

NÉR²

RENFORCER LES CAPACITÉS DES COMMUNAUTÉS RURALES À L'ÈRE DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE

**INITIATIVE SUR LA NOUVELLE ÉCONOMIE RURALE
CENTRE DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE RURALE**

Rapport de recherche No 1

Document en construction. Ne pas citer SVP

La gouvernance rurale.
Aspects théoriques et méthodologiques
Recension des écrits

par
Omer CHOUINARD
Bruno JEAN
Steve PLANTE

Centre de Recherche en Développement Territorial (CRDT)
Rimouski, Juin 2003

Comment les communautés locales vivent-ils leur avenir face au devenir des ressources naturelles et au dé-lestement des services en région? Qu'elle est la relation qu'entretiennent les acteurs et les communautés rurales (p. ex. agricole, côtière, forestière, etc.) à leur environnement? Comment les communautés locales vivent-ils les fusions municipales et qu'en est-il de celles qui eurent lieu il y a déjà plus de 20 ans? Comment renforcer les capacités des élus et des populations locales dans le cas de la gestion des habitats dans le sens de la déconcentration du pouvoir (ex. définition de habitat, politique et règlement). Ce sont là quelques préoccupations que le groupe « gouvernance » entend répondre dans le cadre de ce projet de recherche.

L'objectif du document est de présenter une méthodologie commune quant à la manière de traiter de la gouvernance et de ses différents aspects (p. ex. conceptuel, méthodologique, problématique, etc.). La première étape consistera à présenter une démarche méthodologique visant à la cueillette de l'information sur le terrain. C'est à partir de ce moment que nous aurons accès aux approches que les communautés privilégient pour résoudre leurs différents en tenant compte des aspects temporels et spatiaux. Comment réussissent-ils à atteindre leurs objectifs (ex. pour la Réserve de la Biosphère, partage de la ressource, qui est exclu et sur quelle base).

Objectifs de la recherche

Au terme de cet étude, nous serons en mesure de répondre à l'objectif principal que nous poursuivons dans cette recherche et qui est de comprendre les mécanismes impliqués dans la gouvernance et qui influencent le renforcement des capacités des populations rurales et urbaines afin d'accroître leur bien-être. Nous espérons être en mesure d'atteindre cet objectif par l'analyse de cas provenant de Néguaac (N-B), Sainte-Françoise (Qué), Cap-à-l'Aigle (Qué), Séguin (Ont) et Hussard (Alb). La réflexion que nous entamons repose sur un vaste corpus bibliographique concernant les différents aspects de la gouvernance.

Afin de répondre à notre objectif principal, nous avons identifié 3 objectifs spécifiques qui nous permettent d'opérationnaliser les concepts retenus et orienter le schéma d'entrevues (Tableau 1).

Tableau 1 Les objectifs de la recherche sur la gouvernance dans le cadre de l'INÉ.

Objectifs spécifiques	
1	Favoriser la mobilisation des acteurs autour des principaux enjeux des collectivités
2	Comprendre les mécanismes de gouvernance
3	Renforcer les capacités des populations locales à prendre leur avenir en main
4	Favoriser une appropriation du savoir afin de promouvoir et d'accroître la valeur des actifs collectifs et individuels (asset value) ¹ .

Pour atteindre l'objectif principal, nous aurons recourt à une démarche historique. Cette approche offre l'avantage de mieux saisir la nature feuilletée du social (Crépeau, ?) et ainsi de mieux interpeller les acteurs sociaux. En jouant avec la notion d'échelle d'observation, nous ferons émerger des structures de différentes natures (ex. administrative et politique) qui impliquent autant des acteurs individuels que les paliers de gouvernement dans le développement d'un territoire. En plus, la prise en compte de ce jeu d'acteurs permet de dégager les principaux enjeux du territoire, les défis auxquels les communautés sont confrontés et enfin, des conflits d'usage qui entourent la distribution de l'accès aux ressources (ex. ressource naturelle, service, quotas, crédit, lieux d'exploitation, période et saison) et qui ont lieu dans nos aires de recherches.

En nous attardant sur l'historicité des structures de gouvernances existantes, de même que sur la trajectoire historique des individus qui agissent sur le territoire, nous pourrons, comme nous l'avons mentionné, définir les réseaux d'acteurs oeuvrant sur place (ex. flux des informations, liens et nœuds). Ainsi, nous réussirons à atteindre les structures et les mécanismes de prise de décision. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous portons pour chaque communauté une attention particulière à l'identification des secteurs économiques (ex. pêcheries, foresterie, agriculture, touristique, etc.), des segments économiques (ex. usine de transformation, pêcheurs de crabe, etc.) et des acteurs (ex. leur rôle, leur mission et leur réflexion).

¹ NBP- Définition large (capital humain, social, culturel, financier)

Cette diversité au plan des activités, des usages et des acteurs permet de clarifier les réseaux formels, mais également ceux caractérisés par les réseaux sociaux traditionnels ou modernes auxquels ils appartiennent (ex. Chevaliers de Colomb, parenté et parentèle). L'avantage de notre démarche est qu'elle permet de découvrir les principaux enjeux locaux et régionaux. Il peut s'agir de situation face à des projets ou des actions affectant le devenir des communautés. Nous pourrions les classer selon des échelles individuelle ou collective. Aussi, en se penchant sur le moment de la décision, nous aborderons des questions de gouvernance citoyenne. Une action qui modifiera l'orientation du choix de localisation des structures pouvant être mise en place et qui impliquent une multitude d'acteurs (ex. emplacement d'une porcherie, localisation d'un quai, etc.). Nous nous pencherons sur les processus de gouvernance qui pourront concerner la coopération, la cogestion, la participation publique, la tenue de forum économique, le partenariat et la concertation.

Tout ce cheminement est nécessaire pour être en mesure de renforcer les capacités des populations locales à prendre leur avenir en main et ce, dans plusieurs sphères de leur quotidien. L'idée est avant tout de chercher à faire germer les graines de l'action, mais pour y parvenir il est primordial d'en avoir totalement conscience (ex. manques, besoins et habiletés).

Une fois ces trois premiers objectifs atteints, nous nous attaquerons aux moyens pour faire en sorte que les acteurs s'approprient les résultats de nos enquêtes et accroissent la valeur des actifs collectifs et individuels.

La qualité du travail que nous entreprendrons durant la campagne de terrain 2003, dépendra largement de la lecture sociale et physique du paysage que nous choisirons lors de l'identification des situations et du caractère réaliste de nos objectifs. Cette réflexion est d'autant plus pertinente qu'elle permet de mieux analyser les efforts de recherche et de ne pas « gaspiller » les ressources humaines (ex. chercheurs, étudiants, informateurs et informatrices). Elle assurera la réussite de l'étape de cueillette et de sensibilisation.

Problématique

Le caractère polysémique de la gouvernance

Qu'est-ce que la gouvernance? Tenter de trouver une définition « unique » n'est pas une mince affaire. En effet, dans la littérature on remarque que plusieurs disciplines et une multitudes d'auteurs ont tenté de définir le concept. Pour certains, il est devenu complémentaire à ceux de développement durable et d'intendance. Cette situation demande d'être vigilant quant à la manière de l'aborder, de le comprendre et de l'utiliser et ce, afin de ne pas le vider de tout sens conceptuel et méthodologique au profit d'un discours idéologique.

Un autre élément qui ressort de la littérature à l'endroit de la gouvernance et de la mondialisation est le paradoxe associé au désengagement étatique et ce, malgré les demandes de plus en plus pressantes de la part du citoyen en termes de développement local (ex. maintien des services). Une distribution du pouvoir entre les mains des citoyens pourrait tenir compte des nouvelles contraintes de gestion des ressources ou autres (ex. croissance économique *vs* développement durable). C'est pour cette raison que dans notre recherche, nous sommes davantage impliqués dans l'analyse de la dynamique des acteurs et de la construction des modes de régulation social et culturel développée sur un territoire particulier autour des informateurs-clés. Cette situation fait ressortir le caractère complexe de la gouvernance.

Ici, la question de la gouvernance se pose en terme horizontal de gestion autour des notions de décentralisation et de déconcentration des pouvoirs administratifs, cela étant relatif puisque la prise de décision demeure entre les mains des gestionnaires des différentes échelles administratives (ex. municipal, provincial et fédéral). Autrement dit, on décentralise les aspects associés à l'offre de services mais les capacités de prendre les décisions demeurent entre les mains des gestionnaires de paliers de gouvernement supérieurs. En outre, on assiste à une déconcentration des pouvoirs sans leur accorder les moyens financiers et humains pour développer les opportunités de développement et de renforcer les capacités de développement des communautés.

La dynamique des acteurs

Aussitôt que les Humains s'organisent, il se développe une ou des manières de gérer les différents aspects de la vie sociale (ex. conflits d'usage et répartition des ressources). Il devient ainsi pertinent de concevoir la gouvernance comme une manière d'aborder le « réel ». Cette manière de l'appréhender déborde largement du champ politique conventionnel et des notions de gouvernement et de gouverne tels que définit par Carrier et Jean (2000).

Les acteurs participent à l'élaboration et à la mise en place d'un ou des modes de gouvernance. Ces manières d'être, ces savoirs-être et ces savoirs-faire peuvent être à formel ou informel. C'est grâce à l'analyse du discours des acteurs entourant leur manière de gérer les enjeux du développement local, leur perception des conflits d'usages et leur vision de l'avenir de leur collectivité que nous pourrions arriver à révéler la multiplicité des modes de gouvernance. Précisons ici que nous laissons sous-entendre qu'il peut y avoir différentes formes de gouvernance (ex. traditionnelle, moderne, voire post-moderne et modernité avancé) ou en devenir étant donné la dynamique du domaine de la gestion des ressources naturelles (ex. premières nations) et des questions environnementales (ex. modification des habitats due à l'érection de barrages, à la pollution industrielle de sources variées i.e. porcherie et enfin les changements climatiques).

Sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, mentionnons d'autres définitions qui furent élaborées dans la littérature et qui nous semble porteurs au chapitre de la réflexion. Tout d'abord, Pour Bruno Jean (texte en préparation) la gouvernance « désigne les arrangements institutionnels inédits qui font que les gouvernements locaux exercent un pouvoir efficient, c'est-à-dire un pouvoir qui prend des décisions qui ont une prise sur le destin des communautés locales » ou encore comment les communautés organisent les mécanismes de prise de décision qui concerne les objets qui influence leur vie collective. Pour Plante (2002), la gouvernance est conçue en terme de modalités de partage du pouvoir qui se développent à partir de structures formelles et informelles. Ces modes de gestion visant une division technique du travail et du savoir au niveau de la prise de décision ou des opérations courantes (p. ex. la cueillette d'informations et la surveillance). Pour Chouinard (2002), il s'agit « ...de formes d'arrangement, de bricolage que les communautés, voire les municipalités mettent en place pour faire face à la

décentralisation [ou encore à de nouvelles formes de répartitions des ressources sanctionnées] des paliers supérieurs de gouvernements ». De plus, lorsqu'il est question de la gouvernance nous devons tenir compte de la réflexion entourant la gestion intégrée, la cogestion, la coopération puisqu'ils sont devenus au cours des années de véritables incontournables en ce qui a trait à la gestion durable (temporalité) et viable (valeurs et qualité de vie) comme système de régulation sociale en termes de distribution de l'accès aux ressources naturelles (ex. poissons, minerais et bois) et aux ressources comme les services (p. ex. pompier, financier et gestion des déchets).

Nous convenons également que lorsqu'il est question de gouvernance, on doit penser au soutien des capacités individuelles et collectives de développement, en proposant la création d'outils de gestion qui favorisent la démocratie voire la participation, l'inclusion, la sensibilisation, la « démultiplication des scènes » (Behar,) où œuvrent les acteurs, la subsidiarité, le partenariat, la concertation, la solidarité, le partage, le don (M. Mauss) et la résolution des conflits d'usages entre les différents acteurs des différentes échelles observables (p. ex. local, régional, provincial, fédéral et international). Il en est de même au chapitre du processus de fusions et de défusions municipales, des caisses populaires et de la distribution et de la prestation des services (ex. Ferintosh, 2003) (Bruno, ?) ou encore, l'épineuse question autochtone qui est devenu un incontournable en ce qui a trait aux droits de propriété (ex. limitation, adversité et trait de caractère).

Il nous semble qu'une porte d'entrée intéressante pour mieux comprendre la gouvernance soit celle de l'analyse des mécanismes de prise de décision. Plus simplement, il s'agit de se pencher sur les manières (ex. procédure, protocole et régie interne) que privilégie les institutions sociales locales (p. ex. conseil municipal et organismes de planification) en matière de prise de décision. On retrouve trois types d'acteurs (ex. l'acteur appartenant au pouvoir politique local, l'acteur de la sphère privée et de l'acteur citoyen au niveau associatif) et qui partagent une vision commune au moment de prendre une décision. Mais comment le rôle des acteurs est-il défini? Quel type de participation sera choisi pour être en mesure de rendre acceptable les mesures qui seront mises de l'avant par les différentes formes de capital des communautés (ex. humain, social, culturel et financier). Il est entendu qu'une des manières de mesurer le capital social étant l'ouverture des communautés face aux changements, la capacité des acteurs de travailler ensemble et finalement, la qualité des

réseaux et des liens que les acteurs entretiennent dans les communautés et à l'extérieur. Nous cherchons ainsi à voir comment chacun des gouvernements locaux gèrent les changements à l'échelle locale, mais aussi comment l'information est diffusée dans la communauté et entre les communautés qui instaurent un processus d'échange.

Méthodologie

L'idée sous-jacente à ce document est d'élaborer un cadre méthodologique pouvant être utilisé lors de la campagne de cueillette de données 2003. À la lueur des éléments conceptuels que nous avons identifiés, nous précisons les éléments pertinents qui demanderont à être recueillis afin d'alimenter notre réflexion sur le thème de la gouvernance².

Identification des acteurs

Tout d'abord, nous devons cerner le type d'acteurs avec qui nous avons affaire (ex. publics, privés et communautaires). Les acteurs peuvent être individuels, afin de mieux comprendre l'aspect informel et intangibles des relations, mais également institutionnel. Cela demande une caractérisation et un positionnement en fonction de leur niveau d'appartenance (échelle) et de préciser leur lien et leur réseau d'interdépendance (p. ex. liens et les réseaux d'accointance (formel et informel) entre les secteurs et les segments économiques et sociaux de l'économie local et externe aux communautés et conséquemment soulever les liens qui les unis et les flux qui les relis les uns avec les autres à des échelles diverses (ex. micro, méso et macro)

Les principaux partenaires de la communauté sont : le milieu municipal, le milieu de l'éducation (ex. écoles, collègues, universités, musées et clubs); le milieu associatif, les gens d'affaires; les adultes plus âgés et les retraités; le capital social (ex. communauté environnementale, communauté artistique et culturelle, les bénévoles et les organisations socio-communautaires) et enfin, le secteur public. Les organisations seront identifiées et définies selon leur mandat, leur mission, leur rôle, leur fonction et les activités de celles-ci (ex. intégration, information, planification et action). Il s'agit de découvrir ici l'importance de la diversité et de la multiplicité des réseaux sociaux (ex. liens faibles et liens forts) qui feront

² Un autre objectif est celui d'enrichir le cadre que nous avons utilisée lors de l'enquête 2000. Par exemple, inclure au NB une question au sujet de la langue de service en regard à la langue des informateurs-clés et des citoyens.

qu'une communauté rurale pourra mieux se tirer d'affaire. (Voir en particulier l'introduction de la trad. de Granovetter (2000) fait par J.-L. Laville, B. Lévesque, I. Thys-Saint Jean(9-32), Desclée de Brouwer)

Grâce à la perception individuelle et aux représentations collectives, nous serons en mesure d'atteindre les attitudes, la connaissance-méconnaissance de leur environnement physique et humain, le risque, les opinions, les inquiétudes et les intérêts des acteurs présents dans les zones d'étude. Cette étape nous permettra également de cibler les forces, les faiblesses et les besoins des communautés en termes de compétences, de connaissances et de savoir-faire des acteurs impliqués dans les processus d'action (ex. résolution des conflits, distribution de la ressource, mise en place de services nécessaires à la population et participation à des conseils de bassin versant - de conseil municipaux, de comité de quai, de comité de gestion des zones côtières).

Identification des lieux d'interactions

Il s'agit de découvrir les lieux d'interaction, les plates-forme ou les événements susceptibles de renfermer des situations (conflictuel ou harmonieuse), des cas originaux, des conflits d'usages, des décisions, des processus politiques et des enjeux autour d'intérêts convergents et divergents. C'est pourquoi il convient de : 1) définir les limites géographiques, les limites administratives et sectorielles et les principaux corps administratifs (ex. conseil, direction régionale) de l'aire d'étude; 2) recenser les principaux médias (p. ex. journaux, revues locales, station de radio et/ou télévision communautaire/privée, affichages stratégiques, réunion de la ville, les lettres d'écoles aux parents, bulletin d'information des organismes et des églises et panneaux d'affichage locaux et internet); 3) Recenser les lieux de rencontres (p. ex. chambre de commerce, sous-sol de l'église, associations et clubs locaux, représentants élus, établissement d'enseignement, institutions religieuses et organismes culturelles et sociales); 4) Faire la cartographie des lieux potentiels de développement et de conflits autour d'enjeux liés aux services (écoles, services sociaux et sanitaires ou encore accès aux ressources (agro-forestières, pêches).

Identification du portrait local et régional

Cette caractérisation vise à identifier les enjeux, les situations et la vision des acteurs impliqués dans le développement. Le problème sera posé en terme de contexte (sectoriel ou non) d'interaction. Pour être comparable, nous devons définir clairement les limites de chaque éléments à analyser. Par exemple il peut être question d'élément culturel mais qui n'implique pas nécessairement les questions socio-économiques. Ici il est question de définir les échelles d'observation et d'application des éléments de notre cadre conceptuel. Si nous appliquons ce raisonnement au cas de la fusion de Cap-à-l'Aigle à La Malbaie, nous avons affaire à une situation d'ordre politique.

Afin de parvenir à brosser un portrait des zones d'étude on doit prendre connaissance de l'état des environnements social et naturel qui feront ressortir les différents problèmes (voir les enjeux) et les aspects plus originaux de la démarche. Les informations nécessaires à l'élaboration de ce portrait territorial sont:

- ⇒ Identifier les sources d'informations pertinentes. Cet inventaire est effectué à partir de documentation écrite et non-écrite (p. ex. statistique, schéma d'aménagement, entrevues avec les informateurs-clés, groupes de discussions et publications). Habituellement, ce genre d'information peut être rencontrées sur internet, les bibliothèques, les archives locales et régionales, les fonctionnaires, les organismes et les individus impliqués dans le développement;
- ⇒ Identifier les ressources (ex. humaine et naturelle), c'est-à-dire reconnaître les composantes locales et régionales qui peuvent être sources ou régulateurs de conflits (ex. personnages locaux ou régionaux). Une bonne identification des acteurs permet de susciter l'appui et l'intérêt de la part des principaux concernés dans notre recherche et de recueillir leur discours. Relever les actions individuelles et communautaires qui relève de la participation.
- ⇒ Chercher les actions (ex. concertation et partenariat) et les mécanismes de participation publique qui permettent une identification rapide des réseaux

d'acteurs, des liens entre ceux-ci et de la qualité du flux (ex. informations, biens, décisions et financement).

⇒ Cerner les interventions des acteurs sur les principales sources de conflit (ex. les services en milieu ruraux, les projets de développement, environnementaux et la distribution de l'accès aux ressources-permis de construction-acceptés ou refusés). On doit récolter des renseignements sur les problèmes mais aussi sur leurs conséquences et leur résolution. Sur ce point, une revue de presse et les documents internes des organisations (p. ex. communautaire et municipale) deviennent des sources d'informations primordiales;

Techniques d'enquête et grille d'entretien

Les méthodes de cueillette seront variées et adaptées aux particularités des communautés visées. Il y a tout d'abord l'observation, l'identification d'informateurs-clés (déjà pré-établis), le test des outils de recherche (NRE2), l'application de questionnaires et les consultations formelles et informelles à l'aide d'entrevues semi-dirigées et de groupe.

La première technique d'enquête que nous privilégions est la tenue d'un journal de bord à l'intérieur duquel on regroupe tous les renseignements, les divergences et les lacunes constatées, les tendances observées et en faire une synthèse préliminaire. Cet effort de saisie permettra de contextualiser ou de valider les informations recueillies et les pistes de recherche qui émergera. Nos travaux prendront la forme d'études monographiques de cas sur différents aspects de la gouvernance en milieu rural.

La deuxième technique que nous avons choisis est l'application d'entrevues semi-dirigées (Annexe 1). Chaque entrevue, d'une durée d'environ 1 heure et demie, visera à répondre à un des objectifs de notre recherche. Le choix des informateurs se fera par un échantillons en grappe qui devrait nous permettre de mettre à jour et à mieux comprendre les réseaux d'acteurs présents sur le territoire.

Thématique potentiel : la « gouvernance participative »

Nous avons exploré plusieurs idées de recherche pour appréhender la gouvernance: la planification stratégique, l'imputabilité, le renforcement des compétences, la participation publique, les actions collectives, la configuration du pouvoir local (ex. intérêt des groupes, bénévolat, prestige local vs volontarisme), le leadership (ego/servant), l'identification des institutions locales, l'équité dans l'accès au logement, les services locaux (ex. le service des incendies), les variations de la dynamique de gouvernance selon des variables comme le genre ou l'âge, l'importance des comités citoyens et leur recrudescence dans le temps, le caractère innovant des modes de gouvernance, l'échelle des impacts de gouvernance locale, le capital social et les stratégies d'appropriation/exclusion des ressources en zones côtières.

Dans cette banque thématique, nous désirons traiter d'enjeux contemporains comme par exemples: 1) la disparition d'un service et/ou l'apparition d'un service; 2) la problématique environnementale et les conflits d'usage; 3) la création d'évènements collectifs (ex. les lilas); 4) les relations interculturelles et l'accès aux ressources; 5) les droits de propriété sous l'angle du partage, de l'accès, de la pollution etc.; 6) les relations entre les communautés autochtones et les blancs en matière de gestion des ressources; 7) la fusion et la cohésion sociale dans les communautés; 8) la démobilisation du capital social depuis 2000; 9) la démographie et la gouvernance (ex. type d'habitant, les relations intergénérationnelle); 10) l'importance des réseaux de parenté dans la gouvernance locale.

Si nous présentons les thématiques envisagées par municipalité on retrouve ainsi :

Néguac :

1. L'accès aux services (public/privé) dans la langue de l'utilisateur comme élément clé de la « gouvernance participative »;
2. L'utilisation des services dans un contexte de (OMER SVP Préciser) comme la comparaison entre Blessville et Néguac;
3. La fusion des services municipaux

Cap-à-l'Aigle

1. Fusion avec ou sans problème : le cas de Cap-à-l'Aigle.
2. Acteurs et prise de décisions dans la Réserve de la biosphère de l'UNESCO

Ste-Thérèse

1. Gouvernance et politique publique au niveau des ressources naturelles

Séguin

1. Fusion avec ou sans problème : Le cas de Séguin

Bibliographie

xx

ANNEXE 1

Étude de cas de la gouvernance locale

Grille d'entretien

v. 1

Implication actuelle de la personne interrogée

- ___ secteur public local
- ___ secteur privé
- ___ secteur communautaire (associatif)

Histoire personnelle, sociale et professionnelle de la personne

Formation

Itinéraire professionnel

Implication sociale antérieure

(essayez d'identifier les liens de la personne avec les autres secteurs)

.....

Quelles réalisations elle est fière dans son domaine?

Perception de la collaboration avec les autres secteurs?

-par exemple, on peut demander quels sont les organismes ou les entreprises qui ont ont un impact positif sur le développement de la communauté...

Quels sont les points forts (initiatives) de la collectivité? (i.e. de Cap-à-l'Aigle)

Quels sont les difficultés (problèmes actuellement) de la communauté?

Quels seraient les solutions envisageables pour ces problèmes?

La fusion avec La Malhaie : quel bilan à ce jour?