

## La gouvernance partenariale: un facteur déterminant du développement des communautés rurales

Bruno Jean et Luc Bisson  
Département de développement régional et territorial  
Université du Québec à Rimouski  
300 Allée des Ursulines  
Rimouski, Québec  
Canada, G5L 3A1

Pendant longtemps, des politiques de développement régional ont été mises en œuvre pour permettre aux régions rurales, généralement en retard sur le plan économique, et le plus souvent isolées, de s'extraire du sous-développement et de rejoindre les autres régions sur le chemin de la croissance économique et de la prospérité. Cette approche, du haut vers le bas, ou descendante, n'a pas donné les résultats escomptés et on a vu apparaître des politiques de développement régional visant souvent des régions rurales et plus récemment des politiques ascendantes dites de développement local et plus récemment encore des politiques se qualifiant elles-mêmes de « politiques rurales ». Que ce soit au Canada avec le *Programme de développement des collectivités* qui a donné au Québec les SADC (Société d'aide au développement des collectivités) mieux connues sous le nom de CFDC (Community Futures Development Corporation) ailleurs au pays, en Europe avec le *Programme LEADER* (Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale) ou aux États-Unis avec les *Rural Partnerships*, il est apparu une nouvelle approche ascendante qui caractérise ces programmes gouvernementaux fortement décentralisés avec une participation réelle des milieux locaux à leur gestion. Ce qui est le plus original dans ces programmes, c'est qu'ils reposent sur un nouveau paradigme de développement, celui du développement local (*place-based development*) misant sur le « renforcement des capacités » (*capacity-building*).

Pour notre part, en temps que chercheurs associés à l'initiative de recherche sur la *Nouvelle Économie rurale*,<sup>1</sup> sans nier l'effet de certains facteurs tangibles

---

1. Programme de recherche qui a bénéficié d'une subvention majeure du CRSH et dirigé par Bill Reimer de l'Université Concordia.

comme la dotation en ressources, la localisation favorable ou l'accès aux capitaux d'une communauté rurale donnée, nous avons voulu étudier le rôle de certains facteurs intangibles dans le développement des collectivités comme le capital social, la mobilisation, le leadership, le renforcement des capacités de développement dont les capacités de gouvernance (Jean et Épenda 2004). La question à laquelle nous avons voulu répondre est la suivante : est-ce qu'une gouvernance efficiente, et qui est pour nous une gouvernance partenariale,<sup>2</sup> peut faire la différence dans la trajectoire de développement des communautés rurales dont certaines sont en croissance (*leading*) et d'autres sont en déclin ou en dévitalisation (*lagging*)? Pour répondre à cette question, et à d'autres du vaste programme de recherche cité plus haut, nous avons construit un *Observatoire rural canadien* comprenant seize collectivités dynamiques et seize collectivités en déclin ou en dévitalisation situées un peu partout au pays. Pour identifier ces communautés (Reimer 2002), nous avons retenu cinq groupes de facteurs qui ont été identifiés dans la littérature comme ayant des effets sur le développement des communautés rurales :

- la proximité d'une métropole ou d'une grande ville;
- une économie locale exposée au marché mondial ou non;
- une économie locale œuvrant sur un marché protégé ou concurrentiel;
- les revenus des habitants;
- les capacités des résidents exprimées par le niveau de scolarité.

Pour répondre à la question sur le rôle de la gouvernance locale dans le développement des communautés rurales, nous avons sélectionné quatre collectivités de notre *Observatoire rural canadien* qui étaient dynamiques et quatre autres en décroissance. Dans le cadre de sa thèse de doctorat, Luc Bisson a ensuite étudié les dynamiques et les modèles de gouvernance qui se donnent à voir dans ces communautés. Il a constaté qu'effectivement, les modèles génériques de gouvernance que nous pouvions tirer de ces différents cas se différenciaient nettement selon que nous étions en présence d'une collectivité dynamique ou en déclin et ce, malgré le fait que les structures économiques des localités dans un cas ou l'autre étaient comparables. La gouvernance partenariale, à laquelle le titre du présent article fait référence, désigne un modèle de gouvernance efficiente où se manifeste un équilibre dans la participation à la prise de décision sur les affaires locales entre les trois grandes forces présentes localement, soit le pouvoir politique local, le secteur privé et la société civile. Ce type de gouvernance contraste avec celui observé dans les localités en difficulté où elle est, en quelque sorte, monopolisée par un acteur local, soit le secteur privé, le secteur public ou la société civile.

Dans le présent article, nous allons illustrer ces deux modèles de gouvernance par une analyse de deux communautés choisies parmi les quatre collectivités à

---

2. Qualifier un mode de gouvernance est toujours un exercice périlleux. Nous avons hésité entre la notion de gouvernance partagée, partenariale, et même participative. Dans la littérature anglo-saxonne, on parle de « gouvernance participative » selon une acception proche de notre conception de la gouvernance partenariale qui implique une participation des différents acteurs sociaux locaux à la prise de décision sur les affaires d'intérêt général de la communauté (Lovan et al. 2004).

l'étude. Une communauté en croissance et dynamique, Doaktown au Nouveau-Brunswick, et une en déclin ou en dévitalisation, Lomer (nom fictif<sup>3</sup>) située dans une région périphérique au Québec. Vu la place requise pour présenter une analyse de cas, même sommaire, nous avons fait le choix de nous limiter à la présentation de deux cas de gouvernance représentatifs de chaque type de communauté. Avant de présenter ces cas exemplaires, nous devons cependant mieux définir ce que nous entendons par gouvernance. Une fois notre modèle théorique de gouvernance défini, nous en dégagerons une méthodologie pour étudier les modèles locaux de gouvernance qui sont effectivement mis en œuvre et qui structureront la présentation de ces deux analyses de cas.

### Une capacité de développement local : la gouvernance

La notion de gouvernance a été remise à la mode - ce terme inventé depuis longtemps était tombé en désuétude - par les spécialistes de la science politique dans le cadre des études sur le phénomène urbain (Le Galès 1995; Bourdin 1998; Bagnasco et Le Galès 1997), et surtout le phénomène de la métropolisation qui pose justement des problèmes de gouvernance dans les grandes villes dont la taille devient souvent plus grande que certains petits États. Le concept moderne de gouvernance a aussi été popularisé par tout un courant en administration publique, le *New Public Management* (McLaughlin et al. 2002) qui essaie de définir une nouvelle gouvernance dans laquelle la démocratie représentative tente d'introduire des éléments d'une démocratie participative en mettant en place des mécanismes institutionnels de consultation pour prendre en compte les points de vue des citoyens, des acteurs sociaux, des usagers et des bénéficiaires dans l'élaboration même des politiques publiques et l'offre de services gouvernementaux.

Pour nous, la gouvernance des communautés rurales désigne la «somme des institutions, des traditions et des processus qui déterminent une forme spécifique de régulation du pouvoir et de prise de décision selon laquelle l'autorité sur les différentes questions rurales est exercée ». <sup>4</sup> La gouvernance réfère au processus de prise de décision sur les différentes affaires qui affectent la vie locale et qui mettent en scène trois grandes catégories d'acteurs : le pouvoir politique local et

---

3. Les lecteurs comprendront qu'il aurait été incorrect, sur le plan éthique, de divulguer le nom d'une communauté dont le portrait est problématique. Ils comprendront aussi que les résidents de la communauté dynamique souhaitaient légitimement que l'on mentionne le nom effectif de leur communauté, ce que nous avons fait même si cela n'était pas nécessaire aux fins de notre propos. Nous avons discuté du contenu de cet article avec les membres du Conseil municipal de Doaktown et nous avons obtenu aisément une autorisation écrite pour mentionner leur nom véritable. Au Québec, la Fédération québécoise des municipalités a lancé un débat visant à faire reconnaître les problèmes spécifiques de ce qu'elle appelle d'ailleurs les « municipalités dévitalisées » et une liste des 173 municipalités dites « dévitalisées » a été rendue publique; elle est même disponible sur Internet, [http://www.fqm.ca/documents/divers/liste\\_mun\\_devit\\_140307.pdf](http://www.fqm.ca/documents/divers/liste_mun_devit_140307.pdf)

4. Traduction libre de la version originale anglaise : "Rural governance is the sum of the institutions, traditions and processes that determine the specific regulation of power and decision-making by which authority over rural outcomes is exercised" mise en forme par Peter Apedaile de l'University de l'Alberta.

ses élus, le pouvoir économique avec les entrepreneurs du secteur privé et la société civile représentée par les citoyens réunis dans différentes associations volontaires et groupes d'intérêts. Selon la dynamique d'acteurs qui s'institue entre ces trois grandes forces animant la vie locale, on voit prendre forme un modèle particulier de gouvernance locale qu'on peut rendre intelligible. Par ailleurs, il est évident que le fait social décisif ici, c'est la société civile qui prend conscience d'elle-même. Dans le plus petit village rural, elle exprime cette volonté des citoyens d'être parties prenantes des décisions. Une nouvelle articulation ou le nouveau mode de régulation locale qui en résulte donne sens à l'hypothèse d'une nouvelle gouvernance partenariale prenant le relais d'une gouvernance rurale traditionnelle contrôlée ou monopolisée par les acteurs politiques ou économiques locaux. Tout comme dans le cas des grandes villes, la complexité de nos structures socio-économiques est telle que la concertation et le partenariat entre les acteurs, autant de notions associées à celle de gouvernance,<sup>5</sup> sont devenus incontournables pour prendre des décisions éclairées qui auront des chances de faire l'objet de mises en œuvre appropriées.

Les cas de réussite des démarches de « développement local » observés reposent pratiquement toujours sur une synergie créatrice entre ces trois grandes forces sociales capables de transcender leurs intérêts particuliers pour le bien général de leur communauté lors de prise de décisions sur la gestion des affaires locales. Chacune de ces forces sociales y trouve par ailleurs souvent son compte. Par exemple, la solidarité qui se crée autour d'une démarche pour attirer une usine dans un village peut se traduire pour l'acteur économique en occasion de profit et de création d'emplois; pour l'instance politique locale, en un élargissement de sa richesse foncière et l'installation de nouveaux citoyens; pour le monde communautaire en un élargissement de sa base citoyenne. Cette solidarité améliore les différentes activités offertes par les associations, dynamise la qualité de vie locale et rend plus facile la saisie de nouvelles opportunités de développement économique. Les théories économiques récentes, comme celles sur les milieux innovateurs, le démontrent : la localisation des activités est influencée par la perception des entrepreneurs de la qualité de vie locale. Cette dernière est, par ailleurs et en bonne partie, reliée au dynamisme du milieu associatif local de la société civile (Campagni et Maillat 2006).<sup>6</sup>

La nouvelle gouvernance signifie aussi que les objets ou les enjeux considérés aux fins d'intervention ne seront plus définis par un acteur local, mais dans le cadre d'une négociation réalisée en présence de la société civile locale. Le bon fonctionnement de la communauté locale est alors assuré, car les solutions mises de l'avant ont peu de chances de se voir contester. Les forces en présence, chacune avec des intérêts spécifiques, mais animées par une finalité commune soit le développement de leur milieu, auront eu l'opportunité de faire les arbitrages nécessaires pour arriver à un consensus sur le contenu de l'intervention avant la prise de décision par l'instance politique locale. La participation des trois grands

---

5. Voir sur cette question Jean et Carrier (2000).

6. Ouvrage qui réunit des textes ayant marqué l'évolution du Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI) depuis sa fondation, il y a 20 ans.

acteurs locaux à la définition des enjeux locaux de développement est au cœur de *la nouvelle gouvernance partenariale* où la prise de décision porte sur des objets qui ne sont pas imposés, mais convenus.

Cette perspective facilite l'étude de la gouvernance locale qu'on peut réaliser à partir d'enjeux simples. Ce sont d'ailleurs souvent les meilleurs cas pour comprendre comment les trois grandes forces sociales structurant la gouvernance locale en arrivent à une prise de décision. Les diverses décisions prises localement sont potentiellement toutes intéressantes pour découvrir comment les forces vives du milieu fonctionnent, soit de manière unilatérale, autoritaire, typique d'une gouvernance monopolisée par un groupe social donné, ou au contraire d'une manière plus consensuelle dans un type de gouvernance partenariale au sens où la prise de décision n'est pas monopolisée par un acteur, mais résulte d'une concertation entre les acteurs locaux.

### **La gouvernance et le renforcement des capacités de développement**

Les travaux sur la notion de « *renforcement des capacités* » (notre traduction de *capacity-building* ou *capabilities*) ont permis aux chercheurs réunis autour de Bill Reimer dans le programme de recherche sur la *Nouvelle économie rurale*<sup>7</sup> de construire un modèle d'étude local des capacités qui sont définies comme le processus de mise en action, selon une forme spécifique de relation sociale, des atouts (*assets*) de la collectivité en vue d'atteindre des finalités ou des buts communément identifiés. Dans ce modèle, la gouvernance peut à la fois être identifiée comme un atout préexistant dans la communauté ou comme le processus qui fait que la communauté est capable d'identifier, d'un côté, ses atouts et de l'autre les finalités collectives à atteindre. Dans le mémoire de maîtrise de Sophie-Anne Morin (2005) sur la localité de Cap-à-l'Aigle, nous avons pu tester la pertinence de ce modèle pour comprendre la gouvernance locale et le processus de renforcement de cette capacité par les apprentissages découlant de la réalisation d'un projet collectif. Des apprentissages qui deviennent par la suite de nouveaux atouts pour la collectivité.

Nous pouvons poser l'hypothèse que les communautés dynamiques privilégient un modèle décentralisé du leadership, basé sur le renforcement des capacités et sur la coordination des activités par un groupe dont la composition est diversifiée. Comme on peut le constater, un tel modèle de leadership est mieux adapté à la promotion des conditions d'efficacité des pouvoirs communautaires. Loin d'être le produit d'une gouvernance chaotique, un leadership de type partagé est une réponse mieux adaptée et plus novatrice face à la complexité des défis du développement rural et à l'évolution des relations entre les représentants des pouvoirs publics, ceux des entreprises et de la société civile.

Dans les communautés en dévitalisation, on ne retrouverait pas les attributs

---

7. Pour en savoir davantage sur le programme de recherche *Nouvelle économie rurale*, voir le site très documenté qui lui est consacré : <http://nre.concordia.ca/>

ou les instruments de la nouvelle gouvernance partenariale. Le pouvoir local y est souvent monopolisé par quelques individus, et cette caractéristique ne favorise pas le réseautage formel et informel, susceptibles de faire circuler l'information et les connaissances nouvelles. Dans les communautés en déclin, il y aurait moins de consultation, de concertation et de participation des citoyens dans le processus de prise de décision en ce qui concerne les affaires de la communauté. D'ailleurs, comme on le verra maintenant, l'appréciation du travail des différents acteurs de la gouvernance locale varie en fonction du dynamisme des communautés.

### **La gouvernance locale en milieu rural : deux études de cas**

Les études de cas approfondies constituent la meilleure méthode pour comprendre comment la gouvernance locale se structure dans les communautés rurales et ses effets sur la dynamique de développement ou de dévitalisation. Ces études permettent de documenter la dynamique des acteurs de la gouvernance: le pouvoir politique local, les entrepreneurs du secteur privé et la société civile représentée par les citoyens réunis dans des organismes communautaires. Il est entendu par *la nouvelle gouvernance partenariale* qu'une gestion territoriale équilibrée résulte d'une synergie productive entre ces trois grandes catégories d'acteurs.

Il s'agit de voir comment cette dynamique d'acteurs fait s'articuler les processus et les dispositifs de gestion territoriale à l'intérieur de toute communauté. Il s'agit aussi de considérer si la forme de gouvernance, plus ouverte, partagée, démocratique d'un côté; plus monopolisée par un sous-groupe, moins transparente et moins démocratique de l'autre côté, exerce un effet sur la trajectoire de développement ou de dévitalisation des communautés considérées. Pour être en mesure d'identifier les synergies productives à l'œuvre sur chacun des territoires, leurs dispositifs et les processus de gouvernance en lien avec la condition socioéconomique, nous avons élaboré et passé auprès de plusieurs personnes dans la communauté des entrevues semi-dirigées touchant essentiellement le *qui*, le *quoi*, le *comment* et le *pourquoi* de la gouvernance locale.

Nous voulions savoir qui possède le pouvoir et l'autorité dans la communauté pour décider et implanter des décisions importantes concernant le développement socioéconomique. Comment ces derniers ont acquis cette légitimité d'action et quelles marges de manœuvre ils possèdent. Le quoi concerne les dispositifs de gouvernance ou plus simplement, les façons de faire que les principaux acteurs ont mis en œuvre pour prendre leurs décisions dans leur communauté respective et finalement, le pourquoi concerne les effets des décisions prises par ces acteurs de la gestion territoriale ou plus précisément les raisons qui animent les décisions pour le bien-être d'ensemble de la communauté ou pour d'autres raisons.

Dans chacune des quatre communautés, nous avons posé ces questions à ceux et celles considérés en position de pouvoir et d'autorité. Étant donné que la gestion territoriale inclut l'ensemble des acteurs sociaux d'une communauté (société civile, secteur privé, secteur public), chacun d'entre eux se devait d'être représenté. Dans le cas des communautés de Lomer et de Doaktown, vingt-deux entre-

vues (comportant cinq personnes du secteur public, sept intervenants du secteur privé et dix acteurs de la société civile) ont été réalisées.

Pour les deux études de cas retenues, après une présentation des éléments essentiels à la compréhension des communautés, nous décrivons la dynamique de gouvernance que nous y avons observée. Dans le cas de la municipalité en déclin, nous avons pu mettre au jour un cycle de dévitalisation alimenté par une culture locale de morosité et de conflits; une gouvernance monopolisée par certains groupes poursuivant davantage leurs intérêts propres que ceux de la communauté. Dans la communauté rurale dynamique, la culture locale est plutôt empreinte d'un sentiment généralisé de fierté, et au fil des entretiens avec différentes catégories d'acteurs de la gouvernance, nous avons découvert une nouvelle gouvernance efficiente, partenariale. Nos enquêtes ont permis de mettre au jour un ensemble de processus ou de règles tacites, visant le pouvoir local comme les leaders de la société civile, lentement construit au fil des événements locaux et maintenant communément partagé. En conclusion, nous pourrions alors nous demander à la lumière des deux études de cas, si le « renforcement des capacités » n'est pas à la fois une cause et une conséquence d'une *nouvelle gouvernance partenariale* équilibrée.

### **La communauté de Lomer : un exemple de gouvernance locale dans une collectivité rurale en dévitalisation**

La communauté de Lomer est localisée dans une région périphérique du Québec. Elle est située à égale distance, soit environ 50 km, de deux villes moyennes. Elle s'étend sur une superficie de 225,31 km<sup>2</sup> avec en son centre le village enclavé par la paroisse. Lomer compte une population de 996 personnes. Pour mieux comprendre la dynamique de la gouvernance locale, il est important de mentionner que le village de Lomer est divisé en deux par une voie ferrée qui le traverse d'ouest en est séparant la population villageoise en deux. Lomer fondée au début du 20<sup>ième</sup> siècle, doit son existence au chemin de fer. Au début des années soixante, la Fédération régionale des chantiers coopératifs décide de la construction d'une scierie moderne dans les installations désaffectées de la compagnie de chemin de fer. Ce n'est qu'en 1975 que la scierie Lomer prendra acquisition de la scierie moderne jusqu'en 1987, année où elle vendra cette dernière à une autre compagnie majeure.

Le village compte quelques commerces : deux restaurants, un dépanneur, une station-service, une caisse populaire et une épicerie. Du côté communautaire, nous retrouvons une bibliothèque, des terrains de tennis, de baseball et de soccer, deux parcs d'enfants, des salles à usage multiple, un aréna pour le hockey et le patinage artistique ainsi que des sentiers de motoneige à proximité. La communauté est localisée dans un environnement privilégié pour la chasse et la pêche. Enfin, notons que le village comporte également plusieurs organismes communautaires tels le Club de l'Âge d'or, la maison des jeunes, le Cercle des fermières, le Club optimiste, le Club de patinage artistique, Sport Action jeunesse, la Fabrique et la chorale, la Corporation de développement, les Filles d'Isabelle et les Chevaliers

de Colomb, les comités d'embellissement, le journal local et la Fête de la famille.<sup>8</sup>

Une autre caractéristique importante de cette communauté découverte lors de nos entretiens, est la présence d'un sentiment de morosité profond et d'un certain manque de fierté de ses habitants qui se reflètent dans les aménagements physiques du village. Les abords du lac situé à proximité du village et le côté sud du chemin de fer offrent un paysage villageois relativement attractif, tandis que de l'autre côté de la voie ferrée (au nord) apparaît un paysage relativement moins attirant. Le manque d'entretien de certaines infrastructures privées et citoyennes ainsi que d'autres bâtiments témoignent d'un manque de fierté. Toutes les personnes interviewées ont corroboré un sentiment de morosité et un manque de fierté à habiter ce petit village et nous ont raconté que leur communauté est fortement en déclin économique et social. Il est difficile de savoir si ce sentiment de morosité et d'absence de fierté est une cause ou la conséquence d'une gouvernance totalement déséquilibrée, mais nous constatons que ces deux phénomènes sont en étroite relation.

### **Les acteurs de la gouvernance et de la gestion territoriale locales**

Selon le modèle d'analyse de la gouvernance locale présenté plus haut, il s'agit d'identifier la place occupée et le rôle effectif des acteurs du secteur public local, du secteur privé et de la société civile, car c'est dans le cadre de cette dynamique d'acteurs que s'élaborent, se planifient, s'organisent et se mettent en place les différents projets dans la communauté dont celle de Lomer étudiée ici. Nous les présenterons selon l'ordre inverse d'importance qu'ils prennent dans cette dynamique d'acteurs construisant le modèle de gouvernance typique de cette collectivité et d'où dérive aussi un mode particulier de gestion territoriale.

À Lomer, les entrepreneurs ainsi que les dirigeants de la grande entreprise<sup>9</sup> (située au cœur du village) nous ont semblé ne participer aucunement à la gouvernance locale. En fait, la plupart des personnes interviewées considèrent que les membres du secteur privé ne jouent aucun rôle important lorsque vient le temps de prendre des décisions qui touchent non seulement à l'économie, mais également aux tissus sociaux et à la qualité de vie du village.

Ensuite, nous retrouvons quelques membres actifs émanant de la société civile locale, soit des citoyens engagés. En effet, seulement certains individus de la société civile jouent un rôle important et vital à l'intérieur des processus et des dispositifs de gestion territoriale à Lomer. Selon plusieurs témoignages recueillis, leur comportement serait directement responsable de la dévitalisation de la

8. Divers auteurs ont souligné le rôle positif des associations volontaires qui seraient un indicateur de « capital social », un ingrédient nécessaire pour le développement local. On constate que dans les collectivités en dévitalisation, ces associations ne jouent pas ce rôle de renforcement du sens civique, mais répondent à plusieurs besoins qui ne sont d'ailleurs pas couverts par le secteur public ou privé. Donc, une présence de plusieurs associations volontaires n'est pas toujours le signe d'un dynamisme local.

9. Cette entreprise n'a jamais eu de représentants sur le Conseil municipal de Lomer. Selon nos enquêtes, non seulement elle n'a jamais eu de membres au sein du conseil, mais elle n'avait aucun intérêt à participer à la gouvernance de la municipalité.



communauté. En fait, ils auraient toujours mis à contribution leurs réseaux de relations pour promouvoir leurs intérêts personnels ou ceux de certaines factions de la collectivité et non pour servir l'intérêt commun et ce, sans que ce soit perçu comme une attitude répréhensible par l'ensemble des autres membres de la collectivité.

Enfin, nous retrouvons l'acteur le plus important en ce qui concerne la gestion territoriale à Lomer : le conseil municipal représenté par le maire et les six conseillers. Comme c'est le cas pour la communauté de Doaktown, étudiée plus loin, ce sont ces acteurs qui, en principe, possèdent le pouvoir et l'autorité pour développer, planifier et implanter des projets dans la communauté. Ils disposent également de plusieurs moyens (taxation, règlements) pour améliorer la qualité de vie de l'ensemble des citoyens.

Les entretiens que nous avons analysés convergent vers une opinion commune : la volonté d'améliorer la qualité de vie dans la communauté n'aurait que très rarement figurée dans les plans des élus à Lomer. De fait, dès la naissance de cette communauté, la gestion territoriale serait entrée dans un cycle de dévitalisation profonde dont elle n'est jamais sortie. Ainsi, nous n'avons pas été en mesure d'identifier, outre la structure municipale (la réunion formelle du conseil à chaque mois), un dispositif ou un processus décisionnel innovateur, mis en œuvre par les autres membres dans cette municipalité. La gouvernance locale ici n'est ni équilibrée ou partagée, elle apparaît plutôt monopolisée par des petits groupes. Nos entretiens et nos observations nous ont permis d'identifier un cycle de dévitalisation avec un cumul d'effets négatifs se renforçant mutuellement qui ont, au fil du temps, laminé les capacités de gouvernance et de gestion territoriale dans cette communauté.

### **Les cinq éléments du cycle de la dévitalisation de la gestion territoriale**

Le cycle de dévitalisation de la gestion territoriale que nous avons mis à jour dans le cas de cette collectivité comporte six éléments distincts. Le premier est constitué d'anciens *conflits* entre les membres du secteur privé cependant toujours présents dans la mémoire collective des habitants. Selon les définitions recueillies auprès des répondants, les conflits sont de différentes natures : mésententes, confrontations, accrochages, affrontements, escarmouches et haines profondes. Nous avons identifié des discordes entre des commerçants, mais également entre certains entrepreneurs locaux. Ensuite, nous retrouvons des relations conflictuelles entre la grande compagnie forestière et l'ensemble des autres acteurs de la communauté. Dès que cette dernière a pris possession de scierie Lomer, des désaccords importants ont vu le jour et créé un mécontentement généralisé à Lomer. Outre le fait qu'elle n'ait jamais mis en œuvre une politique d'embauche locale, c'est sans contredit la décision de la direction générale de faire déménager vingt cadres de Lomer dans une autre municipalité de la région immédiate à la fin des années 1980 qui aurait causé le plus de conséquences négatives sur la vitalité de la collectivité. La localité se voyait ainsi départie d'une vingtaine de familles complètes, et surtout de plusieurs de ses principaux leaders locaux. Ces derniers formaient, selon

nos répondants, une élite locale occupant la plupart des postes de direction dans les clubs sociaux et sportifs, témoignages de leur implication et engagement dans la communauté. Ajoutons à cet événement malheureux, les multiples menaces de fermeture de la scierie (finaleme nt concrétisée en 2007) depuis que la compagnie majeure avait pris possession de ces installations et le portrait de ses relations avec la communauté de Lomer est relativement complet.

Nous retrouvons, comme troisième élément du cycle de dévitalisation, les relations conflictuelles entre l'ensemble des conseils municipaux du village qui ont été en poste au fil des années et tous les autres acteurs locaux. Lorsque l'on mentionne « tous les autres », cela comprend les citoyens et leurs différents regroupements (l'Âge d'or, par exemple), les entrepreneurs locaux, et les commerçants. Ajoutons également les relations conflictuelles entre les conseillers, entre le maire et les conseillers, entre le Conseil municipal de la paroisse et celui du village, mais aussi entre les élus du village et une petite communauté à proximité. Le conflit le plus vif vécu au sein de la communauté demeure cependant et sans contredit celui entre les élus locaux à propos de l'organisation du service des incendies. Un conflit qui s'est prolongé dans le temps et dont les plaies sont encore béantes aujourd'hui.

Le quatrième élément du cycle de dévitalisation de la gestion territoriale a trait spécifiquement aux « façons de faire » des conseils municipaux au fil des années. En effet, nous retrouvons des lacunes majeures autant du point de vue des processus décisionnels que du respect des procédures démocratiques. Plus d'une personne interviewée a souligné qu'une décision prise à la salle du conseil le mardi soir pouvait être infirmée le lendemain sans questionnement. Les intervenants ont aussi identifié d'autres lacunes en ce qui concerne la gestion des fonds publics, les politiques de développement, le contrôle de l'information, la représentativité externe et l'absence totale de planification économique découlant d'un manque de vision.

Les cinquième et sixième éléments du cycle de dévitalisation comprennent essentiellement les résultats ou les répercussions des premiers éléments de ce cycle de causalité cumulative que nous avons identifiés dans la communauté. En somme, la présence de tous ces conflits aux longues racines historiques aggravées par la fermeture récente des deux scieries génère une situation économique chancelante, le mécontentement des entrepreneurs, une conjoncture difficile pour les commerces, un climat social morose et un futur incertain. Comment expliquer que ce cycle de dévitalisation se perpétue actuellement ? Répondre à cette question, c'est essayer de comprendre, parmi les forces sociales ou les acteurs locaux en présence, lequel est en quelque sorte le moteur qui entraîne ou actionne le cycle de la dévitalisation par ses actions ou par son inaction.

### **Le moteur du cycle de dévitalisation : la société civile**

La société civile est au cœur du cycle de dévitalisation principalement parce qu'elle consent, approuve, cautionne, et légitime certaines actions posées par différents clans dans la communauté depuis toujours. Prenons l'exemple de la situation délicate des membres du secteur privé représentés par les commerçants.

Si l'on considère que le village est situé dans une région périphérique du Québec, que l'on retrouve les plus grandes villes à plus d'une heure et demie aller-retour, il est étonnant que les citoyens de la collectivité peinent à faire survivre une station d'essence et une épicerie alors que les conditions semblent réunies pour assurer la survie de certains commerces locaux. Plus encore, pendant deux ans, la station-service a été fermée faute de clients (faillite). Selon nos répondants, l'ensemble des citoyens n'exprime aucun remords à ne pas consommer « local » créant ainsi des tensions importantes dans la communauté.

D'autre part, nous avons identifié un désintéressement quasiment complet et une absence d'implication citoyenne dans les affaires locales. En somme, il apparaît qu'il y a très peu d'intérêt des citoyens à participer à des initiatives visant à augmenter la qualité de vie et le développement local à Lomer. Lorsque regroupés en petits clans (cliques) ils décident d'y participer activement, ils le font moins par conviction personnelle, que parce qu'ils désirent ardemment que rien ne « change ». Au fil des années, plusieurs clans ont exercé un contrôle sur les membres du conseil pour être certains que leur vision du développement, celle du statu quo, domine la scène publique locale.

Ce désintéressement généralisé trouve ses racines dans l'histoire et la configuration physique de la communauté. En effet, depuis l'installation de la gare, il est évident que la société civile est fortement fragmentée en plusieurs clans. La géographie du village a engendré une sorte de territorialité qui a conforté des identités fortes établies sur une base spatiale :

- les résidants de Lomer village côté nord du chemin de fer ;
- les résidants de Lomer village côté sud du chemin de fer ;
- les résidants de Lomer « paroisse » soit ceux des zones rurales ; et
- les résidants du petit hameau voisin.

Dans chaque sous-groupe de citoyens, des cliques se formaient et entretenaient des conflits de voisinage. Il en a résulté une longue histoire de conflits ouverts entre citoyens connus de tous. Au sein du conseil municipal du village, chaque clan tentait de prendre le pouvoir pour s'assurer que son territoire puisse prévaloir sur celui des autres.

Une simple visite de la communauté permet de constater de quel côté sont allées les interventions municipales, car cela se traduit dans l'apparence du paysage villageois. À plusieurs occasions, le conseil municipal a été interpellé par des promoteurs crédibles pour des projets d'entreprises intéressants. Les projets n'ont jamais vu le jour en raison d'une volonté affirmée de certains citoyens qui ne désirent aucun changement, aucun développement et aucune augmentation de taxes, de maintenir le statu quo. En fait, selon nos analyses, maintes et maintes fois, lorsqu'un conseil municipal n'acquiesçait pas aux demandes d'un groupe particulier responsable de son élection, il se faisait montrer la porte de sortie à l'élection suivante. Autrement dit, les conseils municipaux de cette localité apparaissent dominés par des sous-groupes sociaux de la communauté qui semblent préférer un pouvoir local peu agissant qu'un pouvoir local actif qui risquerait de générer des bénéfices pour d'autres sous-groupes dans la communauté.

### En guise de synthèse

La gestion territoriale de cette communauté révèle une gouvernance locale inefficace, monopolisée par certains groupes d'intérêts. Elle est déséquilibrée par manque de concertation et de partenariat entre les trois différentes forces locales dont le moteur principal est la société civile. Tout se passe comme si cette dernière n'avait pas pris conscience de sa propre existence, de sa force, de son rôle dans le développement local. Autrement dit, cette société civile n'arrive pas encore à un niveau de conscience qui lui permettrait de réaliser qu'elle a des responsabilités collectives et qu'elle doit les exercer. Par exemple, la responsabilité

- d'établir des normes et des règles précises pour quiconque veut briguer un poste d'élu au sein du conseil municipal ;
- de faire en sorte qu'aucun clan familial ne contrôle entièrement le pouvoir politique;
- de s'assurer que les élus respectent les règles du jeu démocratiques de l'institution municipale et ne permettent pas des renversements arbitraires de décisions ;
- de s'assurer qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts au sein même de l'équipe du conseil municipal ;
- de faire en sorte que les membres élus représentent bien leurs concitoyens en dehors de leur communauté et qu'ils s'assurent de tisser des liens avec les hautes instances gouvernementales.

Par ailleurs, l'analyse du cas de Lomer nous permet d'identifier, *a contrario*, un certain nombre d'attributs d'un modèle de gouvernance équilibrée. Par exemple, la municipalité pourrait se donner une politique d'achat local et encourager ses entrepreneurs. Les élus devraient prendre des décisions transparentes soutenues par une meilleure information du public avant et après la prise de décision publique.

Les citoyens de Lomer doivent retrouver confiance dans l'institution politique locale. Une confiance révélée par le pourcentage d'électeurs allant voter aux élections et qui est actuellement très faible. En se désintéressant de cette institution locale, les citoyens la laissent à d'autres qui l'utilisent comme bon leur semble sans se soucier du regard citoyen. Aussi, la première tâche du processus de revitalisation nous semble être celle d'identifier les moyens pour que les résidents retrouvent leur parole citoyenne. Ce faisant, les citoyens seront en mesure de se mobiliser et initier un processus de rééquilibrage des pouvoirs tout en assumant leurs responsabilités et en réhabilitant la démocratie locale. Dès lors, la municipalité aura davantage de chances de retrouver une situation d'équilibre et de juguler le cycle vicieux de dévitalisation de sa gestion territoriale. Une nouvelle cohésion sociale, avec ses effets bénéfiques, pourrait voir le jour. Actuellement cependant, les conditions pour voir émerger une gouvernance locale efficace ne semblent pas réunies dans cette communauté qui n'entrevoit pas encore un retournement de la trajectoire descendante de son développement, du moins à court terme.

### **La communauté de Doaktown : un exemple de la nouvelle gouvernance partenariale dans une collectivité rurale dynamique**

Le village de Doaktown, issu à l'origine du district de Blissfield, jouit d'une incorporation légale en municipalité, représentée par un maire et cinq conseillers, depuis 1967. Au Nouveau-Brunswick, un grand nombre de communautés rurales, organisées en DSL (Districts de services locaux) sont toujours sous la tutelle du gouvernement provincial et ne sont pas dotées d'un gouvernement local autonome. Doaktown est situé entre les villes de Fredericton (90 km) et Miramichi City (70 km) longeant la *Main Southwest Miramichi River* dans la partie centrale du Nouveau-Brunswick au Canada. Sa population de 888 résidents en 2006 est répartie sur un territoire d'une superficie de 28,74 km<sup>2</sup>. Les bases économiques de cette localité sont principalement constituées de l'industrie forestière, du secteur des services et du tourisme en raison de la rivière Miramichi considérée comme une des plus productives rivières à saumon au monde. C'est sans doute ce qui explique que Doaktown héberge l'*Atlantic Salmon Museum*.

La communauté compte parmi ses citoyens corporatifs la société J.D. Irving (*Finger-Joint Pine Mill*) qui procure 125 emplois directs et plus de 350 emplois indirects. La compagnie affiche une politique d'embauche locale. Le village compte également plusieurs commerces d'importance qui assurent de nombreux emplois locaux. L'objectif avoué des principaux leaders locaux est d'encourager l'achat local. D'autre part, les membres du secteur privé s'efforcent d'offrir à leurs concitoyens pratiquement tout ce que l'on devrait trouver dans une ville de taille moyenne. Nous retrouvons ainsi deux quincailleries, un concessionnaire automobile, un magasin de meubles, cinq restaurants et quatre épiceries dans cette petite localité.

Une très bonne qualité de vie caractérise cette communauté. Outre la rivière qui coule aux abords du village offrant des espaces de villégiatures d'une excellente qualité pour la pêche et autres activités nautiques, le village bénéficie de l'installation récente d'un centre de santé. Ce centre de santé abrite un médecin permanent et deux infirmières, un service d'ambulance local (qui dessert plusieurs localités avoisinantes), un dentiste et d'autres services. En fait, le seul point négatif de la desserte de santé identifié lors de nos enquêtes concernait l'absence du médecin les fins de semaine. Cette lacune est cependant compensée par un service d'ambulance très performant pouvant amener un résident du village en moins d'une heure, soit au centre hospitalier de Fredericton ou à celui de Miramichi. Pour compléter le portrait de la municipalité, mentionnons aussi d'autres infrastructures et services comme un club de golf, un club de curling, un aréna, un gymnase, une piste cyclable, une banque et plusieurs services professionnels sans oublier les deux écoles adjacentes à ce complexe.

L'histoire de cette communauté est directement liée à celle de la rivière Miramichi. Le peuplement et le développement socioéconomique des villages aux abords de cette rivière se sont réalisés au fil des années principalement par des entrepreneurs chevronnés qui ont exploité la forêt de pins blancs et ce que

plusieurs citoyens considèrent comme leur « mine d'or » : la Miramichi. En fait, il est frappant d'entendre couramment aujourd'hui cette l'expression « *we are proud Marimichiers before we are proud Doaktowners !* ». Il est fondamental de retenir le caractère très « entrepreneurial » de ses premiers habitants qui a imprégné mœurs et coutumes ainsi que les façons de faire et d'être, de ses leaders locaux et a eu un impact majeur sur plusieurs générations successives dans les méandres de la gestion territoriale locale.

Avant de procéder à l'analyse de la gouvernance locale et de ses pratiques en matière de gestion territoriale, nous souhaitons souligner un attribut culturel majeur qui nous a semblé caractériser l'attitude des citoyens de cette communauté, soit un sentiment généralisé de « fierté » vis-à-vis leur collectivité. Lors de nos séjours sur le terrain, nous étions en face d'une évidence « visuelle » en ce qui concerne la fierté des habitants de cette petite collectivité rurale. Non seulement le village est situé aux abords d'une rivière magnifique, mais également les façades des commerces tout comme des résidences respirent un esthétisme de bon goût. Toutes les personnes interviewées ont souligné leur fierté d'habiter ce petit village. De plus, pour la plupart des citoyens, leur communauté est sans contredit en développement, «*growing et moving ahead*» selon leurs mots. Les données sociales et économiques leur donnent raison.

### **Les principaux acteurs de la gestion territoriale**

Pour analyser la gouvernance locale, il faut d'abord en identifier les principaux acteurs, leur leadership et leur positionnement face aux autres acteurs. Il s'agit de se demander lequel est le plus en mesure d'élaborer, de planifier, d'organiser et d'implanter divers projets à l'intérieur des limites territoriales de Doaktown. Par ordre croissant d'importance, on retrouve le secteur privé représenté par les entrepreneurs locaux, mais également la grande entreprise forestière Irving. Ces deux acteurs participent activement à la gestion territoriale. En fait, ils jouent un rôle important lorsque vient le temps de prendre des décisions qui touchent non seulement à l'économie, mais également à la qualité de vie dans le village. Ce n'est pas uniquement en tant que preneurs de décision autour des différentes tables décisionnelles mises en place dans la municipalité que les entrepreneurs privés s'impliquent dans la gestion territoriale, mais également à titre de bailleurs de fonds. Pour ne citer qu'un simple exemple, le directeur général de la maison mère d'Irving a signé le premier chèque de 30 000\$ pour la construction de la nouvelle clinique au centre du village.

Nous retrouvons comme deuxième acteur important de la gestion territoriale la société civile. Cette dernière joue un rôle à part entière à l'intérieur de la gestion territoriale. De plus, ses membres actifs sont originaires de groupes et réseaux diversifiés ce qui permet de décupler les opportunités. Bien que seulement certains citoyens soient aux commandes des processus décisionnels, il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble, les citoyens semblent avoir un niveau de participation assez élevé. C'est précisément cet attribut distinctif qui fait en sorte que nous sommes en présence d'une communauté qui semble dirigée par et pour ses

citoyens.

Pourquoi la société civile ne constitue-t-elle pas l'*acteur* le plus important de la gestion territoriale? Parce que cette position dominante revient aux membres du secteur public composé du maire et de ses cinq conseillers. En effet, bien que nous ayons constaté que rien ne peut se réaliser à l'intérieur des limites du village sans le consentement de l'ensemble des citoyens, il n'en demeure pas moins que le conseil municipal est l'instance de décision qui a le plus de prégnance dans la vie locale. Dans les faits, rien ne peut se réaliser, par exemple les services et les projets sur le territoire municipal, sans que la municipalité ne soit impliquée de près ou de loin car elle détient les pleins pouvoirs législatifs et l'autorité décisionnelle. De plus, de par son statut et sa légitimité juridiques, la municipalité est l'unique courroie de transmission (principalement monétaire) entre les principaux acteurs locaux et les gouvernements (élus et fonctionnaires) provinciaux et fédéraux.

L'ensemble des citoyens de la communauté reconnaît très bien l'importance de ces gens qu'ils portent au pouvoir. Tellement, qu'ils ont mis en place depuis 1967, peut être même avant, un processus social très précis, typique de la notion de « règle implicite » dans la théorie de la structuration sociale de Giddens (1987), pour s'assurer à qui ils délèguent autant de pouvoir. Ce processus pour assurer la pérennité économique et sociale de leur communauté n'est pas le seul qui existe. Notre analyse a permis d'identifier trois processus distincts à l'intérieur de la gestion territoriale qui sont reconnus et acceptés par l'ensemble de ses membres. Ces processus cohabitent, se superposent et s'opérationnalisent simultanément et harmonieusement à l'intérieur de cette nouvelle gestion territoriale. Vu la place réduite dans cet article, nous présenterons le premier processus plus en détail et nous résumerons succinctement les deux autres.

### **Le premier processus distinct de la gestion territoriale : l'identification des citoyens aptes à devenir des élus municipaux**

Le premier processus, et le plus important concerne l'identification des citoyens aptes à devenir des élus municipaux. En réalité, même si le conseil municipal constitue l'acteur le plus important de la gestion territoriale à Doaktown, ce sont les citoyens qui déterminent les standards que ces derniers doivent respecter. Ce sont eux, au fil des années et à la suite d'évènements que nous pourrions qualifier de « dérapages majeurs », qui ont établi les règles du jeu à suivre pour quiconque désire obtenir assez de votes au suffrage universel pour devenir maire ou conseiller et le demeurer. Des règles du jeu devenues incontournables. Premièrement, nul ne peut se présenter pour les mauvaises raisons. S'engager à servir et à travailler au bien-être de l'ensemble des membres de la communauté est une disposition personnelle essentielle et incontournable. Ensuite, les candidats doivent avoir fait preuve de qualités de leadership par des réalisations communautaires antérieures ou plus simplement, avoir prouvé qu'ils sont de la trempe des gagnants. Cette règle est particulièrement vraie en ce qui a trait au poste stratégique de maire. L'élu doit démontrer un esprit de concertation et d'ouverture aux partenariats et à la coopé-

ration. Il doit faire en sorte de maintenir et d'améliorer les contacts politiques privilégiés établis par ses prédécesseurs ainsi que posséder des qualités de gestionnaire et d'innovateur pour le progrès de sa communauté.

La règle qui concerne les contacts politiques semble être particulièrement importante si on considère que la plupart des élus ont des accès personnels directs à plusieurs ministres au sein du gouvernement. La plus importante de toutes les règles cependant est celle de ne jamais prendre une décision à l'encontre de la volonté populaire. En somme, il s'agit de la règle d'or qui stipule que les élus ne doivent jamais prendre une décision en secret et particulièrement en situation de conflits d'intérêts. L'ensemble des règles décrites ici a été formulé depuis le tout début de l'incorporation municipale de la communauté en 1967. C'est précisément pour cette raison que le premier conseil municipal de Doaktown était composé essentiellement d'entrepreneurs chevronnés, visionnaires et innovateurs qui ont respecté les règles établies par les membres de la société civile. Ces règles ont également guidé tous leurs successeurs.

#### **Deuxième processus de la gestion territoriale : le cheminement des projets chez les élus**

Le deuxième processus de gestion territoriale concerne les étapes ou les dispositifs mis en place par les élus municipaux pour gérer les projets locaux de développement. Il y a une marche à suivre pour la mise en œuvre de nouveaux services ou la réalisation de projets à caractère sociaux et économiques dans la communauté. Elle comprend six étapes : idée, consolidation, établissement de contacts politiques, rencontres au conseil municipal, assemblées publiques et réalisation. Dans ces étapes, on distingue trois dispositifs distincts soient la consultation, la circulation de l'information et la constitution d'une assemblée publique ou *Town Hall meeting*.

À l'intérieur de ce processus, mentionnons que le projet ne peut aller de l'avant sans que chacune des étapes ait été complétée et ait reçu l'aval de toutes les parties impliquées et ce quelle que soit l'étape, la première comme la dernière. Chaque membre de la communauté est invité à se responsabiliser; à prendre part à chacune des étapes du processus. Les citoyens peuvent s'exprimer auprès de leurs élus lors de séances organisées spécifiquement pour discuter du projet ou simplement lors de discussions informelles en dehors des cadres établis. Ils ont la responsabilité de se manifester, de poser des questions et de donner leur consentement final à la réalisation de tout projet que la municipalité veut réaliser. Étant donné que les membres du conseil municipal respectent généralement ces règles, les relations multilatérales entre les élus et les autres acteurs de la communauté sont dès lors réciproques et respectueuses. En somme, ce processus est très dynamique et implique plusieurs étapes, plusieurs acteurs et plusieurs rôles. Il démontre sans l'ombre d'un doute que la concertation, la coopération et les partenariats entre tous ses membres sont gages à la fois du succès du projet et de retombées socioéconomiques positives pour le bien-être de l'ensemble des membres de Doaktown.



Les élus respectent les processus et règles établis en commun en s'assurant de la participation des membres de la société civile lors des étapes de réalisation des projets locaux. Pour ce faire, ils assurent une bonne circulation de l'information, recueillent les commentaires, maintiennent un dialogue respectueux et démocratique et demeurent transparents. Le respect des étapes souligne l'apport décisif de la société civile à la gestion territoriale locale dans cette communauté. Dans les faits, cette participation citoyenne est tellement considérée comme centrale dans la communauté que les élus municipaux, légitimes représentants des citoyens, acceptent volontiers que certains membres de la société civile planifient, organisent et implantent des projets à caractère économique et social dans le village. En fait, il s'agit du troisième processus de gestion territoriale identifié dans cette communauté.

### **Troisième processus de la gestion territoriale : le cheminement des projets chez les membres de la société civile**

Certains leaders de la société civile de Doaktown ont élaboré un processus décisionnel de gestion territoriale unique, ouvert et démocratique. Ce dernier comprend approximativement les mêmes étapes et trois dispositifs distincts comparables à ceux mis en œuvre par les élus à la différence près qu'ils sont parrainés, dirigés et organisés par un comité de citoyens restreints triés sur le volet. Tout comme pour le processus précédent, à chacune des phases de son déroulement, le citoyen est appelé à participer. Chaque participant prend ses responsabilités à l'intérieur même du processus et exprime librement son accord ou son désaccord pour le projet.

Il arrive, dans certains cas, que des citoyens prendront une part plus active à la réalisation des projets. Prenons pour exemple le cas de la construction du gymnase de l'école secondaire de Doaktown, un projet qui a été entièrement parrainé, dirigé et organisé entre 1977 et 1981 par un groupe de citoyens avec un investissement de 365 000 \$. À l'occasion, outre le comité directeur, plusieurs comités de citoyens ont été formés pour exécuter diverses tâches. Dès lors que le comité de citoyens respecte les étapes et la volonté populaire, il sera en mesure d'implanter son projet dans la communauté. Finalement, même s'il s'agit d'un projet qui émane de la société civile, planifié et organisé par la société civile, un membre du conseil municipal de Doaktown en fera partie dès le début.

### **En guise de synthèse**

Notre étude permet d'établir que la gestion territoriale à Doaktown relève effectivement d'une nouvelle gouvernance partenariale équilibrée qui a produit des résultats tangibles et amélioré la qualité de vie de l'ensemble des citoyens de la communauté au fil des années. Cette nouvelle forme de gestion territoriale équilibrée semble avoir été un facteur déterminant pour le développement socioéconomique de cette communauté depuis son érection en municipalité en 1967. Notre analyse des trois processus qui sous-tendent la gestion territoriale aura

permis de mettre à jour les règles tacites ou implicites qui régissent le développement local et la mise en œuvre des projets locaux pour en assurer le succès. Lorsque nous avons réalisé les enquêtes sur le terrain, nous avons utilisé spécifiquement les nomenclatures *pouvoir* et *autorité* en ayant pris soin d'expliquer clairement aux intervenants leur définition respective. À l'analyse, nous arrivons à la conclusion que ces deux notions n'étaient pas utiles pour comprendre et rendre intelligible la dynamique de la gestion territoriale à l'œuvre dans cette communauté tout comme dans les autres.

Notre analyse de la participation citoyenne locale et des systèmes de règles implicites, que nous avons appelé « processus », de la gestion territoriale de Doaktown souligne le fait que le développement social et économique y est perçu comme une responsabilité collective et pas uniquement comme une question de partage de pouvoir et d'autorité entre les différents acteurs. L'équilibre fonctionnel qui caractérise la gestion territoriale de Doaktown repose sur un dosage équilibré entre le pouvoir représentatif officiellement détenu par les élus et le pouvoir participatif qui émane des autres acteurs de la communauté. Comme le mentionnait pertinemment un citoyen de Doaktown (traduction libre) parlant du pouvoir et de l'autorité des élus municipaux : « *ils continueront à avoir de l'autorité et du pouvoir tant et aussi longtemps qu'ils exécuteront les vœux des citoyens de Doaktown* » pour ensuite ajouter : « *si jamais le maire et les conseillers prenaient une décision qui allait à l'encontre de la volonté populaire (donc, exerçaient leur pouvoir légitime, mais de façon autoritaire) et qu'ils refusaient de la changer, au prochain tour électoral, ils feraient partie de l'histoire, aussi simple que cela* ». Ainsi, chaque acteur assume sa part de responsabilité dans le développement de sa communauté, respecte le pouvoir qu'il délègue aux élus et vice versa. C'est ensemble qu'ils participent au développement de leur communauté à la suite de l'établissement de principes démocratiques (normes) respectés et reconnus de tous.

### **Conclusion : mobiliser les capacités de gouvernance**

Les deux cas de gouvernance décrits dans cet article permettent de mieux comprendre comment une gouvernance partenariale équilibrée, partagée, dans laquelle les acteurs locaux de la société civile, des secteurs public et privé exercent leurs responsabilités, est susceptible d'assurer un développement plus harmonieux et efficient d'une collectivité donnée. Lorsque la gouvernance est monopolisée par des groupes qui se servent des institutions politiques locales pour défendre leurs intérêts propres au lieu du bien commun, comme on a pu le voir avec le cas de la municipalité de Lomer, la collaboration fait place à des conflits qui restent présents dans la mémoire collective et exercent un effet inhibiteur sur les capacités de gouvernance.

A contrario, on constate avec l'expérience de la municipalité rurale de Doaktown au Nouveau-Brunswick, comment la mobilisation concertée des acteurs est un facteur déterminant pour soutenir une dynamique locale de développement. Dans ce cas, on observe une mobilisation vigilante de la part des citoyens vis-à-vis les institutions politiques locales se traduisant par la mise en forme d'un ensemble

de règles tacites ou informelles établissant un code de conduite à suivre pour devenir un élu ou gérer des projets réalisés pour la communauté.

Dans les deux cas étudiés ici, les communautés sont situées dans des régions périphériques et leur économie locale, très dépendante de l'activité forestière, est comparable. On ne peut alors expliquer leur trajectoire de développement par des facteurs classiques de localisation ou d'accès à des capitaux. Ce qui semble faire la différence entre le développement et la dévitalisation, ce serait plutôt des facteurs intangibles liés à des attributs socioculturels de la communauté, comme la dotation en capital social ou la capacité de gouvernance. La notion de dotation nous apparaît cependant impropre ici, car elle laisse entendre que la capacité de gouvernance constitue une donnée structurelle alors qu'il s'agit plutôt d'une propriété qui se construit dans le processus de l'apprentissage social même du développement local.

Par ailleurs, on constate que les relations sociales, organisées selon quatre grands types (communal, associatif, marchand et bureaucratique), sont fort contrastées entre les deux communautés étudiées ici. D'un côté, on observe des relations bureaucratiques dans la localité dynamique (au sens de rapports sociaux qui s'organisent selon des règles connues de tous); de l'autre, dans la localité en déclin, des relations de type communales (au sens de relations polarisées par la formation de clans) semblent davantage organiser les rapports sociaux. Notre étude renforce donc une hypothèse qui veut que le développement des communautés rurales passe par une meilleure capacité à recourir à des relations marchandes et bureaucratiques pour organiser les rapports entre les individus (Reimer 2006).

C'est par la mobilisation autour d'actions de développement que les capacités de gouvernance se construisent dans une expérience historique locale assez longue et dont on est capable de dégager les enseignements pour la bonne conduite des affaires locales. Une autre conclusion découle aussi de notre étude, et elle est porteuse d'espoir : la trajectoire de développement ne serait pas une donnée immuable et toute collectivité actuellement en dévitalisation peut aspirer au développement. Les collectivités dévitalisées peuvent inverser leur trajectoire de développement, sans nécessairement passer par un investissement majeur comme une implantation industrielle créatrice de nombreux emplois. Par contre, il leur faut assurément s'atteler à la tâche; entreprendre le développement de leur propre communauté selon le vieux précepte pédagogique « apprendre en travaillant ». Pour apprendre le développement local, le meilleur moyen, c'est de tenter de le réussir dans sa communauté. Et pour se donner une chance de réussir, comme dans le cas d'une communauté rongée par des conflits majeurs entre ses principaux acteurs, le rétablissement d'un dialogue constructif constitue la première étape d'un processus de revitalisation de la gouvernance locale.

## Références bibliographiques

- Andrew, C. 2000. « La gouvernance locale ». *Relations*, avril : 75-77.
- Bagnasco, A. et P. Le Galès. 1997. *Villes en Europe*. Paris : Édition La Découverte.
- Bovaird, T., E. Löffler et S. Parrado Díez. 2002. « Developing local governance networks in Europe ». *Local Governance in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers.
- Bourdin, A. 1998. « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance », dans *La ville éclatée ? La Tour d'Aigues* : Éditions de l'Aube, 314-330.
- Camagni, R. et D. Maillat. 2006. *Milieus innovateurs : théorie et politiques*. Paris : Economica/Anthropos.
- Carrier, M. et S. Côté. 2000. *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Center for the Study of Rural America. 2004. *Innovation in Rural Governance*. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Decoster, D.-P. 2001-2002. *Processus et acteurs du développement local*. Bruxelles : Presses universitaires de Bruxelles, troisième édition.
- Giddens, A. 1987. *La constitution de la société : Éléments de la théorie de la structuration*. Paris : PUF, collection « Sociologies ».
- Jean, B. 2003. « Le nouveau rôle des élus locaux : soutenir l'émergence d'une nouvelle gouvernance rurale », dans Les Actes de l'Université rurale québécoise en Mauricie du 17 au 22 août 2003 : *Vivante et innovante. La ruralité en devenir*. CD-ROM des Actes, URQ 2003, Ste-Geneviève de Batiscan, www.uqtr.ca/urq2003.
- Jean, B. et A. Épenda Muteba Wa. 2004. « Le capital social et le développement des capacités de développement des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3 : 673-694.
- Jean, B. et M. Carrier. 2000. « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales : entre gouvernement et gouvernance », dans M. Carrier et S. Côté (dirs.), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Collection « Sciences régionales », 41-64.
- Lefevre, C. 1998. « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 9-25.
- \_\_\_\_\_. 1998. « Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux », dans *La ville éclatée ? La Tour d'Aigues* : Éditions de l'Aube, 277-290.
- Le Galès, P. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, 45 : 27-95.
- Lévesque, B. 2007. *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*. Montréal : Université

- du Québec à Montréal, CRISES – Centre de recherche sur les innovations sociales, Collection « Études théoriques », No ET10701.
- Lovan, W.R., M. Murray et R. Shaffer. 2004. *Participatory Governance. Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Londres: Aldershot, Ashgate.
- Mayer, M., D. Lorrain et P. Le Galès. 1997. « La gouvernance urbaine », dans A. Argnasco (dir). *Villes en Europe*. Paris : Éditions La Découverte, collection Recherches, série Changement social en Europe occidentale, 173-254.
- McLaughlin, K., S.P. Osborne, et E. Ferlie. 2002. *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*. Londres: Routledge.
- Morin, S.-A. 2005. *La nouvelle gouvernance rurale le cas de la corporation « Cap-à-l'Aigle, Village des Lilas »*. Rimouski : Mémoire de maîtrise en développement régional. Rimouski : Université du Québec à Rimouski.
- OCDE. 2005. *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*. Paris : OCDE.
- Reid, J.N. et C. Flora. 2004. “Advancing knowledge and capacity for community-led development”, dans W.R. Lovan, M. Murray et R. Schaffer (dir.). *Participatory Governance*. Londres: Ashgates.
- Pasquier, R., V. Simoulin et J. Weisbein. 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence et Maison des sciences de l’Homme.
- Reimer, B. 2006. “The Historical Context of Community Development in Canada”. *Journal of Rural and Community Development*, 1.
- \_\_\_\_\_. 2002. “A Sample Frame for Rural Canada : Design and Evolution”. *Regional Studies*, 36 : 845-859.
- Stephen, R. G. et N. Wikstrom. 2003. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». *Revue internationale des sciences sociales*, 55 : 19-29.

