de même que sur son utilité en santé publique (chapitre 6).



# 1 LE DISPOSITIF DE CARACTÉRISATION DES COMMUNAUTÉS

## 1.1 CONTEXTE D'ÉMERGENCE DU DISPOSITIF

Le soutien au développement des communautés se pose de plus en plus comme une stratégie incontournable de la nouvelle santé publique comme le montre l'évolution du discours dans les différents énoncés politiques en matière de santé et de services sociaux (Programme national de santé publique 2003-2012; Politique de santé et de bien-être; PNSP 1997-2002) (Gouvernement du Québec, 2008; 1998; 1997).

Même si les communautés n'ont pas attendu la santé publique pour entreprendre des actions de développement et que les Centres de santé et de services sociaux (CSSS) n'ont pas été à la remorque des politiques pour soutenir les communautés, notamment à travers les pratiques d'organisation communautaire, le développement des communautés met du temps à gagner l'ensemble des façons de faire dans les CSSS et est encore loin de faire l'unanimité. On sent toutefois que cette approche jouit d'une visibilité grandissante : la responsabilité populationnelle amène les CSSS à développer des approches de proximité avec les communautés locales tandis que les municipalités et les MRC doivent apprendre à travailler avec les institutions de leur territoire.

Pour plusieurs institutions cependant, s'engager à travailler avec les communautés représente un défi; elles doivent amorcer un important changement de pratiques pour lequel elles se sentent souvent peu outillées. Leurs besoins de soutien, d'accompagnement, de formation et d'accès à des outils adaptés apparaissent importants.

C'est à cette fin que le ministère de la Santé et des Services sociaux a soutenu certains travaux novateurs conduits dans les régions de façon à les systématiser et les rendre disponibles à l'ensemble du Québec. En 2005, la Direction générale de la santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux (DGSP-MSSS) confie à la Direction de la santé publique de la région de la Mauricie-Centre-du-Québec (DSP-MCQ) le mandat « d'identifier, d'expérimenter et de déployer des indicateurs du développement des communautés pour l'ensemble du Québec », et ce, à partir des travaux menés dans leur région depuis plusieurs années.

Réal Boisvert et ses collaborateurs de l'équipe Surveillance-Évaluation de la DSP-MCQ se mettent alors à l'ouvrage pour concevoir et élaborer le *Dispositif participatif de caractérisation du potentiel des communautés* qui fait l'objet de la présente évaluation. Cet appareillage méthodologique allie méthodes quantitatives et qualitatives. Il permet de dresser une typologie des communautés suivant leur état de développement socio-économique et sociosanitaire tout en faisant remonter, par le biais d'exercices d'appréciation de leur potentiel ou de leur capacité d'agir, les forces pouvant être mises à contribution pour favoriser leur développement (Boisvert, 2007).

D'abord développé dans la région de la Mauricie-Centre-du-Québec, ce Dispositif a été expérimenté à partir de 2009 dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Chaudière-Appalaches et de l'Estrie, lesquelles se sont également engagées dans une évaluation

participative de processus (Simard, 2005). À peu près au même moment, les régions de la Montérégie et de l'Outaouais ont déployé le Dispositif.

## 1.2 LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

On peut définir le développement des communautés comme un « processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local, visant l'amélioration des conditions de vie sur le plan physique, social et économique » (INSPQ, 2002 :16). C'est un mode de développement qui s'inscrit dans une vision globale de la santé, c'est-à-dire une ressource de la vie quotidienne. La santé est liée à la capacité de l'individu d'agir dans la communauté et dans la société auxquelles il appartient. En ce sens, elle dépasse largement la seule absence de maladie. Plus spécifiquement, la santé réfère à « un état de bien-être, présupposant une capacité physique, psychologique et sociale qui permet à une personne d'agir dans son milieu et d'accomplir les rôles qu'elle entend assumer d'une manière acceptable pour elle-même et pour les groupes dont elle fait partie » (INSPQ, 2002 :3). Le développement des communautés est une approche qui vise à agir sur les déterminants sociaux de la santé et à renforcer les capitaux que possède une communauté, qu'il soit humain, économique, écologique, social ou culturel.

Le mot communauté peut prendre plusieurs sens, mais, en développement des communautés, c'est la communauté géographique qui actualise son potentiel de développement. Différente de la communauté d'intérêt (par ex. : une association de locataires ou d'usagers du transport en commun) ou de la communauté d'identité (par ex. : les femmes ou une communauté culturelle), la communauté territoriale locale (Bourque et collab., 2007) se distingue par sa géographie, mais aussi par sa démographie et par son histoire. Qu'elle soit située en milieu urbain, semi-urbain ou rural, ses résidents démontrent habituellement un fort sentiment d'appartenance fondé sur « un certain mode de vie, des croyances [...]; et une dimension institutionnelle, c'est-à-dire un réseau d'organismes qui possèdent un dénominateur commun, soit la participation à l'amélioration de sa communauté » (Doucet et Favreau, 1991 :238). Cette notion de communauté :

« renvoie à un système social structuré de personnes vivant à l'intérieur d'un espace géographique précis (village, ville, quartier, arrondissement). Ces personnes ont une interaction sociale et partagent, entre elles et avec le lieu qu'elles habitent, certaines valeurs communes et des liens psychologiques démontrant ainsi une certaine conscience de leur identité en tant que communauté » (Christenson et collab., 1989 dans INSPQ, 2002 :17).

Une démarche de développement des communautés vise l'amélioration de la qualité de vie des personnes de la communauté afin qu'elles soient en mesure « de participer pleinement à l'établissement et au maintien d'un environnement sain, de s'épanouir dans une communauté qui leur offre plusieurs opportunités sociales et culturelles, et travailler pour pouvoir profiter des avantages de la communauté » (INSPQ, 2002 :17). Nous avons affaire à une approche de développement des communautés lorsque l'objet de l'intervention est la communauté elle-même. L'objectif de l'action est alors le renforcement de la communauté et

de tous ses capitaux. La communauté est donc à la fois l'objet de la démarche de développement et le moyen pour la réaliser.

Cinq principes d'action sous-tendent les interventions de développement des communautés qui conduisent à l'amélioration de la santé : la participation, l'*empowerment*, la concertation et le partenariat, la réduction des inégalités et l'harmonisation et la promotion des politiques publiques favorables à la santé (INSPQ, 2002). Les trois premiers ont été retenus dans le cadre de cette évaluation parce qu'ils font spécifiquement référence au comment-on-travaille-ensemble.

### 1.3 LE DISPOSITIF EN BREF

Le Dispositif de caractérisation du potentiel des communautés imaginé par Réal Boisvert et ses collaborateurs, considéré ici comme le modèle de référence, propose une démarche composée d'un certain nombre d'opérations s'appuyant sur l'idée que le développement d'une communauté a plus de chance de succès s'il repose sur l'intelligence collective, c'est-à-dire sur des connaissances, tant qualitatives que quantitatives, de ses forces, de ses faiblesses et de son potentiel. Ce Dispositif rejoint les valeurs du développement des communautés, notamment parce qu'il n'est pas prescriptif et qu'il laisse toute latitude aux acteurs régionaux, territoriaux ou locaux d'en adapter les étapes « tout en proposant un tronc commun de méthodes et d'indicateurs » (Boisvert et Milette, 2009 :3).

Au début de son implantation en Estrie, le Dispositif était en fait une expérimentation de Réal Boisvert et de son équipe pour la production de portraits de communautés à petite échelle. Par la suite, la fiche de potentiel a été développée et testée, mais comme outil autonome d'animation et de mobilisation d'une communauté (Boisvert, 2008). Le Dispositif n'avait donc pas fait l'objet d'une expérimentation systématique, ni de publications précisant la démarche dans son ensemble.

La **première** opération prévue par le Dispositif est le découpage du territoire en communautés ou espaces vécus plutôt que les traditionnelles unités administratives<sup>1</sup>. Cet exercice est mené par un comité de travail réunissant une quinzaine de personnes familières avec la géographie d'une partie de la ville, de la municipalité ou de la MRC : organisateurs communautaires, policiers, agents d'immeuble, élus, bénévoles, gestionnaires, étudiants, agents de développement. Cette opération se fait à partir des critères suivants :

- tissu social relativement homogène;
- communauté de taille à peu près égale de 2 000 ± 300 habitants en milieu urbain, et la municipalité en milieu rural;
- une trame géographique relativement uniforme qui respecte les frontières naturelles (grandes artères routières, rivières, lignes de transport d'énergie, etc.) (Boisvert, 2007). En milieu rural, les communautés correspondent à la frontière de la municipalité alors qu'en milieu urbain, elles s'établissent à partir d'un certain nombre d'aires de diffusion (îlot

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire les territoires de CSSS ou de CLSC utilisés dans les portraits de santé réalisés par les CSSS ou les aires de diffusion de Statistique Canada.

ou pâté de maisons regroupant entre 400 et 700 personnes), soit la plus petite unité de recensement de Statistique Canada.

La **deuxième** opération consiste à calculer un certain nombre d'indicateurs pour les communautés identifiées à l'étape de la délimitation des communautés. La particularité de ces indicateurs est de combiner des données socio-économiques, sociosanitaires et sociales ce qui met en lumière qu' « à *défavorisation égale* [...], certaines communautés s'en tirent mieux que d'autres [et qu']à l'inverse, certaines communautés favorisées au plan socio-économique n'échappent pas à l'apparition d'une forte proportion de problèmes sociaux » (Boisvert et Millette, 2009 :5). Les communautés peuvent alors être caractérisées en fonction d'une « typologie à sept composantes » : problématiques, vulnérables, avantagées, aisées, moyennes, en émergence et résilientes.

Étant donné que le développement des communautés mise sur les forces du milieu, le Dispositif propose une **troisième** opération qui permet une appréciation du potentiel de la communauté par les « experts » du milieu, c'est-à-dire ceux qui y vivent ou qui interviennent dans celle-ci.

Cette étape se réalise par le biais d'une fiche proposant des énoncés sur des thèmes liés au développement des communautés : sentiment d'appartenance, sécurité, participation à la vie communautaire, etc. Chaque énoncé est jugé par les participants selon les cotes suivantes : totalement en désaccord; plutôt en désaccord; ni en désaccord, ni en accord, plutôt et totalement en accord (échelle de Likert). Une discussion s'engage à partir des résultats, notamment ceux où les opinions sont plus mitigées. L'exercice peut porter sur une seule communauté, mené alors par des gens de la communauté et quelques intervenants y œuvrant. La fiche peut aussi être complétée par plusieurs communautés par un ensemble d'acteurs connaissant le territoire (par exemple pour une ville où l'on retrouve plusieurs communautés) ou dans une communauté statistique regroupant plusieurs municipalités.

La **quatrième** opération repose sur l'idée que les connaissances générées par l'analyse des indicateurs quantitatifs et l'utilisation de la fiche de potentiel sont génératrices de « mobilisation et d'actions concertées », et ce, parce qu'elles sont développées par et pour les acteurs de la communauté avec le soutien d'intervenants communautaires (Boisvert et Millette, 2009 :10). On s'attend donc que les communautés soient alors en mesure de se mettre en mouvement ou de mieux poursuivre une démarche déjà entamée, que ce soit par la réalisation d'un plan d'action ou par des actions ou des projets spécifiques.

En conclusion de ce bref aperçu du modèle de référence, il est à souligner que la participation des acteurs du milieu est requise lors de l'étape concernant la délimitation du territoire des communautés et celle de la fiche de potentiel. En revanche, l'appréciation de l'état de développement des communautés que sont le volet quantitatif et la typologie des communautés est une étape considérée comme relevant d'un travail spécialisé pour lequel la présence des acteurs n'est pas nécessaire.

Par ailleurs, dans son rapport général sur le Dispositif participatif de caractérisation du potentiel des communautés, Boisvert identifie un certain nombre d'atouts à son modèle. Le premier d'entre eux est qu'il fournit aux acteurs du développement des communautés une

information populationnelle concernant leur quartier, leur paroisse, leur unité de voisinage ou leur village. Le second est le pas supplémentaire qu'il permet de faire vers le développement d'une « culture de la donnée » au sein de la pratique du développement des communautés.

Le modèle de référence attire aussi l'attention sur toutes les communautés d'un ensemble donné et non seulement sur les communautés les plus défavorisées, ce qui représente le troisième atout. Le quatrième concerne l'autonomie relative des régions : les concepteurs du modèle de référence visent idéalement à ce qu'il soit approprié collectivement par les personnes concernées par le développement des communautés afin que leur contribution puisse participer à son amélioration.

« À tout événement, réglons la chose : les indicateurs de développement des communautés ne s'implanteront pas sous forme de diktats. Ils seront plutôt l'objet d'une appropriation collective quand les acteurs concernés par leur utilisation auront acquis la certitude qu'ils sont utiles. C'est la conviction qui nous anime à cet instant en invitant les gens concernés à peaufiner le Dispositif, à évaluer sa faisabilité, à expérimenter certains de ses aspects et, cela étant fait, à enclencher son application là où l'intérêt se fait sentir » (Boisvert, 2007 :49).

Trois régions ont expérimenté ce Dispositif en l'ajustant à leurs besoins et aux caractéristiques de leur territoire. C'est cette expérimentation que le présent projet vise à évaluer.



## 2 L'ÉVALUATION DE L'IMPLANTATION DU DISPOSITIF

### 2.1 LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Cette recherche évaluative vise plusieurs objectifs. Le principal est de montrer en quoi le Dispositif participatif de caractérisation du potentiel des communautés, tel qu'adapté dans chaque région, contribue au développement des communautés.

Les objectifs spécifiques, quant à eux, se déclinent en trois points :

- décrire différentes expérimentations régionales du Dispositif (modes d'implantation et composantes techniques; visées spécifiques quant au développement des communautés; forces et faiblesses);
- mettre en évidence les retombées de l'implantation du Dispositif sur les principes du développement des communautés (intersectorialité, participation citoyenne, pouvoir d'agir) à différentes échelles : locale, territoriale et régionale;
- tirer profit des expériences des régions quant à l'utilisation du Dispositif pour soutenir le développement des communautés, de manière à informer les autres régions qui voudraient l'implanter.

### 2.2 LES TROIS DIMENSIONS DE L'ÉVALUATION

L'approche d'évaluation privilégiée dans ce projet se veut participative et centrée sur les processus (Simard, 2006, 2011<sup>2</sup>). Il s'agit d'une approche d'inspiration constructiviste et émancipatoire (Minkler et Wallerstein, 2008) misant sur l'observation, en cours d'action, d'une intervention de développement des communautés sous l'angle des principes qui sous-tendent l'action locale, permettant ainsi de repérer les retombées immédiates du processus en cours. Elle s'appuie également sur un processus constant de réflexion et d'analyse qui favorise une réutilisation immédiate des constats dans l'action (Patton, 2011).

L'évaluation de processus ainsi définie vise à suivre l'évolution des transformations qui s'opèrent, à repérer les changements s'emboîtant les uns aux autres dans une séquence à long terme, qui mènent vers des changements de plus en plus complexes et dont la nature évolue dans le temps. La différence de perspective par rapport aux formes plus habituelles d'évaluation de programme est ici que les changements ne peuvent être définis d'avance pour une mesure répétitive dans le temps, mais uniquement observés en comparaison avec les précédents, pour en comprendre la séquence d'enchaînement. Cette séquence étant intimement liée au contexte spécifique de chaque initiative, elle n'est pas à même d'expliquer comment les processus observés dans un milieu précis pourraient se dérouler ailleurs.

L'évaluation de processus cherche à « penser l'évaluation comme un outil pour soutenir l'action locale » (Simard et collab., 2008 :23; voir aussi par exemple Patton, 2011). En ce sens, elle repose sur le partenariat et la concertation entre tous les acteurs de même que sur

---

<sup>2</sup> Cette approche est soutenue par un outillage méthodologique regroupé dans le document : Sait-on travailler ensemble? Petit guide d'évaluation participation à l'intention des initiatives de développement des communautés (Simard, 2008).

un arrimage étroit avec le processus d'implantation à évaluer. L'évaluation participative, quant à elle, se joue surtout par l'implication des acteurs responsables du Dispositif dans les trois régions dans le processus de recherche.

Par ailleurs, considérant que l'expérimentation du Dispositif implique de nombreux acteurs de niveaux (régional, territorial et local) et de secteurs (santé, développement, emploi, etc.) différents présents de façon variable aux diverses étapes de son implantation, il est apparu nécessaire de s'attarder à tous les niveaux impliqués dans l'implantation du Dispositif afin d'être en mesure d'évaluer les effets de son implantation sur le développement des communautés.

Adaptée au contexte de l'implantation du Dispositif de caractérisation des communautés (projets régionaux et interrégionaux), cette évaluation de processus se structure autour de trois dimensions (figure 1) :

- les principes d'action;
- les étapes du Dispositif;
- les régions et les communautés pilotes.

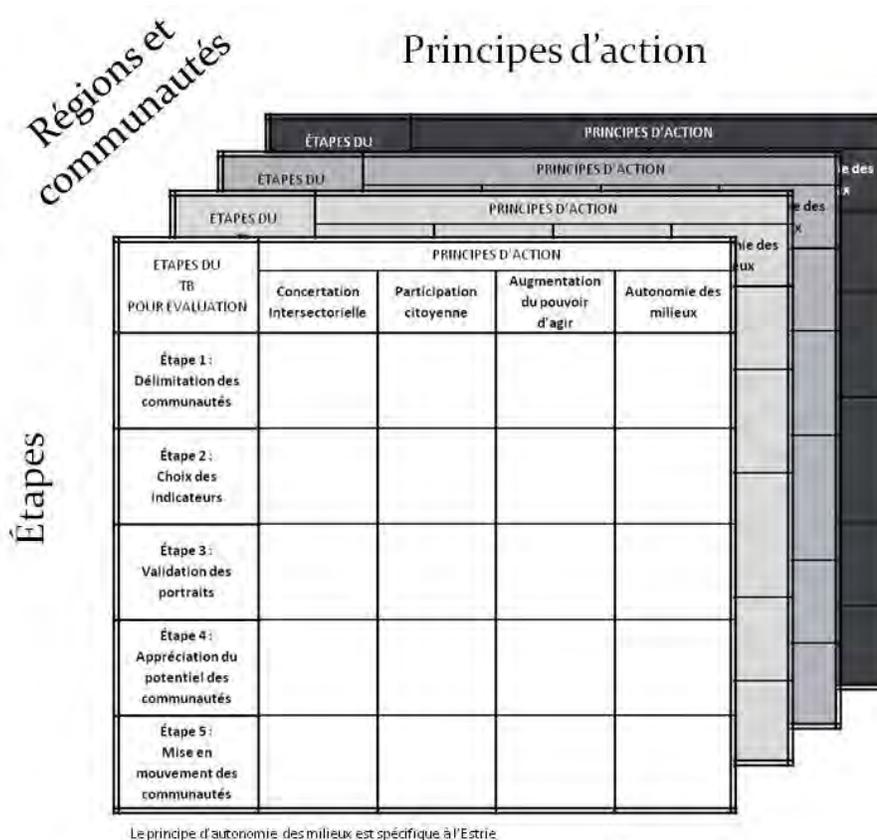


Figure 1 Les dimensions de l'évaluation

### 2.2.1 L'évaluation des principes d'action

L'approche de développement des communautés part de la prémisse qu'en misant sur certains principes d'action, on peut transformer tant les façons de faire et d'être des individus et des communautés que leurs conditions de vie et, ainsi, améliorer leur santé et leur qualité de vie. Les approches de développement des communautés (INSPQ, 2002; Bourque, 2012; Simard, 2005), malgré les nuances et les spécificités propres à chacune, s'articulent toutes autour de principes d'action suivants<sup>3</sup> :

- la participation citoyenne (CDC Longueuil, 2008; Callahan, 2007);
- la concertation intersectorielle (White et collab., 2002; Bilodeau, 2003);
- le renforcement du pouvoir d'agir (Ninacs, 2008; Laverak, 2001; Le Bossé, 2003).

En pratique, ces principes se conjuguent toutefois de différentes façons; telle communauté mettra l'accent sur la participation citoyenne, alors qu'ailleurs l'initiative reposera plus activement sur la concertation entre différents secteurs. Pour capter toute la richesse des processus en cours, l'évaluation a donc tout intérêt à se pencher sur la manière de faire vivre ces principes d'action, sur le « comment-on-travaille-ensemble » propre à chaque démarche, et d'en identifier les retombées.

Dans le cadre de cette évaluation, l'équipe de recherche a donc animé une discussion lors de laquelle les membres du Comité d'évaluation interrégional ont précisé comment, d'après eux, leur projet allait contribuer au développement des communautés de leur région. Cet exercice visait à mettre en lumière les façons dont les responsables et partenaires du Dispositif définissaient la participation citoyenne, la concertation intersectorielle et le renforcement du pouvoir d'agir (*empowerment*) des individus, des organisations et des communautés (voir Annexe 1). Il se voulait également une synthèse des exercices similaires menés dans chaque région.

### 2.2.2 Les étapes à évaluer

Afin de découper le processus en étapes observables pour la collecte de données, il a été décidé que l'évaluation porterait sur les étapes suivantes, inspirées de la proposition initiale du Dispositif de caractérisation du potentiel des communautés :

1. délimitation des communautés;
2. choix des indicateurs;
3. validation des portraits;
4. appréciation du potentiel des communautés;
5. mise en mouvement des communautés.

Ces étapes étaient les mêmes pour les trois devis régionaux d'évaluation. Le Dispositif participatif de caractérisation des communautés locales ne comprend, quant à lui, que les quatre premières étapes (Boisvert, 2007).

---

<sup>3</sup> Même si l'on associe également les questions de politiques publiques et des inégalités sociales aux principes du développement des communautés (INSPQ, 2002), nous nous sommes uniquement attardés aux trois principes portant sur les stratégies d'action.

Il est également à noter que l'étape 2 du Dispositif consiste en la confection des portraits, incluant la première étape du choix des indicateurs et la dernière, la construction d'une typologie. Aux fins d'évaluation, nous n'avons retenu que l'opération « choix des indicateurs », car c'était la seule qui impliquait la participation d'un certain nombre d'acteurs régionaux ou territoriaux.

Toutefois, en dépit de cet ordonnancement commun des étapes aux fins d'évaluation, les régions ont modifié, découpé ou renommé les étapes à leur façon. Malgré ces adaptations régionales, l'analyse a tout de même pu regrouper les données autour de ces cinq étapes. La description des modèles régionaux (chapitre 3) explique la façon de faire de chaque région.

En définitive, il s'agit en fait de voir comment chacune de ces étapes ou de ces opérations de la démarche du Dispositif contribuent au développement des communautés et de quelles façons les principes d'action s'actualisent dans chacune d'entre elles.

### **2.2.3 Les communautés, territoires et régions évalués**

Cette évaluation a été menée dans trois régions du Québec : l'Abitibi-Témiscamingue, la Chaudière-Appalaches et l'Estrie. À partir d'une demande d'évaluation faite par l'Estrie à la chercheuse principale en 2008, cette dernière a sollicité d'autres régions qui s'apprêtaient à implanter le Dispositif pour réaliser une évaluation permettant de mener une analyse transversale des conclusions de plusieurs régions<sup>4</sup>. Le devis de départ comprenait une quatrième région qui s'est par la suite retirée du projet.

Dans chaque région, l'analyse portait sur tous les territoires de municipalité régionale de comté (MRC) ou de centre de santé et de services sociaux (CSSS) et, dans chacun de ces territoires, de manière générale, une seule communauté était retenue pour une analyse plus détaillée (tableau 1). Les régions de l'Estrie et de l'Abitibi-Témiscamingue ont nommé, avec leur assentiment, les communautés étudiées dans leur rapport final, alors que la région de la Chaudière-Appalaches a choisi de ne pas le faire.

---

<sup>4</sup> Comme le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec soutenait à ce moment-là l'implantation du Dispositif, il a accepté de financer la portion interrégionale. Les portions régionales étaient financées par le biais de leur Programme régional de subvention en santé publique.

**Tableau 1 Types et nombre de territoires et de communautés étudiés**

	<b>Abitibi-Témiscamingue</b>	<b>Chaudière-Appalaches</b>	<b>Estrie</b>
<b>Type de territoire à la base de l'implantation (portraits) et de l'évaluation</b>	Par territoire de MRC (5)	Par territoire de MRC ou de CLSC (11)	Par territoire de MRC-CSSS (5) et Sherbrooke
<b>Nombre de communautés d'appartenance ou vécues identifiées</b>	138 (entre 250 et 2000 hab. en milieu rural; entre 450 et 4 000 hab. en milieu urbain)	200 (environ 2000 hab.)	66 (environ 5 000 hab.)
<b>Nombre de communautés étudiées</b>	Projet pilote : 8 communautés dont 6 évaluées (1 par territoire de CSSS)	Projet pilote : 8 communautés dont 6 évaluées (au moins 1 par territoire de CSSS)	Projet pilote : 8 communautés (5 rurales, 3 urbaines), toutes évaluées

## 2.3 L'ANALYSE TRANSVERSALE DES DONNÉES

### 2.3.1 La collecte des données

À quelques variantes près, les données ont été recueillies selon les mêmes méthodes dans chacune des régions. L'opération liée à chaque étape du Dispositif était observée par l'agent de recherche, selon le cas à l'échelle régionale, territoriale ou locale. Elle faisait ensuite l'objet d'un journal de bord, rédigé par ce dernier lors d'une séance de travail avec le ou les responsables des activités, et ce, dans les jours qui suivaient l'activité. Pour les étapes réalisées avant le démarrage de l'évaluation, un journal de bord était également produit, mais de façon rétrospective.

Les données étaient compilées à l'aide de différentes grilles qui regroupaient les informations soit par étape, par principe d'action ou synthétisaient les deux par communauté et permettaient de tirer des constats au fur et à mesure. Ces outils permettaient également de juxtaposer les données recueillies à chaque étape, c'est-à-dire dans chaque journal de bord, de manière à suivre l'évolution du projet, notamment sous l'angle des principes d'action. Chaque région a produit un rapport qui reprend cette structure d'analyse (Tremblay et collab., 2013; Simard et collab., 2012; Simard et Benazera, 2013).

Afin de compléter les données recueillies dans chaque région, notamment en ce qui concerne plus spécifiquement la description et l'analyse des modèles régionaux, des entrevues de groupe ont été réalisées dans chaque région :

- avec le Comité régional d'implantation (deux rencontres dans deux régions et une dans la troisième);
- avec quelques responsables territoriaux de l'implantation du Dispositif.

Les opérations de collecte de données dans les évaluations régionales et l'évaluation interrégionale ont été réalisées entre mars 2009 et juin 2012.

**Tableau 2 Période de collecte des données**

Région	Période de collecte des données
Abitibi-Témiscamingue	Juin 2009 à juin 2011
Chaudière-Appalaches	Mars 2009 à avril 2011
Estrie	Mars 2009 à octobre 2010
Évaluation interrégionale	Juin 2009 à juin 2012

Les données utilisées pour l'analyse transversale des trois régions sont les suivantes :

- les fiches synthèses réalisées pour chaque communauté dans les trois régions;
- les rapports régionaux d'évaluation;
- les entrevues menées dans chaque région;
- les entrevues menées dans les régions aux fins de l'analyse transversale.

### **2.3.2 Les aspects éthiques et les limites de l'étude**

#### **Quelques considérations éthiques**

Dans chacune des évaluations régionales et interrégionales, les méthodes et les outils de collectes de données ont respecté les règles de la recherche qualitative. Le premier projet régional à démarrer, sur lequel les deux autres régions se sont alignées, a reçu l'aval du Comité d'éthique des CSSS de l'Estrie au cours du printemps 2009. Chaque répondant a signé, avec les chercheurs présents, une entente de confidentialité qui leur a été expliquée verbalement après lecture. Dans de rares cas d'observations participantes, il n'a pas été possible de faire signer un formulaire de consentement étant donné le grand nombre de participants. Chaque fois, les observateurs se sont identifiés formellement. Toutes les données compilées ont été traitées de façon confidentielle et les répondants ne pourront d'aucune manière être identifiés dans les productions présentant les résultats, étant simplement désignés par un code connu uniquement des chercheurs.

#### **Les limites de l'étude**

Le facteur temps a été un enjeu constant, non seulement pour l'évaluation, mais surtout pour le déroulement proprement dit de la mise en œuvre du tableau de bord. Comme c'est souvent le cas, l'échéancier de la recherche et celui de l'action n'étaient pas toujours en harmonie, ce qui a mené à des compromis entre les praticiens et les chercheurs, et ce, tant dans chacune des régions que dans l'étude interrégionale. Pour ces raisons, les rapports régionaux ont accusé un certain retard, ce qui a par le fait même retardé la production du présent rapport. Le regard évaluatif sur le Dispositif de caractérisation des communautés proposé ici est toujours pertinent puisqu'il analyse les étapes de démarrage de la démarche, mais n'a pu rendre compte des nombreuses réalisations concrètes qui ont déjà vu le jour au moment de la publication de ce rapport.

Il est aussi important de souligner la complexité de ce projet d'évaluation interrégional qui s'appuyait, en grande partie, sur les données produites par les trois évaluations régionales. Les trois projets ont utilisé le même cadre d'analyse reposant sur les étapes d'implantation du Dispositif et les principes d'action, tels que déterminés dans chaque région. Toutefois,

comme ce sont des équipes distinctes qui ont mené les projets, parfois même avec de nombreux changements d'agents de recherche et qu'elles ont dû s'adapter au modèle spécifique d'implantation dans leur région, les données produites n'étaient pas toujours entièrement comparables, ce qui a rendu l'analyse transversale plus complexe.



## **3 LES MODÈLES RÉGIONAUX**

### **3.1 LE MODÈLE DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE**

#### **3.1.1 Contexte d'émergence du projet et ses objectifs**

À l'été 2008, sous le leadership de la direction de la santé publique, des acteurs en provenance de plusieurs secteurs (éducation, emploi et solidarité sociale, santé et services sociaux, développement régional, universitaire), conscients que leur organisation respective participe d'une manière ou d'une autre au développement des milieux locaux, se rencontrent pour élaborer la mise en place d'un réseau de soutien en développement des communautés. Les objectifs d'un tel réseau sont multiples :

- renforcer la cohérence des interventions des organisations œuvrant auprès des communautés par la mise en réseau des principaux partenaires;
- améliorer la connaissance des communautés afin de mieux éclairer et accompagner leur développement;
- faciliter l'intégration des stratégies et des connaissances en développement des communautés au sein de l'Agence de Santé et des Services sociaux, des Centres de Santé et de Services sociaux et des partenaires d'autres secteurs.

Le Tableau de bord est alors vu comme un outil de connaissance et une démarche d'accompagnement pour soutenir le développement des communautés. Il pourrait contribuer à la planification du développement des communautés et à l'échange des pratiques pour les acteurs régionaux et territoriaux. C'est dans un contexte de structuration d'un réseau de soutien en développement des communautés que sera implanté et expérimenté le Tableau de bord des communautés de l'Abitibi-Témiscamingue, lequel deviendra une de ses composantes majeures.

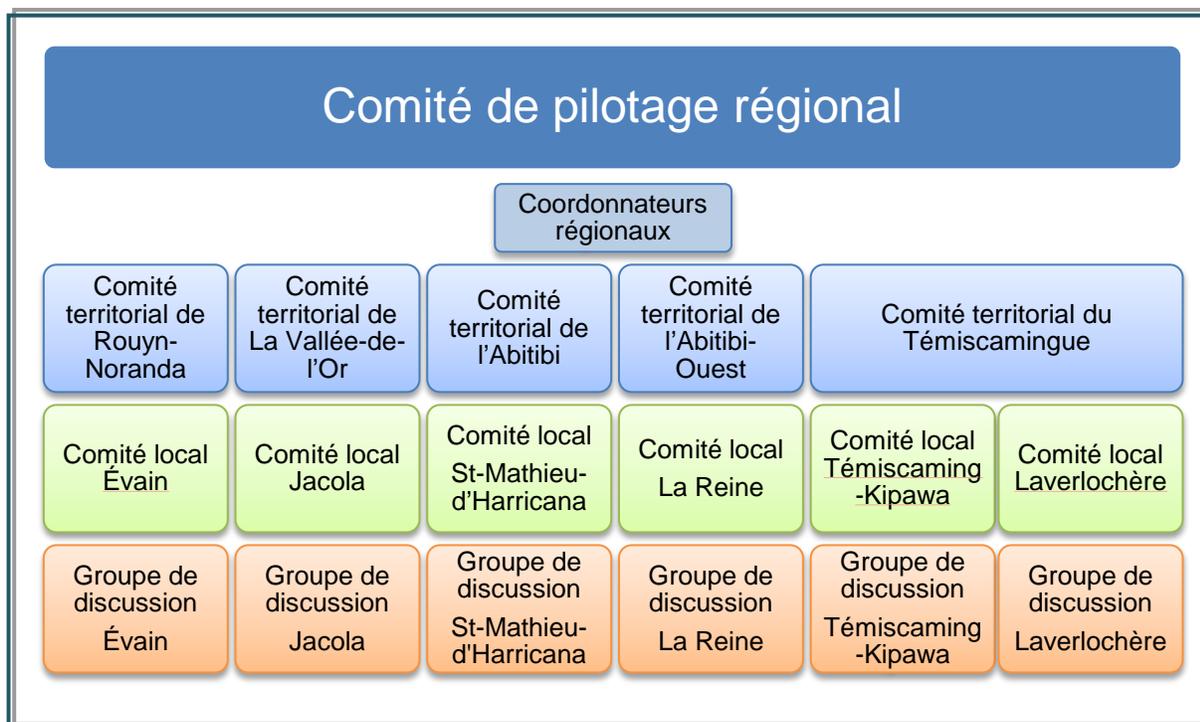
#### **3.1.2 Implantation du projet**

##### **La mobilisation des acteurs régionaux**

Afin de réfléchir aux aspects techniques et scientifiques du Tableau de bord, on convient de former un Comité régional de pilotage composé de plusieurs acteurs du développement<sup>5</sup> (figure 2). Ce Comité aura la responsabilité du devis, des indicateurs, du processus d'implantation et de la supervision du projet. Des partenariats formels s'établissent et un protocole d'entente est signé. En ce qui concerne l'animation de toute la démarche dans les territoires et les communautés, elle a été menée par les deux responsables du développement des communautés à la Direction régionale de santé publique.

---

<sup>5</sup> Le Comité de pilotage est formé des organismes suivants : Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue; Conférence Régionale des Élus de l'Abitibi-Témiscamingue (CRÉ-AT); ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT); Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport; ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale; Agence de la Santé et des Services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue (ASSS-AT); Observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue (OEDC).



**Figure 2 La structure du projet pilote Tableau de bord des communautés de l'Abitibi-Témiscamingue**

### La mobilisation des acteurs territoriaux

Afin de faire atterrir le projet de Tableau de bord dans les territoires, on décide de former des comités territoriaux dont le mandat serait d'implanter et d'expérimenter le projet dans leur milieu (animation, collecte de données, accompagnement, etc.). La région de l'Abitibi-Témiscamingue étant divisée en cinq territoires de MRC<sup>6</sup> (Vallée-de-l'Or, Témiscamingue, Rouyn-Noranda, Abitibi-Ouest et Abitibi), cinq comités territoriaux sont mis en place.

D'emblée, certains acteurs sont identifiés comme partenaires territoriaux interpellés par le Tableau de bord : les centres de santé et de services sociaux (CSSS), les centres locaux de développement (CLD), les centres locaux d'emploi (CLE), le secteur municipal et les commissions scolaires. Dans une finalité d'intéressement et de mobilisation de ces éventuels partenaires autour du Tableau de bord, les coordonnateurs régionaux du projet rencontrent le Comité régional des directeurs de CSSS, la Table des directeurs des CLD, la Table des directeurs de CLE, la Table des préfets de MRC et établissent une correspondance avec les directeurs généraux des commissions scolaires. Le projet est accueilli avec enthousiasme, mais on veut que soient considérées les spécificités territoriales et pris en compte les portraits ou les diagnostics existants. On demande par ailleurs que l'on soit attentif à d'autres démarches semblables sur le territoire.

<sup>6</sup> En Abitibi-Témiscamingue, les MRC correspondent aux territoires de CSSS, sauf dans une MRC où il y a deux CSSS. Il y a donc cinq MRC et six CSSS.

Tout au long de l'automne 2008, les coordonnateurs régionaux parcourent la région de l'Abitibi-Témiscamingue pour présenter le projet de Tableau de bord aux organisateurs communautaires et aux agents de développement préalablement identifiés par les CSSS et les CLD. À la fin de cette tournée, le processus de mobilisation des acteurs territoriaux est très avancé. Dans chaque MRC, un comité territorial est mis sur pied. Ces comités regroupent des acteurs appartenant à des organismes de secteurs diversifiés (CLD, Commission scolaire, SADC, Québec en forme, Regroupement de femmes, Ville, CSSS, etc.).

### **L'implantation du Tableau de bord à l'échelle locale**

À l'échelle locale, le modèle développé suggère la formation, dans chaque communauté volontaire pour expérimenter la démarche du Tableau de bord, d'un comité local de travail dont le mandat est :

- d'identifier et de solliciter des citoyens pour participer au groupe de discussion;
- de planifier les rencontres de celui-ci;
- de participer à l'organisation des données issues de quatre rencontres des groupes de discussion (Tremblay et collab., 2013).

Ces comités locaux sont formés d'acteurs et de citoyens qui connaissent bien leur communauté et les intervenants territoriaux qui les accompagnent ont tous déjà un lien professionnel avec la communauté. Dans le projet pilote, ce sont les coordonnateurs régionaux qui ont animé ces comités puisqu'il s'agissait d'une première exploration d'une démarche en construction.

Le principal rôle de ces comités locaux est de mettre en place, dans chaque communauté, un groupe de discussion composé de citoyens volontaires pour participer aux cinq étapes de la démarche dans leur communauté, ce qui consiste en fait à participer à quatre rencontres d'environ trois heures chacune. Il est prévu que ces exercices mènent le groupe à une meilleure connaissance de leur communauté, de son potentiel et de ses contraintes, à identifier des actions à mettre en place et à les réaliser. Une fois ces quatre opérations terminées, le groupe de discussion peut choisir de devenir un Comité de vigie qui se réunira une ou deux fois par année pour suivre la mise en place des actions visées dans le plan d'action et faire le point sur les nouveaux besoins de la communauté.

#### **3.1.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif**

À partir des opérations prévues dans le Dispositif de caractérisation des communautés locales, les responsables de son implantation en Abitibi-Témiscamingue ont développé un processus assez détaillé (tableau 3), qu'ils ont d'ailleurs systématisé, en fin de parcours, dans une trousse d'outils (Gadoury et collab., 2011). Toutefois, tel qu'indiqué dans la méthodologie, l'analyse s'organisera en fonction des étapes originales, c'est-à-dire que les étapes de la démarche d'Abitibi-Témiscamingue seront traitées dans les sections correspondant aux cinq étapes d'évaluation.

**Tableau 3 Les étapes de la démarche de Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue**

Phases	Étapes réalisées	Étapes étudiées	Niveau de réalisation
<b>Préparation</b>	Exercice 1 : Découpage des communautés	Étape 1 : Délimitation des communautés	Territorial
	Exercice 2 : Choix des indicateurs	Étape 2 : Choix des indicateurs	Régional et territorial
	Exercice 3 : Choix des communautés pilotes	---	Territorial
	Étape 1 : Approche et préparation de la communauté	---	Territorial et comité local
<b>Mieux connaître</b>	Étape 2 : État de situation de la communauté	Étape 3 : Validation des portraits	Communauté
	Étape 3* : Appréciation des potentiels de développement (fiche)	Étape 4 : Appréciation du potentiel des communautés	Communauté
	Étape 4* : Reconnaissance de la capacité d'action locale		Comité local et communauté
<b>Mieux agir</b>	Étape 5* : Identification des situations préoccupantes et des pistes d'action	Étape 5 : Mise en mouvement des communautés	Communauté
	Étape 6* : Organisation de l'action		Communauté
	Étape 7 : Soutien à la mise en action	---	Territorial et communauté
	Étape 8 : Bilan annuel	---	Comité local et communauté

\* Il s'agit des cinq étapes menées avec les groupes de discussion dans les communautés, cinq étapes qui se traduisent par quatre rencontres.

### Étape 1 : La délimitation des communautés

Dans le modèle témiscabibien, le découpage des communautés est conçu comme un exercice préparatoire (numéro 2) à la démarche plutôt qu'une étape en tant que telle.

La taille des communautés locales est établie en fonction de l'appartenance territoriale et de la capacité de mobilisation des citoyens :

- entre 250 à 2000 personnes en milieu rural;
- entre 450 et 4 000 personnes en milieu urbain.

Des territoires statistiques composés de quelques communautés présentant des caractéristiques semblables, c'est-à-dire de secteurs qui possèdent des caractéristiques similaires objectives (par exemple un niveau de revenus assez semblable), sont créés à des

fins statistiques seulement. Ces territoires doivent compter au moins 1 500 personnes. À ces critères de délimitation s'ajoute le respect du tracé de certaines limites :

- celles des aires de diffusion de Statistique Canada (autant que faire se peut);
- celles des MRC actuelles afin de profiter d'un réseau de liens reconnus et fonctionnels à l'échelle locale et d'une disponibilité accrue des données à cette échelle.

### **Étape 2 : Le choix des indicateurs**

Cette étape, posée comme étape 2 dans l'évaluation, est également considérée en A-T comme un exercice préparatoire (numéro 2). À partir des indicateurs du modèle de Boisvert, le Comité régional de pilotage se demandait comment ces indicateurs pouvaient être adaptés en fonction des particularités régionales. Pour l'aider dans sa démarche, le Comité s'est adjoint un professeur de l'UQAT, Augustin Épenda, spécialiste des indicateurs pour caractériser une communauté (Épenda, 2003).

Des discussions avec les comités territoriaux ont mené à l'identification de plus de 100 indicateurs. Après mûre réflexion et consultation des bases de données contenant ce type d'indicateurs par communauté, le Comité de pilotage régional retient finalement 28 indicateurs disponibles à cette échelle, indicateurs qui composeront l'indice global de vitalité des communautés. La collecte et le traitement des données statistiques s'en suivent et la confection des 138 tableaux de bord quantitatifs est réalisée par le personnel du module surveillance, recherche et évaluation de la DSP en 2010 (voir Annexe 2 pour un exemple de portrait).

### **Exercice 3 et étape 1 : Le choix des communautés et la préparation des communautés**

Avant d'arriver plus spécifiquement à la présentation de portraits (étape 3 de l'évaluation), le modèle de l'A-T prévoit deux activités qui consistent, d'une part, à choisir les communautés, avec des façons de sélectionner les communautés pilotes variant d'une MRC à l'autre (exercice 3) et, d'autre part, à prendre contact avec ces communautés, c'est-à-dire former le Comité local et le groupe de discussion (étape 1).

### **Étape 3 : La validation des portraits**

Cette troisième étape de l'évaluation correspond à l'étape 2 du modèle témiscabitiens appelée « État de situation de la communauté ». La présentation des données quantitatives constitue la première des cinq activités prévues dans les communautés avec les groupes de discussion. Il s'agit alors de prendre connaissance du portrait de la communauté et d'en valider les données.

L'équipe régionale de pilotage a développé plusieurs outils visant à faciliter la compréhension des données. Ces dernières sont présentées sous forme de graphiques radar auxquels on associe des couleurs pour illustrer le degré de vitalité-vulnérabilité d'une communauté (figures 3 et 4). Chaque communauté peut également se comparer aux autres de leur MRC (figure 5).

#### Étape 4 : L'appréciation du potentiel des communautés

L'appréciation du potentiel correspond à l'étape 3 de la démarche de cette région. Animée par les coordonnateurs régionaux, cette deuxième opération dans la communauté s'organise autour de la fiche de potentiel proposée par Boisvert (2007), à laquelle on décide d'ajouter 9 énoncés aux 40 prévus à l'origine, de façon à décrire davantage certains aspects du développement local.

Les résultats, compilés en direct à partir d'un chiffrier informatisé, sont présentés sous forme de consensus plus ou moins forts ou faibles, qui sont ensuite débattus par le groupe de discussion.

La particularité de l'Abitibi-Témiscamingue dans son travail avec les communautés est d'avoir ajouté à cette rencontre sur le potentiel une activité nommée « Bruits de fond de la communauté ». Celle-ci consiste à échanger sur la réputation de la communauté, sur les aspects positifs ou négatifs à partir desquels la communauté se démarque des autres communautés et sur les forces présentes et actives pouvant contribuer à son développement.

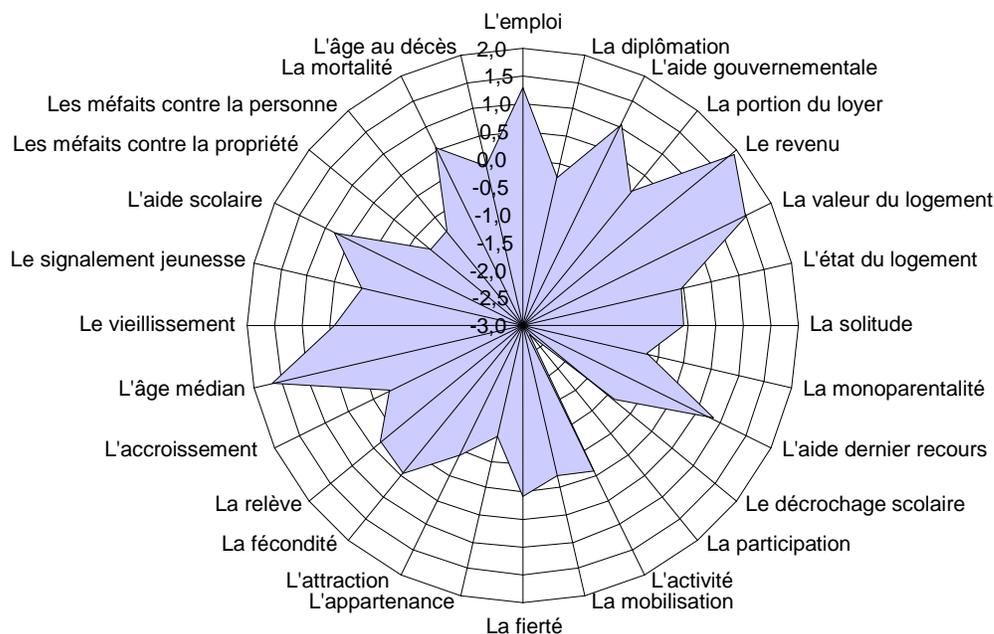


Figure 3 Le graphique radar de l'indice composite de vitalité (IGV)<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ce graphique regroupe l'ensemble des indicateurs formant l'indice composite de vitalité. Ces données ont été standardisées selon une méthode de calcul (Épenda, 2003) tenant compte de la moyenne et de l'écart type, ce qui permet de les distribuer autour de la moyenne (0). Les nombres positifs indiquent que la communauté est au-dessus de la moyenne alors qu'un nombre négatif indique le contraire.

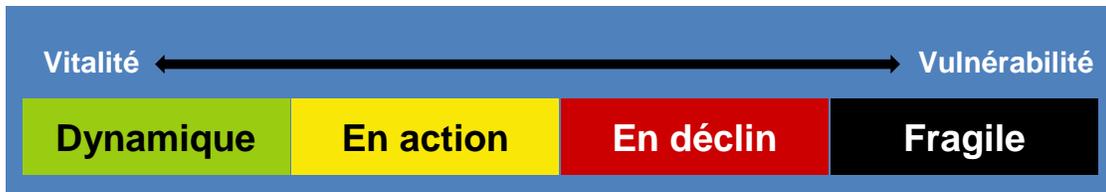


Figure 4 L'échelle de vitalité-vulnérabilité

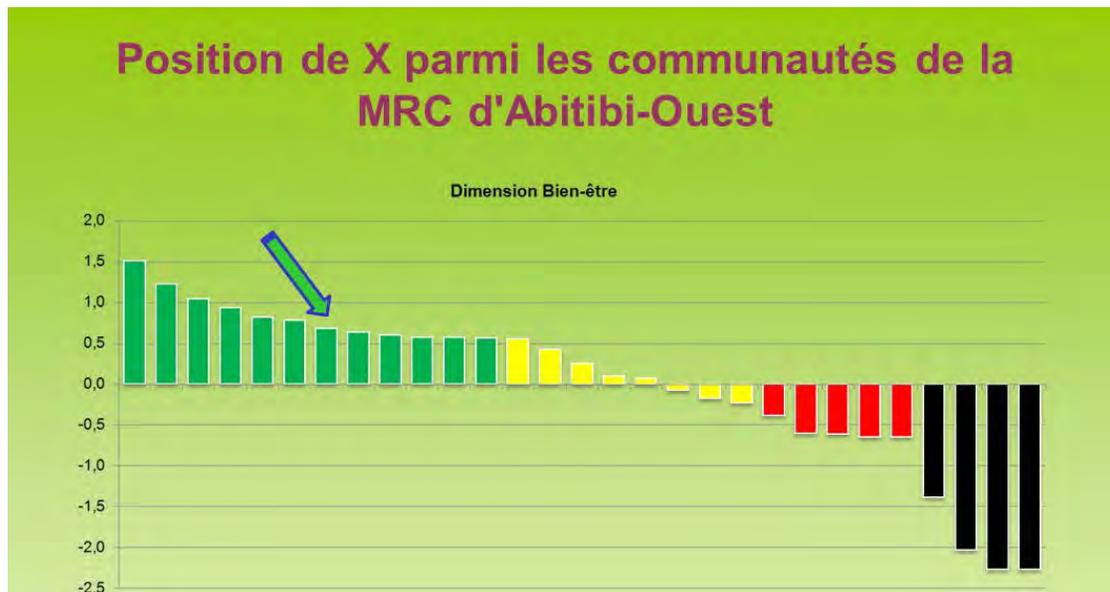


Figure 5 La comparaison avec les autres communautés de la MRC (dimension bien-être)<sup>8</sup>

### Étape 5 : La mise en mouvement des communautés

La mise en mouvement prend forme à travers les étapes 4, 5 et 6 de la démarche de l'Abitibi-Témiscamingue. L'étape 4 nommée Reconnaissance de la capacité d'action locale amène le groupe de discussion à se donner une compréhension commune de la capacité d'agir de la communauté. Il le fait en identifiant ce qui se passe en ce moment dans les organisations de la communauté (projets en cours, projets planifiés et besoins exprimés).

À l'étape 5, le groupe de discussion identifie des situations préoccupantes et des pistes d'action, notamment à partir d'une certaine reconnaissance des faiblesses ou de la vulnérabilité de la communauté et de toutes les connaissances acquises (données quantitatives et qualitatives) lors des rencontres précédentes du groupe.

Une fois l'analyse de la communauté terminée, on passe plus spécifiquement à l'étape 6 qui vise l'organisation de l'action. Cette opération vise, à partir de l'analyse que le groupe de discussion a faite de sa communauté et des pistes d'action qu'il a identifiées, à ébaucher un plan d'action et à répartir le travail, en utilisant les groupes de travail déjà en place dans la

<sup>8</sup> Ce graphique compare les municipalités d'une même MRC relativement à l'indice de bien-être (qui comprend 4 indicateurs). La méthode de calcul est la même que pour la figure 3 (voir note 9).

communauté ou en formant de nouveaux. Les intervenants communautaires (CSSS, CLD, SADC, etc.) soutiennent alors les communautés dans la réalisation des actions prévues au plan d'action.

À la fin de la période d'évaluation, toutes les communautés pilotes avaient des actions en cours. Par ailleurs, la vision de départ de la démarche de Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue étant que toutes les communautés intéressées pourraient faire la même démarche, un certain nombre de mesures ont été mises en place. Le guide d'utilisation du Tableau de bord par les communautés vise à rendre les milieux et les intervenants autonomes dans le déroulement du processus.

### **3.1.4 Regard d'ensemble sur la démarche de Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue**

#### **Les bons coups**

La principale force du modèle développé en Abitibi-Témiscamingue est sans aucun doute le soutien offert aux communautés. Toute la démarche, incluant les portraits, a été pensée et menée avec l'objectif principal d'être au service des communautés et présentée comme une opportunité de changement réfléchi et planifiée. Le fait de mener quatre rencontres avec les communautés a permis de consolider les connaissances et de progresser par une réflexion approfondie sur les actions à mettre en place. Les outils entourant les portraits sont aussi très pédagogiques, conviviaux et attrayants. Ils facilitent l'appropriation des données.

Un autre facteur de réussite est que la démarche ait été menée dans tous les territoires et les communautés par les deux responsables régionaux. Cela a assuré une constance certaine à la démarche et a permis de développer continuellement le savoir-faire des personnes-ressources, tout en faisant œuvre pédagogique auprès des intervenants locaux qui prendraient la relève.

Enfin la présence, à l'échelle régionale, d'un Comité intersectoriel a permis un arrimage avec d'autres démarches sur le territoire et d'assurer que les portraits deviennent des outils communs aux organisations régionales.

#### **Les limites**

Le soutien important accordé aux communautés par les responsables régionaux et territoriaux s'est fait surtout auprès des Comités locaux et des Groupes de discussion. Les Comités locaux travaillent à la formation de Groupes de discussion composés de citoyens et d'acteurs de la communauté, dont le mandat est de participer aux quatre étapes de la démarche dans leur communauté et de mettre en place des actions. Les participants à ces groupes de discussion représentent les principales institutions et groupements du milieu, ce qui favorise la circulation de l'information relative aux actions à entreprendre et à leur arrimage avec celles déjà en cours dans la communauté. Il s'agit donc là d'un nouvel espace de discussion dans la communauté. En même temps, comme on décrit de plus en plus la tendance actuelle à la multiplication des lieux de concertation, on peut se demander s'il aurait été possible d'assoir la démarche sur une structure préexistante. La création d'un

nouveau comité pose aussi la question du leadership et de la gouvernance qui permettra que cette démarche de Tableau de bord se poursuive dans la communauté.

Enfin, le fait qu'au niveau territorial la démarche ait été portée par des comités intersectoriels formés principalement d'intervenants a fait en sorte que les CSSS, à titre d'institutions, n'ont été impliqués dans la démarche que par leur organisateur communautaire. Le Tableau de bord n'a interpellé ni d'autres intervenants ni l'institution dans une perspective de transformation de leurs pratiques pour soutenir davantage le développement des communautés.

## **3.2 LE MODÈLE DE CHAUDIÈRE-APPALACHES**

### **3.2.1 Contexte d'émergence du projet et objectifs**

La mise en œuvre du projet de caractérisation des communautés a bénéficié au départ d'une conjoncture favorable, soit la place grandissante du développement des communautés comme principe transversal aux actions menées par les CSSS de la région et la demande de produire des portraits de santé à une plus petite échelle. Le mandat d'implantation a requis l'implication de l'équipe de Surveillance, recherche et évaluation de la Direction de la santé publique et aussi celle de la responsable du Développement des communautés et lutte à la pauvreté. Cette collaboration était novatrice tout en étant cruciale à l'implantation du Dispositif en raison du maillage nécessaire avec les partenaires du réseau de la santé et des services sociaux de la région.

L'adaptation régionale du modèle de Boisvert par le Comité interne de la Direction de la santé publique et de l'évaluation (DSPÉ) a nécessité la modification et la création de nouveaux outils, ceci afin de faciliter le déroulement de chacune des étapes du projet et l'appropriation de celui-ci par les acteurs de la région. Tout au long de ce processus d'adaptation, les membres de l'équipe ont validé leur démarche et leurs outils auprès de Réal Boisvert. Ce travail d'adaptation s'est fait en concomitance avec la mobilisation des acteurs institutionnels (MAMROT, MSSS, MELS, CRÉ, CSSS, etc.) et la planification des étapes du projet.

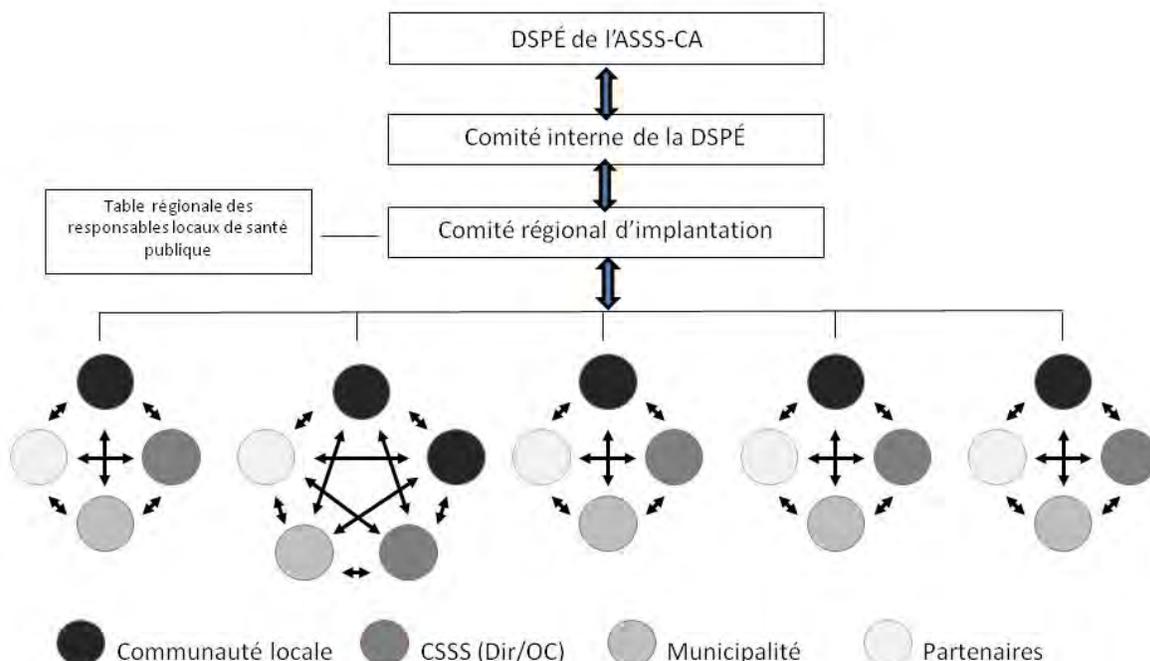
### **3.2.2 Implantation du projet dans les territoires**

#### **Le leadership régional**

L'initiative de l'expérimentation du projet de caractérisation des communautés en Chaudière-Appalaches appartient à la DSPÉ. Puisque ce projet vise principalement à répondre à une demande des responsables locaux de santé publique de centres de santé et de services sociaux (CSSS) d'obtenir des données de santé locale, à la plus petite échelle possible, particulièrement sur les déterminants sociaux de santé et certains aspects de la défavorisation matérielle et sociale, c'est plus spécifiquement l'équipe Surveillance, recherche et évaluation qui en prend le leadership. Rapidement toutefois, la responsable du Développement des communautés et de la lutte à la pauvreté est mise à contribution pour donner une vision plus globale de développement des communautés à cette démarche. Ces deux entités de la DSPÉ forment le Comité interne de la DSPÉ (figure 6).

La mise en œuvre du projet de caractérisation a nécessité l'aval des cinq CSSS de la région. Cette étape a été essentielle car les CSSS devaient désigner et libérer un ou plusieurs organisateurs communautaires par territoire pour participer à cette démarche. Pour ce faire, le Comité interne de la DSPÉ a profité d'un espace de concertation existant, celui de Chaudière-Appalaches en santé (CAS) regroupant des organisateurs communautaires de chaque CSSS, pour présenter le projet et ses objectifs. À la suite de cette rencontre d'avril 2008, le devis du projet de caractérisation a été soumis aux responsables locaux de santé publique des CSSS pour approbation et pour la désignation des organisateurs communautaires qui seraient les porteurs du projet sur leur territoire. Les organisateurs communautaires et les membres du Comité interne de la DSPÉ formaient le Comité régional d'implantation, qui demeure donc principalement un comité sectoriel.

Des membres de cette équipe faisaient également partie, tout comme en Estrie, d'un sous-comité de la Table de concertation nationale de surveillance portant sur les aspects méthodologiques du Dispositif.



**Figure 6 La structure de la démarche de caractérisation des communautés de Chaudière-Appalaches**

### La mobilisation des acteurs territoriaux

Au sein des organisations à l'échelle territoriale, ce sont surtout les CSSS qui ont été impliqués dans la démarche de caractérisation. Comme la demande de portraits émanait d'eux, ils ont été très présents à toutes les étapes.

Par ailleurs, bien que de nombreux acteurs de différents secteurs aient été invités à chacune des étapes (découpage du territoire, choix des indicateurs, diffusion des portraits dans les

territoires), il n'y a pas eu de structure intersectorielle plus formelle créée autour de cette démarche.

### L'implantation du Tableau de bord à l'échelle locale

À l'échelle locale, ce sont les organisateurs communautaires qui avaient à trouver les meilleures stratégies pour accompagner les communautés à partir de l'atelier sur les potentiels. Des outils et une aide à l'animation ont été fournis par le Comité interne à la DSPÉ, mais la tâche de faire des liens avec d'autres démarches déjà en place leur incombait en grande partie. En milieu rural, il y a eu un arrimage plus ou moins étroit avec la tournée du Pacte rural en cours alors qu'en milieu urbain, les liens ont été établis avec une table de concertation existante.

### 3.2.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif

En Chaudière-Appalaches, on a utilisé les mêmes étapes que dans le modèle initial de Boisvert, mais on les a nommées de manière différente pour préciser davantage l'esprit dans lequel le projet était mené (tableau 4).

**Tableau 4 Les étapes de la démarche de caractérisation des communautés locales de Chaudière-Appalaches**

Étapes réalisées	Étapes étudiées	Niveau de réalisation
Étape 1 : Identification des communautés locales	Étape 1 : Délimitation des communautés	Territorial
Étape 2 : Réalisation des portraits des communautés locales	Étape 2 : Choix des indicateurs	Régional
Étape 3 Diffusion des 11 portraits des communautés locales	Étape 3 : Validation des portraits	Local (communauté)
Étape 4 : Ateliers d'appréciation du potentiel	Étape 4 : Appréciation du potentiel des communautés	Local (communauté)
Étape 5 : Mise en mouvement de la communauté locale	Étape 5 : Mise en mouvement des communautés	Local (communauté)

#### Étape 1 : La délimitation des communautés

L'étape de découpage du territoire a été renommée « Identification des communautés locales » pour mettre l'accent sur le fait qu'il s'agissait de délimiter des communautés plutôt que de trouver une nouvelle façon de découper le territoire.

Cette étape a été réalisée dans un très court laps de temps (juin et juillet 2008) en raison des délais nécessaires à l'obtention des statistiques. Cette délimitation de communautés locales s'est effectuée par territoire de MRC, soit 11 territoires au total : Beauce-Sartigan, Nouvelle-Beauce, Les Etchemins, Robert-Cliche, Lotbinière, Bellechasse, Desjardins, Les Chutes-de-la-Chaudière, Montmagny, Appalaches et L'Islet.

Dans chaque MRC, les organisateurs communautaires ont eu la responsabilité d'organiser et d'inviter les acteurs locaux provenant de différents secteurs d'activités tels que les organismes communautaires, le milieu municipal, le milieu scolaire, le corps policier, les organismes en développement et des citoyens impliqués. L'animation de la rencontre a été faite conjointement avec les responsables de projet de l'équipe de DSPÉ. La réalisation de ces ateliers dans un temps aussi court et en période estivale a posé un sérieux défi aux organisateurs communautaires, mais tous ont réussi à le faire.

À partir des cartes illustrant les aires de diffusion<sup>9</sup>, il s'agissait d'identifier les communautés locales en regroupant deux aires de diffusion ou plus pour obtenir des communautés d'au moins 1 000 habitants. En tout, dans l'ensemble de la région :

- neuf rencontres de découpage du territoire en « communautés locales » ont été réalisées;
- 150 acteurs locaux de différents secteurs ont participé à la démarche;
- 200 « communautés locales » d'environ 2 000 habitants ont été identifiées, dont 111 sont majoritairement rurales et 89 majoritairement urbaines.

La délimitation du territoire en milieu urbain a requis une stratégie de mobilisation des acteurs locaux différente de celle des milieux ruraux. Les organisateurs communautaires travaillant en milieu urbain ont misé sur les acteurs présents au sein des tables de concertation de leur territoire. En milieu rural, ils ont plutôt identifié les partenaires par leur appartenance à différentes organisations ou encore par leur implication communautaire.

## Étape 2 : Le choix des indicateurs

Une fois la démarche de découpage réalisée, l'équipe du projet de la DSPÉ a discuté avec les organisateurs communautaires des indicateurs à privilégier dans les portraits. À partir de balises proposées dans le modèle de Boisvert et des demandes formulées dans le cadre des consultations précédant la mise en œuvre du projet, plusieurs discussions ont eu lieu au sein du Comité interne de la DSPÉ et du Comité régional d'implantation. Les indicateurs retenus ont permis d'obtenir des données démographiques, socioéconomiques et sociosanitaires.

Une fois terminé et avant sa diffusion, chacun des portraits a fait l'objet d'une validation auprès des participants à la délimitation des communautés locales du territoire. Ces rencontres ont réuni principalement les participants, mais ont aussi été ouvertes à des acteurs locaux n'ayant pas participé à la démarche. À chaque présentation, le Comité interne de la DSPÉ a présenté le portrait du territoire et discuté de la diffusion des données du portrait. Ces rencontres ont été l'occasion à nouveau de raviver et poursuivre la mobilisation des acteurs impliqués ainsi que de nouveaux acteurs autour du projet de caractérisation. La deuxième étape du projet se finalise avec le dépôt des 11 portraits en septembre 2009. Plus de 1 500 pages ont été rédigées incluant les cartes, les tableaux et l'analyse des données<sup>10</sup> (voir Annexe 3 pour un exemple de portrait).

---

<sup>9</sup> Les aires de diffusion réfèrent à la plus petite unité géographique comptant habituellement de 400 à 700 habitants, et pour laquelle des données du recensement de Statistique Canada sont accessibles. En pratique, certaines communautés locales ont moins de 100 de population, les acteurs locaux considérant, dans l'identification des communautés locales, qu'il était préférable de ne pas y joindre d'autres aires de diffusion.

<sup>10</sup> Garant et Bourassa, 2009 pour la série des 11 portraits.

### **Étape 3 : La validation des portraits**

La diffusion des 11 portraits, troisième étape du Dispositif, s'est échelonnée sur plusieurs mois et a fait l'objet de nombreuses présentations, tant dans le réseau de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches, premier « client » visé par ces portraits au départ, qu'auprès d'autres espaces de concertation régionale où se retrouvent les partenaires institutionnels.

La réception des portraits dans l'ensemble de la région a été, de manière générale, positive et mobilisatrice. Pour les gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux, ces portraits sont devenus rapidement un outil incontournable dans le cadre d'actions intersectorielles, par exemple dans le cadre de l'approche École en santé. Pour les acteurs du milieu (milieu communautaire, municipalité, CLD, etc.) l'appropriation du portrait de leur territoire s'est faite progressivement et en fonction de la mobilisation suscitée par la démarche de caractérisation.

Le Comité interne de la DSPÉ a reçu le prix « Action novatrice » de l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches pour la mise en œuvre du projet de caractérisation et la réalisation des portraits.

### **Étape 4 : L'appréciation du potentiel des communautés**

Parallèlement aux efforts consacrés à la réalisation et à la diffusion des portraits sur chaque territoire, l'équipe de la DSPÉ a débuté la préparation de la quatrième étape, soit les ateliers d'appréciation du potentiel. À l'aide de la fiche développée par Boisvert, mais revue en collaboration avec l'Estrie, on visait à amener les acteurs locaux à réfléchir sur différents potentiels de leur communauté. Cette fiche, tout comme le modèle original, comprend quatre potentiels :

- le potentiel communautaire;
- le potentiel humain;
- le potentiel environnemental;
- le potentiel collectif.

Souhaitant schématiser cette démarche de consultation, l'équipe de la DSPÉ a conçu un schéma (figure 7) pour illustrer les différentes dimensions du potentiel du développement et ainsi offrir un outil d'animation supplémentaire aux organisateurs communautaires. On a retenu la métaphore d'une fleur pour illustrer les potentiels de développement; la communauté étant le terreau fertile pour son émergence et sa croissance. Quant aux pétales, chacun d'eux représente une dimension de son potentiel.

Dans le cadre du processus de consultation et de préparation à cette quatrième étape, certains territoires ont soulevé l'importance d'ajouter un potentiel supplémentaire, soit le potentiel économique. Cette dimension a été soulevée particulièrement dans les territoires où le CLD et les agents ruraux étaient un partenaire important dans le projet de caractérisation en plus d'être déjà impliqués dans un processus de consultation et d'action dans le cadre du Pacte Rural.

Une fois la fiche de potentiel et les outils d'animation prêts, les organisateurs communautaires et leurs partenaires avaient à identifier la ou les communautés où ils seraient expérimentés. Comme il a été souligné précédemment, aux fins de l'évaluation, la fiche devait être expérimentée dans au moins une communauté locale sur chaque territoire de CSSS. Le choix de la communauté et du moment où se tiendrait la consultation a été laissé au soin des organisateurs communautaires, ceux-ci étant bien placés pour connaître les dynamiques des milieux. Un membre de l'équipe d'implantation était disponible pour accompagner et pour soutenir les organisateurs communautaires lors de cette démarche.

### L'atelier d'appréciation du potentiel de développement...

Pour faire fleurir ensemble notre communauté !

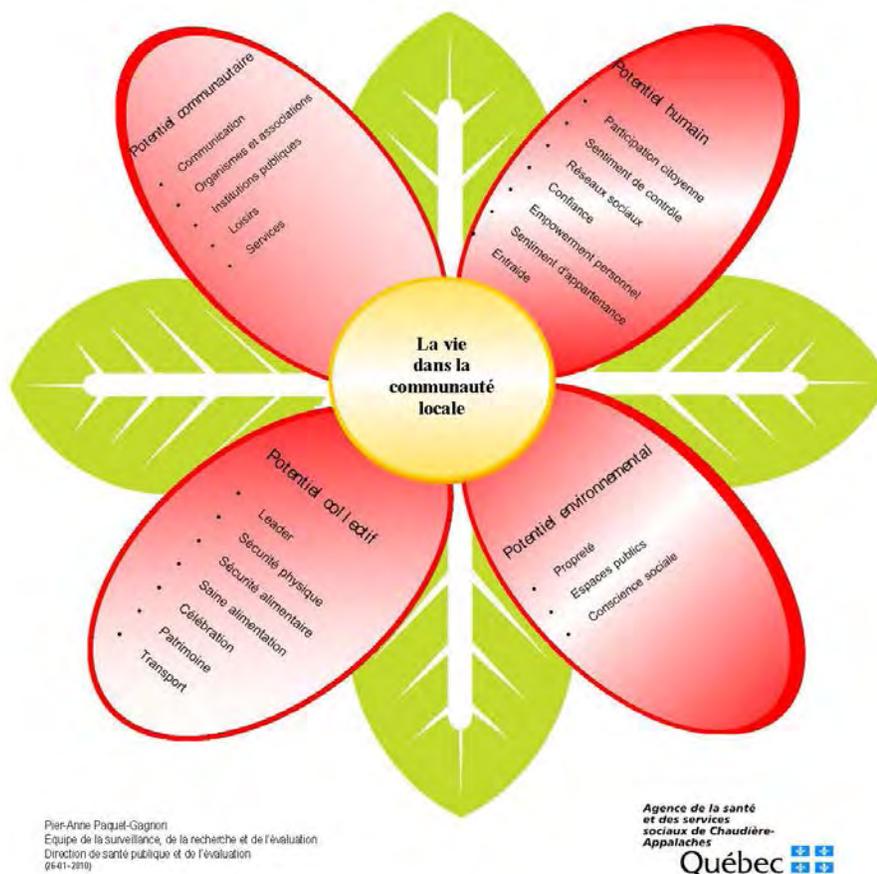


Figure 7 La fleur des potentiels

En milieu rural, les organisateurs communautaires ont ciblé des communautés locales en situation de vulnérabilité ou vivant des problématiques particulières. L'implication et la connaissance du milieu par les organisateurs communautaires et par leurs principaux partenaires (les agents ruraux) ont donc joué un rôle déterminant et mobilisateur pour le déploiement du Dispositif à l'échelle locale.

Seul un territoire, incluant majoritairement des communautés locales urbaines, a misé sur une stratégie de diffusion des portraits du territoire incluant l'expérimentation de la fiche de potentiel. Il s'agissait de se démarquer des présentations habituelles de portraits d'intéresser les participants membres d'une table de concertation à tenir un atelier dans une de leurs communautés locales. Cette stratégie a suscité beaucoup d'intérêt et rejoint des acteurs inhabituels dont, entre autres, le milieu de la pastorale. Les organisateurs communautaires ont laissé le milieu et les espaces de concertation existants sur leur territoire s'approprier les portraits pour ensuite les relancer et vérifier leur intérêt à poursuivre avec la fiche de potentiel.

La discussion autour des résultats de la fiche a été articulée dans certaines communautés locales au plan d'action du CLD, celui-ci découlant d'une consultation précédente, mais en cours de réalisation. Pour les organisateurs communautaires et leurs partenaires, la consultation permettait à la fois de mobiliser la communauté, d'identifier ses potentiels et de faire le point sur le plan d'action existant dans la communauté.

Dans d'autres communautés, des propositions de projet ou d'actions ont été formulées, mobilisant citoyens et acteurs du milieu (bibliothèques communautaires, coopératives d'habitation, accès aux transports et aux services de proximité).

En milieu urbain, la table de concertation ayant sollicité la tenue de la consultation dans la communauté avait un agenda bien précis avec lequel l'organisateur communautaire a su composer tout en s'assurant de ne pas compromettre l'intégrité de la démarche de la fiche.

À partir des projets proposés ou encore des actions prioritaires, les organisateurs communautaires et leurs partenaires locaux ont effectué une planification des suites à donner à l'atelier afin de poursuivre la mise en mouvement de la communauté enclenchée dans le cadre de la consultation.

### **Étape 5 : La mise en mouvement des communautés**

Dans le cadre de la préparation des ateliers d'appréciation du potentiel, les organisateurs communautaires et les partenaires ont réfléchi aux stratégies à privilégier pour soutenir la mobilisation des citoyens et des acteurs locaux autour de cibles de changement. La dynamique des ateliers axée principalement sur les potentiels de développement de la communauté locale pouvait contribuer ainsi à la mise en mouvement en identifiant d'abord ses forces et ses faiblesses pour ensuite discuter des enjeux locaux. Pour les organisateurs communautaires, la mise en mouvement de la communauté était intrinsèque à la démarche enclenchée par la discussion autour des résultats de la fiche de potentiel et des données du portrait. Cette mise en mouvement a pris plusieurs formes.

Dans les communautés locales où le projet de caractérisation était arrimé à la démarche du CLD dans le cadre du Pacte Rural, les organisateurs communautaires ont laissé leur partenaire du CLD faire le pont entre le plan d'action existant ou en devenir et les initiatives proposées. Cet arrimage avec le CLD s'avérait incontournable en raison des moyens financiers dont celui-ci dispose via le Pacte rural. Le soutien des organisateurs communautaires pouvait alors se faire sur un mode d'accompagnement et de réseautage.

Dans une communauté locale où les élus municipaux souhaitaient refaire l'atelier et l'ouvrir à un plus grand nombre de citoyens, la mise en mouvement de la communauté s'est enclenchée avec une discussion autour de la mobilisation citoyenne et de la pertinence d'utiliser l'atelier comme stratégie pour l'atteindre. L'atelier s'est alors conclu sur les moyens à déployer pour tenir un second atelier élargi et pour rejoindre les personnes avec une mobilité réduite.

La tenue des ateliers a aussi amené les citoyens, les acteurs locaux institutionnels et communautaires et les organisateurs communautaires à confronter leurs perceptions autour de notions telles que la pauvreté, la proximité des services ou la cohésion sociale, et ce, à partir de données du portrait et des résultats de la fiche. À l'issue des ateliers, tant les participants que les intervenants avaient perçu positivement la discussion autour du portrait et des potentiels de développement de la communauté. Ils ont tous vu là une opportunité de développer une vision commune de ce qui définit le potentiel de développement d'une communauté, et ce, dans l'optique d'améliorer la santé et le bien-être de la population.

En résumé, la mise en mouvement s'est définie :

- par l'identification de cibles de changement;
- par la mobilisation de citoyens et d'acteurs locaux autour de ces cibles identifiées dans le cadre de l'atelier;
- par une planification et une priorisation des actions à privilégier.

À la fin de la période d'évaluation, la mise en mouvement des communautés locales allait bon train. En milieu rural, des projets étaient en cours de réalisation. En milieu plutôt urbain, la Table de concertation qui menait la démarche cherchait toujours des moyens de rejoindre les citoyens.

Parallèlement à cette mobilisation dans les communautés, les CSSS utilisaient les portraits pour bonifier davantage leurs propres façons de faire. Ils ont également développé des projets particuliers sur leur territoire, toutefois, ces interventions n'ont pas été étudiées dans le cadre de la présente évaluation.

### **3.2.4 Regard d'ensemble sur la démarche de caractérisation des communautés locales de Chaudière-Appalaches**

#### **Les bons coups**

Une des grandes réussites de la démarche mise en place en Chaudière-Appalaches est d'avoir mobilisé les CSSS autour des portraits. Il est vrai que la démarche émanait d'une demande de ceux-ci quant à des portraits de petites communautés, mais ils se sont véritablement appropriés les portraits. Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier toute la mobilisation et les retombées des portraits sur les CSSS.

En ce qui a trait aux actions dans les communautés rurales, il faut souligner les arrimages intéressants que les organisateurs communautaires ont réussi à faire avec la démarche des Pactes ruraux.

## Les limites

Quant aux limites du modèle, elles découlent surtout du caractère sectoriel de la démarche. Si cela a permis une participation active des CSSS, les autres organisations du territoire ont été très peu impliquées dans la démarche si ce n'est à titre d'experts à certaines étapes, par exemple dans l'identification des communautés locales et pour l'acquisition de données.

À l'échelle des territoires, cela a également fait en sorte que le rapprochement avec les autres acteurs du terrain était laissé aux organisateurs communautaires, sans qu'il y ait un soutien des organisations impliquées.

### 3.3 LE MODÈLE ESTRIEN

#### 3.3.1 Contexte d'émergence du projet et objectifs

L'intérêt d'acteurs du milieu pour des portraits de population à petite échelle remonte aux années 1980 où un urbaniste de la ville de Sherbrooke produisait des portraits par unité de voisinage de sa ville. L'autre élément déclencheur a été la tenue, au tournant des années 2000, de plusieurs forums dans les territoires de MRC de la région de l'Estrie sur le développement social. Selon les membres du Comité de suivi, ces forums régionaux et territoriaux ont grandement contribué à créer et à renforcer la synergie entre les acteurs en développement social et développement des communautés de la région. Ils ont favorisé une prise de conscience quant à la multiplicité des acteurs à travailler dans le même territoire dans une perspective de développement. Ce réseautage conduit bientôt à la création de l'Observatoire estrien du développement des communautés.

Juste après le forum de 2004, Réal Boisvert présente ses travaux à une rencontre régionale. On s'y intéresse notamment parce que :

« son Dispositif allait encore plus loin que ce qui se faisait avec les portraits par unité de voisinage. Son modèle permettait de dépasser les portraits de morbidité pour inclure les potentiels de développement des communautés en prenant la mesure de leur dynamisme. Plusieurs organisateurs communautaires de la région étaient très attirés par ce type de démarche » (un organisateur communautaire de l'Estrie).

Ainsi le Tableau de bord des communautés, nom donné au Dispositif de caractérisation des communautés, devient-il le premier projet du nouvel Observatoire. Il est envisagé comme un outil novateur d'aide à la décision à l'échelle locale. Il s'agit également d'une démarche participative destinée à favoriser le développement des communautés en identifiant et en soutenant les forces et le potentiel de celles-ci.

Ce Tableau de bord vise fondamentalement deux objectifs :

- suivre l'évolution des indicateurs de santé et de bien-être de 66 communautés locales (environ 5 000 personnes) d'un recensement à l'autre;
- renforcer les pratiques en développement des communautés grâce à une connaissance plus fine des dynamiques communautaires locales.

Il est donc à la fois un outil de connaissance et une démarche de mobilisation intersectorielle locale, s'inscrivant en continuité d'approches telles l'intelligence territoriale (Noubel, 2004; Bertacchini, 2002) et le développement des communautés (INSPQ, 2002). Le projet est soutenu financièrement par une dizaine de partenaires.

### **3.3.2 Implantation du projet dans les territoires**

#### **La mobilisation des acteurs régionaux**

Pour assurer l'implantation du Tableau de bord, l'OEDC met en place un Comité de mise en œuvre du Tableau de bord (figure 8) qui servira de Comité de pilotage du projet. Dans une approche partenariale largement participative, ce Comité s'approprie le projet de Tableau de bord et en définit les balises à partir de la proposition initiale de Boisvert et des travaux préliminaires de la DSPÉ et de l'OEDC. Il identifie également les difficultés d'opérationnalisation et soutient la recherche de solutions.

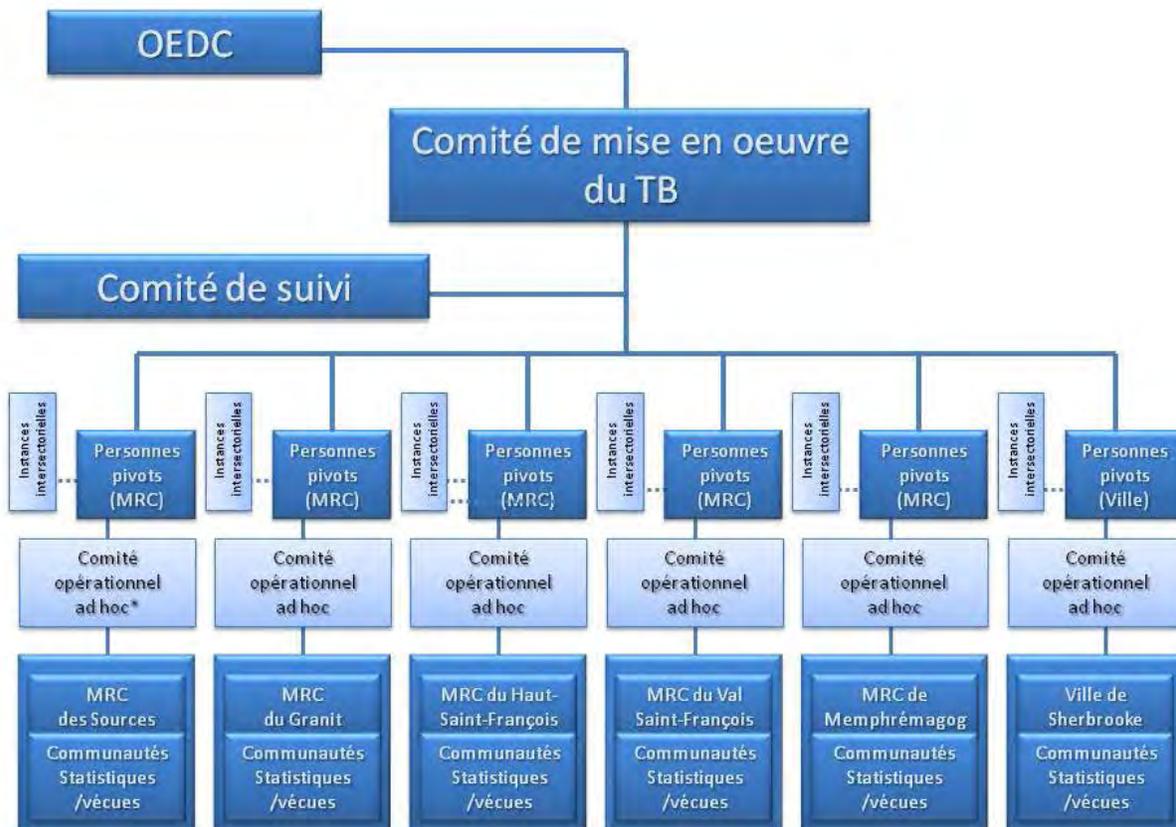
Le Comité de mise en œuvre réunit les deux ou trois personnes pivots désignées dans chaque territoire pour réaliser l'implantation de la démarche du Tableau de bord : soit des organisateurs communautaires de CSSS et des agents de développement d'au moins un organisme partenaire (généralement un agent de développement du CLD ou de la SADC, parfois un représentant de la Ville). Quelques membres du Comité proviennent d'organismes régionaux tels Emploi Québec ou la CRÉE. Le leadership du projet est assumé par l'OEDC, en étroite collaboration avec le CSSS-IUGS de Sherbrooke et par l'équipe connaissance-surveillance et d'évaluation de la DSPÉ.

En lien étroit avec le Comité de mise en œuvre, un Comité régional de suivi est également créé pour soutenir les opérations d'implantation : étapes de la démarche implantation, production des outils et des portraits statistiques, formation des porteurs territoriaux, etc. Le Comité de suivi était formé de responsables de la démarche au CSSS-IUGS et à la DSPÉ et d'une représentante des organismes communautaires.

#### **La mobilisation des acteurs territoriaux**

Les représentants du territoire au sein du Comité de mise en œuvre agissent à titre d'intervenants pivots entre l'échelle régionale et l'échelle du territoire, notamment pour faire circuler les préoccupations du terrain au régional et les expériences des autres territoires et du régional aux acteurs territoriaux (partenaires, décideurs et intervenants). Ils jouent un rôle de « déclencheur » en allant chercher la participation d'autres agents de développement ou d'autres acteurs clés dans le but d'animer et de faire vivre le Tableau de bord dans les communautés locales.

Ce projet s'est construit progressivement et les modalités de collaboration se sont développées en cours de route. Très tôt, l'importance accordée au fait que les acteurs territoriaux aient une possibilité d'adapter l'outil selon les besoins locaux et territoriaux s'est fait sentir. Dans cette perspective, cette implantation est progressivement devenue participative et sur mesure.



**Figure 8 La structure du Tableau de bord des communautés de l'Estrie**

\* Tous les comités opérationnels ad hoc incluaient les intervenants pivots, mais étaient à composition variable selon les territoires et selon les étapes. L'implantation du Tableau de bord à l'échelle locale

Lors du découpage du territoire (étape 1), la décision de retenir des communautés locales de 5 000 habitants a fait en sorte que ces communautés « statistiques » regroupaient parfois plusieurs municipalités. C'est ainsi qu'aux étapes subséquentes prévues pour rejoindre les communautés vécues qui ont une structure leur permettant de se mobiliser (par exemple une municipalité), il a parfois été difficile de rejoindre ces dernières. Par ailleurs, la manière dont était conçu le soutien aux communautés était faite par les personnes pivots, mais aucune directive particulière n'avait été prévue quant aux façons de travailler avec les communautés locales. Les personnes pivots d'un territoire ajustaient leur forme d'accompagnement en fonction du contexte local.

### 3.3.3 Étapes de mise en œuvre du Dispositif

En Estrie, l'implantation de la démarche du Tableau de bord est restée très proche des étapes prévues dans le Dispositif d'origine, si ce n'est que l'activité de réflexion sur le potentiel de la communauté (étape 4 du modèle de Boisvert) a été menée avant la divulgation des portraits quantitatifs, de manière à ne pas fournir d'information pouvant biaiser les discussions (étape 3 du modèle de Boisvert) (tableau 5).

**Tableau 5 Les étapes de la démarche du Tableau de bord de l'Estrie**

Étapes réalisées	Étapes étudiées	Niveau de réalisation
Étape 1 Délimitation des communautés	Étape 1 Délimitation des communautés	Territorial (MRC ou Ville de Sherbrooke)
Étape 2 Choix des indicateurs statistiques et analyse	Étape 2 Choix des indicateurs	Régional
Étape 3 Discussion sur le potentiel de la communauté	Étape 3 Validation des portraits	Local (communautés statistiques ou vécues)
Étape 4 Présentation des portraits dans les communautés	Étape 4 Appréciation du potentiel des communautés	Territorial et local (communautés statistiques ou vécues)
Étape 5 La mise en action des communautés locales	Étape 5 Mise en mouvement des communautés	Local (communauté)

### Étape 1 : La délimitation des communautés

Au printemps 2008, 66 communautés locales d'environ 5 000 personnes (de 1 565 à 6 805 à Sherbrooke et de 1 925 à 10 605 en dehors de Sherbrooke) ont été définies pour l'ensemble de l'Estrie, incluant les cinq communautés d'une MRC s'étant retirée en cours de recherche. En tout, 73 acteurs clés de la région ont participé, dans leur territoire respectif, à cet exercice. Ce chiffre de 5 000 habitants par communauté a été retenu pour des raisons de validité statistique, de disponibilité de données et pour des considérations éthiques. Il a donc fallu parfois regrouper des villages en milieu rural et scinder des quartiers en milieu urbain. Les membres du Comité de mise en œuvre ont entériné ce choix qui est, dans les faits, un compromis, puisqu'une de leurs motivations était d'obtenir les meilleures données statistiques possible à la plus petite échelle possible.

Le travail de délimitation des communautés s'est effectué à l'échelle soit des MRC, soit de la ville de Sherbrooke. Selon les territoires, la délimitation a été menée en une ou plusieurs rencontres qui réunissaient des intervenants et des élus ayant un intérêt professionnel à participer à cet exercice. Les participants, dont la grande majorité connaissait très bien leur milieu, provenaient de nombreux secteurs (CSSS, CLD, CDC, SADC, MRC, etc.).

Dans la plupart des territoires, le groupe de travail responsable de la délimitation a validé ses résultats auprès de quelques acteurs territoriaux (table de concertation, acteurs clés, agents de développement, etc.). Dans deux cas, l'exercice lié au Tableau de bord s'est appuyé sur un découpage préexistant, comme à Sherbrooke où on a modifié certaines des 21 unités de voisinage de la ville-centre (avant la fusion). Ce sont 33 communautés qui ont été identifiées à Sherbrooke et de 3 à 11 communautés dans chacun des territoires de MRC, pour un grand total de 66 communautés.

## Étape 2 : Le choix des indicateurs

La sélection des indicateurs statistiques devant apparaître dans le Tableau de bord a été effectuée lors de trois rencontres du Comité de mise en œuvre du Tableau de bord, à partir d'une liste établie par le Comité de suivi, incluant entre autres celle utilisée par Réal Boisvert. Elle a ensuite été enrichie par des discussions entre des intervenants pivots du Tableau de bord et quelques partenaires territoriaux et régionaux supplémentaires. Au fil des échanges, certaines balises se sont révélées incontournables : il fallait que l'indicateur soit non seulement intéressant (il y en aurait eu des centaines!), mais il fallait également qu'il soit utile pour l'intervention en DC. Il a de plus été décidé de ne garder que des indicateurs disponibles pour l'ensemble de la population de l'Estrie et non pas seulement pour un groupe spécifique (ex. : nombre de puits en milieu rural ou nombre d'îlots de chaleur à Sherbrooke).

Le Comité de mise en œuvre du Tableau de bord a finalement retenu une série de 41 indicateurs (âge de la population, revenu, emploi, logement, etc.) qui, lorsque décortiqués par sous-catégories (groupes d'âge, sexe, etc.) donnaient au total 112 éléments d'information. Il a été décidé de produire également une version abrégée (10 indicateurs et 14 éléments d'information) du Tableau de bord par municipalité, de manière à compenser les limites du regroupement de certains villages au sein des communautés statistiques et à se rapprocher des communautés vécues. Les résultats ont été rendus disponibles sur le site Internet de l'OEDC<sup>11</sup> sous forme de tableaux, de graphiques et de cartes géographiques à diverses échelles (voir Annexe 4 pour un exemple de portrait).

## Étape 3 : L'appréciation du potentiel des communautés (Étape 4 de l'évaluation)

Si les deux premières étapes étaient vues comme des exercices concernant surtout les intervenants et les décideurs à l'échelle du territoire (délimitation) ou de la région (choix des indicateurs), l'étape d'appréciation du potentiel devait permettre de se rapprocher plus spécifiquement des communautés pilotes. Cependant, chaque MRC ayant procédé différemment, le type et la taille des communautés jointes varient d'un territoire à l'autre, de même que les modes d'organisation et le type de personnes invitées à cet exercice.

Il est intéressant ici de noter la diversité des types de communautés où a été réalisée la discussion sur le potentiel : regroupement de municipalités pour atteindre environ 5 000 habitants; territoire d'une municipalité, d'une division administrative de celle-ci (ex. : arrondissement) ou d'une sous-division administrative vécue (ex. : une portion d'un arrondissement). Toutes ces communautés sauf une correspondaient à des communautés « statistiques » du Tableau de bord, telles que produites lors du découpage.

Ces rencontres étaient sous la gouverne des intervenants pivots qui s'entouraient d'autres partenaires territoriaux et locaux. Par ailleurs, le Comité de suivi a soutenu la préparation de ces rencontres et il a été directement impliqué dans l'animation de deux d'entre elles. Pour toutes les rencontres et en fonction des besoins exprimés, le Comité de suivi a soutenu l'appropriation des outils par les intervenants territoriaux.

---

<sup>11</sup> Voir [www.oedc.qc.ca](http://www.oedc.qc.ca)

Cette étape consistait en une discussion sur le potentiel de la communauté. Cette activité était organisée autour de la fiche de potentiel prévue dans le modèle de Boisvert (2007), outil que l'Estrie et Chaudière-Appalaches ont retravaillé pour en préciser certains énoncés, exercice appuyé par Boisvert. L'analyse des résultats en direct lors des rencontres permettait de faire ressortir les forces, les défis, les convergences ou les divergences sur lesquels la discussion s'engageait.

#### **Étape 4 : La validation des portraits**

À partir de cette étape, les activités menées dans les territoires s'écartent du plan de travail initialement prévu. Les intervenants pivots ont rapidement constaté que les partenaires de leur territoire avaient besoin de s'appropriier les données du Tableau de bord avant de les présenter aux communautés. Il s'agissait de susciter leur adhésion afin qu'ils appuient la poursuite de son implantation. C'est pourquoi diverses rencontres (appelées « rencontres des décideurs ») ont été organisées avec les divers décideurs des territoires de MRC, ou de la Ville et des arrondissements en milieu urbain, afin de leur présenter l'OEDC, la démarche du Tableau de bord et les données produites par communauté statistique de leur MRC. Par ailleurs, le besoin des élus et des décideurs de chaque territoire de mieux comprendre l'ensemble de la démarche a amené les responsables à organiser des rencontres de transfert de connaissances appelées « séances de validation des faits saillants ». Enfin, quelques séances régionales d'initiation au Tableau de bord ont été offertes par le Comité de suivi pour favoriser une appropriation plus rapide de ses étapes et de son fonctionnement aux nouveaux intervenants.

Le cas de Sherbrooke est particulier. Le modèle organisationnel de la Ville, avec ses six arrondissements, se révèle fort différent du modèle MRC/municipalités. La diversité des instances, l'envergure et la complexité de la tâche sont autant de défis qui se posent spécifiquement au territoire de Sherbrooke. La démarche s'y est donc organisée par arrondissement où les agents de développement ont commencé un bilan de ce qui s'est passé dans chacun des milieux.

Finalement, à cette étape, au lieu des activités d'appropriation des connaissances et de discussion dans les communautés qui devaient ouvrir la voie à différentes formes de mise en action, ce sont surtout des activités territoriales regroupant des décideurs et des intervenants qui ont pu être observées et analysées.

#### **Étape 5 : La mise en mouvement des communautés**

À la fin de la période de collecte des données (octobre 2010), cette étape cruciale du Tableau de bord n'avait pas encore démarré, sauf dans une municipalité. En effet, la multiplication des rencontres territoriales ayant retardé la tenue des soirées retour (présentation des faits saillants) dans les communautés (étape 4), l'étape plus formelle d'accompagnement des communautés dans une réflexion sur les actions de développement qu'elles veulent entreprendre (étape 5) n'était pas encore enclenchée à la fin de la collecte de données. Néanmoins, des intervenants ont mentionné que certains participants à l'étape d'appréciation du potentiel avaient posé des gestes concrets à la suite des discussions tenues lors de ces activités (création d'une fête de quartier, discussion avec un conseil municipal pour demander des services de bibliothèque, discussion intercomités dans une

municipalité en vue de remplacer un parc-école). Ces quelques commentaires s'appuient sur une dernière rencontre formelle avec les intervenants de chaque territoire qui a permis de dresser un bilan de l'implantation du Tableau de bord et de dégager les perspectives de développement du Tableau de bord dans leur territoire respectif.

En octobre 2010, l'utilisation des données du Tableau de bord était surtout le fait d'organisations, notamment d'instances territoriales. Parallèlement à cela, plusieurs partenaires travaillaient à définir une stratégie d'implantation du Tableau de bord qui viendrait s'arrimer le mieux possible aux autres pratiques de développement territoriales et locales : « On est rendu à se poser la question de comment s'en servir ». En pratique, les territoires n'étaient pas tous rendus au même degré d'implantation. Un seul territoire avait déjà effectué l'appréciation du potentiel de toutes ses communautés locales et avait tenu une soirée retour (présentation des faits saillants) réunissant des citoyens impliqués, des intervenants et des décideurs de tous les villages et villes de la MRC. Les autres territoires se questionnaient sur la façon de faire pour poursuivre la démarche.

À la fin de la période de collecte, soit en octobre 2010, les opérations de réflexion sur le potentiel et la diffusion des portraits étaient en cours. Les personnes pivots étaient toujours en place et soutenaient la réalisation d'actions ou de projets dans les communautés. Par la suite, la démarche se déployait dans 33 autres communautés et un projet de recherche intitulé « Tableau de bord des communautés de l'Estrie : renforcer l'action sur les déterminants sociaux de la santé » démarrait. Les résultats devraient être rendus disponibles en 2014.

### **3.3.4 Regard d'ensemble sur la démarche de Tableau de bord de l'Estrie**

#### **Les bons coups**

La très grande force du Tableau de bord de l'Estrie est d'en avoir fait une démarche éminemment intersectorielle. Le fait que ce soit l'Observatoire estrien du développement des communautés, avec ses quelques 50 partenaires, qui ait porté la démarche a favorisé une définition et une gestion collective de la démarche. L'objectif de soutenir le développement des communautés par cette démarche s'inscrivait d'ailleurs en droite ligne avec la mission même de l'OEDC. De plus, la présence de la Direction de la santé publique et de l'évaluation comme partenaire privilégié de cette démarche a assuré la contribution de l'équipe de surveillance et d'évaluation dans la démarche. Il faut dire que cette équipe était également très présente, tout comme celle de Chaudière-Appalaches, au sein d'un sous-comité de la Table de concertation nationale de surveillance (TCNS) portant sur les aspects méthodologiques du Dispositif.

Il est également important de souligner que cette intersectorialité à l'échelle régionale a également favorisé le travail entre les secteurs au niveau des territoires, notamment entre les organisateurs communautaires et les agents de développement des différentes instances de développement (CLD, SADC, MRC, etc.).

Un autre bon coup de cette démarche est le travail de synthèse des données réalisé par le Comité de suivi. Pour toutes les communautés de l'Estrie, on a mis en évidence des « Faits saillants » à partir des données issues des portraits quantitatifs auxquels s'ajoutaient, pour

les communautés du projet-pilote, des données plus qualitatives, révélées dans le cadre des rencontres de discussions sur le potentiel des communautés. Ces faits saillants constituent la base des données diffusées sur internet par l'OEDC.

### **Les limites**

La plus grande limite rencontrée au cours de la démarche du Tableau de bord a sans aucun doute été la question de la taille des communautés. Étant donné le double objectif de soutenir le développement des communautés et de fournir des données valables sur les communautés locales, le Comité de suivi a proposé le découpage en communautés de 5 000 habitants. Si cette décision s'est avérée une décision logique dans la perspective des portraits quantitatifs, il a été plus compliqué de mener l'activité de réflexion sur le potentiel de la communauté puisque l'activité regroupait, en milieu rural, plusieurs municipalités. Toutefois, dans une MRC où l'activité a été réalisée avec une seule municipalité, la réflexion a réussi à mobiliser la communauté. En milieu urbain, ce choix méthodologique n'a pas posé d'effet particulier.

De plus, en Estrie comme en Chaudière-Appalaches, on s'est rendu compte de la plus grande complexité d'intervenir en milieu urbain, où les communautés vécues et leurs citoyens sont plus difficiles à rejoindre.

## 4 ANALYSE COMPARATIVE PAR ÉTAPES

D'abord perçu comme un outil de connaissance et de planification du développement des communautés, le Dispositif de caractérisation a dégagé un espace de discussion pour les acteurs et les intervenants régionaux et territoriaux sur leurs pratiques de soutien au développement des communautés. Le caractère flexible du Dispositif a permis à chacune des régions participantes d'y apporter sa couleur et de questionner les contours proposés à chaque étape de son implantation.

Le modèle proposé par Boisvert prévoyait quatre étapes avant la mise en mouvement des communautés. La présentation des modèles régionaux a montré comment chacun des projets a modifié l'intitulé ou la séquence de certaines étapes ou encore ajouté certaines sous-étapes. Néanmoins chaque projet a réalisé le découpage du territoire et l'identification des communautés locales, des portraits de communautés locales, la diffusion des portraits des communautés locales et les ateliers d'appréciation du potentiel. À l'issue de ces étapes, on souhaitait que les communautés puissent réaliser des actions de développement.

De nombreux constats se dégagent de l'analyse comparative de chacun des projets, et ce, à chacune des étapes du Dispositif. Les voici, suivis, à la fin du chapitre, d'une synthèse des conditions gagnantes.

### 4.1 ÉTAPE 1 : LA DÉLIMITATION DES COMMUNAUTÉS

Le modèle initial de Boisvert prévoyait le découpage du territoire de manière à identifier des communautés vécues. Il s'agissait de communautés assez petites pour qu'il y ait un sentiment d'appartenance, tout en étant assez grandes pour que les données statistiques soient disponibles et valables. Ces communautés devaient être autour de 3 000 habitants en milieu urbain ou des municipalités en milieu rural. L'exercice d'identification devait réunir des intervenants, des élus et des décideurs, et des citoyens qui, à l'aide de cartes géographiques, d'information sur le territoire et de leur propre expérience, délimitaient des communautés vécues.

Avant même de procéder à l'organisation de la démarche de délimitation du territoire en communautés vécues, chaque région a constitué un comité responsable de l'implantation du Dispositif. Bien que parfois sectoriels au départ, les comités d'implantation ont su, à travers divers moyens de communication, mobiliser des acteurs de tous les milieux (éducation, municipal, communautaire) afin de solliciter leur participation à la démarche de délimitation du territoire. Ces comités d'implantation ont misé principalement sur l'expérience des intervenants communautaires pour conduire et animer cet exercice. L'Estrie a inscrit quant à elle la démarche de caractérisation au sein d'une instance de concertation existante, soit l'Observatoire estrien du développement des communautés.

Pour la délimitation des communautés, les trois régions ont privilégié comme échelle de territoire celle des MRC. Dans certains cas, la taille des communautés a varié et fait l'objet de plusieurs échanges entre les comités d'implantation et les intervenants communautaires responsables de faire la démarche de délimitation. Plusieurs stratégies ont été privilégiées afin que le résultat de la démarche soit la plus consensuelle et la plus représentative de la

région. Le seul bémol à cette étape-ci a été la faible participation citoyenne. Est-ce que l'échéancier serré ou encore les difficultés liées à leur mobilisation expliqueraient l'absence des citoyens à l'étape du découpage? Ou serait-ce une étape qui fait normalement appel aux « experts » de territoire plutôt qu'aux citoyens? Mais en même temps, comme le modèle pose les citoyens en expert (Boivert, 2008 :12), on pourrait espérer qu'ils soient du moins représentés.

Voici, à partir des trois modèles régionaux étudiés, quelques constats relatifs à la réalisation de cette étape.

En Estrie, le fait d'intégrer le processus de délimitation dans une concertation existante a facilité la démarche. De plus, les organisateurs de tous les territoires ont validé la délimitation réalisée auprès de partenaires n'ayant pas participé aux rencontres de travail, ce qui a permis de peaufiner la délimitation et d'en soulever les enjeux. La mise en commun de l'expertise des personnes connaissant le milieu est ce qui a donné un sens à la démarche.

Un des défis à considérer consiste à bien faire comprendre aux participants à l'exercice du découpage du territoire la pertinence et la finalité de cet exercice et comment il s'inscrit dans la démarche globale du Dispositif. Les trois projets ont souligné l'importance de chercher, tout au long de l'implantation du Dispositif, à réfléchir et à proposer des stratégies d'appropriation par le biais d'outils et d'exercices supplémentaires aux étapes prévues. Il serait utile de définir davantage ces stratégies au tout début de l'implantation du projet; ce qui n'avait pas été prévu initialement par les trois projets qui, il faut le préciser, implantaient tous un Dispositif n'ayant jamais été expérimenté dans son ensemble, dans une démarche continue.

Par exemple, le projet de l'Abitibi-Témiscamingue a réalisé, dans une courte période et une à la suite de l'autre, la démarche de découpage du territoire en communautés vécues, les exercices portant sur le choix des indicateurs et des communautés pilotes, et ce, dans chacun des territoires de CSSS de la région. Le projet a mené de front la démarche de découpage et l'identification d'indicateurs pour la production de portraits et celle de l'identification d'une communauté pilote où seraient expérimentées les étapes subséquentes du Dispositif de caractérisation.

Dans Chaudière-Appalaches, l'étape de la délimitation a dépassé le seul objectif de définir le territoire en communautés vécues. L'exercice de délimitation s'est avéré une étape déterminante pour la mobilisation des acteurs dans chacun des territoires impliqués. Ainsi, le Comité interne de la DSPÉ a balisé la démarche confiée aux organisateurs communautaires qui à leur tour ont misé sur leur reconnaissance et sur leur connaissance des acteurs de leur territoire pour solliciter leur participation à un tel découpage.

L'expérience dans cette région soulève une dimension importante quant aux stratégies différenciées privilégiées par les intervenants communautaires pour mobiliser les acteurs selon que le territoire soit en milieu urbain ou en milieu rural. Ainsi, en milieu urbain les organisateurs communautaires ont misé principalement sur des acteurs siégeant au sein de tables de concertation. En milieu rural, ils ont plutôt identifié les participants en fonction de leur appartenance à différentes organisations du territoire ou de leur implication

communautaire, notamment les agents ruraux qui ont été des partenaires privilégiés de cette démarche. Ces différentes façons de faire n'ont pas été sans conséquence sur l'étape 4 (utilisation de la fiche de potentiel et mise en mouvement de la communauté) du projet de caractérisation, comme il sera démontré ultérieurement.

## **4.2 ÉTAPE 2 : LE CHOIX DES INDICATEURS ET LA RÉALISATION DES PORTRAITS**

La démarche de réalisation des portraits a requis non seulement la délimitation du territoire en communautés vécues, mais aussi l'identification d'indicateurs. Cette opération a été menée par les comités d'implantation et fait l'objet d'échanges et de discussions avec leurs partenaires territoriaux. Pour ce faire, les trois régions avaient comme point de départ la liste proposée par Boisvert (2007), structurée autour de trois composantes : les grands facteurs déterminants (indicateurs socio-économiques); les conséquences sociosanitaires (décès, signalements et incapacités) et les facteurs intermédiaires (participation électorale principalement).

La possibilité d'obtenir des données pour les indicateurs a aussi été un critère déterminant dans la délimitation de la taille des communautés vécues. Ainsi, tout au long de l'étape précédente de délimitation du territoire, les responsables de l'implantation et leurs partenaires territoriaux ont-ils échangé sur les façons d'atteindre un équilibre entre les données demandées par le terrain et les données réellement disponibles et valables à petite échelle.

En Chaudière-Appalaches, les indicateurs retenus comprenaient aussi bien des données démographiques, socio-économiques que de santé et de bien-être. Pour les indicateurs démographiques et socio-économiques, le découpage basé sur les aires de diffusion de Statistique Canada a été privilégié pour faciliter la correspondance avec les données de recensements. L'accessibilité et la non-disponibilité à une échelle aussi fine que les communautés vécues ont cependant limité le choix des indicateurs dits de bien-être.

Par ailleurs, la taille des communautés vécues les plus petites ne permettait pas de diffuser certaines informations, pour cause de confidentialité, réduisant ainsi le nombre d'indicateurs disponibles dans les portraits territoriaux.

En Estrie et Abitibi-Témiscamingue, les indicateurs retenus à partir de la liste proposée par Boisvert ont été choisis et bonifiés en ayant pour guide leur disponibilité pour l'ensemble de la population de la région.

En Estrie, une autre dimension a été centrale au choix des indicateurs, soit leur pertinence pour l'intervention en DC. Pour les porteurs du projet, l'intérêt de l'exercice de choix des indicateurs est d'avoir créé un espace de rencontre entre les savoirs scientifiques, soit les connaissances méthodologiques relatives aux données quantitatives, notamment les savoirs expérimentaux du terrain qui permettaient de suggérer des indicateurs utiles à l'action (Simard et collab., 2012).

Une fois l'opération de rédaction des portraits terminée, des démarches de validation des portraits ont été réalisées auprès des partenaires régionaux, et une planification de leur

diffusion a été discutée afin de réaliser les étapes subséquentes, spécifiquement la tenue des ateliers d'appréciation du potentiel des communautés.

### **4.3 ÉTAPE 3 : LA VALIDATION DES PORTRAITS**

À cette étape, plusieurs stratégies de diffusion des portraits ont été mises de l'avant tout en étant souvent partie intégrante des étapes subséquentes. Plus spécifiquement, l'objectif premier des portraits était défini dans le Dispositif comme « une bougie d'allumage » pour soutenir les communautés qui veulent agir sur leur développement. Cette étape visait par le fait même à susciter au sein des communautés le désir de poursuivre en expérimentant la fiche d'appréciation du potentiel.

En Abitibi-Témiscamingue, la présentation des portraits s'est articulée aux démarches de mobilisation des partenaires et des communautés afin que la présentation d'un état de situation statistique sur leur territoire et leurs communautés crée un nouvel espace de discussion ouvert aux citoyens.

En Chaudière-Appalaches, le Comité régional d'implantation a misé sur une stratégie en trois temps, soit une présentation des portraits à l'échelle des MRC, des CSSS et des communautés vécues. Échelonnée sur plusieurs mois, la validation de chacun des portraits a été menée non seulement auprès des acteurs ayant participé à l'identification des communautés locales dans ce territoire, mais également auprès d'autres acteurs locaux intéressés par la démarche. Lors de ces rencontres, le Comité régional d'implantation présentait le portrait du territoire et discutait de la diffusion des données du portrait. Ces rencontres ont aussi été l'occasion de raviver et de poursuivre la mobilisation des acteurs impliqués autour du projet de caractérisation ainsi que d'intéresser de nouveaux acteurs.

En Estrie, les activités de diffusion des portraits ont amené le Comité de suivi à réfléchir à l'importance que les données produites fassent l'objet d'une appropriation non seulement par leurs partenaires territoriaux, mais également par les élus et décideurs de chaque territoire. Ils s'agissaient de susciter leur adhésion afin qu'ils appuient les étapes subséquentes du Dispositif, particulièrement l'accompagnement de la mise en mouvement des communautés pilotes. Après la présentation des portraits, plusieurs territoires ont amorcé une réflexion sur les manières d'intégrer la démarche proposée à leurs pratiques de développement local et sur les moyens à déployer pour la réaliser.

Il faut dire que l'appropriation des portraits et la poursuite des étapes du Dispositif posent un défi important aux porteurs du projet dans les territoires, soient les organisateurs communautaires et les autres agents de développement. Pour pallier cette situation, les comités régionaux d'implantation ont développé une série d'outils et animé plusieurs séances d'information pour accompagner et faciliter le travail de diffusion des portraits à l'échelle locale. Ce soutien offert par les comités d'implantation a été souligné comme un facteur décisif et crucial dans la poursuite des étapes subséquentes du Dispositif.

Le travail de vulgarisation et d'appropriation des portraits par les séances de validation visait également, par une sensibilisation d'un grand nombre d'acteurs, à atténuer l'impact que pose le changement des porteurs de dossiers dans les territoires. Les comités régionaux

d'implantation ont ainsi dû répondre à des demandes ponctuelles afin que le projet de caractérisation puisse se poursuivre malgré des contextes et des circonstances en constant changement.

#### **4.4 ÉTAPE 4 : L'APPRÉCIATION DU POTENTIEL DES COMMUNAUTÉS**

La démarche de l'atelier d'appréciation du potentiel visait à réunir des gens du milieu afin de discuter du potentiel de développement de la communauté. Pour ce faire, une fiche d'appréciation du potentiel des communautés avait été produite par Boisvert dont l'objectif premier était de favoriser la discussion à partir d'indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier les forces vives du milieu.

L'expérience des trois régions a montré que c'est à cette étape que la participation citoyenne s'opérationnalise. Le caractère flexible et la démarche de co-construction ont permis de définir les stratégies afin que la mobilisation des communautés puisse se réaliser en utilisant l'atelier d'appréciation du potentiel. Chaque région et territoire a fait preuve de beaucoup de créativité et développé de nouveaux outils d'animation et d'interprétation des résultats de la fiche. La concertation entre les intervenants territoriaux et leurs partenaires a été au cœur de la planification et de l'animation des ateliers sur le potentiel.

L'identification des communautés participantes aux ateliers a été influencée par divers facteurs selon la région et le territoire, soit, une opportunité pour la communauté à la suite de la présentation des portraits territoriaux, une communauté déjà en action, une situation particulière dans la communauté telle qu'une forte cohésion sociale combinée à une forte dévitalisation.

En Abitibi-Témiscamingue, le choix des communautés, mené par les intervenants territoriaux dans chacun de territoires de CSSS, a été réalisé après la délimitation du territoire en communautés vécues et l'identification des indicateurs. Le choix s'est avéré difficile pour une majorité d'intervenants territoriaux, mais tous ont réussi à identifier au moins une communauté, puis à valider l'intérêt de chacune à s'engager dans le projet pilote.

En Estrie, les communautés ont été identifiées, au sein de chaque MRC, par le Comité d'implantation selon les facteurs nommés précédemment. Toutefois, les contraintes de l'évaluation ont exercé une pression sur l'échéancier de réalisation de cette étape, et une confusion s'est installée entre l'évaluation et l'implantation du Dispositif, les deux étant souvent confondues par les intervenants locaux puisqu'on voulait que les rencontres sur le potentiel puissent respecter l'échéancier de l'évaluation. Certains milieux n'étaient pas tout à fait prêts à tenir l'activité. En dépit de ces contraintes de temps et la confusion qui s'en est suivie, l'activité a été perçue par les communautés participantes comme un espace citoyen permettant la création de liens entre les participants et les organisations présentes.

La stratégie d'identification des communautés en Chaudière-Appalaches a reposé principalement sur l'activité de présentation des portraits aux acteurs territoriaux pour susciter leur intérêt et celui des communautés à poursuivre les étapes du Dispositif. L'argument pour convaincre était que l'exercice s'appuyait sur le potentiel de la communauté pour susciter et orienter son développement. Dans chaque territoire, les responsables de la

démarche souhaitaient que ce soit les communautés qui choisissent elles-mêmes de poursuivre tout en considérant que ces communautés devaient répondre à certains critères : identification d'une problématique particulière sur laquelle la communauté veut agir; présence d'une cohésion sociale facilitant la mise en action ou, encore, présence d'une démarche en cours par le biais du Pacte rural, la réflexion sur le potentiel de développement venant, dans le cas de ce territoire, nourrir la démarche enclenchée par le CLD. Une des particularités du projet de Chaudière-Appalaches à cette étape réfère à la différenciation de stratégie d'identification selon que l'on se retrouve en milieu rural ou en milieu urbain. En milieu urbain, la démarche d'identification de la communauté a plutôt été menée auprès d'une table de concertation du territoire, ce qui a compromis la participation citoyenne et limité l'exercice de la fiche à des représentants ou des intervenants d'organismes présents dans la communauté.

Par ailleurs, dans chacune des régions, la préparation, le déroulement et l'animation de la rencontre sur le potentiel organisée dans la communauté ont fait l'objet d'une planification et d'une préparation minutieuse. Les comités d'implantation régionaux et territoriaux y ont joué un rôle de premier plan.

En Abitibi-Témiscamingue, ce sont les responsables régionaux qui ont animé l'activité sur le potentiel, comme d'ailleurs les trois autres rencontres faites dans chaque communauté. En Chaudière-Appalaches, des membres du Comité régional d'implantation ont été présents dans presque chaque communauté où s'est tenu l'atelier de la fiche. En amont, ce Comité a travaillé au développement d'un guide d'animation facilitant l'interprétation des résultats de la fiche. En Estrie, les membres du Comité de suivi étaient présents à titre d'observateurs et ont aidé à l'animation lorsque sollicité.

En fait, pour toutes les régions, le constat fait en Chaudière-Appalaches s'applique bien :

« (...) la fiche d'appréciation du potentiel ne constitue ni une évaluation d'une communauté ni un questionnaire d'enquête, mais un outil qualitatif visant à : donner l'opportunité aux participants de discuter du potentiel de développement de leur communauté; donner un aperçu plausible du potentiel de développement d'une communauté; offrir, à partir du potentiel identifié, des axes d'interventions crédibles et rassembleuses » (Simard et Benazera, 2013).

À la suite des ateliers, étant donné que l'exercice s'adressait à des groupes restreints, plusieurs communautés ont demandé de répéter l'expérience en rejoignant plus de citoyens et de représentants locaux. Pour les comités territoriaux, ce souhait montre le potentiel de la démarche proposée, tout en soulevant le besoin de réfléchir à la manière et aux moyens dont auront besoin les intervenants territoriaux pour poursuivre l'accompagnement. La question du soutien n'avait pas fait encore l'objet d'une réflexion par les comités régionaux d'implantation ni par les établissements auxquels sont rattachés les intervenants territoriaux, en l'occurrence les CSSS, sauf en Abitibi-Témiscamingue où le soutien des communautés a été planifié au tout début de la démarche.

L'analyse de l'étape de l'atelier d'appréciation du potentiel a permis d'identifier le défi que représente le soutien à offrir aux communautés après la priorisation des actions de même

que la pérennisation de la démarche de caractérisation dans leur région respective. Comme on le souligne en Estrie, « cette étape fait apparaître [...] le défi des suites du Tableau de bord, notamment en ce qui a trait à la façon de soutenir les communautés dans leurs projets de développement et aux ressources à prévoir pour assurer cet appui » (Simard et collab., 2012 :51).

Les résultats des ateliers seront abordés dans la prochaine section de ce chapitre portant sur la mise en mouvement des communautés.

#### **4.5 ÉTAPE 5 : LA MISE EN MOUVEMENT DES COMMUNAUTÉS**

Bien que cette étape ne fût pas définie comme telle dans le Dispositif initial, rappelons que l'objectif ultime du Dispositif est de soutenir le développement des communautés locales et la mise en valeur de l'intelligence collective de la communauté et du territoire. La définition de cette étape allait donc de soi pour chaque projet dans la mesure où l'accompagnement des communautés, suite à l'identification de pistes d'action, apparaissait indissociable de la démarche. Pour chacun des projets régionaux, la mise en mouvement des communautés était vue comme la convergence des actions au niveau régional, territorial et local par le biais du Dispositif.

La mise en mouvement s'est développée à divers degrés tout au long de l'implantation du Dispositif par la mobilisation des acteurs concernés et la mise en place d'actions concertées, par la production de données et d'outils de diffusion et d'animation et par la participation citoyenne. Étape transversale à tout le Dispositif, elle culmine avec l'atelier d'appréciation du potentiel, car la mise en mouvement des communautés s'enclenche avec l'identification et la priorisation des cibles d'action dont la communauté se fait porteuse. Il importe de rappeler que c'est à cette étape que l'on peut commencer à voir se dessiner les contours de l'*empowerment* communautaire et de l'*empowerment* individuel.

De manière générale, la période évaluée ne permet pas d'analyser en profondeur les résultats de l'atelier d'appréciation, mais il nous autorise toutefois à souligner que la démarche de la fiche d'appréciation a permis à plusieurs communautés de formuler des actions précises et de faire le pont avec le plan d'action en cours ou en devenir. Plusieurs exemples étudiés confirment la pertinence d'utiliser l'atelier comme stratégie pour stimuler la mobilisation citoyenne.

En Estrie, la période de collecte de données ne leur a pas permis de documenter cette étape de manière systématique dans les communautés. Toutefois, « certaines retombées sont clairement visibles et plusieurs intervenants considèrent maintenant le Tableau de bord comme un outil utile et pertinent dans leur travail auprès des communautés » (Simard et collab., 2012 :57). Une seconde évaluation est en cours pour documenter les actions dans les communautés.

Le projet de l'Abitibi-Témiscamingue a planifié des étapes supplémentaires à celle de l'atelier d'appréciation du potentiel, dans la perspective d'accompagner la mise en mouvement des communautés. Les étapes d'organisation de l'action, de soutien à la mise en action et de bilan annuel (étapes 6, 7 et 8 du modèle de cette région) apparaissaient essentielles pour

soutenir le travail d'identification des cibles d'action par les groupes de discussion. L'étape de l'organisation de l'action se voulait une rencontre supplémentaire qui permet de structurer l'action et de planifier la diffusion des connaissances acquises au reste de la communauté par l'ébauche d'un plan de communication. Elle apparaît également charnière pour solliciter la contribution de nouveaux citoyens ou d'autres groupes à la réalisation d'un plan d'action et pour planifier l'accompagnement des acteurs territoriaux afin de soutenir sa mise en œuvre. Pour ce qui est des deux autres étapes dans les communautés, elles permettent d'identifier les porteurs du projet dans la communauté et les moyens à privilégier. Ce processus a permis l'émergence de projets ou d'actions mises en œuvre par des citoyens seuls ou des organisations locales, d'autres par des groupes accompagnés par les intervenants territoriaux. Les citoyens ont également travaillé à la définition de plans d'action.

#### **4.6 SYNTHÈSE DES CONDITIONS GAGNANTES POUR LA RÉUSSITE DE CHAQUE ÉTAPE**

À partir de l'étude de chacune des démarches menées dans les trois régions étudiées, il est possible de mettre en évidence un certain nombre de conditions gagnantes relatives à chaque étape.

##### **4.6.1 Étape 1 : La délimitation des communautés**

En ce qui concerne le processus de délimitation des communautés, deux facteurs paraissent contribuer au succès de l'opération. Premièrement, il est extrêmement important de bien choisir les personnes qui y participeront à cet exercice. Ces personnes doivent évidemment bien connaître le territoire concerné, mais aussi être bien représentatives de celles qui œuvrent sur le territoire.

Deuxièmement, il est utile que les principaux organismes et institutions du territoire soient représentés, et ce, pour deux raisons :

- il faut qu'ils s'approprient ce découpage et l'utilisent;
- ils sont susceptibles d'avoir déjà fait des exercices semblables qui peuvent servir de point de départ.

Troisièmement, il apparaît utile que le découpage fasse consensus sur le territoire, du moins entre les principaux organismes et institutions, sinon, le découpage restera inutilisé et pourra même mener à des conflits.

Pour ce qui est de la définition même des communautés, il apparaît évident que les exigences relatives à la confection de portraits statistiques ne concordent pas toujours avec les impératifs de l'identification de communautés vécues et de leur mobilisation. À cet égard, on constate qu'il est très important de distinguer les communautés locales avec lesquelles on peut réaliser des activités de mobilisation et de développement des communautés « statistiques » pour lesquelles on peut avoir des données quantitatives.

Si l'on choisit de faire l'exercice formel de délimitation des communautés en fonction des portraits statistiques, il faudra prévoir que les étapes de validation des portraits et de discussion du potentiel, deux étapes qui visent à mobiliser les communautés pour leur développement, se fassent dans des communautés locales vécues (municipalités, quartiers,

etc.). À l'inverse, si le découpage du territoire pour identifier des communautés qui recevront un soutien spécifique pour leur développement, il faut être conscient que certaines données statistiques ne seront pas disponibles à cette échelle et qu'il faudra regrouper certaines de ces communautés pour avoir des données valides.

#### **4.6.2 Étape 2 : Le choix des indicateurs et la réalisation des portraits**

L'étape 2 concerne la confection des portraits. Comme l'évaluation visait à saisir les processus de concertation intersectorielle, de participation citoyenne et d'*empowerment* lié à celle-ci, on ne pouvait observer que l'opération de sélection des indicateurs. Néanmoins, l'évaluation a tout de même permis de mettre en lumière quelques éléments importants concernant les portraits.

Pour ce qui est du choix des indicateurs, toutes les régions sont parties de la liste proposée dans le Dispositif d'origine pour ensuite consulter différentes personnes à l'échelle régionale et territoriale. L'idée était alors d'enrichir la liste existante, mais surtout, de répondre aux besoins des différents acteurs œuvrant en développement et aux communautés elles-mêmes, quant aux données pouvant contribuer à une meilleure connaissance de leur milieu. L'exercice a par ailleurs permis aux personnes consultées, souvent les mêmes personnes qui par la suite ont été associées au Dispositif, de comprendre et de s'approprier les contraintes méthodologiques liées à des portraits quantitatifs en les confrontant aux besoins de données qu'ils pouvaient exprimer. Il semble donc qu'une participation d'acteurs terrain, surtout de « non-spécialistes » des méthodes quantitatives, aux discussions relatives aux indicateurs ait été utile pour tous et devrait être prise en compte dans tout exercice d'implantation du Dispositif.

Par ailleurs, dans la perspective où l'on veut faire du Dispositif une véritable démarche intersectorielle régionale, il est essentiel que les acteurs et institutions d'autres secteurs que ceux du réseau de la santé et des services sociaux soient associés à tout le moins au choix des indicateurs. Le tableau de bord ou les portraits qui en découlent ont ainsi plus de chance de devenir un outil commun.

Quant aux portraits eux-mêmes, même si l'étude ne s'est pas intéressée aux aspects techniques de leur production, il n'en demeure pas moins que certains constats relatifs à ceux-ci ont été mis en évidence.

Dans le modèle original de Boisvert, la réalisation des portraits va de pair avec l'utilisation d'une typologie des communautés. Cette dernière constitue en fait, le cœur même du Dispositif. Or, à ce sujet, chaque région étudiée a procédé de façon distinctive :

- une région n'a pas utilisé de typologie, du moins dans la période évaluée;
- une autre a réalisé une catégorisation de ses communautés telle que prévue dans le modèle initial, mais en utilisant une autre typologie;
- la dernière a réalisé une typologie conçue principalement pour la communauté et non pas comme outil de connaissance et de planification territoriale.

Étant donné cette variété de modes opératoires, les facteurs gagnants varient d'une expérience à l'autre. Comme toute catégorisation des communautés peut mener à des utilisations perverses, par exemple à une coupure de budget ou une démobilisation d'une communauté, il faut s'arrêter à l'utilisation qui en sera faite. À cet égard, on peut penser que les pistes gagnantes seraient de s'assurer, d'une part, que la typologie ne puisse servir à stigmatiser une communauté et, d'autre part, qu'elle ne soit pas uniquement conçue pour alimenter les exercices de planification des institutions, mais aussi, et avant tout pour répondre directement aux besoins des communautés.

Enfin, il s'avère essentiel que les données fournies dans les portraits soient le plus à jour possible et, surtout, qu'ils fassent l'unanimité entre les différents intervenants terrain et leurs organisations de manière à ce que les arrimages terrain soient les plus harmonieuses possible dans les communautés.

#### **4.6.3 Étape 3 : La validation des portraits**

Une fois les portraits complétés, qu'ils soient accompagnés d'une typologie ou non, il s'agit alors de les rendre disponibles aux multiples acteurs du milieu. En fonction de la finalité de la démarche, les portraits peuvent être présentés directement aux communautés, comme base de discussion en vue de réaliser des activités de développement.

L'expérience montre qu'il est tout aussi nécessaire, souvent avant les présentations dans les communautés, de mener des activités de diffusion à l'échelle territoriale. Que ce soit des exercices de validation auprès d'acteurs qui soutiennent les communautés ou d'appropriation auprès d'utilisateurs institutionnels potentiels, ces rencontres se révèlent utiles, voire essentielles. Le développement des communautés se passe évidemment dans les communautés, mais il est important que les différents acteurs du milieu, dont le mandat de soutenir les communautés ou de leur offrir des services, connaissent bien leurs communautés afin de pouvoir mettre en place les conditions nécessaires pour ce faire.

Cependant, quel que soit le lieu de diffusion des portraits, la façon de les présenter constitue une condition gagnante primordiale. En fait, le défi consiste à rendre les données compréhensibles et profitables, par chacun des groupes cibles ou institutions visés. Dans la plupart des modèles étudiés, une attention particulière a été portée à la vulgarisation des portraits, que ce soit en synthétisant les données, en proposant un visuel convivial ou en proposant plusieurs types de support (internet, papier, présentations orales, etc.).

À cet égard, on constate que le soin apporté à choisir le bon véhicule pour rejoindre les différentes personnes et institutions constitue un gage de succès pour une véritable appropriation des données qui puisse mener vers l'action. En fait, il s'agit ici d'une opération essentielle pour le développement d'une intelligence territoriale (voir section 6.1.2).

#### **4.6.4 Étape 4 : L'appréciation du potentiel des communautés**

L'activité de réflexion sur le potentiel de la communauté a été vue, dans toutes les régions, comme un exercice extrêmement stimulant pour les communautés. Elle permet aux acteurs en présence (citoyens, intervenants, élus, etc.) de discuter des forces et des limites du milieu et d'imaginer des actions concrètes à entreprendre. Toutefois, la préparation et l'animation d'une telle activité posent de sérieux défis. À cet égard, plusieurs conditions gagnantes ont pu être identifiées.

L'élément le plus important est sans aucun doute la qualité de l'animation de cette activité. Le défi ici est non seulement de réunir des gens d'une communauté pour discuter de différentes facettes du potentiel de leur communauté, mais aussi de faire des liens entre ces potentiels et d'amener les participants à traduire cette réflexion en motivation à mener des actions concrètes. Il est donc indispensable que cette activité soit animée par des intervenants d'expérience, qui comprennent bien la fiche, sa finalité et sa place dans l'ensemble du Dispositif. Une très bonne préparation est la clé du succès de cette opération.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'appareillage logistique qui accompagne la fiche de potentiel (fichier Excel pour compiler les résultats sur place) n'est pas facile d'utilisation et les animateurs doivent bien en maîtriser le fonctionnement.

Quant à savoir s'il est profitable de jumeler la présentation des portraits quantitatifs à cet exercice sur le potentiel, il semble que les avis soient partagés. Il semble que ces deux volets du Dispositif constituent des activités complètes en soi qui commandent chacun de leur côté beaucoup de temps et un type d'animation spécifique, rendant ainsi difficile la tenue d'un seul événement. Et ce d'autant plus qu'on s'attend à ce que l'activité sur le potentiel permette ou bien l'ébauche d'un plan d'action ou l'identification d'actions à réaliser. Le fait de diffuser les portraits quantitatifs en même temps que l'activité sur le potentiel pourrait venir orienter les discussions principalement sur les données statistiques, alors même qu'on vise à faire ressortir des dimensions complémentaires qui ne sont pas nécessairement prises en compte par les données quantitatives. À la lumière de la présente étude, il semble qu'il soit bénéfique que ces deux activités soient menées consécutivement, lors de rencontres séparées.

#### **4.6.5 Étape 5 : La mise en mouvement des communautés**

Comme soulignée plusieurs fois au cours de ce rapport, la mise en mouvement des communautés n'a pu être observée dans toutes les régions, notamment parce que les premières étapes du Dispositif ont mis plus de temps que prévu à se concrétiser et que des événements particuliers ont ralenti l'implantation de la démarche (H1N1, élections municipales, etc.). Aussi est-il difficile ici d'identifier les conditions gagnantes relatives à ce processus, qui est par ailleurs entier en lui-même, c'est-à-dire qui peut exister par lui-même, sans la mise en place d'un Dispositif comme celui décrit ici. Il faut dire que la mise en mouvement des communautés peut s'amorcer dès le tout début des travaux avec les communautés locales, mais que l'enjeu de la pérennité tient à l'accompagnement qui peut être accordé aux communautés par les différents intervenants communautaires du territoire.

Une façon concrète de répondre à cet impératif peut être tirée de l'expérience de l'Abitibi-Témiscamingue qui a procédé à l'ajout systématique de deux rencontres à la suite de la présentation des portraits et de l'atelier de potentiel de manière à approfondir la connaissance que la communauté a d'elle-même tout en favorisant graduellement l'émergence de projets concrets. Sans que les quatre rencontres prévues dans chaque communauté constituent un modèle absolu à reproduire intégralement, il apparaît qu'un travail structuré et plus soutenu auprès des communautés est susceptible de faciliter l'identification et la mise en œuvre de projets concrets dans un laps de temps relativement court.

La réflexion proposée au chapitre 6 sur l'ensemble du Dispositif met aussi en évidence quelques conditions gagnantes relativement à la mobilisation des communautés, notamment en ce qui a trait à l'accompagnement et au soutien qui doivent être prodigués.

## 5 ANALYSE PAR PRINCIPE

L'expérimentation du Dispositif de caractérisation des communautés a donné lieu, dès le départ, à la mise en place de stratégies de mobilisation et de concertation des partenaires et des communautés, et ce, à chaque étape du Dispositif.

La présentation des étapes du Dispositif de caractérisation a permis d'émettre une série de constats sur le processus d'opérationnalisation du Dispositif dans chaque région. Le présent chapitre fait état des principales leçons tirées de l'expérimentation, en regardant chaque projet sous l'angle des principes d'action du développement des communautés : soit la concertation intersectorielle, l'*empowerment* et la participation citoyenne.

### 5.1 LA CONCERTATION INTERSECTORIELLE : COMMENT SE DOTER D'UNE VISION COMMUNE DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS?

#### 5.1.1 Ce que la littérature dit

La concertation se différencie de la collaboration et du partenariat tout en s'inscrivant en continuité avec l'un et l'autre. Si la collaboration réfère à des relations plus ou moins structurées entre deux organisations en vue de répondre à un besoin spécifique, la concertation, elle, est :

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

Le partenariat, quant à lui, est beaucoup plus formel que la concertation et demande un engagement contractuel menant à une mise en commun de ressources dans un cadre de rapports complémentaires et équitables entre les parties (Bilodeau et coll, 2003). Un partenariat implique une action commune, et il peut émerger d'une concertation.

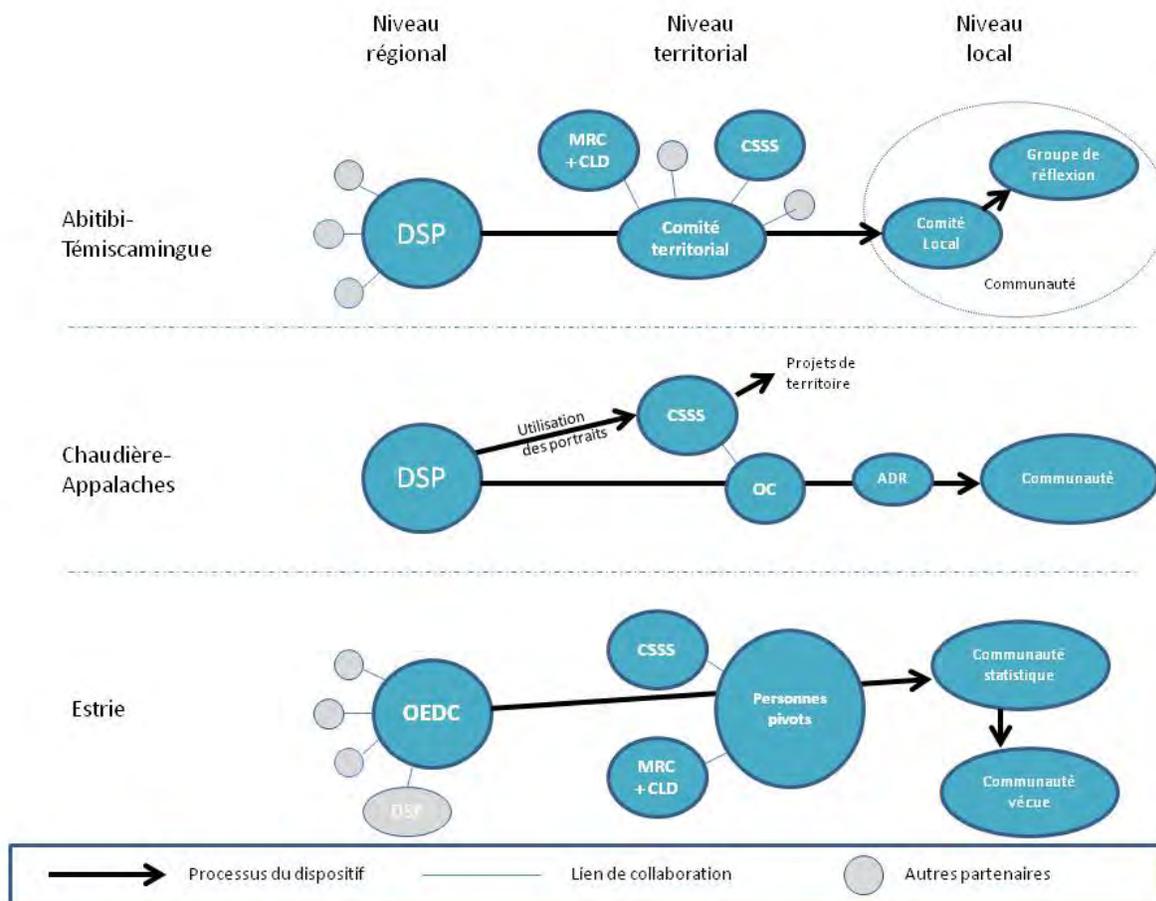
La concertation, tout comme le partenariat, peut être sectorielle ou intersectorielle, par thématique ou par clientèle, et se concrétiser à différentes échelles territoriales.

#### 5.1.2 Ce que l'analyse nous révèle

Porté par différents acteurs dans chaque région, le Dispositif vise à mettre en place les conditions nécessaires à l'établissement d'une vision commune du développement des communautés. C'est pourquoi la concertation intersectorielle est la pierre angulaire du Dispositif puisqu'elle vient soutenir le travail de co-construction nécessaire à chaque étape de son implantation. Le caractère intersectoriel du Dispositif se décline de diverses façons, en fonction particulièrement de la conjugaison de sa structure, des étapes et de l'échelle où ces dernières se jouent (figure 9).

Au niveau régional, l'intersectorialité se réalise principalement dans la façon dont s'organise le leadership autour de l'implantation du Dispositif. Deux régions ont pensé le projet dès le

départ comme une démarche intersectorielle. En Estrie, le projet a été piloté par une instance intersectorielle (OEDC) récemment en place, mais dont ce fût le premier projet collectif. En Abitibi-Témiscamingue, on a formé un Comité intersectoriel pour suivre la démarche, mais ce sont les responsables du développement des communautés de la DSP qui ont animé l'ensemble de la démarche. En Chaudière-Appalaches, le Comité régional d'implantation était exclusivement composé de membres du réseau de la santé et des services sociaux de niveau régional et de CSSS, donc davantage un espace sectoriel de concertation.



**Figure 9 Modèles des liens entre les niveaux d'action dans les trois régions étudiées**

À l'échelle territoriale, les défis de l'intersectorialité sont encore plus marqués. Le Dispositif révèle les limites du travail sectoriel (emploi, santé, éducation). Certaines MRC ont des instances de concertation intersectorielles, mais le passage à des actions communes demeure encore un défi. Dans le Dispositif, l'intersectorialité s'est souvent limitée à un processus de collaboration bicéphale impliquant, d'un côté, les organisateurs communautaires de CSSS et, de l'autre, les agents de développement (MRC, CLD, SADC, etc.). Dans le milieu urbain d'une région en particulier, la présence de tables de concertation (thématique ou territoriale) a permis une concertation plus diversifiée.

En Abitibi-Témiscamingue, on a choisi de former de nouvelles instances de concertation en développement des communautés, les Comités territoriaux, parce que les premières organisations sollicitées (CSSS et CLD) ont jugé qu'aucun lieu de concertation existant ne convenait au déploiement d'actions intersectorielles en développement des communautés. Les étapes de préparation du projet pilote ont permis aux intervenants de se doter, pour une première fois, d'une vision commune de leur territoire et des communautés qui le composent. On a d'ailleurs pu constater, au fil des étapes du projet, que les intervenants impliqués (CSSS et CLD) passaient d'un discours sectoriel à un discours intersectoriel.

En Chaudière-Appalaches, la mobilisation territoriale autour du Dispositif a été centrée autour des CSSS qui ont beaucoup utilisé les portraits pour mener des projets sur leur territoire. Les portraits ont aussi été présentés à différents acteurs du territoire, mais il n'y a pas eu de concertation intersectorielle à cette échelle. Cependant, bien que sectorielle, la concertation au sein du réseau de la santé et des services sociaux a été déterminante non seulement dans la planification du projet, mais aussi dans la mise en place dans les conditions nécessaires à la présence des organisateurs communautaires à toutes les étapes du projet. C'est plutôt au moment des ateliers sur le potentiel que l'arrimage entre les acteurs du développement et ceux de la santé et services sociaux a pu se faire. Et cette appropriation commune de la démarche du Dispositif est allée jusqu'à l'ajout d'une dimension économique dans le modèle de la fleur des potentiels (un cinquième pétale) à la demande d'un CLD.

En Estrie, la démarche était menée au niveau territorial par deux ou trois personnes pivots, organisateurs communautaires et agents de développement, ce qui a permis d'assurer une bonne concertation entre les secteurs du développement et de la santé et services sociaux. Il faut dire que les liens entre ces deux secteurs étaient attachés depuis le niveau régional, par la concertation déjà existante au sein de l'OEDC.

On constate finalement que les espaces intersectoriels à l'échelle territoriale regroupent principalement des acteurs traditionnels du développement alors que d'autres secteurs, par exemple l'éducation ou l'emploi, y sont souvent absents, sauf en Abitibi-Témiscamingue. La démarche a toutefois permis une prise de conscience de la présence ou l'absence d'acteurs-clés dans les activités territoriales ou locales du Dispositif. En fait, c'est surtout à l'étape des ateliers sur le potentiel des communautés, et des étapes subséquentes ajoutées en Abitibi-Témiscamingue, que le travail intersectoriel entre les instances du territoire se manifeste plus précisément en milieu rural, notamment avec le CLD dans le cadre du Pacte Rural. En milieu urbain, l'intersectorialité s'est réalisée, selon les régions, aussi bien par une table intersectorielle existante s'intéressant au processus enclenché par le Dispositif que par les structures de développement existantes (arrondissements, comités de quartier, etc.).

En définitive, on peut voir que le caractère intersectoriel du Dispositif apparaît comme une opportunité intéressante pour davantage intégrer les différentes échelles d'intervention (régionale, territoriale et locale) et les divers secteurs tout en prenant en compte la diversité des milieux et des enjeux. Il constitue par ailleurs un défi, puisque cette rencontre d'intérêts et de visions différentes, voire même divergentes, n'est pas sans poser un sérieux problème d'arrimage quand il s'agit de travailler ensemble concrètement.

Il faut dire également que l'intersectorialité s'est exprimée quasi exclusivement dans un processus de collaboration interorganisationnelle : des actions intersectorielles proprement dites n'avaient pas encore été mises en branle à la fin de la collecte de données.

## **5.2 L'EMPOWERMENT**

### **5.2.1 Ce que la littérature en dit**

L'*empowerment* réfère à la capacité d'agir concrètement et de façon autonome, ainsi qu'au processus pour atteindre cette capacité d'action (Le Bossé, 2003; INSPQ, 2002).

« Il correspond à un point de convergence de philosophies axées sur l'idée que les individus et les collectivités doivent avoir un mot à dire sur les décisions qui les concernent. Il s'agit en fait de l'exercice d'un pouvoir, celui qui permet d'augmenter le degré de contrôle sur soi-même et sur son environnement, et donc d'influencer son propre destin, est central dans un nombre croissant de théories et de pratiques (...) » (Ninacs, 1995 :86).

L'*empowerment* repose sur quatre composantes : la participation (aux débats et aux décisions), la compétence (requis par l'action), l'estime de soi et la conscience critique (Ninacs, 1995). Ninacs (2008) reconnaît trois niveaux de renforcement du pouvoir d'agir : individuel, organisationnel et communautaire, tous formés des mêmes composantes et interreliés (Ninacs, 2003). Le renforcement du pouvoir d'agir n'est pas un processus linéaire puisqu'un individu, à l'instar d'une communauté, peut posséder un haut niveau de pouvoir d'agir et des compétences sur certains aspects de sa vie tout en ayant des lacunes sur d'autres et que tous n'évoluent pas dans le même sens et en même temps.

Un autre modèle d'analyse de l'effet de l'implantation de projets de développement sur le renforcement du pouvoir d'agir des communautés a été proposé par Laverack (2001). Son modèle propose neuf domaines de renforcement du pouvoir d'agir, qui sont autant de zones d'influence permettant aux individus et aux groupes de développer leur communauté et de favoriser le changement social. Ces domaines ne sont pas hiérarchiques, mais servent de guide pour mieux le repérer ou le soutenir :

- amélioration de la participation;
- développement d'un leadership local;
- augmentation des capacités d'analyse des problèmes;
- amélioration des habiletés à se questionner sur les causes;
- construction de structures organisationnelles habilitantes;
- amélioration de la mobilisation des ressources;
- renforcement des liens entre les organisations et entre les individus;
- création de relations équitables avec des agents extérieurs à la communauté;
- accroissement du contrôle sur la gestion des programmes par la communauté (Laverack, 2001).

### 5.2.2 Ce que l'analyse nous révèle

L'analyse des trois expériences d'implantation du Dispositif a mis en lumière les conditions favorables au développement des capacités d'agir des acteurs impliqués dans le projet.

En tenant compte des composantes de l'*empowerment* proposées par Laverack (2001), il appert que les diverses opérations du Dispositif ont permis la mise en place de plusieurs conditions favorisant l'*empowerment* telles qu'une participation d'acteurs de diverses provenances et l'augmentation de leur capacité d'analyse des problèmes, une meilleure mobilisation des ressources et un renforcement des liens, d'une part, entre les organisations et, d'autre part, entre les acteurs au sein d'une communauté.

N'étant pas un processus linéaire où l'on passe d'une composante à une autre pour finalement développer la capacité d'agir, cette dernière requiert néanmoins du temps et des conditions de réalisation qui dépasse la seule implantation du Dispositif de caractérisation.

Sur le plan communautaire, l'*empowerment* suppose une prise en charge par la communauté de son propre développement et des besoins de sa population. Le développement de la capacité d'agir devient alors une question de compétences acquises par l'individu ou par la communauté : compétences à être, à dire, à faire (Pelchat, 2010 :123). Quelques exemples de réalisation permettent de mieux comprendre comment le Dispositif a contribué, dans chacune des régions, au développement de conditions favorables à l'*empowerment* individuel, organisationnel et communautaire.

Dans les trois régions étudiées, un effort constant a été fait par les porteurs du projet, tant à l'intérieur des organisations qu'auprès des communautés, pour que les personnes impliquées s'approprient le processus en offrant des formations ou en créant des outils d'animation facilitant la compréhension du Dispositif. Il faut dire que l'accompagnement soutenu offert par les responsables régionaux a permis une certaine continuité dans le processus tout en favorisant le développement d'une expertise et en soutenant la création d'outils de vulgarisation bien adaptés aux besoins des différents acteurs, et ce, à tous les niveaux.

En Abitibi-Témiscamingue, ce sont les responsables régionaux qui ont animé toutes les rencontres dans les territoires et les communautés, de manière à former les intervenants par l'observation. Pour ce qui est de l'*empowerment* communautaire, il s'est développé surtout autour du Groupe de discussion qui, après les quatre rencontres d'analyse du milieu, a vraisemblablement pu développer une intelligence collective de sa communauté.

En Chaudière-Appalaches, l'*empowerment* a été intimement lié à la mobilisation des acteurs tout au long de la réalisation des étapes. Les porteurs du projet ont travaillé constamment à informer et à répondre aux questions et aux préoccupations des organisateurs communautaires, des gestionnaires de CSSS et des partenaires territoriaux. Des formations et des activités de diffusion ont été organisées en regard du Dispositif et du développement des communautés. En plus de la présence des porteurs régionaux, des outils d'animation et de suivi du projet ont été développés pour faciliter l'accompagnement lors de la diffusion des portraits et de la tenue des ateliers. À leur tour, les organisateurs communautaires ont

également contribué, à partir du soutien obtenu du régional, à l'augmentation du pouvoir d'agir des divers acteurs associés aux différentes étapes : explication des objectifs du projet, vulgarisation des portraits, adaptation du vocabulaire de la fiche et des concepts autour du développement, etc.

En Estrie, l'*empowerment* des personnes pivots s'est réalisé de manière continue par le biais de leur participation au Comité de mise en œuvre. Chaque étape du Tableau de bord était discutée aux rencontres de ce Comité, et une version de travail des outils discutée et bonifiée. Par ailleurs, des formations supplémentaires ont été données aux nouveaux intervenants compte tenu d'une mobilité importante des ressources associées au projet. De plus, l'acquisition de connaissances à propos du territoire par le moyen de la démarche des portraits a contribué significativement à augmenter la capacité d'action des intervenants dans les communautés. En ce qui concerne les communautés, cette augmentation du pouvoir d'agir s'est manifestée seulement dans une des communautés, puisqu'à la fin de la collecte des données, seulement une communauté pilote<sup>12</sup>, avait participé à une soirée retour (présentation des faits saillants). Toutefois, comme déjà souligné, la tenue de « rencontres de décideurs » et de 2 séances de validation des faits saillants » à l'échelle territoriale a favorisé un certain *empowerment* des acteurs territoriaux.

De manière générale, on peut dire que l'appropriation de la capacité d'agir s'est amorcée de manière différenciée que l'on soit une organisation, un intervenant ou un citoyen. Ainsi, les étapes de délimitation du territoire, de construction et de diffusion des portraits ont contribué plus largement à l'*empowerment* des intervenants et des organisations alors que l'étape de la fiche de potentiel dans les communautés a contribué plus spécifiquement à celle des citoyens, mais le renforcement du pouvoir d'agir des communautés reste en devenir dans la plupart des cas. On peut dire que d'un sentiment d'insécurité au départ, les intervenants terminent le projet pilote plus confiants en eux-mêmes et surtout en leur capacité de soutenir les milieux désireux de se prendre en charge. Les craintes présentes chez les intervenants territoriaux au début du projet pilote se transforment en un sentiment de confiance face à la démarche et surtout en un nouveau regard sur les communautés dans lesquelles ils interviennent (Tremblay et collab., 2013).

La démarche structurée du Dispositif (les étapes) conjuguée aux connaissances acquises par l'entremise des portraits et de la fiche de potentiel ont mis en lumière les préoccupations conjointes ancrées dans la communauté et sur lesquelles les individus qui la composent peuvent agir et ainsi contribuer au développement de l'intelligence collective.

---

<sup>12</sup> Il s'agissait en fait d'une rencontre réunissant les 3 communautés d'une MRC, la communauté pilote plus 2 autres communautés dans lesquelles ont avait également réalisé des rencontres de discussion sur le potentiel.

## **5.3 PARTICIPATION CITOYENNE**

### **5.3.1 Ce que dit la littérature**

Le fondement de la participation démocratique et citoyenne est le sentiment, en tant que citoyen, d'être concerné par les enjeux et les débats de la société (Observatoire québécois de la démocratie, 2006). La participation citoyenne réfère à l'exercice et à l'expression de la citoyenneté dans ses dimensions politique, civique et sociale, dimensions qui se recoupent dans la vie de tous les jours (Lemieux, 2004). Le Conseil de la santé et du bien-être (2000 :2) propose une citoyenneté active se définissant « par la participation des membres d'une communauté aux orientations et aux activités de la sphère publique ». La participation citoyenne est multiforme : du simple exercice du droit de vote à l'implication dans des processus décisionnels et dans des projets communautaires, de la présence à un conseil municipal à la volonté de contribuer à la transformation sociale de son milieu et de la société (Mercier, 2009). L'INSPQ (2002 :22) abonde dans le même sens, spécifiant que « participer, c'est prendre part à l'action sous toutes ses dimensions : parler, se faire entendre, agir et prendre part aux décisions ».

De façon générale, la participation citoyenne contribue au développement des capacités des personnes et des communautés. « C'est en interaction avec les membres d'une collectivité qu'un individu se développe, apprend à se connaître et construit son identité, en évaluant ce qui le distingue des autres et en appréciant ce qu'il partage avec la collectivité » (Observatoire québécois de la démocratie, 2006, non paginé). De plus, la participation renforce le sentiment d'appartenance à une communauté (Conseil de la santé et du bien-être, 2000). En développement des communautés, on parle de citoyenneté active lorsque le citoyen a un pouvoir effectif, qu'il est au cœur des décisions, ce qui est reconnu comme un facteur de succès dans l'initiation et l'implantation d'une solution (Centers for Disease Control, 1997). Sans cette participation aux décisions, l'INSPQ considère la participation comme factice (2002 :22).

### **5.3.2 Ce que l'analyse nous révèle**

Dimension centrale du Dispositif de caractérisation selon son idéateur (Boisvert, 2008) la participation citoyenne se pose d'emblée comme un important défi. Dans chacun des projets, ce principe d'action s'est actualisé avec plus ou moins de portée. Associée au développement de l'intelligence collective, la mise en œuvre des bases ou des actions favorisant la participation citoyenne est présente à chacune des étapes du Dispositif. Concrètement cette participation s'observe surtout à l'étape d'appréciation du potentiel et contribue à la mise en mouvement des communautés impliquées dans le projet de caractérisation.

Comme il a déjà été mentionné, la démarche de co-construction du projet de caractérisation a amené les responsables de l'implantation du projet dans chacune des régions à mettre en place des mesures facilitant l'appropriation du Dispositif et de ses étapes, par les intervenants dans un premier temps et par les acteurs locaux et les citoyens par la suite. Ces mesures allaient de formations et d'animation sur le Dispositif de caractérisation, d'outils

d'animation et d'appropriation à chacune des étapes ainsi que de soutien et d'accompagnement ponctuel selon les besoins exprimés.

Au-delà de ce soutien constant, chacun des projets a misé sur les acteurs du milieu apparaissant les mieux placés pour implanter le Dispositif et favoriser la mobilisation des milieux. Encore là, chacune des régions a donné sa couleur propre au projet bien que dans deux des trois projets, ce sont surtout les organisateurs communautaires qui ont été les principaux porteurs de la démarche tout en s'associant avec d'autres acteurs importants du développement social et régional, dont les agents de développement rural.

Une différence importante dans l'opérationnalisation de la participation citoyenne réside dans les différences de dynamique sociale et de structure entre communautés urbaines et communautés rurales. Ainsi, dans les communautés urbaines, la présentation des portraits et la tenue des ateliers d'appréciation du potentiel ont rejoint, dans plusieurs cas, principalement des représentants des organisations communautaires, des institutions ou encore des élus. Pour les comités locaux et les organisateurs communautaires, la multiplication des instances de consultations (scolaire, municipale, etc.) et les besoins de réfléchir à des stratégies différenciées pour rejoindre les citoyens se sont posés comme défis à la participation citoyenne dans le cadre de l'implantation du Dispositif.

En conclusion, il est important de rappeler que les principes d'action en DC mis de l'avant par le Dispositif de caractérisation des communautés requièrent du temps et une remise en question des « manières de faire » des intervenants et des institutions avant que l'on puisse en repérer les effets concrets.

## **6 LE DISPOSITIF DE CARACTÉRISATION DES COMMUNAUTÉS : POTENTIEL, LIMITES ET DÉFIS**

À la lumière de l'analyse des trois expérimentations régionales du Dispositif sous l'angle des étapes de mise en œuvre et des principes qui sous-tendent l'action, il est possible de porter un regard d'ensemble sur le Dispositif, exercice qui se décline ici autour de deux thèmes : la nature même de l'objet « Dispositif de caractérisation des communautés locales » et les enjeux de son opérationnalisation concrète.

### **6.1 REGARD D'ENSEMBLE SUR LE DISPOSITIF**

Lorsque l'on parle du « Dispositif » dans son sens global, on fait référence à une démarche régionale collective visant à favoriser la co-construction de connaissances à propos des communautés locales afin de soutenir leur développement (Boisvert et Millette, 2009). Une fois cela dit, surtout lorsque l'on considère les différents modèles développés dans chaque région, il est utile d'analyser les enjeux relatifs à la finalité de ce Dispositif, à sa structure et aux mécanismes qui en découlent.

#### **6.1.1 Le Dispositif de caractérisation : un tandem entre connaissance et mobilisation**

Le modèle conceptuel d'origine a été pensé comme un enchaînement logique d'opérations, ou d'étapes, qui :

« en identifiant par voie de consensus les communautés d'un territoire donné, en précisant ensuite leur état respectif de développement et, enfin, en appréciant leur potentiel de développement, le Dispositif permet aux gestionnaires du domaine public ou privé, aux entrepreneurs sociaux, aux élus ou à d'autres catégories de citoyens de se donner une vision commune pour développer leur milieu de façon organisée et planifiée. Le Dispositif offre la possibilité de préparer des plans d'action calés sur les caractéristiques du milieu, son évolution, ses forces, mais aussi en tenant compte de ses faiblesses qui, une fois l'intelligence collective mise au défi de les surmonter, ne représentent que des potentiels à mettre en valeur » (Boisvert et Millette, 2009).

Conceptuellement, l'idée séduit et la logique semble fonctionner. Concrètement toutefois, comme cette évaluation l'a mis en évidence, la mise en œuvre du Dispositif se révèle complexe non seulement en raison des nombreuses opérations qui interpellent de multiples acteurs ayant des intérêts différents, mais surtout par la nature de l'arrimage que chaque région réussit à faire entre l'opération de connaissance des communautés d'une part et leur mobilisation d'autre part. Sans un arrimage étroit et harmonieux de ces deux opérations et sans une réconciliation des intérêts des multiples groupes en présence, le Dispositif perd du sens et sa finalité de soutien au développement des communautés s'en trouve compromise.

#### **La connaissance des communautés locales**

Le Dispositif vise d'abord et avant tout à fournir des données sur les communautés locales. L'enjeu est ensuite de savoir pour quoi et pour qui ces données sont produites. Les

organisations ont besoin de connaître leur territoire et le Dispositif répond à cette demande. Mais à quelle fin? Deux raisons sont évoquées à cet égard et la présence de l'une ou l'autre varie selon les régions.

Il y a, d'une part, le souci de fournir aux communautés elles-mêmes des données pour susciter la réflexion et l'identification de priorités d'actions. Même si certains organisateurs communautaires ont questionné la nécessité des portraits quantitatifs pour mobiliser les communautés, il n'en demeure pas moins que les acteurs des milieux aiment avoir ce genre d'information et que ces portraits constituent une base stimulante de discussion qui peut guider le choix des priorités d'actions.

D'autre part, les institutions ont besoin de mieux connaître leur territoire à une échelle plus fine pour planifier où intervenir, où déployer les programmes qu'elles veulent mettre en place, que ce soient les CSSS, les CRÉ, les CLD, les CLE, etc. À cet égard, la conception même du Dispositif, notamment par le biais de la typologie des communautés proposée, a une visée de planification. En effet, l'idée de comparer des communautés relève principalement de la nécessité, surtout dans une perspective de précarité des ressources, de bien cibler les zones géographiques où les populations sont les plus vulnérables afin d'y concentrer les interventions.

### **La mobilisation des communautés**

Dans l'esprit de son idéateur, en dépit du fait que le Dispositif visait d'abord la connaissance des communautés locales, l'intention était qu'il contribue à leur développement, qu'il informe et stimule leur mise en mouvement ou soutienne des démarches existantes. La mobilisation est donc au cœur du Dispositif. Pour qu'elle se réalise toutefois, il faut qu'elle fasse partie intrinsèque du Dispositif, que toute la démarche soit conçue autour de cette finalité si l'on veut parvenir à la mise en place d'actions concrètes dans les communautés locales.

#### **6.1.2 L'intelligence territoriale collective**

L'arrimage entre la connaissance et la mobilisation se traduit particulièrement par la construction d'une intelligence collective, qui consiste en un

« ensemble de connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribuent à la compréhension des structures et des dynamiques territoriales et d'autre part, prétendent être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires » (Girardot, J.-J., 2004, cité dans Stati (2009).

Par le Dispositif, des connaissances scientifiques (les portraits) sont mises à la disposition d'intervenants et d'acteurs clés des territoires et des communautés. Elles sont ensuite conjuguées aux divers savoirs d'expérience de manière à ce que, par un processus de réflexion et de discussion, émerge une compréhension commune du territoire, comme le soulignent les témoignages suivants : « Avant, on avait une connaissance intuitive du territoire. Maintenant, le Tableau de bord aide à valider et préciser cette connaissance. »; « Et vice versa puisque, dans certains territoires, on est conscient que « les chiffres parlent », mais [que] la signification, c'est nous qui la connaît. »

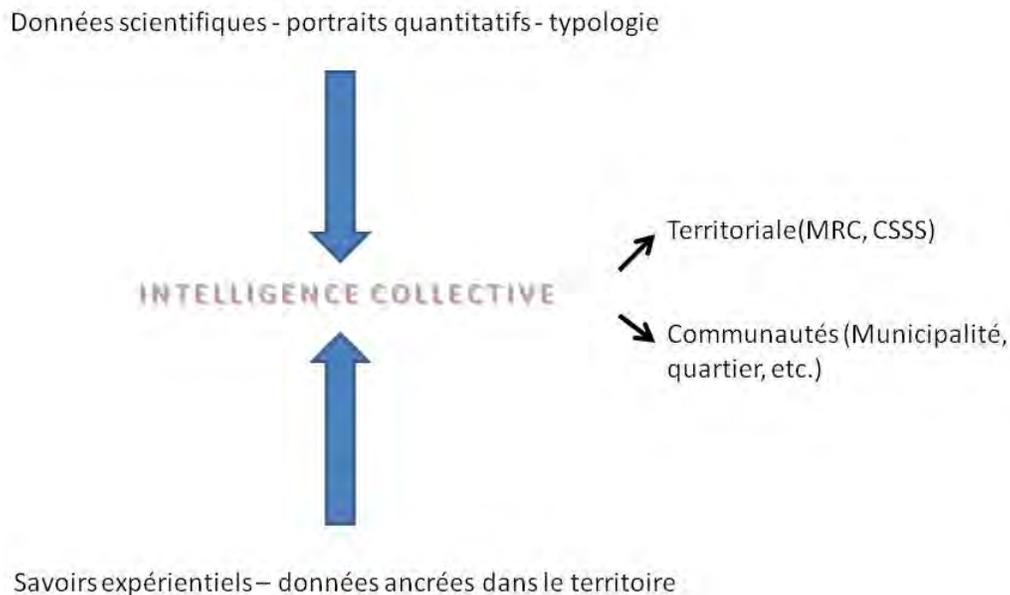
Le processus d'émergence de cette intelligence territoriale collective s'inscrit dans une visée d'action, dans la construction d'un projet commun. C'est donc aussi « la capacité d'un groupe de personnes à collaborer pour formuler son propre avenir et y parvenir en contexte complexe » (Noubel, 2007).

Les portraits quantitatifs ne sont qu'un ingrédient de l'intelligence collective. Si une démarche se résume à ceux-ci, il n'y a pas de construction d'un savoir collectif, ils servent alors surtout à la planification. En effet, parmi les critères qui fondent l'intelligence collective, on retrouve la nécessité d'un échange, d'une co-construction. Par exemple, celle-ci :

- associe les compétences de manière coopérative en vue de projets;
- résulte d'un transfert qui favorise l'accès le plus large aux connaissances;
- implique pour ce faire la formation, l'accompagnement la co-construction du savoir, le partage de l'information;
- mobilise dans un premier temps les acteurs territoriaux, les partenariats de développement;
- s'adresse à terme à l'ensemble de la communauté territoriale ([www.intelligence-territoriale.eu](http://www.intelligence-territoriale.eu)).

En fonction de l'espace géographique significatif pour chaque acteur (MRC, CSSS ou CLSC, municipalités, quartiers, etc.), le territoire de construction de cette intelligence peut tout aussi bien être régional, territorial ou local. L'intelligence collective qui se développe à l'échelle d'un territoire de MRC ou de CSSS risque toutefois de servir uniquement les besoins des acteurs institutionnels pour des fins de planification (figure 10). Un tel cas de figure, repose alors sur les savoirs d'expérience des intervenants et des décideurs, et n'inclut pas ceux des citoyens.

Si on soutient la construction d'une intelligence collective à l'échelle d'une communauté locale (municipalité, quartier), on a là plus de chance qu'il y ait une mobilisation et une mise en action des acteurs locaux, ce qui est davantage dans une logique de développement des communautés. Ainsi, au fil de la démarche du Dispositif et en fonction des objectifs de chaque modèle, on peut voir d'abord une intelligence collective d'échelle territoriale se construire pour mener par la suite à une intelligence de niveau plus locale.



**Figure 10 La construction de l'intelligence collective**

### 6.1.3 Des logiques contradictoires?

Au-delà de sa double finalité qui trouve son point de rencontre dans l'intelligence territoriale, le Dispositif tente également de réconcilier deux logiques qui se révèlent paradoxales. Comme l'ont expliqué Bourque et Favreau (2003), toute démarche de concertation et d'action intersectorielle implique des interventions de logique opposée (figure 11). Dans le Dispositif, la « logique descendante » réfère à la volonté d'une région (DSP, structure intersectorielle) de mettre en place le Dispositif. Celle-ci se subdivise en deux logiques; 1) la logique d'expertise prescriptive, dans ce cas-ci le modèle de la démarche proposée par la région (à partir des travaux de Boisvert) et 2) la logique d'*empowerment* visant une mobilisation active des communautés et des intervenants qui les accompagnent, en vue d'une amélioration de leur santé.

La seconde logique, dite « ascendante », traduit la volonté des acteurs locaux de prioriser eux-mêmes les problèmes et les stratégies d'action. Elle se divise aussi en deux : 1) la logique autonomiste prônant l'autodétermination des pratiques de développement par les communautés et 2) la logique complémentariste reposant sur les liens à établir avec le projet de caractérisation qui relève de la logique descendante (Bourque et Favreau, 2003).

Et au carrefour de ces logiques d'intervention, entre logiques descendantes et ascendantes, se posent en interface, selon ces auteurs, les CSSS et les organisateurs communautaires et autres agents de développement.



**Figure 11 Logiques d'intervention du projet de caractérisation des communautés locales**

Source : Bourque et Favreau, 2003.

#### 6.1.4 Le suivi dans les communautés et le rôle des intervenants communautaires

L'atteinte des objectifs visés par une initiative communautaire, dans ce cas-ci la démarche de caractérisation, dépend, comme le soulignent plusieurs auteurs (Lachapelle, 2007; Boisvert, 2008; Bourque et Favreau, 2003), de sa capacité à marier les expertises et à composer avec les logiques paradoxales, sans quoi les communautés locales ne peuvent jouer leur rôle dans l'amélioration de leur santé et de leur bien-être.

Dans le contexte du Dispositif, les médiateurs sont surtout les organisateurs communautaires et les agents de développement, du moins dans la construction de l'intelligence collective à l'échelle des communautés locales et dans les territoires. Ce sont eux qui, souvent avec l'aide des responsables régionaux, présentent les portraits quantitatifs et animent les ateliers de réflexion sur les potentiels qui contribuent à faire émerger les savoirs d'expérience des acteurs locaux. Ils soutiennent, ou devront soutenir, les communautés dans la traduction de ces connaissances en action. En définitive, ce sont surtout ces organisateurs communautaires et ces agents de développement qui aident à faire émerger l'intelligence collective des communautés locales.

Comme le soulignent Comeau et ses collaborateurs, il semble que les organisateurs communautaires aient « accentué leur fonction de médiation dans les communautés » (2006 :19), répondant ainsi au besoin « de médiation des divers niveaux de langage et d'intérêts portés par les acteurs en présence » (Jetté, 2006 :30). Foisy parle également d'un déplacement vers un rôle de « leader, consultant organisationnel et intermédiaire » ou de « médiateur entre les organisations » Foisy (2004 :63 et 65; voir aussi Lachapelle et coll. 2010 :9). La présente évaluation arrive à la même conclusion, les intervenants communautaires, en étroite collaboration avec d'autres agents de développement du milieu, constituent les principaux médiateurs du Dispositif.

La participation de citoyens aux « processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux » (INSPQ, 2002 :16) qui caractérisent le développement des communautés, n'est possible que si un soutien leur permet d'établir des rapports égaux avec les autres acteurs sociaux, notamment les experts des administrations publiques (Lachapelle et collab., 2010).

On attend donc des organisateurs communautaires que leur expertise en processus d'action communautaire favorise la participation citoyenne; qu'ils soient des accompagnateurs de milieu; qu'ils assument un leadership dans le sens du bien commun et qu'ils soient des agents de liaison et de médiation entre les partenaires du milieu. Cette notion d'accompagnement de milieu ajoute aux pratiques des organisateurs communautaires une dimension qui répond à la fois aux attentes des communautés en développement durable et à celles des CSSS dont la responsabilité populationnelle appelle une telle compétence (Lachapelle et collab., 2010).

## **6.2 PERSPECTIVES POUR L'IMPLANTATION, L'OPÉRATIONNALISATION ET L'ACTUALISATION SUR LE TERRAIN DU DISPOSITIF**

La mise à jour de la double nature du Dispositif, tout comme les résultats concernant les étapes et les principes d'action, annoncent aussi bien les enjeux et les défis que le potentiel de sa mise en œuvre. Cette section propose une réflexion quant aux questions que pose aussi bien la conception que la mise en œuvre du Dispositif.

### **6.2.1 La conception de la démarche**

La finalité du Dispositif conditionne la façon dont sera structurée son implantation (modes de fonctionnement et ordonnancement des étapes) et seront déployées les ressources. Aussi, cette étape de conception est-elle cruciale.

Les trois régions à l'étude ont dû innover et construire leur démarche graduellement puisque le modèle original du Dispositif a été développé, de l'intérieur, étape par étape. Il n'avait pas fait l'objet d'une planification d'ensemble comme ce fût le cas pour les trois régions étudiées. Les nouvelles régions qui veulent mener cette démarche disposent maintenant d'expériences concrètes (expertises des acteurs et évaluations), qui permettent de comprendre davantage le Dispositif et les enjeux qui y sont associés.

Aussi est-ce très important de se familiariser avec ce corpus de connaissances afin de bien comprendre en quoi consiste ce Dispositif avant de décider ce qu'on veut en faire (la finalité) et comment le faire (les moyens). D'ailleurs, même si d'autres l'auront déjà expérimenté, on doit s'attendre à ce que la démarche évolue, s'adapte au fil du temps. Bien que le Dispositif demande une grande souplesse et une capacité d'adaptation importante tout au long de son implantation, il est utile de bien démarrer la démarche et d'en préciser la finalité. Veut-on faire des portraits pour les CSSS, pour les communautés? Si l'on vise le développement des communautés, quelle place veut-on faire aux communautés locales? Quels mécanismes mettre en place pour soutenir ces dernières?

À regarder l'angle d'approche que se sont donné les trois projets étudiés, on comprend comment s'articulent les étapes de leur démarche.

### **6.2.2 Ce que nous en disent les expériences des trois régions**

En **Abitibi-Témiscamingue**, malgré la présence d'un Comité régional de pilotage, la démarche a été menée principalement par la Direction de santé publique, plus spécifiquement par deux personnes associées au développement des communautés. C'est donc une approche résolument centrée sur les communautés que l'on a mise en place. Pour ce faire, on a formé des comités territoriaux intersectoriels pour soutenir les communautés (organismes de développement et organisateurs communautaires). Ainsi, même si cette approche était réalisée par la DSP, la vision est demeurée intersectorielle. D'ailleurs, les organisateurs communautaires ont été étroitement impliqués, mais pas nécessairement beaucoup l'organisation du CSSS elle-même.

Une autre caractéristique de cette démarche est la réalisation de trois rencontres avec les groupes de discussion qui viennent s'ajouter aux rencontres de présentation des portraits quantitatifs, auprès des communautés et d'organisations du territoire. Puisqu'il s'agissait de développer une bonne compréhension de la communauté, on a structuré le processus en quatre étapes de manière à laisser le temps au groupe de réflexion de construire son intelligence territoriale collective et de se donner des actions concrètes à réaliser. Cette stratégie découle du fait que le Dispositif était conçu spécifiquement pour soutenir les communautés locales. Il faut dire qu'en ce qui concerne le soutien aux communautés, le modèle d'origine n'était pas très détaillé.

Par ailleurs, il est important de mentionner que la question de la taille des communautés pour faire les portraits a été traitée de manière à répondre en premier aux besoins des communautés. Le découpage a pu se faire à une échelle plus grande que les municipalités à des fins statistiques, mais on a réutilisé ces données sur une base de communauté (municipalité rurale ou quartier urbain), échelle à laquelle s'est faite la mobilisation.

De plus, la typologie que l'on a utilisée ne visait pas nécessairement à caractériser la communauté, mais à montrer comment chaque dimension, chaque groupe d'indicateurs, la distinguait des autres et de la MRC. La démarche pédagogique utilisant graphique et feux de circulation (Tremblay et collab., 2013) a été efficace pour montrer aux communautés leurs différents potentiels.

En **Chaudière-Appalaches**, l'impulsion de départ du projet de caractérisation a été donnée par la demande des CSSS d'avoir des données sur des territoires plus petits que les portraits de santé habituellement faits par territoire de CSSS. Dans cette région, c'est donc l'équipe de connaissance-surveillance de la DSPÉ qui a pris le leadership du projet, avec l'objectif premier de fournir des portraits de communautés aux CSSS. D'ailleurs, à part quelques contacts ponctuels avec les autres partenaires régionaux du développement pour les informer de la démarche et discuter des données disponibles, le projet a plutôt été une démarche sectorielle du réseau de la santé et des services sociaux.

Voyant le potentiel de cette démarche pour le développement des communautés, la responsable de ce dossier s'est rapidement engagée dans la démarche, venant ainsi ajouter une dimension de mobilisation des communautés à l'opération de confection des portraits. Finalement, ce sont des organisateurs communautaires qui en ont été les artisans dans les territoires et les communautés avec le soutien étroit de l'équipe régionale. Il est aussi important de mentionner que les CSSS ont très bien accueilli les portraits et les ont utilisés à plusieurs fins (aspect cependant non documenté par la présente évaluation).

Dans les communautés, une seule rencontre formelle a été réalisée comprenant la présentation des portraits et l'atelier sur les potentiels. Les projets identifiés à ce moment-là ont été encadrés, selon les besoins et les disponibilités, par les organisateurs communautaires ou les agents de développement. En définitive, on constate que la démarche de départ ayant été conçue davantage vers les portraits, le travail dans les communautés a été plus ardu et les organisateurs communautaires ont dû eux-mêmes faire les démarches de lien avec les autres acteurs du milieu.

Par ailleurs, le fait que l'on ait créé une typologie des communautés est révélateur de la visée première de faire des portraits. Comme déjà mentionné, on peut penser que le fait même d'utiliser une typologie révèle une intention de planification. Or, cette typologie, diffusée sans soutien et mise en garde, peut être mal reçue dans les communautés. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le Comité de la DSPÉ a choisi de ne pas publier les portraits sur son site internet et que la diffusion des documents papier s'est faite de manière restreinte.

Dans la région de l'**Estrie**, la démarche a été, dès le départ, une aventure intersectorielle menée par l'Observatoire estrien en développement des communautés (OEDC). L'objectif du Tableau de bord était clairement de mettre en place une démarche pour soutenir le développement des communautés locales, sans toutefois perdre de vue l'idée de faire des portraits avec des données valables; c'est d'ailleurs dans cette perspective que l'on a privilégié un découpage des territoires en communautés de 5000 habitants. Si cette taille de communauté servait bien la logique méthodologique, elle a posé quelques défis à l'étape de la réflexion sur le potentiel des communautés. En effet, ces communautés statistiques de 5000 habitants regroupaient souvent plusieurs municipalités ou communautés locales, ce qui fait que les discussions sur les potentiels de la communauté se sont souvent déroulées en présence de plusieurs communautés municipales en milieu rural. Puisque cette étape était vue comme un moyen de mobiliser les communautés pour leur développement, on s'est vite rendu compte qu'il était difficile de faire cet exercice avec plusieurs municipalités. L'activité sur le potentiel a d'ailleurs été menée dans une municipalité faisant partir d'une communauté statistique plus large, et elle a réussi à stimuler la mobilisation, notamment par la création d'un comité de développement.

Au moment même où étaient confectionnés les portraits, on réalisait les soirées de réflexion sur le potentiel dans les communautés (de taille statistique). On disposait donc, à la fin, aussi bien des données statistiques que des données qualitatives sur les communautés. Afin d'en faciliter la diffusion, le Comité de mise en œuvre a décidé d'en extraire des faits saillants et c'est autour de ceux-ci que s'est organisée la diffusion des portraits. Cependant, toutes les données, incluant les faits saillants, ont été rendues disponibles sur le site internet de

l'OEDC. Pour ce qui est de la typologie, le Comité de mise en œuvre a choisi de ne pas utiliser celle proposée par Réal Boisvert car il souhaitait développer une typologie mixte alliant données quantitatives et qualitatives, ce qui fût fait après le projet d'évaluation.

### **6.2.3 Des portraits : pour quoi et pour qui?**

Avant d'implanter le Dispositif, il est donc utile de se questionner sur finalité du projet (Pourquoi voulons-nous faire des portraits? Qui va les utiliser?) puisque les réponses à ces questions conditionnent plusieurs opérations du Dispositif telles la taille des communautés ou le choix de faire ou non une typologie.

Les expériences qui précèdent montrent à quel point la question de la taille des communautés est importante. Sans entrer dans un débat méthodologique autour de la question de la validité des données relatives aux petits nombres, il reste que l'enjeu de la nature et de la dimension des communautés est très présent dans le Dispositif. En effet, encore ici, un choix est à faire : doit-on regrouper des communautés pour avoir des nombres statistiquement valables, opter pour des communautés vécues où la mobilisation est possible parce qu'il y a un sentiment d'appartenance fort ou peut-on faire un double découpage?

Il faut aussi tenir compte d'une différence importante entre le milieu urbain et le milieu rural. Si d'un point de vue méthodologique on peut faire les mêmes choix pour réaliser les portraits, il en est tout autrement lorsqu'il s'agit de rejoindre les citoyens pour les impliquer dans une démarche de développement. Même si elle n'a pas été traitée dans le modèle original, cette question est cruciale et devrait être débattue dès le départ, car elle aura des répercussions sur l'ensemble des opérations du Dispositif. Elle ramène en fait à la nature du Dispositif et à sa finalité. Si, pour réaliser les portraits, l'on veut des portraits statistiquement robustes pour répondre aux besoins des organisations, est-ce que les communautés ont besoin de ce même type de données? Est-ce que des données un peu moins précises sont suffisantes pour mobiliser les communautés? La présente évaluation n'a pas permis de répondre à ces questions, mais l'enjeu est ressorti clairement. Il faut donc que la discussion se poursuive, tant au sein de chaque région, qu'entre les régions et le créateur du modèle.

Une autre question importante à débattre avant de se lancer dans l'aventure du Dispositif est la nécessité, ou non, de catégoriser les communautés à l'aide d'une typologie. Si l'objectif est de soutenir le développement des communautés, est-ce qu'une typologie est nécessaire? Ne peut-elle pas être démobilisante; se savoir dans une communauté vulnérable alors que la communauté voisine ne l'est pas, est-ce que cela peut avoir un impact sur la mobilisation? Chacune des expériences régionales a opté pour des façons différentes de faire. Chose certaine, les deux régions qui ont fait l'usage d'une typologie ont développé leur propre façon de faire. Chaque procédé pose ses propres enjeux dont il faut tenir compte dans toute nouvelle implantation du Dispositif.

#### 6.2.4 La participation citoyenne et la mobilisation des communautés dans le Dispositif

Bien que la participation citoyenne soit au cœur des principes du développement des communautés et qu'elle fasse partie intégrante du Dispositif, l'évaluation a mis en lumière à quel point cette stratégie constitue un défi de taille. Il faut dire que la période d'évaluation a été concentrée sur les premières étapes du Dispositif où la place des citoyens et des communautés est plus difficile à actualiser. En fait, dans les trois régions étudiées, il est utile de distinguer la participation de citoyens dans la démarche de la mobilisation des communautés.

Pour ce qui est de la **participation de citoyens**, elle s'est surtout concentrée dans les dernières étapes. De manière générale, les opérations de délimitation des communautés, de choix des indicateurs et de validation des portraits auprès des acteurs et des institutions des territoires ont peu intégré de citoyens. Ce sont surtout des intervenants, des décideurs et quelques élus qui ont contribué à ces étapes. En dehors du fait que ceux-ci sont aussi parfois des citoyens, peu de citoyens ont été invités à ce titre à participer aux premiers exercices du Dispositif.

Dans les faits, c'est surtout lors des opérations s'adressant directement aux communautés, qu'elles soient statistiques ou vécues, que l'on voit les citoyens apparaître dans la démarche. La **mobilisation des communautés** débute elle aussi à cette étape. Encore là, la question du type de communautés et de ses porte-paroles se pose.

En Abitibi-Témiscamingue, on forme des Groupes de discussion *ad hoc* qui participeront aux quatre étapes prévues dans leur modèle. Ce sont eux qui identifieront un certain nombre d'actions à mener et chacun selon son appartenance pourra contribuer à leur réalisation. Bien que les membres de ce groupe de discussion soient des personnes significatives du milieu, ils ne forment pas un comité permanent (bien que rien n'empêche qu'il le devienne), il s'agit d'un regroupement temporaire dont l'existence est rattachée uniquement au Dispositif, et ce, malgré la présence d'un Comité de suivi prévu pour suivre les projets. Comment assure-t-on l'arrimage des projets générés par le Dispositif à ce qui existe déjà? En quoi ces Groupes de discussion assurent-ils la continuité de la mobilisation initiée par le Dispositif?

En Chaudière-Appalaches, les ateliers sur les potentiels ont été réalisés dans des municipalités et dans un quartier urbain. Comme déjà mentionnés, les travaux ont parfois été menés conjointement avec la démarche du Pacte rural en milieu rural et avec une table de concertation en milieu urbain, ce qui a abouti, surtout dans le premier cas, à un soutien à des activités concrètes. Il n'en demeure pas moins que le suivi des opérations dans les communautés dépend principalement des organisateurs communautaires, des possibilités que leur CSSS leur offre à travailler dans les territoires (plutôt que dans des programmes clientèles), aux collaborations qu'ils peuvent établir avec d'autres partenaires (notamment les agents de développement rural) et de leurs propres compétences en développement des communautés. Ce sont eux qui mobilisent les communautés et peuvent susciter la participation de citoyens. Ils agissent également en tant que gardiens de la pérennité de la démarche de caractérisation dans les communautés locales.

En Estrie, les soirées de réflexion ont été menées en général dans des communautés statistiques qui regroupaient quelques municipalités, rendant difficile la mobilisation individuelle des communautés autour d'enjeux qui leur sont propres. Toutefois, ces rencontres semblent avoir permis de discuter de points communs entre les municipalités et d'entrouvrir la porte à d'éventuelles actions communes. Comme déjà mentionnée, dans une MRC, la soirée de réflexion sur le potentiel a été faite dans une seule municipalité, ce qui a permis une mobilisation rapide autour de la formation d'un comité de développement. On voit donc que la réflexion sur le potentiel de la communauté (activité à partir de la fiche) a la capacité de mobiliser lorsque la communauté est suffisamment prête et qu'elle est suffisamment structurée pour organiser des actions de développement (municipalité, quartiers).

### 6.3 EST-CE QUE LE DISPOSITIF A FAVORISÉ LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS?

Comme le soulignait Boisvert dans sa première publication sur son Dispositif de caractérisation des communautés, son objectif était de contribuer au développement des communautés, et ce, en favorisant le développement d'une intelligence collective, notamment par des portraits des communautés locales.

« À la fois centrée sur l'action et sur la production de connaissances, une telle approche vise à développer une expertise qui n'est pas seulement technique ou savante, mais également sociale. L'élaboration, la diffusion et l'appropriation des savoirs sur les indicateurs de développement des communautés participeront de plain-pied, souhaitons-le, au développement des communautés elles-mêmes. »  
(Boisvert, 2007 :2)

Ainsi, à la fin de cet exercice d'analyse, se pose une question synthèse : est-ce que le Dispositif a favorisé le développement des communautés? Le cadre d'analyse proposé dans cette évaluation reposait sur les principes du développement des communautés : l'intersectorialité, la participation citoyenne et l'*empowerment*. C'est par ces principes fondateurs du développement des communautés que la réflexion s'est engagée sur les retombées du Dispositif sur le développement des communautés. Les chapitres précédents concourent à répondre à cette question, mais il apparaissait utile de proposer une vision d'ensemble pour clore la discussion.

D'entrée de jeu, on peut dire sans hésiter que le Dispositif favorise le développement des communautés. Il a sans contredit permis une très grande concertation entre divers acteurs, tout comme il a également stimulé l'*empowerment* des différentes personnes qui ont organisé ou participé aux activités qui en découlent. Enfin, il a également encouragé et permis une certaine forme de participation citoyenne.

En ce qui a trait à la **concertation**, elle a été au cœur de toutes les étapes du Dispositif. On a pu constater que plus la concertation était solide et structurée à l'échelle régionale, plus l'arrimage entre les acteurs à d'autres niveaux se faisait facilement. En effet, plus la collaboration s'établissait entre les organismes régionaux ou territoriaux, mieux l'information circulait vers les niveaux inférieurs, ce qui facilitait la coopération, par exemple entre les organisateurs communautaires et les agents de développement. Dans une région où la

concertation a été plutôt sectorielle au sein du réseau de la santé et des services sociaux, on a constaté que le travail de collaboration avec les démarches déjà existantes reposait sur la bonne volonté des individus impliqués, ce qui rendait le processus de collaboration plus difficile à installer et ardu à pérenniser.

Le grand mouvement de concertation intersectorielle ou sectorielle provoqué par le Dispositif a permis que se construise une sorte de compréhension ou de vision commune du développement des communautés. Le Dispositif a, en fait, créé un espace de réflexion pour mettre en commun les différentes conceptions du développement qui ont cours, et ce, aussi bien dans d'autres secteurs qu'au sein du réseau de la santé et des services sociaux. L'émergence de ce langage commun autour du développement a également contribué à enrichir l'intelligence territoriale collective de manière à ce qu'elle puisse se mettre au service d'une action en développement des communautés. Dans ces conditions, les portraits ne constituent pas uniquement une banque de connaissances à visée planificatrice.

Par ailleurs, il faut reconnaître que les responsabilités grandissantes des municipalités et des MRC dans différents champs de compétence (politique de la famille, développement social, Alliances pour la solidarité, Pactes ruraux) rejoignent la responsabilité populationnelle des CSSS. Ainsi, pour soutenir le développement des communautés par le Dispositif de caractérisation des communautés, les CSSS doivent-ils, non pas solliciter les autres acteurs à se joindre à leur démarche, mais construire avec eux un projet intersectoriel. À cet égard, le Dispositif a constitué une opportunité particulièrement intéressante pour la plupart des régions étudiées.

Pour ce qui est de l'**empowerment**, on peut dire également que le Dispositif a fourni à tous les acteurs, qu'ils soient intervenants ou participants, de nombreuses occasions pour acquérir de nouvelles compétences à mettre au service du développement des communautés. Que ce soit en côtoyant de nouveaux partenaires, en contribuant à construire une vision commune du développement ou en faisant émerger l'intelligence collective d'un milieu, on habilite les personnes concernées à « mieux connaître pour mieux agir » auprès des communautés. Évidemment, selon la posture spécifique de la personne (intervenants, décideurs, citoyens; niveaux régional, territorial, ou local), celle-ci utilisera son pouvoir d'agir de diverses façons. D'aucunes n'ont pas nécessairement le mandat d'agir à l'échelle locale, mais leur pouvoir de décision à l'échelle régionale ou territoriale fait en sorte qu'elles peuvent mettre en place les conditions organisationnelles (ressources financières et humaines, entente de collaboration avec d'autres partenaires, etc.) indispensables pour soutenir le développement des communautés.

À l'échelle locale, l'**empowerment** est également essentiel puisque l'idée derrière le développement des communautés est que les citoyens concernés participent activement au développement de leur communauté. À cet égard, le Dispositif, du moins dans le portrait qu'on a pu en faire ici par le biais d'une observation assez courte du processus, montre que la présentation des portraits de même que la participation à la réflexion sur le potentiel a favorisé une certaine augmentation du pouvoir d'agir des citoyens, notamment par une construction d'une meilleure intelligence de leur milieu de même que par leur volonté de travailler pour leur communauté. À cet égard, le mécanisme mis en place en Abitibi-Témiscamingue, soit les quatre rencontres dans chaque communauté, apparaît

particulièrement propice à un approfondissement des connaissances bien ancrées dans le milieu, ce qui constitue une dimension intrinsèque du pouvoir d'agir (Ninacs, 2008; Hancock et collab., 2000).

En lien direct avec l'*empowerment*, la **participation citoyenne**, quant à elle, n'a pas été aussi importante qu'espérée même si l'on a pu en voir quelques exemples. Il faut cependant rappeler que cette stratégie était surtout rendue possible dans les dernières étapes de la démarche et qu'en raison du long et complexe processus de réalisation des portraits et de leur diffusion, de même que de son caractère expérimental, la présente évaluation n'a pu rendre compte de la participation citoyenne qui s'est actualisée après la période de collecte de données, soit depuis 2010. La participation citoyenne demeure néanmoins, à la lumière de cette étude, un grand potentiel du Dispositif.

En définitive, même si la présente évaluation a permis d'identifier de premières retombées du Dispositif sur différents aspects du développement des communautés, il serait utile et pertinent de pouvoir examiner plus spécifiquement les diverses formes de mise en mouvement qui en découlent dans les communautés locales (structures mises en place, formes de mobilisation communautaire, rôle des citoyens, actions mises en place, etc.). Une autre piste intéressante de recherche consisterait à étudier ce qu'est l'intelligence territoriale collective, les mécanismes en favorisant le développement de même que de même qu'à documenter des expériences concrètes en ce sens. Par ailleurs, il serait pertinent de voir comment cette idée d'une intelligence territoriale se décline de manière différenciée dans des contextes plutôt ruraux et plutôt urbains.

#### **6.4 LE DISPOSITIF DE CARACTÉRISATION DES COMMUNAUTÉS : UNE OPPORTUNITÉ RÉFLÉCHIE ET PLANIFIÉE DE CHANGEMENT POUR LA SANTÉ PUBLIQUE**

En tant qu'outil favorisant le développement de communautés dynamiques, saines et durables, le Dispositif constitue un important et pertinent levier de santé publique. Ce Dispositif vient, entre autres, proposer aux institutions une façon novatrice d'articuler le soutien au développement des communautés avec la responsabilité populationnelle dans laquelle les gestionnaires de CSSS doivent impérativement s'engager.

En fait, le Dispositif, en proposant une étape formelle de portraits de communautés locales menée par des instances régionales, vient non seulement structurer l'articulation entre le régional, le territorial et le local, mais également justifier et soutenir une intégration plus globale du développement des communautés, habituellement confiée aux seuls organisateurs communautaires, dans l'ensemble des pratiques de santé publique des DSP et des CSSS. En effet, la mise à la disposition de portraits de communautés locales permet de jeter les bases d'une approche davantage axée sur les milieux de vie que les habituelles approches par clientèle ou par problème. Elle vient également, par le repérage de communautés plus vulnérables, soutenir les organisations dans des actions de lutte aux inégalités de santé.

Ainsi, si le développement des communautés renferme un potentiel important de transformation des pratiques de santé publique, le Dispositif de caractérisation des communautés, quant à lui, propose des mécanismes spécifiques pour en faciliter l'adoption

par les gestionnaires, tout en étant lui-même une approche novatrice dans le champ du développement des communautés.

Enfin, il faut rappeler que le développement des communautés est par définition intersectoriel, ce qui n'est pas sans conséquence tant sur le soutien à accorder aux communautés qui doit être partagé, que sur les nécessaires arrimages entre les acteurs de divers secteurs. Ce caractère intersectoriel se confirme également par le fait que les CSSS, tout comme les institutions et les organismes du milieu, ne sont pas uniquement des prestataires de services, mais d'incontournables acteurs de la vie des communautés.

#### **6.4.1 Une pratique novatrice toute en souplesse**

Le Dispositif constitue une innovation, en ce sens qu'il oblige les acteurs du développement à l'échelle infrarégionale de revoir leurs pratiques dans une perspective d'intersectorialité et de participation citoyenne, mais sans que la démarche soit tracée à l'avance. Aussi n'est-il pas surprenant d'observer des périodes de réflexions, d'avancées et de reculs, qui viennent quelque peu perturber les quelques balises opérationnelles et temporelles posées au départ (Westley et collab., 2007).

Le fait que le Dispositif ait été diffusé comme une proposition développée en Mauricie-Centre-du-Québec qui pourrait intéresser d'autres régions plutôt que comme un programme formel dont l'implantation doit être conforme au modèle, a donné beaucoup d'espace à chaque région pour adapter le Dispositif original en fonction de son contexte. En ce sens, le Dispositif se caractérise par une grande souplesse, ce qui permet aussi bien une adaptation constante en cours de processus qu'une variation des modes d'implantation spécifiques à chaque région, à chaque territoire, à chaque communauté. En effet, bien que le Dispositif propose un certain nombre d'opérations et de modalités de réalisation, chaque milieu peut adapter la démarche à ses besoins. C'est vrai à l'échelle des différentes régions étudiées où le Dispositif prend des formes très diverses aussi bien qu'à celle des territoires de MRC qui se sont souvent donnés des façons de faire quelque peu différentes de ce qui était proposé régionalement.

#### **6.4.2 Une vision intégratrice des fonctions de santé publique**

L'intérêt du Dispositif est qu'il propose une démarche intégrée propice à intéresser et à mettre à contribution divers domaines de santé publique. Il favorise une collaboration étroite entre la fonction de connaissance et celle de soutien au développement des communautés et, par le biais de la confection de portraits de communautés locales, il rend l'univers du développement des communautés encore plus utile et acceptable pour les gestionnaires de DSP et de CSSS.

Il faut dire que le développement des communautés, si l'on veut être fidèle à ses principes et l'actualiser dans une approche de responsabilité populationnelle, ne peut être réduit à un accompagnement des communautés par les organisateurs communautaire. Il commande une transformation des modes d'opération des CSSS, aussi bien au regard de la gestion de l'organisation que dans les pratiques professionnelles (Tremblay, 2013). Le Dispositif créé une opportunité pour amorcer ces changements, dans laquelle les acteurs peuvent y trouver

rapidement leur compte. Les portraits par exemple viennent informer les gestionnaires et les intervenants sur les communautés locales et ciblent, si l'on réalise une typologie des communautés, les milieux les plus vulnérables où ils devraient intervenir en priorité. Cependant, à eux seuls, les portraits ne sont pas porteurs de développement des communautés. C'est uniquement lorsque ces derniers font l'objet de discussion dans les communautés, lorsqu'ils sont enrichis par les savoirs des citoyens et des acteurs locaux, que l'intelligence collective se construit et que des actions significatives pour le milieu peuvent être mises en place.

Certains CSSS se sont dotés de Politique de développement des communautés afin de mieux intégrer cette approche dans l'ensemble de leur structure, de leurs programmes et de leurs interventions (CSSS Memphrémagog, 2011; CSSS de la Vieille-Capitale, 2012) et certains l'ont fait en intégrant les portraits de caractérisation des communautés à leur démarche (CSSS de Beauce, 2011). Quelques régions, notamment les trois régions étudiées de même que l'Outaouais (D'Amours, 2012), ont par ailleurs structuré leur stratégie régionale de développement des communautés autour du Dispositif de caractérisation.

#### **6.4.3 L'importance de la fonction de soutien au développement des communautés**

En fait, le développement des communautés est du ressort des communautés elles-mêmes, mais la stratégie de soutien aux communautés constitue une fonction de santé publique. On sait, d'une part, que la cohésion sociale, la convivialité et la qualité de vie d'une communauté ont des effets positifs sur la santé (Baron, 2013; Wilkinson et Marmot, 2003) et, d'autre part, que les communautés locales sont légitimées et ont les leviers pour agir sur plusieurs déterminants de la santé. Pour ce faire, le soutien offert par la santé publique doit être structuré et continu, non pas parce que les communautés ne peuvent se développer de manière autonome, mais surtout parce qu'elles ont besoin d'accompagnement pour renforcer leur capacité à le faire. Étant sollicitées de toutes parts pour intervenir dans des domaines nouveaux (développement social, lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, logement, qualité de vie, environnements favorables à la santé) et confrontées à des problématiques de plus en plus complexes et multifactorielles (vieillesse de la population, hyperconcentration, dévitalisation en milieu rural, diversité culturelle en milieu urbain, etc.), les communautés locales ne disposent pas toutes des ressources nécessaires pour traiter ces nouvelles responsabilités, d'où l'utilité d'un accompagnement sur mesure.

Or, cette question du soutien se pose avec acuité dans un contexte où l'organisation communautaire en CSSS est en perte de terrain, ou pour le moins en recadrage dans une perspective de programmes. Elle se pose également au regard du contexte plus global de restriction budgétaire et de décroissance avec lequel les organisations devront composer au cours des prochaines années. Le danger est donc grand que l'on ne puisse assurer ce soutien. Même si le développement des communautés ne repose pas uniquement sur les organisateurs communautaires, il n'en demeure pas moins qu'il est essentiel que le réseau de la santé et des services sociaux dispose de ressources pouvant accompagner les démarches locales.

Toutefois, les CSSS ne sont pas les seuls qui peuvent soutenir les communautés. Un éventail assez vaste d'agents de développement (CLD, SADC, MRC, etc.) et d'animateurs de milieu (travailleurs d'organismes communautaires ou de tables de concertation, travailleurs de rue ou de rang, programmes privés, etc.) est présent dans les communautés pour soutenir diverses démarches de développement (Pactes ruraux, Politique familiale, Alliances pour la solidarité, Québec en forme, etc.). À cet effet, l'alliance avec d'autres acteurs du terrain se révèle indispensable.

#### **6.4.4 Partenariat structurel et fonctionnel entre diverses organisations : les défis du réseau de la santé et des services sociaux**

Le développement des communautés demande un décloisonnement de la santé, une ouverture aux acteurs et aux institutions d'autres secteurs. À cet égard, le Dispositif de caractérisation des communautés ne fait pas exception. Même s'il interpelle plus naturellement le réseau de la santé et des services sociaux parce qu'il en est une émanation, il n'en demeure pas moins qu'il sous-tend une approche intersectorielle de connaissance des communautés et de leur développement.

Il apparaît donc nécessaire, voire incontournable, que tout processus de caractérisation des communautés ne reste pas en marge d'autres démarches (Pactes ruraux, politique de la famille, Alliances pour la solidarité) déjà existantes et des acteurs qui travaillent au développement du territoire et à l'amélioration de la qualité de vie dans les communautés (CRÉ, CLE, SADC, milieu scolaire).

En fait, la plupart de ces nombreuses approches sectorielles visent à peu près le même objectif : améliorer la qualité de vie en passant par la communauté locale. Que ce soit par le biais d'une approche de développement durable, de Pacte rural, de Politique de la famille, de développement économique local, on vise le bien-être des citoyens, souvent en promouvant le travail en partenariat et la participation citoyenne.

Dans une perspective d'efficacité et de soutien aux communautés, il semble qu'il est plus que temps que les actions menées à l'échelle locale, et le développement des communautés en est, soient mieux articulées entre elles. À cet égard, le Dispositif constitue une opportunité intéressante pour ce faire. Toutefois, l'objectif n'est pas ici de convier les acteurs d'autres secteurs sur le terrain de la santé publique, mais d'inviter ces acteurs à construire, ensemble, une approche intégrée du développement qui tient compte des responsabilités propres à chacun.

Le soutien aux communautés locales peut ainsi se compléter ou s'additionner plutôt que se mener en parallèle. Comme les projets étudiés l'ont illustré, les interventions dans les communautés locales (présentation des portraits quantitatifs et atelier sur le potentiel) ont souvent été réalisées par des équipes intersectorielles formées d'organismes communautaires et d'agents de développement de diverses provenances.

Ce nécessaire arrimage à l'échelle locale doit cependant être soutenu tant par une entité de concertation régionale dès le moment où la démarche est envisagée que par une vision réellement intersectorielle dans les territoires de MRC/CSSS.

#### **6.4.5 La santé publique et le réseau de la santé et des services sociaux : des acteurs du développement des communautés**

Finalement, le développement des communautés en général, et ce Dispositif de caractérisation des communautés en particulier, convie les institutions et les intervenants à se voir comme des acteurs du développement des communautés de leur territoire.

Les institutions du réseau de la santé et des services sociaux, tout comme celles d'autres secteurs d'ailleurs, sont parties prenantes de la vie des communautés de leur territoire, que ce soit parce qu'elles ont une responsabilité envers la population des communautés de son territoire et parce qu'elles sont souvent parmi les plus gros employeurs de leur milieu. Et ceci s'applique aussi bien au palier régional que local.

En conséquence, non seulement le réseau de la santé et des services sociaux et ses institutions régionales et locales (DSP et CSSS) ont-ils comme mandat de soutenir les communautés dans leur développement, ils ont également un rôle essentiel à jouer comme acteurs du développement de ces communautés, et ce, au même titre que tous les autres acteurs du milieu (municipalités, comités de quartiers, citoyens, organismes communautaires, autres institutions gouvernementales, entreprises privées, etc.).

Le développement des communautés n'appartient à personne si ce n'est aux communautés elles-mêmes. C'est plutôt une approche intersectorielle qui convie tout le monde à co-construire une vision du milieu à développer; chaque acteur y contribuant selon ses savoirs, ses responsabilités et ses champs d'expertise.



## CONCLUSION

Le Dispositif de caractérisation des communautés étudié ici peut se résumer en deux grands volets. Le **premier volet** consiste à développer des portraits à l'échelle des communautés locales et à mobiliser des acteurs régionaux et territoriaux autour de cet objectif commun. Cette étape pourrait demeurer autonome et constituer uniquement une occasion de concertation intersectorielle territoriale pour faciliter la planification des interventions sur le territoire. Mais alors, cette démarche n'en serait pas une de développement des communautés.

Il est donc indispensable d'y intégrer un **deuxième volet**, celui de la mobilisation des communautés locales. En fait, le Dispositif prend tout son intérêt et sa force lorsque la finalité du développement des communautés locales fait partie intrinsèque de la démarche. Le Dispositif repose sur l'hypothèse que la mise en mouvement d'une communauté s'enclenche lorsque l'on crée, au sein de celle-ci, un espace citoyen pour discuter de la communauté, de ses forces, de ses faiblesses, de ses enjeux et de ses priorités d'action. Ces occasions de réfléchir collectivement sur la communauté agiraient donc comme des bougies d'allumage pour la mobilisation du milieu autour d'actions concrètes. Certaines communautés vont emprunter une démarche plus systématique en se dotant d'un plan d'action alors que d'autres vont miser plus spécifiquement sur la réalisation d'un projet. Mais peu importe le moyen, l'idée est de favoriser la mise en mouvement des communautés ou la poursuite de processus déjà entamés.

Une fois les conditions facilitantes mises en place par les acteurs territoriaux et les communautés locales engagées dans une démarche de développement, il reste encore à assurer la pérennité de ce processus, ce qui constitue un défi de taille mis en évidence dans cette évaluation. Le contexte territorial propice au développement des communautés locales de même que la mobilisation des communautés doivent être entretenus et animés. D'où la nécessité d'un soutien aux communautés dans leur développement, par divers mécanismes selon l'avancement de la démarche et les acteurs visés. Ce soutien à long terme apparaît, finalement, comme la pierre angulaire de la pérennisation du Dispositif, tout comme d'ailleurs son principal défi.

La force du Dispositif de caractérisation des communautés, et des expérimentations dans les trois régions étudiées, repose sur une série d'opérations qui, organisées dans un processus cohérent, ont permis de favoriser et de soutenir le développement des communautés locales par :

- la mobilisation des acteurs régionaux et territoriaux autour d'un projet commun qui est utile pour tous, qui les aide à mieux remplir leur mission;
- la mise en place, selon leurs responsabilités respectives, d'un ensemble de conditions (modes d'organisation du travail, priorités d'action, etc.) pouvant faciliter la mobilisation des communautés et le soutien de leurs démarches par les acteurs institutionnels (Réseau de la santé et des services sociaux, éducation, CLD, SADC, etc.) ou communautaires (organismes communautaires);

- la confection de portraits de communautés le plus proche possible de l'échelle où la mobilisation est faisable (municipalité ou quartier/arrondissement);
- la discussion, au sein des communautés locales, sur leur potentiel et sur les données les concernant afin de dégager des pistes d'action;
- la réalisation concrète d'activités.

Le Dispositif de caractérisation des communautés illustre bien comment, lorsqu'on revisite les pratiques habituelles de santé publique, on peut faire émerger de nouvelles pratiques. Préoccupés de faire des portraits plus propices à soutenir le développement des communautés, Boisvert et son équipe ont développé un Dispositif novateur. Il s'agit ici d'un bel exemple de « l'effet rhizome » (Kickbush, 2012 :309); la réflexion sur le développement des communautés s'étendant comme une racine à partir de laquelle une nouvelle pratique germe hors des sentiers habituels.

En définitive, ce Dispositif de caractérisation des communautés locales constitue un outil pertinent pour soutenir le développement des communautés. Il sous-tend cependant une certaine transformation des pratiques de santé publique non seulement en ce qui a trait à l'arrimage entre ses diverses fonctions, mais également en ce qui concerne la création de véritables partenariats intersectoriels entre les acteurs et les institutions de développement dans les régions, les territoires et les communautés locales. Voilà tout un défi pour la santé publique en ces temps de restriction budgétaire et de reddition de comptes. Mais quelle opportunité dans une perspective de responsabilité populationnelle!

## RÉFÉRENCES

Bertacchini, Y. (2002). *Territoire & territorialités, vers l'intelligence territoriale*. Volet 1, Collection Les E.T.I.C., France.

Bilodeau, A., Lapierre, S. et Marchand, Y. (2003). *Le partenariat : comment ça marche? Mieux s'outiller pour réussir*. Montréal, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre.

Boisvert, R. et Milette, C. (2009). « Le développement des communautés au Québec : la part de l'intelligence collective. » *Santé publique*, vol. 21, n° 2, pp. 183-190.

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.

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.

Bourque, D. (2012). « Intervention communautaire et développement des communautés. » *Revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 18, n° 1, pp. 40-60. [http://id.erudit.org/iderudit/1012\\_331ar](http://id.erudit.org/iderudit/1012_331ar)

Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*. Collection Initiatives, PUQ.

Bourque, D., Comeau, Y., Favreau, L. et Fréchette, L. (dir.) (2007). *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Bourque, D. et Favreau, L. (2003). « Le développement des communautés et la santé publique au Québec. » *Service social*, vol. 50, n° 1, pp. 295-308.

Callahan, K. (2007). « Citizen participation : Models and methods. » *International Journal of public administration*, vol. 30, pp. 1179-1196.

CDC Longueuil (2007). *Journées de réflexion sur la participation citoyenne. Document synthèse*. Corporation de développement communautaire de Longueuil.

Centers for Disease Control and Prevention (1997). *Principles of Community Engagement*. Atlanta, GA. Tiré de <http://www.cdc.gov/phppo/pce/>

Conseil de la santé et du bien-être (2000). *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*. Gouvernement du Québec, CSBE.

Comeau, Y., Duperré, M., Hurtubise, Y. Mercier, C. et Turcotte, D. (2006). « Les transformations de l'organisation communautaire en CLSC (1988-2004). Quelques conclusions d'une recherche. » *Interaction Communautaire*, n° 73, pp. 18-21.

CSSS de la Vieille-Capitale (2012). Politique de développement des communautés. Centre de santé et des services sociaux de la Vieille-Capitale. <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=forums&srcid=MTQ2Mjk0MjgXMjk3NzlyMzcyMjgBMDcxMDAzNDkzODM2Nzg5NjlxMzABWHd5Wkdtdczk3dFFKATQBAXYy> (consultée le 04-09-2013).

CSSS de Beauce (2011). *Bâtir ensemble une communauté responsable de sa santé. Planification stratégique 2011-2015*. Centre de santé et des services sociaux de Beauce.

CSSS Memphrémagog (2011). *Politique concernant le rôle du CSSSM en développement des communautés*. Centre de santé et des services sociaux de Memphrémagog.

D'Amours, M. (2012). « Portrait des communautés de l'Outaouais. » *Les connaissances des réalités territoriales et la mobilisation : un tandem gagnant en développement des communautés*, Journées annuelles de santé publique 2012, Montréal, 26 novembre 2012.

Doucet, L., et Favreau, L. (1991). *Théorie et pratiques en organisation communautaire*. Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec.

Ependa, A. (2003). *Les milieux ruraux québécois en restructuration : diagnostic, facteurs tangibles et intangibles de dévitalisation rurale et perspective de développement local approprié*. Thèse de doctorat, Rimouski, Université du Québec. <http://www.irec.net/index.jsp?p=28&f=234>

Foisy, D. (2004). *L'organisation communautaire en CLSC : au carrefour de légitimités renouvelées*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en travail social, Université du Québec en Outaouais.

Gadoury, G., Beaulé, G., et Tremblay, G. (2011) « L'intelligence collective à la rescousse du développement des communautés territoriales. » Texte préparé pour les Actes du colloque de la première *Conférence intercontinentale en intelligence territoriale*, organisée par le Laboratoire de modélisation et d'Intelligence territoriale Gatineau, 12-14 octobre (non publié).

Garant, S. et Bourassa, A. (2009). *Caractérisation des communautés locales de Chaudière-Appalaches : connaître et mobiliser pour mieux intervenir. Portrait*. Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches (11 documents portant chacun sur une MRC).

Gouvernement du Québec. (2008) *Programme national de santé publique 2003-2012, mise à jour 2008*. Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.

Gouvernement du Québec. (1998). *La politique de la santé et du bien-être*. Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.

Gouvernement du Québec. (1997). *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*. Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux.

Hancock, T., Labonté, R. et Edwards, R. (2000). *Indicators that Count! Measuring Population Health at the Community Level*. Toronto, Centre for Health Promotion/ParticipACTION.

Institut national de santé publique du Québec (2002). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*. Québec, INSPQ.

Jetté, C. (2006). *Pistes de réflexion pour le développement de l'action communautaire au XXI<sup>e</sup> siècle*. Cahiers du LAREPPS, n° 06-13, École de travail sociale, Université du Québec à Montréal.

Kickbush, I. (2012). « Understanding the Rhizome Effect : Health Promotion in the Twenty-first Century. » Dans Rootman, I. Dupéré, S., Pederson, A. et O'Neill, M. (dir.) *Health promotion in Canada; Critical perspective on Practice*. Canadian Scholars' Press, 3<sup>e</sup> Édition.

Lachapelle, R., Bourque, D. et Foisy, D. (2010). « Les apports de l'organisation communautaire en CSSS aux infrastructures communautaires de développement des communautés. » *Service social*, vol. 56, n° 1, pp. 1-14. <http://id.erudit.org/iderudit/039775ar>

Lachapelle, René, en collaboration avec Denis Bourque (2007). *Pratiques d'organisation communautaire en CSSS et programmes de santé publique? Rapport de recherche*, Co-publication de l'ARUC-ISDC et du RQIIAC, Série Documentation et diffusion, n° 5.

Laverack, G. (2001). « An identification and interpretation of the organizational aspects of community empowerment. » *Community Development Journal*, vol.36, n° 2, pp.134-145.

Le Bossé, Y. (2003). « De l'"habilitation" au "pouvoir d'agir" : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 30-51. <http://id.erudit.org/iderudit/009841ar>.

Lemieux, G. (2004). *ReMixer la cité. La participation citoyenne des jeunes Québécois issus de l'immigration et des minorités visibles*. Rapport de recherche, Conseil permanent de la jeunesse et Conseil des relations interculturelles.

Minkler, M. et Wallerstein, N. (éd.) (2008). *Community-Based Participatory Research for Health : From Process to Outcomes*. San Francisco, Jossey-Bass.

Mercier, C. sous la direction de Denis Bourque, avec la collaboration de Lise St-Germain (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation*. ARUC - Innovation sociale et Développement des communautés, Université du Québec en Outaouais.

Ninacs, W. A. (2008). *Empowerment et intervention : Développement de la capacité d'agir et de la solidarité*. Québec. Les Presses de l'Université Laval.

Ninacs, W. A. (2003). *Empowerment : cadre conceptuel et outil d'évaluation de l'intervention sociale et communautaire*. Victoriaville, La Clé.

Ninacs, W. A. (1995). « Empowerment et service social : approches et enjeux. » *Service social*, vol. 44, n° 1, pp. 69-93.

Noubel, J.-F. (2004). *Collective Intelligence. The invisible Revolution*. [www.TheTransitioner.org/ci](http://www.TheTransitioner.org/ci).

Observatoire québécois de la démocratie (2006). *Pour une participation active et démocratique*. Mémoire présenté à la commission spéciale sur la loi électorale.

Pelchat, Y. (2010). « L'appel à la participation : une vision privatisée de l'inégalité? » *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22 , n° 2, pp. 114-129.<http://id.erudit.org/iderudit/044223ar>

Patton, M.Q. (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York/London, The Guilford Press.

Simard, P. (2005). *Perspective pour une évaluation participative des Villes et Villages en Santé*. Québec, Institut national de santé publique du Québec.

Simard, P. (2008). Petit guide d'évaluation participative à l'intention des initiatives de développement. <http://www.rechercheparticipative.org>

Simard, P. et Benazera, C. (2013). *Connaître et mobiliser pour mieux intervenir : Évaluation de la démarche de caractérisation des communautés locales de la région de la Chaudière-Appalaches*. Québec, Institut national de santé publique du Québec.

Simard, P., Allaire, J.-F., Boyer, G., Morin P. et Des Roches, M. (2012). *Évaluation du processus d'implantation du Tableau de bord de l'Estrie (février 2009 à octobre 2010)*. Observatoire estrien du développement des communautés/Centre de santé et des services sociaux- Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke/Institut national de santé publique du Québec.

Stati, E. (2009). *L'intelligence territoriale*. Mémoire Online. <http://www.memoireonline.com/10/10/4042/Lintelligence-territoriale.html>.

Tremblay, G, Simard, P, et Gadoury, G. (2013). *Mieux connaître pour mieux agir. Rapport d'évaluation du processus d'implantation du Tableau de bord des communautés dans six communautés pilotes de l'Abitibi-Témiscamingue*. Rouyn-Noranda, Agence de santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue.

Tremblay, J. (2013). Guide d'autoformation à la gestion de la stratégie de soutien au développement des communautés. Initiative sur le partage des connaissances et le développement des compétences. <http://www.ipcdc.qc.ca/activit%C3%A9s-de-soutien/d%C3%A9veloppement-des-communaut%C3%A9s>

Westley, F., Zimmerman, B. et Patton, M.Q. (2007). *Getting to maybe. How the world is changed*. Vintage Canada.

Wilkinson, R. et Marmot, M. (2003). *Social determinants of Health. The Solid Facts. Second Edition*. Europe, World Health Organization.

White, D., Jobin, L., McCann, D. et Morin, P. (2002). *Pour sortir des sentiers battus : L'action intersectorielle en santé mentale*. Sainte-Foy, Les Publications du Québec.

## **ANNEXE 1**

### **SYNTHÈSE DES PRINCIPES D'ACTION AU NIVEAU NATIONAL**



## SYNTHÈSE DES PRINCIPES D'ACTION AU NIVEAU NATIONAL

Concertation intersectorielle		Participation citoyenne dans le temps		Renforcement du pouvoir d'agir	
Lieu / espace		Mobilisation citoyenne dans le temps		Renforcement des compétences	
Leadership partagé		Le plus tôt possible dans la démarche		Amélioration des compétences	
Présence d'une instance de régulation dotée d'un pouvoir relatif		Citoyens présents dès le début de la démarche		Augmentation des capacités individuelles et collectives	
Lieu commun d'échange sur des objets communs		Durabilité de l'engagement citoyens / augmentation du nombre / constance		Amélioration des connaissances	
Déléguer une partie de l'autorité sectorielle		<b>Finalités de la participation citoyenne</b>		<b>Reconnaissance</b>	
<b>Modes de fonctionnement</b>		Caractère incontournable de la présence de citoyens « impliqués »		Recycler les acquis des citoyens dans divers projets-suivi des acquis	
Approche de négociation-coopération		Avoir au moins une implication bénévole dans la vie de sa communauté		Reconnaissance des acquis	
Connaissance des collaborateurs (compréhension, confiance)		Souci de la qualité communautaire de son milieu de vie		<b>Capacité d'action</b>	
Statut égalitaire des partenaires		<b>Formes de participation citoyenne</b>		Capacité d'agir sur ses conditions de vie par l'appropriation de connaissance	
Transparence du fonctionnement et des informations		Participation par le Dispositif c'est dans l'action (participation active selon Ninacs)		Être averti des limites inhérentes à sa capacité d'action	
Partenaires représentés de façon constante et durable		Lieu de réalisation de l'action		<b>Soutien</b>	
Processus et mécanismes à géométrie variables (respect acteurs/partenaires)		Prise de parole de citoyens dans des lieux de discussion et de délibération sur le bien commun (ex. : le non-emploi)		Soutien institutionnel adapté dans les milieux – entraînement à l'action	
<b>Construction d'une vision intersectorielle</b>		Pratiques de représentation et de revendication au sein d'instances publiques		Démarche pour modifier la force exercée par les déterminants sociaux sur les modes de vie	
Avoir une vision commune des enjeux et de la démarche		Implication active dans des espaces publics pour collectiviser des situations problématiques		Diffuser largement l'idée qu'un potentiel est à géométrie variable	
Mobilisation de nouveaux acteurs		<b>Comment soutenir la participation citoyenne</b>			
Visée d'action intersectorielle (passer à l'action)		Nécessité d'un « soutien » pour l'actualiser			
Avoir des regards différents et complémentaires pour créer une vision globale		Transformation des pratiques (des intervenants et des organisations)			
Partage d'expérience, de connaissances et de ressources pour résoudre un problème communément partagé					



## **ANNEXE 2**

### **UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE**



## UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE



#### 4. Les situations préoccupantes

1. La sécurité des personnes (éclairage des rues et espaces verts, entretien des espaces publics, respect du zonage, bâtiments désuets, arrêts d'autobus scolaires, respect de la piste cyclable)
2. Le manque de loisirs organisés pour les jeunes et les adultes malgré la présence des infrastructures
3. Le développement des enfants, surtout les 0-5 ans, et la réussite des jeunes (signalements, décrochage scolaire, manque d'encadrement et de soutien parental)
4. Le manque de logements résidentiels et sociaux
5. L'accessibilité aux services médicaux
6. Le transport collectif local et intermunicipal
7. Le manque de connaissance, de reconnaissance des talents et des potentiels des individus et des groupes et en favoriser leur expression
8. Le manque d'espaces publics comme lieu de détente et de rassemblement
9. Sous-utilisation des lieux publics d'expression



#### 5. Les pistes d'action

1. Interpeller le corps policiers pour plus de présence
2. Délimitation de la piste cyclable, dos d'âne, etc.
3. Entretien approprié de la voie publique, éclairage ville et parcs
4. Assurer le respect du zonage urbain
5. Promouvoir la fierté de la ville, ma ville, ma famille, ma fierté
6. Faire connaître la commission des loisirs et aider à structurer les services
7. Aménager, mieux identifier et prolonger la piste cyclable
8. Créer un événement, fête de quartier
9. Utiliser les talents du quartier pour aménager le parc
10. Faciliter l'accès des lieux aux organismes de loisir indépendant
11. Création d'un parc multifonctionnel pour les 0-5 ans et familles
12. Rencontrer les parents des 0-5 ans pour déterminer leurs intérêts et besoins
13. Impliquer l'intergénérationnel dans les activités pour les 0-5 ans
14. Bonifier les activités déjà en place en postnatal

#### 6. Les autres réalisations

- Le plan d'action de la démarche du Tableau de bord a été repris par le comité local du Tableau de bord, l'organisatrice communautaire accompagne le comité
- Trois groupes de travail seront mis en place pour documenter trois groupes de situations préoccupantes: la sécurité des personnes, les loisirs organisés pour les jeunes et le développement des enfants. Ils auront à préciser les actions et à inviter de nouvelles personnes à s'impliquer dans la mise en action

«On a créé des attentes avec nos rencontres citoyennes, depuis le début septembre les gens sont prêts à faire quelque chose, ils attendent la prochaine rencontre. Ça faisait longtemps que je n'avais pas vu ça à Malartic. Un citoyen a envoyé son horaire pour pouvoir s'assurer de sa présence à la rencontre.»



## **ANNEXE 3**

### **UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN CHAUDIÈRE-APPALACHES**



UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN CHAUDIÈRE-APPALACHES

Secteur X (nom de la communauté) (no de la communauté) :

*Lorsque comparée aux 38 communautés locales du territoire du CSSS de Beauce<sup>3</sup> (par quintiles) :*

- Matériellement, la communauté est défavorisée. Elle fait partie des communautés du CSSS qui ont des proportions très élevées de personnes n'occupant pas un emploi. Par contre, le revenu moyen est élevé.
- Cette communauté est, au plan social, défavorisée. Elle se distingue des autres communautés du CSSS, par des proportions élevées de personnes vivant seules, de personnes séparées, divorcées ou veuves ainsi que de familles monoparentales.
- En comparaison avec les autres communautés du CSSS, une faible mortalité est mesurée dans la population en général.
- Elle se retrouve, par rapport aux autres communautés du CSSS, parmi celles ayant les plus hauts taux d'EHDA et dont les taux de signalements traités au CJCA sont élevés.

*Lorsque comparée aux 25 communautés locales du territoire de la MRC de Beauce-Sartigan (par quintiles) :*

- Pour ce qui est de la composante matérielle, cette communauté est défavorisée. Par rapport aux autres communautés locales du territoire de la MRC, elle se démarque par une proportion très élevée de personnes n'occupant pas un emploi.
- Pour la composante sociale, il s'agit d'une communauté défavorisée. Comparativement aux autres communautés locales du territoire de la MRC, les proportions de personnes séparées, divorcées ou veuves et de familles monoparentales sont élevées et la proportion de personnes vivant seules est très élevée.
- Lorsque cette communauté locale est comparée aux autres communautés du territoire de la MRC, sa mortalité est faible.
- Le taux de signalements traités au CJCA est élevé par rapport aux autres communautés locales du territoire de la MRC et le taux d'EHDA y est très élevé.



## **ANNEXE 4**

### **UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ESTRIE**



## UN EXEMPLE DE PORTRAIT SYNTHÈSE D'UNE COMMUNAUTÉ EN ESTRIE

[Accueil](#) | [Plan](#) | [Contacts](#)



**TABLEAU DE BORD**

- Qu'est-ce que le tableau de bord?
- Mieux connaître : toutes les données
- Mieux agir : outils de mise en œuvre
  - La délimitation des territoires
  - Le choix des indicateurs
  - L'appréciation du potentiel des communautés
  - L'appropriation des données
  - L'action concertée des communautés
  - L'évaluation de la mise en œuvre
- Lexique
- Nous contacter

**Tableau de bord des communautés de l'Estrie**

**Fiche synthèse de la communauté de la Zone Est**



Si vous avez choisi de vivre à Chartierville, Hampden, La Patrie, Lingwick ou Scotstown, vous pouvez être fiers d'être au cœur de la première réserve canadienne de ciel étoilé en zone habitée reconnue mondialement. Situé au pied du majestueux Mont Mégantic et du prestigieux observatoire du même nom. La nature et la pureté du ciel comme cadre de vie, pas mal, non?

**Ce que les chiffres nous disent**

**Faits saillants**

- La population âgée de 40 à 54 ans est fortement représentée dans la communauté.
- Il s'agit de l'une des communautés de l'Estrie où la scolarisation est la plus faible, autant chez les hommes que chez les femmes.
- C'est également une des communautés de l'Estrie où la proportion d'hommes et de femmes travaillant à temps partiel est la plus importante.
- On remarque que le revenu d'emploi est inférieur à celui observé au Québec, tant chez les hommes que chez les femmes; que les jeunes de 15 à 24 ans gagnent un revenu moins élevé que les jeunes Québécois du même groupe d'âge; et que les revenus des aînés figurent parmi les plus bas de l'Estrie.
- Entre 2001 et 2006, on note une diminution de moitié du coût des loyers bruts moyens.

**Ce que les gens nous disent**

*Un groupe d'environ quinze personnes, choisies comme informateurs clés, nous ont partagé leur vision de leur communauté. L'idée de base pour établir le choix de ces personnes est de réunir un groupe qui vit ou qui travaille dans la communauté locale en question depuis un certain temps. Bref, des gens qui la connaissent très bien. Le respect de l'équilibre hommes-femmes, intergénérationnel et intersectoriel faisait également partie des critères de choix. Dans certaines communautés, des observateurs issus de diverses organisations publiques et communautaires ont assisté à ces rencontres. Cet éventail de points de vue se veut une base de discussion.*

**Faits saillants**

- À venir.

**Personne-ressource pour la MRC du Haut-Saint-François**

**Danyel Bouffard**, CSSS du Haut-Saint-François  
819 832-4961 poste 1317

**COMMUNAUTÉS**

- Coaticook
- Granit
- Haut-Saint-François
  - Zone Sud
  - Zone Nord-Ouest
  - Zone Est
  - Zone Dudswell-Weedon
- Memphrémagog
- Sherbrooke
- Des Sources
- Val-Saint-François

© OEDC | Plan | Contact | Admin





EXPERTISE  
CONSEIL



INFORMATION



FORMATION

[www.inspq.qc.ca](http://www.inspq.qc.ca)



RECHERCHE  
ÉVALUATION  
ET INNOVATION



COLLABORATION  
INTERNATIONALE



LABORATOIRES  
ET DÉPISTAGE

Institut national  
de santé publique

Québec

