

RECHERCHE ÉVALUATIVE
SUR LE DISPOSITIF DES PACTES RURAUX
ET SES RETOMBÉES

RAPPORT 1

LE MODÈLE ET LES INDICATEURS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION
DU DISPOSITIF DU PACTE RURAL



Février 2007

Composition de l'équipe de recherche

Équipe de pilotage

- Patrice LEBLANC (UQAT, responsable)
- Bruno JEAN (UQAR)
- Danielle LAFONTAINE (UQAR)
- Richard MARCEAU (ÉNAP)

Professeurs/chercheurs

- Serge BELLEY (ÉNAP)
- Johanne BOISJOLY (UQAR)
- Guy CHIASSON (UQO)
- André JOYAL (UQTR)
- Steve PLANTE (UQAR)
- Martin ROBITAILLE (UQO)

Assistants de recherche

- Célestin ANDZANG (ÉNAP, assistant de recherche)
- Stève DIONNE (UQAR, assistant de recherche)
- Kamal EL BATAL (UQTR, assistant de recherche)
- Tony LACHAPELLE (UQAT, professionnel de recherche)
- Marion Lory (Université de Lyon, stagiaire de maîtrise à l'ÉNAP)
- Claude OUELLET (UQAR, assistant de recherche)
- Caroline TESSIER (UQO, assistante de recherche)

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. UNE ANALYSE DES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES LEADER : QUELLES CONTRIBUTIONS POUR L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES PACTES RURAUX?	3
1.1 LES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES LEADER.....	4
1.2 LES POINTS FORTS DES ÉVALUATIONS DE LEADER	4
➤ <i>Un cadre d'évaluation communautaire.</i>	5
➤ <i>Exigence de trois types d'évaluation</i>	5
➤ <i>Trois niveaux d'évaluation</i>	6
➤ <i>Les questions communes d'évaluation assorties de critères de succès et les questions spécifiques d'évaluation assorties de critères de jugement.</i>	6
➤ <i>Assemblage relativement facile des résultats par la Commission européenne.</i>	6
1.3 LES POINTS FAIBLES DES ÉVALUATIONS DE LEADER	7
➤ <i>L'étude préparatoire peu rigoureuse.</i>	7
➤ <i>Les critères relatifs à la composition des échantillons de groupe d'action locale (GAL) pour enquête</i>	8
➤ <i>Le devis de mesure.</i>	8
➤ <i>Dissocier la méthodologie des techniques de collecte de données.</i>	9
1.4 LA CONTRIBUTION DES ÉVALUATIONS DE LEADER À L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES PACTES RURAUX	9
➤ <i>Les parties prenantes et leur rôle.</i>	9
➤ <i>L'importance de l'étape préparatoire</i>	10
➤ <i>La méthodologie de l'évaluation.</i>	10
➤ <i>Les questions d'évaluation.</i>	10
➤ <i>Les devis d'évaluation</i>	11
➤ <i>Les indicateurs.</i>	11
➤ <i>Les techniques de collecte de données.</i>	12
1.5 CONCLUSION	13
2. PROCESSUS D'ÉVALUATION EN 12 ÉTAPES: MODÈLE GÉNÉRIQUE D'ÉVALUATION.....	14
3. TYPOLOGIE POUR LE CHOIX DES MRC	21
3.1 OBJECTIF	21
3.2 MÉTHODOLOGIE	21
➤ <i>Construction de la base de données.</i>	21
➤ <i>Type de MRC dans le territoire d'application selon la Politique</i>	21
➤ <i>Indice global de développement (IGD).</i>	23
➤ <i>Type d'économie rurale caractéristique.</i>	26
➤ <i>Degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines.</i>	27
➤ <i>Évaluation qualitative des plans de travail.</i>	28
3.3 CONSTITUTION DE L'ÉCHANTILLON	29
4. ENQUÊTE EXPLORATOIRE DE L'ÉTÉ 2004	33
4.1 OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE	33
4.2 ÉTUDE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE RURAL.....	33
4.3 LES STRATÉGIES ET LES MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE	35
➤ <i>Une stratégie axée sur la mobilisation (renforcement des capacités ou capacity-building)</i>	35
➤ <i>Une stratégie reposant principalement sur la distribution d'allocations (distribution du fonds de développement).</i>	36
➤ <i>Une stratégie pragmatique (hybride des deux stratégies)</i>	36

4.4	DEUX GRANDS MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT.....	36
4.5	LES SOUS-CATÉGORIES DU TYPE « FONCTIONNELLE ».....	41
➤	<i>Le secteur économique</i>	41
➤	<i>L'amélioration du cadre de vie</i>	42
➤	<i>La qualité de vie</i>	42
4.6	LES SOUS-CATÉGORIES DU TYPE « RENFORCEMENT DES CAPACITÉS »	42
➤	<i>Organisationnelle</i>	42
➤	<i>Institutionnelle</i>	43
➤	<i>Systémique</i>	43
➤	<i>Participative</i>	44
4.7	ANALYSE DES PROJETS DANS LE CADRE DES PACTES RURAUX	44
4.8	CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PACTES RURAUX	48
5.	LE MODÈLE CAUSAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL AU QUÉBEC.....	51
5.1	LES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL	52
5.2	LES TROIS LOGIQUES DE POLITIQUES PUBLIQUES VISANT LE DÉVELOPPEMENT RURAL.....	55
➤	<i>La logique à dominante compensatrice</i>	55
➤	<i>La logique à dominante allocatrice</i>	55
➤	<i>La logique organisationnelle</i>	56
5.3	LES PARADIGMES DE DÉVELOPPEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES MILIEUX RURAUX	57
5.4	PROTOCOLE D'ENTRETIENS DES CHERCHEUR(E)S DE L'ÉQUIPE FQRSC POUR LA CONCEPTION DU MODÈLE DE PROBLÉMATIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL	59
➤	<i>Le protocole d'entretien</i>	59
5.5	PRÉSENTATION DU MODÈLE CAUSAL.....	62
5.6	LES VARIABLES ET LES INDICATEURS DU MODÈLE CAUSAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL.....	65
6.	CONCLUSION	71
7.	BIBLIOGRAPHIE.....	72
8.	ANNEXE 1: CANEVAS D'ENTREVUE (ÉTÉ 2004)	75
9.	ANNEXE 2 : VARIABLES DU MODÈLE CAUSAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL, DIMENSIONS ET INDICATEURS	80

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Type de MRC dans le territoire d'application selon la Politique.....	23
Tableau 2. Degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines	28
Tableau 3. Distribution des MRC en fonction de l'IGD et du type tel que défini par la Politique, et distribution des effectifs à retenir pour l'échantillon.	30
Tableau 4. Principales caractéristiques des MRC retenues dans l'échantillon.....	32
Tableau 5. Les six grandes différences entre les modèles de mise en œuvre	38
Tableau 6. L'opinion des acteurs locaux de la mise en œuvre des Pactes ruraux	40
Tableau 7. Caractérisation des composantes des deux modèles de développement.....	44
Tableau 8. Synthèse des informations concernant les projets.....	46
Tableau 9. Synthèse sur les critères d'évaluation des pactes ruraux	49

LISTE DES FIGURES

Figure 1 Processus intégré d'évaluation de programmes	15
Figure 2 Liens entre les étapes du processus générique de l'évaluation et les étapes de la méthodologie utilisée	20
Figure 3 Modèle causal du développement rural.....	70

INTRODUCTION

Le Québec s'est doté en décembre 2001 d'une *Politique nationale de la ruralité*. Cette politique prend appuie sur une *Déclaration en faveur du monde rural* et comprend quatre leviers principaux : le Pacte rural, une modulation des programmes et services gouvernementaux, la Clause territoriale et la mise en place d'un Comité des partenaires de la ruralité et d'un Secrétariat à l'innovation rurale. Si les quatre leviers sont certes importants, le Pacte rural est sans contredit la cheville ouvrière de la politique.

Il s'agit en fait d'une entente entre le gouvernement du Québec et chacune des Municipalités régionales de comté (MRC) en vue de soutenir et renforcer le développement des milieux ruraux. Ce dispositif mis en place par le ministère des régions et ses partenaires vise à favoriser la mise en valeur et le développement des milieux ruraux, encourager la concertation au sein des communautés et l'innovation dans les interventions. Chaque MRC reçoit ainsi une enveloppe budgétaire (modulée notamment en fonction de son caractère plus ou moins rural et son niveau de développement) qu'elle gère en fonction d'un plan de travail qu'elle a déposé suite à la signature de l'entente. L'implantation des pactes ruraux a débuté à l'automne 2002 dans les 91 MRC à caractère rural du Québec.

Le ministère des Régions (maintenant le Ministère des affaires municipales et des régions - MAMR) doit donc veiller, en regard des pactes ruraux, à ce que des indicateurs de suivi et de résultats soient développés, que les résultats d'implantation et de retombées soient évalués et que des bilans périodiques de la Politique nationale de la ruralité soient faits et transmis au gouvernement. C'est dans cette optique qu'en septembre 2003, une équipe de chercheurs de plusieurs constituantes de l'Université du Québec (UQO, UQAT, UQTR, ÉNAP, UQAR) se voyait octroyer une subvention de recherche afin de procéder à l'évaluation du dispositif des Pactes ruraux et de ses retombées. Cette subvention faisait suite à un appel d'offres du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) en collaboration avec le ministère des Régions et les partenaires de la ruralité dans le cadre d'un programme Action concertée.

Deux objectifs étaient clairement identifiés dans l'appel d'offre :

1. Élaborer un modèle d'évaluation du Pacte rural en y incluant des indicateurs de suivi et de résultats;

2. Mettre en application le modèle d'évaluation élaboré pour répondre au premier objectif, auprès d'un échantillon de MRC.

Chacun de ces deux objectifs donne lieu à un rapport particulier.

Ce premier rapport porte sur la construction du modèle et des indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif du Pacte rural. Il comporte cinq parties. La première partie est une analyse des modèles d'évaluation qui ont été mis en place dans le cadre des programmes LEADER de développement rural en Europe afin d'en dégager des leçons pour l'évaluation du dispositif des pactes ruraux. La deuxième partie présente le processus d'évaluation et ses douze étapes qu'a suivi la présente équipe de recherche et d'évaluation. La troisième partie explique la méthodologie utilisée afin de choisir un échantillon de douze MRC auprès desquelles notre modèle d'évaluation ainsi que ces indicateurs ont été mis en œuvre. À l'été 2004, une première enquête auprès de ces MRC a été réalisée afin, essentiellement, de développer une connaissance empirique du Dispositif des pactes ruraux pour alimenter la construction du modèle de causalité du développement rural au centre de la démarche d'évaluation. Les principaux résultats de cette enquête font l'objet de la quatrième partie. Enfin, la cinquième partie présente le modèle de causalité du développement rural élaboré par l'équipe.

Un second rapport de recherche porte plus spécifiquement sur la mise en application du modèle et de la démarche d'évaluation sur un échantillon de MRC. Il présente plusieurs résultats.

1. UNE ANALYSE DES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES LEADER : QUELLES CONTRIBUTIONS POUR L'ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES PACTES RURAUX?¹

Le programme Leader est une initiative de la Commission européenne pour relever le défi de dynamiser les zones rurales et de réaliser la cohésion économique et sociale des régions de l'Union confrontées aux inégalités diverses. Ce programme a été déployé en trois phases. La première de 1991 à 1994, la deuxième de 1994 à 1999 et la troisième phase de 1999 à 2001. La première phase dénommée «Leader1» ou phase expérimentale vise une approche nouvelle de développement rural de la base vers le sommet et met l'accent sur les initiatives locales comme leitmotivs de cette politique. Tandis que Leader 2, deuxième phase, se situe dans la continuité de Leader 1, elle donne la priorité aux actions innovantes et démonstratives à diffuser dans le reste de l'Union européenne. La troisième phase de cette initiative est appelée Leader +. Elle donne la priorité « aux actions capables de contribuer à la création d'emplois ».

En raison des similitudes entre le dispositif des pactes ruraux et les programmes leaders, notamment, en ce qu'ils sont des programmes de développement régional et que leurs objectifs sont relativement similaires, nous avons cru bon de tenir compte des travaux d'évaluation réalisés dans le cadre de Leader en Europe

C'est ainsi que nous avons analysé les évaluations de Leader 1 et 2 réalisées respectivement en France, en Irlande du Nord et au niveau de l'Union européenne et avons consulté les recommandations de la Commission européenne pour l'évaluation de mise en œuvre de Leader plus.

Avant d'analyser la contribution des évaluations de Leader à l'évaluation des pactes ruraux, nous allons d'abord revenir sur les évaluations de Leader en ce qui concerne leurs forces et faiblesses.

¹ Cette section est un condensé du mémoire de maîtrise de Célestin Andzang dont Richard Marceau a été le directeur de recherche. Andzang, Célestin Nkouéle. *L'évaluation des politiques de développement rural en Europe (Union européenne, France et Irlande du Nord) : analyse des évaluations des programmes Leader et leçons pour l'évaluation des pactes ruraux au Québec*. Mémoire de maîtrise. ENAP. Québec. Automne 2004. 125 p. Les résultats de cette recherche ont été présentés au Congrès de l'ACFAS dans le cadre du Colloque Réseaux et systèmes : les nouveaux espaces régionaux, à Montréal en mai 2004.

1.1 Les évaluations des programmes Leader

L'objectif central de l'Union européenne en mettant en place le programme Leader est de réduire, de façon importante, les disparités socio-économiques entre les régions et les pays de l'Union. Elle se donne pour défi de réaliser la cohésion économique et sociale entre les pays qui la constitue. Cette cohésion économique et sociale, selon l'Union européenne, ne sera possible sans la réduction des écarts notamment, de PIB entre les pays de la Commission, des revenus en ce qui concerne le revenu par habitant entre les régions, de chômage et de la variation du taux d'emploi à l'intérieur des pays. Les régions sont également confrontées au déclin de l'emploi dans l'agriculture, au départ des jeunes les mieux formés, à l'isolement accru du fait de la disparition de certains services aux entreprises et aux personnes. De cette image non reluisante résulte le manque d'attractivité des régions européennes.

L'évaluation des retombées de ce programme, sans aucun doute, très ambitieux, est apparue comme un autre défi de taille pour les concepteurs de cette politique. L'idée est de savoir si le programme Leader a atteint les objectifs pour lesquels il a été mis en place. Autrement dit, il s'agit de déterminer l'effet de Leader parmi l'ensemble des programmes régionaux mis en place en Europe à la même période. Ces évaluations ont été faites et plusieurs résultats ont été annoncés. Nous ne nous intéressons pas ici aux résultats en tant que tel de ces évaluations, mais cherchons plutôt à dresser un bilan de l'analyse des approches évaluatives utilisées dans la réalisation de ces évaluations. Ce bilan est présenté sous forme de forces et faiblesses.

1.2 Les points forts des évaluations de Leader

L'analyse des évaluations de Leader révèle des points positifs. C'est, d'abord, la mise en place d'un cadre d'évaluation communautaire qui définit les obligations liées à cette évaluation. Ensuite, l'utilisation de plusieurs types d'indicateurs. Puis l'assemblage relativement facile des résultats par la Commission européenne au niveau de l'Union. Enfin, l'existence d'une multitude de techniques de collecte de données. Finalement, il ressort de cette analyse, un souci des initiateurs de ce programme d'organiser cette évaluation selon un processus commun à tous les pays de l'Union basé sur une démarche réfléchie constituée d'étapes à respecter.

➤ *Un cadre d'évaluation communautaire.*

L'élaboration d'un cadre d'évaluation à travers les lignes directrices proposées par la Commission européenne constitue la principale force de ces évaluations. Ce cadre d'évaluation est en quelque sorte un ensemble de règles à respecter par tous les pays de l'Union dans la réalisation des évaluations de Leader. Autrement dit, l'évaluation doit être réalisée sur la base des recommandations de la Commission inscrites dans un document envoyé à tous les pays bénéficiaires du programme et ce, quelle que soit la nature de l'évaluation (ex-ante, mi-parcours et ex-post). Le cadre d'évaluation propose des outils nécessaires à l'évaluation aux autorités en charge de la gestion des programmes. Il définit les questions évaluatives communes assorties de critères de succès pour tous les programmes et indique les tâches à accomplir, les objectifs poursuivis en matière d'évaluation au niveau des Groupes action locale, du programme et de l'Union européenne. Cet outil permet d'organiser les informations provenant des évaluations selon un certain standard qui faciliterait les comparaisons entre les régions et les pays. Autrement dit, si tous les pays respectent les recommandations de la Commission européenne quant aux exigences contenues dans les lignes directrices, l'exploitation des informations sera relativement simple au niveau central de l'Union et les comparaisons plus pertinentes entre régions et pays.

➤ *Exigence de trois types d'évaluation*

Cette exigence est apparue dans les lignes directrices pour l'évaluation de Leader 2. Il s'agit de rendre obligatoire les évaluations, ex ante, de mise en œuvre et ex post. Cette disposition est à une force en ce qu'elle a le souci de constituer une base de données et un dispositif permettant de suivre chaque programme dans son ensemble. De plus, l'exigence d'une évaluation intermédiaire renseigne sur le déroulement du programme par rapport à ses objectifs et rend disponible les données devant servir de point de départ à l'évaluation ex-post. Les bénéficiaires du programme (GAL, AAC) fournissent, à l'intention de l'évaluation, les informations permettant de disposer d'un diagnostic de départ et de préciser les changements attendus. Ces informations serviront de point de référence pour l'évaluation afin d'analyser, au cours de la période de vie de chaque projet entre autre, les impacts.

➤ *Trois niveaux d'évaluation*

L'évaluation des programmes Leader se déroulent au niveau local, national/régional et au niveau de l'Union européenne. Au niveau local, il s'agit de l'évaluation de mise en œuvre et de l'auto évaluation qui permettent d'améliorer la gestion locale. C'est à cette étape de la mise en œuvre que l'on identifie les insuffisances du programme et que l'on apporte des corrections nécessaires et utiles en vue de l'évaluation au niveau national/régional. Ce deuxième niveau, chargé de définir les questions spécifiques d'évaluation assorties de critères de jugement et les indicateurs en collaboration avec la Commission, réalise les évaluations des programmes conformément aux données produites au premier niveau et aux points d'accord avec la Commission européenne relativement aux questions communes et aux indicateurs. L'évaluation au niveau de l'Union européenne consiste à produire un rapport basé sur les évaluations nationales.

➤ *Les questions communes d'évaluation assorties de critères de succès et les questions spécifiques d'évaluation assorties de critères de jugement.*

Le cadre d'évaluation de chacun de ces programmes recommande à tous les bénéficiaires les questions communes d'évaluation assorties de critères de succès. Le processus d'évaluation doit respecter ces questions et les autorités en charge de la gestion du programme ne doivent pas les modifier. Par ailleurs, ces mêmes lignes directrices donnent toute latitude aux bénéficiaires de formuler des questions spécifiques conformément aux objectifs spécifiques du programme. Ces questions spécifiques doivent être assorties de critères de jugement et d'indicateurs spécifiques.

➤ *Assemblage relativement facile des résultats par la Commission européenne.*

L'assemblage des informations est relativement facile au niveau de la Commission européenne. Les recommandations étant respectées à chaque niveau d'évaluation en ce qui concerne notamment, les questions d'évaluation et les indicateurs, la comparaison des résultats entre régions et pays est plus facile à faire et le rapport d'évaluation standardisé selon les normes communes définies par l'Union européenne.

L'utilisation de plusieurs techniques de collecte de données constitue également un atout pour ces évaluations. En effet, la multitude de questionnaires, l'élaboration d'un manuel d'entrevue et du guide pour étude de cas, par exemple, utilisés par catégorie d'acteurs lors des entrevues,

facilite la collecte des données et permet de recueillir beaucoup d'informations à partir des sources diverses et de les trianguler dans le but d'une meilleure exploitation.

Si les lignes directrices de la Commission européenne pour l'évaluation de Leader sont un atout majeur pour les évaluations de cette politique, il n'en demeure pas moins que les évaluations de ces évaluations révèlent des insuffisances ou des limites dans les approches évaluatives adoptées. La section qui suit traite des points faibles de ces évaluations. Nous n'analyserons pas toutes les limites que nous avons décelées. Nous nous contenterons de décrire certaines.

1.3 Les points faibles des évaluations de Leader

➤ L'étude préparatoire peu rigoureuse

Le processus d'évaluation, dans notre cadre, se réalise en trois phases : l'étude préparatoire, l'étude de la mise en œuvre et la mesure des effets. En ce qui concerne l'étude préparatoire, cas qui nous intéresse ici, c'est une étape qui présente les intentions du programme et expose la méthodologie que l'on va adopter pour la mesure des effets. Elle est donc organisationnelle des informations relatives à la problématique et à l'évaluation. C'est-à-dire qu'elle met l'accent sur la compréhension et la clarification de la problématique par l'identification des problèmes à l'origine de l'intervention, leurs implications et situe dans une dynamique causale l'intervention de l'Union européenne (modèle causal). Les évaluations de Leader 1 et 2 n'utilisent pas cette technique pour expliquer la problématique du développement régionale en Europe. Aucune de ces évaluations ne mentionne la possibilité de construire cet outil. Le modèle causal a l'avantage de mettre en valeur les variables pertinentes de la problématique, d'établir les relations entre ces variables de manière causale, d'identifier clairement les cibles du programme afin de s'assurer de la pertinence de la cible directe, de présenter la méthodologie évaluatives adoptée pour la mesure des effets. Cette phase est également consacrée à l'élaboration du modèle logique du programme en vue de systématiser les informations sur le programme notamment, ses ressources, ses objectifs et ses effets attendus.

Une évaluation qui ne clarifie pas sa démarche à cette étape a une forte probabilité de passer à côté de la bonne cible et se voir critiquer. C'est le cas de Leader2 dont les retombées, en termes de création d'emplois, sont annoncées comme très intéressantes alors que ce programme n'avait pas pour cible directe l'emploi.

➤ *Les critères relatifs à la composition des échantillons de groupe d'action locale (GAL) pour enquête*

Les échantillons de groupes d'actions locales pour enquête qu'il s'agisse de Leader1 ou de Leader2, ont été constitués. La mesure est effectuée sur la totalité des groupes en ce qui concerne certaines variables. Par exemple, au niveau de la Commission, la mesure des résultats et l'impact des actions de développement local de Leader1 est faite sur tous les groupes d'action locale. Cependant, d'autres types de mesures ont été réalisés sur un échantillon de GAL. C'est par exemple «le nombre d'emplois créés» qu'on mesure sur un échantillon de 50 GAL. Les critères de sélection de ces groupes n'étant pas exposés, il devient alors difficile de considérer comme crédibles les résultats de cette mesure. Les réserves vis-à-vis de ces résultats sont d'autant plus fondées que la seule information dont nous disposons de cet échantillon est qu'il est composé d'au moins un GAL par État membre. Il n'est pas fait mention des caractéristiques de chaque Groupe, de sa situation géographique, de sa population ni de ses caractéristiques socioéconomique. Toutes ces informations doivent être prises en compte au moment de la sélection des GAL devant composés l'échantillon.

➤ *Le devis de mesure.*

Les devis de mesure utilisés dans ces évaluations ne sont pas clairement explicités. Les rapports des évaluations de Leader1 et 2 ne sont pas précis sur la nature des devis utilisés et leurs caractéristiques. D'ailleurs, ce terme n'est pas employé. Il nous est, toutefois, apparu que ce sont les devis pré-expérimentaux qui sont utilisés pour la mesure des effets de ces programmes. Or, ces devis permettent seulement de déterminer l'effet brut d'un programme parce qu'ils ne contrôlent pas l'effet des facteurs externes. En annonçant que les programmes Leader ont permis la création de 100 mille emplois, les évaluateurs n'ont pas tenu compte de ce que des programmes aux objectifs semblables comme Equal et autres pourraient aussi avoir participé à cette création d'emplois. Partant de cela, les résultats annoncés ne peuvent être considérés comme effet du seul programme Leader. En somme, les devis pré-expérimentaux utilisés pour l'évaluation de ce programme sont une faiblesse majeure de ces évaluations.

For de ce constat, la Commission commande, pour l'évaluation des effets de Leader plus, une série de devis notamment les comparaisons contre factuelles pour faire face, entre autres, à des problèmes de validité interne et externe.

➤ *Dissocier la méthodologie des techniques de collecte de données.*

Il y a comme une confusion entre la méthodologie et les techniques de collecte de données. Cette confusion apparaît dans les rapports d'évaluation. Les sections réservées à la méthodologie traitent systématiquement des outils de collecte de données. Faut-il rappeler que la section « méthodologie » concerne le devis d'évaluation et les indicateurs et que « les techniques de collectes de données » traitent des questionnaires, des entrevues... les lignes directrices pour l'évaluation de Leader plus font parfaitement cette distinction.

1.4 La contribution des évaluations de Leader à l'évaluation du dispositif des pactes ruraux

Les leçons tirées des évaluations de Leader ont contribué grandement à l'évaluation du dispositif des pactes ruraux. Ces travaux ont permis de mettre en valeur respectivement, les parties prenantes et leurs rôles, l'importance de l'étape préparatoire avec la construction du modèle causal de la problématique représentant l'intervention du gouvernement comme corollaire. Ils ont également sensibilisé les évaluateurs à rendre explicite la méthodologie de l'évaluation en dissociant les devis d'évaluation des techniques de collecte de données.

➤ *Les parties prenantes et leur rôle.*

L'évaluation du dispositif des pactes ruraux met en relation plusieurs acteurs. Le ministère des régions et les partenaires de la ruralité, le comité de pilotage, les MRC. Le rôle de chacun de ces acteurs est bien explicité et ses attributions claires. Cela permettra de déterminer les responsabilités et les attentes des uns et des autres. Ainsi, le ministère et ses partenaires, initiateurs du programme, définissent les objectifs du programme et mettent à la disposition des évaluateurs les moyens nécessaires à la réalisation de cette étude. Ils sont destinataires des résultats de l'évaluation. Le comité de pilotage de l'évaluation met en place une stratégie pertinente permettant la mesure des effets du programme. Il définit le cadre d'évaluation de mise en œuvre et la conduit en vue d'apprécier son déroulement et de proposer les modifications si nécessaire. Les MRC comme structure de mise en œuvre du programme sont donc chargées de faire les évaluations des projets conformément aux recommandations du ministère.

➤ *L'importance de l'étape préparatoire*

Comme mentionné plus haut, l'étape préparatoire est une étape organisationnelle des informations concernant la problématique à l'étude et l'évaluation. Conscients de ce qu'une erreur d'appréciation des cibles du programme a des conséquences néfastes sur l'appréciation des retombées de celui-ci, les chercheurs des pactes ruraux ont mis l'accent sur l'étape préparatoire. Dans un premier temps, elle s'est appesantie sur l'approche évaluative à retenir en analysant les approches évaluatives existantes dans la littérature et celles utilisées par les organisations internationales. Elle est parvenue à retenir celle, en douze étapes, proposée par son spécialiste en évaluation des programmes pour sa pertinence et sa couverture de tous les champs de l'évaluation. Dans un deuxième temps, elle a axé ses efforts sur de l'organisation des informations sur la problématique du programme. Il s'est agit d'identifier d'une part, les variables pertinentes de la problématique afin d'explicitier les raisons à l'origine de l'intervention du gouvernement et les cibles aussi bien directes qu'indirectes et d'autre part, d'établir les relations de causalité entre ces variables afin d'apprécier les ou la variable(s) qui peut (peuvent) avoir le meilleur effet sur la cible ultime (modèle causal).

➤ *La méthodologie de l'évaluation.*

La méthodologie est présentée clairement et se distingue très bien des techniques de collecte des données. L'évaluation du dispositif des pactes ruraux expose les différentes étapes de sa méthodologie pour éviter l'erreur des évaluations de Leader. Il s'agit de définir respectivement les questions d'évaluation, les devis de mesure des effets, les indicateurs et les critères de sélection des MRC devant constituer l'échantillon pour la mesure.

➤ *Les questions d'évaluation*

Elles sont du domaine du comité de pilotage et seront posées à deux catégories d'acteurs. Aux personnes ressources ayant participées à la mise en œuvre du programme dans les MRC et, éventuellement, au ministère et aux acteurs des milieux ayant présentés des projets reçus ou refusés. Les évaluations de Leader1 et 2 n'ayant pas présentées ces questions, il est difficile pour le lecteur de les imaginer et d'apprécier les données globaux qui apparaissent dans les rapports d'évaluation respectifs en termes de résultats. Le rapport d'évaluation des pactes ruraux présentera les questions d'évaluation et expliquera leurs pertinences. Il désignera les différentes

catégories de personnes auxquelles les questions sont destinées. On y distinguera les questions dites communes et les questions spécifiques. Les questions communes seront posées par le comité de pilotage dans le but d'harmoniser les données et le rapport d'évaluation. Elles s'adresseront aux personnes ressources dans les MRC et, au besoin, au ministère. Les questions spécifiques seront posées par les MRC éventuellement sur certains points de leurs aspects particuliers.

➤ *Les devis d'évaluation*

Un exposé des caractéristiques du devis d'évaluation renforce l'appréciation et la crédibilité de l'évaluation en termes de validité interne et externe. Les propositions de comparaison qui sont faites dans Leader + notamment, les comparaisons temporelles et les comparaisons contre factuelles sont explorées. On les adapte et les améliore en fonction du type d'information, quantitative ou qualitative à rechercher. Les améliorations de ces devis doivent se faire notamment la « mesure avant » pour avoir des informations relativement plus précises en ce qui concerne la base de référence et dans la détermination du niveau cible des indicateurs.

La complexité de cette mesure se situe aussi au niveau de la constitution de l'échantillon et du groupe contrôle. Les critères de sélection de l'échantillon de MRC doivent être clairement exposés ainsi que les stratégies qui permettraient d'isoler l'influence des facteurs exogènes afin de déterminer le rendement net des Pactes ruraux. C'est là, la grande faiblesse des évaluations de Leader. Elles ne décrivent pas les caractéristiques des échantillons d'enquête étant données les spécificités de chaque région et ne renseignent pas sur la façon dont elles contrôlent les facteurs externes. Dans le cadre des pactes ruraux, des dispositions ont été prises pour ne pas tomber dans ce piège. Une classification des MRC est faite selon un indice de développement calculé sur la base de neuf indicateurs jugés pertinents d'une part et en fonction de la situation géographique de chaque MRC par rapport aux grandes agglomérations d'autre part. L'échantillon sera constituée de MRC aux caractéristiques diverses mais répondants aux critères spécifiques prédéterminés.

➤ *Les indicateurs*

Plusieurs types d'indicateurs pourraient être identifiés comme cela été fait dans Leader. Les indicateurs physiques, les indicateurs d'impact immédiat et les indicateurs d'impact final.

L'unité de mesure est le pourcentage et le nombre. Trois sources d'indicateurs sont identifiées. Les indicateurs sur lesquels le ministère et ses partenaires voudraient avoir les informations. Les indicateurs que le comité de pilotage juge pertinents par rapport à la stratégie qu'elle a adoptée dans la recherche et les indicateurs que les MRC estiment importantes conformément à sa spécificité. Le comité de pilotage agence et du recentre toutes ces informations vers les objectifs du programme. Il ne s'agit pas d'aller mesurer les informations sur toutes les variables et d'en identifier les indicateurs qui s'y rattachent pour conclure des retombées des pactes ruraux. Il s'agit de définir la cible directe de ce programme et de ne retenir que ses indicateurs. Les indicateurs proposés par les MRC et le ministère pourraient être retenus si elles rentrent dans ce cadre. De plus, les indicateurs des variables externes qu'on aurait identifiées doivent être inclus dans la batterie d'indicateurs pertinents de l'étude. Les indicateurs dont les données sont disponibles pour la recherche des données quantitatives doivent être privilégiés. Toutefois, un indicateur pertinent dont les données n'existent pas doit être retenu et sa collecte des données organisée selon les techniques retenues.

➤ *Les techniques de collecte de données.*

Plusieurs outils de collecte de données sont utilisés selon qu'il s'agisse des données primaires ou des données secondaires. Les données primaires étant celles qui sont recueillies directement aux fins de l'évaluation et les données secondaires celles résultant des systèmes de suivi ou toute autre source pertinente qui sont interprétées par l'équipe d'évaluation. Les évaluations de Leader utilisent entre autre technique, les questionnaires, les entrevues, les grilles d'analyse. L'évaluation des pactes ruraux pourraient, également, adopter les mêmes techniques. La méthode de collecte ascendante est à privilégier. Autrement dit, la collecte doit se faire auprès des acteurs locaux dont la participation est sollicitée afin de remonter l'information jusqu'au niveau national.

L'analyse des données doit se faire en tenant compte des objectifs des pactes ruraux en ce sens qu'elle doit permettre d'apprécier les retombées de ce programme à travers le croisement des données concernant les résultats avec celles disponibles relatives à la mise en œuvre à tous les niveaux.

1.5 Conclusion

Les politiques de développement des régions ou des territoires foisonnent à travers le monde. Cela peut être interpréter comme la preuve d'une prise de conscience des gouvernements aussi bien des problèmes que rencontre le monde rural que son devenir. L'union européenne a mis en place la politique Leader, en 1991, pour réduire le déséquilibre entre les régions. Autrement dit, créer la cohésion économique et sociale dans les pays de son espace géographique. Au Québec, en décembre 2001, la Politique nationale de la ruralité est adoptée pour dynamiser et revitaliser les régions en vue d'un développement durable. Comment apprécier les retombées réelles de ces politiques ? C'est la difficile question à laquelle ces gouvernements sont confrontés. Les évaluations de Leader ont commencé en 1994 et se poursuivent avec Leader+. Les pactes ruraux, inspirés de ce programme européen, font l'objet d'une évaluation dont le ministère du développement économique et régional et ses partenaires recommandent l'exploitation des évaluations de Leader. À l'issue de cette analyse, des points forts sont apparus et intégrés dans l'évaluation des pactes ruraux. C'est le cas entre autre, du cadre d'évaluation communautaire, des niveaux et des types d'évaluation. Plusieurs points faibles ont été, aussi, constatés. Par exemple, la faiblesse de l'étape préparatoire et des devis de mesure utilisés. L'évaluation des retombées des pactes a tenu compte de ces faiblesses pour bâtir une stratégie évaluative forte et crédible.

2. PROCESSUS D'ÉVALUATION EN 12 ÉTAPES: MODÈLE GÉNÉRIQUE D'ÉVALUATION

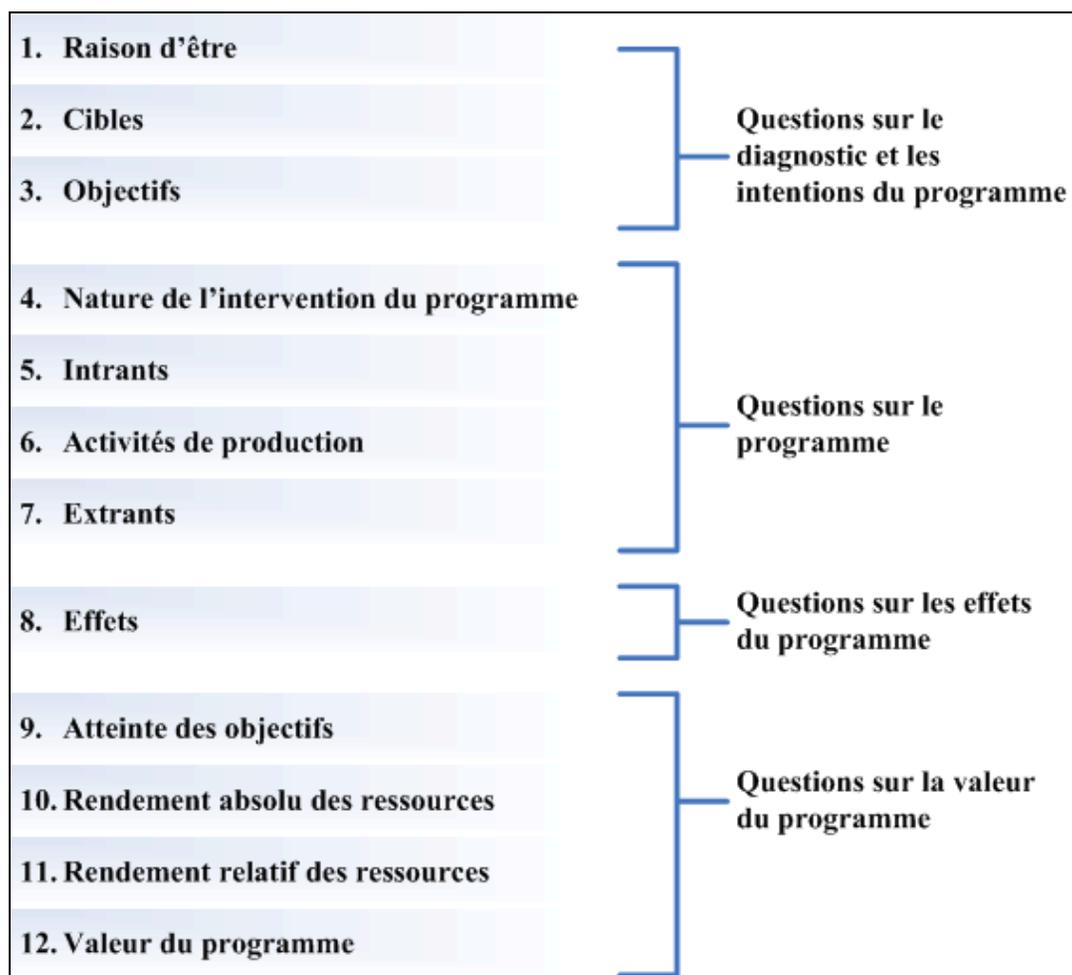
L'évaluation du dispositif des Pactes ruraux s'est développée sur la base d'un modèle générique d'évaluation. Ce modèle générique² équivaut à un processus général de recherche orienté cependant sur une finalité particulière, celle de l'évaluation d'une intervention publique. Comme tout processus de recherche, le modèle générique implique des questions de recherche, l'usage de théories, d'hypothèses, de méthodologies, de techniques de recherche, d'analyses et d'interprétations.

Ainsi, la finalité évaluative de ce processus de recherche conduit à poser un ensemble de questions couvrant autant la pertinence de l'intervention publique à évaluer, que le rationnel du choix du moyen d'intervention, la mise en œuvre, les effets et retombées et enfin le rendement de l'intervention. Plus spécifiquement, une douzaine d'étapes sous forme de questions scientifiques à résoudre compose un processus intégré d'évaluation.

La figure présentée ci-après présente la liste des étapes du modèle générique d'évaluation et les regroupe en quatre catégories selon que les questions portent sur le diagnostic et les intentions, sur le programme lui-même, sur ses effets ou sur la valeur de l'intervention publique.

² Ce modèle générique d'évaluation est celui utilisé au Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) de l'École nationale d'administration publique sous la direction de Richard Marceau. La première version de ce modèle générique a été publiée en 1992 sous : Marceau, R., D. Otis et P. Simard. La planification d'une évaluation de programme". dans Management Public, sous la direction de R. Parenteau. PUQ. 1992. pp. 445-480. Une analyse générale du champ de l'évaluation a été récemment publiée par le Centre sous : Dubois, N. et R. Marceau. « Un état des lieux théoriques de l'évaluation : Une discipline à la remorque d'une révolution qui n'en finit pas ». *The Canadian Journal of Program Evaluation*. Vol. 20 No. 1 Pages 1-36, 2005. Une présentation du modèle générique a été faite au Congrès de l'ACFAS dans le cadre du Colloque Réseaux et systèmes : les nouveaux espaces régionaux, à Montréal en mai 2004 (Richard Marceau. *Enjeux pour l'évaluation des pactes ruraux : rôles des parties prenantes, modèle générique d'évaluation et spécificités québécoises*).

Figure 1 Processus intégré d'évaluation de programmes



Premièrement, la question de la raison d'être cherche à asseoir le diagnostic de la situation problématique justifiant l'intervention publique. Les deux étapes subséquentes s'attardent aux intentions qui motivent la mise en œuvre d'une intervention publique.

Deuxièmement, les questions sur le programme lui-même clarifient le rationnel du choix du moyen d'intervention mais statuent également sur l'ampleur des ressources consacrées à ces programmes pour produire les biens et les services du programme, soit les intrants, les activités de production et les extrants.

Troisièmement, la question des effets des programmes mérite une catégorie distincte des autres, ne serait-ce que pour mettre en valeur l'effort investi par les évaluateurs dans le domaine des

théories, des développements méthodologiques et techniques nécessaires pour répondre à cette question centrale de l'évaluation.

Enfin, la dernière catégorie pose les questions sur la valeur du programme. Elle vise, grâce aux données et faits colligés dans toutes les étapes précédentes, à poser un jugement de valeur sur le programme. Il s'agit des questions de l'évaluation proprement dite qui s'attardent en particulier au rendement des ressources. La section qui suit présentera succinctement chaque question du modèle générique d'évaluation.

◆ **Question 1 : Quelle est la raison d'être de l'intervention publique?**

C'est la question existentielle de l'intervention publique qui généralement fait surgir un questionnement débutant souvent par : pourquoi? Pourquoi faut-il intervenir? Pourquoi les acteurs sociaux ne peuvent-ils résoudre, par eux-mêmes, certains problèmes et pourquoi l'action de l'État est-elle essentielle à la résolution des problèmes?

Quel est donc l'argument central et convaincant qui milite en faveur de l'usage du pouvoir public, de son autorité ou de sa force plutôt que de miser sur les actions volontaires des individus et des regroupements sociaux? Il s'agit d'une question qui incite à prendre un recul sur le programme plutôt que de se centrer trop rapidement sur la nature de l'intervention ou sur la mesure de ses effets. À l'étape de l'analyse de la raison d'être, il faut d'abord identifier le problème ou le besoin qui justifie l'intervention de l'État. L'analyse de la raison d'être est donc une étape préalable à toute réflexion sur les autres éléments des programmes. Elle permet d'assurer une plus grande pertinence et cohérence dans les analyses subséquentes des moyens et des résultats.

◆ **Question 2 : Quelles sont les cibles ?**

Les cibles d'une intervention publique correspondent à un concept qui, il importe de le préciser, se distingue sensiblement des notions de sens commun. Ce concept origine de l'école américaine d'évaluation de programmes qui utilise notamment l'expression « *target variable* » pour désigner toute variable sociale cible des interventions publiques. Nous utiliserons plutôt l'expression « situations cibles », qui nous apparaît moins technique. Nous conserverons toutefois l'expression « variable cible » pour la transposition opérationnelle du concept de situation cible.

La réponse à la question de la raison d'être du programme nous amène logiquement à trouver réponse à la deuxième question : quelles sont les cibles de l'intervention publique?

◆ **Question 3 : Quels sont les objectifs ?**

Si le terme « objectif » est couramment utilisé dans le langage courant, le sens de ce mot dans le contexte de l'évaluation correspond plus précisément au sens technique suivant : quel est l'état souhaité de la situation cible après l'intervention publique ? Le rôle particulier de cette question dans le processus intégré est d'inviter à l'obtention de renseignements permettant ultérieurement la mesure de l'atteinte des objectifs des programmes. Il s'agit d'une question généralement incontournable pour les mandants d'évaluation, pour les gestionnaires de programmes qui considèrent habituellement que la mesure de l'atteinte des objectifs est la question centrale du processus d'évaluation. Nous montrerons que ce n'est pas le cas en réalité.

◆ **Question 4 : Quelle est la nature de l'intervention publique ?**

À cette étape, il s'agit de décrire la nature de l'intervention du programme public de manière qualitative pour en connaître le sens, en apprécier le fonctionnement et à en anticiper les effets. Les dimensions plus quantitatives du programme public sont abordées dans les questions qui suivent.

◆ **Question 5 : Quels sont les intrants ?**

Les intrants correspondent aux diverses ressources affectées au programme. Cette expression provient de l'école de pensée systémique qui s'intéresse particulièrement aux intrants, aux activités internes et aux extrants. Pour les anglophones, les intrants sont les « *inputs* » que nous traduisons ici par intrants.

◆ **Question 6 : Quelles sont les activités de production ?**

Cette question vise à faire le point sur la transformation des intrants en extrants. Ce sont les « *throughputs* ».

◆ **Question 7 : Quels sont les extrants ?**

Comme pour les deux questions précédentes, cette question s'inspire de l'école de pensée systémique. Le mot « extrant » est la traduction de l'expression anglaise « *output* ». Il est particulièrement important ici d'utiliser une expression qui réfère à la production d'une organisation et de la distinguer des effets.

Dans le vocabulaire anglophone, le mot « *output* » se distingue clairement de celui de « *outcome* ». Dans le vocabulaire francophone, le mot « résultat » a souvent été utilisé à la fois pour rendre compte des extrants et des effets des programmes. Dans une perspective évaluative, il est clair que les programmes ne peuvent être jugés sur la base de leurs extrants, mais plutôt sur la base de leurs effets. La connaissance des extrants est essentielle pour bien caractériser l'intervention. Les extrants correspondent en fait à la dimension concrète de la nature du programme offert à la population. Toutefois, l'analyse de la valeur des programmes ne peut être complète sans la prise en compte de l'étape suivante du processus évaluatif : les effets du programme.

◆ **Question 8 : Quels sont les effets ?**

Quelle que soit l'école de pensée, la mesure des effets fait l'unanimité. C'est par la mesure des effets que l'on peut affirmer qu'un travail analytique sur une intervention publique correspond véritablement à une évaluation. L'expression « effet » sera utilisée dans le même sens que les expressions « impact » ou « retombée ».

◆ **Question 9 : Quelle est l'atteinte des objectifs?**

Cette question est l'image en miroir de la question 3 : quels sont les objectifs de l'intervention? Grâce aux renseignements sur les objectifs et sur les effets , il est logiquement possible d'obtenir une mesure de l'atteinte des objectifs. Il s'agit d'une étape incontournable, si nous disposons des renseignements appropriés pour mener l'analyse.

Si la question de l'atteinte des objectifs correspond, pour beaucoup d'intervenants et de mandants, à la question centrale de l'évaluation, il n'en est pas forcément ainsi dans notre processus. En effet, nous verrons qu'en l'absence d'objectifs clairs et mesurables, l'évaluation peut tout de même se poursuivre si la raison d'être et les cibles du programme ont clairement été

dégagées. Même si la dimension de l'atteinte des objectifs apporte une contribution au jugement sur l'efficacité des programmes, la prise en compte de dimensions encore plus importantes que celle de l'atteinte des objectifs doit être considérée. Donc, le processus d'évaluation se continue en intégrant trois autres questions.

◆ **Question 10 : Quel est le rendement absolu de l'intervention ?**

La notion de rendement correspond à une comparaison des effets du programme avec les coûts sociaux nécessaires à la mise en œuvre (ou aux ressources nécessaires à la production des effets du programme). Le rendement correspond à une sorte de balancier qui, dans un plateau, contient un estimé des effets et dans l'autre celui des coûts sociaux. Ce rendement est qualifié d'absolu parce qu'il confronte des renseignements sur les effets et sur les coûts de l'intervention sous examen.

◆ **Question 11 : Quel est le rendement relatif ?**

Le qualificatif « relatif » ajouté à la notion de rendement renvoie à l'idée de comparer le rendement de l'intervention sous examen au rendement d'autres options d'intervention publique qui existent en théorie ou qui sont mis en œuvre à travers le monde, à un moment antécédent. En particulier, l'exigence de la comparaison des rendements est présente dans la méthode avantages-coûts depuis les tout débuts. L'exigence de la comparaison des rendements se retrouve également dans les principes normatifs de l'évaluation proposés par Michael Scriven. Cet examen du rendement relatif doit se faire à l'intérieur même des possibilités d'actions de l'organisation qui est responsable du programme.

◆ **Question 12 : Quelle est la valeur de l'intervention ?**

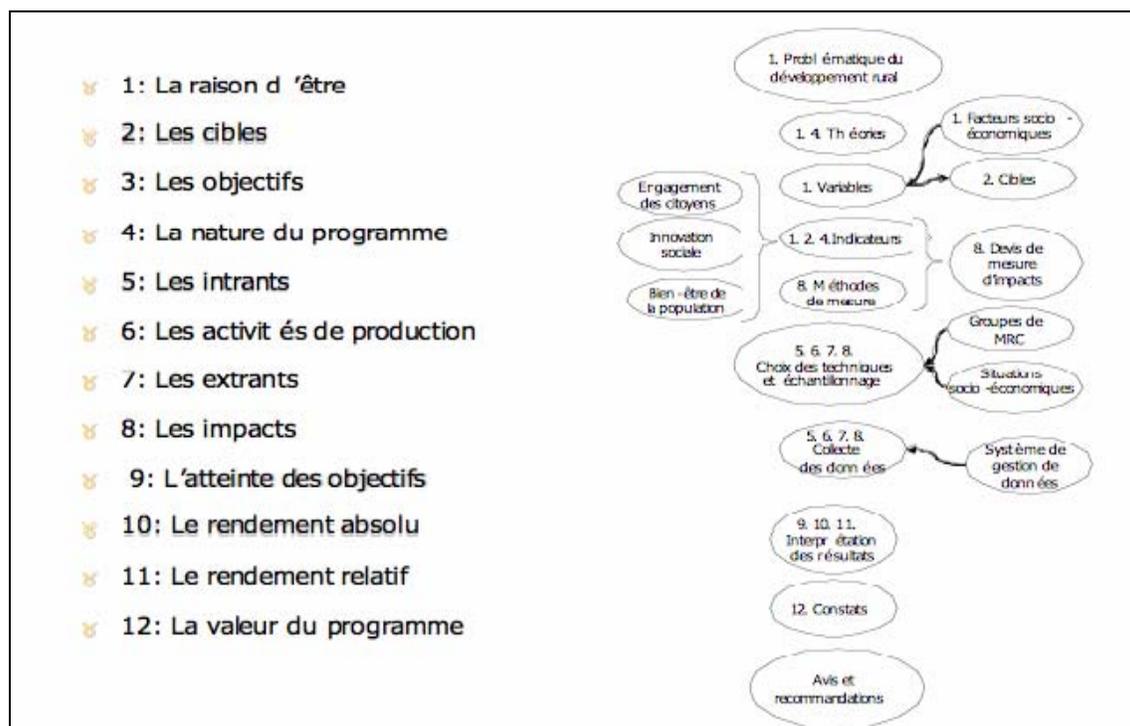
Il s'agit ici de la question conclusive de l'évaluation. Elle consiste à comparer diverses possibilités d'action dans le spectre plus large de l'ensemble des possibilités d'intervention de l'État. Elle conduit à juger l'intervention en ordonnant les autres possibilités d'action selon leur rendement social et en situant le programme évalué dans cette vaste liste. Ce qui distingue la question 12 (portant sur la valeur du programme) de la question 11 (portant sur le rendement relatif des ressources) est que les possibilités d'actions ne sont pas envisagées uniquement dans le cadre restreint des possibilités d'actions de l'organisation qui est responsable du programme.

Elles sont considérées à partir d'un cadre plus large : celui de l'ensemble des interventions étatiques et marchandes.

Ces questions s'emboîtent les unes aux autres un peu à la manière des poupées russes. Il serait inefficace de chercher à connaître le rendement absolu d'un programme sans en avoir mesuré les effets, tout comme il est impossible de mesurer l'atteinte des objectifs d'un programme si nous n'en avons pas mesuré les effets ni identifié préalablement des objectifs clairs et mesurables. Il est évident également qu'il n'est pas sage de se questionner sur la nature de l'intervention d'un programme sans comprendre d'abord quelle en est la raison d'être (ou quels sont les motifs à l'origine de l'existence d'un programme) et quelles sont ses cibles.

La figure suivante³ établit le lien entre les étapes du processus générique d'évaluation et les étapes méthodologiques du projet de recherche évaluative du Dispositif des Pactes ruraux.

Figure 2 Liens entre les étapes du processus générique de l'évaluation et les étapes de la méthodologie utilisée



³ Richard Marceau, 2004, pour la lettre d'intention du Projet de recherche..

3. TYPOLOGIE POUR LE CHOIX DES MRC

L'évaluation des retombées d'une politique publique territoriale nécessite de bien tenir compte des caractéristiques fondamentales des territoires où elle s'applique. Comme les territoires ruraux sont loin d'être homogènes, nous pouvons faire l'hypothèse que les retombées seront différentes en fonction du type de territoire d'application. Conséquemment, il a été résolu d'effectuer un exercice typologique pour mettre en contexte les observations et permettre d'encadrer des analyses généralisables sur les retombées de cette mesure de la *Politique nationale de la ruralité*, à savoir la mesure des «*Pactes ruraux*».

Cette section du rapport expose donc la méthodologie utilisée pour l'élaboration d'une typologie pertinente des MRC et la constitution d'un échantillon représentatif de territoires à investiguer pour l'évaluation des retombées du dispositif des *Pactes ruraux* dans les différents types de milieux.

3.1 Objectif

L'objectif de l'exercice était de constituer un échantillon raisonné de MRC construit sur une substruction d'espaces d'attributs. Il ne s'agit donc ni d'un échantillon aléatoire ni d'un échantillon arbitraire.

3.2 Méthodologie

➤ *Construction de la base de données*

Une base de données a été construite de manière à pouvoir utiliser ultérieurement, à l'étape de constitution de l'échantillon, un certain nombre de caractéristiques des territoires (espaces d'attributs) permettant d'assurer une bonne représentativité du niveau de développement des milieux, des types d'économie rurale en présence ou encore de leur degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines. Pour ce faire, les opérations suivantes ont donc été réalisées.

➤ *Type de MRC dans le territoire d'application selon la Politique*

La *Politique nationale de la ruralité* définit le territoire d'application des *Pactes ruraux* en ces termes :

«D'une façon générale, la Politique nationale de la ruralité s'applique à tout le territoire rural qui se situe à l'extérieur des 31 grandes agglomérations urbaines du Québec. Elle touche plus de 1 000 municipalités»⁴.

Elle précise également que le territoire d'application se divise en trois groupes de MRC qu'elle définit⁵. Pour chacune de ces MRC, elle dresse la liste des municipalités visées (et des communautés amérindiennes et territoires non organisés)⁶.

Dans la base de données, chacune des MRC s'est vu attribuée l'un ou l'autre de trois codes correspondant à ces trois groupes de MRC, à savoir :

- a) RR pour les « *MRC à caractère rural* »;
- b) RAR pour les « *MRC avec une agglomération de recensement* »;
- c) RCM pour les « *MRC comprises partiellement ou entièrement dans les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec* ».

La liste des MRC ou des territoires d'application de la Politique à l'intérieur des MRC dont l'ensemble des municipalités n'est pas visé, est donnée en annexe du document *Politique nationale de la ruralité*.

Pour la construction de la typologie, nous avons conservé cette catégorisation des MRC de manière à pouvoir utiliser ultérieurement cette caractéristique des territoires d'application pour s'assurer d'une représentation de ces trois types dans la constitution de l'échantillon. Chaque MRC s'est donc vu attribuer l'un ou l'autre des codes : RR, RAR ou RCM.

Par rapport à la nomenclature présentée en annexe de la Politique, seules quelques petites modifications ont été opérées. Nous avons décidé d'extraire de notre exercice le territoire « *Nord-du-Québec* » en raison des faibles effectifs et des problèmes que cela apportaient pour le calcul des Indices globaux de développement (*c.f. point suivant : 3.2.2.2*). Nous avons donc 53 MRC de type « *MRC à caractère rural* » ou RR.

⁴ QUÉBEC, 2001, *Politique nationale de la ruralité*, p. 63

⁵ QUÉBEC, 2001, *Politique nationale de la ruralité*, pp. 63-64

⁶ *Idem*, pp. 65-73

Nous avons également tenu compte de la disparition (depuis le 1^e janvier 2002) de la MRC Centre-de-la-Mauricie et de l'intégration de ses anciennes municipalités dans la MRC de Maskinongé et la Communauté rural des Chenaux. Nous obtenons 25 MRC de type « *MRC avec une AR* » ou RAR.

Enfin, les MRC de type « *partiellement ou entièrement comprises dans les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec* » ou RCM sont au nombre de 11.

Tableau 1. Type de MRC dans le territoire d'application selon la Politique

Code	Définition	Nombre
RR	MRC à caractère rural	53
RAR	MRC avec une agglomération de recensement	25
RCM	MRC partiellement ou entièrement comprises dans les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec	11

➤ *Indice global de développement (IGD)*

Un *Indice global de développement (IDG)* a été calculé pour chacune des MRC. L'IGD dont il est ici question est en tout point semblable à celui mis au point par le ministère des Régions à l'époque, et toujours utilisé aujourd'hui par le ministère du Développement Économique et Régional et de la Recherche (MDERR)⁷, à la différence près qu'il a été calculé :

- a) sur la base des données du recensement de la population de 2001 (et non plus de 1996);
- b) et sur la base des territoires de MRC ou des seuls territoires d'application de la Politique à l'intérieur des MRC dont l'ensemble des municipalités n'est pas visé (et non pas sur la base des municipalités).

⁷ QUÉBEC, 2004, *Bilan socio-économique* (page web : www.mreg.gouv.qc.ca/ruralite/texte.asp , consulté le 21 avril 2004), Ministère du Développement Économique et Régionale et de la Recherche, Secrétariat à l'innovation rurale.

Cet IGD permettait d'obtenir un classement par rang des MRC, des plus favorisées aux plus défavorisées, en ne tenant compte que des territoires d'application tels que définis par la Politique.

Son calcul est basé sur sept variables socioéconomiques courantes et largement utilisées, extraites du recensement de la population⁸ :

- a) l'évolution de la population entre 1996 et 2001 (en %);
- b) la proportion des personnes âgées de 20 ans et plus n'ayant pas atteint une neuvième année de scolarisation (en %);
- c) le taux d'emploi (en %);
- d) le taux de chômage (en %);
- e) la proportion des transferts gouvernementaux dans la composition du revenu des ménages (en %);
- f) la proportion de personnes vivant dans des ménages à faible revenu (en %);
- g) le revenu moyen des ménages (en \$).

Mais avant de procéder à ce calcul, un important travail de manipulations et de traitements des données a été requis puisqu'il s'agissait de préparer les données des sept variables en question sur la base des MRC, spécialement dans le cas de celles où seulement une fraction des municipalités de la MRC était visée comme territoire d'application de la Politique (ex. MRC RAR et RCM). Un minutieux et patient travail de reconstitution a également consisté à rendre conforme les données par MRC en considérant les différences entre les territoires municipaux et de MRC actuels et ceux en vigueur lors du recensement de 2001 (fusions, changements de MRC, de dénomination, etc.). Au terme de cette étape préalable, nous avons une base de données comprenant 89 territoires et 7 variables (c.f. annexe 1 - document Excel).

Comme l'IGD est un indice composite, c'est-à-dire résultant de la sommation de sept indices partiels, l'étape suivante a donc consisté à déterminer la valeur de ces sept indices partiels. Dans

⁸ STATISTIQUE CANADA, 2001, *Recensement de la population*.

les faits, ceux-ci ont été obtenus grâce au calcul d'une mesure de dispersion standardisée pour chacune des sept variables socio-économiques ci-haut énumérées. L'IGD est donc une cote Z fondée sur sept variables et permettant d'obtenir, par MRC, un « score » de performance de chacune par rapport aux autres.

Comme cela est requis pour effectuer des calculs de mesures de dispersion standardisées, toutes les variables se devaient d'être exprimées en proportion, en taux (%) ou encore en valeur moyenne. L'obtention des indices partiels a ensuite consisté, pour chaque valeur, à calculer sa distance à la moyenne (qui pouvait être positive ou négative) et, en la divisant par l'écart-type, à exprimer cette distance en unité d'écart-type de manière à standardiser le tout, selon la formule :

$$X1 = (V1 - \text{moyenne}) / \text{écart-type}$$

ou

$$X1 = ((V1 - \text{moyenne}) / \text{écart-type}) \times -1$$

Où $X1$ est l'indice partiel pour la variable 1

$V1$ est la valeur de la variable 1

L'opération a donc été réalisée de la même manière pour toutes les variables en s'assurant cependant que la formule, dans chacun des cas, intégrait ou non une multiplication par -1 dans le but de procurer à l'indice partiel un signe positif dans le cas des variables où il était avantageux pour un territoire d'être au-dessus de la moyenne (ex. taux d'emploi) mais également dans le cas des variables où, inversement, il était avantageux d'être sous la moyenne (ex. taux de chômage; résultat multiplié par -1 dans ce cas).

L'obtention de l'IGD par MRC a consisté simplement à faire la sommation des sept indices partiels selon la formule :

$$Z_i = X1_i + X2_i + X3_i + X4_i + X5_i + X6_i + X7_i$$

Où Z_i est l'IGD de la MRC i

$X1_i$ est l'indice partiel pour la variable 1 de la MRC i

Le résultat de cet exercice est présenté dans un tableau à l'annexe 2 du document Excel. Notons que les IGD par MRC ainsi calculés varient entre les valeurs extrêmes de $-14,8$ (MRC de la Haute-Gaspésie, la MRC la plus défavorisée) et de $+12$ (les municipalités faisant partie du territoire d'application de la Politique à l'intérieur de la MRC de Mirabel, le territoire le plus

favorisé). Ces indices permettent, rappelons-le, d'obtenir un classement par rang de toutes les MRC, des plus favorisées aux plus défavorisées, en ne tenant compte que des territoires d'application tels que définis par la Politique.

➤ *Type d'économie rurale caractéristique*

De manière à pouvoir disposer, à l'étape de la constitution de l'échantillon, d'un certain nombre de caractéristiques des territoires permettant d'assurer une bonne représentativité des types d'économie rurale en présence, nous avons choisi d'utiliser les grandes catégories de la structure d'emploi locale associées sinon exclusivement du moins typiquement au milieu rural (secteurs du primaire, industrie manufacturière et récréotourisme).

À partir du recensement⁹, sur la base des territoires de MRC ou des seuls territoires d'application de la Politique à l'intérieur des MRC dont l'ensemble des municipalités n'est pas visé, les données relatives à la proportion dans l'emploi total de l'emploi des secteurs suivants ont été compilées :

- a) emplois dans l'agriculture (en %);
- b) emplois dans l'exploitation forestière (en %);
- c) emplois dans les pêcheries et le piégeage (en %);
- d) emplois dans l'extraction minière (en %);
- e) emplois dans l'industrie manufacturière (en %);
- f) emplois dans la restauration et l'hôtellerie (en %).

Dans ce cas également, ce type d'opération a nécessité un important travail de manipulations et de traitements des données puisqu'il s'agissait de compiler les variables sur la base d'agrégations des seules municipalités visées comme territoire d'application de la Politique dans le cas des MRC de types RAR et RCM. Et à l'instar des traitements effectués pour les variables de l'IGD (*c.f. point 3.2.2.2*), un minutieux exercice de reconstitution a également été requis de manière à

⁹ STATISTIQUE Canada, 1996, *Recensement de la population*.

prendre en compte les différences entre les territoires de municipalités et de MRC actuels et ceux en vigueur lors du recensement de 2001 (fusions, changements de MRC, de dénomination, etc.).

Enfin, la source utilisée a été le recensement de 1996 et non celui de 2001 puisque les données pour cette année-là, telles que publiées à l'échelle des subdivisions de recensement (municipalités), agrègent maintenant les emplois dans l'agriculture, la foresterie et les pêches de sorte qu'il n'est plus possible de les distinguer. Nous avons considéré que le recours à un recensement plus ancien de 5 ans n'avait pas d'incidences notables sur l'objectif poursuivi : identifier le type général d'économie rurale en présence.

➤ *Degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines*

L'utilité de ce critère était aussi de pouvoir disposer, à l'étape ultérieure de la constitution de l'échantillon, d'une caractérisation des territoires permettant d'assurer une représentativité équilibrée des MRC selon leur degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines. Pour ce faire, un code a donc été attribué à chaque MRC (territoire de MRC au complet ou territoire d'application de la Politique à l'intérieur des MRC dont l'ensemble des municipalités n'est pas visé) en fonction de son appartenance à l'un des trois types de régions suivants :

- a) R pour « *région ressource* »;
- b) I pour « *région intermédiaire* »;
- c) C pour « *région centrale* ».

Cette catégorisation en trois types de région que nous avons établie, s'appuie principalement sur un classement mis en place par le ministère des Finances en 2001 pour la détermination, aux fins du budget du Québec, de l'éligibilité de territoires à des mesures fiscales et aides gouvernementales¹⁰. En fait, elle reprend les catégories « *régions ressources* » et « *régions centrales* » formalisées par le ministère dans le Budget, auxquelles nous avons ajouté une catégorie « *région intermédiaire* » rassemblant ce que le ministère des Finances appelle les territoires de MRC défavorisées des régions centrales. Ainsi, ont été codées :

¹⁰ QUÉBEC, 2001, Budget 2001-2002, *Renseignements supplémentaires sur les mesures du budget, Section 2 - mesures affectant les dépenses*, ministère des Finances, p. 12, 36-37.

- a) « *régions ressources* » : toutes les MRC des régions administratives Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Nord-du-Québec et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, plus les MRC Vallée-de-la-Gatineau, Antoine-Labelle et Pontiac qui, en vertu d'une mesure spécifique du ministère des Finances¹¹, sont éligibles aux avantages fiscaux conférés aux régions ressources;
- b) « *régions intermédiaires* » : les MRC défavorisées des régions centrales que sont Charlevoix, Charlevoix-Est, L'Érable, Nicolet-Yamaska, L'Amiante, L'Islet, Montmagny, Les Etchemins, Robert-Cliche, Asbestos, le Haut-Saint-François, Matawinie, Montcalm, Argenteuil, Beauharnois-Sallabery, Bas-Richelieu et Papineau;
- c) « *régions centrales* » : toutes les MRC des régions administratives Capitale-Nationale, Outaouais, Estrie, Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Laurentides, Lanaudière et Montérégie (à l'exception de Vallée-de-la-Gatineau, Antoine-Labelle et Pontiac ainsi que celles considérées comme « MRC défavorisées des régions centrales »).

Tableau 2. Degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines

Type de régions	Nombre de MRC
Régions ressources	36
Régions intermédiaires	17
Régions centrales	36

➤ *Évaluation qualitative des plans de travail*

Enfin, pour l'étape de constitution de l'échantillon mais davantage à titre indicatif, nous avons attribué à chacune des MRC un score correspondant à sa position dans un classement par rang à partir des résultats d'une étude réalisée par le MDERR en 2003 et portant sur l'évaluation

¹¹ QUÉBEC, 2001, *Extension à trois MRC des mesures fiscales destinées aux régions ressources*, Communiqué du 21 août 2001, ministère des Finances.

de la qualité des plans de travail et du processus de concertation local pour l'ensemble des *Pactes ruraux*¹². Dans le cadre de cet exercice, l'ensemble des *Pactes ruraux* ont donc été qualitativement évalué à partir d'une grille comportant une centaine de points allant de la présence ou l'absence d'un comité impliquant une participation citoyenne au processus ou encore d'éléments spécifiques requis dans le document par exemple.

Notons que ces cotes obtenues par les MRC varient entre les valeurs extrêmes de 30,7 % (MRC des Collines-de-l'Outaouais, le plus faible plan de travail selon l'étude) et 84,9 % (MRC du Domaine-du-Roy, qui aurait eu le meilleur plan de travail). Ces « notes » permettent, rappelons-le, d'obtenir un classement par rang de toutes les MRC sur la base de la qualité de leur plan de travail et de la mobilisation dans le cadre du *Pacte rural*.

3.3 Constitution de l'échantillon

Disposant des caractéristiques ci-haut décrites permettant d'assurer une bonne représentativité du niveau de développement des milieux, des types d'économie rurale en présence ou encore de leur degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines par exemple, nous avons procédé à la constitution de l'échantillon. Rappelons que la constitution de cet échantillon de MRC représentatives à investiguer plus avant dans le cadre plus général du projet en lui-même (i.e. *Évaluation du dispositif du Pacte rural et ses retombées*) constituait l'objectif principal de toute cette opération : un échantillon raisonné construit sur une substruction d'espaces d'attributs.

Pour ce faire, à partir d'un classement par rang des 89 MRC, nous avons d'abord opéré une discrétisation appuyée sur l'identification de seuils sur un graphique de distribution de fréquences, de telle manière à obtenir trois classes (c.f. au tableau de l'annexe 3 - document Excel) :

- a) IGD forts ou MRC fortement développées, favorisées (IGD : 5,6 à 12,0 – 27 % des MRC) ;

¹² KOKO, Gabriel K. D., 2003, *Bilan de la première génération des plans de travail déposés par les MRC dans le cadre du Pacte rural*, Ministère du Développement Économique et Régional, Direction générale des opérations régionales, Secrétariat à l'innovation rurale.

- b) IGD moyens ou MRC moyennement ou normalement développées (IGD : -1,9 à 4,3 – 54 % des MRC);
- c) IGD faibles ou MRC plutôt fortement défavorisées (IGD : -14,8 à -3,6 – 19 % des MRC).

L'établissement de ces limites de classes entre MRC plus ou moins favorisées, en les croisant avec les trois types de MRC tel que définis par la Politique (RR, RAR et RCM, c.f. au point 3.2.1.1), a permis de construire une grille à 9 entrées (ex. MRC RR et favorisées, RR et moyennes, RR et défavorisées, RAR et favorisées, etc.). La distribution des 89 territoires de MRC entre ces 9 catégories ou cas de figures est présentée au tableau 3. Il faut remarquer, sans surprise cependant, qu'aucune MRC à proximité des zones métropolitaines ne présente un IGD faible et que très peu de MRC essentiellement rurales ont un IGD fort.

Partant de là, l'ensemble des chercheurs associés au projet sont tombés d'accord pour estimer qu'un échantillon d'une douzaines de MRC à enquêter constituait un échantillon de taille raisonnable et réaliste dans la poursuite des travaux. La distribution des MRC à choisir par type et par IGD a donc été établie telle que présentée au tableau 4.

Tableau 3. Distribution des MRC en fonction de l'IGD et du type tel que défini par la Politique, et distribution des effectifs à retenir pour l'échantillon.

	IGD fort (MRC favorisées)		IGD moyen (MRC moyennes)		IGD faible (MRC défavorisées)	
	Nb. MRC	Nb. échantillon	Nb. MRC	Nb. échantillon	Nb. MRC	Nb. échantillon
RR	4	1	29	3	20	3
RAR	5	1	16	2	4	1
RCM	8	1	3	0	0	0

La détermination de chacun des cas à retenir dans l'échantillon par type de MRC et par IGD a été conduite à partir du *pool* de MRC disponibles dans chacune des catégories où au moins une MRC devait figurer dans l'échantillon. Par exemple : choix de 3 MRC sur les 20 disponibles dans la catégorie « *caractère rural* » (RR) et « *défavorisées* » (IGD faible).

Quant aux autres critères utilisés, ils l'ont été de manière subséquente de façon à s'assurer le meilleur équilibre et la meilleure représentation possibles des MRC de l'échantillon en fonction :

- a) du degré de proximité ou d'éloignement des zones métropolitaines (centrale, intermédiaire, ressource);
- b) du type d'économie rurale en présence (agricole, forestière, récréotouristique, etc.);
- c) et de l'évaluation du plan de travail et de processus d'implication et de consultation du Pacte rural (score faible, moyen ou fort).

Les tableaux de l'annexe 4 (document Excel) présentent en quelque sorte les feuilles de travail qui ont été utilisées pour réaliser cette opération. Le résultat de cette sélection ainsi que les principales caractéristiques de l'échantillon des MRC retenues est présenté dans le tableau 5 (voir page suivante).

Tableau 4. Principales caractéristiques des MRC retenues dans l'échantillon

MRC	Indice général de développement			Type de MRC			Type de région			Socioéconomie					Évaluation du plan de travail déposé dans le cadre du pacte rural			
	Faible	Moyen	Fort	RR	RAR	RCM	R	I	C	Agr.	For.	Pêch.	Mines	Manuf.	Réc.-tour.	Faible	Moyen	Fort
Papineau	x			x				x						x	x	x		
La Mitis	x			x			x			x				x				x
Avignon	x			x			x				x				x		x	
Maria Chapdeleine	x				x		x			x	x						x	
Témiscamingue		x		x			x				x			x		x		
Portneuf		x		x					x					x		x		
Nicolet Yamaska		x		x				x		x								x
Rimouski-Neigette		x			x		x				x			x				x
Rouyn-Noranda		x			x		x				x		x					x
La Nouvelle-Beauce			x	x					x	x				x			x	
Memphrémagog			x		x				x					x	x			x
Vaudreuil-Soulanges			x			x			x	x				x				X
Total	4 / 24	5 / 48	3 / 17	7 / 53	4 / 25	1 / 11	6 / 29	2 / 15	4 / 45	6	5	0	1	8	3	3	3	6

4. ENQUÊTE EXPLORATOIRE DE L'ÉTÉ 2004

4.1 Objectifs et méthodologie

À l'été 2004, l'équipe de recherche a entrepris une démarche de recherche empirique exploratoire sur les 12 territoires de MRC retenus à l'aide de la typologie dont il a été question dans la partie précédente. Cette première démarche terrain n'avait pas comme objectif de mettre en application et de valider un modèle spécifique d'évaluation du dispositif du pacte rural et de ses retombées, démarche qui aurait été en lien avec le deuxième objectif de ce projet de recherche. En fait, cette démarche avait comme objectif de permettre aux membres de l'équipe de recherche de prendre connaissance de la mise en œuvre concrète du dispositif afin de mieux le comprendre et de dégager des éléments permettant d'enrichir le modèle spécifique d'évaluation en construction.

Afin de recueillir le plus d'information possible dans les MRC, un canevas d'entrevue semi-dirigée¹³ a été développé par l'équipe de recherche. Le canevas aborde 4 grands thèmes :

- l'application de la Politique nationale de la ruralité, et plus particulièrement du dispositif du pacte rural sur le territoire des différentes MRC à l'étude
- la mise en œuvre du pacte rural en regard des plans de travail et des projets,
- l'évaluation que font les acteurs du pacte rural
- les perspectives d'avenir du pacte rural

C'est ainsi qu'au total 51 entrevues ont été réalisées auprès de différents acteurs dans les 12 MRC échantillonnées. Parmi ces acteurs, nous retrouvons 9 préfets, 12 maires, 4 directeurs de MRC et/ou secrétaire trésorier de MRC, 16 agents ruraux, 7 directeurs de CLD et 3 personnes ayant un autre titre professionnel que ceux mentionnés ci-dessus. Des analyses des plans de travail déposés et des rapports annuels ont complété les entrevues réalisées.

4.2 Étude de la mise en œuvre du Pacte rural

La Politique nationale de la ruralité prévoit que ce sont les Municipalités régionales de comtés (MRC) qui sont, en partenariat avec le gouvernement, responsables de la mise en œuvre locale du Pacte rural (PNR, p. 25). En s'appuyant sur les MRC, la politique s'inscrit dans une perspective de décentralisation de certaines responsabilités politiques et s'insère dans une

¹³ Le canevas d'entrevue se retrouve à l'annexe 1 du rapport.

toute nouvelle stratégie de développement régional, une stratégie qui repose sur les capacités des dirigeants locaux à assumer un rôle majeur dans la mise en œuvre d'une politique de grande envergure. Une des particularités de cette même Politique est de laisser une marge de manœuvre importante aux décideurs locaux au niveau de l'application. « La politique offre au milieu ruraux un cadre d'intervention pour mieux appuyer leur développement en fonction de leur particularité » (PNR, p. 19). La flexibilité dont a fait preuve la PNR, a permis aux MRC d'initier, par l'entremise des plans de travail, diverses stratégies et activités de développement reflétant des réalités locales différentes lors de la mise en œuvre de la politique rurale.

L'enquête exploratoire réalisée auprès de douze MRC, représentant les différents cas de figure de notre ruralité, a permis de constater (Ouellet, 2004) qu'il existe une compréhension assez différenciée des objectifs de cette politique et de sa mise en œuvre selon les MRC. Nous n'avons qu'à penser aux commentaires recueillis lors de certaines entrevues :

« Les municipalités ne savaient pas ce qu'était le Pacte rural et elles ne savaient pas comment faire l'intégration de ce programme dans le développement des communautés. »

Il n'est donc pas surprenant de constater qu'un ensemble de stratégies à la fois originales et diversifiées ont été mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. D'ailleurs, il semble qu'il existait, dès le lancement en grande pompe de la politique en 2001, certaines lacunes importantes au plan des communications gouvernementales, notamment au niveau de la constitution des plans de travail et à l'endroit des attentes ministérielles. Nous constatons que l'interprétation par les élus des objectifs de la politique et du Pacte rural qui en découle, semble dépendre non seulement de la vision d'avenir et du désir de changer les choses, mais également, de la santé économique et des tendances démographiques des territoires et de la dynamique des acteurs locaux.

Pour dire les choses sommairement, on peut soutenir que certaines MRC voient cette politique comme une stratégie de renforcement des capacités de développement des acteurs et des communautés rurales en général. Conscientes du fait qu'il s'agit d'une démarche de longue haleine qui implique l'ensemble de la collectivité dans sa mise en opération, de même qu'un changement de mentalité face au développement, elles ont alors été enclines à mettre en place des processus de consultation et d'animation en utilisant les sommes disponibles pour

embaucher des agents de développement devant mobiliser et accompagner les populations rurales dans leur démarches de développement.

Dans d'autres MRC, pour des raisons qu'il reste à mieux comprendre, on a jugé que le rôle de la MRC devait se limiter à mettre en place un mécanisme de distribution des argents rendus disponibles vers les communautés rurales visés par le Pacte sur leur territoire, selon des modalités qui sont proches de celles qui prévalent lorsque l'on gère un fonds local d'investissement ou régional de développement.

4.3 Les stratégies et les modèles de mise en œuvre

Les deux modèles de mises en œuvre sont foncièrement différents. La distribution régionale de ces stratégies de mise en œuvre ne semble d'ailleurs pas aléatoire, la première stratégie (de renforcement des capacités des acteurs) se concentre principalement dans les MRC des régions rurales périphériques et l'autre dans les MRC des régions rurales intermédiaires et centrales. Il est toutefois possible de faire cadrer l'approche de développement retenue par certaines régions périphériques (Bas-Saint-Laurent et Gaspésie) en ligne directe avec les vastes mobilisations des dernières décennies (les Opérations dignité, la Coalition Urgence rurale du Bas-Saint-Laurent, le Ralliement gaspésien et Madelinot. Quoiqu'il en soit, il ne s'agit pas ici de juger de la pertinence de l'une ou l'autre des approches mais ces stratégies - qui nous renvoient à des modèles génériques de politiques rurales que nous expliqueront plus bas - suggère que s'il en est ainsi, c'est que la réalité rurale est différente et que les acteurs locaux jugent que les modalités d'une intervention efficace nécessite des approches différentes. Par ailleurs, on a aussi vu dans ces enquêtes exploratoires que plusieurs MRC adoptaient une approche mitoyenne, pragmatique pourrions-nous dire, et qui consistait à mélanger ou fusionner ces deux approches en faisant à la fois des actions de renforcement des capacités et en se donnant une procédure relativement démocratique et transparente.

- *Une stratégie axée sur la mobilisation (renforcement des capacités ou capacity-building)*

Il faut avoir à l'esprit qu'il ne peut y avoir de mobilisation sans une prise de conscience très forte de la part des élus locaux, des leaders socio-économiques et de la population en général, de la gravité de la situation qui prévaut à l'échelle municipale et sans une volonté commune d'intervenir et de changer les choses. Le renforcement des capacités a pour conséquence d'obliger les gens (qui dans bien des cas travaillent depuis longtemps d'une certaine manière au sein d'organisations et d'institutions) à modifier leurs façons de procéder et d'interagir les

uns avec les autres. Pour y arriver, il est essentiel d'établir une stratégie favorisant l'implication des forces vives de chacune des communautés rurales et le développement d'une vision globale du développement.

- *Une stratégie reposant principalement sur la distribution d'allocations (distribution du fonds de développement)*

Il semble que pour les élus des MRC ayant fait le choix de cette approche, que la vision du développement territorial repose essentiellement sur un partage équitable des ressources financières entre les localités (indépendamment du niveau de population ou de la santé économique) et qu'il mise en grande partie sur le financement de projets municipaux d'infrastructures comme la construction d'une piste cyclable, de bandes de patinoire, l'amélioration d'accès au parc industriel ou encore la valorisation d'un centre communautaire. Considérant la petitesse de l'enveloppe budgétaire, l'embauche d'animateurs ruraux et le soutien financier aux comités locaux de développement sont perçus comme des dépenses qui auraient pour conséquence de restreindre le nombre de projets municipaux financés.

- *Une stratégie pragmatique (hybride des deux stratégies)*

Même s'il est relativement facile de dégager l'approche qui prédomine dans la stratégie de mise en œuvre des Pactes ruraux (mobilisation ou allocation) retenue par les MRC, dans les faits, plusieurs plans d'action s'inspirent non pas d'une seule stratégie, d'un seul courant de pensée à l'égard du développement rural, mais bien des deux stratégies à la fois. On retrouve, dans les activités et des projets découlant des Pactes ruraux, dans une proportion qui peut varier de manière considérable, des éléments caractéristiques de chacune des deux stratégies.

4.4 Deux grands modèles de développement

Cette catégorisation à trois pôles qui s'est dégagée de notre première étude empirique s'inspire en partie et rejoint une distinction très présente dans la littérature contemporaine portant sur la lutte aux disparités, autant au niveau du développement rural dans les pays industrialisés qu'au plan du développement international. Dans cette littérature, la préoccupation pour le renforcement des capacités (« capacity building » selon le terme anglais) est devenu une ligne de force presque incontournable. Pour un nombre croissant d'auteurs et d'analystes, le développement des communautés est un processus qui doit passer par un renforcement des capacités d'action collective et individuelle (ECDPM, 2003). Cette notion de capacités est une notion large qui englobe une pluralité de dimensions allant de la formation professionnelle jusqu'à la participation du public dans les processus décisionnels

locaux en passant par la qualité des relations interpersonnelles. Pour ces auteurs, les stratégies de changements à l'échelle locale ne peuvent se contenter de mener à bien des projets de développement, elles doivent aussi et surtout travailler sur l'infrastructure sociale pour faire en sorte qu'elle soit dynamique et elle même porteuse de projets bénéfiques pour la communauté. C'est donc dire que l'objectif d'une stratégie de changement « capacity building » est de soutenir l'autonomie locale et la capacité d'entreprendre par elle-même des communautés.

Selon la classification mise de l'avant par Ouellet (2004, p. 8), les stratégies de renforcement des capacités ont été mobilisées depuis les années 1990 dans le cadre d'une troisième génération de programmes de développement régional. On pourrait opposer le renforcement des capacités aux approches qui ont dominées les générations précédentes, approches que l'on qualifiera de « fonctionnelle » à la suite de plusieurs critiques (Friedman et Weaver, 1979). Ces dernières ont eu tendance à privilégier un transfert de capitaux ou encore de ressources techniques du centre vers la périphérie afin de soutenir des projets jugés utiles pour assurer la modernisation et l'urbanisation de cette dernière. Il arrive occasionnellement que des acteurs questionne la stratégie retenue, c'est notamment le cas d'acteurs de MRC ayant optés pour l'approche « fonctionnelle ».

« Certain organisme ou municipalité ont de la difficulté à monter des projets. Alors c'est à se demander si nous faisons tout ce qu'il y a à faire pour aider tout le monde. »

« J'ai présenté le pacte à la municipalité il y a deux ans. Mais depuis cette date, il n'y a pas un projet qui a été déposé. »

De façon plus concrètes ces deux grandes stratégies de lutte contre les disparités territoriales « fonctionnelle » et « renforcement des capacités » renvoient à des logiques distinctes de mise en œuvre à l'échelle locale. C'est-à-dire que l'un et l'autre de ces modèles nécessitent des façons de faire, des processus, assez différents. Une première analyse nous a permis de dégager au moins 6 niveaux où chacune de ces grandes approches proposent des logiques d'action différentes : les attentes envers la politique rurale, les processus de définition des planification/définition des priorités d'action, le processus de répartition budgétaire, le type d'acteur intervenant dans la démarche et le rôle joué par ces acteurs, les types de mobilisation de la population et sur quoi devrait porter l'évaluation.

Le tableau 6 qui suit, présente de manière succincte quelques différences observées entre les deux modèles.

Tableau 5. Les six grandes différences entre les modèles de mise en œuvre

	Stratégie de « renforcement des capacités »	Stratégie « fonctionnelle »
Attentes envers la politique rurale	<ul style="list-style-type: none"> -La reconnaissance du monde rural. -Mobiliser le milieu et développer le sentiment d'appartenance. -Qu'elle donne des moyens pour se prendre en main. 	<ul style="list-style-type: none"> -Un incitatif à démarrer des projets. - Le développement économique des communautés rurales. -Que la politique implique les ruraux et qu'elle revitalise les milieux.
Acteurs impliqués et leur(s) rôle(s)	-Instances politiques (élus), institutionnelles (CLD et MRC), société civile (acteurs socio-économiques) et population.	-Instances politiques (élus municipaux) et institutionnelles (CLD et MRC).
Type de mobilisation de la population (y compris les promoteurs de projets)	<ul style="list-style-type: none"> - Démarche de concertation et de sensibilisation (faire la tournée des villages). - Les milieux ruraux orientent le cadre d'intervention du pacte. -Approche de développement local. 	-Explique ce qu'est le pacte et informe les gens sur la façon retenue afin d'assurer sa mise en œuvre.
Processus d'attribution des budgets	<ul style="list-style-type: none"> -Les ressources financières sont partagées entre l'animation du milieu (agents ruraux) et le soutien à des projets. -Assistance technique et financière aux comités locaux de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> -Partage de l'enveloppe en fonction des collectivités et des territoires de la MRC. -Soutien financier à des projets de développement. -Invitation à soumettre des projets.
Processus de planification	-Présence d'un processus de consultation des maires, des leaders du milieu et de la population en général.	-Consultation partielle (restreinte à quelques intervenants choisis).
Sur quoi devrait porter l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> -Le niveau de concertation et de mobilisation du milieu. -La dynamisation des collectivités. -L'appropriation par le milieu d'un processus de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> -Le niveau de création d'emplois. - L'importance des projets et des investissements financiers. -L'accroissement de la population. - le niveau d'occupation des jeunes.

On peut déjà constater que la stratégie « renforcement des capacités » est plus cohérente avec la logique qui anime autant la PNR que le dispositif des Pactes ruraux. La PNR, on s'en souviendra met de l'avant 3 grandes orientations (1. stimuler et soutenir le développement

durable et la prospérité des collectivités rurales; 2. Assurer la qualité de vie des collectivités rurales et renforcer leur pouvoir d'attraction; 3. Soutenir l'engagement des citoyens et citoyennes au développement de leur communauté et assurer la pérennité du monde rural) qu'elle décortique en 9 objectifs. Un regard porté sur ces objectifs permet de voir assez facilement que pour plusieurs d'entre eux, ils identifient des cibles qui sont en fait des capacités d'action à renforcer : encourager l'esprit d'entreprise; accroître la participation de la population; accroître le sentiment d'appartenance etc.) On peut ainsi retrouver au cœur de la politique une volonté de mieux outiller la communauté pour la rendre plus apte à prendre en charge son développement, que ce soit par la consolidation de son capital humain ou social, ou encore de sa gouvernance.

De surcroît, la PNR tout comme le dispositif des Pactes est conçu de façon à laisser une marge de manœuvre importante aux communautés locales au niveau des objectifs à privilégier. Le Pacte rural, par exemple, laisse le soin à la MRC de définir lesquels parmi les grands objectifs énoncés seront soutenus par les fonds publics. Le Pacte démontre ainsi une ouverture permettant aux communautés locales de définir leur priorité. Ce faisant la PNR et les Pactes interpellent la mobilisation des capacités de gouvernance locale et contribue à les soutenir et les renforcer. Il nous semble donc tout à fait juste de voir la PNR comme faisant partie de la troisième génération de programmes de développement régional pour laquelle le renforcement des capacités est une priorité de premier plan. C'est en ce sens que cette Politique si elle ne dicte pas aux MRC une façon de faire en suggère une plutôt qu'une autre.

Afin de mieux illustrer les différences existants entre les deux modèles de développement, nous avons puisés au sein des témoignages recueillis auprès des acteurs locaux de développement un certain nombre de commentaires. Ces commentaires sont classés en fonction des mêmes paramètres qu'au tableau 6 et se retrouvent au tableau 7.

Tableau 6. L'opinion des acteurs locaux de la mise en œuvre des Pactes ruraux

	Stratégie de « renforcement des capacités »	Stratégie « fonctionnelle »
Attentes envers la politique rurale	- Pour nous, dans un premier temps, il était important de structurer le milieu, car les petites municipalités n'avaient pas les ressources nécessaires pour travailler à leur développement.	- Le Pacte rural est un très bon outil pour financer des projets qu'on ne pourrait financer avec d'autres fonds.
Acteurs impliqués et leur(s) rôle(s)	- Le Pacte rural favorise le partenariat entre le CLD, les municipalités, les organismes du milieu, la MRC et parfois la SADC.	- Le CLD a un agent rural et avec le directeur général (MRC), on a mis sur pied une structure pour lancer les projets.
Type de mobilisation de la population (y compris les promoteurs de projets)	- La participation importante des conseils municipaux et des organismes locaux aux rencontres d'information et de consultation tenues dans chacune des communautés a permis d'établir les priorités de la communauté.	- En réalité, c'est la MRC qui a choisi des projets. Donc pas d'animation du milieu, pas de critères. La MRC a décidé d'utiliser l'argent comme elle le voulait en choisissant les projets qu'elle voulait.
Processus d'attribution des budgets	- L'allocation des sommes d'argent est tributaire du plan de travail. Les municipalités dévitalisées reçoivent plus que les autres. - Le pacte assure un soutien financier aux comités de développement si les comités obtiennent un financement partiel de la municipalité.	- On a pris l'argent et on l'a divisé par le nombre de municipalités. Peu importe l'effectif de la population. - Les projets qui ont été retenus sont ceux qui figurent dans la banque de projets de la MRC. La MRC a choisi les projets qu'elle voulait et a utilisé l'argent du pacte pour les financer.
Processus de planification	- On a utilisé une approche de développement local (milieu de vie, cadre de vie et niveau de vie). C'est un plan respectueux de l'opinion des gens.	- Pour monter le plan, nous n'avons pas impliqué les partenaires en développement économique, ni refaite une consultation publique massive.
Sur quoi devrait porter l'évaluation	- Il faut évaluer en fonction de la mobilisation. Au niveau de la prise de conscience et de la sensibilisation des communautés car c'est au	- La création d'emplois. - Le niveau d'occupation des jeunes.

	milieux ruraux de se prendre en main.	
--	---------------------------------------	--

4.5 Les sous-catégories du type « fonctionnelle »

Chacun des trois modèles de mise en oeuvre peuvent être déclinés en un ensemble de sous catégories que l'on adoptera comme point de repère de notre typologie. Dans le cadre d'une stratégie fonctionnelle de développement ce qui est privilégié c'est le soutien (technique et financier) à des projets de développement concret. Dans un tel contexte une logique et un découpage sectoriels prévalent souvent. C'est-à-dire que le soutien peut être apporté à des projets dans des secteurs d'activités relativement précis. Les ressources provenant du Pacte étant relativement restreintes, les MRC semblent faire des choix qui les amène à prioriser certains secteurs d'intervention plutôt que d'autres. Pour les fins de notre typologie nous retiendrons trois grandes catégories d'activités qui seront le secteur économique (surtout de la création ou consolidation d'emplois et d'entreprises locales; identification de nouveaux débouchés, augmentation des revenus des ménages etc.), l'amélioration du cadre de vie (qualité de l'environnement et sa mise en valeur) et la qualité de vie (loisirs, développement social etc.). Ces sous-catégories nous permettront non seulement de classer plus finement les stratégies de mise en oeuvre fonctionnelle mais elles permettront aussi de voir dans quelle mesure les MRC qui ont choisi une approche fonctionnelle ont priorisé selon des secteurs d'activités précis. Une quatrième sous-catégorie définie comme « mixte » permettrait ainsi de rendre compte des cas où la stratégie fonctionnelle n'a pas amené la MRC à identifier un secteur d'activité dominant.

➤ *Le secteur économique*

Dans ce secteur, les stratégies de développement des MRC cherchent, au moyen d'allocations financières aux infrastructures, à refaçonner l'offre de services de proximité et la structure industrielle de manière à élargir le niveau d'emploi. Tout un ensemble de projets structurants municipaux ont obtenus un soutien financier de la part des Pactes ruraux. Sur le plan spatial, les MRC et les municipalités associées à cette approche sont, pour la plupart, situées au niveau des régions centrales et intermédiaires du Québec. Des régions connaissant des périodes de croissance au plan démographique et plutôt choyées au plan économique.

« Pour les projets régionaux comme la communication Internet haute vitesse, c'est plutôt à long terme, mais je suis certain que ça contribuera à créer des emplois. »

« Le comité de lutte à la pauvreté a fait une demande afin de réaliser deux études de marché pour évaluer les besoins des gens (logement social et transport collectif). Nous avons refusé les projets parce que ce n'était pas du développement, c'était des études ».

➤ *L'amélioration du cadre de vie*

L'amélioration du cadre de vie des collectivités rurales occupe une place de grande importance au niveau de la plupart des MRC. D'une part, elle permet de satisfaire aux besoins immédiats des populations rurales et d'autre part, elle favorise le pouvoir d'attraction des communautés.

« Il faut être capable de développer dans nos milieux des services pour que les jeunes familles viennent s'installer chez nous. »

➤ *La qualité de vie*

Le maintien et l'accroissement des services de proximité constituent la pierre angulaire d'une approche de développement de cette nature. Il est on ne peut plus évident, que l'amélioration de la qualité de vie joue un rôle de premier plan au niveau de la dynamisation des collectivités rurales tel que mentionné dans les entrevues :

« Dans notre cas, c'est beaucoup l'aspect qualité de vie des citoyens vivant en milieu rural et la revitalisation de ce milieu à tous les niveaux qui prédominent. »

« La venue du pacte est cependant salutaire dans la mesure où il permet de financer les programmes visant la qualité de vie que les milieux ne parviennent pas nécessairement à réaliser du fait de leurs moyens limités. »

4.6 Les sous-catégories du type « renforcement des capacités »

Dans le cas de la stratégie « conscientisation » la catégorisation se fait selon une logique qui est beaucoup moins sectorielle et qui touche à des grands types de capacités que l'on va chercher à consolider. Il n'y a pas nécessairement consensus entre les auteurs sur la définition de ce que sont les « capacités » à renforcer ce qui abouti à la cohabitation d'approches passablement différentes. Lusthaus et al (1999) a en fait dégagé quatre grandes approches (organisationnelle, institutionnelle, systémique et participative) qu'ils ont pu repérer dans la littérature.

➤ *Organisationnelle*

Le renforcement des capacités organisationnelles renvoi à un travail sur le potentiel d'action interne aux organisations publiques (bureaucraties municipales et MRC), parapubliques

(CLD, SADC) ou associative. Selon cette vision, la clé du développement des collectivités rurales passe par une augmentation des habilités des diverses organisations oeuvrant sur un territoire donné. A cette fin, il est important de mettre l'accent sur l'identification des capacités à améliorer au sein des organisations afin de prioriser les interventions à faire au niveau de chaque organisation.

« On a fait de la formation auprès de nos comités de développement, les gens en demande plus, les gens veulent passer à une autre étape. Ils veulent travailler sur des gros projets. »

« Il ne faut pas prendre le pacte rural comme un fonds supplémentaire pour faire des petits projets. Il faut accentuer l'organisation du milieu. »

➤ *Institutionnelle*

L'approche institutionnelle touche autant les règles formelles qui gouvernent le travail des organisations que les normes communes, souvent implicites, qui régissent l'interaction entre les acteurs. Selon cette approche le développement passe par un accroissement de la capacité créative et d'adaptation des organismes, de même qu'au plan de l'apprentissage de nouvelles règles de fonctionnement.

« Je pense que la réflexion sur les diagnostics (des municipalités) et les plans de développement sont de nouvelles pistes qui vont amener les gens à s'interroger sur ce qu'ils sont. Quand cette démarche est bien faite et qu'ils prennent vraiment conscience du potentiel et de la situation dans laquelle ils sont, et bien là, ils peuvent avoir des initiatives qui sont adaptées au milieu et non pas des choses copiées à gauche et à droite. »

« Au niveau de l'avenir, je pense que le programme va laisser davantage d'outils pour les municipalités. »

➤ *Systémique*

L'approche systémique est une approche multidimensionnelle. Elle considère les organisations comme des systèmes. L'approche systémique réfère à un concept global à niveau multiple, un concept qui tient compte du contexte général et des interrelations entre les divers organismes. Les principaux avantages de cette approche reposent sur le fait qu'elle est flexible, qu'il est toujours possible de mettre l'emphase sur les liens existants entre les systèmes.

« Les municipalités ont explorées et inventoriées les possibilités de partenariat avec les autres intervenants économiques et sociaux du milieu (dans le cadre

du plan de développement), de manière à s'assurer de l'appui des autres organisations lors de la présentation des projets locaux. »

➤ *Participative*

L'approche participative met l'accent sur l'appropriation et elle implique une vision particulière du développement. Il s'agit d'un processus favorisant la participation des gens, des organisations et des communautés dans l'identification des objectifs et qui encourage le contrôle par la population du respect du principe de justice sociale, de la qualité de vie et de l'efficacité des politiques. Elle incorpore diverses particularités des autres approches.

« Après plus d'un an, on peut dire que le programme a permis de faire en sorte que le monde municipal et les gens du milieu puissent s'asseoir ensemble afin de planifier le développement. Cela permet aussi d'avoir des contacts entre les municipalités. Les gens découvrent que d'une municipalité à l'autre, il y avait des préoccupations communes.

Tableau 7. Caractérisation des composantes des deux modèles de développement

Modèle	Sous-catégorie
Renforcement des capacités (Habilitant)	Organisationnelle
	Institutionnelle
	Systémique
	Participative
Fonctionnel	Secteur économique
	Amélioration du cadre de vie
	Amélioration du niveau de vie

4.7 Analyse des projets dans le cadre des pactes ruraux

La présente section porte sur les projets soumis dans le cadre des pactes ruraux. Elle s'appuie sur une analyse des données contenues dans les plans de travail, les rapports d'activités et les comptes-rendus des entretiens exploratoires réalisés à l'été 2004 dans les douze MRC échantillonnées. Elle analyse les appels de projets, les critères de sélection et la nature des projets retenus au cours de la première année d'opération des pactes.

Rappelons que chaque MRC signataire d'un pacte rural est responsable de gérer les budgets qui lui sont attribués à la suite du dépôt d'un plan de travail comportant les éléments suivants :

- la démarche privilégiée visant à mobiliser chaque communauté rurale en vue d'enclencher la corvée rurale en faisant appel au leadership des élus locaux;
- la description de la structure organisationnelle devant assurer la mise en œuvre du Pacte rural;
- l'identification et la participation des différents partenaires, y compris des comités de relance locaux;
- l'identification des champs d'intervention prioritaires;
- l'identification des parties dévitalisées de leur territoire et des actions nécessaires pour améliorer leur situation;
- l'identification des résultats attendus.

Chaque MRC a donc développé sa propre stratégie en ce qui a trait aux types de projets attendus, à la grille d'analyse devant servir à leur sélection et aux modalités entourant leur financement et leur suivi. Les caractéristiques propres à chaque MRC expliqueraient que les outils et les plans de travail qu'elles ont adoptés ne soient pas standardisés¹⁴.

Une analyse des plans de travail ainsi que des rapports d'activités de chacune des 12 MRC à l'étude a été réalisée afin d'identifier les principaux critères de sélection des projets, de connaître les objectifs et les modalités de leur financement, d'identifier ce que font les différents acteurs quant à la mise en œuvre et au suivi des pactes et, finalement, de se faire une idée globale sur les projets et leurs retombées attendues. Par ailleurs, l'examen du corpus des entrevues réalisées auprès de différents acteurs à l'été 2004 a permis de dégager tout comme précédemment les critères de sélection des projets mais aussi les facteurs de réussite et d'échec des projets ainsi que les facteurs de dynamisation du développement local.

Les principaux résultats de ces analyses sont présentés de façon synthétique dans le tableau de la page suivante.

¹⁴ Notons au passage que selon un des acteurs rencontrés, cette absence d'un outil standard de sélection et d'analyse des projets serait un élément favorable à la conclusion et à la mise en place rapide des pactes ruraux.

Tableau 8. Synthèse des informations concernant les projets

Les critères de sélection des projets
<p>En résumé, les projets doivent tenir compte de l'une ou l'autre des priorités régionales : Les pistes cyclables et les pistes multi-fonctionnelles, le transport collectif, les politiques familiales, la formation, les études, le tourisme, les projets structurants se référant aux besoins exprimés par la population lors des consultations publiques, les projets collectifs se référant aux activités menées dans le cadre d'un projet spécifique, la pertinence, la qualité, les retombées anticipées, la localisation et finalement l'aspect budgétaire.</p>
Les politiques et les objectifs de financement des projets
<p>On retrouve ici l'installation de jeunes travailleurs sur le territoire, l'intégration des communications sur le territoire, le développement du transport collectif, l'arrimage des ressources et/ou des infrastructures du territoire, l'amélioration de la qualité de vie des gens, la création ou la consolidation des emplois, de favoriser la diversification économique, d'améliorer ou développer de nouveaux services pour nos citoyens, de favoriser la mobilisation et l'implication de la population et de ses élus, le développement économique et création d'emplois, secteur forestier (prise en charge par le milieu de ses ressources), la mise en place d'un plan de développement durable en agroalimentaire, le maintien des petites écoles, la décentralisation des services des organismes, le financement de la télémédecine (services d'urgences virtuelles), les services de proximité et centres de décisions, le maintien et retour des jeunes et des familles, le développement de nouveaux produits et de nouvelles entreprises, la mise en valeur du capital humain, le soutien à l'entrepreneuriat individuel et collectif ; Programme de financement de projets locaux des municipalités les plus défavorisées, le programme d'assistance au projets inter-municipaux, le programme d'appui financier aux initiatives du milieu et aux comités de développement, est-ce que le projet correspond aux champs d'interventions prioritaires, est-ce que le projet provenant d'une communauté déstructuré reçoit une plus grande attention, est-ce que le projet est structurant (il suppose donc des retombées sociales ou économiques à long terme), s'assurer que le projet ne peut être financé par une autre source de financement, que le projet ne nécessite pas une récurrence de financement (perspective d'autofinancement), est-ce que le projet répond à un besoin de la population des communautés visées, et finalement, y a-t-il un effort collectif dans la mise en œuvre du projet dégageant une volonté locale d'agir.</p>
Le rôle des acteurs quant à la mise en oeuvre
<p>Les principaux rôles que nous retrouvons dans la mise en œuvre sont la mise en place d'un comité de suivi formé de Maires qui a le mandat de recevoir toutes les demandes. Dans d'autres cas, l'agent rural de la MRC analyse ces demandes et fait des recommandations au comité de suivi. De son côté, le comité de suivi fait ensuite des recommandations au conseil des Maires pour accepter ou rejeter les demandes. Le Comité de suivi a aussi le mandat d'établir les grandes orientations de la démarche, d'élaborer un plan de travail, de s'assurer de la participation des partenaires, de déterminer les priorités d'intervention, de voir l'élaboration d'un plan d'action par le réseau, d'analyser les divers projets soumis dans le cadre de la politique rurale, de décider de l'affectation des ressources humaines et financières et de faire l'évaluation de la démarche. Pour d'autres, la MRC en tant que mandataire du Pacte rural, assumera la gestion administrative des sommes allouées par le gouvernement du Québec. Pour une des MRC, le CLD occupe une grande place dans la mise en œuvre du pacte en ayant</p>

le mandat d'embaucher une coordonnatrice du développement rural qui supervisera le travail de quatre agents locaux de développement rural. Le CLD supervise le travail de cette équipe qui a pour mandat d'organiser, d'animer, de soutenir et d'assurer le suivi des activités de développement des secteurs ruraux. Il est à noter que cette équipe de développement rural n'est pas subventionnée par le Pacte rural, mais par la ville qui défraie entièrement les coûts générés par cette initiative. Pour d'autres, la MRC a mis sur pied un comité consultatif. Celui-ci a pour mission de recevoir les recommandations et les projets de la communauté puis, à la suite d'une analyse effectuée à partir d'une grille de pointage, d'émettre ses suggestions sur les projets au conseil des maires et de soutenir les promoteurs des projets réputés recevables. Un autre exemple est la création d'un comité technique mis sur pied pour faire l'analyse des projets soumis et pour émettre des recommandations au conseil des maires. Ce comité est composé du directeur général de la MRC, du préfet de la MRC, du directeur, président et agent rural du CLD, de 4 maires et de 3 représentants des tables sectorielles (communautaire, culturel, et jeunes).

Les éléments de réussite de quelques projets identifiés par les acteurs

Parmi les éléments de réussite, on mentionne que certains projets étaient gérés par la municipalité, c'est le maire qui gérait le projet, donc il y avait la présence d'un leader vaillant. Pour d'autres, le fait que le projet soit géré à l'échelle locale était un facteur principal de réussite surtout dans le cas de projet régional. D'autres éléments ont été mentionnés comme l'implication de toutes les couches de la société (projet collectif) ; la présence de projet intégré (rapprochement de municipalités et développement de tourisme) ; les projets de partenariat (plusieurs localités) ; les projets bien réfléchis et pensés ; les projets basés sur la mise en réseaux de plusieurs intervenants intra et hors région (biennale internationale du lin) ; les projets de corporation entre deux villages (se parlent, échange) ; la présence d'une grande concertation autour du projet (projet collectif) et les projets touristiques (4 millions de \$, véloroute) et collectif. On retrouve aussi la présence de beaucoup de consultations publiques et de concertation (projet enrichissant de la vie des jeunes dans une communauté plus éloignée) et de projet éducatif durable et en partenariat.

Les facteurs à l'origine des difficultés rencontrées

Parmi les difficultés, on retrouve l'existence des différends et un retard dans les fonds ; la qualité de l'entrepreneur et la défaillance au niveau des données du projet, la mauvaise gestion du promoteur et la perte de confiance des investisseurs, la réglementation inter-provinces, le manque de suivi administratif et de gestion, le fait que le promoteur ne possède pas les compétences en gestion et finalement, les projet bien programmé, mais où il y a existence de dérapage (problème humain).

Les raisons de la non acceptation des projets

Au niveau des raisons de non acceptation des projets, certains projets ne cadraient pas avec le PNR et le Plan de travail de la MRC, les coûts exorbitants du projet qui dépassent les fonds du pacte, la non maturité du projet (télévision communautaire), les raisons budgétaires, le manque de fonds complémentaires autres que ceux des pactes, les projets non respectueux des étapes du plan de travail de la MRC et les projets nécessitant un réexamen sur les plan technique et financier.

Les projets qui dynamisent le développement local

Pour les projets qui dynamisent, nous retrouvons les projets qui éveillent et stimulent la population, ceux qui assure la continuité et la poursuite de travail, les projets qui émanent de la conviction et de la priorité des acteurs communautaires, les projets qui visent à former et à éduquer les gens (gestion, information, etc.), les projets qui donnent plus de visibilité à la MRC, les projets créateurs d'emplois valorisants et les projets qui constituent une source de fierté pour les promoteurs.

Un rapide survol des éléments contenus dans ce tableau synthèse permet de constater que les projets collectifs basés sur la mobilisation et la concertation connaissent, de l'avis des acteurs interrogés, un certain succès. Il en est de même pour les projets régionaux et intermunicipaux à caractère touristique. Quant aux difficultés que connaissent certains projets, elles seraient attribuables en partie au manque d'expertise et à l'absence de suivi dans la gestion des projets. D'où le besoin exprimé par des acteurs interrogés de renforcer la formation et le soutien des promoteurs de projets.

4.8 Critères d'évaluation des pactes ruraux

Le travail exploratoire de l'été 2004 avait notamment comme objectif de dégager certains critères d'évaluation du pacte rural et de ses retombées, critères pouvant éventuellement servir à identifier des éléments à prendre en considération lors de l'élaboration du modèle spécifique d'évaluation. C'est ainsi que qu'un certains nombre de questions ont été posées aux personnes rencontrées dans les différentes MRC à l'étude en regard des éléments sur lesquels elles estimaient que devrait porter l'évaluation des pactes ruraux et des critères devant servir à en mesurer les retombées.

Une analyse, dont rend compte le tableau à la page suivante, a été faite pour chacune des MRC à l'étude selon les types d'acteurs rencontrés quant au objets et critères d'évaluation. On remarquera que, selon les acteurs rencontrés, l'évaluation du dispositif du pacte rural devra faire appel à un ensemble de critères tant qualitatifs que quantitatifs. C'est ainsi, par exemple, que la mobilisation des citoyens, le niveau de concertation et la qualité de vie devront être retenus comme des variables à considérer tout autant que le nombre de touristes visiteurs, le nombre d'emplois créés ou les retombées économiques. Des acteurs ont suggéré également de tenir compte des liens existant entre les projets financés et la Politique nationale de la ruralité, d'une part, et les projets retenus et les priorités des populations, d'autre part.

Tableau 9. Synthèse sur les critères d'évaluation des pactes ruraux

	Élu	Agent rural	Socioprofessionnel
Sur quoi devrait porter l'évaluation des pactes ruraux ?	<ul style="list-style-type: none"> - L'ensemble, - Atteinte des objectifs, - Si les gens ont pris le développement en main, - Entente entre organisme du milieu, - impact sur organisation communautaire, - Améliorer la qualité de vie, - Le tourisme, - Effet de la dynamique dans le milieu, - La perception de la population, - Sur les investissements globaux, - Évaluer les Maires et leurs décisions. 	<ul style="list-style-type: none"> - La réussite des projets et leur l'impact sur le milieu, - La force humaine autour des projets, - La dynamique et la vision du développement des municipalités, - L'emploi, la mobilisation du milieu, l'économie, - Aspects sociaux et culturels, - Le plan de travail de la MRC, - La qualité et le réalisme des projets, - Des niveaux de 'utilisations des fonds du pacte rural, 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampleur des projets financés, - Perception de la population, - Dynamisation du milieu, - Plan de travail, - La démocratisation de la consultation, le mode de répartition, l'encadrement et le suivi des projets et l'implication du milieu, - Le nombre de personnes impliquées dans le programme du PR, - L'éveil des gens, prise de conscience et le degré de sensibilisation des communautés, - Efforts de concertations et mobilisation, - Créations emplois, - Les retombées économiques,
Sur quoi devrait porter l'évaluation des projets ?	<ul style="list-style-type: none"> - Le qualitatif et la santé des gens, - Si le projet vise l'intérêt collectif, - Si le projet est fiable et est durable, - Si le projet est collectif, - La qualité de vie, - Le développement des sentiments d'appartenance, - La continuité des choses, - Le quantitatif 	<ul style="list-style-type: none"> -Le pourcentage de la contribution financière du milieu dans un projet, -Le qualitatif : mobilisation, sensibilisation, concertation et le quantitatif, - Si le projet correspond aux orientations de la PNR, - Création d'emplois, - Dynamisation du milieu, - Retombées économiques, - Retombées indirectes, - Le niveau de développement et de 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité du PR à avoir un effet levier dans les collectivités, - Création d'emplois, - Rétention de la population, - Retombées économiques, - Le logement social et le transport collectif, - Le qualitatif,

		<p>durabilité,</p> <ul style="list-style-type: none">- 25 points pour la politique de ruralité,- 25 points pour le plan de travail,- 25 points sur les axes prioritaires,- 25 points pour les critères standards.	
--	--	--	--

5. LE MODÈLE CAUSAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL AU QUÉBEC

L'élaboration d'une représentation théorique de la dynamique du développement rural sous la forme d'un modèle causal rend de nombreux services pour l'évaluation de toute politique, programme ou projet publics visant l'amélioration des milieux ruraux. Un tel modèle aide l'ensemble des chercheurs et intervenants à rassembler les nombreuses hypothèses de recherche ou de travail en un tout cohérent et qui facilite l'exhaustivité de la réflexion. Bien que ne détenant qu'un statut hypothétique, il facilite la convergence dans les discussions et les travaux de recherche. Ce genre de modèle permet ensuite une meilleure discussion de toute partie prenante sur les stratégies à adopter ou mises en œuvre pour modifier la situation rurale dans le sens souhaité. Il permet également d'anticiper de manière plus rigoureuse les effets et les retombées possibles des stratégies retenues. En conséquence, le travail technique d'identification des variables, des indicateurs et des instruments de mesure est ainsi réalisé dans un cadre planifié et systématique même s'il faut toujours laisser place aux contingences non prévisibles de la recherche terrain. La réflexion sur les devis qui permettent aux chercheurs de contrôler les facteurs externes à l'intervention publique est également de beaucoup simplifiée et systématique. La représentation temporelle des effets est plus évidente ce qui donne au processus d'évaluation un caractère plus réaliste.

Pour évaluer les retombées du dispositif des Pactes ruraux, il faut donc construire un modèle théorique de développement rural¹⁵ en identifiant les facteurs et les liens de causalité les reliant qui, selon l'état actuel des connaissances sur cette réalité sociale, explique comment le développement des milieux ruraux se produit. Une fois identifié ce modèle qui décrit les relations causales entre les facteurs, et aussi les boucles de rétroaction entre les facteurs (ou les relations circulaires) qui concourent à l'atteinte d'un développement rural significatif et observable, il reste à élaborer une hypothèse sur le ou

¹⁵ Cette section a été principalement rédigée par Bruno JEAN et Richard Marceau, mais elle rend compte d'une démarche collective de tous les membres de l'équipe. Voir les travaux de JEAN sur le développement rural: JEAN, Bruno, « Réussir le développement des communautés rurales : dix conditions gagnantes » dans *Organisations & Territoires* 12 (2), 2003, pp. 19-31 (Université du Québec à Chicoutimi, ISSN 1493-8871) JEAN, Bruno, *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1997

les facteurs qui sont susceptibles de varier du fait de la mise en place de la Politique Nationale de la ruralité, et plus particulièrement du dispositif des Pactes ruraux, et des conséquences que ce dispositif gouvernemental entraîne dans le système social et plus particulièrement dans les communautés rurales québécoises qui sont explicitement visées par la politique.

Pour élaborer ce modèle, nous avons réalisé un inventaire de la documentation scientifique sur le développement rural et considérant l'évolution des politiques publiques de développement rural et des différentes stratégies ou approches de développement mises en œuvre dans le cadre de ces politiques. Cela nous a conduit à faire un bilan des concepts de développement et de ruralité pour arriver à l'identification des variables et des indicateurs constitutifs du modèle causal de développement rural de référence pour la présente évaluation du dispositif du Pactes ruraux. La synthèse de cette démarche et son résultat, soit notre modèle de développement rural, sont présentés dans les pages qui suivent.

5.1 Les politiques publiques de développement rural

La Politique Nationale de la ruralité arrive à un moment donné un processus de reconnaissance sociale et politique des problèmes ruraux, exprimés depuis les années 1950, et face auxquelles diverses approches d'intervention publique ont été expérimentées. Pour dire les choses très grossièrement, l'évolution des politiques publiques mises en œuvre pour soutenir le développement rural a suivi un peu près les étapes suivantes :

Les années 50 : On assiste à une prise de conscience des problèmes ruraux, lesquels sont identifiés comme des problèmes de pauvreté rurale mesurés par le gouvernement fédéral par divers indicateurs socio-économiques, mais approche sectorielle. Comme le rural est agricole, par la politique agricole, donc une politique sectorielle, on devrait régler les éventuels problèmes ruraux. On voit aussi apparaître des interventions libellés comme des programmes des « développement régional » pour les régions rurales en difficulté. Ces interventions misaient sur l'effet attendu des « pôles de croissance » urbains. Malgré

des efforts importants pour mettre en place des infrastructures dans ces régions, les effets attendus des pôles de croissance n'engendrent pas les résultats escomptés.

Les années 60-70 : On assiste à la prise de conscience du maintien des disparités et de la nécessité de répondre à la demande de parité des ruraux. La réponse étatique consistera en l'accélération de la mise en place d'infrastructures de toute sorte pour le développement économique : autoroutes, aéroports, etc. et pour le développement humain : écoles, universités, hôpitaux, etc.

Les années 80 : On assiste à prise de conscience que les politiques sectorielles (agricoles, forestières, industrielles, etc.) ne peuvent servir de politiques de développement rural et que la ruralité, devenue une réalité complexe, nécessite ses propres politiques publiques. Les politiques publiques prennent alors un virage vers le développement local où on réalise que le soutien aux initiatives locales va coûter moins cher mais produire autant de résultats positifs tout en mobilisant les populations locales (Leader en Europe, SADC au Canada, Rural Partnership aux États-Unis)

Les années 1990 – 2000 : On assiste une double tendance, soit d'un côté l'apparition des premières politiques rurales spécifiques (en Finlande, au Japon, en Europe ; la Politique rurale québécoise arrive en 2001, celle de la France en 2003) Et on voit toujours un engouement pour le développement local (le *Place-Based Development*) dans un contexte où le *People-Based Development* est largement pratiqué par les politiques publiques. De l'autre côté, la politique rurale est remise en question. Par exemple, une récente évaluation française (et des ouvrages récents de la Datar) jugent ces politiques rurales trop centrées sur le rural et pas assez sur les liens villes – campagnes. Cette nouvelle perspective s'appuie sur un nouveau modèle théorique en émergence, celui du développement territorial.

Le spécialiste internationalement reconnu de l'analyse des politiques rurales David Freshwater de l'University of Kentucky reconnaît que les politiques rurales expérimentés dans le monde occidental n'ont en général que des succès très limités, seulement observables dans une perspective à long terme. Selon lui, la variété des situations locales

ne permet pas de penser des politiques publiques selon le modèle traditionnel universaliste.

The second theme in my testimony concerns the difficulty of constructing effective national policies for rural places. It is fair to say that few national governments in the industrialized countries have really thought about rural policy in an integrated way, but those that have tried have not had great success. The essence of my argument is that because rural conditions vary greatly from place to place, any particular national policy will be relatively ineffective in more places than the number of places where it is effective. It is simply impossible for a national government by itself to design and implement place specific rural development.

This does not mean that national policy cannot help rural development. But it does mean that the national government may have to use its influence to attract other key players, in particular the provinces, to fully participate in supporting strategies that are driven by local actors including elected officials, civic groups and businesses. While there is very little that the research community that studies rural development agrees upon, the one thing where there is virtually unanimous agreement is that effective rural development has to originate in the community and be driven by the desires and capabilities of each community.¹⁶

Ce spécialiste témoigne donc de manière décisive de l'importance pour la politique rurale de s'inspirer d'une approche « place-based » (développement local). Mais ce genre de politique ne peut pas être contrôlé de manière descendante, de haut vers le bas, comme dans le cas des politiques publiques traditionnelles. Dans son témoignage devant le Sénat canadien, il met en doute la capacité du gouvernement fédéral de pratiquer une telle approche intergouvernementale fédérale – provinciale – municipale. Il est clair que ce spécialiste n'est pas informé de la politique rurale québécoise car il aurait constaté qu'elle est basée, dans son application, sur une réelle décentralisation et une concertation entre les instances publiques et la société civile, pour justement répondre à la principale critique des politiques rurales publiques étudiées par Freshwater et qui est leur incapacité à répondre efficacement à la diversité des situations locales qui caractérisent le monde rural.

¹⁶ Witness Statement, David Freshwater, Professor University of Kentucky, Before The Senate of Canada, Standing Committee on Agriculture and Forestry Rural Poverty Hearing October 21, 2006.

5.2 *Les trois logiques de politiques publiques visant le développement rural*

Les politiques publiques¹⁷ concernant le développement rural sont légitimées au nom d'arguments économiques qui relèvent de deux registres distincts : la compensation des handicaps et la valorisation ou la conservation des ressources locales. Par ailleurs, sur un registre plus sociologique qu'économique, les stratégies de développement tendent à améliorer l'organisation collective (les réseaux privés et les collectivités locales).

➤ *La logique à dominante compensatrice*

Selon cette vision, une grande partie des espaces ruraux souffre d'un écart de croissance par rapports aux pôles urbains en raison de handicaps principalement dus aux effets de la distance par rapport aux marchés et aux centres de service. (...) selon cette logique, les interventions publiques doivent combler ces handicaps de localisation et de ressources humaines ainsi que, corrélativement le déficit d'équipement qui limite l'attractivité de ces territoires, et au besoin compenser le déficit de richesse de certaines catégories de populations ou d'entreprises.

➤ *La logique à dominante allocatrice*

Dans cette perspective, chaque territoire est censé receler ses propres facteurs de développement économique et social : identité, ressources naturelles et humaines, patrimoine paysager et culturel, savoir-faire. Mais les mécanismes de marché n'assurent pas spontanément la mise en valeur ou la protection de ces biens. Ces défaillances, justifiant l'intervention publique, résultent des difficultés de circulation de l'information sur les opportunités à saisir, de la faible mobilité du capital (en agriculture) qui gêne l'adaptation du système productif

¹⁷ Tiré de : Conseil national de l'évaluation, Commissariat Général du Plan, Instance d'Évaluation des politiques de développement rural, *Rapport de l'instance d'Évaluation des politiques de développement rural*, Gouvernement français, juin 2003

➤ *La logique organisationnelle*

Les organisations privées (entreprises et associations) et publiques (corporations municipales et organismes de coopération inter-municipales) sont moins nombreuses et plus isolées en milieu rural. Par contre, leurs membres se connaissent mieux et les synergies que cela peut créer sont intéressantes mais cela peut aussi créer des blocages et des pesanteurs ralentissant l'innovation. Si le dynamisme associatif est prometteur, on constate aussi l'essoufflement des bénévoles. Par ailleurs, avec le concept de gouvernance locale, on pense que si de nouveaux mécanismes de prise de décision sur les affaires collectives se basent sur le partenariat et la concertation entre le secteur public, privé et la société civile, on aura un « renforcement des capacités de développement » des communautés rurales...

Quand on regarde la politique rurale du Québec, son orientation générale va justement dans le sens du renforcement des capacités des acteurs locaux de développement, de la création d'une nouvelle gouvernance, en misant sur la présence d'une sorte de capital social, et donc sur ce qu'on les facteurs intangibles ou immatériels de développement.

Dans le cadre d'une étude comparative, un chercheur de notre équipe d'évaluation avait en perspective ce qui apparaissait comme les trois plus grandes politiques publiques rurales expérimentés actuellement : le Programme LEADER dans l'Union européenne, le Programme « Rural Partnership » aux États-Unis et le Programme de développement des collectivités (PDC) mettant en place les SADC au Canada¹⁸. Les principaux traits comparatifs qui se dégagent (les éléments de convergence entre ces politiques) sont les suivants territoriale et ascendante; la concertation et le partenariat avec les instances locales; la décentralisation administrative; l'orientation vers la revitalisation du rural fragilisé; la sensibilité à la formation, à l'innovation et à la transférabilité des expériences novatrice; le développement des capacités des collectivités. Une analyse de contenu des

¹⁸ Voir : « Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale : la mise en perspective des approches européenne, américaine et canadienne » dans Mario CARRIER et Serge CÔTÉ (sous la direction de), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débats sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Coll. « Sciences régionales », 2000

éléments de la Politique nationale de ruralité et du modèle théorique implicite de cette politique nous a permis de conclure aisément que cette politique s'inscrit à la même enseigne de ces trois grandes politiques. Cela donc permis à notre équipe de faire l'hypothèse que les indicateurs et les variables qui ont pu être utilisés par des équipes d'évaluation des effets de ces politiques pouvaient être considérés pour leur applicabilité dans le cas québécois.

5.3 Les paradigmes de développement et le développement des milieux ruraux

Dès lors qu'on parle de développement rural, il faut définir ce qu'on entend par le « rural » et par « développement ». La Politique Nationale de la ruralité a bien établi, en se basant sur les définitions de Statistique Canada son champ d'application en visant effectivement les milieux ruraux et identifiant même les municipalités les plus défavorisées face auxquelles il était souhaité que les plans de travail des différents Pactes ruraux des MRC portent une attention particulière. Il est aussi intéressant de noter que la PNR reprend une classification des MRC selon l'importance occupée par de ruralité en parlant de « MRC rurales » pour désigner ces quelques 54 MRC où il n'y a pas de AR (Agglomération de Recensement au sens de Statistique Canada). On parle aussi des MRC rurales-urbaines pour désigner ces MRC qui ont une AR, soit une ville-centre de plus de 10,000 habitants. Dans le cadre de la PNR, les MRC dont les communautés sont rurales avec des petites villes de moins de 10,000 habitants sont considérés comme des territoires ruraux même s'il y a une certaine forme d'urbanité fortement inséré dans un tissu rurale. Il s'agit donc d'une acceptation large de la notion de ruralité qui n'a pas soulevé de questionnements majeurs car une telle position avait l'avantage de rendre toutes les communautés de la MRC en question éligibles aux ressources financières rendues disponibles par le Pacte rural.

Si la définition de la ruralité est objet de débat, l'identification et la classification des théories du développement, notamment du développement territorial, est un tâche encore plus ardue. Certains membres de la présente équipe d'évaluation ont traité de cette question dans publications scientifiques que nous n'avons pas la place pour rappeler. Mais ce qu'il faut faire ici, c'est de rappeler dans quelque champ paradigmatique

appartient la théorie générale sous-jacente du développement qui a servi pour structurer la présente théorie de développement rural de la présente PNR.

Au risque de la simplification abusive, on peut dire qu'un premier groupe de théories du développement misent sur des facteurs tangibles (dotation en infrastructures de communication, injection massive de capitaux financiers, valorisation des facteurs de localisation et valorisation des ressources naturelles existantes, etc...). Il en découle une approche descendante car seul un État central fort peut mobiliser les ressources énormes qui sont alors nécessaires pour assurer le « décollage » d'une région rurale donnée considérée en retard de développement. D'un autre côté, on a vu apparaître plusieurs théories du développement qui misent sur des facteurs beaucoup plus intangibles et qui sont les « capacités de développement » des communautés et des individus formant ces communautés ; on parle alors de développement endogène, de développement local avec toutes leurs variantes. Ici, le développement est ascendant, il est un processus enraciné à la base, qui émerge de l'intérieur et donc les politiques publiques de développement se doivent d'être des politiques d'accompagnement de ces dynamismes locaux. Tout un ensemble de concepts ont été mis en place pour illustrer ce paradigme de développement misant sur le renforcement des capacités de développement, sur la mobilisation du capital social, l'apprentissage social existant dans les communautés. Il est clair que la PNR loge à cette enseigne comme une politique visant le renforcement des capacités de développement des milieux ruraux. D'où d'ailleurs le lien qui nous avons montré dans notre modèle causal entre les Pactes ruraux et le concept de « mobilisation » au cœur de la présente politique, et cible première des interventions de cette politique.

Mais ce cela ne veut pas dire que la PNR a été bien comprise par les ruraux et les acteurs des MRC qui ont eu à mettre en place la politique. Un indicateur évident de cette mauvaise compréhension, c'est l'opinion concernant les ressources financières mises à disposition des communautés rurales. Il s'agit d'une somme modeste, tout le monde en convient. Mais si on pense que le développement passe par une séquence logique telle que décrite dans le modèle causal, donc des opérations de mobilisation à des actions concrètes avec la réalisation de projets, les sommes requises pour ce renforcement des capacités de développement ne sont pas énormes et si le développement se réalise, il va

trouver dans le système financier privé et public les ressources financières qu'il réclament généralement. Pour la présente équipe d'évaluation des retombées des Pactes, le modèle causal de développement rural sous-jacent à la PNR est d'autant plus intéressant qu'il est globalement congruent avec notre propre entendement des facteurs et des processus de causalité qui engendrent un développement soutenu et durable des milieux ruraux.

5.4 Protocole d'entretiens des chercheur(e)s de l'équipe FQRSC pour la conception du modèle de problématique de développement rural

Après avoir expérimenté un processus collectif de clarification de la problématique du développement rural qui pourrait légitimer l'intervention de l'État québécois sous la forme du dispositif des Pactes ruraux, et pris actes des résultats de la recherche exploratoire de l'été 2004, l'équipe de recherche a développé un modèle provisoire de problématique qu'il est apparu sage de valider dans le cadre d'entretiens individualisés, par entrevues préparées à l'avance, avec chacun des chercheur(e)s de l'équipe. Ce travail a été confié à Célestin Andzang. Le mandat a consisté à :

- préparer un protocole d'entretien avec les chercheur(e)s,
- d'organiser les discussions préalables avec les chercheur(e)s,
- de conduire les entrevues avec les chercheur(e)s,
- de faire l'analyse et la synthèse des entretiens,
- d'analyser la documentation fournie par les chercheur(e)s.

Richard Marceau en a supervisé les aspects méthodologiques et l'analyse qui en a découlé. Le tout a été déposé à l'Équipe de recherche. Célestin Andzang a produit un modèle causal de problématique conformément aux enseignements tirés de la recherche et a rédigé, par la suite, un rapport qui a permis à l'équipe entière de cristalliser la version définitive du modèle causal.

➤ *Le protocole d'entretien*

Le présent protocole expose la démarche que nous avons suivi pour la réalisation des entretiens avec les chercheur(e)s de l'équipe d'évaluation des pactes ruraux.

Le but de chaque entretien était d'abord de cerner la vision de la ou du chercheur interviewé de la problématique du développement rural en général. Ensuite, l'entretien visait à expliciter la ou les théories du développement rural ou encore les hypothèses dominantes qu'il adopte dans ses travaux de recherche. Nous l'interrogeons aussi sur les variables qu'il considère comme pertinentes dans le domaine du développement rural et sur lesquelles il base ses recherches. Pour cela, il a fourni ses propres publications scientifiques ou les textes d'auteurs favoris. Le chercheur a indiqué l'ordre dans lequel il faut privilégier les diverses contributions écrites dans l'analyse et la synthèse du modèle de problématique. Les indications sur les parties, chapitres ou pages qui traitent de ces variables devaient nous être signifiées par le répondant. Les thèmes abordés et les questions posées ont été les suivants :

- la conception ou vision du développement rural,
- la ou les théories ou encore les hypothèses dominantes privilégiées,
- les variables et leurs relations de causalité,
- les documents en appui.

1. La conception ou vision du développement rural

- a. Qu'est ce que le développement rural pour vous de façon générale ?
- b. Qu'est ce que cette notion recouvre pour vous au Québec ?
- c. Le dispositif des pactes ruraux fait-il appel à ces conceptions de développement rural ou fait-il appel à d'autres notions ?
- d. Quels sont les principaux acteurs concernés par cette notion ?
- e. Est-ce qu'il en a qui sont plus concernés que d'autres ?
- f. Existe-il des éléments de comparaison qui permettent de dire que telle zone rurale est plus développée que telle autre ? Si oui, pouvez-vous nous les citer ?
- g. Quels sont, à votre avis, les principaux problèmes auxquels les régions font face au Québec ?
- h. Quelles sont les principales causes de ses problèmes ?
- i. Existe-il, à votre avis, des solutions pouvant améliorer la situation de ces zones ? Si oui, proposez-nous en certaines.

j. Qu'est-ce que une région idéale pour vous ?

2. La ou les théories ou encore les hypothèses dominantes privilégiées

- a. Parlez-nous de la théorie ou des théories de développement rural. Quels sont les grands courants de pensée en la matière ?
- b. Où vous situez-vous ? pourquoi ?
- c. Pensez-vous que cette théorie est importante pour résoudre les problèmes que connaissent les territoires ruraux ? Pourquoi ?

3. Les variables et leurs relations de causalité

- a. À votre avis, quelles sont les variables dont on devrait tenir compte quand on parle de développement rural ?
- b. À votre avis, ou selon vos auteurs préférés, quelles sont les relations de causalité qui unissent réellement ou hypothétiquement ces variables ?
- c. En ce qui concerne le Québec, lesquelles sont plus pertinentes dans toutes celles que vous avez citées ? Pourquoi ?
- d. Pourquoi les autres le sont moins pour vous ?
- e. Commentez les variables et les relations de causalité du modèle de problématique de l'équipe dans son état actuel.
- f. Avez-vous un glossaire pour ces variables ? Une définition de chacune de ces variables étant nécessaire pour les besoins de notre recherche, pourriez-vous nous en fournir pour chacune ?
- g. Pouvez-vous nous dire sur quelles variables vous portez plus d'intérêt ? sur lesquelles avez-vous beaucoup écrit ?

4. Les documents en appui

- a. Lesquels de vos travaux portent sur ces variables pertinentes pour vous ?
- b. Connaissez-vous d'autres auteurs ou chercheurs qui s'intéressent à la mise en valeur particulièrement de ces mêmes variables ?
- c. Existe-t-il, en arrière plan de cette réflexion, une théorie qui permet de valider de façon scientifique toutes ces recherches ?

- d. Des documents traitant de cette problématique, notamment de la pertinence des variables, nous sont nécessaires pour la suite de cette recherche pour fonder nos publications. En avez-vous préparés pour nous ?

Suite à ces entretiens et à l'analyse qui a en été faite, un modèle causal du développement rural s'est précisé. La section suivante le présente.

5.5 Présentation du modèle causal

La structure du modèle causal du développement rural est la suivante. L'univers de la ruralité sous examen est analytiquement distingué de l'environnement économique et de l'environnement politique. Nous savons qu'avec la mondialisation de l'économie, il existe un « environnement économique » extérieur à la dynamique de l'économie rurale québécoise mais qui exerce des effets déterminants sur la production rurale d'ici et donc sur le niveau de prospérité et de bien-être des populations rurales et de leurs communautés. En conséquence, il pourrait arriver que des événements dans cette conjoncture économique mondiale viennent annihiler les effets positifs générés sur le terrain par le dispositif des Pactes ruraux. Mais en mettant ce facteur comme un facteur externe à notre modèle, nous reconnaissons ses effets sur la dynamique du modèle mais nous annonçons que nous n'allons pas les mesurer comme tels. Cela revient à dire que nous faisons le postulat, pour les fins d'analyse, que durant la période de mise œuvre des Pactes, les effets locaux de cet environnement économique n'ont pas connu de variation significative. Mais si sous la pression de l'OMC, le Québec devait abandonner les mécanismes de régulation de la production agricole mis en place ici, cette introduirait une perturbation majeure susceptible d'influencer significativement sur les retombées la PNR et devant être pris en compte

Par ailleurs au Canada et au Québec en particulier, l'environnement politique est, plus souvent que moins, exogène à l'univers rural étudié. Bien entendu des exceptions à ces règles générales sont fort possibles, ce qu'il faut garder à l'esprit lors de l'interprétation d'un modèle causal du développement rural. Par exemple, le rapport Coulombe a conduit à des réductions importantes de la coupe du bois sur les terres publiques, et une telle décision politique a des conséquences énormes sur la durabilité de plusieurs

communautés rurales dépendantes de la forêt au Québec. La mise en œuvre des recommandations de cette commission est donc un événement externe majeur qui pourrait réduire les effets positifs de la Politique mais comme il est arrivé en toute fin de période de la première Politique nationale de la ruralité, de tels impacts n'ont pu être capturés par les instruments de mesure des effets que nous avons déployés.

Aussi, les éléments « Environnement économique » et « Environnement politique » apparaissent à l'extérieur de l'encadré principal contenant, quant à lui, les éléments « locaux », pris aussi en sens québécois si on peut dire, du développement rural. Les blocs « Mobilisation », « Développement », « Capitaux », « Usages » et « Communautés territoriales durables » forment donc les composantes principales de la dynamique locale de développement rural. Ces blocs sont reliés entre eux de manière stricte qui permettent de suivre séquentiellement le sentier de la causalité entre variables. Chacun de ces blocs dépend au moins d'un autre bloc. Cependant les « Communautés territoriales durables » constituent l'aboutissement de la dynamique de développement suivant le principe que la mobilisation d'une région rurale, son développement, ses capitaux et l'usage qui en est fait doit servir en tout ou en partie sa propre communauté. Les modèles traditionnels ont généralement mis en premier plan les actions et les dynamiques de développement local alors que ce modèle met d'abord l'accent sur la mobilisation des acteurs locaux. Ceci doit être considéré comme une adaptation souhaitable d'une représentation théorique de la dynamique de développement en particulier lorsque l'intervention publique à évaluer mise d'abord et avant tout sur les capacités locales de développement.

Ces capacités de mobilisation précèdent causalement les capacités et les manifestations du développement rural lui-même. Le bloc « Développement » conduit directement à l'amélioration du bien-être, de la qualité de vie et de la durabilité de la communauté rurale. Le développement concourt aussi à la croissance des capitaux locaux sous toutes ces formes que le bloc « Capitaux » résume en cinq éléments. Le bloc « Usages » illustre le fait que les capitaux sont certes consommés en partie par la communauté rurale mais que ces capitaux servent également, même si en plus faible quantité, pour la mobilisation des acteurs locaux et pour le développement local. Il prend aussi en compte le fait que

certaines ressources ou atouts disponibles dans une communauté rurale donnée ne sont pas nécessairement mobilisés par cette communauté pour assurer leur développement.

Le Dispositif des Pactes ruraux occupe une place particulière dans le modèle causal. Il constitue un arrimage particulier entre l'environnement politique externe et l'univers rural étudié. Il a été conçu par le gouvernement du Québec dans le cadre de sa Politique nationale de la ruralité comme un moyen de susciter le développement local d'une manière assez libre mais en invitant les bénéficiaires locaux à prioriser les mesures affectant d'abord les capacités locales de mobilisation et la mobilisation elle-même pour ensuite accroître le développement des communautés rurales. La mobilisation apparaît donc comme la cible directe du Dispositif alors que le développement, les capitaux et les communautés territoriales constituent plutôt et dans l'ordre des cibles intermédiaires et ultimes. On comprend du même coup que l'ambition d'un processus évaluatif mis en branle peu de temps après la mise en œuvre d'un tel dispositif devra être limitée quant à la mesure des effets et des retombées sur les cibles intermédiaires et encore plus limitées sur les cibles ultimes.

En conséquence, le modèle causal de la dynamique du développement rural permet à la fois de résumer les principales considérations théoriques du développement rural et de bien saisir le rationnel du dispositif sujet à évaluation. La réflexion de l'Équipe de recherche sur les effets et retombées appréhendés peut donc s'établir d'une façon ordonnée et cohérente pour la planification de la recherche et sa réalisation. Chacun de ces blocs est détaillé par la suite selon des considérations théoriques permettant un certain caractère de validité même si ce genre de modèle doit être considéré de manière hypothétique, tel un outil de travail.

Comme les politiques publiques interviennent sur des facteurs en amont de la cible ultime visée (autrement, il n'y aurait pas de politique car pas de « problème » face auquel la politique pourrait alors se présenter comme une « solution »), le modèle causal permet d'anticiper les effets potentiels de ce genre d'intervention.. C'est d'ailleurs un des intérêts majeurs de la construction d'un modèle causal, dans ce cas-ci un modèle causal de développement rural, car il permet d'anticiper ce qui va se passer en réalité. Comme

on le verra plus loin, le modèle théorique de référence des chercheurs de la présente équipe d'évaluation permet de situer précisément où intervient le dispositif des Pactes ruraux et par quels liens causals il est susceptible de générer des effets sur le « développement durable des communautés rurales », variable cible de notre modèle.

Pour la démarche d'évaluation des politiques publiques, la prédictibilité de tout modèle causal théorique est fondamentale car elle rend possible une évaluation des résultats ou des retombées d'une politique à un moment donnée, généralement à court terme car requis par l'administration publique. Mais les effets réels ou tangibles sont souvent observables dans la longue durée, soit une durée plus longue que l'horizon habituel d'une politique publique et qui est souvent de trois ans alors que pour provoquer des changements durables dans les milieux ruraux, les chercheurs estiment que cela prend une bonne dizaine d'années¹⁹. Dès la mise en place d'une politique, on peut observer si les interventions ou les actions affectent des facteurs en amont dans le modèle causal; si oui, on peut alors prédire (en conclure en somme) que si la mise œuvre de la politique se continue, sans perturbation majeure dans le système socio-politique et la politique en question, elle devrait générer des effets tangibles sur la cible ultime visée.

5.6 Les variables et les indicateurs du modèle causal du développement rural

Pour l'équipe d'évaluation, on peut donc modéliser le processus du développement rural en identifiant les liens de causalité entre cinq grands groupes de variables, soit quatre variables intermédiaires (CAPITAUX, USAGES, MOBILISATION, DÉVELOPPEMENT) et une variable dépendante (COMMUNAUTÉS RURALES DURABLES). Dans un modèle, la variable dépendante, c'est celle qu'il faut expliquer, qui nous intéresse en

¹⁹ Cela est bien attesté dans le cas du Programme de développement rural LEADER en Europe et selon Cornélia FLORA, une spécialiste du développement rural aux États-Unis: « It is **long-term** in nature, extending over approximately a decade... » dans J. N. Reid and C. Flora, "Advancing Knowledge and capacity for Community-led Development" dans *Participatory Governance*, edited by W. Robert LOVAN, M. MURRAY, and R. SCHAFFER, Ashgate, Londres, 2003

ce sens que le modèle fait une hypothèse sur l'effet des facteurs sur la variance de cette variable, facteurs qui sont des variables indépendantes en amont, si on peut dire.

Dans ce cas-ci, le modèle fait aussi une hypothèse sur l'effet attendu des Pactes ruraux dans cette dynamique de développement des milieux ruraux. Tenant compte de notre compréhension des intentions énoncées dans la PNR, il était évident que ces intentions se situaient au niveau d'interventions susceptibles d'accroître les « capacités de développement » de ces milieux en intervenant sur les capacités de mobilisation par un plus grand engagement citoyen, une meilleure gouvernance rurale et la mise en action des acteurs locaux dans des « Actions innovantes ».

Dans le modèle théorique du développement rural proposé ici, le « développement » est une variable intermédiaire qui est déterminée principalement par la « mobilisation » et qui détermine à son tour la durabilité des communautés rurales, la variable indépendante finale du modèle. Dans le modèle, ce qui nous intéresse, ce n'est pas tant le développement en soi qui renvoie plutôt à la variable finale mais à la mise en place ou non ou à des degrés divers de processus observables de renforcement des capacités de développement dans les communautés rurales et d'une dynamique de développement se révélant par des « actions de développement ». L'équipe de recherche a ainsi fait sienne une définition de la notion de renforcement des capacités de développement proposée par un membre (JEAN, 2003) pour lequel il s'agit d'un processus par lequel les individus, les groupes, les organisations et les sociétés renforcent leurs habilités à identifier et à relever les défis du développement sur une base durable. Pour mesurer le renforcement des capacités, quatre grands groupes d'indicateurs ont été identifiés : 1) Capacité des acteurs locaux à diagnostiquer l'état de situation du développement économique et social de leur communauté; 2) Capacité des acteurs locaux à mettre en place une organisation territoriale de développement; représentative et efficace; 4) Capacité des acteurs locaux à élaborer un plan stratégique de développement local; 5) Capacité des acteurs locaux à évaluer objectivement les résultats et à faire mettre en place une planification itérative.

Si le dispositif des Pactes ruraux intervient sur ce groupe de variables indépendantes du modèle (MOBILISATION, DÉVELOPPEMENT), il arrive dans des milieux qui se

différencient selon ce que nous avons appelé la variable « CAPITAUX », soit leur dotation initiale différente en divers « atouts » (leurs « assets » comme on dirait en anglais), leurs « avoirs » qui ne sont pas seulement financiers mais aussi et d'abord humains, mais également naturels, physiques, sociaux et culturels, institutionnels. Mais ce n'est pas tout d'avoir une dotation de hauteur variable de ces capitaux, encore faut-il mesurer s'ils sont effectivement utilisés, quelles « usages » il en est fait. Par exemple, le modèle prédit qu'un trop fort exode des jeunes (capital humain) ne va pas contribuer positivement au développement de communautés rurales durables; de même, le modèle prédit qu'une sur-exploitation de la forêt, au-delà de sa capacité productive, aura le même effet sur le phénomène qui nous intéresse, la viabilité et la durabilité des communautés rurales.

Dans le modèle, la mobilisation ne produit pas directement le développement. Seule une mobilisation qui est agissante, qui initie des projets de territoires si on peut dire, qui favorise un apprentissage social est susceptible susciter du « Développement ». Pour nous, il y a développement lorsqu'il y a augmentation observable des « capacités de développement » ainsi qu'une croissance des « Actions de développement » ou la mise en place d'une dynamique de développement, également mesurable par des indicateurs objectivement observables. On aura vite compris ici que si ce modèle est à la fois bien fondée théoriquement, en prenant en compte l'état des connaissances sur la ruralité et les théories du développement et en postulant l'efficacité des approches ascendantes de développement, et si ce modèle est bien celui qui sous-jacent à la PNR, il reste un défi de taille, soit identifier les bons indicateurs pour la mesure de toutes ces variables.

Cela commanderait ici un programme de recherche de plusieurs années pour valider ces indicateurs. L'option retenue ici a été de nous concentrer sur les variables sur lesquelles le dispositif des Pactes ruraux était supposé avoir un effet, donc celles contenues dans la grande variable « mobilisation ». Par mobilisation²⁰, nous entendons ici *l'aptitude d'une*

²⁰ Cette définition commune des membres de notre équipe de recherche est issue de plusieurs lectures des principaux auteurs ayant traité du développement local et de la mobilisation et des synthèses de ces travaux par Claude Ouellet (Voir bibliographie et annexes)

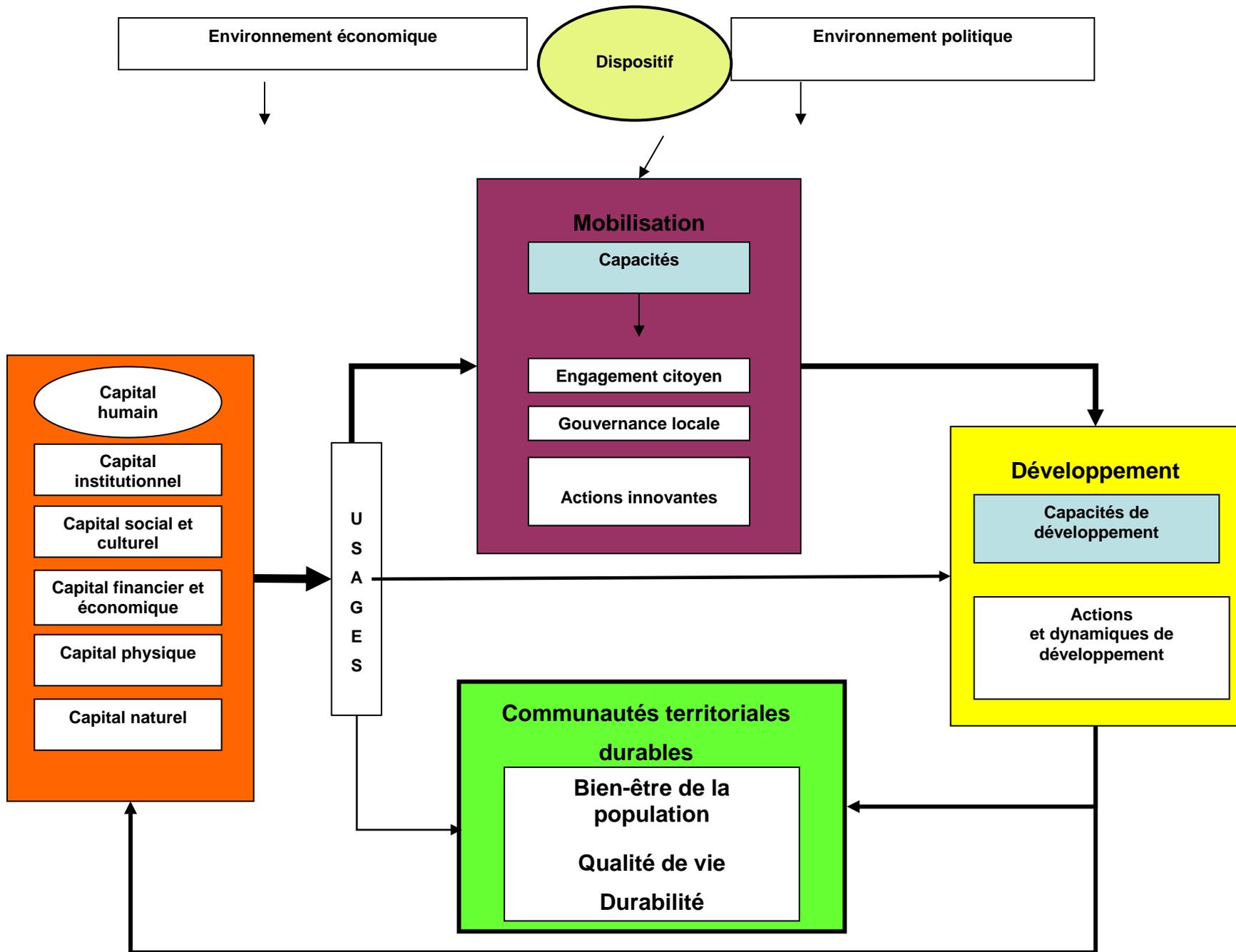
communauté donnée à stimuler la participation des différentes catégories de citoyens qui la composent en vue de déterminer des buts communs et des actions collectives innovantes, de renforcer les réseaux de communication interne et de mettre en place une gouvernance efficiente capable de traiter les conflits. Ainsi définie, il y a trois grandes sous-dimensions qui sont sous-jacentes à cet concept de mobilisation, soit l'engagement citoyen, la gouvernance et la mise en œuvre d'actions innovantes. Pour opérationnaliser de telles notions, il nous est apparu qu'il était possible d'identifier des indicateurs qui concernent : 1) la capacité des acteurs locaux à stimuler la participation civique et l'engagement social; 2) la capacité des acteurs locaux à faire naître une volonté commune d'intervenir; 3) la capacité des acteurs locaux à renforcer l'esprit d'entreprise et d'entraide entre les membres de la collectivité.

Par ailleurs, au terme d'un horizon d'au moins dix ans, on pourra mesurer si les effets postulés par ce modèle causal se produisent dans la réalité. Il conviendrait alors que voir si les communautés rurales, notamment celles qui ont été identifiées comme défavorisées, ont changé de trajectoire de développement en devenant des COMMUNAUTÉS TERRITORIALES DURABLES. On peut penser que le retournement des tendances démographiques régressives vers la stabilité ou même une croissance, même légère, est un signe probant des effets positifs des Pactes ruraux. Mais nous pensons également que cette grande variable dépendante de notre modèle causal se décompose en trois dimensions : 1) le bien-être de la population qui se mesure généralement par le niveau de revenu individuel et son écart à la moyenne et qui devrait se réduire; 2) le qualité de vie qui pourrait se mesurer par des indicateurs de santé publique, comme l'incidence des maladies coronariennes ou autres et; 3) la durabilité des communautés qui peut se mesurer par des indicateurs de participation sociale et de mesure de qualité de l'environnement.

On trouvera en annexe au présent rapport le résultat d'un premier exercice d'identification des indicateurs pour la plupart des variables du modèle ; de plus plusieurs de ces indicateurs ont été testés dans une enquête par questionnaire auprès de notre échantillon de douze MRC représentatives du Québec rural en 2006. Mais pour les fins de la présentation modélisation, en vertu de notre cadre d'analyse, pour évaluer l'effet

potentiel à terme du dispositif des Pactes, nous savons que si ses effets sur la mobilisation des populations rurales ne sont pas immédiatement observables sur le terrain, il sera difficile de conclure que le dispositif pourra avoir un effet sur le développement durable des communautés rurales. Mais nous verrons que c'est plutôt l'inverse que nous avons observé, soit de la mobilisation, et donc cela nous autorise à conclure que le Dispositif des Pactes ruraux aura un effet positif pour le développement des milieux ruraux. Mais évidemment, cela ne veut pas dire qu'il ne faut améliorer le dispositif en fonction des observations des différents intervenants suite à première ronde d'expérimentation de ce dispositif d'intervention publique.

Figure 3. Modèle causal du développement rural



6. CONCLUSION

Le présent rapport portait sur le modèle et les indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif du Pacte rural. Il a d'abord présenté une analyse des modèles d'évaluation des programmes de développement rural LEADER en Europe puis expliqué le modèle générique d'évaluation qui a guidé l'équipe de recherche tout au long de ses travaux. Dans toute démarche d'évaluation, à tout le moins dans celle proposée dans le cadre de ce projet de recherche, un modèle de causalité guide les évaluateurs. Il permet d'identifier les variables en jeu dans le phénomène étudié et leurs liens de causalité puis d'énoncer des hypothèses de travail quant aux effets prévisibles à court et long terme. Il facilite également le travail de construction des indicateurs et des outils de collecte de données.

Afin d'élaborer ce modèle de causalité, l'équipe de recherche a réalisé trois démarches dont il était rendu compte ici. D'abord, elle a analysé puis discuté la littérature existante sur les théories, modèles et politiques publiques du développement rural, tandis qu'une enquête exploratoire auprès d'un échantillon de 12 MRC du Québec a permis de recueillir des données plus empiriques sur la mise en œuvre des pactes ruraux au Québec. Après avoir construit un modèle provisoire, il a été validé et modifié suite à une série d'entrevues avec les chercheurs.

Le modèle causal du développement rural finalement retenu identifie trois variables indépendantes (Capitiaux, Mobilisation, Développement) et une variable dépendante (Communautés territoriales durables). L'originalité de ce modèle vient de ce qu'il met d'abord l'accent sur la mobilisation des acteurs locaux, comparativement à d'autres représentations du développement rural qui placent en premier plan les actions et les dynamiques de développement local. Dès lors, il nous a semblé que le dispositif du Pacte rural influence plus particulièrement la variable Mobilisation en ce qu'il cherche principalement à renforcer les *capacités* locales de développement.

7. BIBLIOGRAPHIE

- BOLGER, John. (2000). «*Le développement des capacités : sa raison d'être, sa nature et ses modalités*». Direction générale des politiques de l'ACDI. Documents hors série sur le développement des capacités. Volume 1, numéro 1. 9 pages.
- BRODAGH et al. (2004). *Dictionnaire du développement durable*. Éditions Multimonde, AFNOR. Sainte-Foy. 279 pages.
- CANADA, (1996). Statistique Canada, recensement de la population. Site Internet.
- CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DU DEVELOPPEMENT (ECDPM, 2003). Capacity.org, numéro 19, Renforcement des capacités : les « pourquoi » et les « comment », Maastricht, Pays-Bas, 12 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'agriculture. (1999). Évaluation ex post de l'initiative communautaire Leader 2. Lignes directrices pour l'évaluation. 12 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale. (2003). Ex post evaluation of the Community initiative Leader 2, final report. 253 pages.
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction de l'agriculture. Leader+, Lignes directrices pour l'évaluation ex ante des programmes. 10 pages.
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction de l'agriculture.(2001). Évaluation ex post de l'initiative communautaire Leader 1. Résumé exécutif. 28 pages
- EUROPA. (2002). Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale : état des lieux et bilan. 7 pages.
- EUROPA. (2004). Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, 205 pages.
- FRANK, Flo et Anne, SMITH. (1999). *Guide de développement des collectivités – Un outil de renforcement des capacités communautaires*. Développement des ressources humaines du Canadas (DRHC). 81 pages.
- GOUVERNEMENT DU QUEBEC. Ministère des Régions de l'Industrie et du Commerce. (2001). Politique Nationale de la ruralité, une vision d'avenir. 74 pages.
- GREFFE, Xavier. (2002). *Le développement local*. Collection Monde en cours, Série Bibliothèque des territoires. Éditions de l'Aube. 198 pages.
- JEAN, Bruno. (2003). «*Réussir le développement approprié des communautés rurales : dix conditions gagnantes*», dans Organisations et territoires, volume 12, numéro 2 (printemps-été 2003), p. 19-30
- JOYAL, André. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition d'une définition pour le concept de capacités de mobilisation*.
- JOYAL, André. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition d'une définition pour le concept de capacités de développement*.

- JULIEN, Pierre-André. (1997). *Le développement régional*. Comment multiplier les Beauce au Québec. Collection Diagnostic. Les Éditions de l'IQRC. Les Presses de l'Université Laval. Sainte-Foy. 142 pages.
- KLEIN, Juan-Luis. (1997). «*L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale*», dans Cahiers de géographie du Québec, volume 41, numéro 114, décembre 1997, p. 367-377.
- KOKO, G. K. D. (2003). Bilan de la première génération des plans de travail déposés par les MRC dans le cadre du Pacte rural, Ministère du Développement Économique et Régional, Direction générale des opérations régionales, Secrétariat à l'innovation rurale.
- LAFONTAINE, Danielle. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition d'une définition pour le concept de capacités de mobilisation*.
- LAFONTAINE, Danielle. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition d'une définition pour le concept de capacités de développement*.
- LAVERGNE, Réal et John, SAXBY. (2001). «*Le développement des capacités : Vision et conséquences*». ACIDI, Direction générale des politiques. Collection de publications hors série sur le développement des capacités. Numéro 3. 12 pages.
- LUSTHAUS, C. et al. (1999). Capacity Development : Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and evaluation. Document préparé pour l'ONU\projet renforcement des capacités du PNUD, Universalia Occasional Paper, no. 35, 21 p.
- MARCEAU, Richard, OTIS, Daniel et SIMARD, Pierre. La planification d'une évaluation de programme, in PARENTEAU, Roland et ÉTHIER, Gérard (éd.). *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, pp. 445-477. (JF 1352 .M266 1992)
- MAYER et al. (2002). *Dictionnaire des termes géographiques contemporains*. Guérin universitaire, Guérin Éditeurs. Montréal. 343 pages.
- MENGIN, Jacqueline (avec la collaboration de Gérard Masson). (1989). «*Guide du développement local et du développement social*.» Collection logiques sociales. Éditions l'Harmattan. Paris. 164 pages.
- MONTALIEU, Thierry. (2001). *Économie du développement*. Bréal. Paris. 255 pages.
- MORGAN, Peter. (1998). «*Capacités et développement des capacités – Quelques stratégies*», Document préparé pour la Direction générale des politiques de l'ACDI. 16 pages.
- MORGAN, Peter. (1999). «*Le suivi du rendement des programmes de développement des capacités : une mise à jour. Quelles leçons tirons-nous ?*» Direction générale des politiques. ACIDI. 38 pages.
- OUELLET, C. (2004). «*Le renforcement des capacités dans un contexte de lutte aux disparités socio-économiques – Comment le mesurer*». Travail réalisé dans le cadre du cours de doctorat (DDR-9005), Séminaire de spécialisation, UQAR, 44 p.
- OUELLET, Claude. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition pour*

une définition du concept de capacités de mobilisation.

- OUELLET, Claude. (2005). Document de travail. Équipe des pactes ruraux. *Proposition pour une définition du concept de capacités de développement.*
- PERROUX, François. (1969). *L'économie au XXe siècle*. Presses universitaires de France. Paris.
- PNUD.(1997). *Renforcement des capacités*. Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance. Bureau de l'élaboration des politiques. Document technique numéro 2. 42 pages.
- QUÉBEC, (2001). Budget 2001-2002, Renseignements supplémentaires sur les mesures du budget, Section 2 - mesures affectant les dépenses, ministère des Finances, p. 12, 36-37.
- QUÉBEC, (2001). Extension à trois MRC des mesures fiscales destinées aux régions ressources, Communiqué du 21 août 2001, ministère des Finances.
- QUÉBEC, (2001). Politique nationale de la ruralité. Ministère du développement économique et régional et de la Recherche
- QUÉBEC, (2001). Sommaire de la Politique nationale de la ruralité. Ministère du développement économique et régional et de la Recherche
- QUÉBEC,(2004). Bilan socio-économique (page web :www.mreg.gouv.qc.ca/ruralite/texte.asp , consulté le 21 avril 2004), Ministère du Développement Économique et Régionale et de la Recherche, Secrétariat à l'innovation rurale.
- ROSSI, P. H. / FREEMAN, H. E. (1993): *Evaluation: a systematic approach*. (3è.edition). Beverly Hills, CA: Sage.
- SCRIVEN, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th Ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- TREMBLAY et al. (2002). *Développement local, économie sociale et démocratie*. Collection Pratiques et politiques sociales et économiques. Les Presses de l'Université du Québec. 3341 pages.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle et Jean-Marc, FONTAN.(1994). *Le développement économique local*. La théorie, les pratiques, les expériences. Université du Québec. Télé-Université. Sainte-Foy. 579 pages.
- VACHON, Bernard. (1993). *Le développement local, Théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement*. Gaëtan Morin Éditeur. Boucherville. 331 pages

8. ANNEXE 1: CANEVAS D'ENTREVUE (ÉTÉ 2004)

Schéma d'entrevue - Été 2004

(Évaluation du dispositif du pacte rural et de ses retombées)

Thème 1 Comment est vécue la politique

1.1 Quel est votre rôle dans la mise en œuvre des Pactes ruraux ?

1.2 Quelle est la petite histoire du PR chez vous ?

(Comment se sont développés les activités autour du PR ?)

1.3 Qu'est-ce que vous attendez de la politique sur la ruralité ?

A court, à moyen et à long terme.

1.4 Dans quelle mesure le Pacte rural a-t-il contribué à explorer de nouvelles pistes pour

Améliorer la viabilité économique et la qualité de vie des municipalités ?

1.4.1 Quelles ont été vos premières réactions face à la venue du PR ?

Et aujourd'hui votre perception est-elle toujours la même ?

1.5 Quel est l'importance du partenariat dans le développement du pacte rural

dans votre milieu ?

1.5.1 Est-ce que le pacte a contribué à développer ou à consolider le partenariat

dans votre milieu ?

1.5.2 Comment est vécu ce partenariat avec les organismes du milieu ?

1.5.3 Est-ce qu'il y a des organismes qui ne participent pas ? Et pourquoi ?

1.5.4 Est-ce que le lien politique et l'action se passe bien ?

Thème 2 Effets de la mise en œuvre en regard des plans de travail et des projets

2.1 Les plans de travail comme résultats du PR

2.1.1 Comment s'est constitué votre plan de travail ?

2.1.2 Comment avez-vous fait connaître votre plan de travail ?

2.1.3 Depuis la dernière année, quelles sont les forces et les faiblesses de votre plan de travail ?

2.1.3.1 Comment se fait la coordination entre les agents ruraux et les agents de développement ?

2.3.1.1 Comment s'effectue la gestion de l'équipe de recherche et de la circulation de l'information ?

2.1.3.2 Comment se fait l'allocation du financement ?

2.1.3.3 Avez-vous rencontré des contraintes administratives et/ou bureaucratique ?

2.1.3.4 Avez-vous rencontré des difficultés pour mobiliser les acteurs ?

(Ex. citoyens, organismes, agences gouvernementales et politiciens)

2.1.3.5 Si aucune allusion aux points suivants (2.1.3.1, 2.1.3.2, 2.1.3.3, 2.1.3.4)

Poser les sous questions.

2.2 Les projets comme résultats du PT

2.2.1 Donnez un exemple d'un projet qui a bien fonctionné ?

2.2.1.1 Où en est rendu ce projet ?

2.2.1.2 Comment expliquez-vous cette réussite ?

2.2.1.2.1 Quels sont les facteurs qui expliquent cette réussite ?

2.2.2 Donnez un exemple d'un projet qui connaît plus de difficultés ?

2.2.1.1 Où en est rendu ce projet ?

2.2.1.2 Comment expliquez-vous ces difficultés ?

2.2.1.2.1 Quels sont les facteurs qui expliquent ces difficultés ?

2.2.3 Donnez un exemple d'un projet qui n'a pas fonctionné ?

2.2.1.1 Où en est rendu ce projet ?

2.2.1.2 Comment expliquez-vous cet échec ?

2.2.1.2.1 Quels sont les facteurs qui expliquent cet échec ?

2.2.4 Donnez un exemple d'un projet qui n'a pas été retenu ?

2.2.4.1 Pourquoi n'a-t-il pas été retenu ?

2.2.5 D'après vous, jusqu'à quel point les projets soutenus dans votre PT

sont-ils susceptibles de donner une impulsion au développement local ?

Thème 3 Sur quoi devrait porter l'évaluation des Pactes ruraux (PT-PR)

3.1 Sur quoi devrait porter l'évaluation des pactes ruraux ? Les PTs, les PRs ou les deux ?

3.2 Comment percevez-vous l'utilité de l'outil informatique mis à votre disposition pour votre plan de travail ?

3.3 Sur quels critères ou facteurs devraient reposer l'évaluation des projets ?

(Ex. nombre d'emplois créés, investissements, retombées économiques, redynamisation...)

3.4 Selon vous, qui est le mieux placé pour collaborer à l'évaluation des PRs ?

Thème 4 Perspectives d'avenir

4.1 Selon vous quel est l'avenir des Pactes ruraux ?

4.2 Est-ce que ce genre d'initiative devrait être renouvelées ?

4.3 Est-ce qu'il y aurait d'autres initiatives plus intéressantes et stimulantes
pour les communautés rurales ?

4.4 Comment voyez-vous votre territoire dans 10-15 ans ?

9. ANNEXE 2 : VARIABLES DU MODÈLE CAUSAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL, DIMENSIONS ET INDICATEURS

Tableaux : Variables du modèle causal du développement rural, dimensions et indicateurs²¹.

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.1 Capital humain							
	1.1.1 Connaissances population active	-le niveau d'instruction moyen de la population active en âge de travailler	X	X		ISQ	
		-la proportion de la population de 15 ans et plus ayant une scolarité inférieure à une 9 ^{ième} année	X			Stat.can	
	1.1.2 Aptitudes population active	-la pyramide d'âge			X	ISQ	
		-l'espérance de vie de la population	X	X		ISQ	
		-l'évolution de la population (1991-2001)	X	X		ISQ	

²¹ Les couleurs dans les tableaux correspondent à celles du modèle causal.

		-le taux d'évolution de la population de la municipalité de 1991 à 1996.	X			Stat.can	
	1.1.3 Santé	2 ou 3 indices synthétiques à déterminer.	X	X		ISQ	
		(ex : autonomie fonctionnelle)					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.2 Capital institutionnel							
	1.2.1 Institutions économiques	-le nombre d'entreprises par secteur					
		-le nombre d'institutions financières					
	1.2.2 Groupes intermédiaires	-la présence ou pas d'une SADC					
		-la présence ou pas d'un CLD					

		-la présence ou pas de la fondation «rue principale»					
		-la présence ou de «villes et villages en santé»					
		-la présence ou pas d'un commissariat industriel					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Echelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.3 Capital social et culturel							
	1.3.1 Capital communautaire	-le nombre d'organismes communautaires dans la MRC					
		-les organismes financés par le conseil municipal.					
		-le nombre d'organismes communautaires dans la municipalité					

	1.3.2 Valeurs sociales communes	-le % de votes du parti vainqueur de 1990 à 2004. au fédéral, provincial et au municipal					
	1.3.3 Engagement des citoyens	-le % de participation aux élections municipales					
		-le % d'élus par acclamation					
		-le % de participation aux élections scolaires					
	1.3.4 Capital culturel	À définir					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Echelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.4 Capital financier et économique							
	1.4.1 Ressources financières	-les adultes prestataires de l'assistance emploi, selon le niveau scolaire et le sexe		X		ISQ	
		-le rapport de		X		ISQ	

		dépendance économique, sexe réuni					
		-les revenus médians de l'ensemble de familles selon le type de famille ou le revenu moyen des ménages		X		ISQ Stat.can	
		-les transferts gouvernementaux.		X		ISQ	
		-le taux de chômage	X			Stat.can	
		-le rapport entre l'emploi et la population de 15 ans et plus	X			Stat.can	
		-la proportion du revenu des ménages provenant de paiements de transfert	X			Stat.can	
		-la proportion de la population à faible revenu	X			Stat.can	
	1.4.2 Ressources économiques	À définir					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Echelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.5 Capital physique							
	1.5.1 bâti	-le nombre d'unités d'évaluation par type d'immeubles résidentiels		X		ISQ	
		-la valeur imposable moyenne uniformisée par type d'immeuble résidentiel		X		ISQ	
	1.5.2 équipements techniques	-la répartition (par secteur économique) de l'évaluation foncière uniformisée selon l'utilisation des immeubles.		X		ISQ	
		-le nombre de permis émis par secteur					
		-le nombre de permis émis par MRC					
		-la valeur des permis					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimension et sous-dimensions	Indicateurs	Echelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalité	MRC	Région		
1.6 Capital naturel							
	1.6.1 Terre	l'utilisation des sols. Evaluation foncière par MRC et par municipalité (à déterminer).					

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
2. 1 Capacités de mobilisation	2.1.1 Capacité des acteurs locaux à stimuler la participation civique	Nombre d'OSBL dans la communauté (Ratio)	X			<ul style="list-style-type: none"> • Plan de travail • Rapports d'activités du pacte • Municipalités 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue • Données secondaires
		Nombre de membres dans les organisations (Nb)	X				
		Présence d'un processus de valorisation des bénévoles (oui/non)	X				

		Taux de participation à l'élection municipale (%)	X				
2.1.2 Capacité à faire naître une volonté commune d'intervenir		Nombre d'organismes appuyant le plan développement par résolution (Nb)	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Comité de suivi du pacte • CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue
		Participation du milieu des affaires (oui/non)	X	X			
		Nombre de sessions pour les leaders portant sur le développement (Nb)	X	X			
		Nombre d'organisations impliquées dans la mise en oeuvre (Nb)	X	X			
2.1.3 Capacité des acteurs locaux à soutenir les organisations territoriales de développement existantes et à en faire naître dans les autres milieux		Présence d'une organisation territoriale de développement (oui/non)	X			<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Municipalités 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue
		Reconnaissance de l'organisation territoriale de développement par le conseil municipal (oui/non)	X				
2.1.4 Capacité des acteurs locaux à stimuler		Usage d'Internet à des fins de développement (oui/non)	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Plan de 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue

	l'esprit d'entreprise et d'entraide des membres de la collectivité	Régularité des parutions dans les médias communautaires locaux (oui/non)	X	X		développement <ul style="list-style-type: none"> • MRC • Municipalités • Organismes du milieu 	• Données secondaires
		Présence d'un réseau des acteurs socio-économiques à l'échelle locale (oui/non)	X	X			
		Nombre d'événements sociaux, sportifs et culturels locaux (Nb)	X	X			
		Nombre de bénévoles impliqués dans les OSBL du territoire (Nb)	X	X			

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
2.2 Engagement citoyen-e-s	2.2.1 Information	Mécanismes de transmissions de l'information utilisés		X		• MRC	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuel d'activité • Entrevues • Bulletins d'information et compte-rendus des rencontres
		Nombre de participants ou de personnes rejointes		X			
		Fréquence d'utilisation des mécanismes d'information		X			
	2.2.2 Consultation	Mécanismes de consultation utilisés		X		• MRC	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuel d'activité • Entrevues • Compte-rendus (p.v) des rencontres
		Nombre de participants		X			
		Fréquence des mécanismes de consultation		X			
	2.2.3 Concertation	Mécanismes de concertation		X		• MRC	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuel d'activité • Entrevues • Compte-rendus (p.v. des rencontres)
		Nombre de participants		X			
		Fréquence des mécanismes de concertations		X			
	2.2.4 Participation à la prise de	Mécanismes de participation décisionnelle utilisés		X		• MRC	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuel d'activité

	décisions	Nombre de participants		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues • Compte-rendus (p.v) des rencontres
		Fréquence des mécanismes de participation à la décision		X		

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
2.3 Gouvernance locale	2.3.1 Mise en coordination des ressources	<p>Nombre de ressources professionnelles existantes et mobilisées dans le milieu.</p> <p>Nombre des projets financés et réussis dans le milieu.</p> <p>Nombre d'organismes existant et mobilisés dans le milieu venant en aide à la création d'entreprise, au montage des projets, etc.</p> <p>Nombre de ressources académiques et de formation existantes, mobilisées dans le milieu</p>		X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport activité de la MRC • Rapport annuel CLD • Entrevues 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données déjà existante • Entrevues terrain également pour compléter informations manquantes

	2.3.2 Coopération territoriale	Nombre de projets lancés, financés et mobilisés en coopération inter-municipalités.		X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport activité de la MRC • Rapport annuel CLD • Entrevues 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données déjà existante • Entrevues terrain également pour compléter informations manquantes
		Nature des liens (affaire, culturel, amitiés, etc.) existants entre les collectivités territoriales d'un milieu.		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues
	2.3.3 Réseaux	Nombre des réseaux formels et informels existants dans le milieu (principaux réseaux facilement repérables)		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues • Rapport annuel de la MRC 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues • Voir dans base de données (si information existe)
		Types d'organismes par réseau (associatif, privé, public)		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues
		Liens avec des réseaux (hors MRC)		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues
	2.3.4 Partenariat	Proportion des projets en partenariat lancés et réussis		X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport activités MRC • Rapport du CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données déjà existante
		Sources et modalités de financement des projets dans le milieu		X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport activités MRC • Rapport du CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données déjà existante

	2.3.5 Confiance mutuelle	Degré de confiance envers les organismes de développement local		X		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues été 2004 • Entrevues 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues 2006
		Degré de confiance envers un programme public de développement		X			
		Procédure de gestion des conflits et traitement des dossiers en conflit,					
		Procédure de coordination des opérations autour du pacte.		X			

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
2.4 Actions innovantes et projets	2.4.1 Diversification économique	Indicateurs économiques (emploi, revenu, consommation) suite au projet novateur		X	X	• Analyse des projets réalisés	• Bases de données déjà existante
	2.4.2 Interactions entre le global et local	Liens de coopérations et partenariats créés entre local et global suite au projet novateur en fonction du plan de travail et des objectifs de la politique de la MRC.		X	X	• Analyse des projets réalisés	• Bases de données déjà existante
	2.4.3 Développement de nouvelles synergies	Projets novateurs assembleurs des municipalités autour d'une initiative culturelle, sociale, environnementale, économique		X	X	• Analyse des projets réalisés	• Bases de données déjà existante

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
3.1 Capacités de développement	3.1.1 Capacité des acteurs locaux à favoriser l'engagement de tous	Présence d'un processus de consultation (oui/non)		X		<ul style="list-style-type: none"> • Plan de travail • Rapport d'activité du pacte • Comité de suivi du pacte 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue
		Nombre d'organismes impliqués (Nb)		X			
		Création d'un réseau entre les divers acteurs (oui/non)		X			
	3.1.2 Capacité des acteurs locaux à élargir le niveau de compréhension de l'environnement	Nombre d'activités de formation (Nb)	X		X	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Comité de suivi du pacte • CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue
		Nombre de participants aux activités de formation	X		X		
		Présence d'un processus de cueillette, d'analyse et de diffusion de l'information (oui/non)			X		
		Nombre de consultations auprès d'experts (Nb)			X		

		Implication active des institutions d'enseignement post-secondaire (oui/non)					
3.1.3	Capacité des acteurs locaux à mettre en place une organisation territoriale de développement représentative	Présence d'un comité local de développement (oui/non)	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Comité de suivi du pacte 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Données secondaires
		Reconnaissance officielle du comité local par le conseil municipal (oui/non)	X	X			
3.1.4	Capacités des acteurs locaux à favoriser l'innovation	À définir					
3.1.5	Capacité des acteurs locaux à élaborer un plan de développement local	Réalisation d'un inventaire des ressources (oui/non)	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'activité du pacte • Plan de dév. • Comité de suivi du pacte • CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu
		Élaboration d'un plan de développement (oui/non)	X	X			
		Nombre de personnes impliquées dans la prise de décision (Nb)	X	X			
		Identification d'objectifs et de priorités ciblées	X	X			

	3.1.6	Présence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation des activités.		X		<ul style="list-style-type: none"> • Plan de travail • Rapport d'activité du pacte • Comité de suivi du pacte • CLD 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de contenu • Entrevue
	Capacité des acteurs locaux à évaluer les résultats et faire des correctifs	Établissement d'un processus d'identification des priorités et des stratégies		X			

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
3.2. Actions et dynamiques de développement							

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Région		
4. Communauté territoriales durables							

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Canada	Québec	Région		
5. Environnement économique		PIB	X	X		• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Prix à la consommation	X	X			
		Investissements publics et privés	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Expéditions manufacturières	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Taux d'emploi	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Taux de chômage	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Taux démographique	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Dépenses en consommation	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ
		Perspectives démographiques	X	X	X	• SC • ISQ	• SC • ISQ

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données
			Les Amériques	Le Monde		
Environnement économique (suite)		Zléa (indicateurs qui pourraient avoir un effet indirect ou direct sur la paysage socio-économique des régions québécoises et canadiennes, exemple : impacts sur les échanges commerciaux du Canada, du Québec)	X			<ul style="list-style-type: none"> • Site ZLÉA • SC • Site ALÉNA
		ALÉNA (indicateurs qui pourraient avoir un effet indirect ou direct sur la paysage socio-économique des régions québécoises et canadiennes par exemple: variation du volume des échanges commerciaux du Québec avec les autres pays de l'ALÉNA, question du bois d'oeuvre, etc.)	X			
		Monde (quelques indicateurs socio-économique sur l'état du monde. Va nous permettre d'avoir une idée plus générale sur le climat international dans lequel a évolué le pacte rural).		X		

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Québec	Canada	Les Amériques et le monde		
6. Environnement Politique	6.1.1 La stratégie de développement économique des régions ressources	Premiers effets sur l'économie des régions	X			• MDEIE QC	• Contact personne ressource
	6.1.2 La loi 34	Intérêt manifeste à l'égard de cette loi	X			• Acteurs de la MRC	• Entrevue 2006
		Premières réalisations au profit de la région (par exemple : question de représentativité démocratique au niveau de la CRÉ (société civile, CRÉ, Privé)	X			• CRÉ	• Entrevue 2006
	6.1.3 Le rapport Coulombe et loi 71	Objectifs du rapport et de la loi (par exemple : est-ce qu'il y a dans la loi un élément qui peut freiner le développement rural?)	X			• MRNQ	• Site MRN
	6.1.4 Le projet de loi 57 sur l'aide sociale aux personnes et aux familles	Effets ressentis du projet de loi sur les collectivités rurales	X			• Entrevues 2006	• Contact personne ministère solidarité sociale

	6.1.5 La politique de l'eau et des bassins versants	Effets ressentis de la politique sur le cadre de vie en milieu rural	X			<ul style="list-style-type: none"> • Entrevue 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagiste de MRC
	6.1.6 La politique énergétique	Retombées de la politique en milieu rural	X			<ul style="list-style-type: none"> • Ministère industrie énergie 	<ul style="list-style-type: none"> • Contact personne
	6.1.7 Le programme de paiement de transfert	Impacts de la taxe fédérale d'essence sur les collectivités rurales	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Ministère finances du Québec et du Canada • ISQ • SC 	<ul style="list-style-type: none"> • Sites web • Contact personne ressource • ISQ • SC
		Montants des transferts pour les régions sur une période allant de 1997-2005	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Ministère finances du Québec et du Canada 	<ul style="list-style-type: none"> • Site web • ISQ • SC
	6.1.8 Soutien au développement agricole et rural	Montant des transferts de fonds avant le pacte et après le pacte	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • Ministère finances du Québec et du Canada • ISQ • SC 	<ul style="list-style-type: none"> • Site web • Contact personnes ressources aux ministères
	6.1.9 Soutien à l'éducation	Bourse millénaire et effet sur la scolarisation des ruraux	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • MEQ 	<ul style="list-style-type: none"> • Site web • Personne ressource
		Soutien au régime de garderie du Québec et impacts probable sur la qualité de vie en milieu rural	X	X		<ul style="list-style-type: none"> • MSSEF du Québec • Entrevue 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Site web • Personne ressource • Entrevue MRC et CRÉ

	6.1.10 Politique commerciale du Canada.	Degré de crédibilité du Canada sur le marché du commerce international		X		<ul style="list-style-type: none"> • OMC • MAÉCI 	<ul style="list-style-type: none"> • Site web
	6.1.11 Ententes commerciales	Respect des ententes : bois d'œuvre, libre échange, etc.			X	<ul style="list-style-type: none"> • OMC • ALÉNA • ZLÉA 	<ul style="list-style-type: none"> • Sites web

Variables Théoriques <i>Équipe Pacte, 2005</i>	Dimensions et sous-dimensions	Indicateurs	Échelles territoriales des données			Sources des données	Instruments de collecte
			Municipalités	MRC	Régions		
7. Environnement conjoncturel et aléatoire		Impact de flambée prix du pétrole sur le rural			X	• ISQ • SC	• Site web
		La montée de l'économie chinoise et ses effets probables sur les régions			X		
		Effets des inondations sur l'industrie du bois de Canada			X	• ISQ • SC	• Site web
		Impacts de la Vache Folle			X	• ISQ • SC	• Site web
		Impacts des feux de forêt			X	• ISC • SC	• Site web