

Rapport du 5^e Séminaire
Équipe Gouvernance rurale
Initiative sur la Nouvelle économie rurale NÉR2

Présences :

Bruno Jean, UQAR, Responsable Équipe Gouvernance

Bill Reimer, Concordia, Chercheur principal, INÉ-NÉR2

Steve Dionne, UQAR

Omer Chouinard, Université de Moncton

Augustin Épenda, UQAT

Derek Wilkinson, Laurentian University

Les étudiants UQAR: Luc Bisson, Tchabagnan Ayevea et Claude Ouellet

Absence : Patrice LeBlanc, UQAT

Le programme du Séminaire

Jeudi le 14 avril 1h30 PM

Introduction Bruno JEAN

Validation du programme

Présentation des travaux en cours des étudiants (et discussion)

- Tchabagnan AYEVA sur renforcement des capacités de gouvernance rurale : le cas des SADC au Québec
- Claude Ouellet sur la notion de renforcement des capacités : une revue des différentes perspectives
- Luc Bisson sur le concept de gouvernance : une revue de la littérature
- Becky Lipton sur les finances municipales comme révélateur de la gouvernance locale

Jeudi soir : souper collectif en ville

Vendredi 15 avril Avant-midi

Échange collectif autour de la question : où en sommes-nous dans notre démarche d'étude de la gouvernance rurale?

Vendredi après-midi (pour les professeurs membres de l'Équipe seulement)

Présentation de la situation budgétaire (Bruno)

Planification des travaux d'ici la fin du projet (septembre 2006)

Clôture du séminaire vers 16h30

Rappel du déroulement du Séminaire et des travaux réalisés

En introduction, Bruno rappelle que depuis le dernier séminaire de fin août 2004, la préparation de l'évaluation de mi-parcours (en septembre) a demandé passablement d'énergie et il a fallu attendre plusieurs mois le rapport d'évaluation. Dans ce rapport, on peut dire que l'Équipe Gouvernance reçoit des commentaires très favorables, les évaluateurs (pas les moindres avec Camille Limoges, Cornélia Flora et Terry Marsden) disant que les autres équipes de NÉR2 devraient s'inspirer de notre démarche où les chercheurs construisent ensemble une problématique commune dans une série de séminaires.

Mais l'arrivée tardive du rapport d'évaluation et d'autres activités ont ralenti le redémarrage du groupe d'autant plus qu'il sentait une certaine démotivation chez certains membres, que les démarches devenaient difficiles à réaliser, notamment le sondage auprès des responsables des sites pour obtenir leurs opinions sur les situations locales et les événements qui peuvent constituer un bon moyen de comprendre la dynamique de gouvernance locale. Bruno ajoute qu'il se sent totalement responsable des retards car il aurait fallu tenir le présent séminaire deux à trois mois plus vite.

Même si le présent séminaire se tient neuf mois après le dernier, il s'est fait certaines réalisations intéressantes : une présentation à la Conférence de Tweed de Bruno, Sophie Anne Morin et de Nancy Gagné, la publication d'un article de Bruno et Augustin sur le capital social dans une revue arbitrée de premier plan, *la Revue d'Économie régionale et urbaine* (France), la préparation d'un plan pour un ouvrage collectif, la rédaction et la soumission d'un article de Bruno et Steve à la revue *Le Géographe canadien*. De plus, Bruno et Steve ont mené en janvier une consultation qui a donné lieu à un projet de livre collectif dont le plan apparaît en annexe au présent rapport.

Bruno a aussi rappelé que contrairement à certaines autres équipes du NÉR2, dans l'Équipe Gouvernance, il avait impliqué plusieurs étudiants qui ont fait ou qui sont en cours de réalisation d'autant de mémoires de maîtrise ou de thèses de doctorat. D'ailleurs le présent séminaire fait place à des présentations de trois étudiants de doctorats dont les travaux sont largement ou pas du tout financés par le projet mais qui ont de l'intérêt par rapport à notre programmation de recherche. Mais il faut ici souligner la thèse d'Augustin Épenda (données de NÉR1), le mémoire de Sophie-Anne MORIN (déposé), la thèse en démarrage de Martin Akouangou sur le rôle de l'économie sociale en milieu rural, le mémoire de Hélène Devarences à l'Université de Moncton avec Omer Chouinard.

Validation du programme

On convient d'invertir le programme du vendredi après-midi avec celui du vendredi matin pour être bien certain d'avoir assez de temps pour discuter de la planification de nos travaux à venir. Comme cela pouvait avoir des conséquences sur l'assistantat de recherche, il avait été convenu que seuls les professeurs participeraient à cette discussion.

Présentation des travaux en cours des étudiants (et discussion)

Les présentations par les étudiants ont été fort intéressantes. Dans le cas des trois doctorants de l'UQAR, ils avaient préparé des PPT en appui à leur exposé. Ces PPT seront transmis et rendus disponibles sur le site Internet de la NÉR2 dès que possible.

Tchabagnan Ayeva a entrepris une étude devant mettre au jour (et à jour) les acquis théoriques et méthodologiques en matière de développement local, ainsi que les savoirs-faire, développés par diverses SADC du Québec (Société d'aide au développement des collectivités, équivalent des Community Futures Development Corporation) avec leurs agents, leurs administrateurs bénévoles et leurs partenaires sur le terrain. Cette recherche repose sur l'hypothèse que le réseau des SADC est riche d'un savoir non-formalisé sur la pratique du développement local en milieu rural. La présente étude, faisant largement appel à la mémoire collective des acteurs de développement dans les SADC, vise à restituer ce savoir concernant le développement local (allant de la planification stratégique locale à la gestion des fonds locaux de développement, ou la mise en réseau des acteurs, etc.) et qui va dans le sens du *renforcement des capacités de développement des collectivités*, et donc de leurs propres capacités de gouvernance. Venant de terminer les enquêtes dans cinq SADC, Ayeva a montré que le renforcement de la gouvernance ne va pas nécessairement dans un seul sens car il arrive que les milieux locaux sont riches d'une expertise qui assure le bon fonctionnement des SADC qui ont d'ailleurs un grand succès avec leur fond de développement, alors qu'ils investissent dans des projets risqués mais c'est l'accompagnement et le parrainage des entrepreneurs par la communauté en somme qui ferait la différence.

Le principal objectif **de la présentation de Claude Ouellet** consistait essentiellement à faire le point sur l'état d'avancement des connaissances scientifiques à l'égard du concept de « renforcement des capacités ». Il a proposé une analyse comparative de divers essais de définitions et de caractérisation de cette notion importante et ceci, à partir d'un ensemble de publications et d'écrits provenant de chercheurs et de consultants oeuvrant dans le secteur du développement. Il examine le processus de renforcement des capacités, aussi bien au niveau des pays industrialisés qu'à l'égard des pays en voie de développement en portant une attention particulière à l'endroit des points de similitudes et de divergences des interprétations développées au cours des dernières années. Après avoir exploré la littérature scientifique portant sur la notion de renforcement des capacités et sur l'identification de ses principales composantes et caractéristiques, Claude Ouellet s'est intéressé aux divers aspects de l'évaluation et sur l'élaboration d'une esquisse de modèle d'évaluation. L'objectif initial alors visé étant de proposer un modèle d'évaluation adapté à l'appréciation du dispositif des Pactes ruraux (Politique nationale de la ruralité). A cette fin et dans un souci de mieux comprendre les particularités de l'évaluation de ce type de programme, il s'est penché successivement sur les divers aspects fondamentaux de l'évaluation. Il tente alors de découvrir à partir d'un ensemble d'ouvrages et de textes sélectionnés, ce qu'est une évaluation de programme et quelles devraient en être les principales composantes en portant une attention particulière à l'endroit des modèles génériques d'évaluation et au niveau de la sélection des questions évaluatives, des critères et des indicateurs.

Pour Luc Bisson qui présentait le résultat d'un Séminaire de lecture dans le cadre ses études doctorales, la naissance de la notion de gouvernance émanerait des difficultés des différents gouvernements à procurer les services adéquats à leur population mais aussi pour faire une distinction entre les notions de gouvernement et de gouvernance. Donc, une nouvelle façon de faire devait faire son apparition et celle-ci se devait d'inclure des acteurs autres que les sociétés d'État. Ainsi, la gouvernance inclut le secteur privé, le secteur associatif (communautaire) et surtout ce que les auteurs appellent la société civile (la participation citoyenne). La gouvernance ferait donc référence à l'ensemble d'institutions et de réseaux d'acteurs autonomes, aux directives, aux règles, aux règlements, aux normes, aux usages politiques et sociaux, aux

différentes relations qui déterminent les différents rapports entre les acteurs issus de différents secteurs qui orientent le développement de leur collectivité. La particularité est que la gouvernance exige des institutions et des participants la mise en œuvre de solutions viables pour l'ensemble des citoyens de la collectivité et ce dernier aspect doit se faire sans acteur en position de pouvoir absolu sur les autres.

L'autre particularité est que ces mécanismes (qui peuvent être autant formels qu'informels) doivent aussi être en mesure de gérer les conflits qui peuvent survenir entre les acteurs ou même entre les réseaux d'acteurs autonomes. Donc, une gouvernance efficace doit nécessairement être en mesure d'appréhender les problématiques socio-économiques du milieu, avoir la capacité d'intégrer les citoyens (être en mesure de bien les identifier) dans les processus de décisions, mais également avoir la capacité de développer des partenariats viables pour le bien-être de la collectivité. Selon Luc Bisson, les éléments qu'il a recueilli dans son travail sur les différents points de vue des auteurs lui a permis de faire une tentative de conceptualisation d'une nouvelle gestion territoriale équilibrée.

Enfin, **Becky Lipton (et Victoria)** viennent présenter leur travail sur les finances municipales. Sous la direction de Bill Reimer, elles étudient comment les municipalités rurales du pays (3,000 cas environ) agissent pour planifier leur budget là où elles peuvent faire des dépenses discrétionnaires. Même si la marge de manœuvre est petite, elle est existante et elle peut révéler certains aspects de la gouvernance locale. Un domaine qui sera privilégié est la gestion de l'eau, une compétence de ces municipalités. Cela a donné lieu à une discussion intéressante où on a appris, à notre étonnement, que cela ne s'inscrivait pas dans le travail mémoire ou de thèses de ces jeunes chercheuses mais un simple travail d'assistantat. Il est apparu aussi que la problématique de cette recherche restait à définir.

Les professeurs-chercheurs à l'issue de cette demi-journée ont exprimé leur satisfaction face aux diverses présentations qui nous font progresser dans notre compréhension de la gouvernance.

Planification des travaux (vendredi matin)

Bruno rappelle les démarches réalisées et les surtout il présente un état des dépenses et des disponibilités financières. En gros, on disposait de 340,000\$ sur quatre ans. Environ la moitié de cette somme a été dépensé, et il reste environ 180,000\$ à dépenser d'ici la fin du projet soit septembre 2006. Pour ces dépenses, plus de trois-quarts sont allés à des salaires d'assistantats étudiants et le reste pour nos séminaires et les frais de recherche sur le terrain.

Mais ce qui est encourageant, c'est que cela a donné lieu ou va donner lieu à plusieurs thèses et mémoires :

- Augustin Épenda, thèse sur le capital social (terminé)
- Sophie Anne Morin, mémoire sur Cap-à-l'Aigle, un cas de gouvernance innovante (codirecteur : Steve Plante, mémoire déposé)
- Tchabagnan Ayeva, thèse sur le les SADC et leur rôle dans le gouvernance locale
- Luc Bisson, thèse sur la gouvernance rurale
- Luc Akouangou, thèse sur le rôle de l'économie sociale dans le développement rural
- Claude Ouellet, thèse sur le renforcement des capacités

- Nancy Gagné, mémoire sur le cohabitation de l'industrie porcine avec les autres usages ruraux (Co-directeur : Steve Plante)
- Hélène Devarences, mémoire sur Néguaac avec Omer Chouinard

Les chercheurs du Groupe Gouvernance n'ont pas émis de commentaires particulières sur ces choix budgétaires qui se sont fait progressivement (certains mémoires ou thèses ayant été pas ou peu financés par le NÉR2 d'autres plus massivement). Plusieurs sont effectivement de l'UQAR.

Perspectives futures

Une longue discussion a été engagé sur la planification d'une recherche dans les sites NÉR2. Bruno a rappelé qu'il y a bientôt un an, on avait convenu que lui et Augustin ferait une enquête sommaire auprès des responsables de sites pour avoir une idée des événements qui pouvaient donner prise à l'étude de la gouvernance locale mais on a eu des réponses que pour cinq sites, et ceux dont les membres du Groupe Gouvernance sont responsables (plus Springhill et Lot 16 avec Davis Bruce) .

À partir de notre construction théorique, on a tenté de construire des hypothèses de recherches qui pourraient être tester dans plusieurs sites NÉR dans le cadre d'une thèse de doctorat. Je rappelle ici notre compréhension de la gouvernance (à partir d'un texte de Peter)

Rural governance is the sum of the traditions, processes and institutions that determine the specific regulation of power and decision-making by which authority over rural outcomes is exercised. Governance and authority are complex. A useful simplification is a taxonomy for authority according to three exhaustive and mutually exclusive forces:

- a. Government or state (bureaucratic relationships)
- b. Private sector (market relationships)
- c. Civil society (reciprocal and associative relationships)

Not so simple is understanding that each of these four relational frameworks, and therefore the three forms of authority, work as a continuum from local rural to global. For example the government continuum is truncated at four levels; municipal (administration of local services, roads etc), provincial (public lands, labour standards etc), federal/national (justice, trade, aboriginal affairs etc) and global (UN, Kyoto, Rio, WTO etc.). Therefore rural governance has spatial and socially hierarchical dimensions which must be built into the research modelling. Very few references address these dimensions. See Bagnasco & Le Gales. Also Calme, Saez & Lesesche from the urban governance biblio appear to be helpful.

I think we can agree that weak performance by any one of these three underlying authorities weakens governance. The basis for strong performance by civil society is investment and reinvestment in social capital. Social capital must be kept conceptually distinct from the financial capital and market institutions that keep the private sector efficient and growing. Social capital must be kept distinct from infrastructure dedicated to providing public services, such as schools, hospitals and roads, whether owned and operated privately or publicly.

La gouvernance des communautés rurales dans la NÉR : les hypothèses

- 1) Le partage de pouvoir est plus faible dans les sites lagging (régulation de pouvoir et de prise de la prise de décision) *Less sharing power in lagging sites*
- 2) La société civile est moins organisée (consciente de son autorité, de sa légitimité, de sa capacité d'action) dans les sites lagging
- 3) La société civile est capable de travailler avec le secteur privé (en matière de gouvernance) dans les sites leading (Sous-hyp : le secteur bureaucratique peut devenir nuisible)
- 4) Il y a plus de capacité de passer d'un cadre de relations (B, M, R. A) à un autre dans les sites leading. Sous-hyp.1) : cadres substituables. 2) lors que les relations sont de type réciproques, il est plus probable que le site soit lagging
- 5) Les effets ou les changements générés par un événement subi dépendent des types dominants de relations dans la communauté
- 6) Plus grande est la déconnection entre l'autorité et le pouvoir, plus grande est la probabilité de désordre social et d'instabilité
- 7) Une communauté qui a appris à faire face à un défi majeur serait désormais capable d'en affronter d'autres
- 8) Les enjeux locaux sont de bons révélateurs de la gouvernance locale.

Il reste maintenant un travail de construction d'un outil de cueillette des données sur les sites pour vérifier des hypothèses. Il est convenu que Omer, Bruno, Derek qui seront à Bénito au Spring Seminar feront un premier travail à ce moment-là et que celui se poursuivra avec Luc Bisson et selon des modalités à convenir.

Quand aux publications, le projet de livre (voir annexe ici) est revu mais certains membres se demandent si on ne devrait pas viser plutôt les RAC (articles dans des revues avec comité de lecture) ce qui donne un meilleur CV pour aller chercher des subventions de recherche. ON évoque la possibilité de sortir les articles avant et avec des versions revues des articles faire les livres...mais la discussion n'a pas abouti à des prise de position claire dans cet important dossier. D'ailleurs Bruno a évoqué la nécessité d'un ouvrage de vulgarisation (genre de gift back dans les sites) pour aider les communautés rurales à bien saisir les enjeux de gouvernance locale et à bien mettre en œuvre des processus permettant de développer une gouvernance efficiente.

Étant donné le Conférence rurale d'automne de FCRR portera sur la gouvernance, on espère que plusieurs membres du Groupe pourront y participer mais il semble que personne n'a été vraiment interpellé à ce jour. Selon le niveau de participation, on devrait prévoir une rencontre de Groupe Gouvernance quelques semaines avant cette conférence et après l'Université rurale québécoise qui se tient en Outaouais du 12 au 16 septembre et où quelques membres seront impliqués. Ce Séminaire aura donc été productif à plusieurs égards.

La gouvernance des collectivités rurales à l'ère de la Nouvelle Économie Rurale

Introduction

Chapitre I : Les enjeux et les défis de développement des communautés rurales

Perspective de la société civile (Peter Apedaile)

Nouvelle économie rurale : qu'est-ce qui a changé?

Typologie des milieux ruraux (Bruno, Stève et Steve)

Dynamique rural/urbain (Ray, Bill)

Capital social revitalisation/ dévitalisation (Augustin)

Méthode ou démarche d'évaluation du développement

Savoir traditionnel, savoir scientifique et coordination des actions de développement

Chapitre II : La gouvernance : un concept en construction

Cadre théorique et conceptuel du modèle de la gouvernance dans la NÉR

Jeux d'échelle, gouvernance différente ou similaire?

L'émergence de la société civile dans le modèle

La notion de pouvoir dans la gouvernance

Le capital social et le renforcement des capacités

Chapitre III : La gouvernance et la dynamique des acteurs

Dynamique des acteurs et concertation (Steve Plante)

Le rôle de la proximité dans la coordination des acteurs

Implication communautaire et approche participative (Omer Chouinard)

Le renforcement des capacités (Claude Ouellet)

Le rôle des SADC (Ayeva)

Chapitre IV : La gouvernance : une pratique en action sur la société et les territoires

Études de cas

Néguac (Omer Chouinard)

Cap à l'Aigle (Sophie Anne Morin)

Cas de Ste-Françoise (Nancy Gagné)

Séguin (Derek)

Études thématiques

Migration des jeunes (Patrice)

Identité sociale et territoriale (Bernard Gagnon)

La dispensation des services dans un contexte de changements climatiques (Daniel Roberge, Plante et Chouinard)

Conclusion : le renforcement des capacités de gouvernance rurale