



Outil d'accompagnement des plans de développement locaux

À l'intention des municipalités locales

Automne 2021

Une réalisation de la MRC de Kamouraska



La méthodologie proposée dans ce guide demeure une suggestion parmi d'autres. Dans cette optique, chaque municipalité réalise son plan de développement selon ses besoins, ses ressources et ses objectifs.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	p. 4
1. <u>Tour d'horizon des différents concepts</u>	p. 5
1.1 Le Fonds Régions et Ruralité (FRR), c'est quoi?	p. 5
1.2 Qu'est-ce qu'une approche de développement local?	p. 5
1.3 Pourquoi faire un plan de développement local?	p. 5
1.4 Les objectifs d'un plan de développement	p. 6
1.5 Les planifications à considérer dans l'élaboration d'un plan de développement	p. 6
2. <u>La démarche de réalisation d'un plan de développement local</u>	p. 6
2.1 Préambule	p. 6
2.2 Les principes de base	p. 7
2.3 Processus de réalisation	p. 7
2.4 Schéma récapitulatif pour la réalisation des plans de développement locaux	p. 12
Annexe	
Priorités de la <i>Politique de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie</i>	p. 13

MISE EN CONTEXTE

Les compétences des municipalités concernent plusieurs secteurs d'activités tout en évoluant dans le temps selon différentes réformes et nouvelles lois. Elles interviennent dans des domaines variés en matière d'urbanisme, de zonage, d'aménagement et de développement économique. Selon la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), « [...] toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :

1. la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;
2. le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III ;
3. la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ;
4. l'environnement ;
5. la salubrité ;
6. les nuisances ;
7. la sécurité ;
8. le transport. »¹

Depuis 2010, toutes les municipalités du Kamouraska détiennent un plan de développement local (PDL) afin de planifier leur développement en fonction de leurs compétences locales et en cohérence avec les priorités identifiées dans les différentes planifications sectorielles du territoire, notamment le Schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Kamouraska.

La démarche d'élaboration d'un PDL est très importante, car elle permet la création d'une dynamique collective et renforce la démocratie participative. C'est pourquoi la MRC de Kamouraska met à jour ce document,² simple et rempli d'informations pertinentes, pour outiller les municipalités dans la réalisation de ce processus. Il n'est aucunement obligatoire de suivre les étapes telles que présentées, chaque municipalité est invitée à choisir sa propre méthodologie selon sa réalité, ses besoins et ses ressources.

Dans ce document, l'emploi du masculin pour désigner des personnes n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.

¹ Loi sur les compétences municipales, Publications Québec, 30 juin 2021
<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/C-47.1?&digest>

² La première version de ce document a été réalisée en 2009 par la MRC de Kamouraska, la SADC du Kamouraska et le CLD du Kamouraska, puis révisée en 2016.

1. TOUR D’HORIZON DES DIFFÉRENTS CONCEPTS

1.1 Le Fonds Régions et Ruralité (FRR), c’est quoi?

Le Fonds régions et ruralité, volet 2, *Soutien à la compétence de développement local et régional* (FRR) est un programme mis en place par le gouvernement du Québec le 1^{er} avril 2020. Le ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH) délègue ainsi à la MRC de Kamouraska la gestion de ce fonds se terminant le 31 mars 2025. Dans le cadre de ce programme, la MRC dispose principalement d’une *Politique de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie*. Les municipalités locales sont également liées à cette entente ministérielle dans laquelle la MRC se dote d’un plan de travail et initie des actions en matière de développement territorial. À titre de signataires du FRR, les municipalités s’engagent à mettre en place des actions inscrites à leur plan de développement local afin de bénéficier des aides financières disponibles (voir les priorités du FRR en annexe).

1.2 Qu’est-ce qu’une approche de développement local?

Rôle de la municipalité dans la réalisation et la mise en œuvre de son plan de développement :

Les conseils municipaux sont les leaders locaux. Ils ont entre autres, comme mandat d’assumer le leadership du développement socioéconomique de leur localité. Il revient au maire et aux conseillers d’insuffler un vent de dynamisme dans leur communauté et de mettre en place les moyens de faire émerger des projets de développement. Les conseils municipaux sont responsables de leur plan de développement : ils l’élaborent, l’adoptent, assurent sa mise en œuvre et sa mise à jour tout en identifiant annuellement les priorités de travail.

Fondée sur une prise en charge par les gens du milieu, l’approche de développement local est un processus « participatif de planification et d’intervention visant à concrétiser une vision à long terme de l’ensemble des activités de développement économique, social et environnemental d’un territoire et de la collectivité qui l’habite »³. C’est en misant sur les possibilités, les ressources, les compétences et les entreprises locales que les acteurs du milieu participent au développement socioéconomique de leur municipalité.

1.3 Pourquoi faire un plan de développement local?

Pour **faire le point** sur la situation du développement de notre collectivité (ex. : trouver des cibles de développement);

Pour **faire des choix** par rapport à notre développement (ex. : organiser le développement);

Pour **orienter** l’utilisation des ressources rares (ex. : argent, bénévolat, etc.) vers des cibles optimales de développement;

Pour **mobiliser les citoyens** autour d’objectifs clairs de développement;

Pour **mieux convaincre** les intervenants externes de la pertinence de notre développement;

Pour se doter d’un **plan d’action** afin d’atteindre la **vision souhaitée des citoyens**.

³ Site Internet MAMH <https://www.mamh.gouv.qc.ca/municipalite-durable/lab-c-dune-demarche/>

1.4 Les objectifs d'un plan de développement

1. Se donner des outils de réflexion en tant que conseil municipal;
2. Faciliter l'implication de la communauté;
3. Mettre en branle des projets de développement structurants (stratégie d'actions);
4. Orienter les investissements désirés vers notre municipalité selon les champs d'intervention et les priorités identifiées.

1.5 Les planifications à considérer dans l'élaboration d'un plan de développement

Tel que mentionné dans la mise en contexte, il est essentiel de s'arrimer aux différentes planifications territoriales sectorielles afin d'agir en cohérence et en complémentarité avec son territoire. D'autre part, les municipalités doivent aussi tenir compte de leurs propres planifications telles que les politiques familles et aînés. La majorité des municipalités du Kamouraska ont une politique familiale municipale et sont également reconnues Municipalités Amie des Aînés. Dans ce contexte, il peut s'avérer efficace et mobilisateur d'arrimer la mise à jour d'outils de développement locaux. Afin de maximiser le travail des ressources et de faciliter la mobilisation des citoyens, lorsque c'est possible, il est conseillé de réaliser la politique familiale et/ou aînée au moment de la révision du PDL. Cette démarche commune évite de consulter à outrance les citoyens et permet aux ressources du milieu de faire une mise au point et une planification sur l'ensemble des sphères d'interventions. Toutefois, il faut respecter les critères des différents ministères lorsqu'il y a une subvention attribuée à la mise à jour d'une politique familiale ou d'une démarche MADA (ex. : plans d'action distincts demandés).

2. LA DÉMARCHE DE RÉALISATION D'UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Voici un cheminement proposé pour la réalisation du PDL.

2.1 Préambule

Un PDL constitue avant tout un outil de travail indispensable dans la gestion collective du développement, peu importe la diversité de son contenu qui présentera une « saveur locale ». Rappelons qu'il n'y a pas de recette universelle quant à la démarche à suivre, y compris quand vient le temps de se doter d'une *vision stratégique*.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) suggère d'ailleurs de débiter l'exercice du PDL à partir des quatre questions suivantes pour définir une vision stratégique.

- Où en sommes-nous présentement?
- Où allons-nous?
- Où voulons-nous aller?
- Comment nous y prendre?

Aussi, pour être cohérent et s'arrimer aux enjeux du territoire, le PDL doit prendre en considération les différentes planifications du milieu (par exemple : le Plan de développement de la zone agricole, la Politique Culturelle, le plan d'action du Parc régional du Haut-Pays de Kamouraska, etc.). Rappelons que ces enjeux sont considérés dans les priorités ciblées dans le cadre de la *Politique de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie* du FRR, volet 2.

2.2 Les principes de base

- On **ne peut pas tout mettre** dans un plan de développement dans la mesure où il faut s'assurer que les éléments issus de la réflexion stratégique peuvent se traduire dans l'action en fonction des compétences exercées par les municipalités locales;
- On doit **avoir un bon sens de l'écoute** et être capable de traduire les réflexions en moyens d'action;
- Il faut faire preuve de **réalisme**, car les demandes sont nombreuses et les ressources limitées (la stratégie des *petits pas* est souvent gage de réussite);
- Il faut établir un **échancier clair** et bien campé dans le temps (les gens aiment savoir quand ça commence et quand ça se termine);
- Il faut témoigner d'un **certain opportunisme**, car le développement n'est pas une chose statique;
- Il faut avoir à l'esprit **qu'on devra évaluer la démarche** dans un horizon de moyen terme (un bilan à mi-parcours et à la fin);
- Il faut des **outils de contrôle et d'évaluation** (le livrable...comment peut-on l'évaluer? Temps, argent, ce que ça apporte à la communauté ou à un groupe cible, etc.);
- Enfin, la **cohérence de l'ensemble du plan de développement** est essentielle. Les objectifs et les actions mis en place doivent être logiques et le projet ne doit pas être une collection d'actions, sans lien les unes avec les autres.

2.3 Processus de réalisation

Certaines tâches à l'intérieur des étapes peuvent être menées en même temps ou dans un ordre différent. Tout peut s'adapter selon la réalité de chaque milieu.

1) Décision réaliser un plan de développement

Lorsque la municipalité prend la décision de réaliser un plan de développement, elle procède tout d'abord à un bilan de son précédent PDL afin d'avoir un premier portrait de la situation. Elle peut se renseigner sur les possibilités d'obtenir du financement dans le cadre du FRR volet 2, *Soutien à la compétence de développement local et régional - Politique de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie*. La municipalité informe également sa population qu'elle entame une démarche de réalisation d'un PDL (par le biais de différents moyens de communication. Ex. : journal municipal, séance du conseil, site Internet, Facebook, etc.).

Ensuite, la municipalité peut mandater une ressource professionnelle ponctuelle pour supporter la réalisation de son plan de développement. Ce mandat peut aussi être confié à une ressource de la municipalité. La personne mandatée à la coordination de la réalisation du PDL prépare l'échancier de travail, réalise ou complète le bilan du dernier plan, dresse le portrait global de la municipalité, organise les consultations publiques et compile les données. Elle veille à la réalisation complète des étapes de travail.

2) Mise en place d'un comité de coordination

La municipalité met sur pied un comité de coordination pour la réalisation des différentes étapes du plan de développement. On recommande entre 4 à 6 personnes pour son bon fonctionnement. Le maire ou un représentant élu de la municipalité, de même que le président du comité de développement (s'il y a lieu) sont membres de ce comité. Il peut également être intéressant d'inviter un citoyen ou un membre

d'un autre comité local à participer aux rencontres du comité de coordination. La personne à la coordination du projet assure le suivi des rencontres.

3) **Élaboration d'un portrait global**

Avec son comité de coordination, le coordonnateur élabore l'état des lieux du territoire avec ses forces et faiblesses et réfléchit aux menaces et opportunités du milieu. Cette étape se fait à partir de données quantitatives et qualitatives provenant de différentes sources (ex. : MRC, Statistique Canada, Institut de la Statistique du Québec, etc.) couvrant les secteurs de l'économie, du développement social ou encore de l'environnement. Il ressort également des consultations publiques (en grands groupes ou en petits groupes ciblés) des données qualitatives importantes permettant d'identifier le maximum de forces et de faiblesses du territoire et ainsi mesurer des données qualitatives. À cette étape, le ressenti général de la population est tout aussi important que les constats quantitatifs tels que la baisse démographique et le taux d'activité.

Voici quelques éléments non exhaustifs que l'on retrouve dans le portrait d'un PDL. Chacune des municipalités effectue ses recherches selon les caractéristiques de son milieu. Les données qualitatives et quantitatives varient selon le positionnement géographique et économique du milieu.

Volet social	Volet économique	Volet environnement
Population et démographie Logement Formation Emploi Santé Éducation Équipements et infrastructures Loisirs Culture Participation citoyenne	Marché du travail Secteurs d'activité Types et tailles d'entreprises	Situation géographique et milieu physique Ressources naturelles et habitats Paysages Patrimoine Matières résiduelles Énergie Infrastructures et transport

En résumé, le PDL est issu de ces trois principaux volets. La couleur locale provient du fait qu'un volet peut prendre davantage d'importance sur les autres. Le PDL est une planification globale de l'ensemble des secteurs de la municipalité entourant le cadre de vie, le niveau de vie et le milieu de vie.

Exemples de questions à poser pour recueillir la perception de la population à l'égard de son milieu de vie

(Diagnostic : forces, faiblesses, menaces et opportunités) :

- Pourquoi j'habite dans cette municipalité? Qu'est-ce qui m'en ferait déménager?
- Qu'est-ce qui va bien?
- Quels sont les atouts de la communauté et les réalisations intéressantes?
- Quelles sont les réalisations dont je suis le plus fier?
- Qu'est-ce qui me motive à rester dans cette communauté?
- Qu'est-ce qui va mal et comment y remédier?
- Quels sont les points faibles? Qu'est-ce qui pourrait m'inciter à déménager ailleurs?
- Quels sont les exemples où l'on a raté une belle occasion de réaliser un projet stimulant pour le milieu, le cadre et le niveau de vie et pourquoi?

- Quelles sont les occasions à saisir?
- Quels sont les atouts sur le plan humain (ex. : évolution démographique, conditions socioéconomiques, dynamisme social), politique (ex. : sensibilisation de l'opinion publique, politiques du gouvernement en place), physique (ex. : capital naturel et culturel, territoire agricole fertile, sites naturels exceptionnels, espaces forestiers, etc.)?

Ou encore...

- Au cours des cinq dernières années, qu'est-ce qui a été le plus marquant dans la communauté? (vieillesse de la population, fermetures d'entreprises et pertes d'emplois, départ des jeunes travailleurs, mobilisation de la communauté autour d'un projet, venue de X nouvelles familles, etc.)
- Au cours des cinq dernières années, votre communauté a-t-elle travaillé à des projets pouvant améliorer la qualité de vie des citoyens? (politique familiale, incitatifs à l'établissement, projet d'eau potable, relance d'entreprises, sauvegarde d'un commerce/service, comité d'accueil des nouveaux arrivants, etc.)
- Outre les moyens financiers disponibles, y a-t-il d'autres freins/obstacles à la réalisation d'un projet jugé important pour votre communauté?
- Le comité de développement local a-t-il les moyens de ses ambitions? (temps, ressources, appui des élus, expertise, etc.)

Cette étape est cruciale, car elle sert de base de travail pour la consultation de l'ensemble de la population. L'idée est d'arriver, au moment de consulter, avec un éventail de thèmes de réflexion. Ces questions peuvent être posées aux membres de différents organismes, du comité de développement et aux élus municipaux lors de petites rencontres de groupes.

Attention de présenter ces éléments comme une base de réflexion collective et non pas comme des idées déjà décidées.

4) Planification d'un moment de réflexion et d'échange avec la population

La municipalité invite la population à définir les axes de développement prioritaires et des moyens à mettre en œuvre. Lors de cette journée, il est conseillé d'inviter des intervenants de la MRC de Kamouraska tels que les conseillers en développement, en entrepreneuriat ou encore ceux associés au Parc régional du Haut-Pays de Kamouraska, pour bénéficier de leurs connaissances du territoire et surtout des actions mises en place dans les autres municipalités du Kamouraska. D'autres intervenants provenant des secteurs de la santé, du développement économique, communautaire, de l'environnement ou des loisirs sont aussi à considérer lors des invitations. Ce moment de réflexion et d'échange avec la population peut prendre différentes formes. Il peut s'agir de le planifier soit en personne au moment convenu, soit par sondage en ligne ou encore par correspondance ou avec l'aide de petits groupes de discussion. Les moyens sont nombreux. Libre à chaque comité de coordination d'user de créativité et de choisir la méthode qui semble la meilleure pour leur milieu.

5) Rédaction d'un plan d'action

La ressource professionnelle à la coordination traite les informations recueillies lors de la consultation et les transpose à l'intérieur d'un plan d'action. Ce travail est par la suite validé auprès du comité de coordination. Le plan de développement comprend le portrait (état de situation), la vision, les axes prioritaires, les moyens et l'échéancier de réalisation.

Contenu du plan :

Chaque PDL détient son « *identité propre* » en fonction de l'originalité et des opportunités de développement de chaque communauté, tout en s'alignant autant que possible aux priorités identifiées dans les différentes planifications du territoire.

Tout PDL devrait minimalement contenir les éléments suivants :

- Une introduction, un message de personnes signifiantes (ex. : maire, président du comité, etc.) ainsi que la « portée du plan ».
- Une « **vision** » et des objectifs, un **portrait du territoire visé** (ex. : population, revenu, emplois dans le milieu, cadre territorial, éléments marquants, etc.). Une bonne lecture de ces paramètres facilitera grandement le travail par la suite.
- Des schémas, des cartes et des photographies peuvent également accompagner le PDL en y apportant des informations additionnelles, éléments de comparaison, illustrations de problématiques et de solutions apportées.
- Un plan d'action cohérent avec les besoins des citoyens et des organismes, avec le portrait et le diagnostic établi.

Pour une mise en œuvre réussie :

- Avoir de moins grosses équipes, mais des gens réellement intéressés et engagés dans une action;
- S'assurer que l'action ou le projet à mettre de l'avant reçoit l'assentiment du plus grand nombre possible;
- Évaluer, si possible, le besoin de faire appel à des ressources externes pour gagner du temps et déployer/diriger les efforts de la communauté au bon endroit.

Enfin, comme il peut y avoir des changements de ressources pendant la mise en œuvre du PDL, il est préférable d'établir une bonne méthode pour assurer un bon suivi des actions. Dans l'énoncé des projets retenus, **il faut faire ressortir les conditions gagnantes**. Cela facilitera le travail de suivi des élus municipaux et de l'équipe administrative de la municipalité :

- Qui sont **les porteurs du dossier?**
- Quelles sont **les ressources associées?**
- Quels sont **les moyens mis en œuvre** à la réalisation?
- Quel est **l'échéancier de réalisation?**
- Quels sont **les impacts** sur la communauté ou le groupe visé?

6) Validation du plan d'action

La municipalité soumet à la population l'ébauche du plan d'action pour une validation finale. Cette consultation peut prendre différentes formes : assemblée publique, article dans le journal local, consultation Internet et réseaux sociaux, etc.

La communication de ces informations est essentielle pour que la population soit partie prenante du projet et pour qu'elle soit assurée que les idées et les priorités émises sont écoutées.

7) Lancement du plan de développement local

Après avoir été adopté par la municipalité, il est fortement conseillé de procéder à un lancement officiel du PDL. Le plan pourra ensuite être diffusé dans le journal municipal, sur le site Internet ou par tout autre moyen jugé pertinent (ex. document synthèse remis à la population). Le lancement peut prendre différente forme, lors d'une séance de conseil ou d'une activité prévue au calendrier avec la population. Chaque municipalité détermine la façon de procéder au lancement et d'en aviser ses citoyens, particulièrement les gens qui ont participé aux consultations.

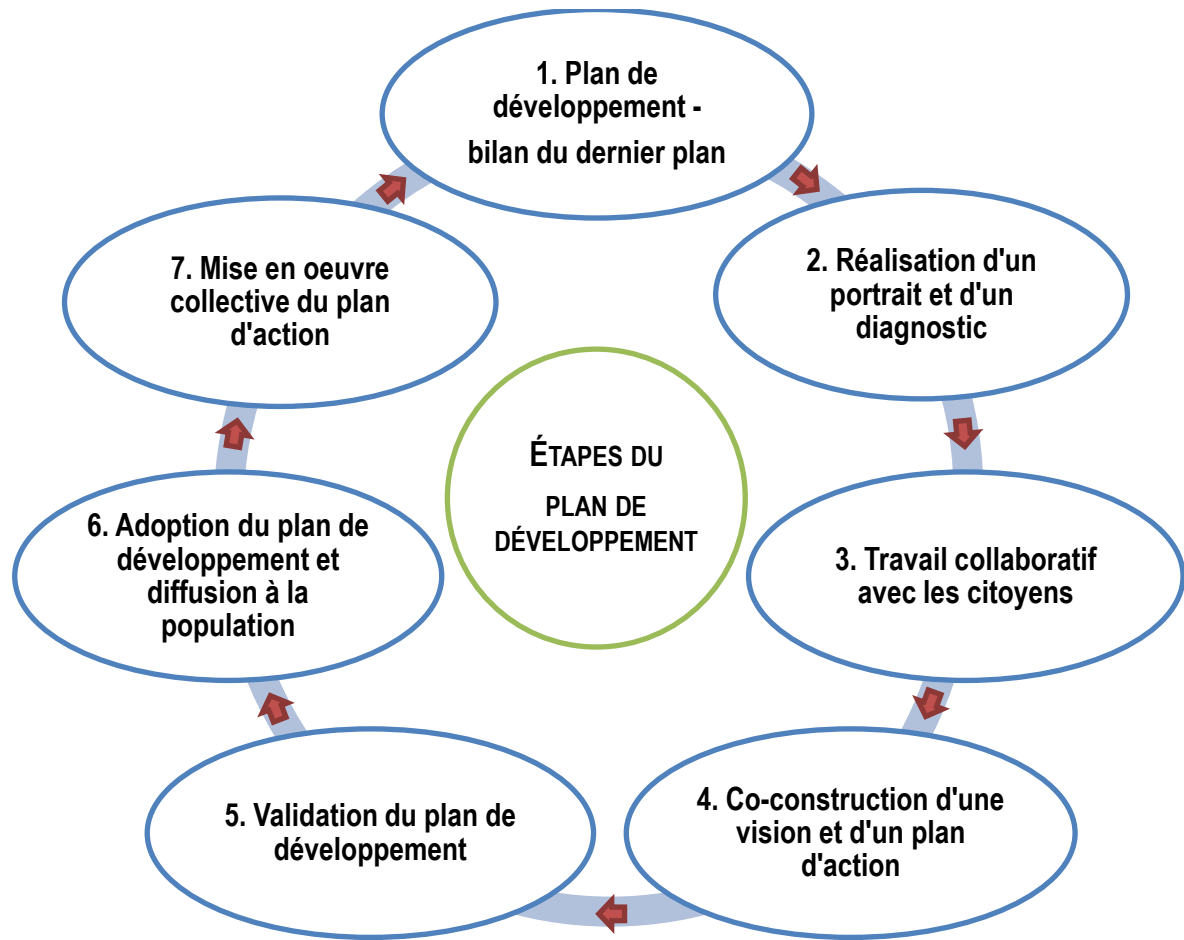
8) Réalisation et suivi du plan de développement local

La municipalité est chargée du suivi du PDL, c'est en quelque sorte son calendrier de travail pour les quelques années à venir suivant son adoption (ex. : 5 ou 10 ans). Plus précisément, la municipalité doit déterminer ses priorités annuelles issues du plan d'action et en faire part aux organismes ou autres partenaires impliqués. Chaque milieu détermine la meilleure façon d'assurer le suivi et d'en faire une réelle planification de travail. La méthode varie aussi selon les ressources disponibles (humaines et financières).

Suivi et évaluation du projet

Un suivi organisé à l'égard du PDL peut avoir un effet rassembleur et permet à la municipalité et aux organismes impliqués de concentrer les ressources humaines, matérielles et financières dans les projets identifiés. Il est suggéré annuellement ou à mi-parcours que la municipalité réalise un bilan afin d'informer sa population des actions réalisées. Les citoyens se sentent davantage interpellés par la vie économique et communautaire de leur milieu s'ils sont informés de l'avancement des dossiers. De plus, une planification annuelle des priorités de travail, toujours issues du plan de développement, devra être adoptée et déposée auprès des organismes impliqués. Cet exercice permettra à la municipalité de prévoir les budgets nécessaires à la réalisation des projets.

2.4 Schéma récapitulatif pour la réalisation des plans de développement locaux



Pour plus d'informations : servicedeveloppement@mrckamouraska.com

Annexe - Priorité de la Politique de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie

Priorités issues de la Politique *de soutien aux projets structurants pour améliorer les milieux de vie* du Fonds Régions et Ruralité, volet 2 de la MRC de Kamouraska

1. Soutenir les projets structurants et créateurs d'emplois et les entreprises innovantes;
2. Promouvoir le territoire, favoriser la rétention des individus et assurer l'attractivité des nouveaux arrivants, y compris les personnes immigrantes;
3. Soutenir le développement social et communautaire;
4. Créer un impact positif sur la démographie, notamment auprès des jeunes et des aînés;
5. Maintenir et développer le dynamisme bioalimentaire, notamment par la transformation et la valorisation des produits agroalimentaires;
6. Participer au maintien et au développement des services de proximité;
7. Favoriser la protection de l'environnement et de la biodiversité dans le contexte de changement climatique;
8. Encourager le maintien et le développement des infrastructures de sports et de loisirs;
9. Soutenir le développement et la mise en valeur de la culture, du patrimoine et des paysages;
10. Agir au développement du secteur forestier, incluant les produits forestiers non ligneux et les usages récréatifs;
11. Contribuer au développement touristique du territoire;
12. Accroître les compétences des acteurs du milieu.

* Ces priorités sont sujettes à changement.