

## **Le nouveau rôle des élus locaux : soutenir l'émergence d'une nouvelle gouvernance rurale**

Bruno JEAN, professeur  
Université du Québec à Rimouski  
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement rural  
Directeur scientifique du Centre de recherche sur le développement territorial  
Responsable du Comité d'Orientation de l'Université rurale Québécoise  
bruno\_jean@uqar.qc.ca

Notre propos tentera de montrer, sur la base d'un certain nombre de théories du développement et de recherches empiriques, comparant les communautés rurales dynamiques avec celles en déclin<sup>1</sup>, que les élus locaux d'aujourd'hui doivent devenir des acteurs proactifs du développement local dans le cadre de nouvelles synergies qu'ils peuvent susciter et animer entre les trois grandes forces sociales locales, soit celles du secteur privé, du secteur public et du secteur communautaire.

Le développement des collectivités rurales, le plus souvent petites et avec des ressources financières limitées, est la responsabilité de qui? De plusieurs acteurs devons-nous dire, à commencer par le secteur privé, ses entrepreneurs et leurs investissements, les gouvernements et leurs subventions. De plus, le modèle traditionnel de développement local tentait de capitaliser sur une localisation favorable et une dotation plus ou moins généreuses en ressources naturelles. Dans ce contexte, le rôle des municipalités les plus dynamiques consistait à mettre en place un agent de développement et on lui demandait de parcourir le monde pour attirer des industries prêtes à venir s'installer dans leur localité.

Aujourd'hui, ce modèle de développement local n'est plus opérant pour une double raison. Sur le plan empirique, la dynamique de la globalisation d'une part, et de la nouvelle économie d'autre part, ont changé les logiques de localisation des entreprises et la logique d'intervention des instances publiques locales ou nationales. Et sur le plan théorique, des travaux de recherche sur les dynamiques de développement local nous ont appris : 1) qu'il y a un lien entre le dynamisme social d'une communauté qui facilite l'implantation et le succès économique des entreprises qui viennent s'y implanter; 2) que le développement économique local requiert de travailler à l'intérieur de la communauté

---

<sup>1</sup> Nos propos prennent appui sur une recherche en cours sur la gouvernance rurale dans le cadre du projet « Construire les capacités des communautés rurales dans la nouvelle économie » financé par l'Initiative sur la Nouvelle Économie (INÉ) du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH). Ce programme de recherche, une composante de l'Initiative sur la Nouvelle économie rurale de la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale (FCRR) est dirigé par Bill Reimer de l'Université Concordia. Voir : [www.crff.ca](http://www.crff.ca) et [nre.concordia.ca](http://nre.concordia.ca). L'auteur tient à remercier Augustin ÉPENDA pour sa collaboration à la préparation de cette communication.

pour améliorer le dynamisme socio-communautaire car il est favorable au développement économique; 3) que ce travail nécessite de travailler sur des facteurs intangibles comme l'entrepreneuriat, l'innovation, le partenariat, l'apprentissage social, le capital social et la gouvernance, finalement : 4) que les municipalités locales sont interpellées pour être plus proactives dans le développement économique en intervenant non pas comme opérateurs économiques comme tels mais par un travail d'animation socio-économique facilitant le renforcement des capacités de développement elles-mêmes de leur localité (community capacity building).

Contrairement à l'opinion commune qui serait porter à penser que le développement local est généré par une multitude de facteurs (qui n'est pas faux en fait), la recherche académique ou scientifique sur ce phénomène commence à cerner des facteurs « nécessaires » mais probablement non suffisants comme la présence d'un capital social riche et gouvernance locale efficiente. Ce dernier met particulièrement en cause le nouveau rôle que doivent donner les élus locaux, rôle pour lesquels ils sont interpellés par le processus de décentralisation qui fait que les gouvernements dits supérieurs leur délèguent ou remis des responsabilités qui n'étaient pas les leurs et qu'ils n'ont guère le choix de refuser.

La présente communication sera structurée en deux grandes parties. Dans la première, nous identifierons quelques enseignements de la recherche scientifique sur les collectivités rurales et dans la seconde, nous tenterons d'esquisser quelques dimensions de ce nouveau rôle des élus locaux découlant des nouvelles connaissances de la réalité des communautés rurales d'aujourd'hui. Dans la première partie, après mis en évidence certaines caractéristiques de la nouvelle gouvernance rurale qui émerge actuellement avec la présentation de quelques données d'une grande enquête canadienne auprès de quelques 2000 ménages appartenant à une vingtaine de collectivités, nous présenterons les travaux sur les facteurs intangibles de développement comme le capital social, le renforcement des « capacités de développement », la nouvelle gouvernance rurale et les politiques publiques appropriées de soutien au développement local ou rural. Dans la seconde partie, nous en déduirons un certain nombre de principes qui devraient devenir autant de prescriptions pour une vision renouvelée non pas du rôle de mais des nouveaux rôles que doivent exercer les élus et qui découlent du fait que la fonction du développement local est reconnue comme une fonction qui est de leur nouvelle responsabilité.

## **Première partie : Les enseignements de la recherche scientifique**

Nous verrons sommairement ici quelques résultats tirés d'un **Observatoire rural canadien** animé par une équipe de chercheurs sous la direction de Bill Reimer de l'Université Concordia. On peut alors voir certains traits de la réalité actuelle des élus locaux. Ensuite, nous présenterons ces facteurs intangibles (capital social, renforcement des capacités de développement, gouvernance, politiques publiques) qui peuvent exercer des effets déterminants sur la trajectoire de développement d'une collectivité locale.

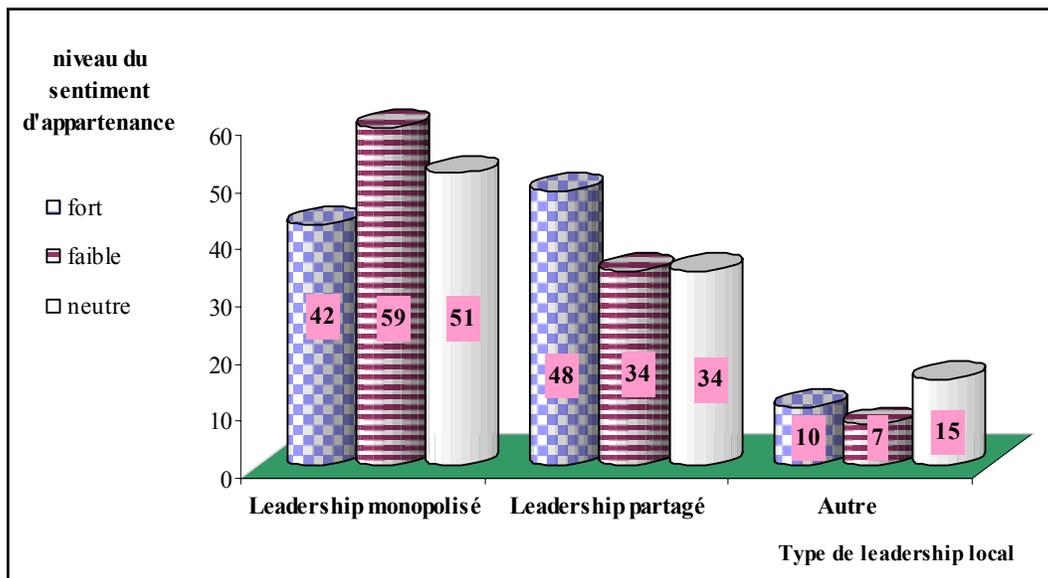
## 1.1 Les données sur la gouvernance rurale de l'Observatoire rural canadien

Dans le cadre d'une recherche en cours, intitulé *Initiative de recherche sur la Nouvelle Économie rurale*, nous avons participé à une enquête auprès de deux milles ménages ruraux dans quelques vingt-trois communautés rurales partout au Canada. Cette enquête permet de caractériser certaines dimensions de la nouvelle gouvernance rurale qui est en train de se mettre en place. Les indicateurs comme la participation de la population aux organisations locales, le style de leadership, l'opinion sur l'efficacité des acteurs locaux, le niveau de la mobilisation de la population, l'existence des réseaux horizontaux et verticaux, l'ouverture aux opinions différentes des siennes, etc. sont autant de variables qui ont été mesurées dans la grande enquête NÉR en 2001. Nous allons en présenter seulement deux de ces variables pour cerner ce qu'elles révèlent du fonctionnement et de la qualité de la gouvernance, respectivement dans les communautés rurales canadiennes en déclin (*lagging*) et au niveau des communautés rurales canadiennes dynamiques (*leading*).

### *Le style du leadership local et la gouvernance*

À l'instar du niveau de participation des citoyens aux organisations du milieu, les opinions des citoyens sur le *leadership* local peuvent aussi révéler l'appréciation que ces derniers ont du modèle de gouvernance locale. En fait, la façon dont s'exerce le leadership local peut avoir des liens avec le degré d'ouverture politique. Dans ces conditions, le niveau de satisfaction des habitants à l'égard du style de leadership politique local peut devenir un facteur d'un sentiment d'appartenance nécessaire à la mobilisation collective. Un test a été fait à ce sujet pour vérifier s'il y a un lien entre ce sentiment d'appartenance et le type de leadership.

### **Type de leadership et son influence sur le sentiment d'appartenance (échantillon NÉR, 2001)**



## Source : enquête NRE 2001

Nous avons demandé aux répondants s'ils croyaient que le pouvoir local était accaparé ou « monopolisé » par un petit nombre de personnes ou si tous pouvaient finalement y accéder; dans ce second cas, le leadership peut être partagé au sens où il peut changer de mains dans le cadre d'un processus électoral démocratique. Parmi les répondants qui ont estimé que le sentiment d'appartenance dans leur communauté est faible, 59% pensent que le leadership local est monopolisé par une personne ou par un petit groupe. Ce pourcentage tombe à 34 % lorsqu'il s'agit d'un leadership de style partagé. Ce graphique illustre aussi le fait que plus on vit dans une collectivité où le système politique démocratique (partagé), plus il y a un sentiment de forte appartenance à la communauté. Cela montre que le style de leadership local joue éventuellement un rôle important dans la confiance des gens en leur milieu. Nous pouvons faire l'hypothèse que cela devrait avoir un impact sur la mobilisation de la population et, par voie de conséquence, sur la gouvernance dans le milieu concerné. Pour compléter cette analyse, examinons maintenant la relation entre les styles de *leadership* et le niveau de dynamisme des communautés.

Le leadership de type monopolistique est plus fréquent au sein des communautés en déclin (52%) comparativement à celui des communautés dynamiques (37%). Par ailleurs, le leadership partagé ou de type démocratique est davantage présent dans les communautés dynamiques (dans 54% des cas contre 38% seulement dans les communautés en déclin). Cette différence entre ces deux types de communautés en matière de leadership local est-elle significative? Le test de corrélation s'avère fortement significatif, ce qui suggère que le style de direction diffère en fonction du niveau de dynamisme local.

Nous pouvons alors poser l'hypothèse que les communautés dynamiques privilégient un modèle décentralisé du leadership, probablement 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 direction est mieux adapté à la promotion des conditions d'efficacité des pouvoirs communautaires. 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. En somme, dans les communautés en dévitalisation, on ne retrouve pas les attributs ou les instruments de gouvernance efficiente. Le pouvoir local est souvent monopolisé par quelques individus, et cette caractéristique des communautés en déclin ne favorise pas le réseautage formel et informel, lequel est susceptible de faire circuler de l'information et des 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. De plus, comme nous le verrons maintenant, l'appréciation du travail des différents acteurs de la gouvernance locale varie en fonction du dynamisme des communautés.

### *L'efficacité des acteurs de la gouvernance locale*

L'enquête dans les ménages nous a permis de mesurer l'appréciation que se font les résidents de différentes communautés rurales à l'égard des différents acteurs, publics, privés et communautaires, impliqués dans la gouvernance locale. Les résultats globaux montrent une satisfaction très grande vis-à-vis les acteurs du secteur communautaire qui arrivent bons premiers. En effet, 86% des personnes interrogées affirment que le travail de ces organisations volontaires et non gouvernementales est efficace et seulement 2% des répondants le juge inefficace. Une telle représentation positive n'est guère étonnante. Dans les communautés rurales, le secteur volontaire joue un rôle décisif dans le maintien d'une qualité de vie personnelle et sociale. Ces organismes doivent suppléer aux carences de l'offre de services des institutions publiques et privées aux prises avec des logiques d'économies d'échelle pour justifier leurs investissements. Étant donné que les services offerts par ces organismes sont généralement non marchands, les résidents des communautés rurales sont à même d'apprécier leur utilité car autrement le même service ne serait sans doute pas disponible localement. Les services de loisirs pour les jeunes familles en constituent un exemple patent.

### **Appréciation globale des répondants à l'égard des acteurs locaux**

Type d'intervenants	Appréciation en % (N=1995)			
	efficace	inefficace	neutre ou sans opinion	Total
Maire	55,6%	12,5%	31,9%	100,0%
Conseiller municipal	53,4%	12,5 %	34,0%	100,0%
Entrepreneurs locaux	67,4%	6,5%	26,1%	100,0%
Politiciens/administrateurs locaux	42,5%	18,0%	39,5%	100,0%
Politiciens/administrateurs fédéraux	32,0%	20,9%	47,1%	100,0%
Organismes communautaires/bénévoles	86,0%	2,1%	12,0%	100,0%

*Source : enquête NRE, 2001*

Par ailleurs, il est surprenant de constater que les entrepreneurs locaux méritent une cote de satisfaction relativement haute. Pas moins de 67% des répondants jugent leur action efficace et seulement 6,5% disent qu'elle est inefficace. Un facteur explicatif peut être avancé ici. Les entrepreneurs locaux sont souvent propriétaires de petites et moyennes entreprises (PME) bien insérées dans le tissu social local. Cette appréciation positive est

certainement un atout intéressant pour les milieux ruraux, notamment en termes de création d'emplois. La population semble avoir une très bonne image de l'action des entrepreneurs locaux. Alors, un partenariat qui les implique risque moins d'être jugé de manière négative et les nouvelles formes de gouvernance qui impliquent ce partenariat entre le secteur public, privée et associatif pourraient donc trouver dans les milieux ruraux un terrain plus fertile pour se déployer.

Cette hypothèse est d'autant plus actuelle dans un contexte où la politique et les politiciens sont souvent discrédités et objet de dérision. La satisfaction des répondants vis-à-vis de l'action des politiciens locaux nous a semblé relativement grande. Effectivement, les résultats globaux montrent que 56% des répondants considèrent que le maire de leur municipalité exerce une action efficace et seulement 12% la jugent inefficace. Évidemment, le personnel politique provincial et fédéral est loin d'avoir la même cote d'appréciation car elle glisse respectivement à 43% et 32%. Il serait intéressant de comparer les niveaux de satisfaction de nos répondants à l'égard de différents acteurs de développement à ceux de l'ensemble de la population rurale. Les résultats seraient probablement plus faibles. Par ailleurs, il est très intéressant de constater que le niveau de satisfaction face aux interventions de ces différents acteurs n'est pas toujours corrélé avec des variables socio-démographiques classiques comme : l'âge et le niveau de scolarité, mais elle l'est souvent avec le dynamisme des communautés. Cependant, on constate (voir le Tableau n°4 en annexe) que l'appréciation à l'égard du bénévolat est constante, peut importe le sexe, l'âge, le niveau d'éducation et le type de communauté.

Dans les communautés dynamiques, le niveau de satisfaction du maire monte à 62% et il baisse à 51% dans celles en dévitalisation. Dans le cas des entrepreneurs locaux, ce niveau passe respectivement à 70% et 65%, un résultat intéressant qui montre que ces acteurs privés sont appréciés partout. C'est dans le groupe de 35 ans et moins que la satisfaction vis-à-vis ces entrepreneurs est la plus grande avec 72%. Du point de vue de l'institutionnalisation de nouvelles formes de gouvernance, cette donnée est intéressante. Elle implique que les nouvelles générations sont plus enclines à apprécier le rôle du secteur privé que celles plus âgées qui ont été plus fortement influencées par les pratiques de l'État-Providence (le *Welfare state*). La satisfaction des hommes vis-à-vis les politiciens provinciaux est plus faible comparativement à celle des femmes. De plus ce niveau de satisfaction varie avec l'âge. En effet, en ce qui concerne la cohorte des 35 ans et moins, seulement 32% disent apprécier les diverses interventions des politiciens provinciaux en matière de gouvernance locale, contre 50% pour celle des 60 ans et plus. Il est aussi intéressant de constater que les répondants des municipalités dynamiques sont plus sévères dans leur appréciation comparativement à que ceux des municipalités en déclin. Cela est sans doute attribuable au fait que les répondants des communautés dynamiques ont des liens plus étroits avec les instances politiques extérieures. Ils ont alors la possibilité de se donner des attentes plus grandes et de cultiver une attitude plus critique face à ces acteurs politiques que les répondants des communautés en déclin.

## 1.2 La connaissance du rôle du capital social

Les chercheurs en développement rural et les décideurs publics sont confrontés avec le constat suivant : des communautés rurales gagnent et d'autres perdent... semblant être enfermées dans le cercle vicieux de la dévitalisation. Des facteurs traditionnels de développement comme la dotation en ressources et la localisation s'avèrent insatisfaisants pour expliquer le développement dans plusieurs localités. D'où la nécessité de comprendre le rôle des facteurs intangibles de développement comme certaines "capacités" à se développer propres aux communautés, tel le capital social, une ressource et une production sociale intangible et qui pourrait s'avérer un facteur de développement de communautés rurales soutenables.

Le concept de «capital social» réfère aux différentes «capacités» (collectives) relatives à la vitalité sociale et la viabilité économique de toute communauté. Ses trois principales dimensions (potentiellement mesurables) sont:

- la diversité symbolique ou le degré d'ouverture de la population aux personnes différentes, aux idées ou aux comportements;
- la capacité d'investissement - réinvestissement, soit de mobiliser des ressources (temps, argent, bénévolat, etc.) pour des activités de la communauté et la capacité de travailler ensemble;
- la capacité d'établir des réseaux et des liens avec l'extérieur, notamment en obtenant des avantages des gouvernements.

L'appréciation de l'intensité du capital social varie en fonction du type de communauté: en croissance ou en déclin. Un capital social riche et diversifié, dont plusieurs théories du développement local postulent qu'il est un facteur nécessaire de développement, semble être davantage présent dans les localités rurales en croissance (leading). Dans les municipalités en dévitalisation (lagging), son niveau serait significativement plus bas. L'hypothèse des effets structurants et déterminants du capital social dans le développement des communautés rurales soutenables est attestée par les travaux de *l'Initiative de recherche sur la Nouvelle Économie Rurale*<sup>2</sup> de la *Fondation canadienne pour la revitalisation rurale*. Ces travaux de recherche apportent une contribution à la validation des théories du développement local qui mettent l'accent sur des facteurs intangibles ou immatériels de développement comme le "capital social" ou l'apprentissage social, l'innovation, la gouvernance, etc. au lieu des facteurs structurels (dotation en ressources, localisation, investissement de l'extérieur) des théories «néo-classiques» du développement.

## 1.3 L'approche « développement des capacités » (capacity building) des communautés rurales

La différence entre une collectivité en déclin et une collectivité prospère ne tiendrait donc pas seulement aux facteurs traditionnels (dotation en ressources naturelles, capitaux,

---

<sup>2</sup> Voir le site Internet de cette initiative : [nre.concordia.ca](http://nre.concordia.ca)

localisation, etc.) mais aussi à un facteur immatériel : les «capacités» de se développer de la communauté elle-même. Le «renforcement des capacités»<sup>3</sup> peut être alors défini comme un processus par lequel les individus, les groupes, les organisations et les sociétés renforcent leurs habiletés à identifier et à relever les défis de développement sur une base durable.

Comment reconnaître une communauté rurale aux capacités développées ? C'est une communauté active qui prend des initiatives pour résoudre ses problèmes elle-même ; c'est une communauté qui prospère en se basant sur les compétences et les ressources locales et qui est capable de prendre en compte les attentes de ses citoyens. C'est aussi une communauté forte alimentée par un esprit d'entreprise mais aussi par le volontariat et l'entraide et finalement, c'est une communauté avec des structures appropriées de gouvernance (synergie entre les secteurs public, privé et communautaire). Le renforcement des capacités est lié aux nouvelles approches de développement local s'appuyant sur le concept de «capital social» .

Le développement local, probablement comme d'autres pratiques sociales, est susceptible de s'apprendre en le faisant et en apprenant de l'expérience des autres. Ce qui est fondamentalement nouveau ici, c'est la nécessité de faire reconnaître cette nouvelle mission des communautés locales et de leurs instances politiques et qui n'est rien d'autres que la fonction « développement ». Les collectivités rurales doivent maintenant s'occuper de leur développement et ne plus l'attendre par l'action des intervenants publics ou privés. Malgré diverses expérimentations intéressantes, une véritable pédagogie du développement local reste encore à inventer. Car il est clair que la maîtrise du développement par des actions de formation, et par l'élévation du niveau général d'éducation des populations locales comme l'apprentissage par les leaders locaux de divers savoirs et techniques reliés à l'animation et la gestion de projet.

Un nouveau champ de connaissance et d'action s'ouvre ici et les savoirs validés comme l'évaluation des diverses expériences ne sont pas légions. Pourtant, plusieurs initiatives commencent à dégager des enseignements qui permettent de comprendre les processus qui conduisent au renforcement des capacités de développement des communautés. Un modèle privilégié est celui qui repose sur l'embauche d'un agent rural accompagnant la collectivité et ses acteurs dans une démarche de développement local. Après avoir suivi une expérience grandeur nature dans deux municipalités dans le cadre d'un projet - pilote intitulé « Opération villages en mouvement », bien que nos conclusions ne soient pas encore rendues publiques, nous nous posons des questions sur la pertinence du rattachement administratif (c'est-à-dire avec un lien d'emploi) de l'agent rural avec la municipalité locale. On pourrait penser que la même personne pourrait être au service d'une, deux ou trois municipalités rurales dans le cadre des opérations du CLD ce qui la

---

<sup>3</sup> Ce concept semble, sous le terme de CCB (Community Capacity Building), avoir la faveur de certaines instances publiques canadiennes comme le Secrétariat Rural d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Développement des ressources humaines Canada et le Programme de développement des collectivités (Community Futures ou comme on dit au Québec, les SADC, les Sociétés d'Aide au développement des collectivités) qui en font la promotion actuellement.

rendrait moins vulnérable aux changements rapides d'agenda des instances politiques locales.

#### 1.4 L'émergence d'une nouvelle gouvernance rurale citoyenne

La notion de gouvernance est passée dans le langage scientifique et journalistique ces dernières années, et même dans le discours de certaines organisations comme Solidarité rurale du Québec. La notion de gouvernance a été popularisée par les agences des Nations-Unies, comme le PNUD, le *Programme des Nations-Unies pour le développement*, sous le concept de « bonne gouvernance » pour signifier la mise en place dans les pays en développement de meilleures pratiques des administrations publiques, soit une saine gestion des finances publiques d'une part, et une plus grande démocratisation des régimes politiques comme tel d'autre part.

Mais le concept de gouvernance, permet de qualifier une réalité sensiblement différente, soit le mode spécifique d'organisation d'un gouvernement, local, régional ou national, mode qui se révèle dans la manière dont un gouvernement aménage ses rapports avec les autres forces socio-économiques agissantes dans la société<sup>4</sup>. La notion de gouvernance s'inscrit dans ce que les scientifiques appellent un nouveau paradigme dans lequel elle appartient à un univers conceptuel plus large avec d'autres concepts interreliés comme celui de société civile, de secteur communautaire, de concertation ou de partenariat.

Pour nous, s'agissant des réalités rurales, 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. On parle de nouvelle gouvernance rurale, mais on pourrait en dire autant de la gouvernance urbaine, pour désigner le fait qu'on soit en train de vivre la mise en place de cette nouvelle gouvernance rurale en certains endroits où les gouvernements locaux sont sortis de leur champ de juridiction traditionnel imposé par ceux de niveau supérieur (les gouvernements locaux étant des « créatures » des provinces, comme on le voit bien avec les débats sur les fusions) pour se donner des moyens d'intervenir dans le «développement». La nouvelle gouvernance rurale désigne alors cette nouvelle manière d'exercer le pouvoir et de prendre des décisions et elle met en scène trois grandes catégories d'acteurs : le pouvoir municipal, le pouvoir des acteurs économiques privés ayant une présence locale, et le pouvoir de la société civile ou des organismes communautaires qui en sont l'incarnation en quelque sorte.

Dans les modes de gouvernance traditionnelle, ces trois grandes forces présentes dans les communautés locales poursuivaient chacune leur finalité sans trop d'interaction dans un monde économique et social perçu comme relativement stable. Mais dans le monde d'aujourd'hui, les communautés rurales relativement homogènes caractérisant le Québec

---

<sup>4</sup> Voir le livre l'article de Mario Carrier et Bruno JEAN, « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales : entre gouvernement et gouvernance » dans Mario CARRIER et Serge CÔTÉ (sous la direction de), *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Coll. « Sciences régionales », 2000

d'autrefois vont faire place à un monde compétitif où il y aura des communautés rurales (et des régions) qui gagnent et d'autres qui perdent. Pour être du côté des communautés gagnantes, il est apparu, de manière intuitive, la théorie est arrivée bien après, qu'il fallait faire de la concertation et du partenariat entre le secteur public, le secteur privé et le secteur communautaire. À rebours, on a constaté que les « villages prospères<sup>5</sup> » étaient justement ceux où une analyse approfondie de la dynamique locale montrait que ce partenariat entre les différentes forces locales s'était mis en place pour produire des arrangements institutionnels locaux inédits... et qui vont bien au-delà des traditionnels incitatifs fiscaux de la municipalité pour attirer une entreprise sur son territoire.

La nouvelle gouvernance locale qui semble se mettre en place, en certains endroits, est cette nouvelle manière dont des communautés locales organise la prise de décision concernant les grands domaines de la vie socio-économique de la communauté. Par ailleurs, une telle approche implique plusieurs choses, comme le « renforcement des capacités » des communautés à gérer leurs propres affaires... et cela ouvre un vaste chantier de travail pour diverses organisations et pour des générations d'agents de développement. Par ailleurs, tout cela arrive dans un contexte où les traditionnelles théories du développement économique local sont en profond changement. Alors que les théories traditionnelles mettaient l'emphase sur des facteurs comme la localisation favorable, la présence de ressources naturelles, et des investissements de l'extérieur, les nouvelles théories de développement local mettent l'accent sur des facteurs immatériels ou intangibles comme l'entrepreneuriat, le partenariat, les capacités innovatrices du milieu, la présence d'une infrastructure sociale, etc. (autrement dit le capital social).

En clair, ces théories économiques reconnaissent le rôle non négligeable des facteurs sociaux dans la localisation des entreprises et leur prospérité au-delà des paramètres économiques et financiers habituels. Cela veut dire qu'une entreprise qui va créer des emplois, payer des taxes, stimuler la construction domiciliaire, etc. prendra en considération des facteurs sociaux liés à la qualité de vie dans la communauté. Car elle sait que si la vie sociale est agréable, c'est parce que le secteur communautaire anime le milieu ; les travailleurs y viendront plus aisément et seront plus fidèles à l'entreprise. Le pouvoir municipal, dans cette nouvelle gouvernance rurale, se sentira autorisé à engager un dialogue avec le secteur privé et à faire des investissements publics qui rendent attractive la communauté face à une entreprise donnée en quête d'une localisation. On peut donc faire l'hypothèse que les communautés en dévitalisation sont aussi celles où la gouvernance n'est pas appropriée, ne produisant pas les synergies et les innovations sociales et institutionnelles aptes à assurer le développement de la communauté.

Il faut souligner ici qu'un nouveau champ d'études de la gouvernance rurale est actuellement en construction. Comprendre la dynamique de gouvernance propre à une communauté n'est pas une tâche facile, car la mise au jour d'une telle dynamique suppose un long travail de type anthropologique avec les acteurs-clés de la communauté dans les trois domaines (public, privé, communautaire) de la gouvernance. Ce travail est

---

<sup>5</sup> Solidarité rurale du Québec, *Opération des villages prospères (1996). Rapport du groupe de travail*, le 9 octobre 1996. Voir : <http://www.solidarite-rurale.qc.ca/outils.html>

généralement facilité par l'étude de certains conflits au sein de la communauté et qui amènent ses membres à prendre position et... la communauté peut ainsi se révéler à elle-même. Cela peut être un conflit interne ou un événement extérieur qui est perçu comme une menace pour les uns et une opportunité pour les autres selon la conception que l'on se donne de l'identité locale.

### **1.5 La mise en œuvre d'une politique publique appropriée**

Après la période fortement interventionniste de l'État providence, nous sommes maintenant dans une période qui se caractérise par le retrait de l'État devenu accompagnateur des initiatives locales. L'idée que les communautés rurales peuvent se développer seules, sans des aides publiques, est irréaliste et inconséquente. C'est aussi une belle auto-légitimation des pouvoirs publics pour se désengager à un moment où leur engagement est nécessaire. Comme nous l'écrivions dans notre livre *Territoire d'avenir*, « Si l'État peut se passer du monde rural, le monde rural lui ne peut se passer de l'État. Le politique constitue une instance qui, justement, peut jouer un rôle décisif dans la mesure où les ruraux, laissés à eux-mêmes, ne peuvent aménager seuls leur propre avenir. » La question du maintien des services publics en milieu rural l'illustre aisément; l'État est directement interpellé dans ses modes de fonctionnement et sa capacité de s'adapter aux réalités rurales. Il serait faux de prétendre que l'État est insensible à la problématique des milieux ruraux. Le *Plan d'action rurale* du gouvernement fédéral, suivant la nomination d'un *Secrétaire d'État au développement rural* et la mise sur pied du *Secrétariat rural* sont des initiatives importantes. La *Politique nationale de la ruralité* du Québec introduit aussi une « clause rurale » dans toutes les politiques gouvernementales.

Les gouvernements sont effectivement à la recherche de nouveaux modèles d'intervention pour soutenir ou accompagner les nécessaires efforts afin d'éviter que des pans entiers des économies rurales partent à la dérive. Les pouvoirs publics devront, pour répondre aux attentes des ruraux, agir à deux niveaux assez éloignés. D'un côté, le développement rural requiert que les gouvernements clarifient les grandes politiques macro-économiques (et sociales) car ce qui inquiète les acteurs économiques, c'est l'absence de règles claires et équitables. De l'autre, le développement rural ne sera pas possible sans cette attention de l'État au développement des communautés rurales elles-mêmes par des programmes souples, modulables, décentralisés pour accompagner un effort de développement déjà présent dans les communautés rurales.

## **Deuxième partie : le nouveau modèle d'action des élus locaux découlant de ces connaissances nouvelles**

Comprendre les logiques de développement local est un champ de recherche relativement nouveau. Aussi, force est de constater que même si on en parle beaucoup, le développement local n'a pas fait l'objet d'une observation scientifique soutenue et il n'est donc pas surprenant de constater que nos connaissances de cette réalité sont encore embryonnaires, tâtonnantes, incertaines. Cependant, les impératifs de d'action nous

donnent déjà des prescriptions pour donner des pistes d'action aux acteurs locaux, et notamment ici aux élus. En prenant le risque de se tromper en extrapolant des propositions d'action reposant sur notre compréhension des enseignements de la recherche scientifique en cours, nous souhaitons contribuer à alimenter un débat (et une pratique) qui est celui des élus locaux eux-mêmes qui ont déjà pour tâche actuelle l'obligation de se donner de nouveaux moyens pour rendre leur rôle social plus efficient pour le développement des collectivités. Nous proposons un nouveau modèle d'action pour les élus en cinq propositions : 1) Reconnaître la nécessité de la fonction « développement » comme une des missions de l'instance politique municipale ; 2) Accumuler et mobiliser le capital social de la communauté ; 3) Apprendre le développement local en le faisant : la démarche du « diagnostic territorial » ; 4) Penser un projet pour le territoire : les exercices de vision et de planification du développement ; 5) Exercer un leadership tourné le service à la communauté et non sa gloire personnelle ; 6) Favoriser un modèle de gouvernance locale citoyenne ou partenariale

### **2.1 Reconnaître la nécessité de la fonction « développement » comme une des missions de l'instance politique municipale**

Comme on le sait, traditionnellement, les élus locaux s'en tenaient à leur mandat tel que défini dans la loi régissant leur niveau de gouvernement, soit en gros la gestion de certains services aux citoyens. La décentralisation des pouvoirs et des compétences, dont certains sont carrément remis aux municipalités ( exemple la voirie pour les chemins « tertiaires »), la nouvelle dynamique de développement économique local et nouveau contexte socio-économique (nouvelle économie, mondialisation, etc...), voilà autant de réalités qui postulent pour un élargissement des fonctions des élus locaux pour inclure ce qu'on pourrait appeler la fonction « développement ». À certains égards, cette fonction développement était connu des petites villes qui se sont dotés de ce qu'on appelait des « commissaires industriels » et voici maintenant que même les petites localités doivent s'en soucier. La mise en place d'un agent de développement n'est pas à la portée de toutes les petites localités mais les programmes actuels de soutien au développement local (avec les CLD) ou de soutien au développement rural (avec les agents de développement ruraux de la Politique Nationale de la Ruralité) rendent possible l'accès à une telle ressource technique. Mais le travail de cet intervenant sera efficace dans la mesure où les élus ont un intérêt et une capacité à penser à la dimension développementale de leur communauté. Quand on regarde les différents cas de succès de développement local, à tout coup on constate une implication de l'instance municipale prenant des formes excessivement variées et de ses élus. Dans le cadre réglementaire actuel, il faut souvent que ces élus la détournent pour se donner les outils de développement dont ils ont besoin. Par exemple, il n'est pas rare de voir des élus constituer une association sans but lucratif pour attirer une subvention, laquelle ne peut être versée à une corporation municipale.

Mais le message principal ici, c'est de marquer le nécessaire changement de mentalité qui doit s'opérer dans les conseils municipaux pour faire de la fonction développement une fonction reconnue et importante des corporations municipales. Avouons en terminant ce

point que heureusement plusieurs petites collectivités du Québec ont bien compris la nécessité de ce virage et ils l'ont négocié depuis longtemps.

## **2.2 Accumuler et mobiliser le capital social de la communauté**

Les études récentes sur le « capital social » montre que nous sommes devant un de ces facteurs intangibles mais qui pourtant peut exercer un effet déterminant dans le développement d'une localité. Le développement du capital social est un travail de longue haleine visant à accroître la quantité et la qualité des relations sociales au sein de la population locale. Un des moyens efficace pour les élus est de susciter des événements communautaires qui réclament la collaboration et le bénévolat des citoyens. Ainsi, ils ont l'occasion de travailler ensemble et de mesurer l'efficacité de l'action collective, de développer des liens sociaux et de s'ouvrir aux nouvelles idées. Ce sont là des dispositions individuelles et collectives qui sont aussi bonnes pour saisir les opportunités économiques et d'ailleurs les opérateurs économiques ne sont pas insensibles à la qualité des milieux sociaux locaux, sachant que s'il y a une bonne vitalité sociale de la communauté où ils veulent installer une entreprise, cela sera plus agréable pour eux, pour leurs cadres, pour leurs employés.

De là, cette idée que les « infrastructures » sont certes importantes (on pense traditionnellement aux infrastructures physiques comme les accès routiers, l'accès aux aqueducs ou à l'électricité, etc.) mais que les « infrastructures sociales entrepreneuriales » sont tout aussi importantes, soit une population dynamique, ouverte au changement, capable de solidarité interne mais ouverte sur l'extérieur. Rappelons que pour certains chercheurs, cette notion « d'infrastructure sociale entrepreneuriales » est synonyme du concept de « capital social » ou de « capital humain ». C'est une autre manière de rappeler que le capital naturel et le capital financier ne peut engendrer le développement sans la présence des personnes entreprenantes.

## **2.3 Apprendre le développement local en le faisant : la démarche du « diagnostic territorial »**

Un certain de recherche scientifique récente sur le phénomène du développement local ont montré les bienfaits des processus d'apprentissage social au travers de l'action elle-même, grandeur nature si on peut dire. On parle même maintenant des « régions apprenantes » (learning regions), des « territoires apprenants ». Autrement dit, le développement des capacités d'apprentissage du développement local seraient plus importantes, dans une phase initiale de développement local que les résultat du développement local. Car on a appris à faire du développement, on pourra continuer à le faire pour longtemps et connaître un jour des succès conséquents.

La notion de diagnostic territorial est par ailleurs assez simple : elle veut signifier le nécessaire état des lieux qu'il importe de faire, et qu'on fait en général assez vite et très car on croit savoir ... Il s'agit donc de faire l'inventaires des atouts de la collectivité, de

ses forces, de ses faibles, et éventuellement des opportunités qui s'offre à elle. Par exemple, une municipalité avec une population ayant une scolarité très faible peut toujours vouloir attirer des entreprises de la nouvelle économie mais les élus doivent savoir que les entreprises ne pourront y trouver la main d'œuvre qualifiée dont ils auront besoin. On pourrait aligner ici bien d'autres exemples pour démontrer la nécessité de faire un bon diagnostic du territoire avec ce qu'il recèle d'opportunités à valoriser mais aussi de contraintes, à atténuer ou à contourner. Car si on ne fait pas un bon diagnostic, la suite du processus de planification du développement local est compromise ; il semble peu probable d'identifier des bons projets pour son territoire si on connaît mal ses ressources et ses atouts.

## **2.4 Penser un projet pour le territoire : les exercices de vision et de planification du développement**

Une fois le diagnostic territorial en main, la seconde étape décisive à laquelle doivent s'associer les élus locaux, c'est l'identification d'une vision de développement de ce territoire, laquelle peut se traduire dans un ou des « projets » pour ce même territoire. Les sciences de la gestion, avec les approches de la gestion de projet, ont développé une méthodologie propre à la gestion de projet fort utile ici. Évidemment, cela pose une question théorique intéressante : est-ce que le développement est la résultante ou l'addition d'une série de projets spécifiques ? Dans la pratique, il semble bien que cela fonctionne car rétrospectivement les collectivités dynamiques semblent celles qui ont mises en œuvre au fil du temps des projets spécifiques (sans courir plusieurs lièvres à la fois) sans se laisser influencer par des opportunités momentanées.

Par exemple, l'ancien maire de Cap-à-l'Aigle m'expliquait un jour que la vision du développement de sa communauté étant fondée sur le tourisme de villégiature, certains projets industriels seraient alors écartés et proposés aux municipalités voisines. On constate ainsi que l'établissement des visions de développement local et leur promotion permet aux différentes collectivités d'une région d'éviter une compétition épuisante et stérile pour les mêmes opportunités économiques mais plutôt de rechercher la mise en valeur de spécificités distinctives et complémentaires.

## **2.5 Exercer un leadership tourné le service à la communauté et non sa gloire personnelle**

Pendant des décennies, le portrait typique d'un élu d'une municipalité rurale était celui qui l'était devenu, le plus souvent sans opposition<sup>6</sup>, par acclamation donc, avec le slogan suivant : « Élisez-moi et je vous promets de rien faire »... sous-entendu, comme je ne ferai rien, votre compte de taxes restera aussi ridiculement bas qu'il l'est depuis des

---

<sup>6</sup> Il n'y a pas si longtemps encore, près de 70% des élus l'étaient sans opposition. À mon avis, cela révèle la faiblesse du pouvoir municipal et de ses enjeux politiques qui se nouent et se dénouent à ce niveau et les citoyens ne sont pas dupes de cette réalité... qu'on peut mettre en perspective avec le faible taux de participation aux élections dans le système scolaire ou de santé.

lustres car plusieurs services ne sont pas offerts ou le sont par d'autres instances gouvernementales régionales ou nationales. Ce modèle traditionnel de l'élus tend à disparaître au profit d'élus qui s'impliquent davantage dans des dossiers de plus en plus nombreux et complexes dont doit s'occuper une municipalité de nos jours. La complexification du travail de l'élus, qui doit avoir de nombreuses habilités, dans notre jargon universitaire, on parle de la « technicisation du pouvoir local ». Cette tendance fait en sorte que le profil sociologique des élus est en train de changer : il doit être plus scolarisé et posséder de nombreuses compétences et une solide expertise autant que l'analyse des rapports financiers que dans la gestion des rapports humains. D'un côté, cette technicisation de l'exercice du pouvoir local peut être vu comme une entorse à la démocratie qui veut tout citoyen devrait être apte et peut aspirer à exercer une fonction d'élus; de l'autre, on peut penser que tout citoyen normalement constitué est capable d'apprendre, et est donc capable d'apprendre les habiletés requises par cette fonction.

La question du leadership des élus est une question capitale et délicate. Un bon élu, ce n'est pas seulement quelqu'un qui réussit à se faire élire mais c'est aussi une personne qui cultive une capacité d'exercer un leadership dans son milieu que l'on pourrait qualifier de productif. Un tel leadership est axée sur des objectifs et l'attente de résultats et non vers l'autosatisfaction et une certaine gloire personnelle ne contentant d'apprécier la marque de reconnaissance donnée par ses concitoyens en lui conférant ce titre. Autrement dit, on constate que ces modèles de leadership (un altruiste et l'autre plus égoïste<sup>7</sup>) sont présents dans nos communautés locales mais un leadership désintéressée (au sens où les intérêts personnels sont absents des motivations de l'élus plus motivé par le fait de servir sa communauté) est plus efficace pour soutenir un processus de développement local.

Personnellement, je pense que le leadership n'est pas donné à tout le monde et qu'il s'apprend plus aisément dans le mouvement associatif, dans les organisations bénévoles ou alors dans le monde de l'entreprise. Mais cela veut dire qu'il faut que l'instance municipale locale soit assez dynamique et proactive pour attirer ces leaders en son sein. On le constate aisément avec les municipalités dynamiques dont on constate, après coup, que les élus locaux, sont détenteurs de diverses expertises acquises avant leur arrivée au conseil municipal.

Le style de leadership peut aussi affecter la qualité des rapports entre les élus et les employés municipaux, surtout s'il y a dans cette petite équipe un agent de développement. Si ces rapports sont autoritaires, et peu conviviaux, il y a peu de chances que la circulation de l'information soient efficaces et que le renforcement mutuel des actions se fassent dans un sens propice à l'aboutissement heureux des projets de développement. Aussi, la manière dont les élus arrivent à travailler avec les agents de développement, pas seulement ceux sous leur autorité mais tous ceux dans les diverses agences (CLD, SADC, ministères, etc.) gouvernementales, est décisive dans l'issue de la démarche de gestion de projet visant le développement local.

---

<sup>7</sup> Nos collègues anglophones parlent de « ego-centered » versus « servant » leadership ; ce sont ces deux types de leadership que nous avons voulu illustré ici.

## 2.6 Favoriser un modèle de gouvernance locale citoyenne

Par ailleurs, au cours des différents séjours de recherche sur le terrain, nous avons constaté que le discours des leaders politiques locaux pouvait se différencier en deux grands types, un discours où la communauté est perçue comme une entreprise et où le rôle du pouvoir municipal se résume à offrir des services au meilleur compte pour des citoyens qui se définissent et qui sont perçus aussi comme des payeurs de taxes. Par contre, on pouvait aussi entendre un autre discours, minoritaire il est vrai mais non moins réel. Celui qui faisait du gouvernement local une véritable institution politique proche des citoyens et ayant des fonctions de représentation des intérêts des citoyens. Aussi, on peut construire une typologie, sans doute un peu réductrice, de deux types fondamentalement opposés de gouvernance locale, soit une gouvernance fonctionnelle ou utilitariste et une gouvernance citoyenne. Le schéma qui suit décrit ces deux types de gouvernance locale construits à la manière de l'idéal-type du sociologue Max Weber.

**Tableau : Modèle théorique de gouvernance locale**

<b>Gouvernance fonctionnelle ou utilitariste</b>	<b>Gouvernance citoyenne ou partenariale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• les résidents se voient comme des payeurs de taxes</li> <li>• le gouvernement local livre des "services" à leurs résidents vus comme des consommateurs</li> <li>• les résidents ont des droits individuels</li> <li>• une organisation pragmatique</li> <li>• la mesure de l'efficacité est basée sur la logique marchande (ratio coûts/avantages)</li> <li>• la solution aux contraintes financières: la fusion des petites municipalités ou: privatisation ou facturation aux usagers, etc...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• les résidents se définissent comme des citoyens</li> <li>• le gouvernement local se voit comme une institution ayant un rôle de représentation de la société civile</li> <li>• les résidents ont des responsabilités collectives</li> <li>• une institution démocratique</li> <li>• l'efficacité est basée sur un jugement éthique (capacité de la communauté à baser les capacités pour soutenir un développement durable)</li> <li>• la solution aux contraintes financières: le partenariat avec les petites collectivités voisines pour partager l'offre de services, la création de régies inter-municipales ou d'autres formes d'ententes.</li> </ul>

Un jour, j'ai présenté ce schéma un maire d'un petit village. Il m'a vite rétorqué que selon lui, le conseil municipal fonctionnait selon l'un ou l'autre de ces modèles en fonction de type de décision à prendre. Dans le fond, comme les autres niveaux de gouvernement, la réalité économique doit être mise en balance avec la nécessité de l'équité dans l'offre et la gestion des services municipaux, ce qui fait qu'il faut, selon le maire rencontré, à la fois répondre aux impératifs de ces deux modèles. Ce qui donne à penser qu'il y peut-être en les deux un troisième modèle à inventer où le résident serait plus impliqué dans la vie municipale, une sorte de modèle de gouvernance partenariale, si on veut.. Car dans les deux modèles présentés ici, le citoyen est un acteur passablement passif. Mais l'idée centrale à retenir ici, c'est que si on se soucie trop de questions financières car on voit le résident comme un payeur de taxes, il est vite lui-même à ne voir que cette dimension de son statut et agir en conséquence... et le cercle vicieux est alors bien installé.

## **Conclusion**

Dans la littérature, les cas de réussite des démarches de «développement local» sont pratiquement toujours des «success stories» où on voit la mise en place de cette nouvelle gouvernance rurale basée sur une synergie productive entre ces trois grandes forces sociales capables de transcender leurs intérêts particuliers pour le bien général de la communauté en prenant des décisions sur la gestion des affaires locales. Prenons par exemple la solidarité qui grandit autour d'une démarche pour attirer une usine dans un village. Pour l'acteur économique, elle représente une occasion de réaliser des profits en créant des emplois nouveaux.; de son côté, l'instance politique locale y voit un élargissement de la richesse foncière et de nouveaux citoyens. Enfin, pour le monde communautaire, les travailleurs de l'usine favoriseront un élargissement de la base citoyenne, améliorant ainsi les différentes activités offertes par les associations; la qualité de vie locale s'améliore ce qui rend plus facile la saisie de nouvelles opportunités de développement économique.

Les théories économiques récentes, comme celle sur les milieux innovateurs démontrent que la localisation des activités est influencée par la perception de la qualité de vie locale par les entrepreneurs. Celle-ci est, en bonne partie, reliée au dynamisme du milieu associatif local composant la trame de la société civile locale.

Selon la perspective développée ici, l'enjeu de la gouvernance locale, particulièrement en milieu rural, ne saurait se réduire aux seules questions de coordination trop souvent privilégiées par les pouvoirs publics. C'est la mise en oeuvre d'une véritable stratégie de gestion d'une communauté qui passe par une culture de concertation, de collaboration et de coopération entre l'État, le secteur privé et la société civile.

Une gouvernance saine nécessite la mise en œuvre de trois conditions : la coopération entre les trois acteurs précités, les interactions continues et la définition des règles du jeu. Évidemment, un système de gouvernance locale implique que les institutions publiques ne soient pas présentées comme des entités éloignées qui imposent des décisions impopulaires aux citoyens. Ce système apporte des institutions réformées dans leur rôle et dans leur fonctionnement, et cela sur la base de cinq grands principes : la transparence, la participation, la responsabilité, l'efficacité et surtout la cohérence. Ces principes sous-tendent qu'une grande initiative soit laissée aux acteurs collectifs locaux représentant la société civile. Ainsi, les mesures politiques et économiques pourront être prises de manière plus souple afin de refléter les besoins locaux ou nationaux.

Bruno JEAN  
UQAR  
Version un