

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

PROJET EN ORGANISATION

ANALYSE D'UNE APPROCHE EN COCONSTRUCTION ENTRE LA DIRECTION  
RÉGIONALE DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN DU MINISTÈRE DES AFFAIRES  
MUNICIPALE ET DE L'HABITATION, DES MRC ET DES MUNICIPALITÉS  
DÉVITALISÉES DE LA RÉGION DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

TRAVAIL PRÉSENTÉ À

MONSIEUR PIERRE DESROCHERS

PAR

STÉPHANIE LAVOIE

OCTOBRE 2022

## Table des matières

Liste des figures.....	2
Lexique des acronymes .....	3
Résumé du travail .....	4
Description de l'organisation et du mandat.....	5
Mise en contexte.....	6
Les principes fondamentaux de la l'Approche trajectoire.....	7
Le processus de réflexion pour développer l'Approche trajectoire en coconstruction .....	9
L'indice de vitalité économique et son implication pour l'Approche trajectoire .....	11
Revue de littérature.....	13
Constats préliminaires.....	18
Méthodologie de collecte de données.....	22
Profil des personnes interviewées .....	24
Analyse des données et résultats d'entrevue .....	25
Professionnel de la fonction publique .....	25
Professionnels de MRC.....	33
Résultats finaux .....	41
Recommandations .....	42
Conclusion .....	44
Annexe 1.....	48
Annexe 2.....	49
Bibliographie .....	50

## Liste des figures

Figure 1 Déroulement de l'Approche trajectoire avec les municipalités et MRC.....	7
Figure 2 Représentation de la coconstruction de l'Approche trajectoire .....	8
Figure 3 : Foudriat, M. (2019). Chapitre 1. Définition et dimensions de la coconstruction. Dans : M. Foudriat, La coconstruction : Une alternative managériale (pp. 15-36). Rennes : Presses de l'EHESP.....	13

## **Lexique des acronymes**

CAR : Conférence administrative régionale

DG : Directeur général

DAFM : Direction de l'accompagnement et des finances municipales

DR : Direction régionale

FRR : Fonds régions et ruralité

ISQ : Institut de la statistique du Québec

IVÉ : Indice de vitalité économique

MAMH : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

MEI : Ministère de l'Économie et de l'Innovation

MERN : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

MFFP : Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

MRC : Municipalité régionale de comté

MSSS : Ministère de la Santé et des Services sociaux

RFU : Richesse foncière uniformisée

SLSJ : Saguenay–Lac-Saint-Jean

## **Résumé du travail**

Ce travail consiste en une analyse d'un projet pilote, intitulé Approche trajectoire, développée par la Direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Cette démarche a comme particularité de se dérouler en coconstruction, entre la Direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, trois municipalités régionales de comté (MRC) de la région ainsi qu'avec les municipalités dévitalisées pouvant avoir accès au volet quatre du Fonds régions et ruralité. Cette recherche contient une mise en contexte du développement de l'Approche trajectoire, une revue de littérature sur la coconstruction et son utilisation dans l'Approche trajectoire, des résumés et analyses d'entrevues réalisées avec des professionnels du gouvernement et des MRC ainsi que des recommandations pour la direction régionale et les paliers supérieurs du ministère.

## Description de l'organisation et du mandat

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est un ministère de la province de Québec, qui a pour mission, selon le site gouvernemental du ministère, de « soutenir l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens » (MAMH, 2022). À ce titre, le MAMH est doté de 16 directions régionales, qui interagissent directement avec les 1 107 municipalités et villes qui se trouvent sur le territoire du Québec ainsi que les 87 municipalités régionales de comté (MRC). L'Approche trajectoire, qui sera présentée dans les prochaines pages, a été développée par le personnel de la Direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Cette démarche, encore en projet pilote, repose sur plus de deux années de travail, particulièrement de réflexion, qui a sollicité l'aide et le support de toutes les filières du MAMH ainsi que d'autres ministères, les municipalités et MRC de la région.

Au cours de son développement, l'Approche trajectoire a été présentée et a attiré l'attention de différentes directions du ministère. Cela a eu comme résultat un intérêt pour exporter la démarche dans d'autres régions du Québec. Afin de s'assurer du transfert des connaissances et une conservation de l'expertise d'une direction régionale à une autre et du déroulement optimal de la démarche, ce travail tentera de réaliser une analyse de l'Approche trajectoire, qui mise sur la coconstruction, entre les directions régionales du MAMH, des MRC et des municipalités.

Ainsi, la question de recherche pour cette analyse sera : *est-ce que la coconstruction utilisée dans l'Approche trajectoire, entre les municipalités dévitalisées, les MRC et la DR-SLSJ du MAMH, permet le transfert de connaissances sur certains enjeux complémentaires ?* Si oui, quels sont les facteurs de réussite de la coconstruction qui permettent le succès de l'Approche trajectoire. Si non, quels sont les facteurs d'échec de la coconstruction qui nuisent à l'Approche trajectoire.

## Mise en contexte

Dans le cadre du volet 4 du Fonds régions et ruralité (FRR) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation<sup>1</sup>, les directions régionales du ministère doivent accompagner les différentes municipalités qui auront accès à ce fonds grâce à une entente de vitalisation. Afin de bien accompagner les municipalités, et puisque celles-ci doivent produire un portrait de leur municipalité, la direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean (par la suite DR-SLSJ) a pris l'initiative de travailler sur un projet pilote appelé « Approche trajectoire » qui se développe en coconstruction avec les MRC et les municipalités. Cette démarche a comme objectifs de permettre aux travailleurs de la DR-SLSJ de mieux connaître les réalités territoriales des municipalités et, au même moment, assister les municipalités dans la production d'un portrait détaillé de leur réalité pour, par la suite, les aider à se projeter dans l'avenir de leur développement. Cette coconstruction permet de broser un portrait le plus véridique possible, puisqu'il se base à la fois sur des données ouvertes quantitatives, qu'on retrouve dans des bases de données gouvernementales et municipales, ainsi que qualitatives avec les connaissances des acteurs du milieu. La coconstruction du portrait permet éventuellement d'avoir des discussions entre les intervenants afin que les acteurs municipaux puissent se positionner sur leurs actions à venir. La démarche s'adresse principalement aux municipalités de plus ou moins 1 500 habitants, qui sont considérées comme dévitalisées par l'indice de vitalité économique (IVÉ) du MAMH. L'outil a comme objectif de broser un portrait des municipalités réparti en trois grands thèmes. Ces domaines sont l'administration municipale, le portrait de la population qui habite la municipalité et l'aménagement du territoire. Ces trois secteurs, une fois détaillés, créent ensemble ce qu'on appelle le milieu de vie de la municipalité. Par la suite, l'Approche trajectoire a comme objectif d'offrir aux élus et aux acteurs municipaux une opportunité de discuter et de réfléchir à des pistes de solution, afin d'établir un plan d'action qui leur permettra de se positionner sur des actions à prendre

---

<sup>1</sup> Le Fonds régions et ruralité (FRR) est un programme du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de la province de Québec. Le Fonds est divisé en quatre volets. Le volet 4 est subdivisé en deux axes, soit l'axe Vitalisation, dans lequel la démarche trajectoire s'inscrit, et l'axe Coopération intermunicipale. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/fonds-et-programmes/fonds-regions-et-ruralite-frr/>

pour le développement futur de leur municipalité. Finalement, les acteurs municipaux pourront choisir une trajectoire de développement pour leur municipalité. Cela permet d'établir une vision d'avenir pour la municipalité qui favorisera une cohérence dans son développement en concordance avec les forces qui sont ressorties du portrait. Également, la DR-SLSJ souhaiterait offrir un accompagnement personnalisé aux municipalités ayant choisi une trajectoire de développement. Pour compléter la démarche, le MAMH solliciterait l'aide des directions régionales d'autres ministères pour leur expertise, ainsi que la Conférence administrative régionale (CAR)<sup>2</sup>.

### Les principes fondamentaux de la l'Approche trajectoire.

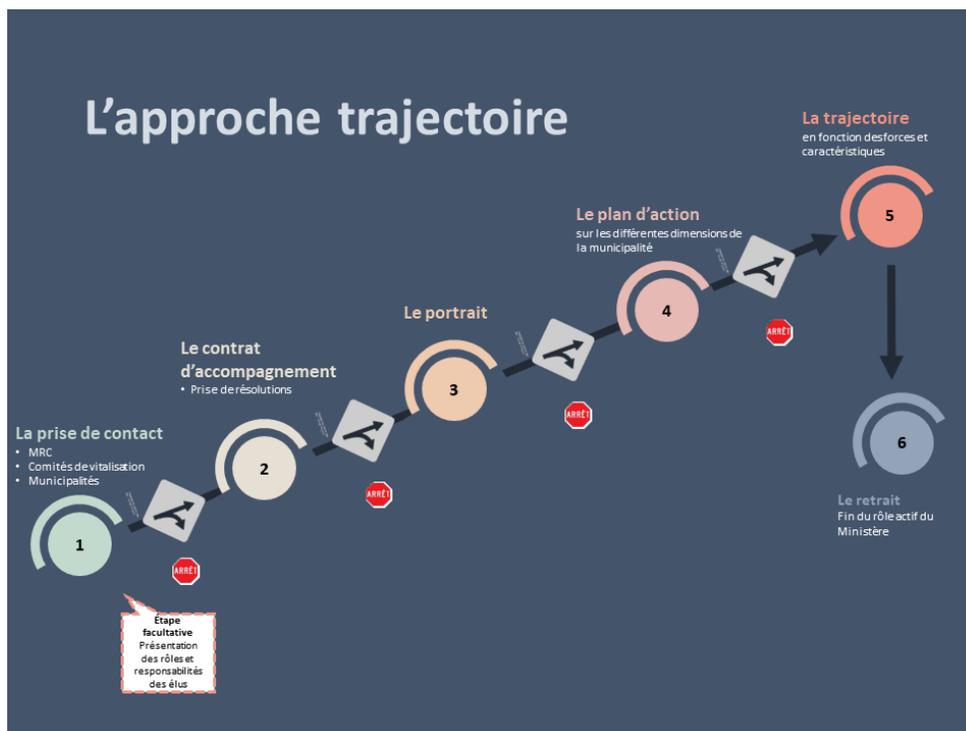


Figure 1 : Déroulement de l'Approche trajectoire avec les municipalités et MRC. Produit pour l'Approche trajectoire par la DR-SLSJ du MAMH.

<sup>2</sup> Les CAR sont présente dans les 17 régions administratives du Québec. Elles ont pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ou entreprises du gouvernement et la cohérence de leur action à l'échelle de la région. Elles se composent d'une personne responsable de la région de chaque ministère et organisme assujetti à la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/concertation/>

L'Approche trajectoire a été fondée sur deux grands principes, celui de la participation volontaire et celui de la coconstruction. Dans un premier temps, cette démarche se développe sur la base de la participation volontaire des municipalités. En effet, les municipalités approchées dans le cadre de la démarche avaient la possibilité d'accepter ou de refuser de participer avec la DR-SLSJ, au projet pilote de l'Approche trajectoire. À ce titre, les municipalités approchées ont toutes volontairement acceptées de participer. Afin de s'assurer que les municipalités visées participent de façon volontaire à la démarche, le conseil municipal a été appelé à adopter une résolution pour donner son accord à la participation des employés et des élus à l'Approche trajectoire (voir exemple de résolution pour l'Approche trajectoire dans l'Annexe 1). Par la suite, l'Approche trajectoire étant volontaire et se déroulant en plusieurs étapes (la prise de contact, le contrat d'accompagnement, le portrait, le plan d'action, la trajectoire et le retrait). Une municipalité peut décider de mettre fin à la démarche à chaque étape terminée, lorsqu'elle considère ses objectifs atteints.

Dans un second temps, l'Approche trajectoire se développe et repose sur le principe de coconstruction, qui ne peut être valable que si les acteurs impliqués le font de façon volontaire. L'Approche trajectoire se coconstruit entre la DR-SLSJ, les MRC et les municipalités visées par le Fonds régions et ruralité, volet 4, ayant un indice de vitalité économique situé dans le cinquième quintile. Les trois entités ont toutes différentes connaissances du monde municipal qui, une fois mises en commun, peuvent mener à brosser un portrait le plus véridique possible et ainsi adresser les opportunités et les défis que les municipalités peuvent rencontrer dans le futur. De plus, la coconstruction permet de ne pas chevaucher les démarches similaires qui pourraient avoir lieu ou déjà avoir eu lieu ainsi que le respect des rôles et responsabilités des différentes entités.

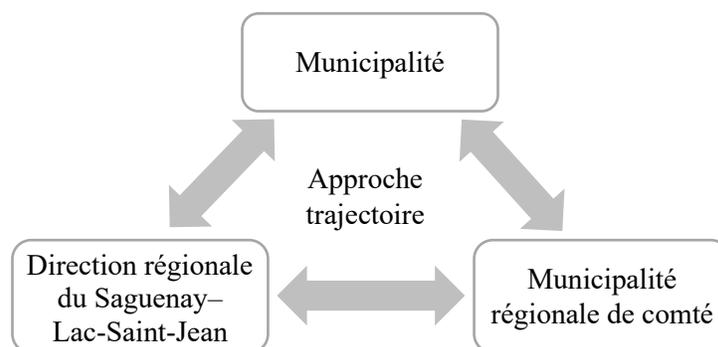


Figure 2 : Représentation de la coconstruction de l'Approche trajectoire

## **Le processus de réflexion pour développer l'Approche trajectoire en coconstruction**

La décision de créer cet outil reposait principalement sur trois facteurs et événements qui ont influencé la Direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Dans un premier temps, la Direction générale en accompagnement et en finances municipales du MAMH, qui joue un rôle de surveillance des finances municipales, utilise certains indicateurs, appelés indicateur de durabilité, qui ont comme objectif de s'assurer de la santé financière des municipalités. À un moment, la DAFM a contacté la direction régionale concernant certains indicateurs qui semblaient inquiétants pour quelques municipalités de la région. Il est important et nécessaire, une fois contacté, que les directions régionales cherchent à comprendre le contexte qui explique pourquoi certains indicateurs sont ainsi. Cela signifie, qu'afin de pouvoir répondre aux questions de la DAFM, il est nécessaire de savoir ce qui se passe sur le territoire des municipalités. En effet, certains indicateurs peuvent sembler inquiétants à première vue, parfois cela est le cas, mais dans d'autres cas il est possible d'expliquer la situation en discutant avec la Municipalité. Ces trois indicateurs sont l'excédent (déficit) de fonctionnement accumulé, les revenus de fonctionnement, l'endettement total net à long terme par 100 \$ de richesse foncière uniformisée (RFU) et la dette à long terme sur les actifs. À titre d'exemple, un des ratios d'un indicateur de durabilité d'une municipalité de la région avait atteint un taux inquiétant qui pouvait indiquer un danger potentiel pour les finances de la municipalité. Cependant, après discussion avec les acteurs municipaux, il a été possible de constater que la Municipalité avait fait un gros investissement dans le réseau d'eau potable, ce qui expliquait le changement du ratio dans l'indicateur. Dans un autre cas, la DAFM ne voyait pas comme inquiétant l'état des infrastructures d'une municipalité, puisque selon leurs données elles étaient encore en bon état. Cependant, après une discussion avec les acteurs municipaux, il a été constaté que oui les infrastructures de gestion des eaux usées sont en bon état, en revanche, elles n'étaient plus conformes aux normes environnementales demandées, puisqu'elles se déversaient directement dans un cours d'eau. Cela a comme résultat que la Municipalité va obligatoirement devoir mettre à niveau de façon imminente son réseau d'eaux usées. Ces exemples permettent de constater que les chiffres ne permettent pas de tout

comprendre et qu'il est important d'aller chercher des informations plus qualitatives afin de bien comprendre une situation dans laquelle se retrouve une municipalité.

Dans un second temps, la Direction régionale du Saguenay–Lac-Saint-Jean a réalisé qu'elle connaissait peu ce qui se passait réellement sur le territoire des municipalités locales. En effet, la DR-SLSJ connaît très bien les quatre MRC de la région, qui sont leur principal interlocuteur, mais les différentes réalités des 49 municipalités restent parfois peu connues puisque, comme pour une majorité des directions régionales du MAMH, elle est interpellée que lorsqu'il y a un problème. Le territoire du Saguenay–Lac-Saint-Jean est très hétérogène et les données au niveau des MRC et au niveau national ne sont pas assez précises pour créer un portrait réaliste et bien défini des municipalités. De nombreuses données produites par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), particulièrement celles populationnelles, sont souvent des extrapolations du recensement fédéral, qui s'effectue tous les cinq ans. Il a été constaté qu'il existe un danger par rapport à la véracité des petits nombres lorsque les données municipales sont produites. En effet, à titre d'exemple, lors d'entrevue avec une municipalité, il a été découvert que seulement deux enfants en âge de fréquenter l'école résidaient dans la municipalité, alors que les nombres de l'ISQ s'élevaient à 30 enfants dans ce groupe d'âge. Ceci démontre qu'une grande marge d'erreur est possible entre la réalité et les extrapolations.

Finalement, dans le contexte des élections municipales du 7 novembre 2021, la direction régionale voyait comme une opportunité de produire l'Approche trajectoire. Dans un premier temps, l'outil permet de présenter un portrait détaillé des réalités municipales. Ce portrait, présenté aux nouveaux élus municipaux, permet de faire comprendre les nombreux enjeux que doit gérer une municipalité. Malgré le fait que de nombreux élus, dans les municipalités visées par l'Approche trajectoire, vivent depuis longtemps dans leur milieu, il est tout à fait différent de voir la municipalité à travers les yeux de citoyens plutôt que dans le rôle d' élu, que ce soit un maire ou un conseiller. Dans un second temps, l'arrivée d'un nouveau conseil, après les élections, donne l'opportunité de travailler sur quatre années consécutives avec les mêmes acteurs qui ont la volonté de participer à l'Approche trajectoire et ainsi développer leur vision sur les actions à entreprendre avec les constats produits lors du portrait.

## **L'indice de vitalité économique et son implication pour l'Approche trajectoire**

Selon la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, la vitalité est définie comme « la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques » (LAOVT, RLRQ O-1.3). L'indice de vitalité économique (IVÉ) a vu le jour à la demande du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation à l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Cet indice permet de classer les municipalités en cinq quintiles, le premier quintile (Q1) étant les municipalités les plus vitalisées et le cinquième quintile (Q5) étant les municipalités les plus dévitalisées. L'Indice est composé de trois indicateurs qui calculent le niveau de vitalité économique des municipalités du Québec. Ces trois indicateurs sont :

1. Le marché du travail (taux de travailleurs de 25-64 ans) ;
2. Le niveau de vie (revenu médian de la population de 18 ans et plus) ;
3. Le dynamisme démographique (taux d'accroissement annuel moyen de la population sur une période de 5 ans).

L'IVÉ est constamment mis à jour par l'ISQ. Cependant, le MAMH prend une « photo » tous les deux ans afin de mettre en œuvre ses programmes ainsi que déterminer l'accessibilité des municipalités à ceux-ci, comme le fait le FRR volet 4. À ce titre, pour les années 2020-2021, c'est l'IVÉ de 2018 qui est utilisé. L'Indice de vitalité économique est utilisé par le MAMH pour « moduler la répartition d'enveloppes budgétaires vouées au développement local et régional, notamment celles des différents volets du Fonds régions et ruralité, tel que prévu dans le Partenariat 2020-2024 : Pour des municipalités et des régions encore plus fortes » (MAMH, 2022).

Dans le cadre de l'Approche trajectoire, la DR-SLSJ travaille au départ avec huit municipalités, réparties dans trois des quatre MRC de la région, se situant dans le quintile 5, soit les plus dévitalisés. Les municipalités visées dans le cadre de la démarche ont un IVÉ qui varie entre -6,469 6 et -12,27381. Il est possible de distinguer certaines caractéristiques entre les huit municipalités participant à l'Approche trajectoire. Dans un premier temps, elles

ont toutes une faible population, variant entre 159 et 1 183 citoyens. Par la suite, en 2015, le revenu médian des populations est systématiquement en dessous de la moyenne régionale. Il varie entre 27 392 \$ et 32 128 \$ pour les hommes, 18 197 \$ et 19 952 \$ pour les femmes et entre 41 472 \$ et 52 736 \$ pour les ménages. Alors que respectivement, pour la région, le revenu médian des femmes et de 22 914 \$, pour les hommes 35 156 \$ et pour les ménages 50 900 \$. De plus, les municipalités ont accès à très peu de service de proximité. En effet, la majorité d'entre elles n'ont pas accès à des soins de santé sur le territoire local, tels des points de service d'un CLSC, ce qui a été exacerbé par la pandémie de la COVID-19. Par ailleurs, certaines n'ont pas d'épicerie/dépanneur ou encore de station d'essence, ce qui est essentiel pour le déplacement de ces communautés éloignées. Par la suite, les municipalités Q5 ont peu d'employés municipaux, ce qui peut rendre difficile la réalisation de leurs obligations municipales. Également, elles ont un revenu de fonctionnement bas, variant en 2020 entre 897 846 \$ et 3 515 893 \$, ce qui les contraint de choisir dans quoi elles peuvent investir dans une année. Il leur est souvent difficile de réaliser un excédent financier en fin d'année. Finalement, la valeur foncière des maisons, comprenant le terrain, dans le périmètre urbain est très faible. En effet, elle varie entre 55 653 \$ et 125 402 \$. Il a été possible de constater que certains milieux de villégiature de ces municipalités ont une plus grande valeur foncière que les domiciles du périmètre urbain, ce qui engendre certaines problématiques. Tous ces facteurs ont pour résultat que les municipalités peuvent avoir de la difficulté à se projeter dans l'avenir concernant leur développement par manque de ressources, manque de temps et manque de fonds.

## Revue de littérature

Cette revue de littérature cherche à expliciter qu'est-ce que la coconstruction et comment ce principe est important pour le bon déroulement de l'Approche trajectoire ainsi que l'acquisition et le partage de connaissances. La revue de littérature permet de constater que la coconstruction peut être utilisée dans de nombreux domaines d'études et qu'il est possible d'extirper de chacun de ces domaines des éléments transposables à l'Approche trajectoire qui permettront de renforcer la démarche.

Selon la chercheuse Madeleine Akrich, le principe de coconstruction est un terme relativement nouveau dans le langage courant. En effet, selon la chercheuse, en 2003, le mot apparaissait dans la presse écrite une seule fois par an. Ce nombre a augmenté, en 2005, à une fois par mois pour finalement être utilisé, en 2013, presque tous les jours. Dans la recherche académique, le terme coconstruction faisait déjà son apparition dans les années 2000 (Akrich, M., 2013). Souvent interprétée comme une forme de concertation, de consultation, de participation ou encore de coopération, la notion de coconstruction se distingue pourtant de ces autres notions. En effet, on rapporte que l'engagement des acteurs dans les processus comportant de la coconstruction comme « sensiblement plus forts que ceux qui sont associés à la concertation ou à la consultation » (Heurgon, É., 2020). Pour Michel Foudriat, la différence entre ces notions est le degré d'implication rendu possible par le dispositif et le degré d'implication des différents acteurs dans le processus décisionnel.

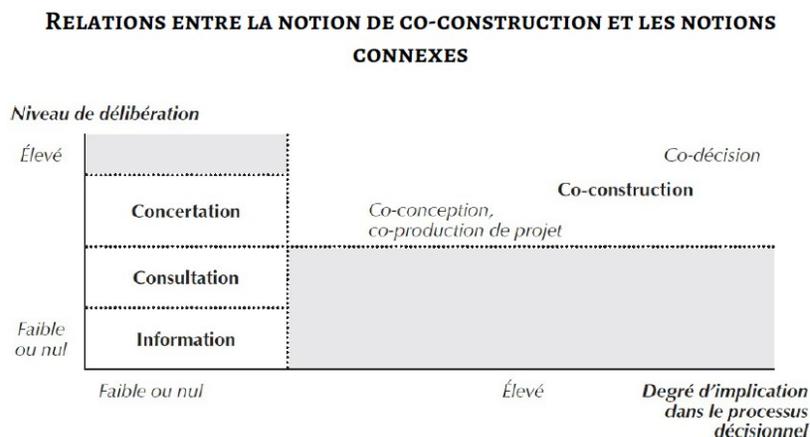


Figure 3 : Foudriat, M. (2019). Chapitre 1. Définition et dimensions de la coconstruction. Dans : M. Foudriat, *La coconstruction : Une alternative managériale* (pp. 15-36). Rennes : Presses de l'EHESP.

Cependant, la notion de coconstruction reste tout de même ambiguë dans sa définition. En effet, selon les domaines d'étude qui le définit et l'utilise, le concept de coconstruction peut varier. Selon Foudriat, la notion de coconstruction est bien instaurée et utilisée dans le monde non académique et académique. Cependant, sa définition est toujours ambiguë, puisque c'est particulièrement dans la littérature grise qu'on retrouve des tentatives de définition. En effet, c'est dans la littérature professionnelle qu'on retrouve des définitions de la coconstruction le plus souvent. Elle est utilisée comme une approche de gestion qui, à première vue, permet de pérenniser les performances des organisations (Belkm R.W. et Tumbat, G., 2013), et non dans des recherches scientifiques (Foudriat, M., 2019). Cela a comme résultat que malgré son augmentation dans l'utilisation courante et scientifique, le principe de coconstruction reste très peu conceptualisé.

Plusieurs explications permettent d'illustrer pourquoi la définition de la coconstruction peut être ambiguë. Pour débiter, la notion de coconstruction peut au même moment désigner le « résultat (le produit de la coconstruction, la finalité d'une action) qu'un processus (une démarche, un dispositif, une dynamique d'acteurs) » (Foudriat, M., 2019).

Par la suite, il existe de nombreuses définitions et caractéristiques de la coconstruction selon le domaine étudié. Dans un premier temps, dans les domaines de management des organisations, ainsi que celui du développement de projets territoriaux, la notion de coconstruction est vue comme étant une méthode qui fonde ses assises premièrement sur l'intégration, dans le processus décisionnel, des acteurs qui précédemment n'en faisaient pas partie. Deuxièmement, il doit y avoir le développement d'un processus de délibération et de concertation, entre les acteurs impliqués dans le processus de coconstruction. Finalement, dans ces deux domaines, la coconstruction se définit par la référence à des textes à teneur juridique, dans l'optique de créer un cadre général dans lequel les acteurs opéreront (Ibid.).

Dans un second temps, la notion de coconstruction est très présente dans le domaine de la santé et des services sociaux (Jetté, C., 2008). En effet, on retrouve plusieurs études comprenant le principe de coconstruction dans ces domaines. On recense particulièrement la coconstruction dans la création d'un système de soutien. Ce soutien peut varier en partant

des enfants souffrant de maladie chronique et peut aller jusqu'au service de soins à domicile (McNeil, T., Nicholas, D., Beaton, J., Montgomery, G. MacCulloch, R., Gearing, R. et Selkirk, E., 2014.) et (Jetté C., Leclerc, P. et Vaillancourt, Y., 2019). Les principes de la coconstruction dans le domaine de la santé et des services sociaux sont premièrement de « reconnaître aux usagers et/ou à leurs parents le droit d'être impliqués dans le travail de définition des projets d'accompagnement les concernant » (Foudriat, M., 2019). Par la suite, la démarche de coconstruction vise à impliquer tous les acteurs concernés dans un processus de discussion et d'échange afin d'établir le déroulement de l'accompagnement choisi. Finalement, de façon similaire aux domaines précédents, la démarche sera soutenue par un texte législatif et autre document qui appuient les bienfaits de la coconstruction.

Pour Madeleine Akrich, la notion de coconstruction a différentes affirmations selon la discipline académique :

- « en sciences du langage où elle renvoie à la participation de plusieurs locuteurs dans la production d'un énoncé ou dans la construction de sens;
- en psychologie du développement où elle manifeste le rôle des interactions dans la construction des identités ainsi qu'en psychothérapie où elle traduit la participation des patients à la définition de la démarche thérapeutique;
- en sciences de l'éducation où elle dénote la volonté de sortir d'une transmission verticale des savoirs en associant activement et de manière collaborative les élèves ou les étudiants à la production des contenus de l'apprentissage, notamment grâce aux technologies de l'information et de la communication;
- en sociologie ou en science politique où elle désigne l'existence d'une pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances. » (Akrich, M., 2013)

En plus de la discipline d'étude, plusieurs éléments détermineront comment une démarche de coconstruction peut se dérouler. Premièrement, l'objet du processus de coconstruction exercera une influence. En effet, l'objet « peut être un produit ou un service, une décision, une création, une conception, une démarche de mise en œuvre d'un projet; il peut être concret ou abstrait » (Foudriat, M., 2019). Par exemple, le prototype d'une fusée peut être coconstruit autant qu'une démarche d'accompagnement pour un enfant en difficulté. Par la suite, un autre déterminant du déroulement d'une démarche de coconstruction est que les acteurs impliqués

dans une démarche de coconstruction peuvent voir leur rôle être défini par les « acteurs dominants » (Les promoteurs de la démarche) (Foudriat, M., 2019). Cela peut exercer une influence sur le déroulement d'une démarche de coconstruction. Que ce soient des citoyens qui participent à la démarche, des médecins ou encore des professionnels du gouvernement, les réalités différentes auront également un effet sur le cheminement de la démarche. De plus, les acteurs dominants, qui ont instigué au départ la démarche de coconstruction, peuvent avoir un intérêt dans la définition des rôles des acteurs, ce qui peut mener à l'inclusion et à l'exclusion de certains acteurs et de leurs opinions. Pour continuer, selon Foudriat, on retrouve dans chaque démarche comportant de la coconstruction, un dispositif qui varie selon « le niveau et la nature de la participation et des délibérations entre les acteurs et parties prenantes » (Ibid.). À titre d'exemple, le dispositif varie selon les espaces de discussion et les méthodes de délibération qui peuvent être libres ou plus restreints ou encore selon le mode d'animation. La source de ces variations peut venir des dynamiques de pouvoir qui se jouent entre les acteurs. Finalement, la temporalité peut varier d'une démarche à l'autre en longueur, mais doit toujours être formellement inscrite dans un document.

Il est possible de constater que, malgré les différences qu'il peut y avoir dans les processus de cocréation, il existe également des points communs qu'on retrouve dans toutes les démarches. Dans un premier temps, selon Édith Heurgon, la notion de coconstruction « signe la progression de l'idéal participatif » (Heurgon, É., 2020). En effet, la coconstruction permet de mettre en relation des parties prenantes ayant des intérêts et des points de vue divergents, mais qui ensemble arriveront à un produit final. On constate, dans les processus de coconstruction, l'implication d'acteurs qui sont habituellement laissés à l'extérieur du processus et dont l'opinion est rarement entendue et prise en compte. Cela a comme résultat qu'on peut éventuellement assister à l'éclosion d'un accord, à la suite d'une délibération, entre les parties prenantes qui auparavant n'avaient pas de lien en commun. Cependant, ce n'est pas parce qu'il y a de la participation que nous sommes en présence de coconstruction, la participation peut exister à plusieurs degrés différents. Sherry Arnstein a publié en 1969 une échelle comprenant huit niveaux de participation. Foudriat y a ajouté entre parenthèses

ce qui correspond à l'échelle du monde des organisations. La participation est donc une des valeurs primordiales de la coconstruction. Voici l'échelle :

- Niveau 8 : prise de décision en commun (contrôle autonome);
- Niveau 7 : initiative et direction des citoyens (délégation);
- Niveau 6 : initiative des politiques, partage de la décision avec les citoyens (partenariat);
- Niveau 5 : consultation et information des citoyens (conciliation);
- Niveau 4 : information des citoyens et délégation de certaines fonctions (consultation);
- Niveau 3 : participation symbolique (information);
- Niveau 2 : participation à titre décoratif (décoration);
- Niveau 1 : manipulation des citoyens (manipulation).

Par la suite, un des objectifs pour toutes les démarches de coconstruction est de permettre « l'émergence, le développement et l'implantation de nouvelles idées à partir d'échanges, de confrontations, et de transactions entre des acteurs [...] » (Foudriat, M., 2019) cela dans l'optique d'innover et de créer. On constate, dans cette citation, que la communication est un élément primordial afin d'innover. Selon Maidique, « la qualité des processus de communications internes est soulevée à maintes reprises comme un élément décisif des innovations réussies » (Maidique, M.A., 1980). Les échanges entre les parties prenantes permettent de faire avancer les points de vue et les opinions afin de forger et faire émerger de nouvelles perspectives. Cela, grâce à la remise en question de la façon de penser dominante qui peut exister chez certains acteurs. Selon René Bouwen, « l'apprentissage-confrontation » permet de constater que les débats entre les acteurs sont porteurs d'apprentissages pour les individus autant que pour le collectif (Bouwen, R. et Fry, R., 1993).

Dans un autre ordre d'idée, les démarches en coconstruction exigent qu'il y ait de la production de document tout au long du processus. Selon Foudriat, la coconstruction est un type de contractualisation entre les acteurs, la production de textes (intermédiaire ou final) permet de formaliser le processus. En effet, la production de documents permet de mettre par écrit ce qui fait le fruit d'un accord entre les acteurs, tout en respectant leurs valeurs et leurs enjeux différents. Toujours pour Foudriat, les textes intermédiaires permettent d'identifier

les « finalités, [les] objectifs, [les] méthodologies, [les] dispositifs, [les] argumentations, [les] observations [...], etc. » (Foudriat, M., 2019), cela afin d'éventuellement éliminer les ambiguïtés qui pourraient persister entre les parties prenantes.

Finalement, un projet de coconstruction doit se faire sur des bases volontaires, que ce soit deux ou plusieurs acteurs qui collaborent, les participants doivent collaborer puisqu'ils le veulent et non parce qu'ils y sont contraints, « des individus ou des acteurs se mobilisent par rapport à un objet qui présente un sens pour eux » (Ibid.). Le fait que les acteurs participent volontairement fera en sorte qu'ils auront plus tendance à vouloir participer aux échanges, partager leurs opinions, leurs inquiétudes ainsi que diffuser de l'information à laquelle les autres participants ne pourraient pas avoir accès. L'information qui ne serait pas disponible aux participants sans leur participation à la coconstruction.

### **Constats préliminaires**

Afin que l'Approche trajectoire, se déroule de façon optimale et que les résultats escomptés soient atteints, dont le transfert de connaissances entre les acteurs, il est possible de s'inspirer de différents domaines qui utilisent la coconstruction, bien que ceux-ci aient un contexte bien différent de celui municipal. Dans un premier temps, la coconstruction dans le domaine de management des organisations et du développement de projets territoriaux cherche à intégrer des acteurs auparavant laissés de côté dans le processus décisionnel ainsi que le développement d'un processus de délibération (Ibid.). Dans le cas de l'Approche trajectoire, la DR, les municipalités et les MRC sont très rarement en concertation aussi rapprochée pour discuter de développement des municipalités. En effet, l'interlocuteur principal de la DR sont les MRC, il est donc plutôt rare que l'équipe de développement local et régional s'assoie avec les municipalités pour discuter de leur développement ainsi que les aider à prendre position sur celui-ci. Par la suite, le domaine de la santé suggère la création d'un système de soutien et de reconnaître l'importance que les personnes visées soient impliquées dans les démarches d'accompagnement. L'implication des différents acteurs permet de déterminer le type d'accompagnement. (McNeil, T., Nicholas, D., Beaton, J., Montgomery, G. MacCulloch, R., Gearing, R. et Selkirk, E., 2014.) et (Jetté C., Leclerc, P. et Vaillancourt, Y., 2019). Cela

rejoint un des objectifs de la DR dans l'Approche trajectoire, qui souhaite amener les municipalités à se projeter dans l'avenir, sans que ce soit la DR qui prenne les décisions. Il est important que la municipalité qui participe soit celle qui prend les décisions finales par rapport aux discussions avec la DR et la MRC, puisque ce sera elle qui les mettra en application. La direction régionale sera présente en soutien afin d'aider la municipalité à réaliser sa vision, sa trajectoire dans les paramètres qui auront été définis entre les acteurs. Finalement, le domaine de l'éducation utilise la coconstruction comme une façon de sortir de la transmission de savoirs verticaux. Cela rejoint l'essence de l'Approche trajectoire qui ne souhaite pas imposer une vision de développement aux municipalités dévitalisées, mais plutôt qu'ensemble, avec l'aide des connaissances des municipalités, des MRC et de la direction régionale, une trajectoire de développement adaptée au milieu soit retenue.

En tant que promoteur de la démarche, la DR exerce une grande influence sur qui aura l'opportunité de participer à la démarche. Lors des réflexions de départ de l'approche, elle aurait pu choisir de travailler uniquement avec les municipalités ou uniquement avec les MRC, mais elle a souhaité les réunissent toutes ensemble à la table. Malgré le fait que la DR soit la promotrice de la démarche, elle laissait également le choix au maire et au directeur général (DG) de chaque municipalité d'impliquer tout autre élu ou membre de l'administration municipale qui serait intéressé ou pertinent à la démarche, dès le commencement de celle-ci. En effet, dans la phase de réalisation du portrait, il s'agit particulièrement d'effectuer une collecte de données qualitatives. Ainsi la présence d'autres acteurs pourrait être facultative, mais chaque personne présente peut apporter des connaissances que d'autres n'ont pas. La direction régionale trouvait important de ne pas dicter aux municipalités quels membres pouvaient participer à la démarche (à l'exception du maire et du DG). Cela permet d'impliquer un bassin d'acteurs qui n'aurait probablement pas été à la table des discussions auparavant. Subséquemment, dans les étapes suivantes de l'Approche trajectoire, particulièrement dans la phase d'élaboration du plan d'action, l'implication des acteurs municipaux sera cruciale afin que les enjeux soient bien documentés et qu'ainsi le document produit reflète le plus la réalité municipale. Également, le nombre d'acteurs présents ainsi que leur rôle dans l'administration municipale ou dans le conseil

municipal permettra d'enrichir les discussions, afin d'arriver à un produit final le plus complet. En effet, au cours des discussions et des réflexions qui auront lieu entre les acteurs, les municipalités pourront éventuellement déterminer leurs actions prioritaires avec l'aide des constats qui ont pu ressortir du portrait.

Également, lors de la sélection d'une trajectoire, la DR-SLSJ du MAMH souhaiterait impliquer les directions régionales d'autres ministères du gouvernement du Québec, qui se trouvent dans la région, cela avec l'aide de la Conférence administrative régionale. En effet, afin de mieux réaliser sa trajectoire, une municipalité aura besoin de l'accompagnement de ministères autres que le MAMH, puisque certains éléments ne relèvent pas de ses compétences. À titre d'exemple, une municipalité choisissant une trajectoire de villégiature pourrait avoir besoin d'accompagnement de la part du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) concernant les terres publiques versus privées ou encore l'accès au territoire. Par ce fait, la DR souhaite faire participer un grand nombre d'acteurs afin que les trajectoires puissent se réaliser dans leur plein potentiel et de la façon la plus optimale possible. Le niveau de liberté et la nature de la participation varient selon le type d'acteur, soit municipal ou gouvernemental et cela a comme effet de tisser des liens entre les acteurs où auparavant il n'y en avait pas ou peu.

Finalement, les projets de coconstruction doivent permettre la production de documents tout au long du déroulement de la démarche. Dans le cas de l'Approche trajectoire, on en retrouve une pléthore. Dans un premier temps, on retrouve des documents non produits en coconstruction, mais qui permettent de formaliser la démarche. En effet, la direction régionale a produit une offre de service (Annexe 2) qu'elle propose aux municipalités. Par la suite, si les municipalités trouvent l'offre raisonnable, la DR-SLSJ leur demande d'adopter une résolution au conseil municipal signifiant leur intérêt à participer à l'Approche trajectoire. La prise de résolution d'une municipalité pour participer à l'Approche trajectoire donne une légitimité à la démarche, puisque ce sont les élus de la municipalité qui font savoir leur accord, de manière volontaire, et ainsi acceptent que les acteurs impliqués dans leur

municipalité puissent libérer du temps pour la participation à la démarche. C'est dans un second temps que les documents sont produits en coconstruction. Dans un premier temps, le portrait de la municipalité, qui est réalisé par la DR, la MRC et la municipalité, dans lequel elles insèrent différents niveaux d'informations qu'elles trouvent pertinentes. Selon la municipalité, celui-ci comporte environ une trentaine de pages. Dans un second temps, il y a la production d'un plan d'action par et pour la municipalité, réalisé avec l'accompagnement de la direction régionale et de la MRC. De plus, au besoin, d'autres direction du MAMH pourraient être mises à contribution pour la réalisation de ce plan d'action. Ce plan d'action permettra éventuellement, si la municipalité le souhaite, d'arriver à une trajectoire de développement. Finalement, la sélection de la trajectoire pourrait être consignée dans un document contenant également le processus décisionnel qui a mené à la sélection de la trajectoire.

## **Méthodologie de collecte de données**

L'objectif de la collecte de données était de cerner et d'identifier les avis, les opinions et les perspectives des différents acteurs impliqués dans l'Approche trajectoire. L'Approche trajectoire repose sur la coconstruction. Afin de s'assurer que celle-ci soit un succès, il est important d'évaluer et de s'assurer que les attentes par rapport aux rôles des participants, aux résultats finaux ou tout autres attentes soient les mêmes pour tous les acteurs. La collecte de ces informations avait comme objectif de caractériser les risques et les menaces qui pourraient se présenter au cours des différentes phases de l'Approche trajectoire. En cas de dissidence, il pourrait être nécessaire d'intervenir pour en minimiser les effets négatifs. Il sera également possible d'identifier les points plus forts de l'Approche trajectoire. Toute cette collecte d'information pourra éventuellement être pertinente pour faciliter l'exportation de l'Approche trajectoire dans d'autres régions de la province, puisque les professionnels pourront éviter certaines erreurs.

Une série d'entrevues a été conduite avec des professionnels des différents milieux, soit la fonction publique québécoise (promoteur de la démarche) et les MRC. Quatre entrevues ont été réalisées à raison de deux professionnels de la fonction publique et deux professionnels de MRC. L'entrevue permet « une dynamique de coconstruction de sens [...] entre les interlocuteurs [...]. [L'entrevue] stimule l'émergence d'un nouveau discours et d'une nouvelle compréhension du phénomène étudié » (Savoie-Zajc, L., 2016). Donc, en discutant avec les acteurs administratifs municipaux et gouvernementaux, il est possible de brosser un portrait de leur ressenti par rapport à la démarche de coconstruction.

Au départ, l'intention était d'effectuer 6 entrevues auprès de deux professionnels de la DR, des MRC et des municipalités et de réaliser un questionnaire envers 6 maires de municipalités afin de recueillir plus d'information sur les impressions des acteurs politiques par rapport à l'Approche trajectoire. Le questionnaire « est une technique d'exploration qui est destinée à recueillir des informations relatives à un questionnement » (Durand, C. et Blais, A., 2016). Cependant, après réflexion et discussion entre collègues, il a été établi qu'il était impossible de collecter certaines informations pertinentes par mode de questionnaire et que réaliser des

entrevues auprès de tous les acteurs étaient la meilleure option. L'entrevue permet d'avoir plus de fluidité dans la collecte de données, puisqu'il est possible de modifier l'ordre des questions ou encore modifier celles-ci selon la direction que prennent les discussions. Il est également possible d'approfondir plus facilement certains sujets plus pertinents. C'est pourquoi nous avons opté pour effectuer une entrevue avec deux maires venant des mêmes municipalités que les DG, afin d'avoir une certaine continuité dans les informations collectées. Cependant, avec les restrictions du temps et la grande quantité d'information à traiter dans les entrevues réalisées avec les professionnels de MRC et du gouvernement, uniquement quatre entrevues ont été réalisées et traitées pour ce travail. Ce sont deux employés du MAMH ainsi que deux employés de MRC différentes qui ont participé aux entrevues.

Les entrevues ont été à la fois réalisées en présentiel et en utilisant le logiciel de communication de la suite office Microsoft Teams. Cela permettait d'effectuer des entrevues avec des personnes se situant à plusieurs endroits sur le territoire, particulièrement des personnes éloignées. Cette méthode permettait également une économie de temps et évitait des coûts de déplacement. Au commencement de chaque entrevue, il était énoncé que les informations allaient être dénominalisées et donc anonymes. Cela puisque pour la démarche de consultation et pour les informations recueillies, il n'était tout simplement pas pertinent de savoir sur quelle partie du territoire se trouvaient les participants. De plus, cela pouvait permettre à certains acteurs d'être plus libres dans leur propos, que s'ils avaient craint d'être identifiés dans la démarche. Par la suite, avec le consentement des participants, les entrevues étaient enregistrées. Pour les rencontres en ligne, l'enregistrement était effectué directement dans le logiciel Teams, alors qu'en présence, l'application dictaphone du cellulaire était utilisé. L'avantage de l'enregistrement Teams permet de réviser les réactions des participants lorsque certaines questions étaient posées au contraire de l'application dictaphone. L'enregistrement des entrevues permettait d'intervenir plus facilement et plus fluidement, puisqu'un nombre minimal de notes devaient être prises.

Pour les entrevues, malgré le fait que quatre questionnaires d'entrevue avaient été réalisés pour chaque type de personnes interviewées, soit les professionnels du gouvernement du Québec, des MRC et des municipalités ainsi que les maires, uniquement deux types de questionnaires ont été utilisés, puisque le temps a manqué pour réaliser toutes les entrevues. Dans ces questionnaires, certaines questions d'entrevue variaient selon l'acteur qui allait y répondre. Cependant, l'essence d'une majorité des questions est restée la même afin de collecter des données similaires et ainsi pouvoir les comparer. Pour les professionnels du gouvernement du Québec, certaines questions ont été posées par rapport à l'origine de l'Approche trajectoire, puisque ce sont eux les promoteurs de la démarche, alors que, pour les professionnels de MRC et de municipalités, certaines questions ont été posées par rapport à leurs premières impressions lorsqu'ils ont été contactés pour participer à l'Approche trajectoire ainsi que leur expérience par rapport à des démarches similaires.

La durée des entrevues a varié entre 26 minutes et une heure. Ce qui explique cette différence de temps dans les entrevues est que certaines personnes souhaitent mettre plus de contexte à leurs réponses alors que pour d'autres cela ne semblait pas être nécessaire. De plus, la question finale offrait la possibilité aux personnes interviewées d'ajouter des éléments sur lesquels ils souhaitent apporter davantage de précision ou qui avaient été omis dans l'entrevue. Cela fait en sorte que certains répondants ont davantage élaboré et précisé certains éléments que d'autres.

### **Profil des personnes interviewées**

La sélection des participants s'est révélée peu complexe puisque le bassin de sélection était relativement restreint. Cependant, cela aurait pu être un couteau à double tranchant, si les répondants avaient refusé de participer, puisqu'il aurait été pratiquement impossible, dans ce cas, de réaliser des entrevues. En ce qui concerne les professionnels du gouvernement, peu de personnes ont participé à toutes les étapes de l'Approche trajectoire, les deux professionnels les plus impliqués ont accepté de participer. Ceux-ci comptent respectivement 3 années et 10 années de travail au sein du MAMH et travaillent particulièrement dans le domaine du développement local et régional. Par la suite, dans les

trois MRC participantes, deux des trois professionnels des MRC ont participé aux entrevues de cette recherche. Les deux personnes approchées pour les entrevues ont été sollicitées, puisqu'elles participent à la démarche et que celle-ci est davantage avancée dans leur municipalité. De plus, les deux professionnels sont bien impliqués dans la démarche. Ceux-ci compilent respectivement 3 ans et 8 années de travail au sein de leur MRC et travaillent particulièrement dans le domaine du développement des communautés. Finalement, l'intention pour les entrevues non réalisées des DG et des maires, pour lesquelles il y avait un plus grand choix de participants, était de recueillir des informations provenant des acteurs les plus actifs au sein des municipalités. Le souhait était que les deux DG et maires proviennent de deux MRC différentes et dont l'avancement de l'approche était différent afin d'avoir de nouvelles perspectives.

## **Analyse des données et résultats d'entrevue**

L'analyse des données se fera par type d'organisation à laquelle appartiennent les répondants ayant participé aux entrevues. Comme expliqué plus haut, les questionnaires qui ont permis de mener les entrevues ont certaines particularités selon la personne interviewée. Par la suite, l'analyse s'effectuera par regroupement de questions portant sur le même thème, afin d'alléger l'analyse et de faciliter la compréhension.

### **Professionnel de la fonction publique**

Les premières questions de l'entrevue permettaient d'établir un contexte par rapport aux carrières professionnelles des deux répondants, ainsi que de déterminer les origines et les débuts de l'Approche trajectoire. Ces informations n'ayant pas besoin d'être analysées, elles ont été utilisées afin de mettre en contexte les participants à la recherche.

#### Les relations entre acteurs

Les premières questions touchant à l'Approche trajectoire portaient sur la qualité (bonnes, mauvaises ou passables) des relations entre la direction régionale, les MRC et les municipalités participant à la démarche. Dans un premier temps, le point de vue d'un des deux répondants de la DR considère qu'il a de bonnes relations avec les MRC. Il existe une

relation de confiance entre les deux entités. En effet, il arrive régulièrement qu'il y ait une gestion commune de fonds entre les MRC et la DR, ceci fait donc en sorte que les deux acteurs connaissent le fonctionnement de leur interlocuteur. D'un autre côté, les relations avec les municipalités sont à géométrie variable, bien qu'elles soient en majorité relativement bonnes, celles-ci restent toutefois plus timides dans certains cas. En effet, le premier interlocuteur de la DR est les MRC et non les municipalités, cela rend donc plus difficile de forger des relations. De plus, il existe un grand roulement de personnel au niveau du poste de directeur général de ces municipalités, ce qui rend l'établissement de relations plus difficile. Cependant, la présence d'« élus historiques », qui sont présents depuis de nombreuses années, permet de combler le vide qui peut exister et renverser la situation.

Selon les répondants, avoir une relation de confiance entre les MRC, les municipalités et la direction régionale est important pour la réalisation de l'Approche trajectoire. En effet, la démarche est un projet pilote, il s'agit donc d'une expérimentation. Il est donc possible de se tromper dans le parcours de l'Approche trajectoire. La confiance établie permet d'éviter que ces obstacles deviennent des enjeux politiques ou une remise en question de l'expertise ou de la crédibilité de la direction régionale et de ses employés. Un des plus grands obstacles dans le maintien des relations est l'individu. Le risque devient plus élevé lorsqu'on descend au niveau des conseils municipaux ou encore du comité de développement, puisqu'il n'existe pas de relations entre eux et la direction régionale, il y a donc un risque de s'exposer.

Un des répondants fait savoir, qu'à son point de vue, les relations entre les MRC et ses municipalités sont également relativement bonnes. Elles sont capables de travailler en commun. Toujours selon ce répondant, ce n'est pas ce qu'on peut constater dans d'autres régions. Ceci pourrait nuire à la réalisation en coconstruction si c'était également le cas dans la région.

### Les rôles des acteurs

La deuxième série de questions portant sur l'Approche trajectoire cherche à déterminer les rôles que devraient avoir les acteurs dans l'Approche trajectoire, selon les répondants. Premièrement, selon les répondants de la direction régionale, celle-ci devrait agir comme

accompagnateur. La DR agit comme un acteur neutre entre la MRC et la municipalité ou même à l'intérieur des dynamiques internes des municipalités. Elle pose les bases de la discussion et fournit un cadre dans lequel les acteurs peuvent discuter ensemble. La DR établit les « règles du jeu » et, puisqu'elle a confiance dans les règles qu'elle a établies, cela permet d'espérer obtenir de bons résultats. En effet, que les discussions soient une réussite ou un échec pour arriver à un résultat final, elles auront tout de même eu lieu et pourront faire un cheminement dans les pensées des participants. Celles-ci permettront d'avoir une prise de conscience sur des enjeux, d'adresser des solutions, d'établir un plan d'action ou encore de renforcer les connaissances et les partenariats. La DR fournit le contenu avec le portrait, mais également une expertise qui ajoute une crédibilité aux données. La direction régionale agit comme un facilitateur, puisqu'individuellement les acteurs ne sont pas capables de tout réaliser. Donc, la direction régionale aide les municipalités à trouver du soutien dans leur démarche.

Deuxièmement, toujours selon les intervenants du ministère, dans la démarche de l'Approche trajectoire, les MRC ont deux rôles. Dans un premier temps, elles doivent agir comme observateur afin de saisir les collaborations qui pourraient être faites avec les municipalités par rapport à leur besoin ou par rapport aux endroits où elles peuvent agir. De plus, la MRC doit faire acte de permanence dans le dossier de l'Approche trajectoire afin que celle-ci ne soit pas « tablettée » une fois que la DR-SLSJ se sera retirée en fin de parcours.

Finalement, la municipalité doit prendre une position d'ouverture face à l'Approche trajectoire. En effet, il ne peut pas être facile d'accepter que d'autres entités viennent discuter avec elle de certains problèmes qu'elle peut avoir et des solutions qui pourraient découler des discussions. Dans un second temps, la municipalité devrait jouer un rôle d'application. En effet, malgré le fait que le tout soit fait en coconstruction, les décisions qui seront prises suite aux discussions ne pourront être réalisées que par la municipalité, puisque c'est elle qui a un pouvoir d'action sur son territoire.

Les élus ont également un rôle primordial dans le déroulement de l'Approche trajectoire et celle-ci peut leur être très utile. Dans un premier temps, si les élus « prennent la balle au

bond » ils peuvent l'utiliser comme levier s'ils s'en servent efficacement. En effet, s'ils veulent intervenir dans un dossier, l'Approche trajectoire peut donner des arguments pour justifier certaines décisions. Soit avec les données qui sont ressorties dans le portrait, soit au niveau du plan d'action. Cependant, dans les municipalités participant à l'Approche trajectoire, comme c'est le cas dans toutes les municipalités ayant une petite population, tous les gestes posés par des élus prennent une valeur politique. Malgré le fait que techniquement, lorsqu'ils ne siègent pas au conseil, ils ne sont pas conseillers. Cela signifie également qu'il faut les mobiliser pendant la séance du conseil, soit en leur présentant le portrait ou avec l'adoption du plan d'action par résolution. En plus des conseillers municipaux, on retrouve également le maire, qui selon un des répondants est « le grand bénévole » de la municipalité. En effet, dans les petites municipalités, ce n'est pas le salaire qui attire les citoyens dans ce type de poste. Malgré ce fait, c'est le maire qui devra mobiliser sa population et devra développer une acceptabilité sociale. Il devra exposer les enjeux et effectuer une gestion du changement qui pourrait découler des discussions et des décisions prises.

### La coconstruction

Dans le volet portant sur la coconstruction, on cherchait à savoir comment les acteurs conçoivent la coconstruction considérant que c'est un des éléments centraux de l'Approche trajectoire. Pour les travailleurs de la DR, la coconstruction signifie de ne pas s'appropriier la démarche, mais en faire partie à parts égales avec les autres acteurs. Un des répondants dit « [on] tient la chose dans notre main, mais [on] garde la main ouverte ». La coconstruction permet à plusieurs partenaires, avec des visions différentes, de se mettre ensemble pour un projet commun. Ils constatent donc une situation actuelle qu'ils pourraient changer en s'entendant sur la pertinence d'agir. Parfois, les solutions ne sont pas claires, mais pourront être construites ensemble. La coconstruction permet de développer l'« empowerment » du milieu et cela permet également aux municipalités de s'approprier le contenu plus facilement. Selon un des répondants, l'imposition d'une telle démarche, ainsi que la prise d'une posture d'expert simple, de la part de la DR, n'aurait pas été suffisant pour faire travailler ensemble les acteurs et arriver à un résultat. Toujours selon le répondant, la coconstruction « c'est une

communauté qui prend les décisions ». La coconstruction permet de construire aujourd'hui une nouvelle façon d'habiter le territoire, donc un développement qui n'est pas économique, mais qui a autant de valeur.

### Avantages et désavantages

Dans cette série de questions, on cherchait à savoir quels seraient les avantages à long terme et à court terme de l'Approche trajectoire pour les municipalités, les MRC et la direction régionale. Pour la DR, à court terme on parle d'acquisition de nouvelles connaissances. Ces connaissances permettent d'expliquer certaines situations et prises de décision qui parfois n'étaient pas compréhensibles pour des acteurs hors de la municipalité. Cela permet de développer une connaissance fine des enjeux locaux. Un autre avantage pour la DR est la création d'un lien avec les municipalités, lien qui était peu présent au départ, la relation devient moins impersonnelle. De plus, la collaboration plus étroite avec les municipalités permet de développer des connaissances, pour l'accompagnement des municipalités dans leur développement, qui profiteront également aux municipalités qui ne participent pas à l'Approche trajectoire. Ainsi, la DR passe d'un rôle de pompier, qui éteint les feux dès leur apparition, à un rôle de prévention. Finalement, l'Approche trajectoire permet d'affirmer la pertinence dans le travail interministériel, puisque malgré le fait que le MAMH soit le premier intervenant ministériel dans la démarche, pour certaines informations/interventions, l'aide d'autres ministères sera nécessaire.

Pour les municipalités, l'Approche trajectoire peut les aider à « arrêter d'éteindre les feux dans le cockpit », arrêter d'aller à la pièce et ainsi prévoir et planifier. Les petites municipalités n'ont pas le temps de faire un portrait de leur municipalité. L'Approche trajectoire permet de faire une lecture dynamique de la situation actuelle, on peut voir un mouvement ou encore des tendances. Il est donc possible d'extrapoler, ce qui devra être fait par la municipalité et non le ministère. Les municipalités pourront se préparer pour le futur et ainsi gérer les conséquences. De plus, avec l'aide du portrait, les élus auront l'avantage d'analyser certaines opportunités de développement et de donner des arguments pour dire oui ou non à certains des projets qui peuvent coïncider ou non avec leur vision de

développement. Cela peut aider les municipalités à ne pas se laisser tenter par certaines offres de promoteur qui ne cadrent pas avec leur développement juste parce qu'elles veulent faire du développement.

Pour les MRC, la démarche permettrait d'identifier un bassin de services potentiels à présenter aux municipalités. Elle permet aussi aux deux parties de se rapprocher. Selon les répondants, les compétences municipales sont bien gardées, mais l'Approche trajectoire peut permettre d'avoir au moins un dialogue entre les acteurs. Tout comme pour la DR, les MRC pourront acquérir des connaissances additionnelles de ses municipalités locales et faire une lecture dynamique de leur territoire.

### Forces et faiblesses

Cette section de l'entrevue porte sur les forces et les faiblesses de l'Approche trajectoire ainsi que sur l'utilisation de la coconstruction. Dans les faiblesses de l'Approche trajectoire, les répondants notent particulièrement une nécessité d'améliorer le portrait produit au départ. En effet, ils croient qu'il pourrait être davantage robuste et être en amélioration continue selon l'évolution des réalités municipales. Certains éléments devraient être creusés d'avantage. On parle particulièrement de l'habitation et des services à caractère social dans ces municipalités. Afin de palier à ces faiblesses, il est important de tisser des partenariats avec d'autres acteurs. Un autre élément de faiblesse est la mise à jour constante de l'outil qui demande beaucoup d'attention et demanderait une ressource dédiée à l'outil. Les données quantitatives utilisées sont souvent renouvelées toutes les années et doivent donc être traitées afin d'être compréhensibles.

Les forces de l'Approche trajectoire sont l'intersectorialité et son horizontalité. En effet, beaucoup de choses couvertes dans les portraits et l'approche peuvent être adaptées selon les besoins de la municipalité. La démarche permet d'établir une base de discussion et un cadre relationnel qui sont primordiaux, puisque le portrait ne sert à rien s'il n'est pas lu. Une force de l'approche est l'accompagnement qui vient avec le portrait. Une autre force est que le portrait met de l'avant la technologie dans les données ouvertes. En effet, il permet d'éliminer la perte de temps pour la compilation des données et le temps gagné permet d'être en relation

avec les élus. Il est possible de faire un grand volume en peu de temps. Finalement, les municipalités Q5 qui participent à la démarche sont associées à un levier financier qui peut permettre de motiver la participation.

### Obstacles et facilitateurs

Cette section porte sur les obstacles au développement de l'Approche trajectoire, mais aussi ce qui l'a facilitée. Dans un premier temps, l'approche est interministérielle, puisqu'elle touche à de nombreux domaines pour lesquels le MAMH n'est pas le premier acteur. Cela demande donc la collaboration d'autres ministères, ce qui peut être plus ou moins facile. De plus, à l'interne du MAMH, il existe des silos qui sont difficiles à dépasser et qui limitent la collecte d'information. Par la suite, l'Approche trajectoire n'est pas dans la description de tâches des travailleurs, cela implique donc du travail supplémentaire. Une absence de vision à long terme des autorités sur l'offre de service est un obstacle, puisqu'il y a une nécessité de ressource attirée à l'approche, mais cette vision n'est pas présente actuellement au niveau des autorités. Finalement, le roulement important des postes de DG dans les municipalités, la disponibilité des données, l'absence de support, l'aspect technologique et le fait que tout doit être créé de toute pièce par les travailleurs de la DR sont des obstacles.

Concernant les facilitateurs de la démarche, différents ministères ont été consultés afin de collecter des opinions sur la pertinence de l'approche et tenter de créer une collaboration. Ils sont donc préparés à être interpellés. Les bonnes relations avec les MRC et la DR sont une force. Le fait que la démarche soit volontaire, réalisée avec des données publiques et se travaille avec la municipalité est des forces. La démarche mise sur une approche sympathique des municipalités, puisqu'elles sont maîtresses chez elles. Il faut donc laisser la place qui revient aux municipalités. Finalement, le fait d'avoir une ressource attirée au développement de l'approche pendant une période a permis d'avancer plus rapidement.

Dans le cas de la coconstruction, les répondants ont identifié l'individu comme étant un facteur de force ou de faiblesse.

## L'approche et les politiques publiques

Cette section porte sur les effets que pourrait avoir l'Approche trajectoire sur les politiques publiques. Dans un premier temps, les répondants croient que la démarche pourrait permettre de développer la sensibilité des acteurs publics aux réalités des municipalités. Des constats comme : il y a peu de personnes qui travaillent dans les petites municipalités, la municipalité n'a pas de capacités de ressources humaines illimitées ou encore elles ont une capacité limitée à réfléchir leurs projets dans le temps. La prise de conscience permettrait l'établissement d'objectifs de programme, avec les réelles préoccupations du milieu. En effet, chaque ministère a une lecture déformée par la mission de son organisation. Par exemple, pour le ministère de l'Économie et de l'innovation (MEI) une vision plus économique ou encore le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) la santé de la population, incluant le MAMH. Il est important d'éviter une simplification de la réalité quand on veut intervenir. De plus, cela permettrait d'éviter de demander aux municipalités et à leurs citoyens une surcharge en matière de leurs responsabilités et attentes. Un exemple donné par un répondant : demander aux municipalités d'avoir un camion de pompier et 12 volontaires quand la population est de moins de 200 habitants. L'Approche trajectoire permet de coucher sur papier des faits. Ceci permet d'éviter le phénomène d'abstraction et d'aller vers du concret. Fonctionner à l'instinct peut avoir des avantages, mais également des inconvénients qui auront un gros impact sur les municipalités et ses citoyens.

## Réflexions sur le processus

Cette section avait pour objectif de faire réfléchir les répondants sur le processus de développement de l'Approche trajectoire. Si on parle de recommencer la démarche, qu'est-ce que vous feriez de façon similaire? Les répondants parlent de conserver la chronologie des rencontres ainsi que la façon dont l'approche a été présentée aux différents acteurs. De plus, comment la présentation de l'outil aux différents ministères a permis de bien le bonifier? Les répondants distinguent l'importance de continuer avec la coconstruction et de montrer que les données quantitatives peuvent présenter des anomalies, ce qui diminue la posture de l'expert du MAMH et permet de développer la coconstruction. Finalement, en ne présentant

pas quelque chose de final aux municipalités dès le départ, cela permet aux partenaires de bien s'installer dans l'approche et prendre leur place.

Si on parle de recommencer la démarche, qu'est-ce que vous feriez de façon différente? Dans un premier temps, pour le portrait, il serait important de faire un vrai modèle (gabarit) afin de faciliter la mise à jour et de conserver la même mise en forme entre tous les portraits des municipalités. Par la suite, prévoir davantage de rencontres régulières pour faire un suivi afin que l'approche ne devienne pas l'activité la moins importante, la moins urgente, puisque des attentes ont été créées envers différents acteurs. Finalement, il faut laisser aller ce qu'on ne peut pas contrôler.

En ce qui concerne ce qui pourrait être développé davantage, les répondants parlent du volet habitation, des services de garde dans les municipalités ainsi que des aspects avec la santé publique et la mise en valeur du territoire publique avec le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN).

### **Professionnels de MRC**

De façon similaire aux questionnaires des professionnels de la fonction publique, les premières questions de l'entrevue permettaient d'établir un contexte par rapport aux carrières professionnelles des deux répondants. Ces informations n'ont pas besoin d'être analysées, elles ont été utilisées afin de mettre en contexte de recherche.

#### Les premières impressions

Cette section cherche à illustrer les impressions des répondants lors de la première présentation de l'Approche trajectoire et s'ils avaient déjà participé à une démarche similaire. Dans un premier temps pour les deux répondants, il s'agissait d'une bonne idée et ils étaient emballés. En effet, pour eux, l'approche permet d'avoir une vision d'ensemble, une cohésion et de décloisonner le traitement individuel par dossier. Le portrait permet d'avoir une vue d'ensemble avant de prendre une décision. Une des craintes d'un des répondants est que si la MRC avait fait une démarche similaire, ce soit vu comme maternalisé par les municipalités. La MRC n'a pas les coudées franches pour intervenir sans avoir l'air de jouer à la police.

Historiquement, les différents paliers travaillent ensemble, mais pas nécessairement de la façon dont l'Approche trajectoire préconise. Un des répondants avait déjà travaillé avec un autre ministère sur une démarche similaire, mais cela n'a pas fonctionné. En effet, il n'y avait pas de ressource en municipalité pour assurer la pérennité, puisqu'il y avait eu un grand roulement de ressource. Il est donc nécessaire d'avoir un porteur pour ce type d'initiative. Selon une des ressources, ce serait le DG qui serait en meilleure position pour porter la démarche.

### Les relations entre les acteurs

Pour les deux répondants, les relations entre les MRC et la DR sont très bonnes et se sont améliorées aux cours des dernières années. Un des répondants croit que le fait que le nouveau directeur du MAMH ait travaillé en affaires municipales avant, ainsi que les « nouveaux » professionnels aient des antécédents de travail dans le milieu municipal aide grandement au développement des relations. La facilité de créer un point de contact avec la DR aide également, il est facile de savoir qui fait quoi, qui appeler, les intervenants à interpellier ainsi qu'avoir toujours des retours.

En ce qui concerne les relations entre les municipalités et leur MRC, pour un des répondants, les relations dans la MRC où il travaille sont relativement bonnes, mais doivent continuer à être améliorées. Les travailleurs des deux paliers sont capables de travailler ensemble. Un des éléments qui peut rendre plus difficiles les interventions dans les municipalités par les MRC est que les municipalités et leur territoire sont tellement petits, qu'il est difficile d'intervenir dans une municipalité sans influencer une autre à proximité. Selon le même répondant, les antécédents des employés municipaux influencent la réceptivité de l'Approche trajectoire. Cependant, toutes les municipalités sont intéressées à participer à l'Approche trajectoire. Elles voient cela comme une opportunité d'avoir un « fast track » pour communiquer/collaborer avec la direction régionale. Le passé de certaines municipalités a fait en sorte qu'il y a une certaine autonomie, vis-à-vis la MRC et le MAMH, qui s'est créée au sein de la municipalité, particulièrement à la suite d'un effritement de la confiance entre les acteurs. Ce qui peut influencer le déploiement de la démarche dans ces municipalités. Les

besoins des municipalités impliquées est également un élément qui peut influencer les relations. Présentement, selon le répondant, la MRC agit plus en gestionnaire de programme pour servir les municipalités, les relations sont donc majoritairement supralocales, les relations sont donc davantage à développer. Les municipalités n'ont pas tendance à avoir recours aux services des professionnels de la MRC et les MRC n'ont pas, de leur côté, tendance à offrir ces services.

Pour le second répondant, dans sa MRC, de façon générale toutes les relations sont tendues. Selon lui, l'irritant principal des relations est la législation qui fait en sorte que certains départements de la MRC doivent souvent dire non à des projets de municipalités dans certains domaines, ce qui nuit aux relations. Certains départements ne sont pas en mode solution lorsqu'ils doivent refuser un projet. Cela fait en sorte que la coop de service et les professionnels qui sont disponibles pour aider sont souvent critiqués. De façon similaire au répondant précédant, la MRC fait beaucoup de gestion de fonds. Ces fonds sont pour les municipalités. Cependant, la MRC fait des normes sévères et complexes qui rendent difficiles leur accessibilité par les municipalités. Selon le répondant, la MRC n'a pas évolué aux rythmes des responsabilités qui lui ont été confiées. Le discours reste municipal alors qu'il devrait être territorial. Les élus ou employés viennent défendre leur municipalité, elles apportent leurs préoccupations individuellement alors qu'elles ont souvent les mêmes.

### Les rôles des acteurs

Cette section porte sur la vision des rôles que devraient avoir les différents acteurs selon les répondants de MRC.

Selon les répondants, la MRC devrait avoir pour rôle de garder vivante l'approche grâce au portrait, mais également avec le plan d'action. Cela serait possible par l'appropriation, par les différents départements de la MRC, de la démarche et des documents qui y sont produits. Cependant, cela est complexe, puisque peu de municipalités participent à l'Approche trajectoire dans les MRC et donc l'attention portée peut-être plus minime. En revanche, si tous les départements travaillent sur le même document et s'y réfèrent, cela peut être une façon de garder la démarche vivante. Il pourrait y avoir le développement du créneau

Approche trajectoire qui permettrait à tous les départements de travailler ensemble. L'utilisation des documents permet de soutenir l'accompagnement municipal. Finalement, la MRC doit encadrer les projets qui bénéficieront d'un financement, comme quoi les projets ne faisant pas partie d'une planification ne seront pas acceptés.

Le rôle de la direction régionale pour les répondants est de vendre son outil pour motiver les municipalités à participer à la démarche et ainsi les inciter à arrimer leur stratégie/planification avec une trajectoire de développement. Sans toucher à leur autonomie, la DR peut informer les municipalités qu'elles peuvent avoir des fonds pour certains créneaux. La DR aurait également comme rôle d'effectuer des liens entre les différents ministères pour aider les municipalités dans le développement de leur trajectoire. Un répondant donnait à titre d'exemple d'être informé lorsqu'un programme serait disponible pour les municipalités. La DR devrait également établir la séquence des événements avec les municipalités et les MRC.

Le rôle principal des municipalités pour un des répondants est d'être honnête envers elle-même lorsqu'elle accepte de participer à la démarche. Elle doit regarder la situation comme elle est et dire « d'accord on travaille ensemble, je vous fais confiance ». Les municipalités doivent s'entourer d'experts et demander de l'aide lorsqu'elles en ont besoin et également participer de bonne fois à l'Approche trajectoire. Pour que l'approche et les documents qui en découlent comme le portrait et le plan d'action soient utilisés par les municipalités, il est primordial que celles-ci participent à leur création. Un second rôle est l'évaluation et l'actualisation du plan d'action par le conseil municipal et l'administratif à chaque année. À travers ses employés, la municipalité doit identifier un « porteur de ballon ».

L'implication du conseil municipal est difficilement dissociable pour le choix des trajectoires, cela pourrait même devenir une démarche populationnelle, selon les répondants. Présenter le portrait, le plan d'action et la trajectoire aux nouveaux élus est important pour la pérennité de l'approche, ainsi les informer sur certains éléments de leur municipalité. Le conseil municipal doit participer à l'initiative pas pour la MRC ou le ministère, mais pour lui. L'actualisation annuelle de la démarche devrait être une des priorités de la municipalité.

À savoir ce qu'on a fait? Ce qu'on a à faire? Il sera nécessaire qu'elles élaborent un plan de match assez clair et l'incrémentent à leur routine, peut-être en ajoutant un point statutaire au conseil municipal.

### La coconstruction

Pour les répondants, la coconstruction ce n'est pas uniquement la consultation des acteurs, mais bien l'échelle la plus haute de participation qui existe. Selon un répondant, plusieurs souhaitent réaliser de la coconstruction. Cependant, ce n'est pas souvent bien fait, on se retrouve davantage en formule de consultation. La coconstruction demande que plusieurs personnes se rassemblent autour d'une table. Cependant, la limite est l'expertise des participants. Selon un répondant, c'est davantage dans la mise en œuvre de l'approche qu'on retrouve de la coconstruction.

### Avantages et désavantages

Selon les répondants, les avantages à court terme de la démarche sont qu'elle permet une prise de conscience, qu'elle oblige la réflexion et à effectuer des choix ainsi qu'à prendre des actions.

Également, l'Approche trajectoire dans sa première étape de portrait prend une photo de la municipalité, mais à long terme, à force de la faire vivre avec l'aide des différents acteurs, il sera possible de déceler des tendances et d'effectuer un suivi des actions mises en place. Il sera possible de mesurer les effets de certaines actions, de faire des suivis, des tendances et des comparables avec le temps. L'Approche trajectoire permet d'effectuer une planification pour la municipalité. Selon un répondant, la planification est toujours utile pour aller chercher de l'argent dans les fonds et les subventions. Également, la planification permet de prendre des décisions qui seront plus conséquentes et donneront une vision à la municipalité à long terme et évitera de reposer uniquement sur les élus qui peuvent changer à chaque élection.

Un des désavantages, dans l'état actuel du projet pilote, est que le déroulement de l'approche est trop lent. Les participants étaient motivés, mais sont désormais complètement déphasés, puisqu'ils croyaient que les étapes allaient se dérouler plus rapidement. Le long délai fait

perdre le fil. Les acteurs municipaux ont plusieurs éléments en même temps à gérer et plusieurs acteurs les sollicitent pour qu'ils participent à différentes initiatives. La charge confiée aux municipalités est démesurée par rapport à leur ressource et l'Approche trajectoire est un élément supplémentaire. La tâche qu'on attribue aux municipalités doit être considérée lors de la mise en œuvre de la démarche.

### Forces et faiblesses

Pour un des répondants, une des forces de l'approche est la possibilité de la joindre au cadre de vitalisation. Cela lui donne de la légitimité et les deux éléments se solidifient l'un et l'autre. L'établissement d'une vision par et pour les municipalités en collaboration avec les MRC et la DR est une force, puisque cela leur permet de faire ce qu'ils n'ont pas nécessairement le temps et/ou la capacité de faire.

Le revers d'une des forces est désormais la difficulté pour certains élus de faire la différence entre le cadre de vitalisation et l'Approche trajectoire. Pour un des répondants de MRC, ils sont maintenant imbriqués et ne sont plus tellement détachables. La confusion est davantage dans la compréhension que le cadre de vitalisation est un programme et l'Approche trajectoire est un outil. Une autre faiblesse est à savoir qui est le porteur de l'approche dans la municipalité pour la continuité de la coconstruction. Quel professionnel fera le soutien de l'initiative? Selon un des répondants, la personne responsable ne doit pas être quelqu'un qui effectue uniquement des tâches administratives au sein de la municipalité, mais également du développement. Un problème est que peu de DG ont le temps d'agir dans ce type d'élément. Il est donc important de rendre les gens responsables ou sinon il n'y aura pas d'action. Finalement, une faiblesse est l'impossibilité de garantir qu'il y aura des actions égales dans les différents conseils municipaux. Dans certains conseils, il y a peu d'implication de la part des élus à l'exception de quelques-uns. Pour contrer cela, un des répondants miserait sur les comités de développement locaux.

### Obstacles et facilitateurs

Un des obstacles principaux ressortis par les répondants est de réussir à conserver l'intérêt des participants municipaux, si l'exercice s'étire trop dans le temps. Un obstacle à prévoir est le nombre important de départs à la retraite dans les directions générales des municipalités qui pourraient mettre en péril la pérennité de l'approche.

Un facilitateur de l'approche est qu'elle va chercher l'approbation des municipalités pour travailler ensemble. Également, dans une des MRC, il n'y a pas de conseil conflictuel, ce qui peut aider au déroulement de l'approche, mais ce qui ne veut pas dire que les municipalités n'ont pas d'enjeu. Finalement, le fait qu'il y a de multiples utilités à la démarche permet de l'actualiser plus facilement.

### Réflexions sur le processus

Cette section cherche à établir certains constats qui ont été faits par les répondants pour lesquels il n'y avait pas de question dans l'entrevue pour lesquels ils souhaitaient émettre un commentaire ou une réflexion.

Dans un premier temps, un des répondants souhaiterait qu'on retrouve dans le portrait une section portant sur la gestion des actifs. Ce sont les municipalités qui en connaissent le plus sur le sujet, il y a donc avantage à travailler avec les municipalités. Dans la gestion des infrastructures, le répondant souhaiterait qu'on ajoute davantage que seulement la valeur des infrastructures, mais également leur état et la disponibilité des locaux pour les citoyens. Cela permettrait d'évaluer les investissements à planifier dans les prochaines années pour les finances de la municipalité. Présentement, ces informations ne se trouvent généralement pas à l'écrit, mais davantage dans les connaissances des travailleurs. Ainsi, ajouter ces informations dans le portrait permettrait de renforcer la mémoire institutionnelle.

De façon similaire, le répondant croit qu'il serait pertinent de documenter, dans l'outil trajectoire, des actions mises en œuvre qui peuvent avoir un effet sur les indicateurs de durabilité, cela afin de partager de bonnes pratiques.

Selon l'autre répondant, il serait primordial de discuter rapidement du fait qu'après le portrait vient un plan d'action/planification stratégique. Réaliser l'approche en début de mandat est très intéressant pour les élus. En effet, avec les nouvelles élections, les élus ont du temps devant eux et le temps est important pour ce genre d'initiatives. Cela permet également de laisser un legs aux prochains et cela les encourage à refaire l'exercice aux quatre ans et à se questionner à savoir « est-ce que la trajectoire est toujours celle qui va avec notre municipalité »?

Finalement, un des répondants croit qu'afin de soutenir les municipalités qui participent à l'Approche trajectoire, il devrait y avoir un agent du MAMH attitré à la démarche. Cela permettrait également de démarrer la démarche avec une structure plus solide.

## Résultats finaux

	Aide pour la réalisation du projet	Obstacles pour la réalisation du projet
<b>Origine interne</b> (attributs de l'organisation)	<b>Forces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bonnes relations entre la DR-SLSJ et les municipalités régionales de comté</li> <li>○ Esprit de collaboration</li> <li>○ Accès à une variété de ressources avec une variété de compétences</li> <li>○ Capacité d'interpréter les données en fait et non en jugement</li> <li>○ Capacité de rendre l'outil compréhensible et facilement utilisable par les élus</li> <li>○ Mobilisation de plusieurs acteurs gouvernementaux</li> <li>○ Transfert de connaissances entre les acteurs par rapport à des enjeux similaires</li> </ul>	<b>Faiblesses</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Désengagement de la part des paliers supérieurs de la DR-SLSJ</li> <li>○ Limite du temps que peuvent accorder les ressources au déploiement de l'approche</li> <li>○ Hiérarchisation forte de la fonction publique</li> <li>○ Accès limité aux données au niveau des municipalités</li> <li>○ Pas d'échéancier fixé entre les acteurs à l'interne</li> <li>○ Aucune attente fixée au début de l'Approche trajectoire</li> <li>○ Mouvement de l'équipe de travail à l'interne du ministère ainsi que des départs</li> </ul>
<b>Origine externe</b> (attribut de l'environnement)	<b>Opportunités</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Développer une offre d'accompagnement personnalisée propre aux enjeux de développement locaux</li> <li>○ Connaître avec finesse les enjeux des municipalités locales, particulièrement celles en situation de dévitalisation</li> <li>○ Anticiper les enjeux en émergence et leur interrelation</li> <li>○ Élaborer des stratégies afin de gérer la décroissance dans les milieux ruraux</li> <li>○ Donner une voie de communication aux MRC envers les municipalités sur certains sujets</li> <li>○ Collaborer entre les trois paliers gouvernementaux</li> <li>○ Nouveaux conseils municipaux élus</li> </ul>	<b>Menaces</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relation plus ou moins facile entre les MRC et les municipalités</li> <li>○ Manque de temps et de ressources des municipalités et des MRC pour participer</li> <li>○ Instrumentalisation partisane de la section portrait de l'outil par les conseillers</li> <li>○ Roulement de personnel important au sein des municipalités pour le poste de directeur général</li> <li>○ Délais de réalisation trop longs qui mènent à une perte d'intérêt des élus</li> <li>○ Aucun porteur de l'approche officielle dans les municipalités et MRC</li> <li>○ Nouveaux conseils municipaux élus</li> </ul>

## Recommandations

Dans cette section, des recommandations seront faites pour les directions régionales qui réaliseront l'Approche trajectoire sur leur territoire ainsi que pour les autorités du MAMH, s'ils souhaitent développer davantage la démarche.

### Recommandations aux directions régionales

1. Définir les attentes en début du processus
  - Afin que toutes les parties soient satisfaites du processus et du résultat final de l'Approche trajectoire, il est important que dès le départ chaque partie identifie ses attentes auprès des autres et que chacun détermine s'il leur sera possible de les atteindre. Éventuellement, un consensus sur les attentes devrait être une priorité au départ de la démarche en coconstruction.
2. Établir un calendrier des échéanciers qui convient à tous
  - L'établissement d'un calendrier permettra que l'Approche trajectoire reste dans les dossiers prioritaires pour les différentes parties. Le calendrier d'échéanciers devrait comprendre les dates de remise des éléments cruciaux, tels la première version du portrait, la version complétée par la MRC et la municipalité ainsi que prévoir des rencontres de travail ou encore des rencontres de discussion, etc.
3. Adopter un rôle d'accompagnateur plutôt que d'expert
  - Afin d'amorcer la démarche de façon optimale, il est important que les professionnels du MAMH adoptent une posture d'accompagnateur<sup>3</sup>. Cela signifie que les professionnels doivent partager le contenu et le processus de la démarche, partager les responsabilités entre les acteurs ainsi que partager leur expertise, etc.

---

<sup>3</sup> Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Session de formation sur le rôle d'accompagnement.

4. Définir un responsable de l'Approche trajectoire dans chaque milieu.
  - Afin que l'Approche trajectoire soit pérenne dans le temps, il est important qu'on retrouve un responsable de la démarche dans les municipalités, les MRC et la DR-SLSJ. Ces responsables s'assureront de la mise à jour régulière du portrait, de faire le suivi du plan d'action ainsi que d'évaluer si la trajectoire choisie est toujours la bonne et qu'elle est respectée.

#### Recommandations aux autorités supérieures du MAHM

5. Automatiser le processus de création et de mise à jour des portraits
  - Afin de contrer la désuétude des portraits qui peut survenir rapidement avec la mise à jour constante des données ouvertes, le ministère pourrait instaurer une plateforme numérique dans laquelle les portraits se génèrent selon la demande des municipalités.
6. Assigner une/des ressources permanentes à l'Approche trajectoire
  - Afin de soutenir le déploiement de la démarche dans d'autres régions, ainsi qu'être dans une perspective d'amélioration continue, l'assignation de ressources permettra de garder l'Approche trajectoire vivante au sein du ministère. Que les autorités du MAMH supportent les DR et les municipalités qui participent à la démarche.

## Conclusion

La réalisation de cette recherche s'est déroulée sur quatre mois. Au cours de cette période, plusieurs événements ont influencé le développement de l'Approche trajectoire. Dans un premier temps, un roulement de personnel au sein du MAMH a eu comme conséquences que l'élan de nationalisation de l'outil a diminué quelque peu. Également, un autre déplacement de personnel a entraîné de l'incertitude sur le déroulement du déploiement de l'Approche trajectoire en région. Après quelques mois de suspend, il semble que l'initiative a repris de l'engouement avec l'ajout de ressources au sein de la démarche. Dans un second temps, la gestion du temps et des disponibilités est un élément qui a également joué dans le déroulement de l'approche. En effet, la période de juin à août comporte de nombreuses absences de personnel dans tous les paliers, ce qui fait qu'il est plus difficile de se rencontrer pour réaliser des rencontres de travail, mais qu'il est également plus difficile d'accorder du temps individuel à l'approche.

L'établissement d'une démarche telle l'Approche trajectoire entraîne de nombreux questionnements et demande une quantité de temps et d'énergie très importante de la part des acteurs impliqués. Cependant, après avoir étudié le principe de coconstruction et son influence dans l'Approche trajectoire, ainsi que réalisé des entrevues avec différents intervenants gouvernementaux et municipaux, il ressort que l'Approche trajectoire peut apporter de nombreux avantages, qui ne sont pas négligeables, pour les différents paliers de gouvernement et les acteurs participants à la démarche.

Dans un premier temps, la question de recherche de ce travail est à savoir si *la coconstruction utilisée dans l'Approche trajectoire, entre les municipalités dévitalisées, les MRC et la DR-SLSJ du MAMH, permet le transfert de connaissances sur certains enjeux complémentaires*. La réponse à cette question est oui. Tout d'abord, la coconstruction cherche à placer à la même table des acteurs qui n'y étaient pas auparavant. Comme mentionné au cours de ce travail, les directions régionales du MAMH interviennent davantage auprès des MRC que des municipalités. Lorsque les DR agissent au niveau des municipalités, c'est souvent qu'il y a un problème et c'est la filière en affaires municipales qui intervient. Le

développement local des municipalités n'est pas une filière dans laquelle la DR-SLSJ agissait directement, autrement que par la gestion de programmes. De plus, comme mentionné dans les entrevues avec les professionnels de MRC, celles-ci n'abordent pas directement le sujet du développement avec les municipalités, puisque ce n'est pas une compétence qui leur appartient. L'Approche trajectoire permet de réunir les municipalités, les MRC et la DR autour de la même table et de discuter de développement local, alors qu'auparavant cela était pratiquement impossible.

Cette nouvelle voie de communication, de réflexion et de partage, que permet l'Approche trajectoire, permet un transfert de connaissances dans une variété d'enjeux. Que ce soit le développement d'un nouveau quartier, le manque ou la perte de ressources humaines ou la création d'un festival dans la municipalité, chaque palier peut apporter un niveau de connaissances. Que ce soit le partage de connaissances sur de la réglementation, de l'accès à du financement, du partage de ressources ou de la réalité territoriale, chaque acteur apporte des connaissances qui ensemble crée un tout qui facilitera le développement d'une trajectoire.

Par la suite, plusieurs éléments sont cruciaux au bon déroulement du transfert de connaissances entre les acteurs. Le premier, qui peut sembler évident, est l'humain qui fait fonctionner l'Approche trajectoire. En effet, la volition de participer à la démarche, et donc d'accepter de l'aide extérieure, ainsi que le désir d'entretenir de bonnes relations avec des gens hors de son cercle de travail est une capacité qui n'est pas donnée à tout le monde. Le fait d'accepter de l'aide de l'extérieur de son cercle rapproché, même pour une municipalité, peut entraîner un sentiment de vulnérabilité. Un collègue, à qui l'Approche trajectoire a été présentée, a exprimé comme premier commentaire que les municipalités participant à l'Approche trajectoire doivent faire preuve de beaucoup d'humilité. Les maires et les DG dans les municipalités doivent donc accepter de laisser entrer dans leurs municipalités des gens de l'externe et accepter de discuter avec eux de sujets qui peuvent être sensibles ainsi que de se faire poser des questions sur des décisions qu'ils ont prises. Également, l'entretien de bonnes relations entre partenaires est un exercice qui demande une grande quantité de temps et d'énergie. Certaines personnes ont plus de facilité que d'autres à le faire.

L'Approche trajectoire peut ainsi bénéficier à beaucoup des gens, puisqu'elle permet de développer et d'entretenir des relations professionnelles amicales. Avoir de bonnes discussions sans trop de censure et être capable de parfois challenger des propos sans craindre de froisser l'autre demande un respect et une confiance qui doivent être cultivés longtemps et souvent.

Le deuxième élément qui favorise le développement de l'Approche trajectoire est l'accompagnement qui peut en résulter. En effet, tout au long de la démarche, la DR cherche à encourager et accompagner les municipalités à faire des constats par rapport à leur réalité, cela avec la production d'un portrait et d'un plan d'action en coconstruction. De plus, la phase finale de l'initiative est de sélectionner une trajectoire de développement, grâce aux conclusions tirées des documents produits. La DR-SLSJ et les MRC peuvent par la suite accompagner les municipalités afin qu'elles atteignent leurs objectifs. Que ce soit en allant chercher l'aide de ministères qui pourraient s'impliquer dans la trajectoire de développement ou en les dirigeant vers des programmes financiers pour les aider à supporter des projets, la DR-SLSJ et les MRC seront disponibles pour accompagner les municipalités.

Finalement, un élément qui serait à travailler pour faciliter le déroulement de l'Approche trajectoire serait la mise en place de structures. Par structure, on entend, premièrement, la production d'un canevas pour les portraits afin de les uniformiser à travers les municipalités participantes. Deuxièmement, la mise en place d'un calendrier de rencontres, de dépôt de documents, etc. pour s'assurer que le tout se déroule dans un temps raisonnable, avec l'accord de tous les acteurs participants en considérant leur capacité de production et de temps. Finalement, la mise en place d'outils informatiques qui rendraient plus facile la production de portrait et de plan d'action devrait être préconisée. En effet, cela permettrait de libérer plus de temps à la DR afin qu'elle se concentre davantage sur la coconstruction avec les municipalités ainsi que leur accompagnement, plutôt que sur la production de documents de travail.

En conclusion, l'Approche trajectoire est un projet pilote qui tient à cœur à plusieurs personnes, qui voient les bénéfices qu'elle peut apporter à de nombreuses municipalités et

communautés. De nombreux pions sont en place pour sa bonne progression au sein de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, malgré quelques soubresauts au cours de son déroulement dans les derniers mois. Seul le temps dira si elle réussira à percer davantage que dans quelques municipalités du Saguenay–Lac-Saint-Jean pour s’étendre à la grandeur du Québec. Peut-être que les élections provinciales auront un effet sur son déploiement ou non, dans la province ou du moins dans quelques autres régions.

## Annexe 1

### RÉSOLUTION

#### APPROCHE TRAJECTOIRE - ACCOMPAGEMENT DE LA DIRECTION RÉGIONALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION (MAMH)

- CONSIDÉRANT** que le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), a mis en place le programme Fonds régions et ruralité – volet 4 – Ententes de vitalisation, lequel vise à favoriser la vitalisation des territoires affichant un faible indice de vitalité économique;
- CONSIDÉRANT** que ce programme s'adresse aux MRC qui se situent dans le cinquième quintile quant à leur indice de vitalité économique ou qui comptent au moins trois localités Q5 selon l'IVE de 2018;
- CONSIDÉRANT** que la MRC du Fjord-du-Saguenay et la Municipalité de Bégin bénéficient d'une entente de vitalisation suivant le paragraphe précédent;
- CONSIDÉRANT** que l'entente de vitalisation signée par la MRC et la Municipalité de Bégin prévoit certaines obligations pour les parties dont la mise sur pied d'un comité de vitalisation et l'adoption d'un cadre de vitalisation;
- CONSIDÉRANT** que le cadre de vitalisation doit contenir entre autres le portrait du territoire de mise en œuvre de l'entente et les axes de vitalisation privilégiés;
- CONSIDÉRANT** que le MAMH doit participer au comité de vitalisation afin de soutenir la réflexion en lien avec la formulation du cadre de vitalisation et accompagner le comité de vitalisation dans la mise en œuvre de l'entente;
- CONSIDÉRANT** que la direction régionale du MAMH propose l'Approche trajectoire, une démarche qui vise à produire en cocréation un portrait de la municipalité de Bégin, un plan d'action et une trajectoire pour celle-ci.

**IL EST PROPOSÉ PAR :**

**IL EST APPUYÉ PAR :** *(si c'est à l'unanimité, pas besoin d'être appuyé... ça pourrait juste être « il est proposé et résolu à l'unanimité que... »)*

**ET RÉSOLU À** que la municipalité de X participe à l'Approche trajectoire en collaboration avec la direction régionale du MAMH.

*Préciser qui participe à la démarche : le directeur général, le maire, le conseil en tout ou en partie, l'agent de développement, etc.*

## Annexe 2

### Offre de service – Approche trajectoire

En vertu de sa loi, le Ministère veille à soutenir le développement local et régional. À cette fin, il doit notamment favoriser la coordination et la concertation des différents acteurs de ce développement, et ce, dans une perspective de prise en charge par les collectivités.

La présente offre de service s'adresse aux municipalités du cinquième quintile de l'indice de vitalité économique visées par une entente de vitalisation du Fonds régions et ruralité, volet 4. Elle a pour objectif d'informer les intervenants du milieu municipal du soutien et des interventions de la direction régionale du Ministère dans le cadre de l'Approche trajectoire, et ce, afin d'apporter un soutien personnalisé à ces communautés.

En documentant les forces, les défis et les enjeux, l'Approche trajectoire vise à outiller la municipalité dans sa prise de décision et sa planification. L'Approche trajectoire est **volontaire, coconstruite et modulable**.

Elle comprend d'abord la production d'un **portrait** documentant les différentes dimensions de la municipalité : l'administration municipale – son portrait financier et les aspects humains de l'organisation, sa population, son aménagement et son milieu de vie.

Selon le besoin et la volonté de la municipalité, un **plan d'action** peut être établi pour répondre à un défi ou saisir une opportunité.

Finalement, une **trajectoire** est priorisée et ses facettes sont explorées en collaboration avec les intervenants concernés ou ceux qui pourraient contribuer.

L'Approche trajectoire est donc :

- Une aide à la décision pour orienter l'action et soutenir les efforts de vitalisation de la municipalité
- Une occasion de documenter, d'échanger et de réfléchir sur les enjeux et opportunités
- Un levier pour encourager la mise en œuvre d'initiatives en réponse aux besoins identifiés

**Le contrat d'accompagnement :**

- La confidentialité des échanges est respectée par chaque partie
- L'Approche trajectoire compte sur la collaboration de chacun : se rendre disponible et transmettre les données pertinentes qu'il est possible de partager
- Les limites personnelles et professionnelles de chaque contributeur sont respectées
- Le succès de la démarche réside dans l'approche de cocréation préconisée
- Les documents finaux appartiennent à la municipalité
- La municipalité s'engage dans l'Approche trajectoire par résolution
- L'Approche trajectoire est une démarche volontaire; il est possible d'y mettre fin en tout temps.

La direction régionale du MAMH modulera son intervention et apportera son expertise et celle d'autres partenaires lorsque requis. Selon la volonté de la municipalité, les membres de la Conférence administrative régionale pourraient être mis à contribution.

## Bibliographie

- Akrich, M. (2013). Coconstruction. Dicopart : Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. [Consulté en ligne le 27 avril 2022]. <http://www.dicopart.fr/fr/dico/coconstruction>
- Belkm R.W. et Tumbat, G. (2013). Coconstruction and performancescapes. *Journal of Consumer Behavior*, vol. 12, pages 49-59. [Consulté en ligne le 16 mai 2022]. 10.1002/cb.1414
- Bouwen R., Fry R. (1993), « Innovation et apprentissage organisationnel : quatre modèles de dialogue entre la logique dominante et la logique nouvelle », *Communication & Organisation*, numéro 3. [Consulté en ligne le 24 mai 2022] : <https://www.journals.openedition.org/communicationorganisation/1623>
- Durand, C. et Blais, A. (2016). Le sondage. Dans : Gauthier, B. et Bourgeois, I. *Recherches sociales de la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec, Québec, 670 p.
- Foudriat, M. (2019). Chapitre 1. Définition et dimensions de la coconstruction. Dans : , M. Foudriat, *La coconstruction : Une alternative managériale* (pp. 15-36). Rennes : Presses de l'EHESP. [Consulté en ligne le 27 avril 2022] <https://www-cairn-info.banques.enap.ca/la-coconstruction--9782810908257-page-15.htm>
- Heurgon, É. (2020). Préface. Prospective et coconstruction de stratégies territoriales face aux mutations des sociétés. Prospective et coconstruction des territoires au XXI<sup>e</sup> siècle. Pages 5-17. [Consulté en ligne le 27 avril 2022] <https://doi.org/10.3917/herm.laudi.2020.01.0007>
- Jetté, C. (2008). Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence : Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux, Les Presses de l'Université du Québec. [Consulté en ligne le 11 mai 2022] <https://canadacommons-ca.banques.enap.ca/artifacts/1881523/les-organismes-communautaires-et-la-transformation-de-letat-providence/2630849/>
- Jetté C., Leclerc, P. et Vaillancourt, Y. (2019). L'économie sociale et les services de soutien à domicile au Québec : coproduction ou coconstruction? *Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales*, Université du Québec à Montréal. [Consulté en ligne le 1<sup>er</sup> mai 2022] <https://canadacommons->

[ca.banques.enap.ca/artifacts/1230487/leconomie-sociale-et-les-services-de-soutien-a-domicile-au-quebec/1783558/](https://ca.banques.enap.ca/artifacts/1230487/leconomie-sociale-et-les-services-de-soutien-a-domicile-au-quebec/1783558/)

McNeil, T., Nicholas, D., Beaton, J., Montgomery, G. MacCulloch, R., Gearing, R. et Selkirk, E. (2014). The Coconstruction of Couples' Roles in Parenting Children With a Chronic Health Condition. *Qualitative Health Research*. Volume 24, numéro 8, pages 1113-1125.

Maidique M. A. (1980). Entrepreneurs, Champions and Technological Innovation. *Sloan Management Review*, volume 21, pages 59-76. [Consulté en ligne le 24 mai 2022]. <https://www.proquest.com/openview/d9fc62d7ce12bc2bb8d5353be69a2e6f/1?cbl=35193&pq-origsite=gscholar&parentSessionId=jkE4q8UXoqVM8NmgZ%2FFIDXRmBkgTkI6WRLv3aPh7fHQ%3D>

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2022). L'organisation et ses engagements. [Consulté en ligne le 9 mai 2022]. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/affaires-municipales>

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2022). Indice de vitalité économique. [Consulté en ligne le 9 mai 2022]. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/indices-connaissances-et-outils/indices/indice-de-vitalite-economique/>

Savoie-Zajc, L. (2016). L'entrevue semi-dirigée. Dans : Gauthier, B. et Bourgeois, I. *Recherches sociales de la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec, Québec, 670 p.