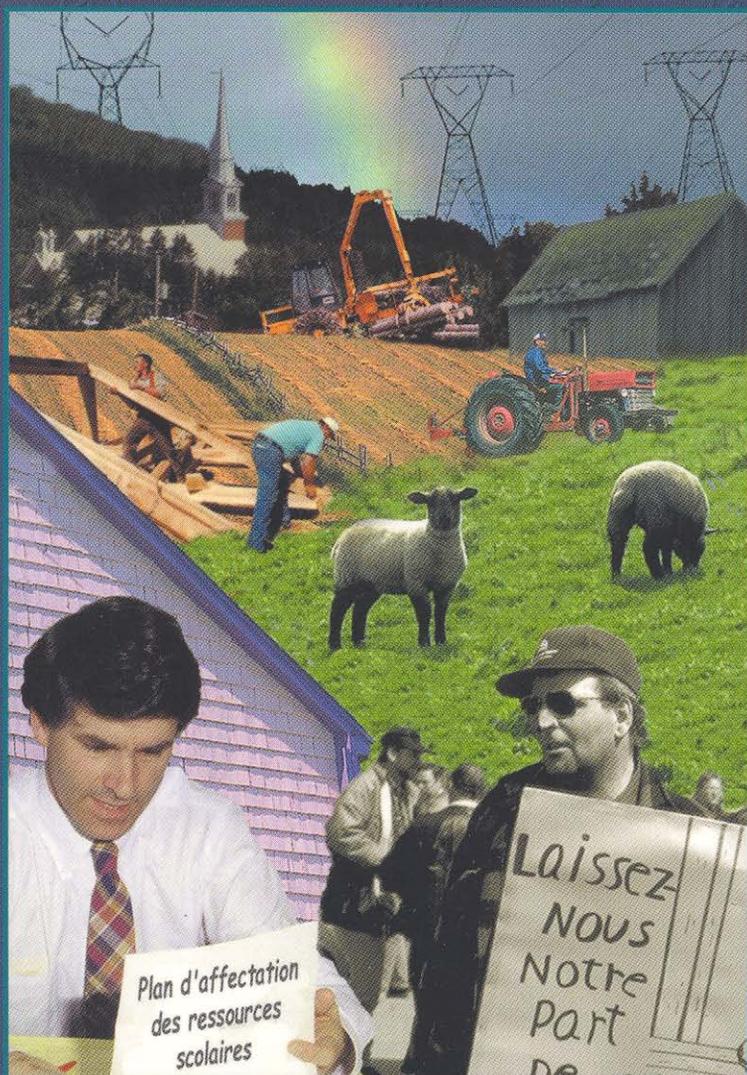


Sous la direction de **Mario Carrier** et **Serge Côté**

Gouvernance et territoires ruraux

Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement



Presses de l'Université du Québec

Sous la direction de
Mario Carrier et Serge Côté

Gouvernance et territoires ruraux

Éléments d'un débat
sur la responsabilité du développement

Dans la même collection :

Les défis et les options de la relance de Montréal

Sous la direction de *Luc-Normand Tellier*

1997, 204 pages, ISBN 2-7605-0958-3

Une région dans la turbulence

Sous la direction de *Marc-Urbain Proulx*

1998, 256 pages, ISBN 2-7605-1003-4

Territoires d'avenir

Bruno Jean

1997, 340 pages, ISBN 2-7605-0982-6

Le phénomène régional au Québec

Sous la direction de *Marc-Urbain Proulx*

1996, 334 pages, ISBN 2-7605-0922-2

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : secretariat@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.quebec.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DIFFUSION DE L'ÉDITION QUÉBÉCOISE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

GM DIFFUSION SA

Rue d'Etraz 2, CH-1027 Lonay, Suisse

Téléphone : 021 803 26 26

Télécopieur : 021 803 26 29



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de
Mario Carrier et Serge Côté

Gouvernance et territoires ruraux

Éléments d'un débat
sur la responsabilité du développement

Postface de **Vincent Lemieux**

Avec la contribution de la



Chaire Desjardins
en développement des petites collectivités

2000



Presses de l'Université du Québec
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Données de catalogue avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité au développement

(Science régionale : 5)
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1095-6

1. Sociologie rurale – Québec (Province). 2. Zones rurales – Politique gouvernementale – Québec (Province). 3. Développement rural – Québec (Province). 4. Aménagement du territoire – Québec (Province). 5. Décentralisation administrative – Québec (Province). 6. Administration locale – Québec (Province). 7. Sociologie rurale. I. Carrier, Mario. II. Côté, Serge. III. Collection

HT443.C32Q8 2000

307.72'09714

C00-941122-4

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à la contribution de la

**Chaire Desjardins
en développement des petites collectivités**

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
445, boulevard de l'Université, Rouyn-Noranda (Québec) J9X 5E4
Téléphone: (819) 762-0971, poste 2394 – Télécopieur : (819) 797-4727
Adresse électronique: chaire.desjardins@uqat.quebec.ca

et du **Programme conjoint de doctorat en développement régional UQAR-UQAC**

Université du Québec à Rimouski
Téléphone: 1 800 511-3382, poste 1648
Courriel: druqar@uqar.qc.ca
Université du Québec à Chicoutimi
Téléphone: 1 800 463-9880, poste 5291

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Révision linguistique : GISLAINE BARRETTE

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Conception graphique de la couverture : RICHARD HODGSON

Illustration de la couverture : PATRICE ST-PIERRE à partir de photographies de Jean Albert et Michel Dompiere

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2000 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2000 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2000

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

Présentation

Mario Carrier

Directeur, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Serge Côté

Directeur, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ), Université du Québec à Rimouski

La majorité des textes rassemblés dans le livre sont issus des travaux d'une équipe mobilisée autour de la thématique « Développement régional et restructuration socio-économique des territoires dans les régions périphériques ». Cette équipe, formée autour d'un noyau de chercheuses et chercheurs de trois constituantes de l'Université du Québec (Université du Québec à Rimouski, Université du Québec à Chicoutimi, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue) intéressées au premier chef par l'étude des processus de développement local et régional, s'est constituée en 1995. Elle a bénéficié d'un soutien financier du Fonds de développement académique du Réseau (FODAR) de l'Université du Québec et de nombreuses autres sources de financement pour mener à bien ses travaux. Un important volet de recherche sur les territoires à très faible densité de population, porté par des chercheurs de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, s'est ajouté au programme de recherche en 1996. De l'ensemble de ces travaux a émergé progressivement comme thématique majeure la question de la gouvernance en milieu rural, cette évolution étant par ailleurs congruente avec l'importance qu'a prise cette notion de gouvernance chez les spécialistes des sciences sociales intéressés aux phénomènes de développement territorial au cours des années 1990.

Dans la mouvance de ce programme de recherche, il s'est tenu des activités de diffusion scientifique, dont deux colloques¹ organisés en 1998 et 1999 dans le cadre du congrès annuel de l'ACFAS, et de nouvelles collaborations se sont instaurées avec des chercheurs et chercheuses qui ne faisaient pas partie de l'équipe de départ. Le large spectre de préoccupations qui en a résulté se reflète dans les contributions au présent ouvrage, contributions qui pourront intéresser toutes les personnes qui, par leurs études, leurs activités professionnelles ou leur action civique, sont appelées à traiter des questions de gouverne et d'action collective reliées au développement régional, en général, et au développement des milieux ruraux, en particulier.

C'est donc grâce à la collaboration étroite d'un réseau de chercheurs que cet ouvrage a pu être réalisé. À titre de responsables de l'édition, nous voulons remercier toutes les personnes qui ont participé aux travaux de recherche et aux nombreuses tâches de soutien technique inhérentes à l'aboutissement de ce type de publication, spécialement notre collègue Marc-Urbain Proulx qui, à titre de responsable de la collection « Science régionale » des Presses de l'Université du Québec, nous a fait bénéficier de ses conseils judicieux. Enfin, nous voulons remercier les autorités de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités et celles du Programme de doctorat en développement régional de l'Université du Québec à Rimouski et de l'Université du Québec à Chicoutimi de s'être associées aux Presses de l'Université du Québec pour la parution de ce livre.

1. Les titres des colloques étaient : « La diversité de la gouvernance territoriale au Québec » en 1998 et « Les territoires en action : développement régional et restructuration des territoires régionaux » en 1999.

Table des matières

Présentation	vii
<i>Mario Carrier et Serge Côté</i>	
Introduction	
Restructuration socio-économique et gouvernance	1
<i>Serge Côté</i>	
PREMIÈRE PARTIE : Le milieu rural québécois	
Chapitre 1	
L'espace rural québécois	13
<i>Clermont Dugas</i>	
Chapitre 2	
La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales	41
<i>Mario Carrier et Bruno Jean</i>	
Chapitre 3	
Les jeunes de milieu rural et leur rapport à la région	65
<i>Patrice LeBlanc</i>	

DEUXIÈME PARTIE : Gouvernance et services publics

Chapitre 4

Attractivité du territoire, services publics et développement	85
<i>Mario Carrier, Bruno Jean et Patrice LeBlanc</i>	

Chapitre 5

La gestion des services publics locaux sur des territoires de très faible densité	105
<i>Pierre J. Hamel</i>	

Chapitre 6

Autonomie municipale et gestion des services municipaux dans neuf ensembles village-paroisse	123
<i>Serge Belley</i>	

Chapitre 7

Espaces ruraux français et services de proximité	149
<i>Yves Jean</i>	

TROISIÈME PARTIE : Les enjeux pluriels de la gouvernance

Chapitre 8

Quelle gouvernance pour les communautés locales?	171
<i>Marie-Joëlle Brassard et Christiane Gagnon</i>	

Chapitre 9

Le paysage comme agent de recomposition des communautés rurales du sud du Québec	189
<i>Sylvain Paquette et Gérald Domon</i>	

Chapitre 10

Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale	223
<i>Bruno Jean</i>	

Chapitre 11

Viabilité des communautés dépendantes de la forêt	245
<i>Luc Bouthillier, Mario Carrier, Serge Côté et Jean Désy</i>	

**QUATRIÈME PARTIE : Questions sur le développement
et la gouvernance**

Chapitre 12

Le développement humain et l'identité territoriale et communautaire	301
<i>Hugues Dionne et Nicole Thivierge</i>	

Chapitre 13

Aux marges du développement	313
<i>Marielle Tremblay et Pierre-André Tremblay</i>	

POSTFACE

Réflexions sur la gouvernance	333
<i>Vincent Lemieux</i>	

Les auteurs	339
------------------------------	-----

Introduction

Restructuration socio-économique et gouvernance

Serge Côté

Université du Québec à Rimouski

On observe un intérêt nouveau pour la **ruralité** depuis quelques années dans la recherche en sciences humaines et sociales. Au-delà des travaux portant sur le secteur agricole, certaines analyses ont tenté de cerner la spécificité des milieux ruraux. Clermont Dugas (1996), par exemple, a cherché à mettre en évidence les contraintes qui pèsent sur le milieu rural et les forces qui y entraînent des changements dans l'activité économique ou des modifications du tissu de peuplement. De larges zones rurales connaissent une marginalité attribuable, selon cet auteur, à plusieurs causes : déclin dans la mise en valeur des ressources, affaiblissement démographique qui accentue les inconvénients de la faible densité et de la dispersion, obstacles à la rentabilité des capitaux qui découragent les implantations, interventions gouvernementales plus préoccupées de soutenir le dynamisme urbain que de procurer des atouts au monde rural, perceptions négatives des campagnes entretenues aussi bien par les urbains que par certains ruraux eux-mêmes.

Bruno Jean, quant à lui, a tenté de cerner dans *Territoires d'avenir* (1997) les dynamiques rurales contemporaines. Il fait le constat de l'irréductibilité du monde rural dont les caractéristiques ne disparaissent pas avec la diffusion de la modernité urbaine. L'ouvrage comporte une dimension normative : le développement rural se doit d'être durable en étant axé sur la satisfaction des besoins, le maintien de l'intégrité écologique et le souci de justice sociale ; il doit viser la revitalisation des régions menacées par le dépeuplement et la pauvreté. Enfin, la

question du cadre humain et institutionnel est soulevée : la recomposition socioterritoriale en cours dans les campagnes ne résulte pas seulement du jeu de facteurs démographiques et économiques, elle a beaucoup à voir avec l'intervention des pouvoirs publics à tous les échelons et avec l'initiative des acteurs sur le terrain. Par ce dernier biais, le propos de l'auteur se rapproche de la thématique de ce livre, la gouvernance.

Les coordonnateurs du présent ouvrage ont choisi de faire une large place aux dynamiques politiques et aux jeux des acteurs des milieux ruraux. Partant du fait que les restructurations sociales et économiques qui touchent les territoires ruraux, surtout s'ils sont périphériques, entraînent des adaptations souvent considérables (Castle, 1993), cet ouvrage collectif concentre son attention sur les défis qu'ont à relever l'appareil institutionnel ainsi que les divers acteurs de l'organisation de la vie collective au sein du monde rural. En effet, les milieux ruraux ne sont pas inertes. Malgré des pronostics parfois sombres, les acteurs issus de ces milieux ont été à même, dans plusieurs cas, d'inventer des solutions inédites, de mobiliser des énergies insoupçonnées, de mettre au point des façons de faire nouvelles.

La notion de **gouvernance** a semblé particulièrement utile pour cerner les jeux d'acteurs à l'œuvre dans les territoires ruraux. Une grande diversité d'acceptions sont rattachées à la notion de gouvernance (Allemand, 2000). Le terme s'applique souvent au milieu urbain (*Annales de la recherche urbaine*, 1998), mais convient aussi au milieu rural. Il concerne les acteurs publics (Peters et Savoie, 1995), mais connote aussi les capacités « exercée[s] partiellement par de multiples acteurs » (Lafontaine, 1998, p. 184) et traduirait la « multiplicité de[s] lieux de décision » (Andrew, 2000, p. 76). Enfin, la notion de gouvernance semble particulièrement adaptée à la conduite d'analyses à l'échelle locale (*Économie et solidarités*, 1999 ; Andrew, 2000).

L'option retenue dans le présent ouvrage quant à la portée du terme gouvernance prend appui sur deux choix. Premièrement, seule est ici considérée la dynamique des acteurs enracinés au plan local et régional. Deuxièmement, il a paru souhaitable dans cet ouvrage de réserver l'usage du terme gouvernance (voir le texte de M. Carrier et B. Jean plus loin) à une catégorie relativement précise de processus, soit ceux fondés sur la coordination des acteurs et sur les dynamiques qui les animent. Il faut éviter de confondre gouvernement et gouvernance. Le gouvernement concerne tout ce qui touche les institutions, que l'on se situe au palier central ou à des paliers infranationaux, tandis que la gouvernance fait appel aux stratégies des acteurs, aux interactions qu'ils ont, à la mise en commun d'objectifs et de moyens qui dépassent chacun d'eux pris

individuellement. Les interventions réalisées dans un cadre de gouvernance, tout comme celles qui relèvent de la structure de gouvernement, ne comportent aucune garantie intrinsèque de pertinence ou d'efficacité. Dans ce monde, comme dans celui des institutions, les échecs et les effets pervers peuvent coexister avec les bons coups et les résultats encourageants.

Les problèmes des territoires ruraux, avec le lot de restructurations qu'ils impliquent, ont obtenu une réponse aussi bien du côté de l'**action gouvernementale** que du côté des initiatives de gouvernance prises par les acteurs dans les régions. Le gouvernement du Québec a lancé un processus débouchant sur la formulation, pour la première fois d'une façon aussi formelle, d'une politique de la ruralité. Les orientations en ont été précisées dans un document d'octobre 1999 ayant le statut de « cadre de référence » et paru sous le titre *Politique de la ruralité : pour une occupation dynamique du territoire rural*. C'est le ministère des Régions qui est chargé d'élaborer la politique et d'effectuer toutes les consultations nécessaires pour y arriver. Un *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural* a été soumis par Solidarité rurale du Québec (1999) en tant qu'instance-conseil du gouvernement sur la question.

Comme il est mentionné dans le cadre de référence, le premier principe de la politique gouvernementale de la ruralité est l'occupation dynamique du territoire. Il est dit que « c'est la prospérité qui, ultimement, favorise l'occupation du territoire » et que les collectivités rurales devraient recevoir « un soutien technique et financier approprié de leurs efforts de développement ». Le deuxième principe de la politique est le développement durable. Et selon le troisième principe, la politique doit respecter les objectifs énoncés en 1997 dans la *Politique de soutien au développement local et régional*. En clair, cela signifie que le monde rural est invité à prendre une part accrue de responsabilité dans son propre développement. Ainsi, l'État mise sur les capacités d'initiative des ruraux tout en se proposant comme accompagnateur de leur développement et comme garant de l'équité. Cet appel à la responsabilisation des acteurs crée un espace propice à l'exercice d'une gouvernance renouvelée dans les milieux ruraux.

Avant d'aborder le sujet, il convient de poursuivre l'examen de l'action gouvernementale en milieu rural. Évidemment, l'intervention du gouvernement ne se limite pas, loin de là, à la formulation d'une politique de la ruralité par l'État central. Depuis déjà au moins deux décennies, toute une gamme d'initiatives ont été prises pour modifier l'encadrement institutionnel dans lequel évoluent les milieux ruraux. La création des municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 et, dans

4 Gouvernance et territoires ruraux

la dernière moitié des années 1990, l'ajustement des frontières des Commissions scolaires aux territoires des MRC, la mise en place d'un Centre local d'emploi (CLE) et d'un Centre local de développement (CLD) par territoire de MRC ainsi que la définition du développement local comme coextensif au territoire des MRC dans la *Politique de soutien* de 1997 traduisent une volonté de voir ces territoires émerger comme lieux de gestion de la vie collective dotés de compétences de plus en plus étendues.

En parallèle, la volonté de réaliser des fusions municipales procède du désir de constituer des entités disposant de capacités accrues pour s'acquitter d'obligations nouvelles dans le cadre d'un transfert de compétences effectué à la pièce et de façon dispersée. Ce processus a été qualifié de décentralisation tranquille (Côté, 1998). La mise au point d'un livre blanc sur la décentralisation (Gouvernement du Québec, 1995), dont le lancement a précédé de trop près le référendum de 1995 pour qu'il soit possible de vraiment y donner suite, cherche aussi à outiller les milieux locaux, incluant les milieux ruraux, pour qu'ils jouent un plus grand rôle dans leur développement. Enfin, le mandat donné à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1999) incluait explicitement la décentralisation de compétences gouvernementales. La Commission s'est penchée dans son rapport sur des sujets tels que l'implication des pouvoirs locaux dans les domaines comme les services sociaux et de santé, le développement économique local, l'environnement, la culture et les loisirs. Elle a émis des recommandations sur la refonte des structures municipales, le réaménagement des compétences et le partage des sources de revenus. Cela annonce clairement un changement des conditions dans lesquelles est exercé le gouvernement local ainsi que des modalités de partage des champs d'action entre le gouvernement central québécois et les gouvernements locaux dans un contexte d'une plus grande remise de compétences au plan local (incluant les MRC).

Ce changement prévisible dans l'exercice des tâches de gouvernement s'accompagne d'une modification des conditions dans lesquelles s'exerce la **gouvernance locale**; l'avenir des milieux ruraux en dépend d'ailleurs en grande partie. Les acteurs locaux et régionaux n'ont pas attendu d'être invités par les paliers supérieurs pour prendre des initiatives susceptibles de faire avancer le développement de leur milieu. Le nombre imposant d'associations locales, de comités de développement, d'organismes de promotion économique, de groupes communautaires voués à l'amélioration des conditions socio-économiques dans les territoires ruraux en témoigne abondamment. Du côté de l'État central, la

tentation est grande de considérer les milieux locaux, et singulièrement les milieux ruraux, comme principalement responsables de leur développement.

Les collectivités rurales ont la responsabilité première, comme d'ailleurs elles le souhaitent, d'assurer le renouveau de leur milieu et d'améliorer leur capacité de réagir aux transformations du contexte socio-économique. Le rôle de l'État consiste ainsi à soutenir les populations rurales, tant sur le plan individuel que collectif, dans leurs démarches de prise en charge de leur développement. (Ministère des Régions, 1999, p. 29)

Dans les années 1960, l'État affichait une volonté nette de veiller, par la planification qu'il réalisait dans ses propres services, au développement des régions et s'arrogeait, par conséquent, une grande part de la responsabilité de développer les espaces régionaux, et singulièrement les milieux périphériques. Le chemin parcouru en quatre décennies est certes spectaculaire et se traduit dans le discours par un déplacement de responsabilité presque complet du pôle étatique au pôle local. Ce changement radical dans la distribution souhaitée des **responsabilités dans les processus de développement** suscite évidemment de multiples questions. L'État est-il en train d'abdiquer sa responsabilité de contribuer au développement des régions en se cantonnant désormais dans un rôle de simple accompagnateur ? Qu'arrivera-t-il des milieux ruraux essoufflés, où la fameuse « prise en charge » ne peut se faire avec l'intensité souhaitée : seront-ils laissés à eux-mêmes et seront-ils condamnés à la régression ? Les ressources consacrées à l'accompagnement incluront-elles des moyens conséquents pour favoriser l'animation des milieux ? L'esprit d'entreprise des gens du milieu ne pouvant pas dans tous les cas suffire à surmonter tous les obstacles, l'État doit-il prévoir dans certains milieux des actions structurantes dépassant les capacités des seuls acteurs locaux ? Autrement dit, si confier la responsabilité première du développement aux gens du milieu équivaut dans certains cas à les enfermer dans des scénarios paralysants, il y a lieu d'être sceptique au sujet d'une telle proposition.

Quoi qu'il en soit, par choix ou par nécessité, ce nouveau contexte incite les acteurs locaux à devenir plus actifs que jamais dans la recherche de solutions de développement s'appliquant à leur milieu. Comme les textes qui suivent l'illustreront, les problèmes ne manquent pas en milieu rural : mise en valeur des ressources, organisation des services, rôle des groupes communautaires dans la vie collective, mobilité des jeunes, rapports au paysage, volonté de susciter de l'initiative économique dans des environnements parfois peu propices. Autant d'occasions pour des acteurs de confronter des points de vue, de former

6 Gouvernance et territoires ruraux

des projets, de structurer des activités, d'interagir de façon harmonieuse ou conflictuelle, de mener des expériences, de bricoler des solutions qui conviennent à leur situation. Ce brassage d'acteurs, les uns ancrés dans l'économie et les autres, dans le social, les uns situés dans la société civile et les autres, dans les appareils de gestion publique, représente bien la gouvernance, processus au cœur des analyses qui suivent.

La première partie de l'ouvrage est consacrée au milieu rural québécois. Clermont Dugas en propose une radioscopie minutieuse aux plans de la démographie, des activités économiques et des revenus. Il constate qu'un certain nombre de localités rurales connaissent une forme ou une autre de marginalité et risquent d'être aux prises avec des difficultés dans l'avenir.

Cette fragilité de certains territoires ruraux est un élément crucial de la réflexion de Mario Carrier et de Bruno Jean dans le texte qu'ils consacrent aux questions de gouvernement et de gouvernance dans les collectivités rurales. La modification du cadre institutionnel a instauré en quelques décennies de nouvelles règles de gouvernement dans le monde rural. Ce changement, à lui seul, ne peut apporter une réponse complète à la fragilité de certaines portions de l'espace rural. La réponse vient aussi du côté du développement local qui, selon les auteurs, constituerait justement un bon exemple de gouvernance, en ce que les acteurs locaux, avec succès souvent et sans résultat parfois, cherchent collectivement à organiser des services adéquats, à valoriser leurs ressources et à mettre au point de nouvelles activités.

Patrice LeBlanc trace, dans le chapitre sur les jeunes de milieu rural, un portrait des perceptions qu'ils entretiennent par rapport à leur région. Il le fait en prenant appui sur une expérience commune à plusieurs jeunes ruraux et éminemment révélatrice des dynamiques sociodémographiques qui traversent les régions, soit l'expérience de la migration. Les parcours migratoires ne sont pas linéaires : il arrive souvent, par exemple, qu'un départ soit suivi d'un retour. Des initiatives comme *Place aux jeunes*, qui favorisent le retour de jeunes ayant quitté leur région pour poursuivre des études, ne sont possibles que si des acteurs locaux se mobilisent : elles constituent un bon exemple de gouvernance.

La deuxième partie du livre traite des services publics de proximité. La grande diversité du milieu rural rend impossible l'organisation de ces services partout sur le même modèle. Mario Carrier, Bruno Jean et Patrice LeBlanc examinent les conditions dans lesquelles les collectivités rurales, surtout les plus fragiles, peuvent se doter des services jugés nécessaires. Le dynamisme et la pertinence des services de

proximité ne pourront jamais dépendre uniquement de la structure institutionnelle. L'implication des acteurs dans l'expérimentation, dans la mise au point de formules, dans l'innovation organisationnelle et dans le partage de responsabilités et de ressources en matière de services publics jouera un rôle prépondérant. Les services de proximité constituent un champ privilégié pour l'exercice d'une gouvernance vigilante et inventive.

Pierre Hamel, de son côté, aborde la question des services municipaux. À l'heure où les fusions municipales font l'objet d'une politique officielle de l'État québécois, on peut se demander si le regroupement des structures a un réel impact sur la prestation des services. Il apparaît assez vite que la viabilité des petites collectivités, tout en étant influencée par le cadre structurel, dépend de bien d'autres éléments comme la faculté des acteurs d'inventer des solutions taillées sur mesure. Et en cette matière, la gouvernance locale occupe une place de premier choix.

Serge Belley enchaîne avec un texte sur la gestion des municipalités. L'examen des différentes modalités selon lesquelles le gouvernement local peut être organisé révèle que les écarts dans l'efficacité de la gestion demeurent relativement peu importants, alors que ceux qui se manifestent dans la perception du rôle joué par l'institution municipale ont un impact relativement grand sur la vie locale.

Enfin, Yves Jean présente la situation qui prévaut dans un autre pays, la France. Là aussi, les services de proximité constituent un élément stratégique de la vie collective locale. L'accent est mis sur les services scolaires et sur l'action des élus locaux.

La troisième partie de l'ouvrage met l'accent sur divers enjeux associés à la gouvernance. Marie-Joëlle Brassard et Christiane Gagnon, dans un premier texte, analysent les entrevues réalisées auprès de responsables de ce qu'il est convenu d'appeler « des organismes locaux de développement » (comités de développement, sociétés d'exploitation, d'investissement ou de promotion, etc.). Les responsables de ces organismes se trouvent, pour la plupart, à jouer un rôle d'animation et de coordination d'efforts déployés par d'autres acteurs; ils sont des figures marquantes de la gouvernance en milieu rural.

Dans un autre texte, Sylvain Paquette et Gérald Domon montrent comment le paysage peut devenir un enjeu de la vie collective en milieu rural et s'attardent aux moyens mis en œuvre pour effectuer des aménagements ayant un impact sur ce paysage. Au-delà de l'action réglementaire, ils attirent l'attention sur les partenariats, les conventions de mise en valeur, la création d'organismes à base communautaire, la

réalisation de projets communs à plusieurs acteurs, etc. Ces mobilisations autour des questions relatives au paysage révèlent un aspect peu souvent analysé de la gouvernance en milieu rural.

Bruno Jean se livre, par la suite, à un examen des politiques rurales qui ont cours au Canada, en Europe et aux États-Unis. L'action étatique est insuffisante, à elle seule, pour engendrer le développement rural. L'implication des acteurs et leur cohésion, la gouvernance locale en somme, sont indispensables si l'on veut que les politiques donnent des résultats allant dans le sens d'une revitalisation des milieux ruraux.

Dans un dernier texte, Luc Bouthillier, Mario Carrier, Serge Côté et Jean Désy examinent, à partir de quatre études de cas provenant de différents coins du Québec, les éléments susceptibles de favoriser la viabilité des collectivités dépendantes de la forêt. Le climat social et l'initiative dans ces communautés reposent en grande partie sur des efforts mis dans la formation de la main-d'œuvre, dans la prestation de services aux habitants, dans la vigilance des organismes implantés dans le milieu. Là où cette gouvernance est plus active, l'adaptation aux transformations perturbantes qui surviennent en matière de technologie et de marché se déroule dans de meilleures conditions.

Dans la quatrième partie du livre sont regroupées deux contributions qui, sans remettre en cause complètement la notion de gouvernance, sont attentives à d'autres dimensions de la vie collective en milieu rural. Dans le premier texte, Hugues Dionne et Nicole Thivierge se livrent à une analyse de l'« être-ensemble » et devisent sur les formes élémentaires de la socialité. Adoptant une perspective voisine de celle qui caractérise l'étude des mouvements sociaux, ils se penchent sur l'expérience des populations villageoises « résistantes » et sur l'action d'organismes ayant pour mandat l'animation socio-économique des milieux locaux. Leur texte véhicule des éléments critiques par rapport à l'idée de gouvernance, en ce sens que les pratiques de participation aux processus qui débordent de la socialité immédiate sont vues comme aliénantes plutôt que constructives.

Dans le dernier texte de cette partie, Marielle Tremblay et Pierre-André Tremblay débouchent sur des réflexions très globalisantes en ce qui concerne la signification du développement dans la société contemporaine. Les résultats de terrain qui servent de point de départ à leur réflexion concernent le milieu des organismes communautaires. Ces organismes constituent des lieux de mobilisation et d'action dans des champs qui sont, par ailleurs, fortement investis par l'État. Compte tenu de la fonction d'animation qu'il exerce, le secteur communautaire participe de la dynamique de la gouvernance.

L'ouvrage se termine par une postface de Vincent Lemieux. Ce chercheur québécois s'est intéressé, entre autres, aux réseaux d'acteurs et à la décentralisation. À maintes reprises, il a réalisé des terrains de recherche dans les régions du Québec et observé les dynamiques de pouvoir qui y ont cours.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEMAND, Sylvain (2000). « Gouvernance : le pouvoir partagé », *Sciences humaines*, n° 101, janvier, p. 12-18.
- ANDREW, Caroline (2000). « La gouvernance locale », *Relations*, n° 659, avril, p. 75-77.
- Annales de la recherche urbaine* (1998). Numéro thématique sur la « Gouvernance », n° 80-81, décembre.
- CASTLE, Emery N. (1993). « Rural Diversity : An American Asset », *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 529, septembre, p. 12-21.
- COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (1999). *Pacte 2000 : rapport de la Commission*, présidée par Denis Bédard, Québec, 425 p.
- CÔTÉ, Serge (1998). « Délestage tapageur ou décentralisation tranquille », dans CÔTÉ, Roch (dir.), *Québec 1999 : toute l'année politique, économique, sociale et culturelle*, Montréal, Fides-Le Devoir, 399 p.
- DUGAS, Clermont (1996). *L'espace rural canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 217 p.
- Économie et solidarités* (1999). Numéro thématique sur « La gouvernance locale », vol. 30, n° 2.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995). *La décentralisation, un choix de société*, Québec, 99 p.
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir : pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 318 p. (Science régionale, n° 3).
- LAFONTAINE, Danielle (1998). « Acteurs territoriaux et dispositifs de gouvernance : un point de vue communicationnel », dans CÔTÉ, Serge et Marc-Urbain PROULX (dir.), *Espaces en mutation*, Rimouski, UQAR-GRIDEQ et Chicoutimi, UQAC-GRIR, p. 165-186 (Tendances et débats en développement régional, n° 4).
- MINISTÈRE DES RÉGIONS (1999). *Politique de la ruralité : pour une occupation dynamique du territoire rural*, Québec, 46 p.

10 Gouvernance et territoires ruraux

PETERS, B. Guy et Donald J. SAVOIE (1995). *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval et Ottawa, Centre canadien de gestion, 306 p.

SECRETARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 51 p.

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (1999). *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*, Nicolet, 32 p.

PREMIÈRE
PARTIE

Le milieu rural
québécois

1

L'espace rural québécois

Clermont Dugas
Université du Québec à Rimouski

L'espace rural québécois est un milieu de vie complexe et hétérogène qui évolue au rythme de la société globale. Les grands mouvements d'urbanisation et de périurbanisation qui ont caractérisé les dernières décennies sont partiellement influencés par l'évolution du milieu rural et ont fortement contribué à sa transformation. Tout en gardant les principaux éléments de sa spécificité, le monde rural s'est engagé dans un processus de changements profonds qui accentuent ses différenciations internes.

Les forces en présence créent d'importantes distorsions dans la structure de peuplement. Des territoires s'anémient alors que d'autres élargissent et densifient leur tissu de peuplement, améliorent et diversifient leur économie et renforcent leurs infrastructures de services. Pour certains espaces, les transformations sont si grandes, qu'elles les font passer du rural à l'urbain. Pour leur part, les secteurs qui subissent les contrecoups négatifs du changement connaissent bien souvent des problèmes économiques accompagnés d'importantes érosions de leurs effectifs humains et d'une diminution de services.

À la suite des nombreux changements qui se sont produits, ce travail vise essentiellement à préciser les caractéristiques majeures de l'espace rural québécois de la fin des années 1990 tout en essayant d'en montrer la diversité et de relever les principaux facteurs de transformation. La dimension évolutive constitue ici un important paramètre de référence. De façon complémentaire, il s'agit aussi d'essayer d'évaluer l'ampleur de la marginalité économique. Afin d'être le plus nuancé

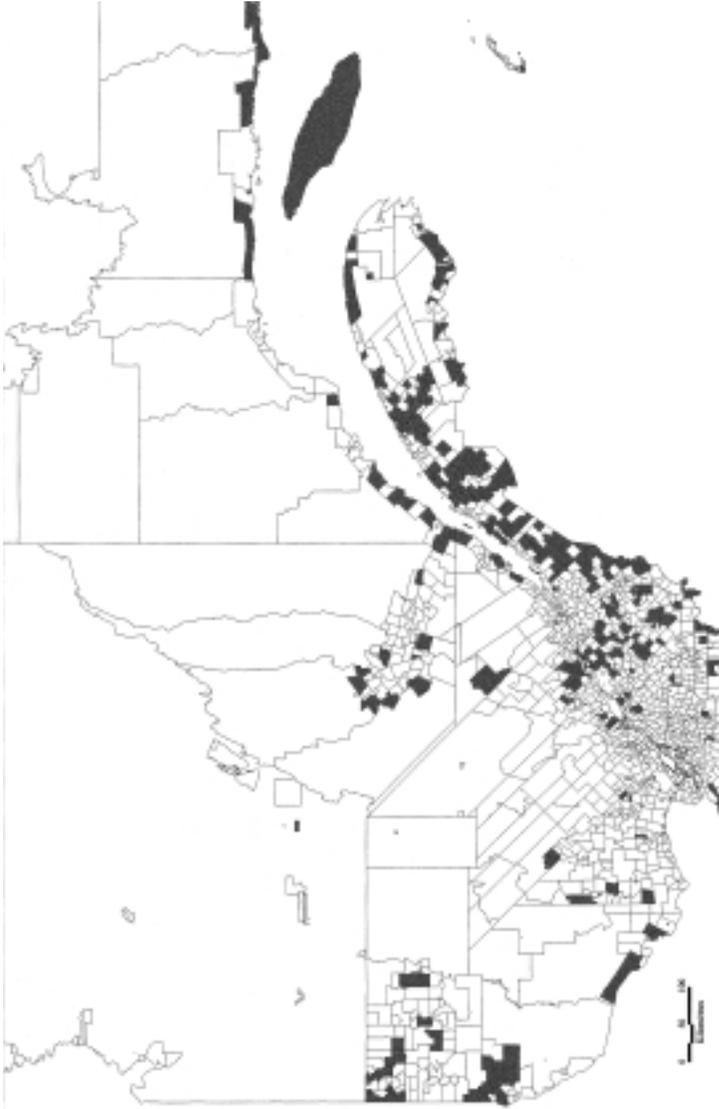
possible, trois catégories d'espaces sont considérés. Ce sont les localités, les municipalité régionales de comté (MRC) et les régions administratives. Les localités correspondant aux subdivisions de recensement¹ de Statistique Canada et les MRC forment les principales bases territoriales de référence. L'étude porte particulièrement sur la population, les activités économiques et les revenus. Ces trois variables sont analysées séparément, mais aussi dans leurs interrelations et en tenant compte du contexte biophysique, de la localisation géographique et de la taille démographique des localités. Les données statistiques proviennent du Recensement de Statistique Canada de 1996. Les recensements antérieurs à cette année ont aussi servi pour l'analyse de la démographie.

L'étude s'appuie sur deux interprétations différentes du rural. La première correspond à la définition de Statistique Canada. Cet organisme identifie comme rurales les entités de moins de 1 000 habitants et celles dont la densité par unité de surface est inférieure à 400 habitants par kilomètre carré. Cette définition est utilisée dans le cadre de ce travail pour mesurer l'évolution démographique de la population rurale. Une deuxième définition qui pourrait être qualifiée d'opérationnelle repose sur la taille démographique uniquement ; est rurale toute localité dont la population est inférieure à 2 500 habitants². Toutes les variables seront considérées en référence à cette définition.

Le travail est présenté en trois sections. La première porte sur la démographie actuelle et son évolution de longue période. Les changements démographiques antérieurs aident à mieux comprendre la situation qui prévaut actuellement. Les activités économiques font l'objet de la deuxième section. Avec la démographie, elles constituent l'un des paramètres les plus importants pour caractériser le rural. Les revenus sont finalement traités en troisième partie ; ils représentent l'un des meilleurs indicateurs pour évaluer les niveaux de vie et repérer les endroits à problèmes économiques.

-
1. Au Québec, les subdivisions de recensement correspondent aux municipalités, aux territoires non organisés (TNO) et aux diverses catégories d'entités autochtones.
 2. Ce seuil de 2 500 habitants a été utilisé par plusieurs auteurs dans le passé et s'inspire d'une étude antérieure réalisée en 1984 et intitulée *La ruralité québécoise, évolution et perspective*. Il correspond à une transition significative dans l'armature de services et les activités.

Carte 1.1
Localités rurales ayant perdu au moins 15 % de leurs effectifs entre 1971 et 1996



Note : Réalisée par Clermont Dugas, Louise Poitras et Suzanne Gagnon, Université du Québec à Rimouski.
Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

1. LA DÉMOGRAPHIE

1.1. Évolution de longue période

Selon les données de Statistique Canada, la population rurale du Québec s'établissait à 1 541 170 individus, en 1996, ce qui représente 21,6 % des effectifs totaux de la province. Ce sont quelque 3 500 personnes de moins que le sommet historique atteint en 1991. Bien que le dépeuplement rural soit un objet de préoccupation depuis plusieurs décennies, la population rurale n'a pas cessé d'augmenter à compter de 1971. Elle s'est accrue de 32 % durant les dernières 25 années avec un bond de 14 % entre 1976 et 1981. Parallèlement, on a assisté à une forte croissance de l'urbanisation. Mais ce dernier phénomène n'a pu empêcher la proportion des effectifs ruraux de croître de 2,6 % durant le dernier quart de siècle. C'est en effet en 1971 que le taux de ruralité a atteint son seuil le plus bas, à la suite d'une spectaculaire diminution qui l'a fait passer successivement de 77 % en 1841 à 60 % en 1901, à 41 % en 1941 et, finalement, à 19 % en 1971.

La réduction de 22 % de la proportion de ruraux entre 1941 et 1971 traduit des changements majeurs dans l'ensemble de la structure de peuplement et dans la vie rurale. Durant cette période, la place du rural s'est fortement estompée dans la vie socio-économique du Québec au prix de bouleversements qui ont touché des centaines de milliers d'individus. Ce n'est pas seulement un intense courant migratoire qui s'est produit de la campagne vers la ville, mais aussi des transformations en profondeur de toutes les structures rurales qui ont tracé les lignes de force qui continuent à orienter l'évolution du monde rural aujourd'hui. L'emploi, l'organisation de l'espace, les habitations, l'éducation, la santé, les loisirs, les institutions et même les valeurs furent touchés. Des changements positifs sur l'ensemble du territoire rural eurent comme corollaire la mise en place, dans des centaines de localités, de facteurs de marginalisation sensibles encore aujourd'hui. Ce sont des facteurs inhérents au monde rural mais aussi largement à tout le contexte culturel et socio-économique québécois et nord-américain.

La décennie 1961-1971 fait figure de période charnière dans la transformation du monde rural. Non seulement le taux de ruralité baisse de façon significative, mais, pour la première fois, il y a une réduction considérable du nombre de ruraux. Leurs effectifs diminuent de 186 000, ce qui représente une perte de 13,7 %. Le nombre de localités de 2 500 habitants et moins en perte d'effectifs atteint alors le chiffre inégalé de 695. Alors qu'il n'y avait que 4 comtés qui affichaient

Tableau 1.1

Divisions de recensement et municipalités de 2 500 habitants et moins en décroissance démographique de 1901 à 1996

Périodes de recensement	Municipalités en décroissance	Divisions en décroissance
1901-1911	402	13
1911-1921	502	13
1921-1931	580	16
1931-1941	432	3
1941-1951	504	2
1951-1961	412	4
1961-1971	695	40
1971-1981	499	23
1981-1986	570	41
1986-1991	589	41
1991-1996	457	27

Source : Recensements du Canada de 1901 à 1996.

des déficits de population entre 1951 et 1961, il y en a maintenant 40 (tableau 1.1). La décroissance est passée de la localité à l'échelle régionale et se concentre dans les régions périphériques et dans les secteurs où le potentiel agricole est le plus faible, c'est-à-dire dans les Appalaches et sur le Bouclier Laurentien. Durant ces 10 années, le nombre de fermes a chuté de 95 000 à 61 000, la superficie agricole s'est rétrécie de 1 400 000 hectares et la population rurale agricole a diminué de 46 %.

La grande vague de modernisation qui a déferlé sur le Québec a entraîné avec elle des changements radicaux dans de nombreuses localités rurales. À la suite d'une importante transition occupationnelle, d'une diminution significative de la natalité, d'une disponibilité d'emplois à l'extérieur et d'une plus forte sollicitation par la vie urbaine, des centaines de communautés ont amorcé un long processus de décroissance démographique provoquant des transformations pratiquement irréversibles dans leurs structures économiques et sociales. C'est le cas de 324 localités qui ont perdu au moins 15 % de leurs effectifs entre 1971 et 1996 (carte 1.1) et dont la taille moyenne est passée de 983 à 681 habitants. Dans une vingtaine de localités, les déficits ont même excédé 50 % de la population.

L'importante augmentation de la population rurale entre 1971 et 1991 a contribué à accroître la distorsion du tissu de peuplement amorcée durant la décennie 1961-1971 et à faire ressortir le problème

de marginalisation en cours. Le bond de 32 % qui s'est produit durant ces deux décennies a surtout affecté les espaces périurbains et, dans une moindre mesure, certains centres de services. Une partie de cette périurbanisation s'est même faite au détriment des localités les plus petites et les plus éloignées des villes. En fait, ces changements ont creusé les écarts à l'intérieur même du monde rural. Les désavantages comparatifs aux plans des services et des facteurs de développement économique se sont davantage manifestés entre les espaces à population dispersée et ceux plus densément habités à la périphérie des villes. Tout en étant importantes, leurs conséquences sur la démographie ont heureusement été atténuées par la grande mobilité géographique des ruraux qui se sont mis à aller chercher à l'extérieur les services et les emplois qu'ils ne trouvaient pas chez eux.

1.2. Le peuplement en 1996

Le monde rural de 1996 présente une structure de peuplement très diversifiée (tableau 1.2). En généralisant, on peut établir trois catégories de localités qui témoignent à la fois du processus de transformation des 30 ou 40 dernières années, de la localisation géographique et de la nature de l'économie actuelle. Un premier groupe de localités situées à la périphérie des villes et centres de services connaissent une croissance démographique significative qui, dans certains cas, peut même être qualifiée d'explosive, et une expansion et une densification de leur tissu de peuplement. Une bonne partie de leur économie est liée à celle

Tableau 1.2

Nombre et population des municipalités par strate de taille en 1996

Taille démographique	Nombre de municipalités	Population en 1996
1 à 500	265	87 703
501 à 1 000	358	264 532
1 001 à 1 500	200	245 479
1 501 à 2 000	129	221 475
2 001 à 2 500	92	205 305
Total	1 044	1 024 544

Source : Statistique Canada, recensement de 1996.

des villes avoisinantes et repose sur des emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire. Ce sont ces entités qui ont accaparé l'essentiel des gains réalisés par le monde rural durant les dernières décennies.

Le deuxième groupe de localités pourrait être qualifié de relativement stable au plan démographique. Les fluctuations intercensales ont eu peu d'effets sur l'évolution des effectifs en longue période. Une bonne part des municipalités en cause appartiennent à la plaine du Saint-Laurent et disposent d'une structure économique qui repose sur l'exploitation des ressources naturelles et, particulièrement, sur l'agriculture. L'activité minière, notamment en Abitibi, et les emplois dans la transformation favorisent également la stabilité démographique d'un certain nombre d'entités. À cela s'ajoutent plusieurs localités à caractère plurifonctionnel qui bénéficient aussi des migrations alternantes.

Le troisième groupe est constitué des unités de peuplement à forte décroissance démographique. La mise en valeur des ressources est demeurée là le principal point d'appui de l'économie, mais elle a engendré très peu d'emplois dans la transformation et les services. Les activités forestières et agroforestières fournissent une bonne part des occupations à une main-d'œuvre de taille réduite et sous-utilisée. En raison de la médiocrité d'une forte proportion des surfaces agricoles, l'agriculture est devenue une activité marginale et a même, dans bien des cas, été complètement abandonnée. Les problèmes socio-économiques n'étant pas seulement locaux mais régionaux, les diminutions de population ont affecté des ensembles de localités contiguës accentuant ainsi la dispersion du peuplement sur de vastes superficies du territoire, ce qui n'est pas sans se répercuter sur l'infrastructure de services. Ce sont actuellement les municipalités de moins de 1 000 habitants qui ont été le plus touchées par tous ces changements.

Un peu plus de 350 000 personnes se répartissent en 1996 dans 623 municipalités de 1 000 habitants et moins. C'est dans cette strate de municipalités, et surtout les plus petites, que se posent les problèmes d'ordre économique et social. La localisation géographique se conjugue à l'effet de taille pour les différencier à cet égard. Les plus petites et les plus éloignées des villes et centres de services figurent parmi les plus vulnérables. Beaucoup de ces localités se sont retrouvées dans la situation actuelle à la suite d'un long phénomène de décroissance. À chaque recensement, le nombre de localités de 500 habitants et moins augmente alors que leur population globale ne cesse de diminuer. La population décroît aussi fortement dans les localités de 501 à 1 000 habitants, tout comme d'ailleurs le nombre de localités. Alors que certaines municipalités bien positionnées géographiquement passent

Tableau 1.3

Évolution du nombre de résidents dans les localités de 1 000 habitants et moins

Année	Taille démographique des localités	
	500 et moins	501 à 1 000
1971	106 193	388 130
1981	105 600	317 643
1986	101 150	299 502
1991	95 282	296 546
1996	87 703	264 532

Source : Statistique Canada, Recensements de 1971 à 1996.

dans la catégorie des 1 000 et plus, un certain nombre glissent dans la strate des 500 habitants et moins en raison de la décroissance (tableau 1.3).

2. LES ACTIVITÉS

Au plan de l’occupation, le monde rural québécois a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Il s’est produit une transformation en profondeur des activités qui ont modifié la configuration territoriale, les formes d’aménagement, l’économie et les modes de vie. La forte diminution des occupations liées à la mise en valeur des ressources s’est accompagnée d’une augmentation des emplois dans le secteur des services et, dans une moindre mesure, dans celui de la transformation. Tous ces changements représentent une adaptation aux grandes mutations technologiques, économiques et sociales qui ont cours sur la planète.

2.1. Le secteur primaire

Bien que la mise en valeur des ressources naturelles soit toujours un des principaux paramètres de caractérisation du rural, les activités qui y sont reliées n’occupent plus que 13,3 % de sa main-d’œuvre (tableau 1.4). C’est un pourcentage tout de même relativement élevé si on le compare au 3,4 % pour l’ensemble du Québec, mais aussi relativement faible compte tenu du rôle traditionnel joué par l’exploitation des ressources dans la formation des paysages et la vie culturelle et

Tableau 1.4

Structure occupationnelle des localités de 2 500 habitants et moins en 1996

Activités	Nombre de travailleurs	Pourcentage de la population active
Toutes les activités	505 678	
Activités classifiées	463 825	91,7
Agriculture	45 780	9,0
Pêche et piégeage	2 295	0,5
Exploitation forestière	13 430	2,7
Mines et carrières	5 685	1,1
Manufactures	94 200	18,6
Construction	28 955	5,7
Services	273 480	54,1

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

socio-économique du monde rural. Ces activités s'exercent toutefois de façon bien inégale dans l'espace entraînant une grande diversification régionale des structures rurales (carte 1.2).

Les quelque 67 000 travailleurs du primaire se répartissent dans toutes les MRC, mais dans des pourcentages de la main-d'œuvre qui varient beaucoup selon les endroits. Par exemple, ils occupent moins de 4 % des emplois dans 29 MRC et plus de 15 % dans 7 autres. Si l'on ne tient compte que de la partie rurale des MRC, les contrastes demeurent tout aussi marqués mais avec une inversion des proportions. Le nombre de MRC avec moins de 4 % dans le primaire passe alors de 29 à 4 et celui avec 20 % et plus des emplois change de 1 à 10.

Le poids du primaire dans les MRC dépend surtout de leur localisation par rapport aux grandes agglomérations urbaines et au potentiel biophysique. C'est dans les MRC situées autour des villes de Montréal, Québec, Sherbrooke et, dans une moindre mesure, Hull, qu'il est le plus faible. Là, c'est l'économie urbaine qui est prépondérante avec ses importants contingents de travailleurs qui font quotidiennement la navette entre la campagne et la ville. Ailleurs, ce sont la nature des ressources et la qualité des potentiels qui jouent les rôles les plus déterminants. Il s'ensuit que les MRC avec les plus fortes proportions de travailleurs dans le primaire se localisent aussi bien dans les régions périphériques que dans la plaine du Saint-Laurent. À ce dernier endroit, c'est l'agriculture qui constitue l'une des principales activités alors que, dans certaines MRC des régions périphériques, l'exploitation minière et forestière forment les éléments majeurs de l'économie (carte 1.3). Dans

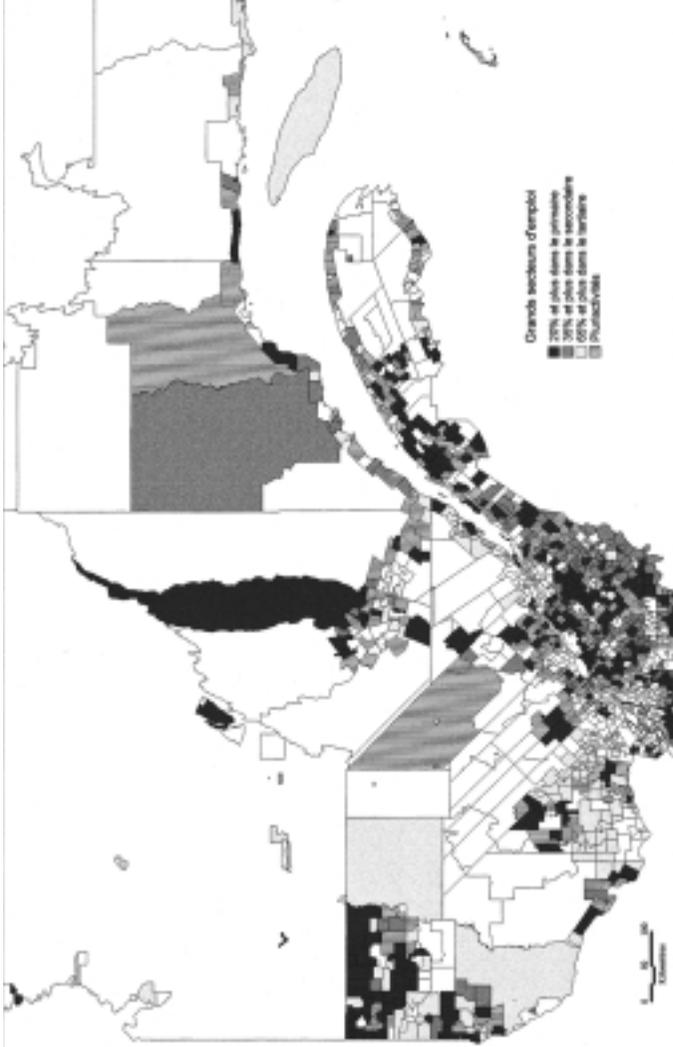
ces régions, la diversité des ressources occasionne d'ailleurs une différenciation importante au regard de la proportion du primaire dans la structure occupationnelle des MRC, les taux pouvant varier du simple au double entre deux MRC voisines. Il n'y a cependant pas de relation directe partout entre le pourcentage d'emplois dans le primaire et son rôle dans l'économie globale. Ainsi, en Abitibi et dans la plaine de Montréal, un taux élevé est représentatif d'une contribution significative de l'exploitation des ressources dans l'économie alors qu'à d'autres endroits, notamment dans la MRC Les Basques dans le Bas-Saint-Laurent, il témoigne davantage de la sous-représentation des secteurs de la transformation et des services et de la faiblesse de l'économie générale.

Considérés à l'échelle des municipalités, les taux d'emplois dans le primaire se situent entre 0 et 87 %. À elle seule, cette forte variation témoigne de l'énorme diversité qui prévaut en milieu rural. Selon Statistique Canada, 94 subdivisions de recensement correspondant à des municipalités et à des réserves indiennes n'ont aucun travailleur dans le primaire. Comme il s'agit, dans la plupart des cas, de petites entités, les erreurs d'échantillonnage sont possibles. Mais quoi qu'il en soit, ces chiffres sont indicatifs d'une place très réduite de l'exploitation des ressources dans l'économie locale. Certaines des municipalités en cause vivent en symbiose avec des villes importantes, mais d'autres, comme Sainte-Paule et Rivière-à-Claude en Gaspésie, sont fortement intégrées au milieu rural.

La mise en valeur des ressources est également très faible dans un autre groupe de 149 localités où les emplois du primaire ne concernent qu'au plus 5 % des travailleurs. Ce sont en général des municipalités assez peuplées avec une taille démographique moyenne de 1 403 habitants. Localisées dans toutes les parties du Québec, ces municipalités appartiennent aussi bien aux banlieues urbaines qu'aux espaces éloignés des villes; elles constituent des réserves indiennes, des villages industriels, des zones résidentielles et des petits centres de services.

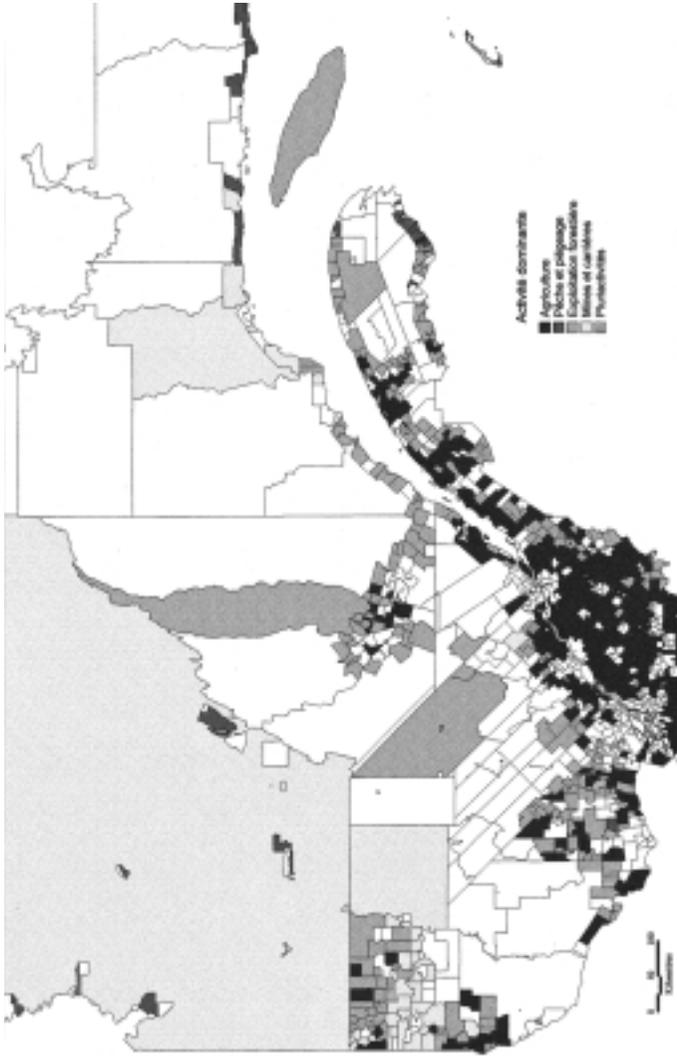
Avec plus de 5 % des actifs dans le primaire, les traces de la mise en valeur des ressources deviennent un peu plus visibles dans les paysages, mais c'est dans les 689 municipalités qui en comptent au moins 10 % qu'elles sont les plus manifestes. Champs en friche ou en culture, bâtiments de ferme, installations de pêche, terrils de mine, cordes de bois, piles de planches, scieries, etc., deviennent des composantes majeures des espaces aménagés. Ainsi, en fonction de la nature des ressources exploitées, de la valeur des potentiels, des caractéristiques

Carte 1.2
Classification des localités rurales selon les emplois dominants en 1996



Note : Réalisée par Clermont DuGas, Louise Poitras et Suzanne Gagnon, Université du Québec à Rimouski.
Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

Carte 1.3
Classification des localités rurales en fonction de l'activité dominante du secteur primaire en 1996



Note : Réalisée par Clermont Dugas, Louise Poiras et Suzanne Gagnon, Université du Québec à Rimouski.
Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

biophysiques et de l'intensité de la mise en valeur, la trame de peuplement rural se compose d'une multiplicité de milieux de vie aux formes différentes reflétant les modes de vie actuels tout en étant fortement tributaires de ceux du passé.

À une augmentation du pourcentage d'emplois dans le primaire correspond, en général, une diminution de la taille démographique moyenne des localités. À part quelques exceptions, les forts pourcentages de primaire n'impliquent pas une intense mise en valeur des ressources, mais plutôt un manque de diversification économique avec l'absence d'activités de transformation et une grande faiblesse de l'infrastructure de services. Ce sont souvent des endroits qui ont connu une forte diminution de population et qui ont échoué leur transition d'une économie largement basée sur l'exploitation des ressources à une autre plus multifonctionnelle. Leur éloignement des villes les empêche de bénéficier des emplois qu'elles offrent et rend plus difficile l'accès aux services qu'elles diffusent.

Avec ses 46 000 travailleurs en 1996 dans les localités de 2 500 habitants et moins, l'agriculture est l'activité du secteur primaire qui emploie, de loin, le plus de personnes. C'est sans doute aussi celle qui influence le plus la formation des paysages habités. Mais, avec 9 % des emplois ruraux, elle n'est plus la principale composante de l'économie rurale. Bien que présente dans toutes les régions du Québec, c'est surtout dans la plaine du Saint-Laurent, là où se trouve le meilleur potentiel, qu'elle est pratiquée de la façon la plus intensive. En effet, les plus fortes concentrations de producteurs se trouvent à cet endroit, particulièrement dans les grandes régions Montérégie, Chaudière-Appalaches et Centre-du-Québec. C'est la MRC Les Maskoutains qui compte le plus grand nombre de travailleurs agricoles, soit 16 % de la structure occupationnelle. Arthabaska, Bellechasse, Les Jardins-de-Napierville, La Nouvelle-Beauce, Lotbinière et le Haut-Saint-Laurent font aussi partie des MRC les plus agricoles du Québec.

Certains des espaces qui ont été ouverts le plus tardivement à la colonisation, et même dans certains cas au peuplement, sont maintenant devenus ceux où l'agriculture est la moins présente. Il s'agit notamment de la Gaspésie, de l'Abitibi, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la Côte-Nord et de l'arrière-pays du Bas-Saint-Laurent. Il n'y a d'ailleurs pratiquement plus de producteurs agricoles dans les secteurs est et nord de la péninsule gaspésienne et sur la Côte-Nord. Leur nombre est aussi très limité sur toutes les terres minces et rocailleuses des Appalaches et du Bouclier où l'abandon des fermes a été prononcé durant les dernières décennies.

Le nombre des travailleurs agricoles varie beaucoup selon les localités (carte 1.4) ; ils se chiffrent à plus de 200 dans 17 municipalités, mais ils sont totalement absents dans 281 autres regroupant au total près de 200 000 personnes. Ce sont, dans la plupart des cas, des milieux au potentiel agricole très faible ou inexistant et où l'abandon des terres fut le plus prononcé. Ces communautés rurales sans cultivateurs existent dans toutes les parties du Québec, mais surtout dans les régions périphériques.

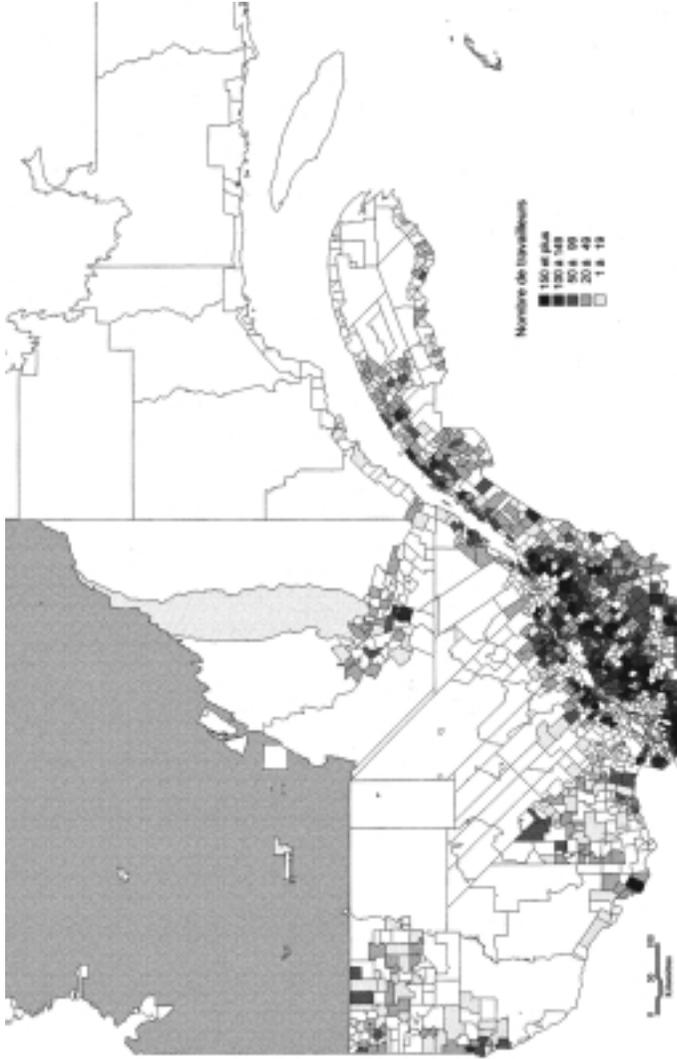
Les 13 500 travailleurs de la forêt forment le deuxième plus important contingent de travailleurs du primaire. Un certain nombre d'entre eux habitent en zone agricole, mais la plupart sont à la périphérie du territoire à agriculture intensive. Comme les producteurs agricoles, ils sont représentatifs d'une forte disparité de revenus liée aux lieux, méthodes et conditions de travail et à la saisonnalité des emplois. Ils sont présents en nombre varié dans 535 municipalités rurales localisées surtout dans les terres accidentées des Appalaches et du Bouclier Laurentien.

Ces localités avec travailleurs forestiers sont loin de représenter des milieux de vie homogènes. Elles se différencient fortement par leur taille démographique, leur évolution de population, la diversité de leur structure d'emplois, leur niveau de revenus, leur infrastructure de services, leur localisation par rapport aux villes et aux principaux axes de communications et par la nature, la forme et la qualité de leurs aménagements. Certaines sont de véritables centres de services à évolution démographique positive alors que d'autres ne sont que de petits isolats en déstructuration à la marge de l'œkoumène.

Bien peu de municipalités peuvent être qualifiées de forestières à partir seulement de leur nombre ou de leur pourcentage de travailleurs en forêt. Pour leur attribuer ce qualificatif, il faut généralement leur ajouter les actifs qui œuvrent dans le domaine du camionnage et de la transformation. Ce sont d'ailleurs ces dernières activités qui traduisent le mieux la vocation forestière des lieux. Elles se manifestent par les bruyantes scieries avec leurs grandes cours à bois et la présence sur les routes et près des résidences de lourds et encombrants camions affectés au transport des divers produits forestiers.

Les employés des mines et des carrières forment le troisième groupe en importance des travailleurs voués à la mise en valeur des ressources. Au nombre de 5 685, ils représentent 1,1 % de la main-d'œuvre rurale et se répartissent dans 240 municipalités différentes où ils constituent de 1 à 46 % des actifs. Toutefois, les municipalités qui en comptent de fortes proportions sont relativement peu nombreuses,

Carte 1.4
Les travailleurs agricoles dans les localités rurales en 1996



Note : Réalisée par Clermont Dugas, Louise Poitras et Suzanne Gagnon, Université du Québec à Rimouski.
Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

car ils ne dépassent 10 % de la main-d'œuvre que dans 38 localités. Les plus fortes concentrations se localisent dans les principaux bassins miniers de la province, en Abitibi, sur la Côte-Nord, en Estrie, en territoire nordique, en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine. Mais, de toutes les régions du Québec, c'est l'Abitibi-Témiscamingue qui en a la plus forte concentration. Ils sont là environ 2 100 distribués dans un vaste périmètre qui couvre 60 % des municipalités.

Compte tenu de la longueur des littoraux, les activités halieutiques occupent relativement peu de monde. Une centaine de localités se répartissaient environ 2 000 personnes occupées par la pêche et le piégeage en 1996. La Côte-Nord, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine sont les principales régions concernées. Autrefois, base importante de l'économie, la pêche n'y est plus maintenant qu'une activité secondaire, plus ou moins marginale selon les localités. En plus d'être une occupation saisonnière, elle est fortement limitée par les quotas de capture imposés par le gouvernement fédéral dans le but de protéger la reconstitution des espèces. Elle a été graduellement abandonnée, si bien qu'elle est maintenant devenue complètement absente de nombreuses localités gaspésiennes. Seuls les vestiges de quais et pontons d'embarquement rappellent le rôle qu'elle a déjà joué. Néanmoins, là où elle est encore pratiquée, sa présence est loin de passer inaperçue en raison du type d'infrastructures qu'elle implique.

2.2. Les travailleurs du secondaire

Une bonne part de l'ossature économique du monde rural repose maintenant sur les secteurs de l'industrie et de la construction. Avec près de 125 000 travailleurs, ils forment 24,3 % de la main-d'œuvre active. C'est un pourcentage qui est du même ordre de grandeur que celui de la province. La nature des emplois est très diversifiée, ce qui entraîne d'importantes disparités de revenus. Un certain nombre d'entre eux sont induits par l'exploitation des ressources locales et régionales alors que d'autres sont sans liens avec les activités du primaire. Aux emplois saisonniers, souvent précaires et faiblement rémunérés des secteurs du bois et de la transformation des poissons, s'opposent les occupations plus spécialisées, annuelles et bien payées, d'une vaste gamme de domaines de production. Une forte proportion de ces occupations appartient aux villes et est détenue par des résidents ruraux qui se déplacent soir et matin, mais plusieurs sont aussi implantées en milieu rural, particulièrement dans les centres de services. C'est notamment le cas pour les grandes entreprises qui œuvrent dans les secteurs du papier et du minerai, du transport et de l'alimentation. Les

entreprises les plus importantes sont localisées dans les petites et moyennes villes et centres de services qui structurent le rural alors que les plus petites et celles offrant les plus bas salaires appartiennent souvent aux localités les moins peuplées de l'arrière-pays et de la marge de l'œkoumène; les petites scieries fonctionnant sur une base saisonnière sont représentatives de ce type d'implantation.

Au regard des volumes d'emplois, d'importantes disparités se dessinent en milieu rural entre MRC et régions. Alors que 15 MRC ont chacune plus de 2 000 emplois, 11 en ont moins de 500. Les MRC les plus industrielles occupent pour la plupart des espaces contigus entre Québec et Montréal au sud du fleuve dans la plaine du Saint-Laurent et les basses terres appalachiennes dont la vallée de la Beauce. Les MRC Portneuf et d'Autray respectivement à proximité des agglomérations urbaines de Québec et de Montréal sont les seules au nord du fleuve. Ce sont les MRC Des Maskoutains et Le Val-Saint-François qui rassemblent le plus de détenteurs d'emplois du secondaire avec chacune plus de 4 000. Toute cette vaste zone industrielle se superpose dans une large mesure au meilleur secteur agricole, ce qui diversifie l'appareil de production et de transformation et renforce l'économie. Elle constitue aussi le territoire le plus intégré à l'espace urbain où se concentre une bonne part des entreprises industrielles.

C'est la bande de MRC longeant le 48^e parallèle de la Gaspésie à l'Abitibi qui possède les plus faibles volumes d'effectifs dans les emplois du secondaire en milieu rural. Outre les MRC de l'Est-du-Québec et du Nord-Ouest québécois, celles de Charlevoix, de la Côte-de-Beaupré, La Jacques-Cartier et le Haut-Saint-Maurice font aussi partie du continuum. C'est un espace très diversifié dont une grande partie est caractérisée par la faiblesse de l'armature urbaine, une plus forte dispersion de la population et une économie axée sur la mise en valeur des ressources forestières et minières et, dans une moindre mesure, celles offertes par le paysage et la villégiature.

Vue à l'échelle des localités, la distribution spatiale des emplois de la transformation et de la construction affiche des inégalités considérables. Dix-sept municipalités en ont chacune plus de 400 alors que 40 n'en possèdent aucun. Avec 755 postes de travail, représentant 57 % de sa structure occupationnelle, Valcourt dans le Val-Saint-François peut être considérée comme la municipalité rurale la plus industrielle du Québec. Saint-Gédéon en Beauce et Saint-Pie près de Saint-Hyacinthe occupent le deuxième et troisième rang avec un peu plus de 500 travailleurs chacune.

Les municipalités sans emplois dans le secondaire appartiennent au groupe où les effectifs démographiques sont les plus faibles, soit en bas de 500 habitants. Ce sont aussi pour beaucoup des isolats insérés en zone forestière. Leur éloignement des centres d'emplois que constituent les villes les empêche d'en bénéficier. Figurent parmi ces localités L'Ascension-de-Patapédia en Gaspésie, Saint-Guy dans le Bas-Saint-Laurent, Lac-Saguay dans Antoine-Labelle, Moffet au Témiscamingue et La Motte en Abitibi.

De toutes les activités du monde rural, il semble que ce soit les emplois du secondaire qui ont le plus d'influence sur la démographie locale. Par exemple, les 25 municipalités qui en détiennent le plus ont une population moyenne de 2 127 personnes. La présence de ces emplois reflète une dynamique sociale et économique génératrice d'activités significatives dans le secteur des services.

2.3. Les travailleurs du tertiaire

Le secteur tertiaire est maintenant le principal créateur d'emplois du monde rural. Il en comportait plus de 273 000 en 1996, soit quatre fois plus que dans le secteur primaire. Une forte proportion de ces postes de travail se trouvent dans les villes et centres de services qui polarisent l'espace rural et sont occupés par les migrants journaliers. Ce sont aussi des occupations de natures très différentes commandant une large gamme de niveaux de rémunération et qui varient selon la localisation géographique, la distance par rapport aux villes, la taille démographique des localités et la nature des activités des secteurs secondaires et primaires.

Contrairement à ce qui se passe pour les autres secteurs d'activités, il y a des emplois dans les services dans toutes les localités. La répartition spatiale de ces emplois se calque passablement sur celle de l'armature urbaine. Ainsi, ils sont beaucoup plus nombreux dans les régions les plus urbanisées et là où le tissu de peuplement est le plus dense. Leur nombre et leur qualité sont aussi fonction, dans une certaine mesure, de l'intensité de la vie économique.

La situation des services est en réalité très diversifiée en milieu rural, c'est pourquoi il y a lieu de classer les localités en au moins quatre catégories. Une première catégorie comprend toutes ces localités à la périphérie des villes qui constituent les lieux de domicile pour des travailleurs du secteur tertiaire de la ville. Les infrastructures locales de services sont, selon les cas, plus ou moins limitées et les résidents peuvent facilement aller chercher dans la ville voisine ce qu'ils ne trouvent pas chez eux. Une deuxième catégorie comprend des municipalités relativement éloignées

des villes mais exerçant un rôle de dispensateurs de services pour le milieu environnant. Outre de services commerciaux et professionnels, elles disposent aussi de fonctions éducatives, récréatives et, dans certains cas, administratives et sanitaires. Ce sont habituellement des municipalités dont la population se situe entre 1 500 et 2 500 habitants. Il y a là une bonne diversité d'occupations dont un certain nombre d'emplois spécialisés.

La troisième catégorie concerne les municipalités dont l'économie et la taille démographique permettent d'avoir une bonne assise de services couvrant un certain nombre de besoins de base et comprenant des activités commerciales, récréatives, éducatives et, selon les endroits, quelques services professionnels. La plupart des emplois du secteur sont relativement peu spécialisés et un certain nombre appartiennent au groupe des occasionnels et à statut précaire. La quatrième catégorie comprend les centaines de petites localités qui, tant en raison de leur économie, de leur taille démographique que de leur localisation, présentent d'importantes déficiences au plan des services. La fonction commerciale y est très faible ou inexistante et les services publics se limitent à quelques activités relevant de la municipalité ou offertes occasionnellement par des organismes à caractère régional, comme les bibliothèques itinérantes, les Centres locaux de services communautaires et l'Église diocésaine. Les emplois affectés aux services y sont donc plutôt limités et génèrent de faibles niveaux de revenus.

On dénombre 133 municipalités ayant au moins chacune 500 travailleurs dans les services ; elles ont pour la plupart plus de 2 000 habitants. Se retrouvent parmi elles des municipalités de banlieue comme Rimouski-Est, Sainte-Odile-sur-Rimouski et Sainte-Blandine près de Rimouski, La Présentation, Saint-Pie, Sainte-Madeleine et Sainte-Marie-Madeleine près de Saint-Hyacinthe dans les Maskoutains, Saint-Pierre et Saint-Laurent sur l'île d'Orléans, Val-Senneville près de Val-d'Or en Abitibi et Sainte-Agathe-Sud dans les Laurentides. Le centre de villégiature de Mont-Tremblant avec ses 977 résidants est la plus petite localité du groupe. Comme en témoignent les quelques exemples ci-dessus, si certaines municipalités de banlieue environnent de grandes villes, beaucoup d'autres sont associées aux moyennes et petites villes. Pour leur part, les municipalités exerçant un rôle de centre de services articulent la trame rurale de toutes les parties du Québec. La Pocatière, Lac-Échemin, Havre-aux-Maisons, Laurier-Station, Matagami, Causapsal, etc., font partie de cette catégorie de municipalités.

Dans les 400 municipalités qui comptent entre 200 et 500 personnes dans les services, la population est habituellement supérieure à 1 000 habitants. Mais pour cette strate comme pour les autres, il existe des écarts

surprenants. Par exemple, Saint-Alexis-de-Matapédia près de la baie des Chaleurs a le même nombre de travailleurs que Saint-Maxime-de-Mont-Louis sur le littoral nord de la Gaspésie qui compte deux fois plus d'habitants. Saint-Alexis doit sa situation exceptionnelle à sa proximité du centre de services de Matapédia. Partout, les faits de localisation contribuent à modifier les relations entre la taille démographique et le volume d'emplois.

Pour les 480 municipalités qui possèdent de 51 à 200 emplois du secteur tertiaire, la taille démographique moyenne se situe à 566 personnes. Selon les endroits, les structures occupationnelles sont assez diversifiées de même que les armatures des services ; mais en général elles ne parviennent pas à satisfaire tous les besoins locaux. Avec moins de 50 emplois dans le tertiaire, on a affaire aux très petites localités. Les services y sont nettement insuffisants et les résidents sont obligés d'aller à l'extérieur pour obtenir les biens d'utilité courante. Les 91 municipalités de ce groupe font partie des zones les plus isolées du tissu de peuplement. Il s'agit notamment de Saint-Guy dans le Bas-Saint-Laurent, de Lac-Frontière dans Montmagny, de Rémigny et Laforce au Témiscamingue, autant de petites communautés où la quasi-absence de services n'est pas particulièrement de bon augure.

3. LES REVENUS

3.1 Les revenus des localités rurales en 1996

Les revenus sont en général plus bas en milieu rural qu'en milieu urbain et sont fortement différenciés selon la structure de peuplement et la nature des activités. Les caractéristiques liées à l'organisation du peuplement concernent la localisation géographique par rapport aux villes et régions et la taille démographique.

Le revenu familial moyen des localités de 2 500 habitants et moins s'établit en 1996 à 81 % du revenu moyen québécois ; c'est sensiblement le même écart qu'en 1986 et 1991. Ce revenu varie toutefois considérablement d'une localité à l'autre passant de 19 038 \$ à Sainte-Jeanne-d'Arc dans la Matapédia à 121 012 \$ à Senneville sur l'île de Montréal. Il est inférieur à la moyenne québécoise dans 90 % des localités rurales. Il y a des localités riches et pauvres dans toutes les régions, mais les revenus les plus élevés ont tendance à se regrouper

dans la plaine de Montréal et les plus faibles dans les zones où le relief est plus accidenté et notamment en milieux forestier et agroforestier dans les secteurs où la population est fortement dispersée.

La vie économique des localités rurales est en relation étroite avec celle de leur environnement régional, et ce, même en ce qui a trait aux nombreuses petites localités relativement isolées les unes des autres. En conséquence, le revenu rural diffère non seulement entre municipalités, mais également selon les MRC et les régions administratives. En ne tenant compte que de la partie rurale des MRC, il va de 32 490 \$ dans la MRC Les Basques dans le Bas-Saint-Laurent à 52 855 \$ pour celle de l'île d'Orléans, près de Québec. Les différences de revenus entre ces deux MRC traduisent bien l'ampleur des disparités socio-économiques observables à l'intérieur de la trame rurale. Les deux MRC figurent parmi les moins peuplées du Québec et sont toutes les deux insérées dans un environnement naturel où les ressources agricoles ont encore une certaine importance; mais ce sont pratiquement les seuls éléments qu'elles ont en commun. La MRC Les Basques, qui comprend de petites localités agroforestières assez distantes les unes des autres, a perdu 37 % de sa population depuis 1961 alors que celle de l'île d'Orléans, qui s'étire sur un continuum ceinturant l'île, a augmenté dans une proportion à peu près semblable. D'ailleurs, cette augmentation aurait sans doute été plus forte si l'expansion du domaine bâti n'était pas contrôlée par des lois provinciales. Cette MRC fait partie de l'agglomération urbaine de Québec et sert de zone-dortoir à des travailleurs urbains alors que, par sa position géographique et sa structure de peuplement, la MRC Les Basques reste en marge de la dynamique urbaine.

Près de la moitié des MRC du Québec, soit 46, ont un secteur rural où le revenu moyen des habitants est inférieur à 40 000 \$. Ces entités se situent dans toutes les parties de la province, mais surtout dans les Appalaches et sur le plateau Laurentien. À l'intérieur de ces MRC, les écarts de revenus entre secteurs ruraux et l'ensemble de la MRC sont largement fonction du poids urbain; là où il très faible, comme dans Mékinac, les différences le sont également. Au contraire, dans d'autres MRC où il y a un clivage assez prononcé entre les deux modes de peuplement, les disparités de revenus sont plus grandes. C'est le cas dans Rimouski-Neigette où le secteur rural accuse un déficit de 13 000 \$ par rapport à la moyenne de la MRC. La portée territoriale de l'influence urbaine dépend de la taille de la ville mais aussi de la nature des voies de communications avec le secteur rural. Cette influence de

Tableau 1.5

Revenus moyens des familles de recensement en fonction de la taille démographique des localités

Taille démographique des localités	Revenu moyen des familles (en dollars)
250 à 500	37 156
501 à 1 000	39 454
1 001 à 1 500	41 333
1 501 à 2 000	42 479
2 001 à 2 500	44 515
Province de Québec	49 261
Canada	54 583

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

la ville sur les revenus ruraux est particulièrement manifeste dans les sept MRC en périphérie des grandes villes où le revenu rural dépasse la moyenne québécoise.

Le revenu local moyen change également en fonction de la taille démographique des localités allant d'une moyenne de 37 156 \$ pour celles de moins de 500 habitants à 44 515 \$ pour celles de 2 000 à 5 000 personnes (tableau 1.5). Les écarts sont aussi relativement grands de part et d'autre des moyennes de chaque classe. Les différences de revenus entre les diverses catégories de taille seraient sans doute plus considérables si les petites localités qui font partie des régions métropolitaines étaient exclues de l'analyse. Plusieurs de ces dernières, qui sont plus intégrées à la ville qu'au monde rural, ont des revenus élevés qui dépassent même les moyennes provinciale et nationale.

Cette relation taille-revenus est en quelque sorte représentative de la diversité structurelle du monde rural. Elle évoque des différenciations au regard du nombre et de la nature des emplois, du dynamisme économique, des caractéristiques de la grande région d'appartenance, de la structure de services, des relations de voisinage, du contexte biophysique, de l'organisation du tissu de peuplement et même, dans une certaine mesure, de la vie sociale. Dans la plupart des cas, de très faibles volumes de population sont indicatifs d'une économie déficiente, largement axée sur le primaire et plus particulièrement sur le forestier et l'agroforestier, avec de faibles taux d'activité et un important chômage saisonnier. Il s'agit aussi, bien souvent, de localités situées loin des villes et même à la marge de l'œkoumène. Le faible nombre de résidants a des incidences directes sur les infrastructures de services,

ce qui fait que le domaine économique procurant les plus hauts revenus occupe une position très marginale lorsqu'il n'est pas complètement absent.

Plus il y a de résidants, plus les infrastructures de services tendent à être diversifiées et à comporter un plus grand nombre d'emplois bien rémunérés. Ces derniers peuvent être associés à un secteur de transformation de bonne qualité ou encore constituer la principale base de l'économie là où la fonction services est dominante. Ce type d'activités se trouve rarement dans les municipalités de moins de 1 000 habitants.

Les revenus ont tendance à être plus élevés à proximité des villes parce que les localités rurales abritent de nombreux travailleurs urbains. Certaines petites communautés affichent d'ailleurs des revenus plus élevés que les villes dont elles forment des segments de la périphérie. Il est fréquent que la qualité du site et les facilités d'accès en fassent des lieux privilégiés par les travailleurs les plus fortunés du secteur des services. En contrepartie, les petites municipalités loin des villes sont non seulement privées des migrations alternantes, mais elles disposent de plus, en raison de la faiblesse de leurs effectifs, d'une infrastructure de services plutôt anémique qui entraîne relativement peu de retombées économiques.

La grande hétérogénéité du monde rural au plan des activités a aussi des incidences sur la distribution territoriale des revenus. Il y a des différenciations marquées dans les niveaux de revenus au regard de la composition des structures occupationnelles. Cela se fait aussi en interrelation étroite avec les volumes de main-d'œuvre active. Plus ils sont importants, plus ils contiennent d'emplois spécialisés mieux rémunérés et d'emplois permanents. Ainsi, il y a une croissance du revenu local moyen en fonction de l'augmentation du nombre d'emplois dans chacun des trois grands secteurs d'activité.

C'est dans le secteur des services que les changements sont toutefois les plus importants. Le revenu varie de 34 307 \$ dans les municipalités comptant de 10 à 50 emplois à 46 360 \$ pour celles qui en fournissent plus de 500. Cette importante évolution traduit un changement majeur dans la structure économique et dans la nature des emplois dans le secteur des services. Il y a un passage graduel de la catégorie d'activités de soutien souvent mal rémunérées et à temps partiel à une autre plus diversifiée comprenant davantage d'emplois permanents, exigeant une plus grande qualification et étant mieux payés. On passe aussi de la structure de services exclusivement locale à une autre débordant sur plusieurs localités pour un certain nombre d'occupations.

Le secteur secondaire suscite également une évolution significative des revenus en fonction de l'augmentation du nombre des actifs. Les revenus moyens locaux passent graduellement de 37 953 \$, dans les localités comptant de 10 à 50 travailleurs, à 44 865 \$, pour celles ayant de 301 à 500 employés. Ici, encore, on assiste à d'importantes modifications dans la nature des entreprises et, en conséquence, dans la structure des économies locales. Parmi les plus petites se retrouvent des entreprises liées à la transformation des ressources locales et fonctionnant sur une base saisonnière.

À l'intérieur du secteur primaire, les revenus locaux varient suivant la nature des ressources exploitées. Pour les municipalités qui affichent une certaine spécialisation, c'est-à-dire qui ont plus de 25 emplois dans une activité particulière, les revenus locaux les plus faibles correspondent aux localités forestières et les plus élevés, aux communautés où l'exploitation minière est forte. Les localités agricoles et halieutiques occupent la position intermédiaire. Par exemple, avec de 25 à 49 employés, les localités minières ont un revenu moyen de 45 265 \$ alors que celles plus dépendantes de la forêt n'obtiennent que 36 878 \$.

3.2. Marginalité économique

Sur la base des revenus, un écart négatif de 30 % de la moyenne québécoise ne peut faire autrement que d'exprimer un contexte économique difficile, et ce, d'autant plus qu'il s'accompagne habituellement d'une forte proportion de transferts gouvernementaux. Bien que résultant d'un choix arbitraire, ce seuil de 70 % correspond à une zone de transition en deçà de laquelle l'économie repose habituellement sur des bases étroites et relativement fragiles avec de faibles disponibilités d'emplois et de nombreux postes de travail saisonniers, à statut précaire et faiblement rémunérés. Il peut arriver qu'un 70 % soit d'ordre conjoncturel et ne se produise que pour une période de temps limitée, mais, dans la plupart des cas, et surtout lorsqu'il s'agit d'un revenu inférieur à 70 %, l'observation de terrain révèle que les problèmes économiques sont bien réels.

Un revenu local moyen inférieur à 70 % de la moyenne québécoise implique nécessairement d'importantes disparités locales de revenus. Si certains sont loin de disposer du nécessaire, d'autres peuvent atteindre et même dépasser la moyenne nationale. Néanmoins, tous les résidents de la localité sont touchés par l'incidence du revenu moyen sur l'infrastructure locale de services. Les problèmes sur ce plan peuvent être encore plus aigus lorsque la marginalité économique

s'accompagne de la marginalité géographique. Dans ces circonstances, tous, qu'ils soient riches ou pauvres, doivent se déplacer, souvent sur des distances considérables et dans des conditions qui, à certains moments de l'année, peuvent être difficiles, pour se procurer des biens et services indispensables.

Le Québec rural comptait au moins 216 subdivisions de recensement en 1996 dont le revenu était inférieur à 34 482 \$, ce qui correspond à 70 % du revenu familial québécois et à 63 % du revenu canadien ; un peu plus de 160 000 personnes vivaient dans ces localités. S'additionne à ces effectifs la population d'une bonne partie des 82 localités pour lesquelles les statistiques de revenus ne sont pas disponibles en raison de leur petite taille démographique. Pour la majorité de ces communautés, l'isolement géographique et occasionnellement des problèmes de communications s'ajoutent aux faibles volumes de population pour créer des déficiences majeures au regard de l'infrastructure de services, ce qui contribue à affaiblir les potentiels de développement.

Ces localités dites marginales sont présentes dans toutes les régions du Québec (carte 1.5) et particulièrement à la périphérie de la zone de peuplement en milieu forestier et agroforestier. Elles se distribuent dans 63 MRC différentes, ce qui illustre la grande diffusion territoriale du problème. De toutes les régions, c'est celle de l'Est-du-Québec qui possède le plus grand nombre de localités concernées, car toutes les MRC à l'exception des Îles-de-la-Madeleine ont des municipalités à très bas niveau de revenu. Mais vu à l'échelle des MRC, c'est dans la zone des Laurentides que se trouvent les plus fortes concentrations. C'est la MRC Antoine-Labelle qui bat le record avec 12 localités, suivie de près par La Vallée-de-La-Gatineau avec 10. La MRC de la Matapédia qui a été l'une des plus affectées par la décroissance démographique des trois dernières décennies arrive au troisième rang avec sept municipalités qui sont pour la plupart contiguës. Le quatrième rang est occupé ex-æquo avec six municipalités dans chaque cas, par les MRC Témiscouata, Les Etchemins, Le Haut-Saint-François, Mattawinie et Les Laurentides, autant d'endroits à relief accidenté et à population dispersée et éloignée des villes. Même si elle est fortement présente dans les zones de collines de montagne et de plateaux, la marginalité n'est pas concentrée à ces seuls endroits : la plaine du Saint-Laurent n'échappe pas totalement au problème. Un certain nombre de localités des meilleures MRC agricoles du Québec comme Des Maskoutains et Le Bas-Richelieu figurent également parmi les plus pauvres.

Le problème de l'emploi dans les localités à bas revenu est mis en évidence par l'importance des transferts gouvernementaux ; partout, les revenus seraient beaucoup plus faibles sans leur existence. Alors qu'ils

Carte 1.5
Localités rurales dont le revenu familial est inférieur à 70 % de la moyenne québécoise en 1996



Note : Réalisée par Clermont Dugas, Louise Poitras et Suzanne Gagnon, Université du Québec à Rimouski.
Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

forment 16 % du revenu total de la province, ils représentent 35 % des revenus des localités dites marginales selon une fourchette allant de 16 % à 65 %. Ils sont supérieurs à 40 % dans au moins 55 municipalités. Saint-Médard, Shigawake et Sainte-Jeanne-d'Arc, dans l'Est-du-Québec atteignent les plus hauts sommets avec 65 et 60 % alors que les municipalités de Senneterre, Saint-Germain et Halifax-Nord ont les niveaux les plus bas avec 16 % et 17 %. Il n'y a au total que 15 municipalités parmi celles identifiées comme marginales à avoir moins de 25 % de revenus de transferts.

CONCLUSION

Les quelques indicateurs statistiques considérés dans cette étude illustrent la grande diversité du monde rural et, dans une certaine mesure, certains éléments de sa spécificité dans l'ensemble du Québec. C'est aussi un espace soumis à un changement constant tant en raison de ses caractéristiques internes que de tous les facteurs qui régissent l'ensemble de la société. L'importante transformation du tissu de peuplement qu'il a connue et qui, vraisemblablement, est loin d'être terminée témoigne des forces en présence et de leur modification au fil des ans.

L'hétérogénéité rurale se caractérise par une multiplicité de paysages, de formes d'aménagement et de mises en valeur, d'activités socio-économiques, d'ambiances culturelles, de niveaux de vie, par une inégale accessibilité aux biens et services et des perspectives d'avenir différentes. Elle est aussi tributaire de la taille démographique, de la distance par rapport aux villes et de la nature du contexte biophysique. Ce sont autant d'éléments structurels sur lesquels les petites collectivités ont peu de contrôle et qui pèsent fortement sur leur évolution.

Les fortes inégalités dans la trame de peuplement impliquent des déficiences sérieuses au plan des services et de faibles niveaux de vie pour des centaines de petites communautés. Compte tenu des facteurs responsables de leur situation, leur avenir s'annonce plutôt sombre.

BIBLIOGRAPHIE

- CARRIER, Mario (1999). « Services de proximité et petites collectivités », *Actes du Symposium sur la ruralité et le développement des petites collectivités*, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, p. 47-55.
- DUGAS, Clermont (1999). *Le monde rural québécois et ses centres de services, dynamisme, marginalité, marginalisation*, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, 96 p.
- DUGAS, Clermont (1996). *L'espace rural canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 217 p.
- DUGAS, Clermont (1984). *La ruralité québécoise, évolution et perspectives*, Ottawa, Statistique Canada, Division des études économiques et sociales, 58 p. (Document de recherche, n° 6).
- GUMUCHIAN, Hervé (1990). *À la périphérie de la périphérie : l'espace rural et le concept de fragilité en Abitibi*, Montréal, Université de Montréal, Département de géographie, 66 p. (Notes et documents, n° 90-01).
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir, pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 318 p.
- LEBLANC, Patrice (1998). *Éléments pour un portrait des petites collectivités du Québec*, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 65 p.
- PÉPIN, Lucie (1998). *Le monde rural québécois et la structure des services de proximité : éléments de problématique*, Mémoire de maîtrise en développement régional, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 221 p. et annexes.
- STATISTIQUE CANADA (1971 à 1996). *Recensements*, Ottawa.
- VACHON, Bernard, dir. (1991). *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal, 311 p.

2

La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales

Entre gouvernement et gouvernance

Mario Carrier

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Bruno Jean

Université du Québec à Rimouski

La crise de légitimité du monde rural québécois qui dure depuis plus de 40 ans est beaucoup celle des conditions de légitimité du pouvoir politique qu'il exerce notamment par le biais de son organisation, fragmentée en des centaines de petites municipalités. Cette crise n'est pas propre au Québec, mais bien à tous les pays développés qui ont vu, avec les phénomènes de l'industrialisation et de l'urbanisation, diminuer le poids démographique de leurs régions rurales, ce qui a, dans tous les cas, conduit à une remise en cause du mode de gouvernement des collectivités rurales. Pour bien des pays, les décisions sont allées dans le sens de réduire substantiellement le nombre de municipalités par des mesures de fusion et de regroupement. C'est lorsqu'elles étaient obligatoires que ces mesures ont donné le résultat escompté. En Europe, la France fait figure d'exception avec le maintien d'au-delà de 35 000 communes. Au Canada, le phénomène de la fragmentation municipale est présent dans plusieurs provinces. C'est le cas, en plus du Québec, des provinces comme le Manitoba, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve ou l'Île-du-Prince-Édouard.

Au Québec, toutefois, une réforme importante à la fin des années 1970 a amené la création de municipalités régionales de comté (MRC) au nombre de 95, en dehors des trois grandes régions urbanisées que sont Montréal, Québec et l'Outaouais. La création des MRC constituait dès lors, virtuellement, l'établissement d'un nouveau mode de gouvernement pour le monde rural québécois. Un peu plus de 20 ans après la mise en place de cette structure en 1979, l'idée que les MRC n'aient plus pour seule responsabilité l'aménagement du territoire et deviennent des aires de gestion d'autres services ou biens publics locaux gagne de plus en plus d'adeptes.

Dans cet essai, nous examinerons comment s'effectue actuellement un travail de reconstruction de la légitimité des collectivités rurales québécoises, et ce, à travers deux processus complémentaires, soit un processus de gouvernement et un processus de gouvernance. Dans un premier temps, après avoir défini ce que nous entendons par collectivités rurales, nous examinerons les conditions qui, actuellement, jouent soit en leur faveur, soit en leur défaveur du point de vue de leur viabilité et de leur légitimité. Dans un deuxième temps, nous présenterons les éléments de définition indispensables à la compréhension de notre cadre conceptuel bâti autour des notions de gouvernement et de gouvernance. Puis, dans un troisième temps, nous essaierons de décrire comment s'actualise la notion de gouvernance dans le monde rural en nous référant à des expériences vécues dans d'autres pays. Dans une quatrième et dernière partie, nous nous interrogerons sur l'effet que ces processus en cours auront sur la légitimité des collectivités rurales québécoises.

1. COLLECTIVITÉS RURALES : ESPACE COMMUNAUTAIRE ET DÉVELOPPEMENT

Au Québec, nous pouvons parler d'un gradient de petites collectivités avec un ensemble de seuils différentiels allant du premier, d'ailleurs donné dans les statistiques officielles, soit la catégorie des collectivités de moins de 500 habitants, suivi des catégories de 500 à 1 000, de 1 000 à 2 000 et de 2 000 à 3 000. En tout état de cause, dans le contexte québécois et canadien, ce serait là le seuil supérieur sachant qu'au Québec, peu importe la question à l'étude, une petite collectivité, c'est indéniablement un établissement humain de moins de 3 000 habitants. Certes, il est possible que, par sa position géographique et sa composition sociologique, une petite collectivité donnée soit, à

l'occasion, de facture plus urbaine que rurale, mais, de façon générale, nous pouvons dire qu'il y a isomorphie entre la petite collectivité et la ruralité.

Les petites communautés ont perdu leur indépendance de jadis ; plusieurs fonctions économiques, sociales et culturelles du village ont été regroupées dans des villes desservant un espace rural de plus en plus large. Dans les années 1960, on parlait d'une régionalisation nécessaire pour offrir aux populations rurales ces aménités urbaines jugées indispensables dans le monde moderne. Les ruraux étaient aussi invités à se défaire d'un esprit de clocher rétrograde au profit d'une nouvelle conscience régionale.

Un certain nombre d'observateurs objectent que le maintien des petites communautés rurales en voie de dévitalisation est une sorte de lutte perdue d'avance... une sorte de lutte contre un destin prévisible et irréversible. Nous devrions plutôt employer nos énergies à inventer des mesures d'atténuation pour les populations qui auront à vivre ces changements structuraux. Ainsi, la mort annoncée serait plus douce, proche de l'euthanasie. Il nous apparaît pertinent de faire une relecture des travaux du sociologue Ralph Matthews (1976, 1983) sur les petites communautés de pêcheurs de Terre-Neuve. Au moment de son étude qui date de 25 ans, Matthews avait argumenté que l'option de la relocalisation de ces collectivités n'était pas rationnelle tant du point de vue social qu'économique. Son analyse retenait trois dimensions constitutives de la dynamique des petites communautés qui, selon lui, militaient alors en faveur de leur maintien. Ces trois piliers de la petite communauté rurale étaient sa vitalité sociale, sa viabilité économique et sa validité politique.

La vitalité sociale des petites communautés est maintenant mieux documentée et plus reconnue. On entend souvent par là le fait que le mode de vie dans ces collectivités de petite taille offre un certain nombre d'avantages, car ce sont des communautés bien vivantes sur le plan social. En témoigneraient le taux plus faible de certaines pathologies sociales, comme la criminalité et la délinquance, et un meilleur encadrement des individus qui, s'ils vivent dans des communautés isolées, ne sont pas pour autant isolés socialement. La participation sociale, mesurée par exemple par l'adhésion aux associations volontaires, serait parfois très grande. En général, on parle de ces sociétés locales comme des sociétés d'interconnaissance, selon le mot du sociologue ruraliste français Henri Mendras, ce qui signifie qu'on peut y vivre des relations sociales face à face, personnalisées.

Toutefois, ces caractéristiques méritent de plus en plus d'être nuancées. Il en est ainsi, par exemple, au sujet de la présence de problèmes sociaux dans ces milieux. S'il est vrai que certaines pathologies comme la délinquance et la criminalité y sont moins présentes, d'autres comme les problèmes de pauvreté, de sous-scolarisation ou de santé sont, pour leur part, bien présents. Il y a aussi le problème d'une possible exacerbation du contrôle social dans ces milieux faiblement peuplés. La haute densité d'interconnaissance qu'on y retrouve s'accompagne souvent d'une grande homogénéité sociale et culturelle. Ces deux caractéristiques peuvent avoir pour effet de supprimer la controverse, la diversité et d'entraîner des phénomènes d'exclusion sociale. Cette perte réelle ou potentielle de vitalité sociale est accentuée par les problèmes de déclin démographique dans beaucoup de ces petites collectivités. Par exemple, au Québec, les localités de 1 000 habitants et moins (il y en avait 623 en 1996) ont connu une perte de 28,7 % de leur population de 1971 à 1996. En 1971, elles comptaient 494 323 habitants, alors qu'en 1996 elles regroupaient 352 235 habitants (voir ci-haut le texte de Dugas). Ce problème démographique ne va pas sans compromettre la vitalité sociale de ces localités, particulièrement, il va sans dire, au plan de la participation sociale et de la vie associative reconnues traditionnellement, ainsi que nous l'avons souligné précédemment, comme des caractéristiques positives des localités rurales.

La question de la taille des petites communautés nous introduit à la seconde dimension, soit la viabilité économique. Ralph Matthews faisait valoir ce que d'autres ont constaté, à savoir le caractère saisonnier du travail en plusieurs milieux ruraux, car il s'agit d'emplois liés à une première mise en valeur des ressources primaires. Avec la mise en place des programmes sociaux comme l'assurance-emploi, l'alternance entre le travail et le chômage accompagné de prestations de l'État est devenue un véritable mode de vie. Au lieu de décrier pareille situation, Matthews proposait de la prendre pour ce qu'elle était en voyant le bon côté de la chose. Si l'on déplace ces gens en ville, ils risquent de devenir des assistés sociaux à longueur d'année, alors qu'actuellement ils sont assistés une partie de l'année seulement. Pour le reste, ils se suffisent à eux-mêmes en plus de contribuer à la production nationale dans les secteurs économiques concernés, comme la pêche ou la foresterie. C'est le prix à payer pour maintenir les petites communautés rurales et c'est sans doute un prix moindre que la solution de remplacement qui consisterait en la fermeture de villages et en l'assistance de populations rurales déracinées incapables de se réinsérer dans les circuits économiques des économies urbaines.

Cette viabilité dépend aussi des modes de gestion des ressources naturelles qui constituent un élément essentiel de leur environnement. Il est clair que l'implantation d'un type d'économie prédatrice – l'exploitation minière en constituant un exemple –, qui a souvent motivé l'ouverture et le peuplement de régions rurales entières, devra faire place à des modes de gestion plus durables assurant du coup la pérennité des communautés. De plus, comme on le sait, le développement, c'est l'innovation ; et l'innovation, c'est souvent une faculté de voir des potentialités nouvelles dans son environnement. La viabilité économique des petites communautés rurales qui se manifeste déjà pourra s'améliorer au fur et à mesure que les ruraux développeront de nouveaux systèmes productifs assurant la pérennité des ressources. Par exemple, un modèle d'exploitation basé sur des fermes forestières fera vivre une famille tout en maintenant les potentialités forestières ; l'exploitant forestier y prélèvera les surplus de bois générés par une gestion intelligente de la forêt où les ruptures de stock sont inconnues.

Pour l'heure, il faut prendre acte bien sûr d'une diversification de l'économie rurale dans maints milieux. Ainsi, comme Dugas le précise dans le premier chapitre, une bonne partie de l'économie rurale repose maintenant sur les secteurs de l'industrie et de la construction. C'est 24,3 % de la main-d'œuvre active en milieu rural qui s'y retrouve, ce qui se situe dans les mêmes proportions que la moyenne provinciale. Toutefois, dans la diversité du monde rural québécois, on trouve des problèmes persistants de marginalité économique dans quelques centaines de localités, comme le signale fort à propos Dugas dans cet ouvrage (p. 37) :

Le Québec rural comptait au moins 216 subdivisions de recensement en 1996 dont le revenu était inférieur à 34 482 \$, ce qui correspond à 70 % du revenu familial québécois et à 63 % du revenu canadien ; un peu plus de 160 000 personnes vivaient dans ces localités. S'additionne à ces effectifs la population d'une bonne partie des 82 localités pour lesquelles les statistiques de revenus ne sont pas disponibles en raison de leur petite taille démographique. Pour la majorité de ces communautés, l'isolement géographique et occasionnellement des problèmes de communications s'ajoutent aux faibles volumes de population pour créer des déficiences majeures au regard de l'infrastructure de services, ce qui contribue à affaiblir les potentiels de développement.

Ces localités dites marginales sont présentes dans toutes les régions du Québec (carte 1.5) et particulièrement à la périphérie de la zone de peuplement en milieu forestier et agroforestier. Elles se distribuent dans 63 MRC différentes, ce qui illustre la grande diffusion territoriale du problème.

Pour ces localités particulièrement, des problèmes de viabilité économique existent. Si la solution n'est certes pas la fermeture de ces villages, il faudra à l'évidence une bonne dose d'innovation, de diversification économique et de modes de gestion durables des ressources pour que l'avenir de ces localités ne se complique davantage.

Finalement, la validité politique fait référence à la pertinence politique de la petite communauté comme entité territoriale où peuvent s'exercer la démocratie et le pouvoir local sur un certain nombre de compétences touchant la vie quotidienne des citoyens. Ici, deux lectures peuvent être faites de la situation actuelle. Une première lecture verra une reconnaissance de plus en plus grande de la communauté locale comme lieu d'expression d'une démocratie vivante. Avec le dépérissement des grands appareils techno-bureaucratiques nationaux, ce sont les niveaux locaux et supralocaux qui en profiteraient pour élargir le champ de leurs interventions. Aussi, on assiste à la création, en parallèle, de véritables appareils politiques supranationaux, d'un côté, et locaux et microrégionaux, de l'autre. Dans cette perspective, la validité politique de la petite collectivité territoriale est consolidée. Si la collectivité locale constitue de plus en plus un échelon reconnu, vers lequel convergent certains pouvoirs de gestion publique dans le cadre de ce qu'on appelle la décentralisation administrative, il serait alors permis de penser que le développement local peut émerger et réussir, car, outre une base économique respectable et un dynamisme social significatif, il existe une reconnaissance du niveau politique local par les autres instances politiques régionales et nationales. Cette reconnaissance du pouvoir local comme force agissante pour assurer certaines fonctions administratives et politiques, en plus de se présenter comme l'instance capable de soutenir un plus large développement économique et social des collectivités, confirmerait l'incontestable validité politique de la petite communauté territoriale.

Une autre lecture voit dans les phénomènes de consolidation d'appareils politiques, régionaux et microrégionaux et de décentralisation administrative, une menace pour les petites collectivités. Dans les débats sur la décentralisation, on remet souvent en question les capacités administrative et financière des pouvoirs locaux et régionaux à assumer de plus larges responsabilités. Aussi, certains sont amenés à penser qu'une véritable décentralisation ne sera possible que s'il y a une restructuration des pouvoirs au sein des régions. Cette restructuration passerait alors, notamment, par une réorganisation des structures municipales allant dans le sens d'une diminution du nombre de municipalités au moyen de fusions et de regroupements municipaux, et ce, afin de trouver les masses critiques nécessaires à de nouvelles assises

politiques et fiscales aptes à assumer les nouvelles responsabilités. Les tenants de cette option pensent, au contraire, que beaucoup de petites municipalités n'ont pas une base économique suffisante et un dynamisme social significatif pour justifier le maintien de leur autonomie politique.

Ces trois dimensions que nous venons d'examiner pour faire le point sur la dynamique actuelle des communautés rurales nous ont permis de voir sommairement, selon différents points de vue, ce qui peut contribuer à renforcer ou à affaiblir la viabilité et la légitimité de ces communautés. Les questions qui se posent actuellement au regard de l'avenir des communautés rurales concernent aussi bien leur capacité à générer un développement que les modalités d'exercice du pouvoir nécessaire pour orienter et gérer ce développement. La question des capacités renvoie à la notion de gouvernance, alors que la question du pouvoir renvoie au mode de gouvernement. Dans la prochaine section, nous apporterons des éléments de définition permettant de distinguer ces notions de gouvernement et de gouvernance.

2. GOUVERNANCE ET GOUVERNEMENT

Gouvernement et gouvernance sont deux notions qui ne peuvent se définir indépendamment l'une de l'autre et qui sont étroitement liées. Si la notion de gouvernement relève du sens commun, la notion de gouvernance, même si on peut lui trouver une genèse intellectuelle lointaine, connaît depuis une quinzaine d'années seulement une application répandue dans plusieurs disciplines des sciences sociales, telles la sociologie, la science politique ou l'économie avec les tenants de l'approche institutionnaliste (Allemand, 2000). Par ailleurs, il faut souligner que la notion de gouvernance n'est pas une notion qui a émergé des études rurales ou régionales, bien que les spécialistes de ces questions y aient trouvé un intérêt de plus en plus marqué au cours de la dernière décennie. De façon générale, nous pourrions dire que cette notion intéresse tout particulièrement des chercheurs qui tentent de comprendre les mécanismes de l'action collective, au sein soit des organisations, soit des territoires. C'est d'ailleurs à des chercheurs qui s'intéressent à des questions relatives à la gouvernance urbaine que nous nous référerons pour cerner les principaux éléments de définition des notions de gouvernement et de gouvernance. Nous nous servirons principalement de deux références. La première est un essai théorique de Gerry Stocker (1998) dans lequel celui-ci présente cinq propositions qui pourraient fonder une théorie de la gouvernance. L'auteur est

professeur de sciences politiques au Royaume-Uni et ses recherches ont trait notamment à l'administration locale et à la politique municipale. Dans le second cas, il s'agit d'un groupe de chercheurs français sous la direction d'Olivier Borraz (1999) qui, dans le cadre de la préparation d'un projet de recherche sur le gouvernement et la gouvernance, ont fait état des connaissances sur ces notions.

2.1. Vers une théorie de la gouvernance

Gerry Stocker articule sa pensée autour de cinq propositions. Avant de présenter ces propositions, l'auteur tente de situer la notion de gouvernance par rapport à celle de gouvernement. Ainsi, d'entrée de jeu, il dira que ce ne sont pas les résultats recherchés qui distinguent les processus de gouvernement de ceux de la gouvernance, mais plutôt les procédés employés. La gouvernance, selon Stocker, utiliserait des mécanismes de gouvernement capables de fonctionner sans la sanction des pouvoirs publics. Les structures ou les ordres émergeant de la gouvernance ne seraient pas imposés de l'extérieur (État), mais seraient le résultat de l'influence réciproque entre gouvernants. La gouvernance, telle que l'entend l'auteur, n'a pas comme particularité le fait d'innover dans les outils de gestion, mais plutôt d'entraîner une efficience plus grande dans la prestation des services publics. Au plan théorique, le concept de gouvernance procurerait un cadre pouvant contribuer à une meilleure compréhension de l'évolution des processus de gouvernement. Après avoir introduit son propos, l'auteur présente ses cinq propositions que nous résumerons et qui ont été élaborées dans l'esprit de relever, pour examen, différents aspects de la gouvernance.

« La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. »

Par cette proposition, Stocker souligne un certain nombre de phénomènes qui induiraient la gouvernance, d'une part, ou qui la caractériseraient, d'autre part. Ainsi, c'est devant la complexité et l'ampleur des activités de l'État que la gouvernance se révélerait de plus en plus nécessaire. Le gouvernement avec ses institutions ne pourrait plus soutenir la thèse qu'il peut intervenir sans tenir compte des acteurs non gouvernementaux.

Une caractéristique de la gouvernance se manifesterait dans la participation de plus en plus grande des secteurs privé et associatif dans la livraison des services et dans la prise de décisions stratégiques. Le

développement de la sous-traitance et du partenariat entre les secteurs public et privé relèverait du même phénomène. Par ailleurs, les citoyens exprimeraient de plus en plus une préférence pour que les services publics ou collectifs soient assumés par des autorités locales, tout en étant fort soucieux de la légitimité de ceux qui exerceraient le pouvoir relié à cette fin.

« En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique. »

À la base de cette proposition, il y a la volonté déjà effective de l'État de se départir de certaines responsabilités en les remettant aux secteurs privé et associatif ou, de façon plus générale, aux citoyens. La gouvernance, parallèlement au phénomène souligné ci-dessus, serait associée à la volonté de développer le capital social nécessaire à la prise en charge de questions ou problèmes sociaux et économiques par des associations diverses qui travailleraient à la construction d'une économie sociale.

« La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. »

L'interdépendance des pouvoirs, c'est le phénomène qui vient souligner le fait que, s'il est vrai que la gouvernance favorise la responsabilité locale, celle-ci ne signifie pas pour autant l'autonomie locale, ni l'auto-suffisance locale. La responsabilité locale ne pourra être efficiente que si elle recourt aux secteurs privé et associatif ainsi qu'aux divers niveaux de gouvernement à travers de multiples formes de partenariat.

« La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes. »

La gouvernance serait caractérisée par le fonctionnement à partir de réseaux d'acteurs autonomes, lesquels réseaux ne se contenteraient pas d'influencer le gouvernement, mais tendraient à le remplacer. Cette action en réseau trouverait sa forme la plus achevée dans la mise en place d'un « régime ». Un régime serait, selon Stone (1989, p. 4) cité par Stocker (1998, p. 26), « un groupe informel mais relativement stable disposant de ressources institutionnelles qui lui permettent de participer durablement à l'élaboration des grandes décisions ». Étant donné que ces réseaux autonomes ou régimes fonctionnent sur une base

informelle et qu'ils n'ont pas de responsabilité officielle, il reviendrait à l'État, dans la gestion de la gouvernance, de veiller, d'une manière ou d'une autre, à ce que ceux-ci agissent d'une façon responsable.

« La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir et à l'autorité de l'État. »

Dans un contexte de gouvernance, le rôle de l'État ne consiste plus à intervenir directement, mais plutôt à innover dans les techniques et outils à utiliser pour orienter et guider l'action collective. Les autorités du gouvernement à l'échelle locale doivent identifier et offrir les possibilités, favoriser et créer des partenariats et jouer un rôle de protecteur à l'égard de l'environnement local. Citant Kooiman (1993) et Van Vliet (1993), Stocker (1998, p. 27) précise que « les tâches qui incombent aux pouvoirs publics dans une situation de gouvernance » sont : (dé)composer et coordonner ; influencer et orienter ; intégrer et réglementer ».

Un des principaux objectifs de l'essai théorique de Stocker était de présenter différents aspects du fonctionnement de la gouvernance dans certains pays occidentaux. Bien que, dans ce cadre, il ait traité des différences entre gouvernement et gouvernance, là n'était pas spécifiquement son propos. Aux fins du nôtre, soit la légitimité actuelle et future des collectivités rurales, il nous apparaît important de clarifier davantage ces deux notions. C'est ce que nous ferons maintenant en nous référant aux travaux d'un groupe de chercheurs français sous la direction d'Olivier Borraz (1999).

2.2. Différences et complémentarités entre les notions de gouvernement et de gouvernance

Pour Olivier Borraz et l'équipe de chercheurs avec lesquels il travaille, les notions de gouvernement et de gouvernance ne sont pas opposées, mais elles contribuent plutôt à combiner deux approches, soit l'approche institutionnelle (gouvernement) et l'approche centrée sur l'action collective (gouvernance) et, en ce sens, participent à un renouvellement conceptuel dans le champ de l'action publique. La notion de gouvernance, selon ces chercheurs, vise à articuler les variables institutionnelles avec de nouvelles formes d'action collective tout en priorisant ces dernières. Ils s'appuient sur la citation suivante pour clarifier leur pensée à ce sujet.

Si l'action publique est tributaire d'un cadre institutionnel qui définit les conditions d'un ordre politique stable, elle ne peut se résumer d'un point de vue dynamique à celui-ci; c'est bien cette contradiction qu'évoque l'idée même de gouvernance, et il faut le comprendre comme un effort – certes inachevé mais méritoire – pour la penser, mais aussi pour la dépasser. En essayant de combiner une réflexion sur l'action avec une interrogation sur la dimension institutionnelle de celle-ci, elle est symptomatique d'une tentative de reconstruction d'une spécificité de l'action publique comme d'une interrogation sur ce qui définit aujourd'hui les conditions de légitimité du pouvoir politique. La gouvernance, en soulignant les écarts entre l'ordre des institutions et les exigences d'une action qui ne peut que les déborder, mais aussi risquer de les fragiliser, constitue bien l'énoncé d'une réalité problématique tant au plan des concepts nécessaires à l'évocation rigoureuse de tels phénomènes qu'au plan pratique de leur résolution. À ce titre, elle définit plus une perspective de recherche qu'elle n'exprime un savoir accompli. (Duran, 1998)

Sur la notion de gouvernement, l'équipe de recherche insiste sur différents aspects qui, aujourd'hui, la caractérisent. Ainsi, parlant du gouvernement municipal, ils adhéreront à la conception constructiviste de ce phénomène. Le gouvernement est un construit et non une donnée. Le gouvernement municipal est présenté comme un ensemble de processus et de mécanismes visant à gérer des problèmes à l'échelon local. Tout en étant une institution, il demeure un construit social, résultat d'un ensemble d'acteurs, sur un territoire donné, à la recherche d'une légitimité. Cette légitimité est certes inscrite dans les procédures et arrangements institutionnels, mais elle est aussi le résultat des échanges, mobilisations et négociations entre acteurs ou institutions. Les analyses faites à partir de la notion de gouvernement permettent de cerner et de comprendre les formes légitimes d'action publique ou l'institutionnalisation de nouveaux principes de légitimité. Le gouvernement offre une matrice institutionnelle aux acteurs, à travers laquelle les buts visés sont de gérer les problèmes à l'échelle locale et de coordonner les différents intervenants dans leurs actions.

La notion de gouvernance postule une diminution de la centralité de l'État ainsi que sa capacité à orienter l'ensemble de la société. Pour ce faire, l'État aurait besoin de nouvelles formes de régulation (Kooiman, 1993; Leca, 1996). En centrant moins son analyse sur les institutions, comme le fait la notion de gouvernement, la notion de gouvernance se préoccupe plus des formes de mobilisation, de partenariat et de mise en réseaux. Les membres de l'équipe de recherche empruntent une définition de la gouvernance à Bagnasco et Le Galès (1997, p. 38). Pour

ces derniers, la gouvernance se définit « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ». Il y aurait lieu aussi de distinguer le processus de gouvernance, qui renvoie aux formes de mobilisation, du mode de gouvernance qui, lui, représenterait un « arrangement institutionnel stabilisé » ordonnant la distribution et l'allocation des ressources. Aussi parle-t-on de gouvernance sectorielle (Mayntz, 1993) ou territoriale (Le Galès, 1995).

L'étude de la gouvernance jette son regard sur la construction des compromis politiques et sociaux, de même que sur les nouvelles catégories d'action légitime. C'est à travers l'observation des formes de mobilisation sur un territoire que les nouveaux compromis sont révélés. Les nouvelles catégories d'action légitime, quant à elles, s'observent particulièrement à travers les grands projets. Les processus de mobilisation et d'action seraient, par ailleurs, les supports du processus de production d'une identité. Enfin, dans les analyses prenant appui sur la gouvernance, l'action collective est située dans un contexte en changement, que ce soit aux plans politique, économique ou social, ou à l'échelle nationale ou internationale. Dans ce cadre, deux enjeux président aux interactions entre acteurs ou institutions, soit l'enjeu de la cohésion sociale sur un territoire et celui des liens de ce territoire avec un espace politique, économique et social plus grand. En d'autres mots, l'étude de la gouvernance s'intéresse particulièrement aux processus d'intégration interne et externe des territoires.

Nous aurions pu aussi montrer que la notion de gouvernance a émergé avec la montée en puissance des approches territoriales en économie. L'explication du succès économique de certaines petites régions passe par la remise à la mode du vieux concept de « systèmes productifs localisés » ou des « milieux innovateurs » qui implique la coordination de l'action politique, sociale et économique sur un territoire « cohérent » (Gerbaux et Paillet, 1999 ; Perret et Marcelpoil, 1999). Ce type de travail de la société locale sur elle-même, parfois désigné comme un travail mettant en œuvre le triple « E » (pour État, élus et entreprises), est aussi désigné comme la gouvernance, elle-même constitutive de la nouvelle manière de voir les « territoires » dans le développement économique et social.

3. GOUVERNEMENT ET GOUVERNANCE EN MILIEU RURAL

Comme nous venons de le voir, les concepts de gouvernement et de gouvernance, tels qu'ils sont définis dans cette deuxième partie, se présentent comme un cadre conceptuel assez large permettant d'explorer et d'interpréter bon nombre de phénomènes touchant les questions de développement économique et social dans leur rapport à l'État et à la société civile. Au cours des deux dernières décennies, les questions soulevées par ce cadre conceptuel ont été centrales dans les pays occidentaux. Notre intention n'est pas de faire une recension des principaux écrits en la matière. Le sujet qui nous intéresse ici est le développement des communautés rurales. Il s'agira dans cette troisième partie d'examiner comment ces notions, ou d'autres qui leur sont associées, comme les notions de capital social ou d'infrastructure sociale, ont été utilisées, dans la dernière décennie particulièrement, pour analyser les questions de développement rural. À cette fin, encore une fois, nous ne prétendons pas à l'exhaustivité des sources, mais à partir de quelques références sélectionnées, nous chercherons à montrer comment les analyses reposant sur les notions de gouvernance et de gouvernement sont devenues une perspective de recherche féconde pour les questions de développement des collectivités rurales.

3.1. Gouvernance rurale au Royaume-Uni

Dans un numéro spécial ayant pour thème la gouvernance rurale, la revue britannique *Journal of Rural Studies* présentait en 1998 une série d'articles qui provenaient de deux sources : d'une part, des auteurs qui avaient travaillé à un programme de recherche sur la gouvernance locale dans le cadre du *UK Economic and Social Research Council* ; d'autre part, des auteurs qui avaient participé à un séminaire à l'University of Wales portant sur le thème *The Changing Nature of Governance in Rural Wales*. Nous avons retenu cinq articles de cette publication, lesquels font ressortir un certain nombre d'idées maîtresses sur la gouvernance locale en milieu rural dans les pays occidentaux. Nous ferons une présentation sommaire de ces idées.

Identité territoriale

Des études de cas ont montré comment le processus de création d'initiatives de développement local commence avec la construction d'une identité territoriale. La construction de cette identité passe

notamment par l'utilisation des ressources locales et, à mesure qu'elle se renforce, produit elle-même un ensemble de ressources nécessaires au développement social et économique (Ray, 1998).

Structures et participation

Le concept de participation est au cœur des approches de développement local en milieu rural. L'engagement de la communauté est maintenant considéré comme un aspect majeur de la gouvernance rurale. Les structures à mettre en place pour favoriser cette participation peuvent varier selon le contexte. Le rôle des *community councils* s'est révélé toutefois important pour favoriser une participation publique innovatrice, et ce, particulièrement dans les régions rurales où les enjeux locaux requièrent une analyse raffinée. La nouvelle gouvernance rurale (Wales) a exercé, à travers la participation publique, des pressions sur les autorités locales afin qu'elles tiennent compte des intérêts du monde rural (Ray, 1998 ; Marsden et Murdoch, 1998 ; Tewdwr-Jones, 1998).

Approche de l'apprentissage collectif

Il se dégage une impression de grande diversité dans les types d'action, de structures et de programmes qui peuvent être efficaces en matière de développement local. Cette imprécision au regard des principes a conduit à l'idée qu'il n'est pas insensé de penser que le développement local en milieu rural peut procéder d'une certaine anarchie à travers laquelle se mettent en place des réseaux et se développent des apprentissages collectifs (Ray, 1998).

La culture comme facteur de développement

L'idée selon laquelle il y aurait des conditions culturelles préalables au succès économique a progressé ces dernières années en ce qui concerne le développement économique local. Cette idée s'exprime par différentes formules. Par exemple, selon cette approche, on dira que le développement a besoin d'être « intégré », « holistique ». Un des termes les plus utilisés est maintenant celui d'« *embeddedness* ». Ce terme, qui trouve difficilement une traduction française exacte, signifie ici que l'action économique est « enchassée » dans les pratiques sociales et les arrangements institutionnels et ne peut être comprise indépendamment d'eux. Une autre expression utilisée est « *institutional thickness* ».

Celle-ci renvoie à un ensemble de façons de vivre dans lequel les individus seraient pleinement engagés dans les différents aspects et dimensions de leur existence sociale et qui ressemblerait à une sorte de tapis « tricoté serré » qu'ils auraient fabriqué ensemble. C'est lorsque nous retrouverions ces conditions d'imbrication du social et de l'économie que le développement durable des communautés serait assuré. Selon cette approche, une économie locale dynamique résulte d'une capacité de la population à mobiliser les actions et les ressources et à les engager dans des projets créatifs sur une base de confiance et de sécurité (Day, 1998).

L'importance des réseaux

L'approche culturaliste présentée ci-dessus reconnaît l'importance des réseaux économiques et sociaux dans le développement local. Ces réseaux auraient de nombreux effets bénéfiques. Ils contribueraient à :

- développer des canaux d'information ;
- stabiliser les interactions ;
- réduire l'incertitude ;
- générer de la confiance ;
- fournir du support ;
- mobiliser les ressources ;
- encourager l'apprentissage ;
- développer une vision à long terme (Day, 1998).

Les limites de la participation et de la gouvernance communautaires

Les expériences de gouvernance locale, même lorsqu'elles sont réussies, démontrent le besoin de coordination stratégique dans presque toutes les sphères de gouvernement. De ce point de vue, il est considéré que l'État doit s'assurer que la stratégie dominante relie les acteurs d'un ensemble de sphères d'activités et de niveaux d'actions et de responsabilités. Pour ce faire, l'État central doit continuer à jouer un rôle de coordination et, par conséquent, chercher à configurer les actions à distance. Il est reconnu que les citoyens et les communautés ne peuvent suivre leur propre voie sans tenir compte de leurs multiples partenaires, y compris leurs partenaires institutionnels. Ils doivent être en lien avec différentes instances de médiation et de coordination (Murdoch et Abram, 1998).

3.2. Infrastructure sociale, capital social et gouvernance

D'autres notions sont apparues au cours de la dernière décennie en particulier pour rendre compte également des nouveaux mécanismes de gouvernance reliés au développement. Nous pensons ici aux notions d'infrastructure sociale et de capital social. Dans une recension d'écrits réalisée dans le cadre d'un travail sur l'importance économique et sociale du secteur coopératif en Saskatchewan, Hammond Ketilson *et al.* (1998) présentent les concepts d'infrastructure sociale et de capital social en lien avec la question du développement des communautés locales. Selon Flora et Flora (1993), citées par Hammond Ketilson *et al.* (1998), l'infrastructure sociale ou le capital social serait un ingrédient essentiel, mais négligé par les chercheurs et les professionnels du développement économique communautaire. Même, il serait jugé comme l'élément clé du développement, avant les deux autres ingrédients que sont les infrastructures physiques ou le leadership.

Toujours selon Hammond Ketilson *et al.* (1998), mais se référant cette fois à Coleman (1988), la notion de capital social serait définie par ce dernier comme étant quelque chose d'inhérent à la structure des relations entre les acteurs sociaux. Le capital social se manifesterait à travers les réseaux, les normes sociales, les relations de confiance; il se développerait dans la coopération et l'aide mutuelle. L'acquisition de l'information est donnée en exemple pour illustrer l'importance du capital social. Ainsi, ce serait à travers des relations sociales positives, souvent développées dans d'autres contextes, que l'information pourrait être obtenue à des fins d'affaires, de politique ou d'obligations sociales.

Cette notion de capital social est devenue très importante dans les sciences sociales, particulièrement en sociologie, au cours des 15 dernières années (Portes, 1998). D'innombrables écrits existent concernant le lien entre le capital social et le développement économique (Woolcok, 1998). Dans les plus récentes années, en sociologie rurale, les études utilisant la notion de capital social pour essayer de comprendre les processus de revitalisation des communautés rurales semblent s'être faites nombreuses également (Warner, 1999; Schulman et Anderson, 1999; Falk et Kilpatrick, 2000).

Pour notre propos sur la gouvernance, une référence particulièrement intéressante est celle de Flora et Flora (1993). Ces deux auteurs, en se basant notamment sur leurs recherches dans les communautés rurales aux États-Unis, soulignent trois principaux aspects de ce qu'ils appellent la formation « *of an entrepreneurial social infrastructure or positive social capital development* ». Il s'agit de la diversité symbolique,

de la mobilisation des ressources et de la qualité des liens ou des relations. Nous présenterons ici le résumé que font Hammond Ketilson *et al.* (1998) de ces trois aspects.

La diversité symbolique renvoie à la multiplicité des valeurs et des opinions dans une communauté et à la capacité qu'aura celle-ci de permettre la discussion autour d'une diversité de solutions. Ici, la politique sera dépersonnalisée et les leaders de la communauté mettront l'accent sur la qualité des processus plutôt que sur la recherche des vainqueurs. La diversité symbolique concerne aussi la perméabilité des frontières de la communauté, c'est-à-dire la tendance à inclure les gens dans les processus plutôt qu'à les en exclure. Flora et Flora considèrent que deux obstacles sérieux existent dans les milieux ruraux relativement à cette diversité symbolique. Un premier obstacle serait la haute densité d'interconnaissance qui entraînerait le second, soit une homogénéité dans les rôles. Ces obstacles mèneraient à la suppression de la controverse, faisant ainsi s'envenimer et croître les problèmes à l'intérieur de la communauté.

La mobilisation des ressources apparaît aussi comme cruciale. Une communauté doit être capable de mobiliser toutes les ressources disponibles pour les investir en son sein. Plus il y aura de personnes dans une communauté qui seront capables d'investir leur temps, leurs connaissances, leurs ressources financières et qui auront une reconnaissance publique de cet investissement, plus le fonds de capital social de la communauté sera important. Au sujet de cette question de l'investissement, Flora et Flora auraient trouvé dans leurs recherches que lorsque les investissements dans une communauté sont concentrés entre quelques individus, il y a une petite activité entrepreneuriale.

Enfin, la qualité des liens ou des relations passe par la formation de réseaux formels ou informels de haute qualité. La multiplicité des réseaux permet non seulement aux membres de la communauté de mieux affronter les problèmes, mais encourage aussi à trouver des solutions novatrices. Les réseaux contribuent également à assurer une diversité du leadership dans la communauté. Les liens sociaux ont besoin d'être développés horizontalement et verticalement. À travers les réseaux horizontaux, les communautés peuvent découvrir des idées dans d'autres communautés ou groupes qui ont les mêmes défis à relever. Les réseaux verticaux qui relient les membres de la communauté avec les ressources publiques et privées externes peuvent fournir de l'information, apporter de l'assistance technique et des ressources financières. Ces liens peuvent être établis à travers des organisations et des relations aussi bien formelles qu'informelles.

Dans un récent article, Jan L. Flora (1998) revient sur la notion de capital social en la mettant en parallèle avec celle de l'« *entrepreneurial social infrastructure* » (ESI). L'auteur, sans nier la pertinence de la notion de capital social, considère que celle-ci est difficile à opérationnaliser et que, si le capital social se montre comme nécessaire, il n'est pas un prérequis suffisant pour créer une infrastructure sociale entrepreneuriale. Ainsi, s'appuyant sur des études de cas, Flora affirme que le capital social peut être élevé dans une communauté sans pour autant entraîner une action collective. À la faveur de la notion de l'ESI, il citera une étude (Flora *et al.*, 1997) où il a été observé que les communautés qui avaient un projet de développement économique avaient de façon significative une ESI plus grande que les communautés qui n'avaient pas tenté une expérience ou un projet de développement économique au cours des cinq dernières années.

4. VERS UNE LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DES COLLECTIVITÉS RURALES QUÉBÉCOISES ?

Pour débiter cette quatrième et dernière partie de notre analyse, nous reviendrons à nos deux postulats de départ. Premièrement, que depuis au moins 40 ans les collectivités rurales du Québec sont en crise en ce qui concerne les conditions de la légitimité de leur pouvoir politique. Deuxièmement, qu'il s'est effectué parallèlement un travail de reconstruction de la légitimité de ces collectivités rurales à travers principalement deux processus complémentaires, soit un processus de gouvernement et un processus de gouvernance.

Après avoir examiné sommairement ce qui favorise ou défavorise la viabilité et la légitimité des collectivités rurales québécoises sur les plans social, économique et politique, nous avons repéré des éléments théoriques reliés à la notion de gouvernement et de gouvernance. Puis, nous avons relevé des résultats de recherche empirique sur la notion de gouvernance locale particulièrement en milieu rural. Avec ces acquis, nous tenterons maintenant de démontrer comment s'opèrent effectivement au Québec les processus de gouvernement et de gouvernance dans le monde rural et, au regard de ces processus, quelles perspectives se dessinent pour l'avenir. Pour ce faire, nous rappelons au préalable une définition sommaire de chacune de ces notions. Ainsi, en ce qui concerne le gouvernement, il faut se rappeler qu'il offre une matrice institutionnelle aux acteurs, à travers laquelle les buts visés sont de gérer les problèmes à l'échelle locale et de coordonner les différents intervenants dans leurs actions. En ce qui a trait à la notion de gouvernance,

nous insisterons sur le fait que celle-ci intervient sur deux enjeux, soit l'enjeu de la cohésion sociale sur un territoire et celui des liens de ce territoire avec un espace politique, économique et social plus grand, qu'il soit régional, national ou international. En d'autres mots, la gouvernance a trait particulièrement aux processus d'intégration interne et externe des territoires.

4.1. Un nouveau mode de gouvernement territorial en émergence

Nous essaierons de démontrer ici que depuis quelques décennies mais, plus particulièrement depuis 20 ans, soit depuis la mise en place des MRC, s'opère au Québec l'émergence d'un nouveau mode de gouvernement territorial pour le monde rural et régional hors des trois grandes agglomérations urbaines. Il s'agit, en référence aux éléments théoriques que nous avons examinés précédemment, d'un nouveau cadre institutionnel, d'une nouvelle matrice institutionnelle qui est en train de définir les conditions d'un ordre politique stable. Cet ordre institutionnel étant un construit social, il n'est pas déterminé à l'avance et se définit à travers les jeux d'interaction entre acteurs. Il s'agit possiblement du principal processus en cours pour donner au monde rural québécois les conditions de légitimité du pouvoir politique nécessaires à l'exercice de plus grandes responsabilités dans le futur.

Ce nouvel ordre institutionnel se met en place depuis plusieurs années à travers différents processus qui agissent soit à l'échelle des régions administratives, soit à l'échelle des MRC, elles-mêmes, dans ce dernier cas, une nouvelle créature institutionnelle depuis 1979. Un de ces processus est la création d'un véritable secteur public qui déborde les seuls ministères et inclut une panoplie d'organismes orientés vers les questions de développement sur lesquels, contrairement aux ministères, les élites locales et régionales ont un pouvoir de gestion. Pensons aux Centres locaux de services communautaires (CLSC), dans le secteur de la santé, ou aux nombreux organismes voués au développement tels les Conseils régionaux de développement (CRD), les Associations touristiques régionales (ATR), les Conseils régionaux de la culture (CRC), les Centres locaux d'emploi (CLE), les Centres locaux de développement (CLD), les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), etc. Ces trois derniers organismes sont, comme on le sait, de création plus récente et agissent à l'échelle des MRC, illustrant par là l'importance que prennent les aires MRC dans le nouvel ordre institutionnel. Un deuxième processus est justement, comme nous en faisons allusion au début de notre texte, la tendance à reconnaître les MRC comme des aires de gestion de services et de biens publics locaux et des aires de

coordination de l'action institutionnelle. Enfin, un troisième processus concerne la consolidation municipale qui passe par des fusions municipales ou des regroupements de services municipaux, ce qui va dans le sens d'un renforcement de la coordination à l'échelle des MRC.

L'ensemble de ces processus constituent ce que nous appelons un nouveau mode de gouvernement territorial en émergence, lui-même producteur de gouvernance locale et régionale, non pas dans le sens d'un gouvernement régional unifié élu au suffrage universel, mais dans le sens d'une nouvelle matrice institutionnelle qui, par-delà sa fragmentation, construit peu à peu sa cohérence à l'échelle des régions du Québec. Il est indéniable que ce nouveau mode de gouvernement territorial concerne au premier chef le monde rural dans l'exercice de son pouvoir politique. Face à la mise en place de cet ordre institutionnel, comment s'articulera le pouvoir entre les collectivités rurales et les petites et moyennes villes dans chacune des MRC ? Pour répondre à cette question, il nous faut maintenant examiner l'autre processus en cours, celui de la nouvelle gouvernance en milieu rural.

4.2. Une nouvelle gouvernance rurale

Face à la dévitalisation d'un grand nombre de collectivités rurales au cours des dernières décennies, le paradigme du développement endogène s'est imposé graduellement comme une solution crédible pour assurer la revitalisation et le développement durable des communautés rurales. Cette crédibilité s'est acquise notamment à travers la démonstration empirique de l'efficacité de ce paradigme en matière de développement des communautés locales urbaines ou rurales dans les pays occidentaux. C'est dans la foulée de l'étude des expériences réussies de développement local endogène que s'est particulièrement développé au cours de la dernière décennie le concept de gouvernance locale en milieu rural.

Au Québec, comme ailleurs depuis 20 ans, les expériences réussies de développement local et l'étude de celles-ci se multiplient. Plusieurs localités et microrégions québécoises peuvent maintenant témoigner de ce paradigme. Les principes énoncés dans le point précédent sur la gouvernance rurale, et qui ont été induits d'expériences concrètes dans d'autres pays, sont les mêmes que l'on peut dégager des expériences québécoises. Ainsi, la réussite du développement endogène serait fonction de ce que l'on appelle maintenant un processus de gouvernance locale qui aurait pour effet d'assurer une intégration tant interne qu'externe aux collectivités locales. Cette gouvernance peut

prendre diverses formes. Par exemple, on pourrait montrer que la gouvernance locale¹ est partagée entre une approche fonctionnelle ou utilitariste, où le résidant se voit et est vu comme un payeur de taxes ou un client soucieux du rapport qualité-prix, ou une approche citoyenne ou solidaire où le résidant se voit et est vu comme un citoyen soucieux de la capacité de représentation politique de son institution municipale.

La question se poserait plutôt du point de vue de l'importance des processus. Dans un milieu donné avec ses caractéristiques particulières, retrouve-t-on plus ou moins de gouvernance, est-elle plus ou moins structurée, plus ou moins entrepreneuriale, pour reprendre les termes de Flora et Flora (1993)? Si l'on accepte les éléments de définition que nous avons retenus concernant la notion de gouvernance, on peut aisément admettre que la présence ou non de celle-ci a un rapport avec le développement des collectivités locales. Devant la fragilisation démographique, économique et sociale d'une bonne partie du monde rural, il y a eu au cours des dernières années une intensification des tentatives de gouvernance locale. Les gouvernements à travers leurs institutions, parfois même spécialisées dans le domaine, pensons par exemple aux Centres locaux de développement (CLD) et aux Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), encouragent ce processus parallèlement à celui du nouveau mode de gouvernement.

Dans un contexte où, d'une part, depuis plusieurs années, il y a un phénomène de dévitalisation de plusieurs centaines de collectivités rurales québécoises et où, d'autre part, dans le processus de la mise en place du nouveau mode de gouvernement territorial, il y a des pressions de plus en plus fortes pour une intégration politique (fusions) des petites collectivités rurales, le processus de gouvernance apparaît crucial pour ces collectivités, peu importe en dernière analyse la forme institutionnelle qui prévaudra. Car, l'hypothèse serait ici faite que les collectivités rurales qui acquerront une gouvernance forte seront non seulement mieux à même d'assurer le développement durable de leur communauté, mais auront également plus de légitimité pour exercer un pouvoir politique sur leur destinée.

1. Ce type de réflexion a été développé par Bruno Jean lors de sa communication au colloque sur « La diversité de la gouvernance territoriale au Québec » pendant le Congrès de l'ACFAS en 1998.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEMAND, Sylvain (2000). « Gouvernance. Le pouvoir partagé », *Sciences humaines*, n° 101, p.12-18.
- BAGNASCO, A. et P. LE GALÈS (1997). *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte.
- BORRAZ, Olivier (1999). *Gouvernement et gouvernance : l'organisation des intérêts privés dans les grandes villes et les métropoles*, Paris, Centre de sociologie des organisations, 15 p. Site Internet : http://www.cso.edu/rec_borraz.htm
- COLEMAN, J.S. (1988). « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, n° 94 Supp, S70.
- DAY, Graham (1998). « Working with the Grain ? Towards Sustainable Rural and Community Development », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p. 89-105.
- DUGAS, Clermont (1999). *Le monde rural québécois et ses centres de services. Dynamisme, marginalité, marginalisation*, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 96 p.
- DURAN, P. (1998). « Gouvernance », *Politiques et management public*, n° 1.
- FALK, Ian et Sue KILPATRICK (2000). « What is Social Capital? A Study of Interaction in a Rural Community », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 1, p. 87-110.
- FLORA, Cornelia Butler et Jan L. FLORA (1993). « Entrepreneurial Social Infrastructure: A Necessary Ingredient », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 529, p. 48-58.
- FLORA, Jan L. (1998). « Social Capital and Communities of Place », *Rural Sociology*, vol. 63, n° 4, p. 481-506.
- FLORA, Jan L., Jeff SHARP, Cornelia FLORA et Bonnie NEWLON (1997). « Entrepreneurial Social Infrastructure and Locally-Initiated Economic Development », *Sociological Quarterly*, n° 38, p. 623-645.
- GERBAUX, Françoise et Anne PAILLET (1999). « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales », dans *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, Paris, L'Harmattan.
- KETILSON, Hammond L., M.E. GERTLER, M. FULTON, R. DOBSON et L. POLSOM (1998). *The Social and Economic Importance of the Co-operative Sector in Saskatchewan*, Saskatoon, University of Saskatchewan, Centre for the Study of Co-operatives, 228 p.
- KOOIMAN, J. (1993). « Social-Political Governance : Introduction », dans KOOIMAN, J. (dir.), *Modern Governance*, Londres, Sage, p. 1-9.
- LECA, J. (1996). « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », dans D'ARCY, F. et L. ROUBAN (dir.), *De la V^e République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Ouermonne*, PFNSP.

- LE GALÈS, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1.
- MARSDEN, Terry et Jonathan MURDOCH (1998). « Editorial: The Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p. 1-4.
- MATTHEWS, Ralph (1976). *There is No Better Place Than Here. Social Change in Three Newfoundland Communities*, Toronto, P. Martin Associates.
- MATTHEWS, Ralph (1983). *The Creation of Regional Dependency*, Toronto, University of Toronto Press.
- MAYNTZ, R. (1993). « Governing Failures and the Problem of Governability », dans KOOIMAN, J. (dir), *Modern Governance*, Londres, Sage.
- MURDOCH, Jonathan et Simone ABRAM (1998). « Defining the Limits of Community Governance », *Journal of Rural Studies*, vol.14, n° 1, p.41-50.
- PERRET, Jacques et Emmanuelle MARCELPOIL (1999). « Le poids conceptuel des districts industriels dans la construction des territoires », dans GERBAUX, Françoise (dir.), *Utopie pour le territoire: cohérence ou complexité*, Paris, L'Harmattan, p.15-33.
- PORTES, Alejandro (1998). « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, p. 1-24.
- RAY, Christopher (1998). « Territory, Structures and Interpretation – Two Case Studies of the European Union's Leader I Programme », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p.79-87.
- SCHULMAN, Michael D. et Cynthia ANDERSON (1999). « The Dark Side of the Force: A Case Study of Restructuring and Social Capital », *Rural Sociology*, vol. 64, n° 3, p. 351-372.
- STOCKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, mars, p. 19-30.
- STONE, C. (1989). *Regime Politics*, Kansas, Lawrence University Press,.
- TEWDWR-JONES, Mark (1998). « Rural Governance and Community Participation: The Planning Role of Community Councils », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p. 51-62.
- VAN VLIET, M. (1993). « Governance and Public Management », dans ELIASSEN, K. et KOOIMAN, J. (dir), *Managing Public Organisations*, 2^e éd., Londres, Sage.
- WARNER, Mildred (1999). « Social Capital Construction and the Role of the Local State », *Rural Sociology*, vol. 64 n° 3, p. 373-393.
- WOOLCOCK, Michael (1998). « Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, p. 151-208.

Les jeunes de milieu rural et leur rapport à la région

Patrice LeBlanc

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

On entend souvent dire dans les milieux s'intéressant au développement local ou régional que certaines communautés rurales se vident de leurs jeunes. Cela est préoccupant, surtout pour certaines élites régionales qui regardent ces jeunes partir sans beaucoup d'espoir, croient-elles, de les voir revenir. Il est alors souvent question d'exode des jeunes, avec toute la connotation négative que ce terme peut avoir. Parler d'exode, c'est en effet mettre l'accent sur les côtés les plus sombres du départ des jeunes, en en faisant notamment ressortir les effets néfastes pour le développement, voire pour la pérennité de la région. De plus, le milieu que le jeune quitte se trouve entaché d'une image négative tandis que le lieu d'accueil se voit glorifié. Dès lors, divers moyens sont pensés et mis en place pour **retenir** les jeunes dans la région : on cherchera par exemple à offrir de meilleurs services de loisirs ou d'éducation pour rendre la région plus « vivable » aux jeunes.

Pour notre part, nous préférons parler de migration des jeunes. Terme moins péjoratif qui fait ressortir la complexité du phénomène, le regard ne portant plus uniquement sur le moment du départ, mais cherchant plutôt à englober l'ensemble des changements de lieux de résidence successifs des jeunes. L'analyse met alors en évidence des trajectoires, des déplacements réalisés par bonds comprenant souvent des allers-retours. Les différentes migrations des jeunes sont autant de moments pour acquérir des connaissances et faire des expériences qui

seront bénéfiques pour le jeune lui-même et dont la collectivité d'où il est parti pourra bénéficier lors d'un éventuel retour. De plus, le registre des actions possibles pour essayer d'infléchir le fait que certaines régions se vident plus ou moins rapidement de leurs jeunes s'étend. Dans cette perspective, il n'y a pas que sur le départ que l'on peut agir : on peut aussi, par exemple, chercher à favoriser le **retour** des jeunes¹.

Mais que savons-nous réellement de ce phénomène des jeunes qui quittent leur village pour aller vers des centres, régionaux ou provinciaux, plus urbains ? Pourquoi partent-ils, pensent-ils revenir, y a-t-il chez eux des sentiments de rejet à l'égard du village ou de la région, etc. ? Autant de questions autour de la migration des jeunes auxquelles nous voudrions ici apporter quelques réponses.

1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Quelques recherches, à notre connaissance, ont déjà été réalisées sur les jeunes de milieu rural, mais peu ont véritablement été centrées sur le phénomène de la migration ; au mieux se sont-elles penchées sur l'exode des jeunes ou leur mobilité. Pensons, par exemple, à la vaste enquête sur les jeunes ruraux français réalisée par Olivier Galland et Yves Lambert (1993) qui a touché de nombreux aspects de la vie des jeunes ruraux (formation, insertion, liens avec les parents, cadre de vie, loisir, couple, religion, etc.). Ces chercheurs ont abordé la question de la mobilité des jeunes ruraux et démontré notamment que l'attachement au rural était conditionnel à la possibilité d'y vivre un style de vie qui leur plaise et que, si plusieurs jeunes étaient prêts à quitter le monde rural pour la ville, peu souhaitaient quitter leur région d'origine. Au Québec, Jacques Roy (1992) s'est intéressé aux différents facteurs associés au désir d'exode des jeunes de la MRC Haut-Saint-François en Estrie. Il arrive à la conclusion que deux catégories de facteurs sont plus importants que les autres pour expliquer l'exode des jeunes : ceux relatifs au marché de l'emploi et ceux reliés à la recherche d'un milieu plus conforme au style de vie recherché. Camiré et ses collaborateurs (Camiré *et al.*, 1994) ont, quant à eux, étudié l'exode des jeunes dans deux MRC (Matane et Témiscouata) du Bas-Saint-Laurent sous l'angle de l'insertion professionnelle et de la qualité de vie. Enfin, mentionnons

1. Les différents projets Places aux jeunes, qui visent à redonner le goût de leur région à des jeunes qui l'ont quittée pour les études en les ramenant pendant trois fins de semaine participer à un certain nombre d'activités pour leur permettre de redécouvrir leur région et de commencer à construire un réseau de contacts, sont des exemples éloquentes de telles activités.

l'étude de Serge Côté (1997) sur les jeunes de la MRC Rimouski-Neigette qui met en relief un attachement important des jeunes pour leur région d'origine, mais aussi le fait que plusieurs jeunes jonglent avec l'idée de partir et que le retour dans la région d'origine pour ceux qui sont partis n'est pas quelque chose de définitivement exclu.

Ces études nous semblent se situer dans une perspective centrée sur le phénomène de l'exode des jeunes. On cherche à comprendre pourquoi les jeunes veulent partir du milieu où ils vivent en mettant notamment en lumière ce qu'ils reprochent à celui-ci. Nous voudrions, pour notre part, analyser le rapport que les jeunes ruraux entretiennent avec leur région d'origine en analysant certains moments de leur parcours migratoire.

Les résultats que nous présentons dans les pages qui suivent reposent sur un vaste projet de recherche portant sur la migration interne des jeunes Québécois réalisé par le Groupe de recherche interdisciplinaire et interuniversitaire sur la migration des jeunes dirigé par Madeleine Gauthier de l'INRS-Culture et société. Cette recherche a comme objectif de comprendre le phénomène de la migration des jeunes des régions à partir des préoccupations et des représentations des jeunes eux-mêmes, et non pas à partir d'une analyse de facteurs plus structurels reliés aux différentes réalités régionales du Québec. Elle repose sur une vaste enquête auprès des jeunes, tant ceux qui ont migré des régions vers la ville, que ceux qui ont décidé de rester en région et qui sont parfois eux-mêmes originaires de collectivités plus petites. C'est ainsi qu'en 1998 plus d'une centaine d'entrevues semi-dirigées ont été réalisées avec des jeunes âgés entre 17 et 30 ans ayant ou non quitté le village ou la ville où ils vivaient à l'âge de 15 ans. Ceux qui avaient quitté pouvaient avoir migré vers le centre urbain de leur région ou vers Montréal, Québec ou encore l'Outaouais. Certains étaient revenus dans leur ville ou village d'origine ou encore dans leur région d'origine. Le schéma d'entrevue portait sur les comportements migratoires des jeunes : leur trajectoire, leur intégration, leurs motifs de retour et leurs représentations de l'avenir et de la région.

Afin de mieux comprendre les rapports que les jeunes ruraux entretiennent avec leur milieu d'origine, nous avons retenu de ce corpus les entrevues des jeunes dont le lieu d'origine était une municipalité rurale. Nous avons considéré comme rurales les municipalités que le ministère des Affaires municipales du Québec classe comme : périurbaines, intermédiaires, périphérique, réserves indiennes, Nord-du-Québec et territoires non organisés. Les jeunes provenant des villes-centres des régions métropolitaines de recensement (RMR), des banlieues des RMR, des villes centres des agglomérations de recensement (AR), des banlieues

des AR et des centres de service n'ont pas été retenus. Nous avons ainsi travaillé sur un corpus de 25 entrevues de jeunes qui sont partis du village où ils vivaient à 15 ans. De ces 25 jeunes, 16 sont des femmes et 9 sont des hommes. Ces jeunes parviennent des régions administratives suivantes : Saguenay–Lac-Saint-Jean, Bas-Saint-Laurent, Abitibi-Témiscamingue, Québec, Mauricie–Bois-Franc, Outaouais, Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, Chaudière-Appalaches, Lanaudière, Laurentides, Montérégie.

2. LES JEUNES QUI PARTENT

Lorsqu'il est question des jeunes provenant d'un milieu rural, l'une des premières questions qui vient à l'esprit est de savoir pourquoi plusieurs d'entre eux quittent leur village pour aller, plus souvent qu'autrement, vers les centres urbains. Pendant longtemps, le manque de travail était la raison que l'on donnait. Notre étude révèle une situation un peu plus complexe. D'une part, la migration des jeunes n'est pas un processus linéaire, ni composée d'une seule étape. En effet, les jeunes peuvent faire plusieurs départs de la maison familiale entrecoupés de retours plus ou moins fréquents et plus ou moins longs. On peut revenir, par exemple, les fins de semaine, l'été pour travailler ou encore lors de certaines périodes de chômage. Il est fréquent également que les jeunes partent pour une première ville – pour la capitale régionale, par exemple – avant d'aller vivre à Québec, Montréal ou encore dans l'Outaouais.

En outre, les raisons de départ sont multiples. Notre étude révèle que trois motifs sont plus particulièrement invoqués par les jeunes que nous avons rencontrés pour expliquer leur départ de leur lieu d'origine : la poursuite des études, le manque de travail et la volonté de suivre son conjoint. Cependant, derrière ces motifs « officiels » se cachent très souvent une motivation plus profonde, celle de « vivre sa vie ». Examinons cela plus en détail.

2.1. Les motifs du départ

Lorsqu'on demande aux jeunes de nous expliquer pourquoi ils sont partis de la petite ville ou du village où ils vivaient à l'âge de 15 ans, la poursuite de leurs études collégiales ou universitaires est la raison qui revient le plus souvent. En fait, c'est l'absence dans le lieu d'origine d'un établissement d'enseignement post-secondaire qui incite plusieurs

jeunes à partir. Il y a donc dans le processus migratoire une forme d'obligation, d'événement inéluctable : si l'on veut poursuivre ses études, il faut nécessairement s'exiler.

C'est sûr que la première fois que j'ai quitté mes parents c'est lorsque je suis parti pour le cégep. Comme je disais, c'était une obligation, on n'avait pas vraiment le choix à ce moment-là. Si on voulait continuer d'étudier après le secondaire, c'était Rivière-du-Loup, Rimouski, La Pocatière. Il fallait choisir dans un de ces endroits-là. La première raison, c'était au niveau des études. (AR-05-46)

Cependant ce départ obligé est souvent perçu comme quelque chose de normal. On ne part pas nécessairement à contrecœur. En fait, il y a un temps dans la vie où il faut partir : « Comment je pourrais dire ? La vie était relativement facile. Parce que c'était le temps du cégep, c'était le temps du cégep, j'y suis allé. » (AR-04-45) ; « Par chez nous, c'est normal. Tout le monde s'en va. Quand on « pogne » le cégep, tout le monde fly [...] » (Q-10-41). Les parents incitent même les jeunes à poursuivre leurs études et les encouragent donc, dans une certaine mesure, à partir. Parfois, le jeune s'y prépare de longue date ; l'extrait suivant l'exemplifie :

[...] Mon père avait de l'instruction et nous poussait beaucoup à aller à l'école plus loin.

Q. Plus longtemps ?

R. Oui, plus longtemps. Nous avons beaucoup eu ce message, c'était décidé à l'avance. J'étais au secondaire et je savais déjà que j'allais partir pour mes études ; je ne savais pas où je m'en irais.

Q. C'était déjà tracé ?

R. Oui, c'est cela. Je ne pouvais pas rester dans la région. Je n'ai pas fini mon cinquième secondaire en me demandant où j'allais ; cela a pris quelques années. Dès mon troisième secondaire, je préparais mes affaires pour m'en aller. (AH-05-44)

Si la poursuite des études explique le premier départ dans de nombreux cas, le manque de travail l'explique dans quelques autres. L'absence d'emploi, la mauvaise qualité de l'emploi ou encore la situation de précarité dans laquelle on se trouve incite à partir. Par exemple, ce jeune homme qui n'avait que 18 ans au moment de l'entrevue nous raconte :

[...] il n'y avait pas moyen que j'aie de chèque de BS. J'avais juste 16 ans, moi. Il fallait que j'aie absolument me trouver une job. La seule place, dans ma tête, qu'il y en avait, c'était à Montréal. (AM-22-62)

La migration pour l'emploi se fait cependant bien plus souvent, à tout le moins chez les jeunes que nous avons rencontrés, après un premier départ pour les études. C'est après être parti pour étudier que l'on va repartir, soit du domicile familial, soit de la ville où l'on étudie, pour une autre ville où un travail nous attend. C'est ainsi qu'un jeune originaire des Îles-de-la-Madeleine est parti travailler pour l'armée canadienne après avoir étudié deux ans au cégep dans la région de Québec. Il se peut que cette migration reposant sur le travail fasse en sorte que l'on revienne dans sa région d'origine. Le parcours migratoire de cette jeune femme de 23 ans représente bien la situation de plusieurs jeunes.

Mon enfance, ça a été dans la baie des Chaleurs, à Caplan. J'ai fait mon primaire et mon secondaire dans la région. Après, au cégep, j'ai fait mon tronc commun à Rimouski, mes deux premières années, puis ma dernière année j'ai dû aller au cégep de Sainte-Foy pour suivre mon cours... moi, je me spécialisais en assurance générale. J'ai été là environ deux ans, jusqu'à tant que je trouve mon emploi avec l'Assurance générale des Caisses Desjardins. C'était un poste qui était ouvert à Gaspé. J'ai appliqué dessus. Puis là, je suis partie de la ville pour m'en aller à Gaspé. Je travaillais à la Caisse populaire de Gaspé. J'ai été là environ un an et demi, deux ans. J'ai demandé mon transfert pour retourner, pour travailler au siège social, ici, à Lévis. (Q-10-41)

Comme on le voit, la volonté de poursuivre ses études induit les premiers moments du processus migratoire. On part de sa petite ville ou de son village pour se diriger vers des centres urbains où se retrouvent les établissements d'enseignement. Une fois les études terminées, c'est le travail qui conduit à changer de lieu : on va vivre là où le travail se trouve.

Quelques jeunes ont également invoqué le fait de suivre son conjoint pour expliquer une partie de leur processus migratoire. C'est le cas de ce jeune homme qui, ayant fait des petits boulots à droite et à gauche dans quelques régions du Québec, s'est retrouvé en Abitibi-Témiscamingue lorsque sa compagne est allée y étudier :

Q. Toi, tu es venu habiter à Rouyn ?

R. C'est ça. Je l'ai suivie. Elle [sa compagne], au début, elle est venue dans une chambre de pension, chez un couple d'amis. Je me suis dit : « Je vais aller la rejoindre. » Elle braillait, elle braillait que je sois là. Elle aimerait ça être à Chapais, mais continuer ses études pareil et être proche de moi. Là, je me suis dit : « Je vais aller te voir là-bas. » Et, à un moment donné, on s'est dit : « On va se louer un petit appartement et on va rester ensemble. Comme ça, tu vas avoir de l'intimité et je vais être là. » (AT-06-67)

En définitive, que ce soit pour les études, pour le travail ou « par amour », il semble au premier abord que la migration des jeunes soit quelque chose de relativement imposée par les aléas de la vie. On migre, parce qu'on n'a pas véritablement le choix. Cela ne veut pas dire cependant que la migration est perçue négativement. En fait, on l'a vu, elle fait souvent partie du cheminement normal de la vie. Nous verrons maintenant que la migration, surtout la première migration, devient une occasion pour les jeunes d'expérimenter certains aspects de la vie adulte. En fait, derrière les motifs « officiels » qui expliquent et autorisent socialement la première migration se cachent des motivations plus profondes.

2.2. Les motivations de départ

Vers l'âge de 16, 17 ou 18 ans, on quitte la période de l'adolescence pour faire tranquillement son entrée dans une période de transition plus ou moins longue, celle de la jeunesse. Des auteurs comme Galland (1997) ont démontré que l'entrée dans la vie adulte se faisait à partir du moment où, sur l'axe scolaire-professionnel, on terminait ses études et on commençait sa vie professionnelle et, sur l'axe familial-matrimonial, on quittait le domicile des parents et on se mariait. Si à certaines époques ces quatre seuils étaient synchronisés, il n'en va plus de même de nos jours, faisant en sorte, démontre Galland, qu'il y a allongement de la période de la jeunesse. C'est dans cette optique, croyons-nous, qu'il faut analyser les différentes migrations des jeunes. Elles sont autant d'étapes dans le passage entre l'adolescence et la vie adulte.

Les jeunes d'ailleurs ne s'y trompent pas. En effet, ils nous expliquent bien que les différentes migrations leur permettent d'expérimenter plusieurs aspects de la vie adulte. C'est ainsi que derrière les motifs des études (surtout), du travail et des amours, les jeunes nous disent qu'ils sont partis aussi, parfois même essentiellement, pour des besoins de liberté et d'autonomie. Ils cherchent en fait à sortir du carcan familial pour commencer à faire leur propre vie. Comme le dit une jeune femme « en plus, j'avais besoin d'autonomie, j'avais 17 ans et j'avais hâte que ma mère me lâche » (AH-05-44). Le départ de la maison familiale représente ainsi une première occasion d'expérimenter une vie où l'on devient responsable du quotidien. C'est la responsabilité, par exemple, du premier logement, des épiceries hebdomadaires et des tâches ménagères. Pour certains, il s'agit là d'un défi exaltant :

Puis c'était un peu de me jeter dans l'inconnu. Je m'en allais complètement toute seule dans ce cégep découvrir quelque chose de nouveau. Je suis une personne à défi. J'aime ça me jeter un petit

peu dans l'inconnu. Me plonger dans quelque chose de différent, ça me tentait bien gros. Puis d'être loin de tout le monde, de ne pas avoir personne qui pouvait m'aider tout de suite. Il fallait que je me débrouille. Il fallait que j'apprenne. C'est comme ça. (AT-03-22)

Les migrations sont donc des moments d'apprentissage fort importants. L'autonomie qu'elles permettent aux jeunes d'acquérir leur est précieuse.

En tout cas, je pense que j'ai pris beaucoup d'autonomie en restant ici [la ville où elle a migré]. Ça, c'est quelque chose que je n'échangerais pas, l'autonomie que j'ai prise, puis la sécurité aussi, la confiance en moi que ça m'a donnée, ça a des aspects positifs vivre ici. Pour tout ça, oui. S'il faut quitter des fois le chez-vous pour apprendre ça, je le referais. (Q-06-26)

Aller vivre dans une autre ville permet de se retrouver dans une situation d'un certain anonymat, anonymat qui permet d'être davantage soi-même. Pour certains jeunes que nous avons rencontrés, le milieu d'origine est en effet un lieu où tout le monde se connaît trop. Les petites histoires des uns et des autres deviennent rapidement de notoriété publique. L'individualité est ainsi difficile à affirmer, les pressions sociales rappelant rapidement à l'ordre quiconque de trop diffèrent. La migration, vers un milieu plus grand, plus urbain devient alors une solution relativement simple; elle ouvre la voie à une vie plus impersonnelle qui permet de devenir davantage qui l'on croit être. Cet extrait d'une entrevue avec une jeune Gaspésienne de 22 ans vivant maintenant à Montréal est à cet égard fort éloquent :

Q. Maintenant, quand tu t'es retrouvée dans cet anonymat-là [celui de la ville], quel effet ça t'a fait ?

R. Ça m'a permis d'être moi-même. Moi, comment je me sentais en Gaspésie, c'est que tout le monde sait qui je suis. On dirait que je vais me limiter à ce qu'ils savent déjà que je suis. On dirait que ça me faisait peur que les gens disent : « Mon Dieu ! Elle a bien changé, elle a viré de bord, elle ! » On dirait que j'arrêtais de m'épanouir. J'étais gênée d'apporter quelque chose de plus à ma personnalité. Rendue en ville, ça, ça m'a permis d'être plus moi-même et de montrer qui je suis, où je suis rendue, à des nouvelles personnes. (AM-05-13)

La vie urbaine attire parce qu'elle permet d'exprimer davantage sa propre individualité. Il y a ainsi dans le phénomène migratoire une composante importante d'expérimentation. Quitter son milieu rural d'origine, c'est se retrouver ailleurs où l'on peut faire l'expérience d'un nouveau mode de vie. Un nouveau mode de vie dans un premier temps plus adulte, mais aussi un nouveau mode de vie différent de celui que

l'on retrouve dans son milieu d'origine. En fait, plusieurs jeunes désirent quitter le village où ils vivent pour aller expérimenter la vie urbaine. Cette vie urbaine n'est pas toujours celle des grandes villes, telles Montréal, Québec ou Hull. Loin s'en faut. C'est aussi parfois, à tout le moins dans un premier temps, la vie plus urbaine que réserve la capitale régionale. Mais quelle que soit la ville où l'on migre, on y recherche une manière de vivre différente. Comme le dit une jeune femme de l'Abitibi-Témiscamingue, « C'était un nouveau rythme de vie que je voulais essayer voir si j'aimerais ça vivre à ce rythme, un rythme de Montréal » (AT-03-22). Il y a de plus en ville un ensemble d'activités qui ne se retrouvent pas dans le milieu rural d'où l'on vient. La ville, c'est le lieu où l'on retrouve plus d'activités culturelles ou sportives. Il y a là des théâtres, des cinémas, des restaurants, des centres sportifs. Il existe donc en ville une vie de « loisir » intense et diversifiée que plusieurs jeunes recherchent et qui motive leur migration.

Il y a également chez certains jeunes, dans le processus migratoire, une motivation de relancer sa vie sur de nouvelles bases. C'est ainsi que, parfois, la migration devient l'occasion de fuir des problèmes de drogues, ou des relations familiales tendues. Ici, au centre de la migration est inscrite une volonté forte de changement, de changement de vie. La vie que l'on mène dans son milieu rural ne nous plaît plus, alors on le quitte pour essayer autre chose. On espère ainsi que sa vie sera meilleure.

Dans cette optique, la migration devient un moment de passage qui permet de faire un retour sur soi. On peut presque voir dans la migration un processus initiatique qui révèle le jeune à lui-même. Écoutons cette jeune femme de 17 ans originaire des Laurentides :

Q. Depuis que tu es arrivée à Montréal, qu'est-ce que tu as découvert ?

R. Qu'est-ce que j'ai découvert ? J'ai découvert que moi, je pensais d'arriver ici et que ça changerait totalement ma vie. Ça a changé. Quand je m'ennuyais chez moi, c'est pas parce que, dans le fond, c'était plate, c'est parce que, dans le fond, c'est moi qui ne faisais rien pour faire quelque chose aussi. Qu'est-ce que j'ai appris ici, c'est que je pourrais rester chez nous. Si j'avais voulu faire plus d'affaires là-bas, j'aurais peut-être réussi à me faire une vie. J'ai peut-être voulu trop me couper de là-bas. Et je suis rendue ici. Quand je suis arrivée ici, à un moment donné, je ne sortais plus beaucoup. Je restais dans mon coin et je ne faisais pas grand-chose. Sauf que je me suis aperçue que je refaisais la même affaire. Dans le fond, c'était moi qui avais le problème, de ne pas sortir ou de ne pas faire des activités. (AM-23-64)

En définitive, on comprend bien que si, à un premier niveau, la migration est expliquée, légitimée, par une certaine obligation de quitter le milieu d'origine pour poursuivre ses études, pour trouver du travail ou encore pour suivre celui ou celle qu'on aime, elle est sans doute surtout une occasion toute trouvée pour faire ses premiers pas dans une vie adulte autonome. Dans des milieux ruraux, surtout ceux de plus petite taille, il semble que les jeunes aient de la difficulté à affirmer leur individualité propre. Le départ pour les études, le travail ou les amours, socialement accepté voire valorisé, est alors un prétexte pour sortir du milieu d'origine et aller expérimenter dans un univers plus anonyme une vie adulte, une vie parfois plus urbaine, à laquelle on aspire. Dans cette optique, la migration des jeunes ne doit pas être vue d'abord comme un rejet de son milieu d'origine, mais comme un passage privilégié vers une vie adulte qui commence.

3. LE RETOUR DANS LE MILIEU D'ORIGINE

Partir du milieu rural où l'on a vécu une bonne partie de son enfance ne veut donc pas dire pour une grande proportion des jeunes que nous avons rencontrés que ce départ est définitif. Plusieurs, nous allons le voir, reviennent soit au village de leur enfance, soit dans leur région d'origine. Différents cas de figure peuvent ici être mis en lumière. Il y a d'abord toute une série de ce que nous pourrions appeler des demi-départs, c'est-à-dire des cas de jeunes qui reviennent fréquemment à leur lieu d'origine et qui en repartent. Ensuite, il y a les jeunes qui reviennent une fois leurs études terminées et ceux qui reviennent ou envisagent revenir un peu plus tard, d'une façon cependant beaucoup plus définitive. Enfin, il y a ceux qui ont décidé de faire leur vie ailleurs et de ne pas revenir, du moins pas pour l'instant.

3.1. Les demi-départs

Plusieurs des jeunes que nous avons rencontrés ont des parcours migratoires qui font en sorte qu'ils reviennent plus ou moins fréquemment et pour des périodes plus ou moins longues au domicile familial. Il y a d'abord ceux, particulièrement les plus jeunes, pour qui le départ de la maison familiale n'est en quelque sorte qu'un faux départ. Ces jeunes partent, souvent pour les études, mais restent fondamentalement et régulièrement en lien avec leur milieu d'origine. Ces retours reposent pour une part sur une certaine forme d'ennui. L'intégration à la ville et l'expérimentation de la vie autonome sont difficiles. Il y a, par

exemple, le cas de cette jeune femme originaire de Charlevoix partie aux études qui revient presque toutes les fins de semaine chez ses parents et qui nous explique :

Ça, ça a duré au moins deux ans où je descendais toutes les fins de semaine chez nous. Je ne restais pas ici à Québec. Non, non. Il n'était pas question que je reste ici. Je m'en allais, je ne savais pas quoi faire et puis je n'avais rien à faire de toute façon. (Q-6-26)

Ce retour à chaque fin de semaine lui permet de « retrouver un peu ses racines ». Elle voit sa famille et des amis qui sont restés au milieu d'origine, ce qui lui permet de combattre la solitude qu'elle vit difficilement à Québec.

Dans d'autres cas, le retour à la maison familiale découle « d'échecs » vécus dans le milieu de migration. Souvent, il s'agit de ruptures amoureuses qui amènent le jeune à revenir au milieu d'origine.

Un moment donné, moi et mon chum, on s'est laissés. Je suis tombée toute seule en appartement. J'avais un bail d'un an. Ça n'a pas marché. Il a fallu que je casse le bail et que je paie trois mois et que je retourne chez ma mère. Finalement, c'est une histoire où c'est maman qui a payé pour ça. (AC-06-63)

Il y a donc pour certains jeunes dans le passage à la vie adulte des situations et des expériences qui ne sont pas faciles à vivre. Il faut apprivoiser la vie urbaine avec son rythme effréné et ses rapports sociaux plus froids, plus distants et apprendre à faire face aux aléas de la vie adulte. Dès lors, le milieu d'origine et la famille deviennent autant de filets de sécurité. Ce sont des endroits où l'on peut en quelque sorte se réfugier et qui aident à passer à travers les moments difficiles que l'expérimentation de la vie adulte amène. Le retour dans son milieu d'origine permet de se reposer et de se ressourcer.

[...] Ça faisait du bien. Comme quand on disait, je m'en vais au Témis [Témiscamingue], pour telle raison, on allait se ressourcer. Tu sais, on venait puiser un peu ce qui nous permettait d'être bien, d'être stable. Tu sais, c'est notre point fixe, le Témis, puis Montréal, ça bougeait. C'était là que ça se passait. C'est là qu'on allait à l'école. Puis quand on voulait être calme et se ressourcer comme je disais tantôt, on venait au Témis passer une fin de semaine. Après ça, on était tanné, ça ne bougeait pas assez, [ça] fait qu'on repartait. (AT-03-22)

Enfin d'autres jeunes vont revenir dans leur milieu rural d'origine à tous les étés, plus souvent qu'autrement pour travailler. Il est en effet plus facile selon certains jeunes de se trouver de l'emploi dans la ville ou le village d'où ils viennent, ou encore dans la région. Il semble que

cette plus grande facilité de se trouver un emploi d'été dans son milieu d'origine repose à la fois sur un réseau de contacts déjà établi et sur l'expertise que les jeunes vont chercher dans le cadre de leurs études. On verra d'ailleurs plus loin que ces deux phénomènes contribuent pour certains jeunes à leur retour plus permanent dans leur région d'origine après leurs études.

Cependant, ces retours, bien qu'ils permettent dans certains cas, nous l'avons vu, un certain ressourcement, ne sont pas toujours faciles. D'une part, revenir partager le quotidien avec ses parents n'est pas toujours simple et, d'autre part, les amis d'enfance sont parfois partis ou ont leur propre vie dans laquelle on ne se reconnaît plus.

C'était le fun, j'étais bien, j'étais contente de les retrouver, mais là je commençais à trouver ça difficile de revivre avec mes parents quand ça fait deux ans, un an et demi. [...] Je n'ai plus d'amis en Gaspésie, je me suis éloignée petit à petit, je ne les vois presque plus.

Q. Tu te sens coupée de la Gaspésie, tu es là en vacances ?

R. Oui. C'est comme des vacances et ça commence à être long.
(AM-05-13)

Ce que nous appelons ici des demi-départs peuvent être analysés comme un processus graduel par lequel le jeune acquiert son autonomie d'adulte et qui lui permet de se forger sa propre identité. Plus cette autonomie est forte et plus cette identité est claire, plus il devient difficile pour le jeune de revenir vivre dans la maison familiale avec ses parents. Ainsi, encore une fois, la migration peut être vue, plus particulièrement pour les jeunes ruraux, comme un transit entre l'adolescence et la vie adulte. Ce n'est d'ailleurs, nous semble-t-il, que lorsque le jeune est devenu ou en passe de devenir adulte qu'il peut envisager plus fermement un retour à plus long terme dans son milieu d'origine.

3.2. Les retours longs

Ainsi, si les premières migrations peuvent être analysées comme des stratégies socialement acceptées pour sortir de la période de l'adolescence, le retour dans le milieu d'origine d'une façon un peu plus permanente peut être vu comme un marqueur pour certains jeunes de l'entrée dans la vie adulte. On verra en effet que plusieurs jeunes reviennent ou souhaitent revenir dans leur milieu d'origine au moment de se trouver un emploi régulier ou au moment de fonder une famille, deux seuils importants, rappelons-nous, de la vie adulte (Galland, 1997).

Voyons d'abord la question de l'emploi. Pour certains jeunes, revenir dans son milieu d'origine peut être envisagé comme une bonne stratégie pour commencer sa carrière. L'expertise développée durant les études étant rare dans son milieu d'origine, on croit plus facile de s'y trouver un premier emploi.

Ça fait un peu partie de mes projets. Commencer ma carrière en Gaspésie, acquérir de l'expérience. J'ai l'impression que ça va peut-être être plus facile là-bas. Je sais pas pourquoi. Pas qu'il y a des ouvertures nécessairement, mais que, vu que j'ai une bonne formation, je vais avoir une bonne formation, peut-être qu'ils me prendraient en considération. Sinon, une carrière à Montréal, ça m'intéresse. (AM-05-13)

Par ailleurs, plusieurs jeunes envisageraient revenir dans leur milieu d'origine s'ils étaient en mesure de trouver un emploi intéressant à des conditions qui les satisfassent. C'est ce que nous explique ce jeune originaire du Bas-Saint-Laurent :

C'est sûr que, comme je disais, avoir des conditions de travail et une condition salariale tout simplement qui pourraient se rapprocher de qu'est-ce que je peux obtenir ici, je pense que je me réadapterais très facilement au rythme de vie qui se fait là-bas. (AR-05-46)

On pourrait croire cependant que cette condition de se trouver un bon emploi est plus un frein qu'un incitatif au retour en région. Il existe en effet un discours fort présent dans plusieurs régions du Québec et dans plusieurs milieux ruraux selon lequel l'emploi se fait rare et qu'il est donc plus facile pour un jeune de se trouver de l'emploi dans un milieu urbain. Pourtant, certains jeunes que nous avons rencontrés ont, sur la base de leur propre expérience, une opinion contraire. Ils nous disent qu'il est plus facile de se trouver un emploi dans son milieu d'origine : on y est connu et l'expertise acquise à travers ses études est recherchée. Une jeune femme originaire de l'Abitibi-Témiscamingue en témoigne :

[...] Moi, je ne sais pas mais on se retrouve avec des opportunités de travail pas mal plus intéressantes quand on revient. En tout cas de ceux que je connais autour. Soit que c'est plus facile de les trouver ou parce qu'on a déjà des contacts de faits par rapport aux connaissances qu'on avait avant puis on dit : «J'ai étudié dans tel domaine, as-tu du travail pour moi?» Puis le réseau fait que c'est plus facile de se trouver un travail que d'être à Montréal puis être connu de tous, mettons. Mais la plupart se sont trouvés de meilleures conditions de travail ici. (AT-03-22)

Ainsi, le réseau de connaissances que le jeune possède dans son milieu d'origine facilite son insertion professionnelle. C'est là un avantage, pour certains, d'un milieu social plus petit où existent des rapports sociaux plus de proximité. Ce réseau est, bien entendu, celui que le jeune avait construit avant de partir ou qu'il a développé pendant l'été en revenant travailler, mais c'est aussi celui de ses parents et amis.

Je me disais : « Bon, je m'en retourne à Chapais, je n'ai pratiquement pas le choix, il n'y a pas plus d'ouvrage ici. Je vais réessayer à Chapais où je suis né, plus de contacts, plus d'amis, plus de parenté ». (AT-06-67)

Si l'emploi est un facteur important pour envisager un retour dans sa région d'origine, la famille en est un autre, et ce, sous deux aspects. D'abord, certains jeunes reviennent ou envisagent de revenir dans leur région d'origine afin simplement d'être plus proches de leurs parents, de leurs frères et de leurs sœurs. Mais l'aspect qui revient le plus fréquemment est que plusieurs jeunes estiment que leur milieu d'origine est un environnement plus intéressant pour fonder et élever leur propre famille.

Bien moi, mettons, faire une petite famille, j'aimerais mieux l'élever à Yamaska [lieu d'origine], puis peut-être plus tard aller rester à Sorel. Yamaska, c'est plus tranquille. Tu peux pas laisser jouer tes enfants dans la rue, à Sorel, c'est plus inquiétant. [...] Mais pour l'instant, Yamaska c'est parfait. Sorel... tu regardes cela, il y a cela [de distance] entre les maisons. Y a vraiment pas large entre les maisons. Moi, je ne serais pas capable. Ma cour, c'est important. Même si je n'y vais jamais... Je veux dire que l'espace vital dans le fond. (TR-01-04)

Bien que peu de jeunes ne nous l'aient dit explicitement, on peut penser que la proximité de la famille et la volonté de fonder sa famille dans son milieu d'origine ne sont pas étrangers l'un à l'autre. En effet, lorsqu'on décide d'avoir des enfants, il peut être avantageux d'être proche de ses propres parents ; ils peuvent fournir une aide appréciée aux jeunes parents et être des grands-parents présents auprès des petits-enfants.

La qualité de l'environnement et la qualité de vie que l'on retrouve dans le milieu d'origine sont aussi des facteurs favorisant un retour à plus long terme. Ce sont des milieux moins stressants et moins impersonnels que celui de la grande ville. C'est ce que nous raconte cette jeune femme originaire du Lac-Saint-Jean :

À chaque fois que je parle avec mon chum, je lui dis : « J'aimerais ça retourner à Hébertville. J'aimerais que l'on retourne d'où on vient » [...] Quand je suis partie à Port-Cartier, je m'ennuyais

d'Hébertville. Pourtant, ce n'est pas un super gros village, mais pour moi, il a de l'importance. Je suis plus habituée de vivre là et je connais le monde, je connais où sont les affaires. Ce n'est pas stressant. Tu vas quelque part, tu es sûr de connaître quelqu'un. Les visages ne sont pas inconnus. En ce moment, je ne reste pas loin, je reste à Roberval. Mais c'est de l'inconnu aussi. Tu connais personne et je trouve ça plate. (AC-06-63)

On voit bien à l'analyse que le retour dans sa région d'origine est grandement conditionné par l'existence des réseaux sociaux ; ceux-ci peuvent faciliter la recherche d'emploi et être d'une aide précieuse lorsqu'on a de jeunes enfants. Aussi, bien que la ville et sa vie trépidante attirent plusieurs jeunes lors du passage de l'adolescence à la jeunesse, l'entrée dans la vie adulte peut être marquée par un retour dans le lieu d'origine. C'est alors la qualité de la vie que l'on peut y retrouver qui devient importante. L'environnement naturel y est plus sain et les rapports sociaux moins impersonnels, rendant la vie plus agréable.

3.3. Les départs quasi définitifs

Tous les jeunes ne veulent pas, tant s'en faut, revenir s'établir dans leur milieu d'origine. Une fois partis, plusieurs considèrent que leur vie se fait désormais ailleurs :

Je ne me verrais pas retourner là-bas, j'ai l'impression que c'est ici que je vis, que je suis. (AH-05-44).

[...] je ne pense pas faire ma vie aux Îles [Îles-de-la-Madeleine]. Maintenant que j'ai agrandi mon champ de vision, pour moi, les Îles, c'est du passé. Moi en tout cas, c'est comme ça que je vois ça. Je ne peux pas prévoir [...] l'avenir, mais... (AR-06-66)

En fait, c'est souvent le peu d'occasions qu'offre le milieu d'origine qui fait en sorte que les jeunes n'envisagent pas d'y revenir faire leur vie. C'est, bien entendu, d'abord le manque d'emploi, mais c'est aussi d'une façon générale le peu d'activités sociales et culturelles qui empêche certains jeunes d'envisager leur retour dans leur région d'origine. En fait, la volonté de poursuivre sa vie ailleurs ne relève pas tant d'un rejet profond par le jeune de son milieu d'origine que d'un manque d'éléments attractifs dans ce milieu. Une jeune femme originaire de Charlevoix explique :

[...] Maintenant, avec le recul puis avec ce que j'ai, je ne retournerais pas chez nous. Et de un, pour des raisons de travail, parce que dans ce que j'ai étudié, chez nous, c'est difficile. Il n'y a pas

beaucoup d'emploi et il n'y a pas beaucoup de débouchés dans le domaine. [...] Dans Charlevoix, on vit beaucoup ce problème-là au niveau des jeunes, parce qu'il n'y a rien. Oui, c'est beau, mais l'endroit en tant que tel ne t'offre pas la possibilité de rester là, et de dire : «Oui, c'est ici que je suis née et c'est ici que je veux continuer à vivre.» On n'a pas rien pour nous stimuler à rester chez nous non plus. Donc, on se retrouve ici [Québec]. (Q-06-26)

Il nous semble que l'âge est une dimension importante pour comprendre la décision d'un certain nombre de jeunes de ne pas revenir dans leur région d'origine. En effet, plus on est jeune, plus l'argumentaire développé repose sur les désavantages du lieu d'origine. En fait, on ne veut pas revenir parce qu'on a «besoin» d'être ailleurs. Les plus âgés, au contraire, expliquent leur choix par le fait que leur vie est déjà bien établie dans leur nouveau lieu de résidence. Il devient dès lors plus difficile de revenir. Entre les deux, il y a dans certaines régions du Québec un groupe de jeunes dans la vingtaine qui se sentent seuls dans leur milieu d'origine, tous les jeunes de leur âge étant partis. Pour eux aussi, le retour est difficilement envisageable.

Après cela, qu'est-ce qu'on n'aime pas, qu'est-ce que je n'aime pas?... Premièrement, on se disait ça, encore, moi puis Jean, il n'y a plus vraiment de personnes de notre âge. Quand on sort, dans les bars, c'est sûr qu'ils sont plus jeunes que nous autres – ils sont comme en secondaire V puis ils ne devraient pas être dans les bars, ils n'ont pas l'âge – ou bien c'est soit qu'ils ont 30-35 ans, avec toute la petite famille. Nous autres, on est entre les deux, puis il ne se passe plus rien comme pour nous autres. (Q-10-41)

En somme, on constate que la majorité des jeunes migrants que nous avons rencontrés n'ont pas d'objections viscérales à revenir dans leur région d'origine. Plusieurs reviennent, au début de leur histoire de migration, pour des périodes plus ou moins longues ; d'autres vers la fin de leur histoire de migration reviennent d'une façon plus définitive. Même ceux nous ayant affirmé ne pas vouloir revenir laissent souvent entendre que, plus tard, plus âgés, ils pourraient éventuellement revenir.

CONCLUSION : LES JEUNES RURAUX ET LEUR RÉGION D'ORIGINE

Le rapport que les jeunes ruraux entretiennent avec leur milieu d'origine, nous venons de le voir, est ambigu. Au départ, le milieu rural d'origine, c'est l'endroit que l'on veut quitter. C'est un endroit trop calme où il ne se passe jamais rien. Les activités sociales et culturelles,

les bons restaurants, c'est en ville, dans la grande ville, qu'ils se retrouvent. C'est aussi un lieu de trop grande proximité : chacun sait tout ce que l'autre fait. L'individualité en construction du jeune est difficile à exprimer. Cependant, le milieu d'origine possède aussi plusieurs atouts. Le premier est sans doute la richesse des réseaux sociaux qui y existent. Les parents, les amis et les connaissances sont autant de personnes sur lesquelles les jeunes peuvent prendre appui. Tous ces gens sont des aides précieuses – surtout la famille – dans les premiers temps du parcours migratoire des jeunes, lors de leur insertion professionnelle ou lors de la création de leur propre famille. Le milieu rural, pour plusieurs des jeunes que nous avons rencontrés, est aussi un endroit où la qualité de vie est élevée. C'est un endroit de tranquillité et de paix, proche de la nature. C'est l'endroit, souvent, où l'on voudrait élever ses enfants. Il existe donc en quelque sorte un rapport amour-haine entre les jeunes et la petite ville ou le village où ils vivaient à 15 ans.

Le rapport que les jeunes entretiennent avec leur milieu rural d'origine est grandement relié à leur âge et au moment où commence leur parcours migratoire. Quand ils sont plus jeunes, le milieu rural est perçu plutôt négativement – le rural, c'est pas la ville! – et c'est pourquoi on veut le quitter. Cela aidera à devenir adulte. Cependant, une fois cette période d'expérimentation faite, une fois devenu adulte ou presque adulte, on redécouvre les attraits de ce milieu et l'on peut plus facilement envisager ou même réaliser un retour dans son milieu d'origine. Bien entendu, tous ne reviendront pas, tous ne trouveront pas leur compte en milieu rural, voire en milieu régional, mais un certain nombre de jeunes ruraux ayant migré sont prêts à considérer un retour.

Avec la paire de lunettes de l'exode, le départ des jeunes des régions rurales est un phénomène à première vue inquiétant. En effet, les campagnes se vident, la population vieillit. À terme, c'est la fermeture des villages qui pointe à l'horizon. Cependant, si l'on comprend ce phénomène plutôt comme une stratégie développée par les jeunes pour faire leur premier pas dans une jeunesse qui les emmène vers la vie adulte, le départ des jeunes devient moins inquiétant. Analyser ce phénomène sous l'angle de la migration permet d'envisager plus sereinement le départ des jeunes et le retour éventuel de certains d'entre eux. Dans cette perspective, les milieux régionaux auraient donc tout avantage à changer leur fusil d'épaule et à travailler bien plus à faire revenir les jeunes – adultes – qu'à les empêcher de partir. Cela pourrait se faire, d'une part, en rendant le milieu rural ou régional plus attrayant, notamment au chapitre de l'emploi, mais aussi, d'autre part, en faisant

une place plus grande aux jeunes et à leurs idées. Eux aussi, souvent veulent participer à la vie collective de leur milieu, participer à sa prise en charge.

BIBLIOGRAPHIE

- CAMIRÉ, L., J. ROY et H. OUELLET (1994). *Le phénomène d'exode dans le Bas-St-Laurent, étude de cas : territoire des MRC Matane et Témiscouata*, Sainte-Foy, Université Laval, Centre de recherche sur les services communautaires, 111 p.
- CÔTÉ, S. (1997) «Migrer : un choix ou une nécessité. Une enquête à l'échelle d'une région », dans GAUTHIER, Madeleine (dir.), *Pourquoi partir? La migration des jeunes d'hier et d'aujourd'hui*, Sainte-Foy, IQRC/Presses de l'Université Laval, p. 63-85.
- EIZNER, N. (1987). «Les modes de vie des jeunes ruraux », *Futuribles*, n° 109, avril, p. 51-65.
- GALLAND, O. (1997). *L'entrée des jeunes dans la vie adulte*, Paris, La Documentation française, 75 p. (Problèmes politiques et sociaux, n° 794).
- GALLAND, O. et Y. LAMBERT (1993). *Les jeunes ruraux*, Paris, L'Harmattan, 253 p.
- GAUTHIER, M. (1997) «La migration et le passage à la vie adulte des jeunes d'aujourd'hui », dans GAUTHIER, Madeleine (dir.), *Pourquoi partir? La migration des jeunes d'hier et d'aujourd'hui*, Sainte-Foy, IQRC/Presses de l'Université Laval, p. 105-130.
- GAUTHIER, M. et J. BUJOLD (1995). *Les jeunes et le départ des régions : revue des travaux*, Sainte Foy, INRS-Culture et société, 70 p.
- PERRON, N. (1997) «Les migrations depuis le XIX^e siècle au Québec », dans GAUTHIER, Madeleine (dir.), *Pourquoi partir? La migration des jeunes d'hier et d'aujourd'hui*, Sainte-Foy, IQRC/Presses de l'Université Laval, p. 24-48.
- ROY, J. (1992). «L'exode des jeunes du milieu rural : en quête d'un emploi ou d'un genre de vie », *Recherches sociographiques*, vol. 33, n° 3, p. 429-444.
- THIBAUT, N., E. LÉTOURNEAU et H. GAUTHIER (2000). «Nouvelles perspectives démographiques régionales 1996-2041 : concentration dans les régions métropolitaines et vieillissement accentué », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 4, n° 2, février, p. 1-6.

DEUXIÈME
PARTIE

Gouvernance
et services
publics

4

Attractivité du territoire, services publics et développement

Mario Carrier

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Bruno Jean

Université du Québec à Rimouski

Patrice LeBlanc

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

La question de l'accessibilité aux services publics ou services au public dans les petites localités rurales se pose avec de plus en plus d'acuité dans les territoires à faible ou très faible densité de population. Au Québec, l'organisme Solidarité rurale du Québec a publié plusieurs documents sur ce sujet dans lesquels ses représentants réclament de meilleurs services pour les populations de ces territoires et protestent contre les mesures de rationalisation gouvernementale qui ont pour effet d'amputer les localités de services de proximité, tels l'école primaire, le bureau de poste, les services de santé.

Les différents acteurs en cause, qu'ils soient citoyens, élus, gestionnaires, spécialistes à travers leurs institutions, associations, organismes publics, ordre de gouvernement, débattent souvent âprement de la pertinence du maintien de ces services. Le débat se fait, pourrait-on dire, autour de trois questions.

- Peut-on établir un lien entre la présence de services de proximité sur le territoire même de ces municipalités et le développement de celles-ci ?

- Quels sont les services de proximité qui sont indispensables au développement ?
- Comment doit se faire l'organisation de ces services ?

C'est en tentant d'apporter des éléments de réponse à ces trois questions que nous structurerons notre exposé, présenté sous forme d'essai. Il résulte d'une revue des écrits spécialisés sur le sujet, de différentes études réalisées ou supervisées par les auteurs et d'observations recueillies au Québec au cours des sept dernières années ainsi que lors de deux missions de recherche effectuées en France, en 1997 et 1998, par Mario Carrier et Bruno Jean.

1. ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE ET SERVICES DE PROXIMITÉ

Une façon de répondre à la première question est de la situer dans une perspective de développement local et de pérennité de ces milieux. Il s'agit alors de se demander à quels services la population doit avoir accès, dans une certaine proximité géographique, pour que sa localité amène de nouveaux flux de population et suscite le maintien ou l'émergence de nouvelles activités sur son territoire. Il faut reconnaître ici l'effet « moteur » des services dans le développement ou, en d'autres termes, un effet de stimulation sur le développement. Ainsi, la proximité des services, qu'ils soient de propriété publique ou privée ou collective, va contribuer au développement économique non seulement en créant des emplois, mais aussi en influençant la localisation des entreprises. De plus, ces services vont assurer une qualité de vie aux personnes. Les services de proximité auront une fonction d'accueil à la fois pour les personnes qui auront décidé de demeurer dans leur village et pour les visiteurs, les touristes, les entreprises, etc. Les personnes ayant pour rôle d'offrir les différents services sont souvent les premières avec qui les nouveaux habitants ou les personnes de l'extérieur qui sont de passage dans la localité entreront en contact. C'est à ce titre que les services de proximité peuvent remplir une fonction d'accueil et d'intégration dans la communauté. En somme, parce que l'offre locale de services modifie l'attractivité du territoire, elle doit nécessairement s'inscrire dans une stratégie de développement.

Sur un plan plus théorique, nous reprendrons ici une argumentation développée par Anne Le Roy (1997) qui a fait porter sa thèse de doctorat sur la question de la place des activités de service dans les économies rurales. Selon l'auteure, il est erroné de considérer les activités de services comme des activités subordonnées. Il s'agit plutôt

d'activités intégrantes dans nos économies, par le biais des relations qu'elles génèrent, qualifiées par elle de relations de service. Il n'y a pas, selon son raisonnement, d'activités dominantes ou subordonnées, mais des complémentarités qui fondent le fonctionnement des économies territorialisées, ces économies étant liées à leur espace géographique d'accueil. Vus dans une perspective systémique, les services mettent en relief les interdépendances entre les relations économiques et sociales et cela est d'autant plus vrai, pense-t-elle, dans le cadre du fonctionnement de nos économies de plus en plus immatérielles. Pour qu'il y ait développement alors, il faut qu'il y ait cohérence économique et sociale sur l'ensemble des territoires et cette cohérence provient des relations de service qui relient les différents types d'activités économiques – primaires, secondaires, tertiaires – et les acteurs du développement.

Les services de proximité, comme nous y avons fait allusion au début, concernent tout autant les services publics, c'est-à-dire ceux qui sont dispensés le plus souvent par les pouvoirs publics, que les services au public qui, eux, peuvent être offerts aussi bien par le secteur privé, le secteur associatif ou l'État. Prenons quelques exemples pour éclaircir cette nuance entre la notion de services publics et de services au public. Les services publics sont les services qui sont reconnus par l'État comme étant généralement indispensables à la condition de citoyen. Les services d'éducation pour le primaire et le secondaire, les services de santé, les services postaux en sont de bons exemples. Habituellement, ces services sont offerts par l'État, ce qui n'empêche pas parallèlement le secteur privé ou associatif de s'y immiscer. Par exemple, nous avons dans notre système d'éducation des écoles privées ou dans notre système de santé des cliniques de soins de santé privées. Il existe, par ailleurs, des coopératives de services, par exemple, dans le domaine de la santé. Bien sûr, les services publics dont il vient d'être question s'adressent nécessairement au public, c'est-à-dire à la population en général. Toutefois, en matière de services dits de « proximité », il existe une autre catégorie de services où l'État n'est pas ou est de moins en moins systématiquement présent. Pensons, par exemple, aux services de transport en commun, ou à d'autres services de consommation courante tels que le poste d'essence, le dépanneur, la pharmacie, etc. Ce type de services est généralement assumé par le secteur privé. Il s'agit pourtant de services de proximité, mais parce qu'ils ne sont pas de propriété publique, nous les appellerons « les services au public ».

En ce qui a trait à la notion de services de proximité, il faut dire que la proximité d'un service ne se définit pas uniquement par la présence physique du service dans la localité, mais aussi par l'accessibilité au service à une distance jugée raisonnable et efficace par les

résidants et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de ces services. Devant la variété des espaces ruraux, il n'y a pas qu'une forme possible d'organisation des services de proximité. Cette variété existe aussi dans les territoires où se trouvent des petites communautés dévitalisées. Enfin, il est important d'avoir une perspective de moyen et de long terme lorsque nous voulons planifier l'offre locale de services ; cette offre doit se raisonner en fonction des projets, des populations, bref, des besoins actuels, mais aussi futurs, que l'on peut imaginer.

2. QUELS SERVICES DE PROXIMITÉ SONT INDISPENSABLES ?

Une fois ces considérations prises en compte, il faut répondre plus directement et concrètement à la question de savoir quels sont les services de proximité que nous devons absolument conserver dans les petites communautés rurales. Il va sans dire, après les considérations présentées jusqu'ici, que le mot « absolument » prendra une signification relative au milieu où une réponse devra être apportée à cette question. En dernière analyse, la réponse à cette question dépendra d'au moins deux facteurs, soit l'accessibilité actuelle des services de proximité et la volonté des acteurs ayant un pouvoir sur l'offre des services, à commencer par les résidants de ces communautés.

Il est important de s'attarder à l'explication de ces facteurs. En premier lieu, nous examinerons la question de l'accessibilité actuelle des services. Prenons l'exemple des services de santé. Si une localité ne possède sur son territoire aucun service de santé comme la présence d'un médecin, d'une infirmière, d'une pharmacie, mais qu'à trois ou cinq kilomètres, dans la ville ou le village voisins, nous retrouvons tous ces services, la présence de ces services dans la localité sera beaucoup moins impérieuse que si ces services n'étaient accessibles qu'à 20, 30 ou 40 kilomètres. La question de l'accessibilité ne règle pas tout. Il y a aussi celle de la volonté des acteurs concernés. Il peut arriver, bien souvent, que certains services de proximité soient absents dans la localité depuis plus ou moins de temps et que les résidants acceptent cette situation et ne désirent pas la changer, parce qu'elle les satisfait ; le contraire peut aussi se produire. Dans ce dernier cas, la volonté des acteurs concernés par une offre éventuelle de services peut être déterminante. Prenons, pour illustrer cette situation, l'exemple d'une communauté qui serait menacée d'une fermeture de son école primaire. Pour maintenir ce service de proximité, l'expérience a montré depuis longtemps que la volonté des acteurs locaux concernés par ce service,

élus locaux de la municipalité et de la commission scolaire, parents, enseignants et citoyens, était cruciale dans l'issue finale du débat engendré par cette situation. Dans certains cas, une école primaire peut fermer sans trop de protestations alors que, dans d'autres, la volonté des acteurs locaux de s'opposer à cette mesure résultera en un maintien de ce service éducatif.

Des études au Québec ont notamment mis en relief, au sujet des petites écoles primaires, combien cette volonté pouvait varier d'une commission scolaire à l'autre (Carrier et Beaulieu, 1995) ou même d'une région à l'autre (Tremblay, 1998). La nécessité qu'il y a, pour assurer le service de l'école primaire dans les villages à faible densité de population, d'adapter la gestion pédagogique par la mise en place de classes multiprogrammes et de développer des partenariats entre les populations locales ou leurs représentants et les commissions scolaires au sujet des infrastructures scolaires ou du programme éducatif pouvait très bien s'actualiser dans certains cas alors que, dans d'autres, cela se révélait beaucoup plus laborieux ou même impossible.

Toutefois, la question initiale demeure pertinente, car il faut, pour planifier l'offre locale de services à court, moyen et long terme, faire un inventaire des possibles. L'Organisation de la coopération et de développement économiques (Huillet, 1991) présente quatre catégories de services à considérer pour les milieux ruraux (tableau 4.1).

En France, dans les Points publics en milieu rural (Richez et Fargevielle, 1997), différentes prestations de services existent : travail et emploi, formation, prestations sociales, services publics marchands, aide aux entreprises, économie et fiscalité, agriculture, équipement et tourisme, permis de conduire, justice, environnement, aide aux collectivités. Il a

Tableau 4.1

Catégories de services à considérer pour les milieux ruraux

-
1. Les services répondant à des besoins physiques ou géographiques : télécommunications, transport, eau, électricité, voirie, poste, etc.
 2. Les services répondant à des nécessités sociales : services éducatifs et de formation, etc.
 3. Les services aux entreprises : services-conseils, services financiers, etc.
 4. Les services d'amélioration de la qualité de vie : services sociosanitaires, services à la petite enfance, aux personnes âgées, services de loisirs, services socioculturels tels que les bibliothèques, les activités de diffusion culturelle et artistique, les services commerciaux tels que l'épicerie, le poste d'essence, la pharmacie, etc.
-

Tableau 4.2

Services de proximité indispensables pour les petites collectivités au Québec

1. Les services répondant à des besoins physiques ou géographiques : téléphonie, eau, électricité, voirie, poste.
 2. Les services éducatifs pour le primaire.
 3. Les services sociosanitaires tels que la présence d'un médecin, d'une infirmière, les services à la petite enfance (ex. : garderie) et aux personnes âgées (ex. : résidence avec services).
-

été observé que 75 % des activités d'un Point public sont reliées aux questions sociales et à celles qui touchent l'emploi, la formation et l'insertion sociale.

Dans le contexte québécois, en ce qui concerne les petites collectivités et particulièrement les petites communautés dévitalisées, c'est-à-dire celles qui connaissent un déclin économique, social et démographique depuis plusieurs années, quels sont les services de proximité qui apparaissent indispensables, qu'il faut conserver ou obtenir au sein du territoire de la localité? Sur la base des écrits consultés et de notre connaissance du contexte géographique, social et économique de ces petites collectivités au Québec, il nous semble que les services de proximité présentés au tableau 4.2 sont indispensables.

Toutefois, dans une perspective de développement à long terme de ces communautés, il n'est pas certain que la présence de ces services dans la localité même, que ce soit de façon permanente, complète, partielle ou itinérante, soit suffisante pour assurer une attractivité à toutes les petites communautés, particulièrement celles qui connaissent une dévitalisation. D'autres services auraient très bien pu être ajoutés à cette liste : poste d'essence, dépanneur, pharmacie, transport, etc. Réciproquement, l'absence de certains de ces services dans les localités ne signifie pas nécessairement leur déclin éventuel. De façon générale, cela nous apparaît un minimum, mais une réponse plus complète à la question se trouve dans l'accessibilité des autres services de proximité pour les résidents des petites collectivités. Plus les autres services seront accessibles du point de vue des distances à parcourir, ou par le biais des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) par exemple, moins la présence physique du service sur le territoire de la localité deviendra impérieuse pour ces autres services. Il faut toutefois éviter de voir dans les NTIC une panacée au problème. Les services de proximité se définissent avant tout par un rapport personnalisé de la relation agent-usager.

Une enquête réalisée au Québec, en 1998, recoupe en bonne partie cet ordre d'importance donné aux services. Cette enquête¹, réalisée dans six localités rurales, révèle que l'école primaire et les services de santé demeurent les plus prisés selon les trois catégories de personnes consultées, soit les responsables de la localité (élus ou fonctionnaires), les citoyens faisant partie de la population active et les personnes âgées (tableau 4.3). Toutefois, les résultats révèlent également que les catégories « citoyens » et « personnes âgées » considèrent la présence d'une épicerie comme très importante, alors que les « personnes âgées » considèrent le service de taxi comme très important. Mais dans un cas, faute d'une clientèle suffisante, le service de taxi est disparu et il semble que les réseaux familiaux soient encore assez denses et opérationnels, ce qui fait en sorte que la grande majorité des personnes âgées trouvent souvent, dans leur entourage, des gens pour aller les conduire vers les services de santé qu'ils doivent consulter.

Ces derniers résultats montrent donc certaines différences dans les priorités des trois catégories de personnes interviewées. De façon générale, cette étude a permis de vérifier, comme nous venons de le démontrer, que l'importance accordée à la présence ou à l'accessibilité d'un service peut varier selon la catégorie de la population à laquelle on s'adresse. Si les usagers ruraux sont sensibles à l'accessibilité

Tableau 4.3

Ordre d'importance de six services de proximité selon une étude dans six localités rurales du Québec

	École primaire	Santé	Banque	Internet	Épicerie	Taxi
Responsables	++	++	(+)	+	+	-
Citoyens	++	+	(+)	(-)	++	+
Personnes âgées	(+)	++	(-)	(-)	++	++

Source : L'enquête réalisée pour le compte du gouvernement fédéral en 1998 s'est effectuée dans une trentaine de localités rurales du Canada dont six au Québec. Elle s'inscrit dans la programmation de recherche sur la Nouvelle économie rurale, coordonnée par la Fondation canadienne pour la restructuration rurale. Au Québec, l'enquête a été réalisée par les auteurs de ce texte. Les six localités rurales qui ont été visitées dans le cadre de cette enquête sont : Sainte-Françoise (467 hab.), Belleterre (395 hab.), Cap-à-l'Aigle (713 hab.), Armagh (1 604 hab.), Saint-Roch-de-Mékinac (298 hab.) et Saint-Damase (2 511 hab.).

1. Il s'agit d'une étude réalisée pour le Secrétariat rural d'Agriculture et agroalimentaire Canada par la Fondation canadienne pour la restructuration rurale. Cette fondation, vouée à la recherche et à l'intervention sur les questions rurales, a lancé une initiative, la « Nouvelle économie rurale », qui a réalisé la recherche et publié un rapport de recherche relatant cette enquête, rapport disponible sur Internet. Voir : <http://nre.concordia.ca>.

moyennant un déplacement raisonnable, les élus municipaux sont plus sensibles à la disponibilité sur place, car disponibilité signifie aussi une meilleure assise fiscale, un statut plus élevé de la municipalité et un avenir mieux assuré.

Les responsables municipaux consultés considèrent donc la question des services publics ou au public comme importante, ces services étant perçus par eux comme étant des éléments structurants pour leur municipalité. Enfin, il apparaît que les gens évaluent l'importance de la présence d'un service dans la localité même selon la fréquence de son utilisation et selon le temps requis pour y avoir accès s'il n'est pas situé dans la localité actuellement. En général, tout ce qui est à moins d'une heure de voiture est considéré comme un service facilement accessible pour les populations rurales consultées dans cette enquête.

Cette enquête visait à mesurer la satisfaction des résidents ruraux face aux services gouvernementaux dont on a pu mesurer la distance et le temps pour les atteindre ; de fait, il est apparu un bon écart entre les services des différents gouvernements (municipal, provincial et fédéral), ceux du fédéral étant les plus éloignés et ceux de la municipalité étant, par définition, sur place. Cette enquête ayant été menée dans d'autres communautés rurales un peu partout au Canada, on a pu constater que la situation québécoise est, toutes proportions gardées, fort enviable. Mais tout en nous intéressant aux services publics, nous avons pu prendre conscience d'une insatisfaction en certains endroits à l'égard de la carence des services commerciaux privés en alimentation (une bonne épicerie bien fournie). Quant aux services liés aux NTIC, il semble qu'ils se répandent très rapidement. La plupart des communautés ont eu des Centres d'accès communautaire à Internet (CACI) et il est loisible aux gens de s'abonner à des services Internet à la maison, ce que plusieurs font aisément. Pour les personnes à mobilité réduite, il y a généralement un « service de transport adapté » le plus souvent organisé sur la base des municipalités régionales de comté (MRC) par une corporation ou une association, avec l'aide de fonds publics. Ces personnes peuvent avoir recours à ce service pour des rendez-vous chez le médecin ou d'autres sorties du genre. Dans le fond, comme cela est attesté nous semble-t-il dans certaines recherches, le problème d'accès aux services dans les campagnes, c'est surtout un problème pour la population âgée qui n'est plus autonome (usage de l'automobile) ou pour certaines couches de jeunes qui peuvent déplorer l'absence d'équipements de loisirs.

Cette enquête sur le terrain, dans ces communautés rurales, pose une question d'interprétation des commentaires des ruraux ; pour bien comprendre la problématique de la disponibilité et de l'accès aux

services en milieu rural, on doit prendre en considération le regard que les ruraux portent sur cette question, et non évaluer la situation à l'aune d'une norme imaginée et validée en ville. Après tout, les populations rurales semblent accepter volontiers², en échange des aménités rurales aujourd'hui mieux reconnues, les quelques inconvénients liés à la faible disponibilité de certains services sociosanitaires ou d'éducation. Même pour des cas d'urgence (intervention de la police ou de l'ambulance), le temps de réponse nous est apparu parfois plus rapide à la campagne que dans certains quartiers urbains aux rues encombrées. Toutefois, il est des services qui ont, de l'avis de ces mêmes ruraux, un caractère de services essentiels³, non parce que leur accès est facile, mais parce qu'ils ont une valeur de symbole de la vitalité de la communauté ; dans le contexte québécois, on pense à l'école primaire du village (voir l'encart B) et, dans une certaine mesure, au bureau de poste.

3. L'ORGANISATION DES SERVICES DE PROXIMITÉ

Cela s'est manifesté au cours des dernières années et cela s'accroîtra probablement : les résidents en milieu rural exigeront de plus en plus de ces services dits de proximité. Non seulement ils réclameront ces services, mais ils voudront qu'ils soient de qualité comparable à ceux que l'on retrouve en milieu urbain. Si l'on accepte ces postulats, au moins deux questions majeures viennent à l'esprit. Comment cette demande croissante en services pourra être satisfaite dans un contexte où les contraintes de coûts et de financement sont de plus en plus fortes ? Quelle organisation faut-il envisager de ces services de proximité, dans une perspective non seulement de conservation de ce qui existe, mais aussi de développement de nouveaux services qui, parfois, pourra s'imposer ? Ces questions se posent avec encore plus d'acuité dans les petites communautés dévitalisées. Nous pensons surtout aux

2. Il faut dire qu'un tel constat semble aller à l'encontre du discours des élites rurales sur la question du maintien des services en milieu rural et nous avons d'ailleurs été frappés, lors de nos enquêtes, par cette attitude qui, en fait, révèle les capacités d'adaptation d'une population à une situation de manque chronique. Cette population en vient, à la longue, à considérer comme normal ce qui peut-être défini comme pathologique.

3. Certains pourraient aussi penser qu'il s'agit d'un droit, comme les autres droits humains. Lucie Pépin (2000) dans son mémoire de maîtrise en développement régional publié dans Les Cahiers du GRIDEQ sous le titre *Les services de proximité en milieu rural québécois* explore cette manière de voir la question des services en milieu rural. Cette publication, relatant aussi une enquête dans 22 petites collectivités rurales, méritait une place particulière ici (voir l'encart A), car ses observations corroborent les nôtres.

villages qui comptent quelques centaines d'habitants et qui sont éloignés de nombreux services de proximité que l'on retrouve dans les petites villes de service ; le Québec compte quelques centaines de ces villages.

Différentes réponses peuvent être apportées à ces questions. Pour l'instant, nous essaierons de déterminer comment il faut s'y prendre pour définir les besoins existants, quelles sont les formes appropriées pour l'organisation de ces services et quels sont les acteurs concernés par cette organisation éventuelle. Dans une démarche visant à conserver et à améliorer l'existence des services de proximité, la première étape consiste à cerner la demande locale en la matière ou, en d'autres termes, à identifier les besoins existants ; et à distinguer lesquels de ces besoins sont actuellement comblés et de quelle façon, et lesquels pourraient amener l'émergence de nouveaux services. Cette première étape devrait permettre de promouvoir les services existants, avec une approche préventive au regard de leur maintien. Avant de développer de nouveaux services, il est souhaitable de s'assurer que ce qui est déjà acquis subsistera, si tel est le vœu de la population.

Dans une deuxième étape, il s'agit d'examiner sous quelles formes juridiques il serait approprié d'organiser ces services. Ce faisant, on se trouve à répondre à la question des sources de financement. Est-ce que ce sont les pouvoirs publics, le secteur privé, le secteur associatif avec ses organismes à but non lucratif ou le secteur coopératif qui doivent combler les besoins ? Toutes ces formes d'organisation sont théoriquement possibles en matière de services de proximité. Dans certains cas, telle forme juridique sera préférable, dans tel autre cas, une autre forme apparaîtra plus pertinente.

Par-delà la forme juridique et les sources de financement souhaitables ou possibles pour tel ou tel service, il faudra se demander à quelle échelle géographique il est faisable d'organiser chacun de ces services, pour qu'ils offrent une accessibilité satisfaisante aux résidants. Est-ce à l'échelle de la localité, ou bien d'un secteur géographique de la MRC ou à l'échelle de la MRC ? Doit-on, dans certains cas, promouvoir un mode itinérant de la desserte des services ou l'utilisation des nouvelles technologies informatiques de communication pour remplacer la présence permanente et sur place du prestataire de service ? Doit-on mettre en place des points multiservices, à la façon des Points publics en milieu rural que nous retrouvons en France ?

Pour répondre à ces questions, il y a lieu, pensons-nous, de distinguer des niveaux de proximité lorsqu'on parle de services publics ou de services au public. Ainsi, les services que nous avons retenus précédemment comme étant des services indispensables au développement

de chaque localité et devant être présents dans la localité pourraient être qualifiés de services de très grande proximité. D'autres services à identifier pourraient exister à l'intérieur de plusieurs zones géographiques de la MRC et d'autres ne pourraient être offerts que dans la ville-pôle de la MRC, dans des points multiservices par exemple.

Enfin, quels sont les acteurs interpellés par l'organisation des services de proximité dans les petites communautés? Est-ce l'affaire des élus locaux, de la MRC, des ministères et organismes gouvernementaux sectoriels, du secteur privé, du secteur associatif? Qui doit identifier les besoins? Qui doit proposer des solutions pour la prestation des services? Tous les acteurs nommés ci-dessus ont potentiellement leur mot à dire et des actions à poser par rapport à ces solutions. Si l'intervention des pouvoirs publics est probablement indispensable pour certains services et pour une contribution à de nouvelles formes d'organisation de ces services, la tendance vise à favoriser et à renforcer l'implication des populations locales. L'idée d'une prise en charge locale accentuée à l'égard de cette problématique est de plus en plus reconnue. Les élus locaux et le mouvement associatif pourraient devoir y jouer un rôle important dans l'avenir. Cette implication des populations locales est d'ailleurs perçue comme une forme de garantie pour qu'il y ait correspondance entre les besoins réels et les prestations offertes.

La qualité des services, la participation des populations locales et le partenariat sont trois éléments fondamentaux à retenir si l'on veut définir le contexte favorable au maintien et au développement des services de proximité dans les petites collectivités dans le futur. Commençons par la question de la qualité des services. Nous l'avons souligné précédemment, les ruraux voudront non seulement plus de services de proximité dans l'avenir, mais aussi des services de qualité comparable à ceux que l'on retrouve en milieu urbain. Les populations locales n'accepteront pas de services rudimentaires. Choix et qualité, efficacité, équité et productivité sont des maîtres-mots qui s'ajouteront à ceux de disponibilité ou d'accessibilité lorsque viendra le temps d'évaluer les services de proximité présents ou futurs. Les petites communautés dévitalisées devront peut-être prendre ces tendances encore plus au sérieux que les autres localités rurales, étant donné leur plus grande difficulté à attirer de nouveaux flux de population, laquelle est reliée notamment à leur plus grand éloignement des villes. Il faudra donc faire preuve de créativité et d'innovation pour maintenir les services existants et en développer de nouveaux dans ces milieux faiblement peuplés.

Une autre condition indispensable paraît être la réappropriation de cette démarche par les habitants des communautés. Non seulement parle-t-on de l'engagement des collectivités dans la conception et le démarrage des projets, mais l'on signale aussi qu'ils doivent être conçus dans certains cas de façon à prévoir l'autofinancement progressif afin d'assurer leur avenir. Toujours sur le plan du financement, l'avis est émis que la proximité et l'interconnaissance locale peuvent favoriser de nouvelles formes d'actionnariat populaire basé sur le voisinage, renouant ainsi avec les traditions coopératives et mutualistes. Des services de proximité pourraient exister également sous des formes non marchandes. Dans des communes françaises, on voit apparaître, par exemple, dans le cadre de la prestation de certains services, des monnaies fictives ou symboliques et les cercles d'échanges locaux se font de plus en plus nombreux.

La réappropriation de la démarche par les habitants ne peut se faire, cependant, que si un consensus politique fort se forme chez les acteurs locaux. À ce consensus doit s'ajouter un leadership local réel susceptible de rassembler les acteurs autour de projets ; les acteurs de la communauté ou d'un regroupement de communautés d'abord, mais aussi les autres acteurs externes à ces communautés, qu'ils soient publics, privés ou associatifs. Le consensus politique et le leadership local permettront d'établir des partenariats essentiels à la prestation des services. La pérennité des services de proximité dans les petites communautés semble indubitablement liée à leur ancrage territorial. Cet ancrage passera par une participation étroite des populations au montage, mais aussi, lorsque requis, au financement et à la gestion des services, sans oublier le développement d'habitudes de consommation locale de ces services.

Si tous ces principes paraissent intéressants, voire incontournables dans le futur, il demeure qu'ils peuvent se révéler insuffisants et pas facilement applicables, particulièrement dans les milieux ruraux périphériques où se trouvent le plus souvent les petites communautés dévitalisées, du moins à court et moyen terme. Aussi se posera pour encore un temps la question de l'intervention de l'État pour stimuler et aider à structurer l'offre de services. Un besoin d'une certaine péréquation financière pour assurer une offre de services suffisante se fait sentir.

CONCLUSION

L'intérêt pour la question des services de proximité dans le développement rural est relativement nouveau, du moins au Québec. De plus en plus, les spécialistes de même que les populations locales et leurs leaders reconnaissent l'effet structurant des services sur le développement. Aujourd'hui, beaucoup de questions se posent en ce qui concerne le maintien ou le développement des services de proximité dans les milieux ruraux, spécialement ceux où la faible densité de population compromet l'efficacité et l'efficience de la prestation des services dans le cadre des modes de gestion habituels.

Un consensus se construit : si l'absence de ces services compromet le développement des petites collectivités, la solution à la présence de tels services ne peut résider uniquement dans leur financement par l'État ou reposer sur l'initiative du secteur privé. La satisfaction des besoins dans ce domaine devra passer, comme il est de plus en plus suggéré, par une participation des populations à la mise en œuvre de ces services, et ce, dans le cadre d'une économie sociale portée par les associations locales. Celles-ci devront s'entendre entre elles et avec différents corps publics sur l'espace géographique à privilégier pour la prestation de certains services.

Toutefois, il demeure un danger de sous-estimer le rôle futur de l'État à l'égard de cette problématique, que ce soit sur le plan financier ou sur le plan technique. Une politique de maintien, de soutien et de développement des services de proximité dans les zones rurales ne pourra s'appuyer principalement sur le principe de l'autofinancement par les usagers. Il y a nécessité d'une péréquation financière, sinon l'offre de services demeurera insuffisante en milieu rural, particulièrement dans les zones plus isolées et faiblement peuplées. Bien sûr, il y a un certain nombre de services de base, pensons aux services éducatifs pour les élèves du primaire ou à certains services de santé de première ligne ou bien aux services répondant à des besoins physiques ou géographiques – télécommunications, transport, poste, voirie, etc. – où l'on voit difficilement comment l'État pourrait se déresponsabiliser. Il y a nécessité, par exemple, de soutenir la recherche et l'expérimentation de nouvelles formes de prestation de services. De façon plus générale, en reprenant certains principes d'un management territorial lié à une nouvelle gestion publique (Decoutère, 1996), l'État pourrait davantage, dans l'élaboration de ses politiques publiques, tenir compte de leur application et de leurs effets à différentes échelles spatiales, et ce, en s'appuyant sur la participation des différents acteurs qui peuvent influencer l'efficacité de ces politiques.

ENCART A

LES SERVICES DE PROXIMITÉ EN MILIEU RURAL QUÉBÉCOIS *(Synthèse des résultats de la recherche de Lucie Pépin)*

Cette publication reprend le mémoire de maîtrise en développement régional de Lucie Pépin (2000), dirigé par Clermont Dugas. Il s'agit d'une recherche théorique et empirique sur la question des services de proximité dans les petites collectivités rurales. Cette étude vient confirmer les observations sur la situation des services dans les collectivités rurales qui se dégagent de nos propres travaux, soit la diminution de plusieurs services privés (comme l'alimentation) qui affectent la qualité de vie des résidents de ces communautés.

Par ailleurs, l'étude empirique menée sur un échantillon de 22 petites collectivités rurales (moins de 750 habitants) est intéressante par sa typologie des services de proximité et par ses résultats. Lucie Pépin classe les services locaux en cinq groupes :

- ceux visant le désenclavement et la communication ;
- ceux assurant la vie matérielle de base ;
- ceux nécessaires à la vie sociale ;
- ceux liés à l'emploi et au développement économique ;
- ceux soutenant la qualité de la vie.

Dans le premier groupe, elle constate que le téléphone est partout, que l'accès à l'Internet est aussi disponible partout, mais les grands quotidiens ne sont pas distribués. L'entretien des routes et le déneigement sont souvent effectués grâce à des ententes intermunicipales de services. Les deux tiers des municipalités ont une station-service. Il n'y a aucun service postal dans 23 % de ces localités.

Dans le deuxième groupe de services locaux qui assurent la vie matérielle de base, on constate que plus de la moitié des villages n'ont pas ou n'ont plus d'épicerie. Il reste seulement 4 magasins généraux dans ces 22 communautés. Il manque des points de vente de matériaux de construction et d'articles de quincaillerie. Un service de ramassage des ordures ménagères existe partout. Mais les plus grandes déficiences concernent les services aux personnes âgées : pas de transport en commun ou de transport adapté, peu de centres d'accueil, etc. Le troisième groupe, soit

les services nécessaires à la vie sociale, comprend l'éducation primaire ; or, le premier cycle du primaire ne s'y retrouve que dans 32 % des cas. Les services de garde de la petite enfance sont présents dans un cas sur deux. Généralement, ces collectivités n'ont plus de curé résident, sauf dans 5 cas sur 22 ; en 1997, il restait une dizaine de caisses populaires. Huit communautés jouissaient d'une résidence pour personnes âgées. Partout, on retrouve un centre communautaire. La vie culturelle locale est souvent réduite à sa plus simple expression ; notons toutefois qu'on retrouve des bulletins locaux d'information dans 6 des 22 villages et, dans chaque cas, un nombre assez impressionnant d'associations bénévoles. Ainsi, il y a un club de l'âge d'or partout. Par ailleurs, la catégorie des services locaux pour l'emploi et le développement économique est pratiquement vide ; souvent ces types de services sont offerts dans les centres urbains environnants. L'auteure note toutefois la présence, dans 13 cas sur 22, d'un comité de développement local plus ou moins actif dans le développement économique. Finalement, dans la catégorie des services contribuant à la qualité de la vie, l'auteure constate aussi que ces collectivités n'offrent pas ou pratiquement pas ces services comme une boulangerie artisanale, des comptoirs de fruits frais, des bars, des équipements hôteliers, des guichets automatiques, etc.

Cette étude rejoint nos propres travaux sur le terrain dans le programme de recherche sur la « Nouvelle économie rurale ». Nous avons examiné la question de l'appréciation, par rapport à la disponibilité et à l'accessibilité, que font les résidents des services existant dans leur collectivité. Lucie Pépin rappelle d'ailleurs, à ce sujet, les réflexions de Christian Huillet dans une étude de l'OCDE sur la question des services en milieu rural : « Les résidents ruraux ont tendance à se déclarer satisfaits et sont mauvais juges de la situation d'ensemble » (Huillet, 1991, p. 24). Nous sommes ainsi invités à traiter avec précaution l'évaluation que peuvent faire les ruraux de leur propre situation, comme il faut aussi se garder d'envisager la situation rurale avec des lunettes urbaines.

Sur la base de cette étude, l'auteure conclut que « Les ruraux usent d'ingéniosité pour assurer une gamme diversifiée de services locaux, en recherchant la polyvalence des équipements et des ressources humaines, diverses formules de desserte itinérante (qui met en action la mobilité des services plutôt que des personnes), des mesures de soutien ou des formules collectives qui permettent

d'assurer le maintien de certains services locaux jugés essentiels. Le déploiement des équipements électroniques (accès communautaire et assistance technique) et l'accessibilité à des tarifs non discriminants font également partie des préoccupations des ruraux, car ils facilitent grandement leur articulation avec des réseaux de formation, d'innovation et d'intégration sociale, professionnelle, commerciale, politique qui font partie de la vie contemporaine» (p. 123).

Finalement, l'auteure conclut que «[...] en matière d'organisation des services de proximité retenons que la mise en place d'une infrastructure de services minimale et très fonctionnelle ne nous a pas semblé contrainte – dans bien des cas – par une localisation excentrique, une population réduite à quelques centaines d'habitants ou une situation économique difficile. L'innovation dans les modalités de desserte, les mesures de soutien, la concertation des acteurs locaux pour un usage optimal des équipements communautaires et, surtout, une forte volonté collective de vivre d'abord chez soi constituent souvent les assises d'une organisation de proximité très satisfaisante. Une organisation qui assure la sécurité, le bien-être et qui peut-être même réussit à soutenir l'épanouissement des personnes, des familles et des entreprises qui, par choix ou depuis des générations déjà, se sont nichées dans nos plus petites localités, aux abords du patrimoine naturel.»

Cette étude et les conclusions de l'auteure illustrent bien l'impact d'une gouvernance locale efficiente sur la disponibilité et la qualité des services de proximité dans les petites collectivités rurales. On constate que ceux-ci ne sont pas complètement déterminés par la taille des communautés et leur distance par rapport à des petites villes faisant office de centre de services pour leur hinterland. Il y aurait donc une capacité locale d'organiser les services selon des formules variées qui manifesteraient cette gouvernance locale. On peut même penser que la gouvernance rurale, qui met en jeu la capacité des acteurs publics, privés et communautaires de se donner des objectifs et des stratégies communes pour assurer la présence de certains services localement, va être mis au défi de se renforcer en faisant face à l'enjeu actuel du maintien des services de proximité dans les petites collectivités rurales.

Dans sa réflexion théorique, Lucie Pépin établit un lien qui nous semble bien ambigu ou discutable entre la disponibilité locale de services publics et la question des droits de la personne. Par contre, citant les travaux déjà anciens de Jean-François Médard (1969), elle nous rappelle à juste titre le lien fondamental qui existe entre la question des services de proximité et la cohésion sociale locale. On le sait, cette question de la cohésion sociale des petites collectivités rurales à l'heure de la modernité avancée est à l'ordre du jour, car les cadres sociaux assurant cette nécessaire cohésion ont volé en éclats et il faut comprendre comment elle pourra être assurée dans la nouvelle économie rurale qui se met en place dans les territoires ruraux.

ENCART B

LA RÉOUVERTURE DE L'ÉCOLE DE PREISSAC

Présentation

Le cas de Preissac présenté ci-dessous, par-delà ses particularités, est révélateur à plus d'un titre des éléments de la nouvelle gouvernance en milieu rural. Cette expérience, en plus de mettre en relief l'effet moteur d'un service public de proximité comme l'école primaire dans le développement d'une petite collectivité, montre aussi l'importance du partenariat, de la participation des citoyens, du leadership local et de la flexibilité dans la gestion des situations. Les informations contenues dans cet encart proviennent en grande partie d'une entrevue réalisée le 31 mars 2000 avec deux représentants de la municipalité de Preissac.

Collecte de l'information : Chantale Thiboutot.

Rédaction : Mario Carrier et Chantale Thiboutot

Chaire Desjardins, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

La municipalité de Preissac est une petite municipalité située en milieu rural, à une cinquantaine de kilomètres au sud de la ville de Rouyn-Noranda en Abitibi. Selon la *Gazette officielle du Québec*, il y avait 662 habitants à Preissac en mars 2000. De 1991 à 1996, d'après le recensement canadien de 1996, la population de Preissac s'est accrue de 17 %, passant de 529 habitants en 1991 à 619 habitants en 1996.

En 1990, la Commission scolaire Harricana a décidé de fermer l'école primaire de Preissac en invoquant un manque de clientèle. De 1990 à 1994, l'école a été fermée. Pendant cette période, les citoyens, les parents et les autorités municipales de Preissac n'ont pas cessé de faire pression auprès de la commission scolaire afin de permettre la réouverture de l'école. Des pressions diverses ont été exercées auprès des députés, des maires de la MRC Abitibi à laquelle appartient Preissac, des commissaires et des gestionnaires de la commission scolaire. La municipalité de Preissac a obtenu l'appui de la MRC. Certains parents ont retiré leur enfant de l'école du village voisin et des citoyens de la municipalité ont menacé de boycotter les commerces situés à Amos, ville-pôle de la MRC Abitibi, et dans les environs s'il n'y avait pas d'entente sur la réouverture de l'école. À l'automne 1993, le conseil municipal de Preissac confie à la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue une étude sur l'organisation de l'enseignement primaire à Preissac. Dans le rapport de l'étude qui paraît en mars 1994, il est recommandé la réouverture de l'école sur la base d'un partenariat municipalité-commission scolaire. Dans les mois qui suivent, des négociations sont entreprises entre les deux parties et elles conduisent à la réouverture de l'école à l'automne 1994.

Selon les termes de l'entente, les autorités municipales de Preissac acceptaient de verser à la commission scolaire un montant annuel de 30 000 \$ sur une période de cinq ans pour combler le manque à gagner dû au faible nombre d'élèves et pour assurer le maintien des services scolaires durant cette période. L'entente prévoyait aussi que la municipalité aurait à sa charge le déneigement des terrains autour de l'école. Par ailleurs, après la réouverture de l'école, le comité de parents a réalisé une levée de fonds afin de trouver le financement nécessaire pour installer des jeux dans la cour de l'école.

La municipalité, avec l'appui des citoyens, a assumé le financement de la somme de 150 000 \$ sur cinq ans par l'entremise d'une augmentation des revenus de taxe et d'une réorganisation du budget municipal, lequel budget est passé de 600 000 \$ en 1994 à près de 870 000 \$ en l'an 2000. Lors de l'entente intervenue en 1994, la contribution financière du milieu prévue pour la réouverture de l'école représentait environ 5 % du budget municipal. Le territoire de la municipalité de Preissac compte trois mines

qui sont les trois plus importantes mines d'or au Québec. Ces trois mines génèrent à elles seules environ 60 % des recettes de la municipalité. Ces entreprises, par leur contribution à la taxation municipale, ont joué un rôle important dans le financement des services scolaires.

Depuis la réouverture de l'école, la municipalité a investi dans les infrastructures de la patinoire, dans la restauration de la bibliothèque municipale, en plus de construire un nouveau complexe municipal. La superficie de ce dernier est passée de 2 132 pieds carrés à 3 570 pieds carrés. Aussi, le dernier tronçon de la route 395 qui relie Preissac-Nord et Preissac-Sud a été asphalté en 1999, ce qui favorise maintenant le transport des enfants qui demeurent du côté sud de la municipalité à l'école qui est située du côté nord. Cette réfection de la route a permis une hausse significative du nombre d'élèves à l'école de Preissac à partir de l'automne 1999.

L'entente qui prenait fin en 1999 n'a pas été renouvelée. À la suite de rencontres entre des représentants de la municipalité et de la commission scolaire en 1999, il a été convenu que l'augmentation de la clientèle scolaire à cette école ne justifiait plus une contribution de la municipalité. Il est à souligner qu'aucun membre du conseil municipal en poste en 1994 lors des négociations visant la réouverture de l'école n'était en place au début de l'an 2000, ce qui suggère une capacité de renouvellement du leadership au sein de la municipalité.

Aujourd'hui, parmi les écoles sises en milieu rural à la Commission scolaire Harricana, l'école de Preissac est la deuxième plus populeuse en accueillant 80 élèves. Les classes sont regroupées en degrés multiples. L'agencement des divers degrés varie d'une année à l'autre. Les élèves de première année peuvent être jumelés à ceux de deuxième année, ceux de troisième année avec les élèves de quatrième ou des jumelages différents peuvent être formés : les élèves de deuxième année avec ceux de troisième année et ceux de cinquième et sixième année. Pour l'année 1999-2000, par exemple, il y a une seule classe à un degré dont l'existence est justifiée par un nombre suffisant d'élèves. De leur côté, les parents d'élèves qui considèrent l'école comme un service essentiel sont particulièrement actifs dans les différents comités de parents mis en place.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIÉL, Michel (1993). *L'amélioration des services en milieu rural*, Paris, La Documentation française, 38 p.
- CARRIER, Mario et Pierre BEAULIEU (1995). *Les petites écoles primaires en milieu rural au Québec: fermeture, maintien ou développement?* Rapport de recherche, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, 90 p.
- CELAVAR (Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale) (1996). *Analyses et propositions préparatoires* au colloque « Les services au cœur du développement rural », Nîmes, 20 et 21 novembre, 16 p.
- DECOUTÈRE, Stéphane (1996). « Finalités et modalités du Management territorial », dans DECOUTÈRE, Stéphane, Jean RUEGG, Dominique JOYE, (dir.), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 25-38.
- HUILLET, Christian (1991). *Nouvelle gestion des services dans les zones rurales*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 128 p.
- LE ROY, Anne (1997). *Les activités de service: une chance pour les économies rurales? Vers de nouvelles logiques de développement rural*, Paris, L'Harmattan, 288 p.
- MÉDARD, J.-F. (1969). *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Bordeaux, A. Colin et FNSP, 313 p.
- PÉPIN, Lucie (2000). *Les services de proximité en milieu rural québécois*, Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 142 p. (Collection Cahiers du GRIDEQ, n° 22).
- RICHEZ, Yves et Brigitte FARGEVIELLE (1997). *Les points publics en milieu rural. Évaluation d'une politique publique*, Paris, DATAR, 32 p.
- ROUSSEL, Véronique (1993). « Les services publics dans l'espace rural », *Futuribles*, n° 265, septembre, p. 31-44.
- TREMBLAY, Marie-Josée (1998). *Les petites écoles rurales en sursis: un défi pour le développement local*, Mémoire de maîtrise en développement régional, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, 221 p.

5

La gestion des services publics locaux sur des territoires de très faible densité

Préambules et hors-d'œuvre variés

Pierre J. Hamel
INRS-Urbanisation

Mise en garde

On ne trouvera ici qu'un bilan provisoire d'une recherche en cours. Elle a pour but d'observer la gestion des services publics locaux sur des territoires de très faible densité : des services municipaux mais également l'école, la caisse populaire, le bureau de poste, etc.

Le bilan n'est que provisoire, ne serait-ce que parce que le terrain que j'ai défini pour ma recherche n'est pas entièrement couvert : 7 des 43 municipalités ciblées n'ont pas encore été visitées, ni non plus la plupart des intervenants autres que municipaux. Et ce n'est que provisoire surtout parce le travail de digestion de l'information, de systématisation et d'analyse des données n'en est qu'à un stade préliminaire. En lieu et place d'un article en bonne et due forme, je vous propose donc quelques notes d'excursion sur un ton presque impressionniste, comme une suite d'introductions.

Avertissement

Mes remarques sont primaires et pourront paraître banales, car ce qui m'étonne et ce que je « découvre » est sans doute connu de la plupart des lecteurs : au tréfonds du chercheur que je suis, il y a d'abord et avant tout un citoyen qui, lorsqu'il explore de petites municipalités, compare forcément avec ce qu'il connaît. Heureusement pour moi, en recherche, l'ignorance et la naïveté peuvent être des vertus, mais il ne faut pas réinventer la roue, à moins que ce soit pour aboutir à une roue différente ou, même, à un point de vue inusité sur la même roue.

Préliminaires

Comment s'organise le quotidien dans une trentaine de municipalités qui comptent en moyenne moins de 530 habitants et ont une densité brute d'à peine 4 personnes au kilomètre carré ? Recourt-on à des solutions individuelles ou a-t-on développé une formule collective, impliquant ou non la municipalité ? Comment en est-on venu là ? A-t-on conclu des ententes avec des municipalités voisines et sinon, serait-il intéressant de le faire ?

Un premier constat général relègue au rayon des idées reçues les images cauchemardesques des technocrates : dans l'ensemble, les choses vont plutôt bien pour la plupart des petites municipalités visitées. Bien sûr, le montage institutionnel n'est parfois qu'un échafaudage peu solide et dépendant de la bonne volonté de bénévoles (justement) ; comme de fait, il arrive que tout un pan de services s'écroule : fort heureusement, cela ne concerne généralement que des services (les loisirs, la bibliothèque, etc.) qui n'empêchent pas le fonctionnement de l'ensemble à court terme. En revanche, plus souvent qu'autrement, le bricolage tient le coup depuis longtemps et il fonctionne bien : souple, pas cher, mais un peu fragile. Bien entendu, les services publics locaux n'y sont généralement pas aussi sophistiqués que dans les grands centres ; mais ils y sont parfois plus complets et surtout bien meilleur marché que ceux auxquels pourrait rêver le résidant du Plateau Mont-Royal, au cœur de la métropole, un quartier qui compte plus de 10 500 personnes au kilomètre carré.

Chose certaine, l'examen de structures à petite échelle permet de voir différemment et de mieux comprendre certains enjeux communs à toutes les municipalités, petites ou grandes : quels sont les avantages et les inconvénients d'une solution individuelle plutôt que collective ? Quels sont ceux d'un recours au privé par rapport au service assuré par des fonctionnaires municipaux ?

Avant-propos : la délimitation du terrain selon quelques hypothèses

Depuis déjà deux bonnes années, mon terrain de chasse s'est défini progressivement en ayant en tête de privilégier des grappes de territoires municipaux de très faible densité et aussi de diversifier quelque peu les contextes, pour comparer une région plus prospère avec un coin de pays qui, a priori, paraissait plus mal en point. Bien évidemment, je devais sans doute avoir comme hypothèse de départ qu'une municipalité dans un environnement plus réjouissant et dynamique s'en tirera mieux qu'une autre située dans un contexte plus morose – mais comme on s'en doute, l'expérience démontre que les choses ne sont pas aussi simples et que les déterminismes ne sont pas totalement contraignants.

À ce jour, j'ai visité 11 des 13 municipalités que j'ai ciblées entre Saint-Georges et la frontière américaine. Ce qui m'a amené dans le sud de la Beauce, c'est bien sûr l'entrepreneurship beauceron : on m'avait affirmé que le mode entrepreneurial déteignait sur la gestion municipale et que la chose publique y était gérée de façon efficiente et efficace, sans s'empêtrer dans des conventions inutiles, avec l'imagination et l'audace qu'on associe aux entreprises de la région. Je voulais en avoir le cœur net et vérifier si le préjugé correspondait à la réalité ; dit autrement, c'était une autre hypothèse à tester.

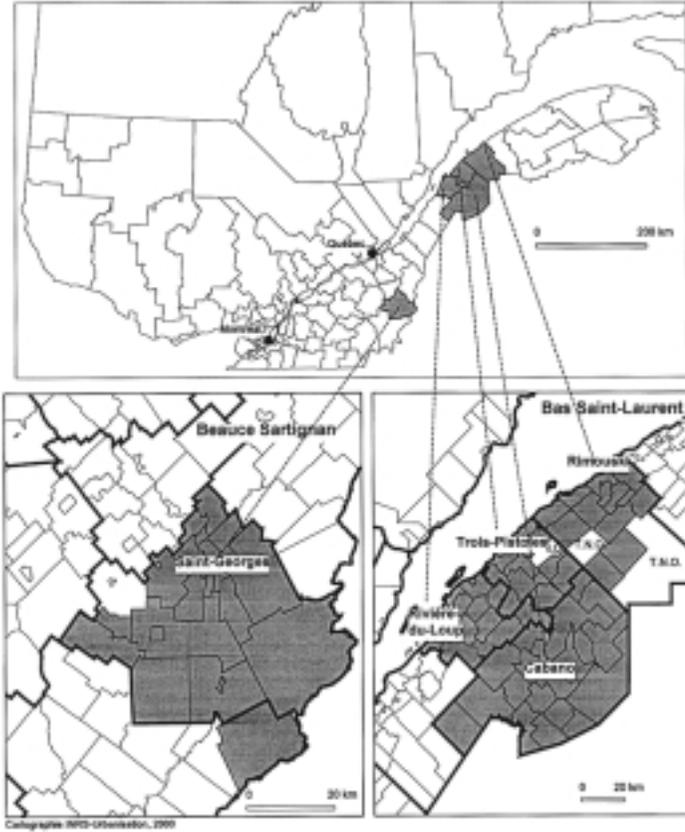
J'ai également ouvert un autre chantier dans le Bas-Saint-Laurent où j'ai visité 25 des 30 municipalités inscrites à mon programme. De fil en aiguille, en voulant vérifier *de visu* quelques-unes des expériences intéressantes qu'on me racontait, j'ai rencontré, plus à l'est encore, des responsables de la MRC de Matapédia et de celle du Rocher-Percé.

Cet arrière-pays est d'une beauté étonnante pour le citadin qui n'était guère sorti du sentier battu du bord du fleuve. Soit dit en passant, mes excursions ont eu le mérite de m'exposer en rase-mottes à une toponymie étonnante. Je me souviens de la tête de mon agente d'administration à qui je présentais une note de frais pour un voyage à La Guadeloupe, dans le sud... de la Beauce, ou encore, lorsque je lui expliquais que, pour se rendre à Esprit-Saint, il suffisait d'aller à Lac-des-Aigles, puis de bifurquer vers La-Trinité-des-Monts.

Le martyrologue peut inspirer ceux qui cherchent un prénom hors du commun, tout en étant chic et de bon goût – c'est en tout cas ce que je me suis dit en passant par Saint-Hilaire-de-Dorset, en me rappelant qu'un de mes collègues avait prénommé ainsi son garçon –

Figure 5.1

Les municipalités visitées



Hilaire, pas Dorset. J'ai donc soumis à ma blonde et à mes filles diverses suggestions¹ pour notre nouveau-né, sans grand succès.

Prologue: des lieux discrets

Les villages que j'ai visités sont avant tout des lieux discrets, tout comme leurs rares commerces. Tout au contraire des grandes surfaces aux enseignes lumineuses géantes qui sautent aux yeux dans la

1. Elzéar, Évariste ou Éleuthère. Mon préféré? Épiphane. Rien à faire. Pourtant, ce serait un appariement harmonieux – Épiphane Demange-Hamel, non? – et judicieux puisque (du) hamel, ancien singulier de «hameaux», signifie à peu de choses près (du) «lieu-dit» ou (du) «bled», comme d'ailleurs (du) mesnil ou (du) plessis. Tant pis.

banlieue moderne des villes, grandes ou petites, les commerces des tout petits villages isolés s'affichent timidement, sans trop insister. Comme si l'on n'y croyait plus vraiment, comme s'il était inutile d'importuner de façon criarde des consommateurs qui vous connaissent depuis toujours ; de toute façon, ils prennent généralement la voiture pour aller magasiner et, tant qu'à rouler, ils vont plus loin. Cela me rappelle toujours cette drôle de petite épicerie, presque clandestine, en retrait, sur le pourtour d'un petit lac à Sainte-Agathe-des-Monts, qui n'avait pour toute intention que de servir exclusivement les villégiateurs juifs orthodoxes des alentours. Les conversations en yiddish s'arrêtaient net, probablement plus par curiosité que par gêne, et le *goy* égaré y était servi correctement mais sans plus, et surtout sans le racoleur « Au revoir ! ». Tranquille, réservé.

Parfois bien sûr, joli contraste, la caisse populaire s'est installée dans un immeuble flambant neuf, dont la caractéristique normale est d'être aussi peu intégré que possible à l'architecture environnante – c'est à croire que l'extravagance est énoncée dans le devis –, aussi peu intégré en tout cas que le bureau de poste, même si l'un est la parfaite antithèse de l'autre : autant le fantasque immeuble de la caisse a été conçu pour être unique, et même excentrique, bien en vue au centre, comme pour affirmer l'autonomie, la singularité et l'ancrage local de chaque caisse, autant la bâtisse du bureau de poste avait manifestement pour vocation d'être terne et standard, mais reconnaissable par son insipidité, comme pour témoigner de l'unité géopolitique d'un territoire incertain, fade et raisonnable, surtout s'il a été construit dans les années 1960, pour « célébrer la Confédération », dans cet inimitable style « boîte à chaussures » (un format rectangulaire à toit plat), un modèle littéralement reproduit, comme par clonage, à des centaines d'exemplaires.

Mais, en dépit de la caisse et du bureau de poste, et exception faite de l'entrepreneur local qui étale sa réussite de façon parfois un peu indécente à l'avant de son usine ou de sa maison de style néo-Dallas, l'allure générale des petits villages demeure sobre. Même l'église conserve des dimensions modestes et se fond dans le paysage, à sa place, au centre, simplement.

Quant à l'hôtel de ville, il est souvent tout simplement absent ; en tout cas, il n'est pas dans un immeuble à part. Il y a certes un garage municipal (évidemment), un chalet des loisirs (fréquemment), mais, généralement, pas d'hôtel de ville.

Prélude : mais où donc est l'hôtel de ville ?

Normalement, j'y vais au radar ; mais il m'est arrivé une fois de chercher le bureau municipal, pour finir par le trouver au sortir du village, au sous-sol d'une maison unifamiliale moderne, sans aucun signe particulier sauf un petit écriteau ; c'est ce qui se faisait du temps de la précédente secrétaire-trésorière et on avait préféré maintenir le même arrangement avec celle qui lui avait succédé, parce que c'était plus simple pour tout le monde de continuer comme avant.

À un autre endroit, le bureau de la municipalité est dans la plus petite des deux seules pièces d'une ancienne école : c'était probablement la suite royale de la maîtresse du temps ; la salle de classe est devenue la salle du conseil. Une subvention obtenue dans le cadre du programme TICQ (Travaux d'infrastructures Canada-Québec) a permis d'entreprendre des travaux somptuaires visant à réhabiliter le bâtiment minimalement : on a installé un tambour à la porte d'entrée et on a creusé un puits artésien, ce qui rendait possible, pour la première fois de l'histoire de l'école, l'installation de l'eau courante. Comme on l'aura probablement deviné, il ne s'agit pas de l'hôtel de ville de Sainte-Foy. Il m'avait semblé qu'il s'agissait d'une ancienne école de rang, puisqu'elle était plantée là, toute seule, au bord de la route ; en fait, pas du tout : à l'origine, elle avait été construite à côté de l'église du village, incendiée il y a 25 ans et non reconstruite, au milieu d'une municipalité dont la population est certes dispersée mais surtout dépeuplée – la population permanente actuelle ne représente plus que le dixième de ce qu'elle a déjà été.

Sans être toujours aussi modeste, le bureau municipal est, une fois sur trois, attendant au garage municipal, un peu à l'écart du centre du village. Deux fois sur trois, il se trouve au cœur du village, à l'ombre du clocher et donc à côté ou en face de la caisse populaire, lorsque ce n'est pas en catimini au sous-sol de l'église ou encore dans le même immeuble que la caisse populaire, après elle-même avoir quitté le sous-sol de l'église.

Très souvent, le bureau municipal est situé dans l'ancienne école primaire, dans un immeuble surdimensionné par rapport aux besoins, comme un malade, ou un convalescent – sait-on jamais – qui aurait maigri rapidement et qui flotterait dans un manteau devenu trop grand pour lui. Son aspect rappelle que les villages ont vu fondre leur population. Habituellement, l'immeuble a été transformé en ce qu'on appellerait de nos jours un bâtiment communautaire occupé par divers organismes, plus ou moins directement rattachés à la municipalité.

Dans l'ancienne école, par un bel après-midi du milieu de la semaine, il n'est pas rare que l'on surprenne le club de l'âge d'or, sous prétexte d'une partie de cartes, en train de « squatter » la grande salle qui est prêtée ou louée à la demande : cet espace public qui manque dans les quartiers centraux des grandes villes, c'est la « salle des fêtes » des villages français et c'est l'équivalent de la salle communautaire des immeubles collectifs (centres d'accueil, coopératives d'habitation, condominium). Cet espace est précieux et il l'est d'autant plus s'il n'y a aucun autre lieu public de rencontre : c'est, hélas, trop souvent le cas, lorsque le dernier restaurant-dépanneur a fermé.

Les hôtels de ville, lorsqu'ils existent, offrent les espaces les plus petits, les moins polyvalents et aussi les plus récents : des immeubles fonctionnels, adaptés très étroitement aux besoins municipaux. Mais les municipalités qui ont ressenti le besoin et ont eu les moyens de se doter d'un nouvel hôtel de ville possèdent de toute façon un centre de loisirs ; leur école n'a pas fermé pas plus que le dernier restaurant. C'est bien sûr le fait de certaines des plus grandes de nos petites municipalités, mais c'est surtout, deux fois sur trois, le cas d'immeubles qui ont été construits conjointement par deux municipalités, celle du village et celle de la paroisse : déjà, il y 5 ou 10 ans, les conseils municipaux avaient décidé de se rapprocher physiquement pour partager des ressources (salle du conseil, photocopieur, télécopieur, etc.) plus facilement, sans pour autant aller jusqu'à la fusion pleine et entière, ce que les autorités gouvernementales souhaitent ardemment.

S'il arrive que les locaux du bureau municipal ne paient pas de mine, l'équipement est tout de même correct : à une ou deux exceptions près, le local est tout à fait fonctionnel avec son ordinateur, son télécopieur et son répondeur qui précise les jours d'ouverture. Modeste, économe et discret, mais pas misérable.

La métaphore de l'île comme entrée en matière

Une façon astucieuse d'aborder la question des services publics locaux dans les petites municipalités de faible densité serait de commencer par une étude de cas portant sur la municipalité de Notre-Dame-des-Sept-Douleurs (!) qui, comme son nom ne l'indique pas, occupe le territoire de l'île Verte, en face du village côtier de l'Isle-Verte. L'idée serait de partir de ce cas formidable et, à plusieurs égards, exemplaire. En effet, à très petite échelle, il concentre bon nombre des problèmes vécus par les communautés isolées, comme un hologramme de la taille d'un timbre-poste, mais en les portant à un degré de tension extrême.

Ni caisse populaire, ni église, ni bureau de poste, ni école : évaporés. Et pas non plus d'autobus jaune. Il y a pourtant un bateau-taxi depuis longtemps et même depuis peu un traversier, mais la traversée vers le village de l'Isle-Verte n'est possible qu'à marée haute ; il n'y a donc que deux ou trois allers et retours le matin ou le soir, selon les jours et encore : au printemps et à l'automne, on compte nombre de « mauvaises traverses », tant et si bien qu'un service d'hélicoptère est nécessaire en guise d'ambulance. La traversée vers la côte nord ne poserait pas le problème du manque d'eau pendant la marée basse, mais elle est beaucoup plus longue et par mauvais temps... Par comparaison, l'Île-aux-Grues, située un peu plus en amont, du côté de Montmagny, vient de perdre son école, mais elle a été remplacée par un « avion jaune ». Il n'y a pas d'hélicoptère jaune en vue pour le ramassage scolaire sur l'île Verte : c'est trop cher pour le nombre d'enfants qui pourraient y habiter. En fait, présentement, il n'y a plus aucun enfant d'âge scolaire, car il n'y a pas d'école, ni d'autobus. Et s'il n'y a pas d'enfant, il n'y a pas de jeunes familles ou si peu, parce qu'il faut alors « percher » les enfants d'âge scolaire sur la côte en face de l'île, ou plus souvent dans la parenté, à Rivière-du-Loup ou ailleurs. La plupart des jeunes familles choisissent de sortir de l'île.

Rendu plus ardu encore par l'insularité, il s'agit pourtant bien du même problème que celui que connaissent tous ces petits villages qui voient fermer des classes, puis l'école primaire au complet. Ne pourrait-on pas songer à une scolarisation sans école, en comptant sur des adultes instruits, qui n'auraient pas besoin d'être des enseignants professionnels et qui pourraient compter sur un soutien pédagogique adapté ? Contrairement à ce que disait la publicité, la distance a encore son importance, mais à l'heure de l'Internet, les limites du possible sont repoussées. Bien sûr, ce serait moins drôle parce qu'il y aurait moins d'amis dans la cour de récréation, mais si cela permettait d'apprendre à lire et à écrire dans son village et incidemment de stabiliser la population, quitte à devoir voyager pour le secondaire et après... Certains parents acceptent de bon gré la fermeture d'une école trop petite, avec des classes rassemblant plusieurs niveaux, parce qu'ils croient que la qualité de l'enseignement y est moindre. Chose certaine, plusieurs petites municipalités luttent âprement pour conserver leur école ; on s'accommode de classes multiprogrammes et certaines municipalités, calculant que le creux démographique sera comblé un an ou deux plus tard, achètent un sursis : on organise des levées de fonds ou on assume directement, à même les revenus municipaux, les 4 000 \$ que la commission scolaire réclame par enfant manquant, par rapport aux normes minimales pour justifier le maintien de l'école. On compte

les bébés un à un : on aura le nombre requis à condition que la famille Machin ne déménage pas, que ceux-là s'installent et, pour la suite, en espérant que ces deux-là finissent un jour par se décider.

Le cas de l'île Verte pourrait également servir de point de départ sur la question des fusions. Quelqu'un quelque part dans un ministère s'était dit qu'on pourrait bien fusionner l'Isle-Verte (le village sur la côte), Saint-Jean-Baptiste-de-l'Isle-Verte (la paroisse) et Notre-Dame-des-Sept-Douleurs sur l'île Verte : c'est tout petit et c'est tout près, à vol d'oiseau. La fusion des doublons village-paroisse ne pose évidemment pas de problème ; de fait, les deux doublons de mon échantillon collaboraient depuis quelque temps déjà sur une foule de dossiers (aqueduc, assainissement, loisirs, développement économique, voirie à l'occasion, etc.) et ils partagent, je l'ai mentionné, le même édifice municipal : est-ce que les fusions amélioreront l'ensemble ? Le village et la paroisse de l'Isle-Verte viennent de fusionner mais tout le monde a finalement convenu que ce n'était pas opportun pour la petite île. En effet, on avait peut-être oublié la traverse qui rend tout à fait illusoire la mise en commun de services. Généralement, ce sont carrément les distances qui limitent les possibilités de regroupement municipal : les populations ont beau être très peu nombreuses, à un niveau sous-optimal comme disent certains, le territoire est immense et la longueur des chemins à déneiger justifie tout à fait la maintien de deux ou trois garages municipaux pour abriter autant de chasse-neige. On a parfois tenté un partage des équipements utilisés pour l'entretien de la voirie pour conclure que ce n'était pas une très bonne idée.

Je pourrais également partir du cas de l'île Verte pour aborder la question des ordures ménagères. Jusqu'à récemment, tout un chacun avait son petit dépotoir domestique, au bout du champ, à l'orée du bois. Tout allait pour le mieux dans la meilleure des îles possibles, tant et aussi longtemps que les déchets étaient pratiquement tous biodégradables et que la faible densité permettait cet arrangement. Mais il a bien fallu en venir à une façon d'évacuer les ordures hors de l'île : on ramassait les poubelles qui étaient ensuite transportées sur le quai de l'Isle-Verte, et puis ramassées par les services municipaux de la ville voisine qui acheminait le tout au dépotoir régional. Mais depuis la mise en service du traversier, la municipalité a acheté une benne à ordures usagée qui demeure stationnée à l'arrière du bureau municipal et qui traverse une fois par semaine en direction du dépotoir de Rivière-du-Loup. Le traversier a également permis une opération « minounes », au cours de laquelle on a sorti de l'île toutes les vieilles carcasses de voitures qui s'entassaient : les propriétaires acceptaient de se décarcasser pour faire traverser sur un chaland une vieille voiture en état de

marche, mais n'avaient plus autant d'énergie pour évacuer l'épave et l'envoyer à la casse. Il est difficile de se souvenir de l'état dans lequel se trouvaient les sous-bois de nos campagnes il y a quelques années à peine : certes les décharges sauvages existent encore, mais elles étaient beaucoup plus nombreuses avant-hier.

La même histoire pourrait presque s'appliquer à la plupart des petites municipalités de l'arrière-pays : surtout sur les rangs et à un degré moindre dans les villages, le ramassage des ordures est une invention somme toute récente, car auparavant chacun s'arrangeait avec ses déchets. La première solution collective, qui fonctionne encore un peu partout, a été de rassembler ces déchets dans un dépôt en tranchée que l'on recouvre de terre une fois la tranchée comblée ; en fait, on peut fonctionner longtemps avec la même tranchée puisque le volume de déchets fond sous l'action du feu, ce qui se produit tout aussi fortuitement que régulièrement : c'est sans doute l'œuvre de pyromanes incontrôlés. La collecte des ordures n'est pas encore généralisée et plusieurs municipalités ne font qu'ouvrir leur dépotoir le samedi pour recevoir les dons de la communauté ; parfois, un particulier propose à chacun ses services de ramassage contre un petit quelque chose.

Au-delà d'une certaine taille et d'une certaine densité, on ne peut plus éviter d'envisager des solutions plus environnementalement correctes, mieux organisées, plus lourdes et plus chères. Et c'est à ce moment-là que la récupération fait des progrès considérables.

À partir du cas des ordures, je pourrais même tenter de théoriser un peu pour identifier les conditions d'émergence et de développement des services publics locaux, en scrutant les circonstances dans lesquelles une solution individuelle est remplacée par une solution collective : existe-t-il quelque chose comme une masse ou une densité critique, un seuil au-delà duquel les avantages du collectif l'emportent sur les inconvénients, de sorte que les pressions s'accroissent pour passer à un mode collectif, voire public ?

Le cas de l'île Verte pourrait aussi introduire l'analyse des organismes à but non lucratif qui fournissent des services publics locaux qui, ailleurs, sont municipaux ; je songe en particulier à l'opération de nettoyage des épaves d'automobiles menée par la Corporation des propriétaires de l'île pour la conservation de l'île Verte, la CPICIV (on dit la « spissive »).

Ces organismes sont particulièrement importants pour tout ce qui concerne les loisirs, les fêtes et célébrations de toutes sortes. Bien sûr, il arrive parfois qu'un responsable vienne au bureau municipal pour rendre les clés du local, en annonçant la démission du dernier des

Mohicans et que le conseil se retrouve avec la charge de réactiver la pompe du bénévolat, avec de jeunes adultes introuvables, déjà moins nombreux qu'avant-hier, et pour ceux qui restent, souvent débordés par le travail à l'extérieur et l'ouvrage à la maison ; mais contrairement à mon hypothèse, ces épisodes peu fréquents d'écrasement du bénévolat ne semblent pas pouvoir s'expliquer par un contexte particulier : ils surviennent aussi bien dans des hameaux dépeuplés et tricotés serré que dans des mégalopoles dépersonnalisées d'un peu plus de 1 000 habitants, prospères ou pas... allez donc comprendre !

Ailleurs, cependant, les comités se débrouillent plutôt bien. Avec un statut d'organisme autonome, on réussit à se dégoter une subvention du fédéral, qui ne pourrait pas subventionner directement une municipalité et, par exemple, on offre un camp de jour à 45 \$, non pas pour la semaine mais pour tout l'été, quand ce n'est pas carrément gratuit!!! Mieux que les garderies à 5 \$ par jour : c'est fort, ça fait peur. Mais, de grâce, pitié pour les parents ! Que personne n'aille leur expliquer que la gratuité est la mère de tous les vices et de tous les gaspillages : il est vrai qu'il est à craindre que cette pratique irréfléchie n'incite des resquilleurs pervers à faire des enfants ou à déménager dans ces lieux perdus uniquement pour profiter de ce service gratuit. Tout le monde devrait savoir qu'une municipalité ou un organisme apparenté devrait absolument tarifier ses services, si ce n'est pas à un niveau couvrant la totalité des coûts, du moins avec un ticket modérateur pour précisément freiner la consommation abusive, parce que la règle du financement selon le bénéfice reçu est la religion officielle du ministère. Mais laissons-les donc se vautrer en paix dans ce climat délétère de collectivisme égalitariste et déresponsabilisant, où ils commettent sans remords de si vilains péchés ! Heureusement, ces gens-là vivent loin des villes et ils risquent moins de contaminer les urbains que l'on tente de convertir au sacro-saint principe de l'utilisateur-payeur. Incidemment, ce n'est pas sans rappeler, en beaucoup moins systématique, réfléchi et organisé, ces autres véritables enragés du collectivisme de Guyenne, la « petite Russie » d'Abitibi.

Car ces étranges pratiques collectivistes sont parfois le fait d'acteurs qui affichent volontiers, en paroles tout au moins, une idéologie plus à la mode, en se disant favorables à un retrait de l'État et à une responsabilisation accrue des individus. S'ils n'ont pas une idéologie cohérente avec leur pratique, ou vice versa, ils sont en revanche assez cohérents au regard de l'ensemble de leurs pratiques. Inversement, les rares municipalités qui ne font pas grand-chose dans le dossier des loisirs seront également celles qui demeureront en retrait sur presque toutes les autres questions qui sortent de l'ordinaire d'un

conseil municipal (projet de développement économique, relance de l'école ou survie du bureau de poste); plus souvent qu'autrement, ce seront aussi celles qui se cantonneront dans une position de client et de donneur d'ordres, en confiant la prestation de presque tous les services municipaux aux municipalités voisines et à des entreprises privées.

Dans la foulée, on pourrait aborder toutes ces activités qui débordent le strict cadre municipal traditionnel et parler de ces municipalités locales et de ces MRC qui entreprennent d'exploiter, directement ou non, des plages et des campings municipaux (nombreux au Témiscouata), des gîtes – comme l'auberge tenue par la Corporation des maisons du phare de l'île Verte, des centres de ski (Matapédia et récemment Les Basques), qui s'intéressent activement à la foresterie et, plus généralement, à l'exploitation des ressources naturelles.

En commençant par l'île Verte, on pourrait traiter des frictions, des contradictions selon certains, entre villégiateurs et résidants, qui ne conçoivent pas forcément l'avenir souhaitable de la même façon, surtout si cela se double d'une différence d'âge entre les nouveaux ruraux préretraités et les résidants actifs. Dans le même sens, on pourrait poursuivre sur les conflits d'usage soulevés entre autres par le captage des eaux souterraines à grande échelle, pour l'embouteillage ou pour l'approvisionnement de la ville voisine, ou encore par les mégaporcheres. Le pays est vaste et les richesses sont immenses, mais on en touche, ici et là, les limites et c'est encore plus facilement palpable sur une île.

Mais il ne serait peut-être pas astucieux de tout faire tourner à partir de la plus petite des municipalités de mon échantillon. Plutôt que de travailler à partir de cas locaux, on pourrait prendre de l'altitude et lancer la discussion sur de grandes questions.

Amorce sur le débat privé-public

Peut-être est-ce parce qu'ils vivent au bout du monde, aux confins du pays, près de la frontière et qu'ils sont souvent fils et filles de contrebandiers et de passeurs – des activités complètement disparues d'une époque tout à fait révolue –, toujours est-il que les frontières conceptuelles sont poreuses: dans les petits villages que j'ai visités, il est parfois malaisé de s'y retrouver dans un débat, qui n'a pas l'air de les passionner, sur le rôle des secteurs privé et public.

Là comme ailleurs, aujourd'hui ressemble à hier : il est rare que l'on refasse le monde et, normalement, les municipalités conservent leurs façons de faire habituelles d'une année à l'autre. Le poids de la tradition est tel que presque tous les intervenants rencontrés expliquent la place occupée par le public ou le privé, dans la fourniture des services publics locaux, sur le mode de l'évidence : « Ben voyons ! C'est sûr qu'on fait ça comme ça : c'est tellement mieux et moins cher à part ça ! » Sauf qu'il s'en trouve, à quelques kilomètres de distance les uns des autres, pour tenir des discours diamétralement opposés, avec ce ton serein de celui ou celle qu'une longue et riche expérience conforte dans ses certitudes. Et cette diversité est tout aussi présente dans une région que dans l'autre. C'est là une de mes principales surprises : je m'attendais à trouver, d'une part, des municipalités beauceronnes, riches, prospères et dynamiques et tout entières vendues aux idéaux du capitalisme triomphant et convaincues d'avance et depuis toujours de la supériorité de l'entrepreneur sur le fonctionnaire municipal et, d'autre part, au Bas-Saint-Laurent, des municipalités pétries d'expériences communautaires et soudées à force d'Opérations Dignité et autres JAL et, donc, j'en aurais fait le pari, plus rébarbatives à l'idée de s'en remettre au premier entrepreneur venu. Pis encore : sans doute pour confondre davantage un chercheur aux idées simples et carrées, la même personne peut exposer deux logiques différentes expliquant deux façons de faire radicalement opposées s'appliquant l'une à la voirie et l'autre à la collecte des ordures, mieux : l'une au déneigement des chemins et l'autre à l'entretien d'été, avec le même aplomb dans chaque cas.

Les choses ne sont pas si simples et cela demande plus ample réflexion pour comprendre la manière dont se font les arbitrages. Voilà pourquoi je collectionne avec avidité les rares exemples où une municipalité a changé son fusil d'épaule ; c'est ainsi que j'ai suivi une partie des péripéties d'un cas qui a conduit une municipalité à accorder un contrat à un entrepreneur pour le ramassage des ordures, alors qu'auparavant elle possédait un camion à vidanges et embauchait un employé occasionnel.

Parfois, il me semble, comme je l'indiquais plus haut, qu'on peut distinguer au moins deux types de municipalités : d'une part, les entreprenantes, qui font plusieurs travaux en régie et qui débordent allègrement la mission étroite d'une municipalité, et, d'autre part, les autres, qui n'en mènent pas large. Mais cela demeure simpliste et je pourrais aligner déjà trop d'exceptions, dont ce cas du passage des ordures au privé : la même municipalité ne jure pourtant que par le secteur public pour combler ses besoins en génie-conseil.

Le lecteur encore éveillé aura sursauté : une petite municipalité qui aurait les moyens d'avoir à son service un ingénieur fonctionnaire ? Non, mais un ingénieur salarié d'une... MRC ! Mais comment est-ce possible qu'une MRC puisse se doter d'un véritable service de génie civil – trois techniciens et deux ingénieurs et bientôt un troisième, sachant en plus qu'elle n'est vraiment pas riche et qu'elle compte une population dépassant à peine les 20 000 habitants en tout et pour tout ?

Il faudrait peut-être que je commence mon analyse des services publics locaux en examinant les ententes intermunicipales, selon qu'elles impliquent ou non la MRC, et la collaboration avec les autres institutions du milieu, en prêtant attention aux succès parfois assez étonnants comme aux échecs – telle cette expérience d'achat en commun d'abat-poussière qui a été tuée par ce qui ressemble à un cartel.

Mais non : plutôt que de partir dans tous les sens, je devrais bâtir à partir de ce que je connais le moins mal, l'eau.

Prolégomènes à une étude sur l'eau

Ce qui étonne d'emblée sur l'eau, c'est l'incroyable diversité des modes d'organisation, souvent à l'intérieur d'une même municipalité : les habitants des rangs s'organisent généralement eux-mêmes avec des puits, des fosses septiques et des champs d'épuration domestiques, pendant que les habitants du centre du village auront souvent leur eau potable d'un aqueduc collectif, avec ou sans réseau d'égout, ou ils auront des puits privés tout en étant raccordés à un réseau d'égout (car en canalisant les eaux usées, on contrôle le danger de contamination des puits), alors que les habitants de tel petit « développement » seront approvisionnés par un réseau d'aqueduc distinct, privé, construit et exploité par le développeur, qui l'aura peut-être ensuite cédé aux propriétaires de son lotissement. Et le réseau collectif, généralement aux mains de la municipalité, aura été construit par une coopérative qui l'aura vendu à une compagnie dont les actionnaires étaient les abonnés ou l'entreprise locale, ou l'inverse, d'une compagnie à une coopérative. Et cette coopérative avait été, comme par hasard, mise sur pied par les mêmes qui s'occupaient de la coopérative de distribution d'électricité. À moins que ce ne soit la fabrique paroissiale qui ait lancé le réseau d'aqueduc et qui en ait assuré l'exploitation au début.

Selon les conditions d'approvisionnement en eau, les acheteurs de maisons neuves auront intérêt à s'établir dans le village ou sur les rangs. Parfois, avec les limites qu'impose la *Loi sur la protection des terres agricoles*, il n'y a guère de choix que de se bâtir au village et cette

pression sera un déclencheur pour la construction de réseaux collectifs. Ailleurs, l'absence d'un réseau d'aqueduc suffisant limite l'implantation de nouvelles entreprises qui doivent se construire des châteaux d'eau pouvant alimenter leurs gicleurs en cas d'incendie, car, sans gicleurs, les coûts d'assurance deviennent prohibitifs. En outre, cette absence de réseau d'aqueduc limite l'efficacité des interventions contre les incendies en dehors du village, même si on peut tenter d'y remédier en construisant des réservoirs ou en aménageant des étangs destinés à remplir plus rapidement les camions-citernes. Dans tous les cas, les réseaux collectifs permettent la consolidation du noyau villageois.

Les divers programmes gouvernementaux de subventions ont eu à cet égard des effets importants, en permettant souvent du même coup de refaire à neuf la chaussée des principales rues du village.

Le rehaussement des normes quant à la qualité de l'eau potable ou aux rejets d'eaux usées incite également à trouver des solutions collectives plutôt qu'individuelles. Et pour respecter ces normes, les exploitants doivent plus souvent qu'auparavant faire appel, de façon ponctuelle, à des expertises qui leur font défaut.

Ainsi, tout comme dans le cas des ordures, un examen plus poussé des conditions de développement des réseaux d'eaux me permettrait peut-être de cerner des seuils de densité au-delà desquels les solutions collectives deviennent nécessaires ou tout simplement plus avantageuses. Et de là, je pourrais passer en revue l'ensemble des services publics locaux pour déterminer, dans chaque cas, s'il existe de tels seuils pour les autres services.

Exorde au sujet du fédéral : du bureau de poste au club Internet

Une autre façon d'aborder mon sujet, qui aurait l'avantage d'avoir une allure plus franchement régionaliste, serait de crucifier les gouvernements supérieurs, leur planification rationalisatrice et leurs politiques plus ou moins affichées de fermeture des paroisses isolées.

Un bureau de poste qui ferme, comme une école qui s'étiole, comme une caisse populaire qui devient un point de services d'une entité régionale, c'est plus que le symptôme du dépérissement du village : c'est en soi, à chaque fois, un coup dur porté à la vitalité d'une communauté. La stratégie du fédéral à l'égard du service des postes ne laisse rien au hasard des considérations politiques locales et s'inscrit dans une logique de rentabilisation délibérée ; ainsi, on a décidé, depuis longtemps, de replier la couverture postale, ou plutôt, de la redéployer, comme on dit pour faire moderne, avec comme objectif clair de

diminuer le nombre de facteurs et de postiers. Dans la banlieue des grands centres, on ne crée plus de nouvelles routes de distribution de porte en porte et on les dote plutôt de rians îlots de boîtes postales. Dans les petits villages, lorsque la maître de poste rend ses tampons et prend sa retraite, on saute sur l'occasion et on en profite pour fermer le bureau de poste ; on offre alors à un dépanneur d'ouvrir un comptoir postal, pourvu qu'il y ait encore un dépanneur et qu'il y trouve son compte.

Une municipalité a choisi de se charger du bureau de poste. La maître de poste avait pris sa retraite et le comptoir postal avait quitté sa résidence pour séjourner, pendant quelque temps, dans un petit commerce qui, tout compte fait, n'y avait plus grand intérêt. Le petit volume d'affaires que génère le bureau de poste est certes peu intéressant (pas rentable) en lui-même, sinon le dépanneur l'aurait conservé, mais il est tout de même fort utile pour consolider le bureau municipal, car il contribue à justifier des heures d'ouverture tout à fait convenables. Comme plusieurs le suggèrent (notamment Carrier, 1999, p. 106), il serait probablement avantageux de s'inspirer des expériences françaises qui regroupent en un même lieu plusieurs services, livrés par des administrations différentes, pour maintenir un point de service viable même pour servir une très faible population.

Une autre municipalité, après s'être battue féroce­ment contre la fermeture, a racheté « la boîte à chaussures » et a maintenu presque toutes les apparences de l'ancien bureau de poste ; vers l'arrière du local, on a installé un centre Internet.

Au cours des toutes dernières années, la popularité d'Internet a favorisé l'aménagement de salles publiques d'ordinateurs. Ce n'était pas une fatalité : la pourtant très grande popularité des magnétoscopes ne s'est que très rarement accompagnée de l'ajout d'une magnétothèque à la bibliothèque municipale. Pourquoi donc des ordinateurs ? Et pourquoi est-ce seulement maintenant, alors que les ordinateurs personnels sont des outils efficaces et précieux depuis déjà 20 ans et pourquoi est-ce en prenant le prétexte de l'engouement actuel pour Internet, qui, quant à lui, avait démarré sous diverses formes il y a de cela déjà plusieurs années ? C'est sans doute, d'une part, à cause de l'amélioration et de la simplification des équipements et des logiciels dont les prix chutent ; mais, d'autre part, cela tient au fait que le gouvernement fédéral, après avoir imposé des coupes sombres dans ses transferts aux provinces, s'est redécouvert des surplus budgétaires et a modifié sa stratégie de saupoudrage à grande échelle, en recentrant son action notamment sur ce type de projets où il ne peut que faire des gains politiques sans craindre de critique, parce que personne ne peut

être contre le fait de faciliter l'accès à Internet, dans des structures directement gérées par les écoles et les municipalités, comme les bibliothèques ou par des clubs parrainés par une instance locale. Il faut bien voir que si l'argent du fédéral s'était fait plus rare ces dernières années, il y avait tout de même toujours eu moyen de moyenner pour financer un ou deux emplois d'été pour le terrain de jeux, un ou deux emplois temporaires affectés à des travaux d'intérêt communautaire; le fédéral n'agit certes plus sur une aussi vaste échelle qu'à l'époque des « Perspectives Jeunesse » et autres « Canada au travail » et il a été largement distancié par les divers programmes d'employabilité du gouvernement du Québec, à la suite d'ailleurs d'un transfert de responsabilité du premier vers le second. Mais il n'en demeure pas moins que le fédéral redouble d'ardeur pour redistribuer une partie de la manne retrouvée, à la grande satisfaction des municipalités pour qui ces subventions fournissent parfois les seules occasions de faire des dépenses qui sortent un peu de l'ordinaire. Dans les municipalités et dans les écoles, Internet est donc devenu un des chevaux de Troie du fédéral.

Ultime introduction : pour enclencher la suite

Je ne parviens pas à dresser un bilan ne serait-ce que provisoire qui me permettrait d'amorcer la suite, à partir d'hypothèses mieux assises; je n'ai pas de certitudes et tout ce que j'énoncerais comme ébauche de constat général appelle aussitôt une kyrielle d'exceptions tellement nombreuses que j'aurais peine à maintenir longtemps une hypothèse de travail.

Ainsi, il n'y a pas d'effet de taille qui soit bien net sur la façon de rendre les services publics locaux, ni sur la diversité des services offerts. Dans son étude sur les services de proximité, Pépin (2000, p. 121) en arrive à la même conclusion: pas plus la taille que la distance par rapport à la ville voisine ne semblent définir a priori la gamme des services disponibles.

En revanche, il semble exister des seuils de densité où l'on observe le passage de la solution individuelle, légère et bon marché mais exigeant beaucoup d'espace, à la solution collective, plus lourde et coûteuse mais permettant en principe de limiter les impacts de prélèvements ou de rejets massifs, notamment dans le cas des ordures ménagères ou celui de l'eau potable et des égouts.

De même, contrairement à ce que j'avais naïvement cru, il n'y a pas plus de différences entre les deux régions qu'à l'intérieur de chacune: pas d'empreinte particulière sur la gestion municipale qui

serait le fait d'une personnalité ou d'un esprit régional ou qui serait induit par des dynamiques économiques tout de même fort différentes. On a beau savoir que la voisine fonctionne autrement, on ne songe pas spontanément à l'imiter; il est rare que des idées se propagent et emportent l'adhésion des secrétaires-trésorières et des conseils municipaux de tout un coin de pays; à part peut-être pour des services ou des produits nouveaux, lorsqu'il n'y a pas d'habitudes prises depuis longtemps. Toutefois, on peut parier que cette hétérogénéité ira probablement en s'atténuant, à travers l'action de certaines MRC innovantes, plus organisatrices que d'autres, qui proposent de nouvelles procédures, de nouveaux projets, et qui tentent de rallier les municipalités à leur façon de voir; à travers également des échanges entre secrétaires-trésorières qui se font plus fréquents en certains endroits.

Je n'arrive pas non plus à dessiner de ces belles typologies si commodes; par exemple, une qui distinguerait les municipalités qui feraient tout en régie de celles qui confieraient tout à l'extérieur. Chaque municipalité procède selon des arrangements qui diffèrent parfois radicalement d'un service à l'autre; mais ces façons de faire lui semblent satisfaisantes, au point que les divers acteurs estiment, à chaque fois, que c'est la plus raisonnable et la mieux adaptée au contexte particulier.

Il me reste toutefois un constat qui semble tenir la route: la principale force, c'est la force d'inertie, en ce sens qu'aujourd'hui est semblable à hier et que les municipalités ne changent pas souvent leurs façons de faire. Pourrait-on les blâmer? Pourquoi modifier ce qui fonctionne relativement bien?

Trêve de préambules!

BIBLIOGRAPHIE

- CARRIER, Mario (1999). «Services de proximité et petites collectivités», *Possibles*, vol. 23, n° 1, hiver: numéro thématique sur «L'affirmation régionale», p. 97-106.
- PÉPIN, Lucie (2000). *Les services de proximité en milieu rural québécois*, Rimouski, GRIDEQ-Université du Québec à Rimouski, 142 p. (Cahiers du GRIDEQ, n° 22).

6

Autonomie municipale et gestion des services municipaux dans neuf ensembles village-paroisse*

Serge Belley

École nationale d'administration publique

Cette étude porte sur l'organisation des services municipaux dans les municipalités formant des ensembles village-paroisse ; le Québec compte près de 300 municipalités entrant dans cette catégorie. Dans le cadre de sa politique de consolidation des communautés locales, adoptée en mai 1996, le gouvernement du Québec a mis de l'avant une série de mesures afin de ramener leur nombre à 131 en 1999 (Ministère des Affaires municipales [MAM], 1996).

Dans les grandes agglomérations urbaines, la dynamique intermunicipale renvoie le plus souvent à des enjeux de coopération-concurrence entre les villes-centres et les villes périphériques (MAM, 1994 ; Dubuc *et al.*, 1997 ; Tellier, 1997 ; Belley, 1997). La gestion municipale et intermunicipale se pose-t-elle dans les mêmes termes dans les ensembles village-paroisse ? Comment s'organise la livraison des services

* L'auteur tient à remercier le Fonds de développement académique du Réseau (FODAR) de l'Université du Québec pour son appui financier. Ses remerciements vont également à Claude Beauregard et à Jocelyn Jutras respectivement étudiante et étudiant diplômés du programme de maîtrise en administration publique (option B) de l'ENAP qui ont, à titre d'assistante et d'assistant de recherche, participé à la collecte des informations.

municipaux dans les petites municipalités formant ces ensembles? Comment les acteurs politiques et administratifs dans ces municipalités perçoivent-ils le rôle et l'avenir de la structure intermunicipale que constitue la MRC? Ces trois questions sont à l'origine de la présente étude. Celle-ci est divisée en quatre parties. Dans la première partie, nous présentons les éléments théoriques et méthodologiques qui ont guidé la recherche. La deuxième partie fournit des informations sur le territoire à l'étude. L'organisation des services municipaux et la situation fiscale et budgétaire des municipalités font l'objet de la troisième partie. Enfin, la perception des acteurs à l'égard du rôle de la MRC est abordée dans la quatrième partie.

1. ÉLÉMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

Notre étude s'inscrit dans le cadre d'une démarche plus inductive qu'hypothético-déductive. Ainsi, nous avons tenté, à partir de quelques idées et propositions générales, de mettre en relation plusieurs types d'informations, tantôt qualitatives, tantôt quantitatives, dans le seul but de mieux comprendre la dynamique administrative, budgétaire et politique des petites municipalités. Notre analyse s'appuie essentiellement sur les points de vue des acteurs locaux et un ensemble de données sociodémographiques et budgétaires.

Notre question de départ était la suivante : comment les petites municipalités utilisent-elles leurs ressources (humaines, budgétaires et matérielles) pour livrer les services de base à la population? Sur cette question, les recherches montrent que l'éventail des modes de prestation est large. Essentiellement, ces derniers peuvent être ramenés à quatre : dispenser le service soi-même ; dispenser le service avec une ou plusieurs autres municipalités ; déléguer le service à un organisme municipal (une autre municipalité ou une régie intermunicipale) ou faire appel au secteur privé ou communautaire (Skelly, 1996 ; Gravel, 1997). Le fait de privilégier tel ou tel mode de prestation n'est toutefois pas neutre du point de vue de l'autonomie municipale. Si la municipalité fournit elle-même le service, elle a un meilleur contrôle sur sa livraison que si elle fait appel à l'externe (une autre municipalité, une structure intermunicipale, un contracteur privé ou des bénévoles) ; son autonomie est ainsi plus grande. Quelle est la caractéristique de la municipalité (statut de village ou de paroisse, taille démographique, richesse foncière) qui est prépondérante dans ce choix? Voilà la première question à laquelle nous avons tenté de répondre.

L'autonomie municipale, mesurée ici en fonction de l'importance relative accordée par la municipalité aux différents modes de prestation des services, influe-t-elle sur le coût des services municipaux? Ainsi, une municipalité, qui a un indice d'autonomie élevé parce qu'elle fait tout elle-même, produit-elle ses services à un coût moindre qu'une autre qui sous-traite une partie importante de ses services à l'entreprise privée? Le coût des services municipaux dépend-il davantage de la composition de l'assiette fiscale que du mode de prestation des services privilégié par la municipalité? Ces questions sont traitées dans la troisième partie.

Peut-on établir un lien entre la taille, la situation budgétaire et le degré d'autonomie d'une municipalité et la perception que ses dirigeants (élus et gestionnaires) ont du rôle de la MRC en tant que structure de services et de concertation régionale? Par exemple, les dirigeants d'une municipalité plus peuplée qui jouit d'un degré d'autonomie élevé et d'une bonne situation budgétaire ont-ils une perception plus positive (ou plus négative) du rôle de la MRC que ceux d'une municipalité moins peuplée qui jouit d'une autonomie faible et d'une situation budgétaire plus difficile? Ces questions sont discutées dans la dernière partie.

Sur le plan méthodologique, notre étude porte sur sept ensembles village-paroisse qui étaient en processus de regroupement en 1998 et deux ensembles village-paroisse récemment regroupés. Au total, notre étude porte donc sur 16 municipalités autonomes dont 14, qui constituaient encore des ensembles village-paroisse à l'automne 1998, sont visées par le volet I de la politique gouvernementale de consolidation des communautés locales. Ces 16 municipalités sont situées dans deux MRC dont les principales caractéristiques socio-économiques sont décrites dans la section suivante. Dans nos analyses comparatives, les deux ensembles village-paroisse récemment fusionnés serviront de municipalités témoins.

Les données utilisées proviennent de trois sources principales : les recensements de la population produits par Statistique Canada, les prévisions budgétaires municipales publiées par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et une vingtaine d'entrevues semi-dirigées réalisés au cours de l'été 1998 auprès de maires et de secrétaires-trésoriers municipaux, de permanents à l'emploi des deux MRC concernées et de deux journalistes couvrant l'actualité locale.

Afin de respecter l'anonymat de nos informateurs, nos deux MRC sont désignées par les lettres A et B et nos 14 municipalités autonomes par la lettre V lorsqu'il s'agit d'une municipalité de village et la lettre P lorsqu'il s'agit d'une municipalité de paroisse. Les deux ensembles

village-paroisse fusionnés sont désignés par les lettres «FU» précédées des lettres A ou B pour indiquer leur MRC d'appartenance. Dans les tableaux, les données sont regroupées d'abord par MRC et ensuite par groupes de villages et de paroisses. Les municipalités formant un même ensemble village-paroisse portent le même numéro; V-1 et P-1 désignent, par exemple, l'ensemble village-paroisse 1.

2. PORTRAIT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES MRC

Bien qu'elles abritent le même nombre de municipalités, nos deux MRC présentent des profils démographiques et socio-économiques assez différents (tableau 6.1). Ainsi, dans la MRC B, la population moyenne des municipalités est 40 % plus élevée que celles de la MRC A. La population de la MRC B est également plus concentrée géographiquement puisque ses trois municipalités les plus peuplées regroupent 47,1 % de la population totale comparativement à 33,5 % dans la MRC A. La superficie totale de la MRC B est aussi 35 % plus étendue que celle de la MRC A. Si cette dernière abrite une population relativement plus jeune, la croissance démographique au cours de la période 1986-1996 y a cependant été trois fois moins élevée que dans la MRC B.

Tableau 6.1

Les MRC A et B selon certaines caractéristiques sociodémographiques et économiques

	MRC A	MRC B
Population moyenne des municipalités	1 224 hab.	2 054 hab.
Population des trois plus grosses municipalités	33,5 %	47,1 %
Habitants de 0 à 14 ans	23,5 %	18,6 %
Habitants de 65 ans et plus	12,0 %	14,3 %
Variation de la population de 1986 à 1996	2,7 %	7,9 %
Superficie moyenne des municipalités	74,5 km ²	115,6 km ²
Emplois dans le secteur primaire	17,4 %	9,5 %
Emplois dans le secteur secondaire	29,6 %	27,0 %
Emplois dans le secteur tertiaire	52,9 %	63,5 %
Évaluation agricole	25,4 %	8,2 %
Évaluation commerciale et industrielle	13,6 %	23,8 %
Évaluation résidentielle (un logement)	44,1 %	43,1 %

Source: MAM, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, 1997 et Statistique Canada, *Recensement de la population*, 1991 et 1996.

En ce qui concerne la structure économique, les données du tableau 6.1 indiquent que le secteur primaire emploie près de deux fois plus de personnes dans la MRC A que dans la MRC B. Si le secteur secondaire occupe une part de l'emploi total à peu près identique dans les deux MRC, la part du secteur tertiaire est en revanche 10 % plus élevée dans la MRC B que dans la MRC A.

Les données sur la composition de l'assiette fiscale confirment le caractère nettement plus agricole de la MRC A, alors que la valeur foncière totale relative de ce secteur y est trois fois plus élevée que dans la MRC B. Cette dernière, toutefois, peut compter sur l'apport d'un secteur commercial et industriel plus développé, sa valeur foncière totale étant près du double de celle de la MRC A. La valeur foncière totale relative du secteur résidentiel est sensiblement la même dans les deux MRC.

3. MODES DE PRESTATION DES SERVICES MUNICIPAUX

Les informations recueillies, qui sont résumées dans le tableau 6.2, font état de différences importantes entre les municipalités étudiées tant en ce qui a trait à la taille de leur fonction publique qu'aux façons dont elles dispensent leurs services. La taille de la fonction publique, mesurée ici par le nombre d'employés en équivalents temps plein (ETP), est généralement plus grande dans les municipalités de village et les municipalités fusionnées que dans les municipalités de paroisse. Les municipalités V-1 et P-5 apparaissent ici comme des cas particuliers du fait que leurs populations sont très supérieures à la population moyenne des municipalités de leur groupe de référence. Ces municipalités, comparativement à celles de leur groupe de référence, ont aussi moins recours à l'externe pour dispenser leurs services préférant s'en remettre à leurs propres employés. Le nombre plus grand d'employés dans les municipalités V-5, V-6 et V-7, comparativement aux municipalités V-2, V-3 et V-4, s'explique aussi par leur population plus importante.

En matière de voirie, on distingue trois groupes de municipalités. Il y a celui, plus nombreux, des municipalités qui confient tous leurs travaux de voirie au secteur privé. Ce premier groupe inclut toutes les municipalités de paroisse de la MRC A, les municipalités de village V-2 et V-4 et, plus curieusement, les deux municipalités récemment fusionnées dont le nombre d'employés est pourtant supérieur à toutes les autres. On peut penser ici que le choix de ce mode de prestation est relié à la superficie de la municipalité. À l'exception de V-2 et de V-4, en effet, les municipalités de ce groupe ont une superficie beaucoup plus élevée que toutes les autres municipalités. Le deuxième groupe

Tableau 6.2
Modes de prestation des services municipaux^a

Population	Superficie (km ²)	Employés ^b	rfu (\$) ^c	Voirie	Aqueduc	Égout	Incendie	Ordures	Loisir	Développement économique	Indice d'autonomie ^d
MRC A											
(883)	(4,5)		(24 704)								
V-1	++	11	++	MP	M	M	M	I	M	M	38,5
V-2	-	1	-	P	M	M	M	P	A	A	26
V-3	--	1,5	--	MP	M	D	I	P	A	Néant	20,5
V-4	-	1,5	-	P	I	I	I	M	A	Néant	22
(623)	(104,3)		(25 731)								
P-1	+	1	+	P	D	D	V	I	V	Néant	21
P-2	-	2	+	P	D	D	V	P	V	A	21
P-3	--	1	--	P	D	D	I	I	A	Néant	16
P-4	+	1	-	P	D	D	I	I	A	Néant	16
MRC B											
(1 656)	(18,1)		(50 993)								
V-5	--	5	+	M	M	M	M	P	MA	M	36,5
V-6	+	6	+	MP	M	M	M	P	M	A	32,5
V-7	+	5	-	MP	MD	D	M	P	M	Néant	24,5
(1 088)	(73,2)		(31 161)								
P-5	++	6	+	M	MD	MD	M	P	MA	Néant	26,5
P-6	-	1,5	=	MP	VD	VD	V	P	V	Néant	24,5
P-7	--	1,5	--	MP	VDA	D	V	P	V	Néant	22,1
(1 065)	(107,6)		(43 428)								
A-FU ^e	+	3	=	P	I	M	M	P	M	A	29
B-FU ^f	-	7	=	P	M	I	M	P	M	Néant	28

- M : Service entièrement dispensé par la municipalité (M) ou en association avec le secteur privé (MP).
 V : Service dispensé par le village.
 I : Service dispensé sur une base intermunicipale (ex. : entente ou régie).
 P : Service dispensé par un contracteur privé.
 D : Service dispensé sur une base individuelle (ex. : puits artésien, fosse septique).
 A : Autre mode de prestation (ex. : coopérative, comité de bénévoles).
- a Dans tous les cas, les services policiers sont dispensés par la Sûreté du Québec et le service d'évaluation foncière, par la MRC. Les chiffres entre parenthèses indiquent la population, la superficie et la richesse foncière uniformisée moyennes des municipalités dans chaque groupe de villages et de paroisses. Les signes ++, +, =, - et — indiquent que la population, la superficie ou la richesse foncière uniformisée de la municipalité est respectivement très supérieure, supérieure, égale, inférieure ou très inférieure à la population, à la superficie ou à la richesse foncière uniformisée moyenne du groupe de référence.
- b Correspond au nombre d'employés en équivalents temps plein (ETP).
- c Richesse foncière uniformisée en milliers de dollars. La richesse foncière uniformisée comprend l'évaluation uniformisée de tous les immeubles imposables de la municipalité et l'évaluation uniformisée totale ou partielle de certains immeubles non imposables à l'égard desquels sont versés des paiements tenant lieu de taxes municipales.
- d L'indice d'autonomie a été calculé en fonction des valeurs suivantes : M = 6, V = 5, I = 4, P = 3, D = 2 et A = 1. Ces valeurs ont été attribuées suivant un ordre décroissant d'autonomie de gestion et ne reflètent aucunement la qualité, l'efficacité ou l'efficience des services. Lorsque plus d'une lettre décrit la façon dont le service est dispensé, la valeur attribuée correspond à la moyenne (ex. : MP = $(6 + 3) / 2 = 4,5$).
- e Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC A.
- f Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC B.

comprend les six municipalités qui font généralement appel à leurs propres employés pour les travaux d'entretien mineur mais au secteur privé pour tous les autres travaux. Contrairement aux municipalités formant les ensembles village-paroisse 6 et 7, qui ont recours ici tous les quatre à la même pratique, celles formant les ensembles village-paroisse 1 et 3 ont opté pour des pratiques quelque peu différentes. Enfin, les deux municipalités formant l'ensemble village-paroisse 5, qui effectuent elles-mêmes tous leurs travaux de voirie, composent le troisième groupe.

En ce qui concerne les services d'aqueduc, les municipalités de village se distinguent nettement des municipalités de paroisse. Tous les villages, en effet, à l'exception de V-4 qui dispense le service en association avec une autre municipalité, possèdent un réseau d'aqueduc qui dessert l'ensemble de la population. Seule une petite partie de la population habitant dans le village V-7 n'est pas reliée au réseau d'aqueduc. Dans toutes les municipalités de paroisse appartenant à la MRC A, la population est desservie sur une base individuelle par des puits artésiens. Les paroisses P-6 et P-7 se distinguent des autres municipalités de paroisse en ce qu'une partie de leur population est desservie par le réseau d'aqueduc du village et l'autre partie, sur une base individuelle. La paroisse P-7 est la seule, par ailleurs, où l'on compte un troisième mode de prestation pour ce service, alors qu'une partie de sa population est desservie par un réseau d'aqueduc géré par une coopérative.

La situation est un peu la même en ce qui concerne les services d'égout bien que le recours à la solution individuelle (fosse septique) soit plus répandue que dans le cas des services d'approvisionnement en eau. Deux municipalités de village, V-3 et V-7, ne disposent pas de réseau d'égout. Dans le cas de V-4, c'est une régie intermunicipale qui gère les services d'aqueduc et d'égout. Pour plusieurs municipalités, ce service constitue un poste budgétaire important et, conséquemment, un enjeu politique sensible compte tenu des investissements que requièrent la construction et l'entretien d'un réseau d'égout. Le lancement de tels travaux demeure, dans la plupart des cas, conditionnel à l'obtention d'une subvention gouvernementale. C'est notamment le cas de l'assainissement des eaux où seules les municipalités V-5 et P-5 ont, depuis peu, aménagé conjointement des bassins d'épuration. Le village assume les deux tiers de la facture et la paroisse, un tiers. Pour les autres municipalités, le traitement des eaux usées demeure un projet jugé prioritaire.

En matière de protection contre l'incendie, les villages, encore là, se distinguent des paroisses. En effet, à l'exception de V-3 et de V-4 qui font partie d'une régie intermunicipale, toutes les autres municipalités de village, incluant les deux municipalités fusionnées, possèdent leur propre service de protection contre l'incendie. En plus d'une brigade de pompiers volontaires, ces municipalités disposent de tout l'équipement requis pour faire face à la plupart des sinistres pouvant survenir. En cas de sinistre majeur, elles peuvent aussi compter, en vertu d'une entente intermunicipale, sur les services d'autres municipalités. À l'exception de P-3 et de P-4, qui font aussi partie d'une régie intermunicipale, et de P-5, qui possède son propre service de protection contre l'incendie, les quatre autres municipalités de paroisse sont desservies par les villages.

Le service de ramassage des ordures ménagères est celui, avec la voirie, où le recours au secteur privé est le plus fréquent. Toutes les municipalités en effet, à l'exception de V-1, P-1, P-3 et P-4, qui font partie d'une régie intermunicipale, et de V-4, qui possède son propre service, ont recours aux services d'entrepreneurs privés. Selon les élus et les administrateurs, la concurrence entre les entrepreneurs et la durée des contrats, qui est en moyenne de trois ans, garantiraient un rapport qualité/prix avantageux.

Les activités culturelles et de loisir sont celles où l'appel au bénévolat est le plus développé. Sans celui-ci, en effet, bon nombre de municipalités ne pourraient offrir à leurs citoyens ce type de service. Tout au long de l'année, les municipalités, parfois en collaboration avec la commission scolaire, mettent à la disposition des comités de bénévoles les terrains, les bâtiments et les équipements nécessaires à la pratique d'un certain nombre de sports et à l'organisation d'activités ou d'événements à caractère culturel. Dans quatre municipalités de paroisse sur sept, les services sont gérés par le village sur la base d'une entente intermunicipale. Dans le village V-1 et les deux municipalités fusionnées, le service est sous la supervision d'un employé qui voit à la coordination des activités et à l'embauche du personnel occasionnel. Dans les municipalités V-5 et P-5, le service est géré par une commission municipale formée d'élus et de bénévoles. Les municipalités assument le coût des services par l'octroi d'une subvention annuelle au comité des bénévoles responsable de l'organisation des activités. Dans la municipalité P-5, un centre de loisir, géré de façon autonome, est à la disposition d'une partie seulement de la population. Cette situation, au dire du maire, inquiète le conseil municipal qui voit venir le jour où la municipalité devra prendre la relève parce que cette corporation privée ne voudra ou ne pourra plus assumer la gestion et l'entretien de cet équipement.

Les municipalités étudiées s'impliquent peu dans le développement économique préférant laisser cette responsabilité à la MRC. Deux municipalités seulement, V-1 et V-5, ont à leur emploi un agent de développement. Quatre, V-2, P-2, V-6 et A-FU, ont un comité de bénévoles qui travaille « en appui » aux services de la MRC. La vocation plus agricole des paroisses expliquerait leur peu d'intérêt envers les efforts de développement économique. Dans ces municipalités, les projets de développement sont le plus souvent jugés suspects et inutiles. Dans la paroisse P-2, par exemple, un important projet de développement récréotouristique a constitué un enjeu politique local pendant plusieurs années. Ainsi, en 1992, un comité de citoyens, fortement opposé au projet et au sein duquel on comptait plusieurs agriculteurs, a réussi à faire élire une majorité de candidats sympathiques à sa cause aux élections municipales. La lutte s'est même transportée sur le plan juridique, le maire sortant et le secrétaire-trésorier ayant fait l'objet de poursuites pour de supposées malversations. Le nouveau conseil municipal a tout fait pour nuire à la corporation responsable de la gestion et du développement du site. Le climat social dans la communauté est devenu tendu et acrimonieux. À partir de 1996, la situation s'est un peu apaisée avec la défaite électorale des élus opposés au projet et l'abandon des poursuites judiciaires. Comme nous le verrons plus loin, la situation budgétaire de la municipalité P-2 n'est sans doute pas étrangère au déclenchement de cette controverse.

Globalement, qu'en est-il de l'autonomie municipale de nos neuf ensembles village-paroisse ? Pour répondre à cette question, nous avons construit un indice global d'autonomie permettant de situer chacune de nos municipalités sur le continuum « appel à l'interne ↔ appel à l'externe ». Les résultats figurent dans la dernière colonne du tableau 6.2.

Il ressort, en premier lieu, que les municipalités de village ont généralement un indice d'autonomie plus élevé que les municipalités de paroisse. C'est notamment le cas des municipalités V-1, V-5, V-6, A-FU et B-FU qui affichent l'indice d'autonomie le plus élevé parmi toutes les municipalités. Il ressort, en deuxième lieu, que les municipalités de paroisse de la MRC A ont un indice d'autonomie plus faible que leurs homologues de la MRC B. La taille plus grande de ces dernières est sans doute la raison principale de cette situation. Outre la taille, il apparaît que la richesse foncière de la municipalité entretient un lien étroit avec le degré d'autonomie de gestion de la municipalité ; à une richesse foncière élevée correspond généralement un degré élevé d'autonomie. La structure socio-économique plus diversifiée de la MRC B et, conséquemment, la richesse foncière nettement plus élevée de ses municipalités, aussi bien de villages que de paroisses, favoriseraient ici

la possibilité pour ces dernières de recourir à des modes de prestation plus tournés vers l'interne. Situées à mi-chemin entre les municipalités de village de la MRC A et celles de la MRC B, les municipalités fusionnées sont dans une situation intermédiaire à cet égard.

Il apparaît donc que la façon dont les municipalités dispensent leurs services est étroitement liée à leur taille, leur statut (village ou paroisse) et leur richesse foncière. Cette dernière notamment, tout en leur conférant une marge de manœuvre accrue, leur donnerait la possibilité, si telle est la volonté politique de leurs dirigeants élus, de faire davantage appel à leurs propres ressources pour offrir les services à leur population. Lorsqu'une telle possibilité (ou volonté politique) est absente ou faible, l'appel à l'externe (public, privé ou communautaire) devient alors la seule solution pour offrir les services. Toutefois, si l'appel à l'externe réduit l'autonomie de gestion de la municipalité, il n'entraîne pas nécessairement, comme nous le verrons maintenant, des coûts d'opération plus élevés.

4. AUTONOMIE DE GESTION ET COÛT DES SERVICES

Pour analyser la relation entre l'autonomie municipale et le coût des services municipaux, nous avons d'abord calculé le coût *per capita* de neuf services municipaux (tableau 6.3). Globalement, il ressort que les municipalités dépensent plus pour l'administration générale, la voirie et le service de la dette (frais de financement), un peu moins pour les services de loisir, de police, d'aqueduc et d'égout et beaucoup moins pour les services de ramassage des ordures ménagères, de protection contre l'incendie et d'urbanisme.

La comparaison des données montre deux situations assez différentes lorsque l'on compare les municipalités en fonction de leur MRC d'appartenance. Dans la MRC A, les municipalités de paroisse dépensent en moyenne plus que les municipalités de village pour cinq services (administration générale, voirie, ramassage des ordures, police et urbanisme), alors que l'inverse est vrai pour les quatre autres services considérés. Dans la MRC B, à l'exception des services d'administration générale et de protection contre l'incendie pour lesquels les municipalités de paroisse dépensent autant que les municipalités de village, ces dernières dépensent plus que les premières pour l'ensemble des autres services. Les écarts observés sont cependant moins grands que dans la MRC A.

Tableau 6.3
Dépenses municipales per capita^a

	Population	Superficie (km ²)	Administration générale	Voirie	Aqueduc et égout	Incendie	Ordures	Loisir	Police	Urbanisme	Frais de financement	Indice des dépenses par habitant ^b	Indice d'autonomie ^c
MRC A													
(883)	(4,5)	(133)	(104)	(53)	(32)	(31)	(61)	(46)	(12)	(106)			
V-1	+	-	+	+	-	+	++	+	++	++	7	38,5	
V-2	-	+	-	-	++	-	+	+	-	--	-3	26	
V-3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-7	20,5	
V-4	-	+	++	=	-	=	-	=	=	0	-2	22	
(623)	(104,3)	(140)	(160)	Néant	(24)	(35)	(23)	(75)	(75)	(45)			
P-1	+	-	-	D	-	+	+	=	++	=	1	21	
P-2	-	+	++	D	+	+	+	+	+	0	8	21	
P-3	-	+	-	D	-	-	-	-	-	0	-6	16	
P-4	+	-	-	D	+	-	-	-	-	-	-6	16	
MRC B													
(1 656)	(18,1)	(133)	(143)	(66)	(24)	(37)	(99)	(54)	(27)	(162)			
V-5	-	-	-	++	+	+	-	+	+	-	3	36,5	
V-6	+	+	++	-	-	=	-	=	-	+	-2	32,5	
V-7	-	+	-	-	=	-	++	-	-	=	-4	24,5	
(1 088)	(73,2)	(134)	(127)	(34)	(24)	(35)	(56)	(51)	(19)	(115)			

Tableau 6.3 (suite)

	Population	Superficie (km ²)	Adminis- tration générale	Voirie	Aqueduc et égout	Incendie	Ordures	Loisir	Police	Urbanisme	Frais de finance- ment	Indice des dépenses par habitant ^b	Indice d'auto- nomie ^c
P-5	++	+	-	+	+	=	-	-	-	+	++	1	26,5
P-6	-	=	+	+	-	=	=	-	+	+	-	0	24,5
P-7	—	-	=	-	D	=	+	++	-	-	--	-3	22,1
	(1065)	(107,6)											
A-FU ^d	-	+	-	++	—	=	+	-	+	--	--	-4	29
B-FU ^e	+	-	+	-	-	-	-	-	+	+	--	-5	28

D : Service dispensé sur une base individuelle (ex. : puits artésien, fosse septique).

a Les chiffres entre parenthèses indiquent la population moyenne, la superficie moyenne et les dépenses moyennes *per capita* des municipalités du groupe de référence. Les signes ++, +, =, - et — indiquent que la population, la superficie ou les dépenses *per capita* de la municipalité sont respectivement très supérieures, supérieures, égales, inférieures ou très inférieures à la moyenne de la population, de la superficie ou des dépenses *per capita* des municipalités du groupe de référence.

b L'indice des dépenses *per capita* a été calculé en attribuant respectivement les valeurs 1, 0 et -1 aux signes +, = et -. Par exemple, un indice supérieur à zéro indique que la municipalité dépense généralement plus que les municipalités de son groupe de référence.

c Voir le tableau 6.2 pour la définition et le calcul de cet indice.

d Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC A.

e Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC B.

Source : MAM, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, 1997.

Pour faciliter la comparaison des dépenses municipales, nous avons construit un indice qui reflète la politique budgétaire globale de chaque municipalité. Les indices ainsi obtenus (tableau 6.3) confirment les différences très importantes notées plus haut entre les municipalités de la MRC A et celles de la MRC B. Dans la MRC A, les écarts varient entre -7 (la municipalité qui dépense le moins) et $+8$ (la municipalité qui dépense le plus), comparativement à -4 et $+3$ dans la MRC B.

De tous les ensembles village-paroisse, ce sont les ensembles 1 et 2 qui présentent les écarts les plus grands en matière de dépenses. Dans l'ensemble village-paroisse 1, c'est le village qui, tous services confondus, dépense beaucoup plus que la paroisse, alors que dans l'ensemble village-paroisse 2, c'est l'inverse qui se produit, la paroisse dépensant beaucoup plus que le village. Dans tous les autres cas, le village et la paroisse ont, du point de vue des dépenses tout au moins, une politique budgétaire beaucoup moins contrastée. Les deux ensembles village-paroisse récemment fusionnés présentent, de leur côté, lorsque comparés aux villages de leur MRC d'appartenance, un indice global des dépenses bien au-dessous de la moyenne. Bien qu'il soit difficile de dire si cette situation est due aux choix politiques des conseils municipaux ou à la richesse foncière qui s'est accrue à la suite des regroupements, il ne fait aucun doute que cette richesse foncière a eu un impact sur ces résultats.

Les données du tableau 6.3 montrent que la taille est beaucoup plus souvent liée positivement à l'indice des dépenses que la superficie qui, sauf dans le cas des paroisses de la MRC-B, ne constitue pas un très bon indicateur des dépenses. Quant à l'indice d'autonomie de gestion, qui mesure l'importance de l'appel à l'externe par rapport à l'appel à l'interne pour la prestation des services, il constitue un très bon indicateur des dépenses par habitant. Dans tous les cas, à l'exception de P-2, l'indice d'autonomie varie toujours, en effet, dans le même sens que l'indice des dépenses. Ainsi, à un indice d'autonomie élevé (ou faible) correspond un indice de dépenses élevé (ou faible). Il semble bien ici que la réduction de l'autonomie de gestion, qui résulte d'un appel plus fréquent à l'externe, soit compensée (motivée), sous réserve que notre indice d'autonomie ne tient compte ni de la quantité ni de la qualité des services, par des frais de fonctionnement généralement plus faibles.

5. LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS

La relation entre la taille, la composition de l'assiette fiscale et le coût des services, d'une part, et la situation budgétaire et fiscale des municipalités, d'autre part, a été analysée à la lumière de trois indices : les dépenses totales par 100 \$ de richesse foncière uniformisée, l'effort fiscal et le taux global de taxation uniformisé. Pour qu'une telle relation soit concluante, il faudrait observer une grande convergence entre ces variables dans un nombre élevé de municipalités. Or, les données (tableau 6.4) indiquent qu'une telle convergence, mesurée par le score global obtenu par la municipalité, se vérifie dans 8 municipalités seulement sur 16, soit dans 50 % des cas étudiés. Dans ces huit municipalités, en effet, au moins six indicateurs sur huit (score de 6 à 8) se classent au même rang. Dans six municipalités, la convergence peut être qualifiée de moyenne alors que quatre ou cinq indicateurs sur huit (score de 4 ou 5) se situent au même rang. Enfin, dans les deux dernières municipalités, la convergence est dite faible alors que moins de quatre indicateurs sur huit (score inférieur à 4) obtiennent le même rang.

La convergence la plus forte est observée dans le groupe des paroisses de la MRC B où la séquence 1-2-3 se répète six fois sur huit. C'est le seul groupe de municipalités où la relation se vérifie presque parfaitement, la convergence étant supérieure à 75 %. La convergence la plus forte (sept indicateurs sur huit ou 88 %) s'observe dans les municipalités V-6 et P-5. La deuxième convergence la plus forte est observée dans le groupe des villages de la MRC B où la séquence 2-1-3 est obtenue cinq fois sur huit (63 %). Il en va autrement, cependant, pour les deux groupes de la MRC A. Qu'il s'agisse, en effet, des villages ou des paroisses, c'est davantage une divergence forte qui caractérise la relation entre les variables. Les trois indices retenus pour mesurer la situation budgétaire des municipalités évoluent, en effet, indépendamment des indicateurs de taille, de composition de l'assiette fiscale et de coût des services. Par ailleurs, une municipalité (V-1) seulement sur huit, comparativement à deux sur six dans la MRC B, présente une convergence (score) supérieure à 75 %. Dans les deux municipalités fusionnées, seul l'indice des dépenses par habitant est associé positivement aux trois indicateurs de la situation budgétaire et fiscale. La séquence 5-4 est obtenue quatre fois sur huit.

Il est intéressant de noter que l'évaluation agricole est la seule variable qui, dans tous les cas, évolue indépendamment des autres variables considérées. Même dans les paroisses de la MRC A, pourtant

Tableau 6.4. **Situation financière et budgétaire des municipalités^a**

	Population	Indices des dépenses par habitant	Dépenses totales par 100 \$ de richesse foncière uniformisée ^b		Taux global de taxation uniformisée ^c	Indice d'effort fiscal ^d	Évaluation agricole	Évaluation commerciale et industrielle	Évaluation résidentielle	Score ^e
			Indices des dépenses par habitant	richesse foncière uniformisée ^b						
MRC A										
V-1	1	1	1	1	1	4	1	1	1	7
V-2	3	3	4	4	4	2	2	3	3	3
V-3	4	4	3	3	3	3	4	4	4	4
V-4	2	2	2	2	2	1	3	2	2	6
P-1	1	2	4	4	4	2	1	1	1	3
P-2	3	1	1	1	1	1	3	3	3	5
P-3	4	3	2	3	3	4	4	4	4	4
P-4	2	3	3	2	2	3	2	2	2	5
MRC B										
V-5	2	1	3	2	2	3	2	2	2	5
V-6	1	2	1	1	1	1	1	1	1	7
V-7	3	3	2	3	3	2	3	3	3	6
P-5	1	1	1	1	1	3	1	1	1	7
P-6	2	2	3	2	2	1	2	2	2	6
P-7	3	3	2	3	3	2	3	3	3	6
A-FU ^f	2	5	5	5	5	1	3	4	4	4
B-FU ^g	4	4	4	4	4	3	4	3	3	6

- a Les données indiquent le rang de la municipalité par ordre décroissant. Par exemple, la municipalité V-1 a la population de même que l'indice des dépenses *per capita* (voir le tableau 6.3 pour la définition de cet indice) les plus élevés parmi les quatre municipalités de son groupe de référence.
- b Dépenses totales par 100 \$ de richesse foncière uniformisée.
- c Le taux global de taxation uniformisée est égal aux recettes de taxes de la municipalité divisées par l'évaluation uniformisée des immeubles imposables de la municipalité. Le quotient obtenu est multiplié par 100.
- d L'indice d'effort fiscal est égal au TGTU de la municipalité divisé par la médiane des taux globaux de taxation uniformisés de la classe de population de la municipalité.
- e Le score obtenu correspond au nombre d'occurrences du rang le plus fréquent.
- f Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC A.
- g Correspond à l'ensemble village-paroisse récemment fusionné dans la MRC B.

Source : MAM, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, 1997.

beaucoup plus agricoles, il ne semble pas que le poids du secteur agricole soit une variable explicative de la situation financière de ces municipalités. Si un lien peut être établi ici, c'est davantage entre l'indice des dépenses *per capita* et l'évaluation agricole qu'entre cette dernière et la situation budgétaire. Cela ne signifie pas, comme nous l'avons vu à propos de la contestation du projet de développement récréotouristique survenue dans la municipalité P-2, que les agriculteurs soient absents de la scène politique locale dans ces municipalités (Jean, 1997, p. 159-166), mais que leur poids démographique plus faible et, conséquemment, leur poids électoral également plus faible ne parviennent souvent pas à infléchir le processus de décision local.

6. LE RÔLE DE LA MRC

Comment les maires et les secrétaires-trésoriers voient-ils le rôle et l'avenir de la MRC comme structure intermunicipale de services et de concertation? Existe-t-il un lien entre la situation budgétaire et financière de la municipalité et les perceptions de ses dirigeants à l'égard du rôle de la MRC? Les informations recueillies dans nos entretiens et résumées dans le tableau 6.5 permettent de répondre à ces deux questions.

De façon générale, les maires de la MRC B se montrent beaucoup plus favorables que leurs homologues de la MRC A envers le rôle joué par la MRC. Les premiers, en effet, jugent la présence de la MRC non seulement nécessaire, mais la considèrent comme « une structure démocratique et efficace ». Ils se montrent de plus favorables à l'élargissement de ses pouvoirs pourvu qu'elle demeure une « coopérative de services » et ne devienne pas un « troisième palier de gouvernement ». Les maires de la MRC A sont plus réservés ; s'ils ne remettent pas en cause la présence de la MRC, ils se montrent très prudents quant à son développement futur. Ils insistent surtout sur le climat et la dynamique qui règnent au conseil qu'ils qualifient de généralement bons et de plus en plus intéressants.

Les secrétaires-trésoriers, quant à eux, sont plus avares de commentaires positifs à l'égard de la MRC que les maires. Les secrétaires-trésoriers de la MRC A sont un peu plus nombreux à lui trouver des avantages que ceux de la MRC B. Ces derniers insistent surtout sur l'amélioration des relations intermunicipales qu'elle procure tandis que leurs homologues de la MRC A font valoir le fait qu'elle rend des services que les plus petites municipalités, faute de ressources suffisantes,

Tableau 6.5

**Perceptions des élus et des secrétaires-trésoriers
du rôle de la MRC**

	MRC A	MRC B
Perceptions positives		
Maires	<p>Le climat est généralement bon au conseil [...] les décisions sont souvent unanimes (PR*).</p> <p>Dynamique de plus en plus intéressante (V-1).</p> <p>Une MRC avec plus de pouvoirs pourrait être viable et bénéfique (A-FU).</p>	<p>Les relations sont généralement bonnes (V-5).</p> <p>La MRC est appelée à se développer (V-6). C'est une structure nécessaire [...] Il faudrait augmenter ses pouvoirs afin d'élargir les services offerts mais sans qu'elle ne devienne un gestionnaire (P-7).</p> <p>Structure de coopération démocratique et efficace (P-7). Elle a un avenir très positif comme table de concertation (PR).</p> <p>Le territoire de la MRC a tendance à devenir une référence (PR).</p>
Sec.-trés.	<p>La MRC offre des services que les petites municipalités ne pourraient s'offrir (V-4, P-4). Avec le transfert de nouvelles responsabilités, la MRC serait une bonne alternative (A-FU).</p>	<p>Améliore la collaboration entre les municipalités (V-7).</p>
Perceptions négatives		
Maires	<p>Plusieurs pensent que la MRC n'est pas une bonne chose. Ils croient payer sans recevoir de services (P-2). Dans les petites municipalités, les gens se demandent souvent à quoi sert la MRC [...] Ils paient des quotes-parts sans savoir (A-FU)</p> <p>Les projets d'envergure sont longs à faire avancer (PR, P-2). Toutes les municipalités voudraient être des villes-centres (P-2).</p> <p>La concertation est difficile (P-2). Chacun défend ses intérêts (P-3). Avec le vote à double majorité, il devient parfois inutile de voter quand les 3-4 plus grandes municipalités sont d'accord (A-FU).</p>	<p>Les maires ne transmettent pas l'information à leur conseil [...] Ils voient leurs rôles d'élu local et de représentant régional comme complètement indépendants l'un de l'autre (PR).</p> <p>La MRC est vue comme un corps étranger [...] Certains maires ne se sentent pas liés par les décisions (PR).</p> <p>Il n'y a pas de vision régionale (P-7). Chaque secteur défend ses intérêts [...] il y a beaucoup de diversité (V-5).</p>

Tableau 6.5 (suite)

Perceptions des élus et des secrétaires-trésoriers du rôle de la MRC

	MRC A	MRC B
	<p>Il y a un manque d'écoute sur certains dossiers (P-2). Pour les municipalités, la MRC est une grosse structure [...] Pour bien des conseillers municipaux, c'est un troisième palier de gouvernement (PR).</p> <p>Manque de collaboration [...] Chacun tire de son côté (V-3). Il y a beaucoup de petite politique [...] Il s'y prend souvent de mauvaises décisions (V-1).</p>	<p>La population trouve que la MRC coûte cher (PR).</p>
Sec.-trés.	<p>La MRC est devenue comme un petit gouvernement [...] Ça coûte de plus en plus cher [...] Beaucoup de comités (V-4, P-4). Le budget a gonflé. Beaucoup d'autorisations à demander (V-3) [...] Avant, les contacts étaient plus humains [...] Ça change, ils n'ont plus le temps (P-1).</p> <p>Plusieurs conseils et sec.-trés. ne savent pas ce qui se passe à la MRC (V-4, P-4).</p> <p>Chaque municipalité tient à garder ses acquis. Il n'y a pas de bougie d'allumage (P-2).</p> <p>Avant longtemps, les MRC vont gérer toutes les municipalités (P-3).</p> <p>C'est comme un château fort (P-2). La structure est problématique... Il y a moins d'entraide... L'information et les décisions ne circulent pas (P-2, V-3).</p>	<p>Si la MRC se voit octroyer plus de pouvoirs [...] les petits seront oubliés au profit des grands [...] La décentralisation doit se faire vers les municipalités locales plutôt que vers la MRC (P-7).</p> <p>C'est une grosse structure [...] Il s'y prend trop de décisions [...] Ça devient un petit gouvernement régional (P-5, P-7).</p> <p>Les conseillers municipaux perçoivent la MRC comme une bête noire (P-5) [...] Ils perçoivent mal son rôle (P-6).</p> <p>Pour plusieurs conseils, la MRC est une structure supplémentaire qui coûte cher et ne donne rien (B-FU).</p> <p>Plusieurs conseillers municipaux perçoivent la MRC comme une structure qui vole l'autonomie des municipalités (V-6).</p>

* Signifie préfet.

pourraient difficilement s'offrir. Dans l'éventualité d'une décentralisation, la MRC leur apparaît, par ailleurs, une structure d'accueil plus appropriée que la municipalité locale.

Les maires et les secrétaires-trésoriers ont cependant une perception plus négative que positive de la MRC. C'est le cas dans la MRC A où les maires interrogés, invoquant souvent l'opinion des citoyens, se demandent si les services obtenus de la MRC sont équivalents aux quotes-parts des municipalités. La question des coûts revient souvent dans les propos des maires et des secrétaires-trésoriers. Cette insistance sur les coûts n'est pas étrangère, à notre avis, à l'importance du budget de la MRC lorsque comparé à celui des municipalités. Ainsi, le budget de la MRC A est légèrement inférieur à celui de la municipalité V-1, qui a le budget le plus élevé parmi les neuf municipalités étudiées.

De fait, le budget de la MRC y est en moyenne 2,6 fois plus élevé que celui des municipalités. Bien que moins prononcé, cet écart entre les budgets municipaux et le budget de l'organisme régional s'élève tout de même à 1,7 dans la MRC B. Ces écarts, à l'avantage de la MRC, sont encore plus prononcés dans la MRC A, si l'on considère le nombre d'employés. Peut-on se surprendre dans ces conditions que les expressions « petit gouvernement », « grosse structure », « château fort », « corps étranger » et « troisième palier de gouvernement » soient revenues si souvent dans les propos des maires et des secrétaires-trésoriers ?

Les perceptions négatives des élus ne concernent pas que le budget de la MRC ; elles renvoient aussi à la difficulté de la concertation, au manque d'écoute et au nouveau rapport de force politique qui existe au conseil de la MRC depuis l'instauration de la règle de la double majorité en 1997. Sur ce dernier point, le mécontentement est plus fortement exprimé dans la MRC A que dans la MRC B. Paradoxalement, c'est dans la MRC A que les écarts de population sont les moins prononcés. La plus grande homogénéité démographique devrait y favoriser la bonne entente. Or, le problème vient précisément du fait que « toutes les municipalités voudraient être une ville-centre ». La grande diffusion (émiettement) du pouvoir fait que « chacun tire de son côté ». Dans la MRC B, c'est au contraire la polarisation historique autour de trois pôles bien identifiés (le centre, le nord et l'ouest), lesquels avaient d'ailleurs amené les acteurs locaux à réclamer, au moment de sa création, la division du territoire en trois MRC, qui fait que « chaque secteur défend ses intérêts ». Tout se passe donc comme si la diffusion du pouvoir ainsi que sa polarisation rendaient tout aussi difficile l'émergence de « projets d'envergure » ou d'une « vision régionale ».

Cependant, ces perceptions négatives sont à la fois plus accentuées et plus répandues parmi les élus et les secrétaires-trésoriers dans la MRC A. Dans la MRC B, c'est surtout le préfet qui exprime ces perceptions et ce sont surtout les élus et les secrétaires-trésoriers des municipalités de paroisse qui les entretiennent. Il semble ici que l'existence plus fragile, voire menacée, des petites municipalités, notamment depuis la mise en œuvre du volet I de la politique gouvernementale de consolidation des communautés locales, lequel vise le regroupement des ensembles village-paroisse, ait contribué à renforcer ce sentiment de méfiance à l'égard de la MRC. Une méfiance qui est plus affirmée chez les secrétaires-trésoriers que chez les maires.

La perception des secrétaires-trésoriers ne serait pas étrangère au fait que ces derniers, tout comme d'ailleurs les conseillers municipaux, sont peu informés de ce qui se passe à la MRC. Ce qu'ils savent (ou ne savent pas) à propos de la MRC correspond largement, en effet, à ce que les maires veulent bien leur transmettre comme informations. Cette question du manque d'informations sur les enjeux discutés à la MRC est revenue souvent dans les propos des secrétaires-trésoriers, certains maires reprochant même à leurs collègues de ne pas informer suffisamment les membres de leur conseil municipal des décisions qui sont prises à la table du conseil de la MRC. Certains maires, affirme le préfet de la MRC B, voient « leurs rôles d'élu local et de représentant régional comme complètement indépendants l'un de l'autre ».

Il apparaît donc que seule la taille des municipalités, encore que faiblement, a un lien avec la perception qu'ont les dirigeants du rôle de la MRC. Les plus petites municipalités auraient ainsi tendance à entretenir des perceptions plus négatives ou, à tout le moins, moins positives à l'égard de la MRC. Ce serait le cas de la municipalité P-7 dont la population est très inférieure à la population moyenne des municipalités de son groupe de référence et dont les dirigeants récriminent beaucoup contre la MRC. Toutefois, les dirigeants de V-3 et de P-3, des municipalités qui ont aussi des populations très inférieures à la population moyenne des municipalités de leur groupe de référence, n'ont pas une telle perception.

La situation budgétaire de la municipalité aurait peu à voir avec la perception que ses dirigeants peuvent avoir du rôle de la MRC. Seuls les dirigeants de la municipalité P-2, qui a une situation budgétaire qu'on peut qualifier de plus difficile, ont une perception très négative de la MRC. En revanche, dans les municipalités V-1, V-4, V-6 et P-5 où la situation budgétaire, bien que moins problématique, demeure également difficile,

une telle perception négative ne transparait ni dans les propos des maires ni dans ceux des secrétaires-trésoriers, ces derniers jugeant même positifs la présence et le rôle de la MRC.

Quant à l'autonomie de gestion, elle n'a pas un lien plus évident avec la perception des dirigeants municipaux. Ici encore, seuls les dirigeants de la municipalité P-2, qui affiche une autonomie de gestion élevée, ont une perception négative du rôle de la MRC. Dans les municipalités V-1, V-2, P-1, V-5 et P-5, où l'autonomie de gestion est également élevée, la perception des dirigeants est tantôt positive, tantôt négative, mais jamais très négative.

En résumé, la perception du rôle de la MRC dépendrait beaucoup moins de la taille et de la situation administrative et budgétaire des municipalités que du contexte géographique et socio-économique d'ensemble qui caractérise le territoire de la MRC et qui influence fortement les rapports intermunicipaux. Les concepts de « diffusion » et de « polarisation » semblent ici plus importants, voire essentiels, pour comprendre la dynamique intermunicipale et régionale et la capacité (ou l'incapacité) des acteurs locaux, notamment des élus, de faire émerger des projets mobilisateurs à l'échelle du territoire de la MRC. Pour vaincre les résistances ou les blocages inhérents à une diffusion trop large ou à une polarisation trop prononcée du pouvoir entre les unités municipales, le développement d'un leadership régional fort apparaît primordial (Conseil des affaires sociales, 1992, p. 42 ; Prévost, 1995, p. 246 ; Teisserenc, 1994, p. 156-160). Si, au dire de nos informateurs, le maire fait souvent figure de leader local au sein de sa communauté, il est beaucoup plus difficile d'identifier, dans les deux MRC, un véritable leader régional. Il semble bien en effet qu'aucun maire, même parmi les préfets, n'ait réussi dans ces deux MRC à devenir ce véritable leader régional.

CONCLUSION

Pour le gouvernement du Québec, le développement des ensembles village-paroisse passe d'abord par les regroupements. Ces derniers devraient permettre non seulement d'améliorer leur capacité administrative et fiscale mais aussi d'étendre la gamme de leurs services. À terme, les regroupements devraient aussi contribuer à réduire la concurrence intermunicipale stérile qui nuit au développement économique local et à constituer des unités politiques de base plus solides pour accueillir éventuellement les nouvelles responsabilités que pourrait vouloir leur confier l'État (MAM, 1996).

Sur la question stricte des coûts, les études récentes faites au Canada et au Québec (O'Brien, 1993 ; Desbiens, 1995 ; Sancton, 1996 ; Brisson, 1996a et 1996b) font généralement preuve de circonspection quant à la possibilité de générer des économies d'échelle dans la livraison des services municipaux : tout dépend de la taille des unités regroupées et des services considérés. Prenant à témoin deux ensembles village-paroisse récemment fusionnés, notre propre étude tendrait à confirmer que les nouvelles unités regroupées, dont la population totale demeure inférieure à 2 000 habitants, présentent une situation relativement enviable aux chapitres de l'autonomie de gestion, du coût par habitant de certains services et de la performance budgétaire et fiscale globale. Le bilan est cependant plus nuancé en ce qui concerne la perception de leurs dirigeants à l'égard du rôle et de l'avenir de la MRC. Sans être plus négative, leur opinion n'est pas pour autant complètement et définitivement acquise à l'organisme régional. Beaucoup de travail reste donc à faire pour redorer l'image de la MRC et la faire apparaître comme « la » structure régionale d'avenir en matière de prestation de services, de concertation et de développement.

Notre étude montre, par ailleurs, qu'en dépit de leur petite taille, de leur capacité administrative et fiscale réduite et, dans certains cas, de leur éloignement d'un centre urbain plus important, plusieurs petites communautés locales en milieu rural sont en mesure de créer des modèles originaux d'organisation municipale et de développement local. Sans être idyllique, leur situation est cependant loin de correspondre aux descriptions véhiculées dans certains milieux où les références à l'anachronisme, à la marginalisation et au pessimisme servent le plus souvent à justifier l'intervention étatique. Sans être toujours diversifiés ou de très bonne qualité (suivant les standards « officiels »), les services dispensés dans les petites municipalités « fonctionnent » et sont le plus souvent jugés satisfaisants. Deux services nous sont cependant apparus déficients : l'assainissement des eaux usées et le développement économique local. Dans le premier cas, c'est le manque d'argent et dans le second, c'est le manque d'intérêt qui semblent le plus souvent la source du problème. En ce qui concerne les autres services municipaux, les élus et les fonctionnaires municipaux trouvent dans la combinaison de l'appel à l'interne et de l'appel à l'externe la réponse adaptée à leurs besoins. Sans être toujours à la hauteur des attentes exprimées par la population et ses élus, les modèles d'organisation de services négociés « en bas », qui font davantage appel à la gouvernance des acteurs locaux, sont le plus souvent jugés préférables aux modèles d'organisation forcés ou imposés venant d'« en haut ».

Encore fortement dépendantes dans plusieurs cas des subventions gouvernementales, les petites municipalités formant les ensembles village-paroisse se sentent aujourd'hui prises au piège par la politique gouvernementale de regroupement conçue « sur mesure » pour elles. Cette politique cependant n'est pas reçue négativement partout. À plusieurs reprises, en effet, des élus et des secrétaires-trésoriers ont affirmé que c'était là le « coup de pouce » qu'il manquait pour accélérer un regroupement qui, tôt ou tard, aurait fini par s'imposer de lui-même. Mais, eu égard au coût et à l'offre améliorée des services, le scepticisme demeure quant aux avantages réels que pourront procurer les regroupements. On craint aussi la formation, dans une seconde étape, d'unités municipales encore plus grandes. C'est face à cette possibilité que s'exprime et se manifeste avec le plus de vitalité et de fermeté le sentiment d'identité et d'appartenance à ces territoires de vie et d'action communautaires que constituent encore le village et la paroisse.

BIBLIOGRAPHIE

- BACCIGALUPO, Alain (1984). *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*, Tome 1, Ottawa, Agence d'Arc.
- BELLEY, Serge (1997). « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Administration publique du Québec*, vol. 40, n° 3, automne, p. 495-515.
- BRISSON, Gilbert (1996a). « Les regroupements amélioreraient la performance des municipalités », *Revue Municipalité*, avril-mai, p. 20-23.
- BRISSON, Gilbert (1996b). « Les regroupements réduiraient les dépenses des municipalités », *Revue Municipalité*, juin-juillet, p. 9-11.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1992). *Un Québec solidaire. Rapport sur le développement*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- DESBIENS, Jacques (1995). « Les économies d'échelle dans les services municipaux au Québec », dans PROULX, Marc-Urbain (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. 65-86.
- DUBUC, Charles *et al.* (1996). *Coopération et concurrence. Stratégies et pratiques d'organisations municipales dans la région métropolitaine de Montréal*, Montréal, Guérin.
- GRAVEL, Robert J. (1997). « Les municipalités travaillent-elles isolément ? », *Revue Municipalité*, juin-juillet, p. 7-9.

- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES – MAM (1996). *Le renforcement des institutions municipales. La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs*, Québec.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES – MAM (1994). *Problématique des villes-centres au Québec. Rapport de la Table ronde*, Québec.
- O'BRIEN, Allan (1993). *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*, Toronto, CIRUR.
- PRÉVOST, Paul (1995). « À la recherche d'un processus de transformation des MRC en un milieu incubateur de l'entrepreneurship », dans PROULX, Marc-Urbain (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. 227-256.
- SANCTON, Andrew (1996). « Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario », *Administration publique du Canada*, vol. 39, n° 3, automne, p. 267-289.
- SKELLY, Michael J. (1996). *Autres modes de prestation des services municipaux au Canada*, Toronto, CIRUR.
- STANTON, Danielle (1993). « Céline Roy, secrétaire-trésosière », *Revue Municipalité*, août-septembre, p. 10-13.
- TEISSERENC, Pierre (1994). *Les politiques de développement local. Approche sociologique*, Paris, Économica.
- TELLIER, Luc-Normand, dir. (1996). *Les défis et les options de la relance de Montréal*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Espaces ruraux français et services de proximité

Étude des comportements des
acteurs à l'égard de l'école
(Analyse des politiques de l'État,
des comportements des familles
et des élus)

Yves Jean
Université de Poitiers

La France se caractérise par un nombre très élevé de communes, plusieurs milliers d'entre elles regroupent moins de 500 habitants, bien évidemment localisées à la campagne, ce qui entraîne régulièrement des décisions nationales pour « mieux » organiser les services publics.

La localisation des services, dans les espaces ruraux ou urbains, relève de la politique de l'État, qui doit assurer la qualité du service public avec un souci énoncé d'aménagement du territoire. Les principales caractéristiques de la ruralité sont marquées du sceau de la diversité des situations géographiques et par des mutations qui favorisent une grande hétérogénéité de la demande sociale. Devant cette diversité croissante des populations rurales, j'étudierai le cas de la localisation de l'école primaire, comme exemple à partir duquel je traiterai les différentes représentations et comportements des acteurs que sont l'État, les parents et les élus. Je développerai ce dernier aspect concernant les conceptions des maires à l'égard de l'école du fait de la territorialisation croissante des politiques publiques et du rôle discriminant joué par les élus en matière d'organisation des services publics.

1. DIVERSITÉ DES ESPACES RURAUX ET DES POPULATIONS

Jusque dans les années 1960, les sociétés rurales étaient pourvues d'une culture propre, de coutumes spécifiques, de relations de voisinage et d'une vie collective très fortement influencées par le monde paysan, ce qui lui donnait son homogénéité souvent révélée par un paysage, un type d'habitat et d'architecture. Cette homogénéisation des comportements variait par microrégion, selon les systèmes agraires : cela permettait une organisation simple des services, qui étaient localisés dans chaque commune selon un principe de proximité géographique.

Depuis cette période, les mutations démographiques, fonctionnelles et culturelles (Jean, 1997) ont bouleversé les situations spatiales et sociales des campagnes entraînant une grande diversité géographique et humaine. Les typologies illustrent des dynamiques démographiques et économiques contrastées, liées aux évolutions de l'activité agricole souvent en régression, à l'affirmation du poids des villes et souvent à une plus grande dépendance envers l'emploi urbain, à l'influence croissante et discriminante de la fonction résidentielle et à la tertiarisation inégale des activités. Elles mettent en évidence la complexité des relations entre les espaces urbains et ruraux à partir de focales différentes, valorisant soit la fonction résidentielle, soit les migrations alternantes, soit les dynamiques agro-industrielles, soit les avantages comparatifs des milieux ruraux.

Cette diversité géographique rend difficile une organisation normative et uniforme des services publics pour les espaces ruraux ; elle invite à réfléchir à la mise en place d'organisations qui « collent » bien à la réalité particulière des territoires. Cette mise en œuvre nécessiterait, outre cette volonté de la part de l'État, l'établissement de diagnostics afin de mieux connaître la réalité, ce qui n'est presque jamais fait : l'État a tendance à plaquer un schéma d'organisation type, quels que soient le territoire rural et le service concerné.

À partir de 1880, l'exode qui s'accroît en France va accroître le poids relatif des paysans dans les campagnes, car ceux qui partent, ce sont surtout les ouvriers, les artisans, les commerçants qui sont attirés par la ville et l'industrie. Ainsi, jusqu'en 1950-1960, la France se caractérise par une grande masse de paysans (27 % des actifs en 1954 et 8 millions d'actifs). Depuis 1955, les dynamiques des populations invitent à reconnaître de nouvelles configurations démographiques : entre les années 1960 et les années 1990, le poids des ménages agricoles est passé de 33 % à moins de 10 %, celui des artisans et commerçants reste stable autour de 7 %, celui des ouvriers et employés

progresses légèrement de 25 % à 28 % et celui des cadres moyens et supérieurs progresse de façon très significative de 4 % à 15 %. Cette diversité socioprofessionnelle est une caractéristique nouvelle des campagnes et favorise une hétérogénéité de la demande en services publics. Ces mutations ont changé la composition sociale des communes rurales : aux couches traditionnelles de petits producteurs, agriculteurs, artisans, commerçants, salariés des petites entreprises s'ajoutent de nouveaux habitants, des retraités du milieu urbain, des cadres travaillant en ville et résidant à la campagne.

La difficulté à prendre en considération l'hétérogénéité des comportements des habitants des espaces ruraux conduit à un raisonnement schématique en termes de structure qui favorise les regroupements des services en pôles. Cette analyse réalisée par l'État est cohérente avec le souci permanent d'inciter les élus des communes à créer des structures et des coopérations intercommunales dans le domaine du développement économique et pour l'organisation des services publics.

2. ÉCOLE ET RURALITÉ : LES COMPORTEMENTS DES ACTEURS

L'école rurale est souvent au centre des préoccupations de l'État et des populations lorsqu'il s'agit des services publics. Les raisons historiques sont évidentes : de l'ordonnance du 2 février 1816 qui pose le principe de la création d'une école par commune à l'impulsion donnée par les lois Guizot après 1833 et aux lois Jules Ferry, de 1881 à 1887, pour établir une véritable politique de construction de « maisons d'école », les communes rurales vont se doter au long du XIX^e siècle d'une école qui symbolisait la présence de l'État républicain. Pendant des décennies, la faible mobilité des habitants confortait la relation entre la commune et l'école. Aujourd'hui, la recomposition démographique des campagnes, après plus d'un siècle d'exode et de diminution de la population, ainsi que la mobilité croissante des actifs ruraux changent la donne dans la relation entre la population de la commune et l'école. Par ailleurs, depuis le milieu des années 1960, l'État ferme des classes et des écoles en milieu rural.

Ainsi, le débat sur l'école rurale symbolise les nouveaux enjeux qui concernent les services publics : faut-il maintenir un service de proximité en zone rurale pour assurer la survie et redynamiser les campagnes ou faut-il abandonner les petites structures scolaires pour assurer la qualité de l'enseignement ? Implicitement, dans cette alternative,

la proximité de l'école rurale et la qualité sont présentées comme inconciliables. L'école rurale fait l'objet d'idées reçues concernant sa qualité, son coût, son niveau d'équipement, idées qui servent souvent d'argumentaire à l'État pour regrouper ces petites structures.

J'aborderai successivement l'évaluation qui peut être faite des petites écoles rurales avant de présenter l'évolution de la politique de l'État qui se caractérise par un décalage important entre des discours nationaux, favorables depuis 1998 à l'école rurale, et les décisions décentralisées, qui sont en contradiction avec les recommandations nationales puisque les inspecteurs d'académie¹ continuent à supprimer des classes en milieu rural. Sachant que l'école, sa localisation, son fonctionnement dépendent non seulement des volontés de l'État, mais également des choix des parents et des élus, je présenterai les résultats de recherches sur les façons de penser et d'agir de parents et de maires en milieu rural.

2.1. Pluralité de formes ou modèle unique ?

Malgré la politique normative de fermeture/regroupement par l'État, les écoles rurales restent diverses dans leurs structures, différentes de la norme organisationnelle de type urbain. Le nombre de communes sans école primaire a fortement augmenté passant de 7 350 en 1984 à 10 444 en 1994 ; 28,5 % des communes n'ont pas d'école et, dans 20 départements, ce taux atteint 40 %. Toutes les communes de plus de 500 habitants ont au moins une école, contre 52 % des 21 400 communes de moins de 500 habitants. Une proportion de 70 % des communes disposent d'une école publique et 11 %, d'une école privée. Dans les communes rurales ayant une école primaire, il existe cinq types de structures : l'école à classe unique, l'école à deux, trois ou quatre classes, le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) dispersé, le RPI concentré et le RPI itinérant. Notons que 45 % des écoles maternelles et primaires du secteur public sont en milieu rural et qu'elles scolarisent 23 % des enfants, soit environ 1,3 million ; les écoles à classe unique diminuent depuis 1979 pour représenter 15,2 % de l'ensemble des écoles rurales. En 1993-1994, 59 % de l'ensemble des écoles rurales (publiques et privées) avaient une ou deux classes, 11 % seulement avaient plus de quatre classes. De plus, 62 % des écoles publiques étaient de petite taille (une ou deux classes). Il existait 9 287 RPI, dont 970 concentrés et 8 317 dispersés, scolarisant 357 000 enfants.

1. L'inspecteur d'académie est le représentant du ministre de l'Éducation nationale dans le département.

Cette diversité des structures est remise en cause par le schéma de pensée dominant, de type urbain, qui imprègne les représentations de l'État, de certains syndicats et de nombreux parents et élus : l'école à trois classes ou plus est perçue et souvent présentée comme le modèle type pour les campagnes, ce qui conduit les inspecteurs d'académie à prôner l'organisation de pôles éducatifs avec les regroupements intercommunaux concentrés.

Le système éducatif dominant a pour principale caractéristique les découpages par matière, par espace, par temps : cette spécialisation-segmentation repose sur des principes d'organisation tayloriste manifestes dans le rapport élaboré par Pierre Mauger en 1992, dont l'objectif était d'illustrer le succès des RPI et de préconiser leur généralisation en condamnant l'ensemble des petites structures scolaires qui ne ressemblent pas à l'école de type urbain. Ce raisonnement de l'Éducation nationale explique la logique de court terme de l'État qui crée un climat permanent d'incertitude limitant les possibilités d'initiatives et favorisant une culture d'opposition des parents et des élus pour « lutter contre » le risque de fermeture d'un poste, ce qui, à la fin, réduit les possibilités d'élaborer un projet autour de l'enfant.

L'État détient l'entière responsabilité de cette situation, alors que les lois de décentralisation ont changé le rôle des partenaires institutionnels. Aujourd'hui, la place de l'État dans le système éducatif reste importante pour le financement des postes et l'élaboration des programmes, mais les collectivités locales financent de plus en plus l'école : activités périscolaires, restaurants scolaires, bibliothèques, garderies. Quinze ans après l'adoption des lois de décentralisation, il faut réfléchir aux missions de l'État : comment garantir l'équité dans la formation des enfants tout en favorisant les initiatives locales ? Jusqu'à présent, l'instauration d'une politique nationale n'a pas empêché le développement des inégalités scolaires qui s'ajoutent aux inégalités spatiales, ce qui oblige à accorder plus de place aux initiatives locales et à l'ouverture de l'école sur la société.

Là où existe un projet allant dans le sens d'une évolution de l'école (transformation pédagogique, ouverture vers la communauté, liaisons et collaborations intercommunales, réseaux) et où les trois partenaires (parents, enseignants, collectivités locales) s'impliquent, on pourrait envisager que soit créée une zone protégée pendant cinq ans. En encourageant des expériences, l'État favoriserait l'émergence de pistes multiples dont la collectivité nationale pourrait bénéficier en plus de créer une dynamique dont le système éducatif a besoin : l'école rurale

ayant déjà servi d'appui expérimental à l'introduction de l'hétérogénéité, à la réforme des cycles, elle peut continuer à être un terrain propice aux évolutions du système éducatif.

2.2. La qualité des petites structures et l'absence de surcoût

Les résultats obtenus par les enfants scolarisés dans des petites structures scolaires ont modifié le discours de l'État sur l'organisation de l'école en milieu rural. Les travaux de Françoise Œuvrard (1993), réalisés à partir de la première évaluation par la direction de l'Évaluation, permettaient de souligner que :

- la configuration de ces établissements qu'on pourrait supposer défavorable et liée à un très petit effectif ne semble pas toutefois, dans l'ensemble, préjudiciable aux élèves pour les apprentissages de base : le niveau de connaissances des élèves de ces petits établissements est identique – voire supérieur – à celui de l'ensemble des élèves en CE 2 et en sixième ;
- en 1990, les élèves des petites écoles rurales sont plutôt moins en retard que ceux des écoles urbaines et, plus particulièrement, que ceux des communes ouvrières ;
- être scolarisé dans une petite école n'est pas un handicap pour réussir les apprentissages de base.

Ainsi, toutes les études réalisées depuis 10 ans, souvent par le ministère de l'Éducation nationale, confirment qu'à caractéristiques sociales et scolaires égales, les élèves ruraux ont de meilleurs résultats que les élèves des écoles urbaines. « L'effet positif de la scolarisation dans une école rurale semblerait lié à la petite taille de la classe » (Davaillon et Œuvrard, 1998).

Ces résultats perturbent la conception classique du système éducatif qui repose sur le principe d'organisation « une classe égale un cours » et sur l'homogénéité d'âge des enfants. La pédagogie ne peut pas être du domaine réservé de l'enseignant, mais il doit y avoir des réflexions et des échanges entre l'enseignant et les parents autour d'un projet éducatif. Il s'agit de privilégier l'élaboration de contrats locaux favorisant l'innovation, la participation de tous les partenaires à des projets ; ces contrats doivent servir de base à l'élaboration d'un contrat départemental.

Cette proposition, élaborée depuis plusieurs années par la Fédération nationale de l'école rurale puis par certains syndicats enseignants, a été reprise, pour la première fois en juillet 1998, par Jean-Claude

Lebossé dans un rapport consacré à l'école rurale, remis à madame la ministre déléguée, chargée de l'Enseignement scolaire. Ce rapport reconnaît la qualité des résultats pédagogiques des écoles rurales et leur intérêt dans le domaine des innovations ; il propose un développement contractuel, sur cinq ans, des projets éducatifs reposant sur une convention entre l'État qui garantirait le nombre d'enseignants et la (ou les) commune(s) qui s'engageraient à poursuivre l'équipement des écoles. Ce rapport a servi de support à une circulaire du ministère, publiée en décembre 1998, incitant les échelons infranationaux à établir ce type de contrat. Un an plus tard, aucun contrat local entre une commune et l'État n'a été signé, malgré de nombreuses demandes locales ! Cet exemple illustre les décalages croissants qui existent entre les discours et les vœux des ministères et les applications locales.

Alain Mingat et Cédric Ogier (1993) ont étudié le coût du transport des élèves, dans le cadre de la carte scolaire, dans cinq cantons de la Nièvre et la possibilité d'existence d'écoles de village. La zone d'étude

[...] comprend 73 villages ou bourgs, avec un effectif de 1 624 élèves à scolariser. Au cours de l'année de référence (1992-1993), 79 classes ont fonctionné au sein de 34 écoles, localisées dans 28 communes. 628 élèves ont bénéficié des services de transports scolaires pour une dépense annuelle à la charge du Conseil général estimée à 2,2 millions de Francs (3 500 F en moyenne par élève transporté).

Le coût total de scolarisation des enfants fréquentant l'école primaire varie très peu selon l'organisation spatiale des écoles : de -5 %, si les enfants sont regroupés entre 7 et 38 écoles, et +3 %, si le nombre d'écoles varie entre 38 et 50. Ces faibles variations financières du coût total de la scolarisation – fonctionnement et transport – concernent des acteurs différents : le Conseil général pour les transports et l'État pour le fonctionnement.

Les récentes recherches portant sur l'évaluation des résultats scolaires des petites structures reflètent une appréciation positive pour les classes à plusieurs cours et celles analysant le coût de la scolarisation en milieu rural montrent que l'on peut envisager de nombreuses possibilités de maintien, voire de réouverture d'écoles de village. Ces études s'appuient sur les situations actuelles et n'intègrent pas les innovations rendues possibles grâce à l'utilisation des technologies de la communication et de l'information pour réduire le risque d'isolement des écoles dans les territoires ruraux. L'argument pédagogique et financier – « regrouper et concentrer, c'est plus efficace et moins cher » – ne peut justifier la fermeture des écoles en milieu rural. Au contraire : les résultats de l'évaluation des enfants scolarisés dans des petites structures

ainsi que la stabilité du coût de scolarisation si l'on maintient des écoles de village doivent conduire l'ensemble des partenaires de l'école à réviser leurs conceptions de localisation des écoles : un éventail de possibilités est offert aux parents, aux élus locaux et à l'État.

3. LES FAMILLES, LA DIVERSITÉ DE L'OFFRE ÉDUCATIVE ET LE CHOIX DE L'ÉCOLE

Les usages possibles de l'école par les familles, leurs pratiques et la production de territoires qui en résulte sont multiples dans le temps et différents d'une école à l'autre. Certains de ces usages sont institutionnalisés (aide aux devoirs, accompagnement scolaire, conseil d'école, représentants de parents d'élèves). Ce degré de participation des parents au fonctionnement de l'école, la nature et l'intensité du rapport à l'école peuvent s'observer à travers l'ensemble des déplacements, des prises de position liées directement à l'école, mais également à partir des actions qui concernent le « tiers temps pédagogique », qui ne relève ni directement du temps passé en famille, ni de celui du scolaire au sens strict du terme.

Un autre aspect de ces pratiques du territoire est révélé par la différence entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation des enfants : ces mobilités mettent en évidence des phénomènes qui contribuent au maintien, au développement ou à la disparition des équipements scolaires, de certaines pratiques éducatives, ce qui participe à l'évolution des territoires ruraux. La comparaison entre le nombre d'enfants scolarisés dans leur commune de résidence et le nombre total d'enfants scolarisables par commune reflète le décalage entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation, en fonction du choix des parents.

Pour les parents mobiles se pose l'alternative entre la scolarité sur place ou dans une autre localité tout au long du parcours scolaire et plus particulièrement à chaque « étape » du système éducatif : maternelle, cours primaire (C.P.), sixième. En général, les familles perçoivent la diversité de « l'offre » éducative dans son fonctionnement, les relations parents-enseignants, les pratiques pédagogiques. Anne Bouju et Yves Jean (1996) montrent que le passage en C.P., mais également de nombreux autres « prétextes » – mésentente avec l'enseignant, ambiance avec les autres parents, résultats scolaires –, sont l'occasion pour les familles de se poser la question de la pertinence de l'établissement scolaire choisi. Les choix se font de façon plus ou moins stratégique ; ainsi, dans le Lochois (Indre et Loire), les passages de l'enseignement

public vers l'enseignement privé (et inversement) et du public au public sont très nombreux, ce qui met au jour une concurrence entre les écoles publiques et pas seulement une concurrence public/privé.

En France, 1 688 000 enfants du premier degré résident en zone rurale et 86,5 % d'entre eux sont scolarisés dans une école rurale ; 32 % sont scolarisés hors de leur commune de résidence contre 7 % des enfants de milieu urbain. Parmi les enfants scolarisés hors de la commune de résidence, 68 % vont dans une école d'une autre commune rurale et 32 % fréquentent une école urbaine. Contrairement à une idée très répandue, les flux d'élèves ne s'effectuent pas de la plus petite école (en nombre de classes) vers des structures scolaires de plus en plus grandes : les flux d'élèves de maternelle et de primaire ne se calquent pas sur le réseau hiérarchisé des bourgs et des villes, contrairement aux schémas classiques, tel celui de Christaller, où il y avait une organisation de la plus petite vers la plus grande ville en passant par le chef-lieu de canton. Il y a une complexité des parcours quotidiens des familles concernant la scolarisation en maternelle et primaire : aucune famille ne se représente l'école comme unique, comme un service qui fonctionnerait de façon identique quel que soit le lieu. La perception des différences d'une école à l'autre permet, selon le cas et le moment, de justifier le choix effectué, soit en rendant positif le fonctionnement de l'école « choisie », soit en justifiant par défaut que la préférence était ailleurs, mais que, pour telle ou telle raison, l'enfant a été scolarisé dans cette école. L'hétérogénéité sociale et culturelle croissante des habitants des espaces ruraux se traduit par une grande diversité de pratiques et d'attentes des familles à l'égard de l'école.

Dans les systèmes de justification, toutes les raisons énoncées ne se combinent pas de la même façon et n'aboutissent pas aux mêmes choix pour les familles sans déterminisme socioprofessionnel, car les valeurs qui participent au choix de l'école sont liées à l'histoire des membres de la famille, à leur capital culturel, à leurs attentes en matière éducative et aux représentations de telle ou telle école ou du système éducatif en général.

Parmi les principaux aspects discriminants, il y a :

- a) **L'importance des services périscolaires** : garderies avant et après la classe, restauration scolaire, activités sportives et artistiques le mercredi ou après la classe. Ces services se sont fortement développés depuis une dizaine d'années et leur fonctionnement a évolué, souvent à la demande des parents qui ont été parfois obligés de faire pression sur les élus locaux pour qu'ils mettent sur pied des services adaptés.

- b) **Le lieu de travail de l'un des deux parents** est la raison officielle la plus souvent évoquée. Les horaires de l'enfant se calquent sur ceux, professionnels, des parents. Les familles ont par exemple recours à un mode de garde collectif dans la commune où un des parents travaille ou dans une commune localisée sur le trajet domicile-travail.
- c) **La proximité géographique et les conditions, le coût et le temps de transport** sont des variables qui prennent une importance particulière étant donné l'organisation même de l'espace rural. Les notions de distance et d'équipement de proximité figurent parmi les critères du choix de l'école dans ces espaces où les lieux d'habitat sont dispersés.
- d) **L'image de plus ou moins « bonne » qualité de l'établissement**: tout se passe comme si les écoles à petites structures avaient à faire la démonstration de leur efficacité par rapport à un modèle d'organisation de type urbain. Cela se traduit dans le discours des parents par deux types d'école plus ou moins proches géographiquement, décrites comme ayant un fonctionnement, des résultats différents l'une de l'autre. Lorsque le système éducatif est perçu en deux types, l'opposition (dans le discours) sera souvent : « écoles rurales » (« de campagnes ») / « écoles de ville ». Pour d'autres, la diversité des structures sera exposée comme plus complexe, en prenant en considération la personnalité des enseignants, la position du maire, l'état des locaux, la fréquence des changements d'instituteurs, le nombre insuffisant d'enfants.

L'image de l'environnement de l'école joue autant que l'image de l'école elle-même : l'image de l'école est fortement investie par celle du territoire, ce qui commande une analyse plus approfondie des liens entre écoles et territoires.

4. LES ÉLUS ET L'ÉCOLE RURALE

Les résultats d'une enquête réalisée en 1996 auprès des maires ruraux permettent de connaître leur opinion sur les services publics.

La vue d'ensemble montre que 19 % des maires jugent les services offerts à la population dans leur secteur géographique « très suffisants », 56 % « juste suffisants », 26 % « plutôt insuffisants » et 3 % « tout à fait insuffisants ». Les réponses peuvent être interprétées soit de

façon positive (71 % des maires jugent ces services « suffisants », soit de façon négative (82 % des maires jugent les services « justes suffisants » ou « plutôt insuffisants »).

Pour ce qui est des inquiétudes des maires au sujet des services menacés ou manquants : l'inquiétude la plus grande concerne la poste, suivie juste après par l'école primaire et les services éloignés tels que la gare ou l'hôpital.

Parmi les priorités affichées par les maires, la commune apparaît être le lieu pour défendre les services publics tout en innovant pour promouvoir des services de proximité adaptés aux besoins des habitants : sur 10 maires, 5 privilégient le maintien des services existants, 3 la création d'entreprises et 2 les services de proximité en faveur des nouveaux habitants.

Après ce tour d'horizon, l'école primaire semble un des enjeux importants pour les maires lorsqu'il est question des services publics ; ci-après, les comportements des élus autour de cette question seront établis.

4.1. Les positions des élus concernant l'école

Différents degrés d'intervention des élus locaux à l'égard de l'école peuvent être retenus :

- **les actions se limitent strictement à ce qui est prévu par la loi** : les élus sont de simples bailleurs de fonds et n'assurent pas toujours l'entretien et l'équipement de l'école, ce qui explique l'état, parfois de délabrement, de certaines écoles ;
- **la municipalité répond à la demande des enseignants** et des parents, selon le fonctionnement de l'école : entretien, amélioration régulière des locaux et de l'équipement de l'école. Un budget plus ou moins important est consacré à l'école ;
- en plus d'entretenir les locaux, la municipalité attribue une **subvention annuelle** à la coopérative scolaire, finance partiellement ou totalement des services périscolaires (restauration, garderies), met à la disposition de l'école du personnel et du matériel municipal ;
- **la municipalité élabore une politique scolaire sur plusieurs années**, en collaboration avec les enseignants et les parents, souvent à partir d'un projet d'école : l'école fait l'objet de débats réguliers ;

- on table sur la **médiatisation de l'école** par les élus, les parents, les enseignants pour donner une image positive de l'école et de la commune en prenant conscience du lien qui existe entre les deux images, celle de l'école et celle de la commune.

Cette hétérogénéité des politiques communales est visible sur un même espace géographique lorsqu'on observe les comportements des maires.

4.2. Élus du Chinonais : trois types de comportements à l'égard de l'école

Les différentes attitudes des élus envers l'école sont souvent reliées au regard sur la ruralité et à leur histoire personnelle. C'est pour cela que je présente l'analyse d'entretiens réalisés sur les comportements des élus, et plus particulièrement des maires, à l'égard de l'école et les valeurs qui fondent leur action.

L'étude concerne un « pays », défini de façon administrative comme un espace homogène, le Chinonais². Situé à l'extrémité sud-ouest de l'Indre et Loire, limitrophe du Maine et Loire et de la Vienne, l'espace observé regroupe 19 communes qui connaissent une très légère croissance démographique. Cet espace comprend une petite ville, Chinon (9 000 habitants), entourée dans un rayon de 15 à 20 kilomètres de chefs-lieux de canton de 1 800 à 4 000 habitants, extérieurs à l'espace étudié. Tours, située au nord-est, est à trois quarts d'heure. L'espace est bien maillé par les routes départementales et les dessertes sont faciles avec les villes proches : 6 000 à 10 000 déplacements quotidiens avaient lieu, en 1994, entre Chinon et Tours. Cinq communes ont une population comprise entre 1 000 et 2 000 habitants ; les 13 autres ont moins de 500 habitants.

Les entretiens et les observations, réalisés en 1998 et 1999 auprès de 35 élus, maires et adjoints chargés des questions scolaires, avaient pour objectif de connaître les comportements des élus à l'égard de l'école. Il m'est très vite apparu que cette réflexion était liée aux valeurs plus générales qui expliquaient les comportements et les actions des élus.

Dans cet espace rural perçu et présenté comme homogène, support d'un « pays », je relève trois types d'élus, selon leurs espaces de vie et de reconnaissance : les élus à mobilité réduite, ceux à mobilité

2. Cette recherche a été partiellement réalisée lors d'une maîtrise de géographie de Julien Jaffré (1998), sous la direction d'Yves Jean, à l'Université de Tours.

multiple et ceux à mobilité exacerbée. Cette typologie met en évidence trois types de façons de penser et d'agir selon les espaces de vie fréquentés (tableau 7.1) :

Tableau 7.1

Typologie des élus selon la mobilité liée aux espaces de vie fréquentés

Mobilité réduite	Mobilité multiple, large avec attaches fortes	Hypermobilité à l'échelle départementale et nationale
<ul style="list-style-type: none"> * Espaces de vie : relations denses à l'échelon local. * Relations plus lâches avec des villes départementales. * Relation annuelle avec Paris. 	<ul style="list-style-type: none"> * Équilibre entre connaissances locales ténues et liaisons extra-cantonales et départementales très développées. * Liaisons fréquentes avec des villes nationales. * Déplacements internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> * Base locale : famille, loisirs. * Centre de gravité : Paris. * Échelon départemental absent.

Dans le Chinonais, les élus ont des espaces de vie et des territorialités³ diverses :

- a) **Les maires à territorialité réduite** ont un espace de vie qui s'apparente au local, c'est-à-dire la commune d'élection et les communes proches. Les relations sont denses, depuis longtemps, à l'échelon communal ainsi qu'avec les communes limitrophes tant pour les relations familiales que professionnelles, fonctionnelles (services, commerces, administrations publiques) et amicales. Leur relation à la ville est plus lâche, hebdomadaire à mensuelle pour les villes départementales, essentiellement dans des buts professionnels et une relation annuelle avec Paris, pour un événement ponctuel tels le congrès des maires de France ou le salon de l'agriculture ; les destinations extranationales sont exceptionnelles, souvent à

3. « La territorialité comme dimension spatiale de l'habitus, c'est-à-dire un sens, une sensation consistant en une aisance à se mouvoir, à agir, à envisager par la pensée une portion de l'espace. » (Di Méo, 1996)

l'échelle d'une vie. Ils vivent leur quotidienneté à l'échelon local ce qui correspond à une forme de sédentarisation, probablement subie par le passé pour certains maires, notamment pour les agriculteurs; cette sédentarisation est voulue pour d'autres à la suite de mutations successives, trouvant dans la fonction de maire la justification d'un certain bien-être territorial, d'une assimilation satisfaisante.

- b) **Les maires à territorialité multiple** disposent de connaissances locales ténues et des liaisons extracantonales et départementales développées; leurs attaches sont denses dans un rayon géographique intégrant des espaces urbains d'un rayon de 30 kilomètres, soit une mobilité ouverte, large avec des attaches fortes. Leurs relations sont régulières avec la ville chef-lieu de département pour des motifs liés aux loisirs, aux commerces ainsi qu'aux relations amicales dues à un réseau de relations moins autocentré que pour le premier type. Les liaisons avec les villes nationales et les déplacements internationaux sont fréquents pour des raisons annexes à leur activité d'élu (loisirs, vie associative). Ils ont choisi de vivre leur quotidienneté à l'échelle locale à partir de leur lieu d'habitat et d'électivité sans se passer d'une accessibilité aux pôles urbains et au monde.
- c) **Les maires à territorialité exacerbée** sont peu nombreux, 5 sur 35; leur quotidienneté est à Paris et ils sont dans leur commune d'élection en fin de semaine. Le local est ici essentiellement un lieu de relations familiales et de loisirs; dans ce groupe, l'échelon départemental est court-circuité au profit du national. La mobilité voulue de ce type est le résultat d'un choix tacite de dissociation entre le lieu de travail et le lieu d'élection ou entre le lieu d'effort et le lieu de détente.

Ainsi, sur un même espace rural, trois types de mobilité et de rapport à l'espace peuvent être repérés, structurant pour partie trois types de façons de penser, de comportements et d'actions municipales.

J'exposerai ici quelques exemples de cette diversité concernant la question de l'école qui est fortement liée à la façon de penser son rôle d'élu (voir tableau 7.2; Jean, 1999).

L'appréhension des finalités de l'éducation, la place de l'école dans la commune, l'attente à l'égard des enseignants ou des parents reflètent trois conceptions fortement différenciées :

- a) **Pour le premier type**, les conceptions sont marquées par un rapport ancien à l'école, à l'éducation et aux autres, qu'ils

Tableau 7.2

Comportements des types d'élus à l'égard de l'école

Territorialité réduite Mobilité de proximité	Territorialité multiple Campagne/villes proches	Territorialité exacerbée
École = âme du village	École = vie du village	École = vitrine du village
Instruction : Discipline, politesse. Savoir-vivre, respect. Socialisation.	Éducation : Acquisition de connaissances. Autonomie individuelle. Socialisation.	Éducation : Acquisition de connaissances. Autonomie. Ouverture sur le monde.
État : coupable Ennemi des petites communes. Relations conflictuelles avec l'inspecteur de l'Éducation nationale.	État : responsable Incohérences entre les principes et la réalité. Climat de dialogue, mais manque de compréhension de l'inspecteur d'académie.	État : spectateur des évolutions Langage similaire avec celui de l'inspecteur d'académie.
Enseignant-pasteur Enseignement traditionnel. Instituteur économe.	Enseignant-passeur Élus ne « touchent » pas à la pédagogie. Nouvelles finalités de l'école. Évocation de l'histoire de la commune. Liens d'appartenance au monde rural.	Enseignant-garant de la modernité Progrès. Modernité. Nouveautés.
Souhaits des maires : Stabilité des enseignants. Implication dans la commune. Réside dans la commune.	Souhaits des maires : Motivation des enseignants. Implication dans projets communaux, peu importe son lieu d'habitat. Stabilité qualitative pour équilibre des enfants. Conditions d'existence des instituteurs plus faciles.	Souhaits des maires : Efficacité des enseignants.
Perceptions des parents : Vision critique. Incompétence. Désengagement.	Perceptions des parents : Nécessité de dialogue et de conciliation. Collaboration et écoute des parents. Souhaitent implication des parents.	Perceptions des parents : Relations rares. Élus mettent un service à disposition. Ne souhaitent pas l'engagement des parents.

soient enseignants ou parents. L'école est présentée comme l'âme du village, l'essence même du village, reflet de la vie et de l'activité locale. Il peut sembler paradoxal que ces élus, ardents défenseurs d'une école républicaine, dépendante des décisions de l'État, voient dans ce lieu un élément privilégié pour redonner un sens à l'identité communale. Cette ambiguïté apparaît nettement au regard des relations avec l'État, qui est accusé de tous les maux, car il souhaite et organise la disparition des petites communes et de leurs écoles (fermer l'école, c'est enlever la vie de la commune, mais développer la commune ne signifie pas forcément développer l'école!). Les termes utilisés révèlent une relation affective alimentée par le champ des souvenirs qui expliquent en grande partie le regard sur l'enfant, l'enseignant ou les parents : la socialisation de l'enfant est définie par l'instruction qui sous-tend le respect formel de l'autre grâce à la discipline, la politesse ou le savoir-vivre. Concernant les autres acteurs de l'école, les maires recherchent dans les méthodes d'enseignement des valeurs qui font écho aux leurs grâce à un instituteur économe, « qui sait se débrouiller avec ce qu'il a », en privilégiant des méthodes d'enseignement « qui ont fait leurs preuves ». Les instituteurs doivent habiter la commune, participer aux actions communales et rester en poste le plus longtemps possible pour favoriser la pérennité des relations. La vision des parents va être globale, ce qui semble paradoxal, car ils connaissent souvent chaque famille et pourraient développer des analyses plus fines des divers comportements : ils reprennent les idées générales sur la démission des parents, leur incompétence et leur attitude de quémandeurs souvent analysée à partir de leurs relations avec l'association locale de parents (« si vous voulez mon avis, les associations de parents d'élèves, c'est rien que des assistés, et c'est le reflet de la société »).

- b) **Pour les élus à territorialité multiple**, l'école est perçue dans une relation dynamique de maintien et d'augmentation de la population. Des comparaisons sont établies avec les activités économiques, les commerces mais peu avec les autres services publics sans doute parce que les maires s'occupent plus de l'école que des autres services : elle est perçue comme liée à un lieu tout en étant reconnue comme une entité nationale. L'éducation est définie par l'acquisition également de connaissances permettant le développement de l'enfant grâce à l'acquisition également de l'autonomie. Pour cela, la

municipalité doit mettre sur pied, en parallèle avec l'enseignement, des activités périscolaires. Pour ce second type d'élus, l'État doit garantir la présence d'un service public pour les habitants, mais ils constatent d'importants décalages entre les volontés énoncées et la mise en pratique par l'inspection d'académie, en particulier par la politique de concentration des écoles. Ils débattent de ces questions avec l'inspecteur de l'Éducation nationale dans un climat de dialogue. Leurs attentes à l'égard de l'enseignant reposent sur la qualité et la capacité à éveiller les enfants ; leurs propos révèlent une attente concernant les nouvelles finalités de l'école ainsi que les attentes de la société qui sont de faire vivre les enfants dans leur époque sans pour autant délaisser l'évocation de l'histoire de la commune. Ils recherchent, dans la démarche de l'instituteur, l'équilibre entre une éducation paritaire, équitable avec celle offerte en ville (selon leurs dires), mais qui tienne également compte de l'environnement rural. Le désir de pérennité des instituteurs est moins fort que pour le premier groupe ; ils conçoivent qu'une personne peut être éloignée géographiquement de la commune tout en étant active dans la vie locale ; ces élus apprécient et privilégient la motivation, l'implication professionnelle des enseignants. Si, pour eux, le rôle des enseignants est d'assurer l'éducation des enfants, ils pensent que les municipalités doivent garantir les conditions de gratuité et d'égalité permettant à chaque enfant d'accéder à l'égalité des chances selon une conception d'une école républicaine et laïque. Ils souhaitent et favorisent l'implication des parents tout en soulignant la fluctuation des relations avec le groupe de parents.

- c) **Pour le troisième groupe**, à territorialité exacerbée, minoritaire dans notre échantillon, je soulignerai rapidement quelques aspects : l'école est la vitrine du village et les enseignants doivent permettre l'autonomie, l'acquisition des connaissances par l'enfant en favorisant son ouverture sur le monde. Pour eux, l'État est le simple spectateur des évolutions démographiques et économiques, ce qui les conduit à légitimer les décisions de l'inspection d'académie. L'enseignant doit être efficace et le garant de la modernité tout en sensibilisant les enfants aux problèmes d'environnement. Les parents sont perçus comme les utilisateurs d'un service mis à disposition par la municipalité.

CONCLUSION

Les notions de proximité et d'optimum territorial sont au centre de la problématique de l'organisation des services publics dans les espaces ruraux français à faible densité. Soulignons la grande difficulté d'appréhender la diversité des situations géographiques et sociales afin de concevoir des formes multiples d'organisation des communes rurales et des services publics. La notion de proximité ne peut pas être définie de façon unique et uniforme : il est nécessaire de tenir compte de toutes les particularités géographiques et sociales qui expliquent que cette notion sera définie et vécue de façon variable selon les lieux.

L'État, incapable d'instituer des politiques globales, interministérielles et cohérentes dans les espaces ruraux, incite les élus à mettre en ordre le territoire. Cette conception s'appuie sur une vision rationaliste de l'espace, en quête de l'optimum territorial, le territoire permettant de réconcilier les évolutions fonctionnelles et l'ordre « naturel ». C'est la recherche d'un maillage salvateur, face à l'émiettement communal, reposant sur un espace élargi, uni, homogène : cette quête peut être dangereuse, car elle ne laisse pas de place aux discontinuités, aux mobilités, aux choix d'appartenance pour une commune.

L'exemple de l'école montre que l'on ne doit pas systématiquement approcher la question de l'évolution de l'organisation en milieu rural en ayant à l'esprit le modèle des regroupements et des concentrations ; en effet, dans ce cas, les petites structures scolaires ont des résultats pédagogiques supérieurs à ceux des écoles de type urbain et le coût pour la collectivité n'est pas plus élevé si l'on maintient des écoles de village. Par ailleurs, l'école, comme d'autres services publics, favorise la construction de la quotidienneté pour les habitants, dimension ignorée par l'État.

Même si la territorialisation croissante des politiques publiques déplace le centre de gravité des décisions vers les territoires, cela ne doit pas nous conduire à occulter le rôle de l'État qui continue d'être très important dans la mise en œuvre des services publics. Les dysfonctionnements croissants entre les directives nationales et leur mise en œuvre à l'échelon local accentuent le risque d'éclatement des cohésions sociales et spatiales et pose la question d'un nouveau rôle de l'État, aux actions transversales, globales et cohérentes dans la durée.

Par ailleurs, l'attitude des acteurs locaux, dans notre exemple, les maires, influence la localisation et la qualité des services publics : il semble nécessaire de favoriser les échanges entre les enseignants, les parents et les élus afin d'obtenir la plus grande compréhension possible,

en ce qui regarde les enfants, des enjeux liés à l'école, ce qui permettra de concevoir une politique scolaire locale volontariste, adaptée au contexte de la troisième révolution⁴.

Pour l'organisation tant des services publics que des communes «émiettées», il semble nécessaire de favoriser l'appropriation des choix par les habitants; il s'agit de penser, d'inventer des complémentarités organisationnelles entre les communes rurales, les bourgs-centres, les petites villes et les agglomérations proches selon des conceptions multiples.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUJU, Anne et Yves JEAN (1996). *Écoles et territoires dans des espaces ruraux : comportements des familles et des élus*, Lille.
- DAVAILLON, A. et Françoise ŒUVRARD (1998). «Réussit-on à l'école rurale?», *Cahiers pédagogiques*, numéro thématique: L'école rurale, une école d'avenir, n° 365, juin.
- DI MÉO, Guy (1996). *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- JAFFRÉ, Julien (1998). *Étude des pratiques et des représentations des élus sur les thèmes du scolaire et du périscolaire dans le Chinonais*, maîtrise de géographie sous la direction d'Yves Jean, Université de Tours, 267 p.
- JEAN, Yves (1997). «Mutations des espaces ruraux français et écoles», dans *Actes du symposium sur la ruralité et le développement des petites collectivités*, 9 et 10 août 1997, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Chaire Desjardins, p. 56-67.
- JEAN, Yves (1999). *La territorialisation des politiques éducatives et les comportements des maires ruraux*, rencontre nationale de Paulmy organisée par la Fédération nationale de l'école rurale.

4. Cette troisième révolution n'est pas centrée sur un ensemble de matières premières, mais sur une révolution de l'information où les capacités individuelles deviennent centrales, les NTIC étant le vecteur principal de communication. Ceci permet de souligner l'importance des services et de leur accessibilité pour les espaces ruraux, dans une société plus «servicielle» que postindustrielle. Cette mutation se traduit par une dématérialisation de la production de richesses et de l'échange et modifie le socle culturel, économique et social sur lequel s'étaient organisées les sociétés agricoles puis industrielles. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent changer les règles du jeu concernant la circulation des idées, facteur de développement territorial, à condition que cet outil soit largement utilisé par les acteurs locaux. L'individu, avec ses capacités cognitives, ses compétences et ses capacités d'adaptation est au centre de cette révolution, ce qui invite à penser autrement les questions telle celle de l'éducation ou celle de l'organisation des entreprises.

- LEBOSSÉ, Jean-Claude (1998). *Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée*, Paris, Rapport de mission, Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, 80 p.
- MAIRIE CONSEILS (1996). *L'opinion des maires sur les services en milieu rural*, novembre.
- MINGAT, Alain et Cédric OGIER (1993). *Éléments pour une réflexion nouvelle sur l'école primaire en milieu rural*, I.U.P. de Dijon.
- ŒUVRARD, Françoise (1993). «Les petits établissements scolaires», *Colloque École rurale = École nouvelle*, organisé par la Fédération nationale de défense et de promotion de l'école rurale, Crozon.

TROISIÈME
PARTIE

Les enjeux
pluriels de la
gouvernance

8

Quelle gouvernance pour les communautés locales ?

Marie-Joëlle Brassard
Christiane Gagnon
Université du Québec à Chicoutimi

L'incessante *Recomposition des territoires* (Gagnon, 1994) induit une redéfinition des rapports de pouvoir entre l'État, l'entreprise et la société civile. Or, cette redéfinition des pouvoirs met notamment en évidence la demande des acteurs sociaux en faveur de modes décisionnels décentralisés et respectant leur qualité de vie. Cette demande renvoie aussi au concept de gouvernance qui sous-tend des pouvoirs partagés entre les acteurs territoriaux. La mondialisation de l'économie, la société informationnelle, l'exclusion et l'appauvrissement de pans de société, et la détérioration environnementale sont tous des processus qui interfèrent avec la maîtrise territoriale des communautés. Quel est donc le poids des communautés locales dans cette redéfinition des rapports sociaux dont la gouvernance est une illustration ?

La gouvernance est envisagée soit comme un retour en force du politique, comme une tentative pour résoudre les problèmes sociaux, environnementaux et économiques, comme une forme de coordination multispatiale et multisectorielle ou comme un cautionnement insidieux du néolibéralisme (*Économie et solidarités*, 1999 ; *Revue internationale des sciences sociales*, 1998). Quel que soit le point de vue, la question de la gouvernance est appelée à demeurer puisqu'elle anime les discours

politiques et fait l'objet de nombre de recherches. Dans le cadre de ce chapitre, nous associons la gouvernance aux pratiques sociales de développement local (DL).

Au cours des 25 dernières années, l'intérêt pour le DL s'est accru, tant au Québec et au Canada qu'aux États-Unis (Pell, 1995, p. 161). Une multitude de corporations se sont formées afin de répondre aux besoins des populations en quête d'emploi et de qualité de vie. Selon Pell, leur objectif premier est d'accroître les capacités du milieu à orienter ou à gérer des activités économiques à des fins sociales. Pour atteindre cet objectif, quels sont donc les défis, les obstacles rencontrés ainsi que les facteurs de réussite? C'était là une des questions centrales de notre chantier de recherche¹.

C'est en nous appuyant d'abord sur le point de vue des leaders locaux des petites collectivités que nous rendrons compte des principaux défis du développement local et de leur signification pour la gouvernance locale. Pour cela, quatre questions ont été retenues :

- Comment envisagent-ils leur rôle ?
- Quels sont les obstacles rencontrés ?
- Quelles sont les stratégies mises en œuvre ?
- Quelles seraient les conditions susceptibles de renforcer les capacités de gouvernance des acteurs locaux, dans un contexte de valorisation des politiques de soutien au DL ?

1. CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES ET HYPOTHÈSE

Notre approche méthodologique s'inscrit dans une double tradition scientifique : phénoménologique et ethnométhodologique. À ce titre, nous avons adopté la posture selon laquelle les perceptions des leaders locaux, non seulement influent directement sur leurs pratiques, mais constituent également un fait. Le présent texte prend le pouls des acteurs à un moment de leur histoire et de leur trajectoire sociospatiale ; il plante les jalons d'une interprétation de la gouvernance locale, de la maîtrise territoriale.

1. Ce chantier s'intitule : « Initiatives, outils et avenues de valorisation des dynamismes locaux ». En plus du programme FODAR de l'Université du Québec, nous remercions la Chaire Desjardins de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue pour sa contribution financière. Nous tenons aussi à remercier M. Roger Guy avec qui nous avons amorcé cette recherche.

La recherche terrain a été conduite essentiellement en 1995, auprès des leaders locaux œuvrant dans des organismes ou des corporations de DL². Ces derniers sont répartis géographiquement dans une cinquantaine de petites collectivités³ situées dans quatre régions québécoises, soit l'Abitibi-Témiscamingue, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Côte-Nord et Charlevoix⁴. Plus d'une soixantaine d'entrevues semi-dirigées, d'environ une heure et demie, ont été réalisées auprès des leaders locaux⁵. L'ensemble des propos a été regroupé selon cinq thématiques :

- gestion de l'environnement et autonomie locale ;
- facteurs de réussite des initiatives locales de développement ;
- gouvernement local et initiatives de développement local ;
- rôle des organismes locaux de développement ;
- initiatives pour les jeunes.

Pour la présente discussion, seul le quatrième thème portant sur le rôle des organismes locaux de développement a été retenu. Nous partons de l'hypothèse que le rôle des comités de DL dépasse l'objectif avoué, soit celui de soutenir l'activité économique pour créer de l'emploi ; ils interviennent en amont, c'est-à-dire au niveau des conditions nécessaires à la création d'emplois, et, à ce titre, ils agissent comme des agents de gouvernance locale. Le présent chapitre suit un parcours comprenant trois étapes. D'abord, à partir des propos des leaders locaux, nous exposons la perception qu'ils ont de leur rôle et de leurs fonctions et, ensuite, nous traitons de leurs stratégies. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur deux enjeux de la gouvernance, soit l'intégration des niveaux de développement et la reconnaissance des savoirs collectifs. Enfin, en guise de conclusion, nous revenons sur la question en titre et nous dégageons quelques pistes d'action pour les politiques de soutien aux initiatives de DL.

2. RÔLE ET FONCTIONS DES ORGANISMES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT : PROPOS DES LEADERS

Selon les leaders interviewés, les organismes locaux de développement assument cinq fonctions :

- répondre à une volonté collective de changement ;

2. Il s'agit ici de petits organismes locaux de développement constitués de bénévoles.

3. Moins de 5 000 habitants.

4. Cependant, cette répartition ne correspond pas à un échantillonnage représentatif : le nombre d'entrevues en provenance du Bas-Saguenay et du Lac-Saint-Jean est plus important.

5. Nous remercions les interviewers : Luc Gagnon, Marie-José Fortin et Suzanne Tremblay.

- combattre la dépendance, l'individualisme et le défaitisme ;
- valoriser l'appartenance territoriale ;
- gérer des projets et appuyer les promoteurs d'initiatives de DL ;
- assurer la survie de l'organisme.

2.1. Répondre à une volonté collective de changement

La création d'un organisme local de développement résulte d'une démarche de mobilisation collective, entreprise par des leaders qui veulent revitaliser la communauté d'appartenance. Une partie de la population étant réunie, les échanges portent sur l'identification des problèmes locaux de développement et sur les orientations futures à mettre au calendrier des priorités :

Il y a eu la création du comité de relance. Lors de la première réunion, le tiers de la population était présent [...] les gens étaient intéressés à ce qu'il y ait quelque chose qui se fasse. Suite à cela, on s'est aperçu que les gens voulaient vraiment du changement. [...] Diverses avenues ont été regardées pour voir ce qu'on pouvait faire, dans quel secteur on pouvait s'orienter.

Ainsi, pour s'assurer que les orientations proposées se réalisent et font l'objet d'un suivi, un organisme local est mis en place. Tous les espoirs sont permis : « Les comités de développement existent dans presque toutes les municipalités et ce n'est pas pour rien. C'est vraiment un signe que ça va changer et pour le mieux. »

2.2. Combattre la dépendance, l'individualisme et le défaitisme

Pour des leaders locaux, il semble qu'un des premiers rôles de l'organisme est d'amener un changement de mentalité dans la population locale, teintée, selon eux, par des attitudes de défaitisme, d'individualisme et de dépendance. Dans les régions où l'économie est dominée par la grande industrie, les leaders constatent une mentalité de dépendance qui s'est installée et qui nuit à la prise en charge du milieu :

Il y a eu des grosses compagnies comme Alcan et Abitibi-Price qui ont donné de l'emploi à des gens d'ici. [...] Je pense qu'on est entre les deux : pour plusieurs, [le développement] c'est encore de dépendre de quelqu'un qui va venir ici leur donner de l'emploi, alors que pour d'autres il faut se prendre en main.

Cette attitude de dépendance se manifesterait aussi à l'égard de l'État-providence :

Faire changer la mentalité défaitiste non seulement des plus âgés, mais aussi des jeunes. Beaucoup d'assistés sociaux viennent s'installer ici [dans les petites localités] parce que c'est peu dispendieux et qu'ils peuvent vivre sur l'assistance sociale plutôt que de créer leur propre emploi.

Enfin, des leaders jugent que l'individualisme est l'un des obstacles aux initiatives de développement :

On a des mentalités à changer. Je ne parle pas pour une localité en particulier, mais pour la région en général. Des cultures à changer. Des gens très individualistes souvent. Nous avons beau prêcher pour notre accueil proverbial, je pense qu'il faut se rasseoir et voir ce que nous entendons par là.

Cette mentalité individualiste pourrait s'expliquer notamment, selon des interviewés, par le refus de voir bousculer son mode de vie par la présence de projets de développement :

Il y en a qui voudraient conserver le calme et la paix de la place et voient le développement comme un obstacle à leur tranquillité. Mais en même temps, ils veulent obtenir des services et ne pas se faire déranger. Il y a un petit tiraillement entre vouloir développer et ne pas vouloir le développement.

Un autre obstacle que tentent de combattre les leaders des comités, c'est le défaitisme de certains : « Il y a beaucoup de gens qui sont défaitistes en partant, qui disent qu'on est trop petits et que ça ne marchera pas. » Les leaders locaux identifient donc la mentalité de dépendance à l'égard de la grande entreprise dispensatrice d'emplois bien rémunérés et l'État pourvoyeur, l'individualisme et le défaitisme comme les principaux obstacles à la mise en œuvre d'initiatives de DL.

2.3. La valorisation de l'appartenance territoriale

Un autre rôle des comités locaux de développement serait la valorisation de l'appartenance territoriale. Les leaders locaux semblent s'accorder sur l'importance de la fierté d'une communauté, du sentiment d'appartenance à un milieu, comme condition préalable au DL. Il leur faut stimuler l'appartenance, croient-ils, car dans un contexte où les pertes démographiques, notamment celle des jeunes, deviennent un

enjeu fondamental, le sentiment d'appartenance peut changer bien des choses. Pour ces jeunes, l'attrait de la grande ville ne se dément pas. Pour survivre à long terme, il faut empêcher leur exode :

C'est peut-être le principal défi : c'est de vendre aux jeunes l'avantage de rester chez eux. De créer un sentiment d'appartenance.

C'est important, dans un village, le sentiment d'appartenance. C'est ça qui fait la fierté, le vouloir de rester ou de revenir chez nous. [...] On a fait un brunch avec Dédé Fortin des Colocs, il est natif d'ici. Les gens se sont réunis. Le comité qui parrainait l'activité était le CREST [organisme de développement local], ce qui fait qu'en même temps, tout le monde placotait ensemble et le CREST passait des messages.

Ainsi, l'une des premières activités des organismes locaux de développement viserait le regroupement de personnes afin de créer des relations conviviales et solidaires. Cela peut prendre la forme d'un journal local, d'actions d'aménagement pour améliorer le cadre de vie et l'environnement, d'un festival, d'une rencontre publique et, certes, le lancement d'initiatives de DL. Toutes ces activités requièrent une forte participation bénévole de la population, ce qui devient un autre moyen de stimuler l'appartenance à la communauté. L'appartenance au milieu est, en quelque sorte, un préalable à la réalisation d'initiatives de DL :

Au niveau du commissariat touristique, ça fait un an qu'on fonctionne. Mais c'est sûr que le premier objectif, c'est d'amener les gens à s'asseoir à la table. Quand les gens sont assis, c'est de créer un climat de confiance. [...] Ensuite, il faut qu'il y ait des actions concrètes

Réunir les gens est une autre des fonctions de l'organisme de DL. Plus le sentiment d'appartenance au milieu est ancré, plus le travail de mobilisation s'en trouve facilité. Les leaders tentent donc préalablement d'établir un climat de confiance entre les membres pour renforcer leur appartenance à la communauté et, éventuellement, favoriser le démarrage de l'initiative de DL.

2.4. Lancer et gérer des projets

Le rôle officiel d'un organisme local vise le lancement et la gestion de projets de DL ou l'appui aux promoteurs. Dans ce dernier cas, il concentre ses efforts sur :

- la coordination entre les différentes instances publiques, privées ou communautaires,

- la référence auprès des organismes gouvernementaux de soutien au DL et, enfin,
- le soutien à des démarches d'intégration dans le territoire local.

Un projet de DL peut prendre diverses formes, allant de l'aménagement d'une forêt, d'un site touristique, d'un centre d'interprétation de la nature, à des services de proximité (garderie, popote roulante, etc.). Il peut aussi arriver que la corporation se spécialise et assume plusieurs tâches, sinon toutes, et devienne même un partenaire de l'entreprise privée :

Le projet « forêt » c'est la corporation qui le pilote au complet. On a un comité de gestion, il y a des gens de Donohue, de Panneaux Chambord, du commissariat industriel de Saint-Félicien, de la municipalité et de la Corporation de développement. On est partenaires.

La corporation peut aussi agir à titre de sous-traitant :

Dans le comité forêt-environnement, on travaille sur des projets de mise en valeur. On a travaillé sur des projets qui appartiennent à la municipalité mais qui ne sont pas des lots intramunicipaux. On fait des pistes de skidoo à Normandin. On ramasse plusieurs petits contrats. On est comme des sous-contractants. Le but est de faire travailler notre monde à long terme.

Dans certains cas, l'organisme de DL coordonne plusieurs initiatives du milieu. C'est le cas par exemple de cette Société d'exploitation et de développement, active dans son milieu depuis 1991, qui dispose d'un revenu de fonctionnement issu d'un fonds local rattaché aux activités lucratives de la coopérative forestière locale. Lorsqu'il existe un financement récurrent, les tâches de gestion assumées peuvent alors être multiples :

On aide aussi les petits promoteurs qui veulent démarrer une entreprise, on les aide à évaluer leurs idées, élaborer leur plan d'affaires et rechercher du financement. On a aussi le volet de développement qui est de démarrer des entreprises. La Société est le contact dans le milieu ou l'animateur du comité milieu avec le Parc pour la planification des aménagements. On s'en va vers aussi la prise en charge de la gestion des aménagements dans le secteur. Un des volets à venir, c'est la recherche et l'analyse d'opportunités.

Les organismes de développement local des petites collectivités gèrent un site ou un projet ou encore appuient des promoteurs dans leurs démarches et assurent une coordination multisectorielle. Par leur action, ils contribuent directement à la création d'emplois locaux. Mais, pour cela, ils doivent assurer leur survie plus que précaire.

2.5. Assurer la survie de l'organisme

Après avoir mobilisé la population locale et construit un plan d'action, le comité local doit maintenant assurer sa survie. C'est alors qu'il fait face à une contrainte majeure, soit le manque de moyens financiers ou de ressources techniques. La recherche de financement est, dans certains cas, si préoccupante qu'elle mobilise la majeure partie des énergies du comité. La recherche de financement devient alors un obstacle au démarrage des initiatives ou à leur poursuite.

Dans certains cas, le manque de moyens financiers restreint la marge de manœuvre et le mandat du comité local :

Il y a un problème de mandat et de rôle entre la corporation de développement et les autres organismes de développement sur le territoire. La corporation avec ses moyens limités et ses bénévoles ne peut faire du développement, mais de l'animation.

Si les moyens financiers demeurent insuffisants, un écart se crée entre les attentes et les capacités : « S'appeler société de développement ça nuit beaucoup, parce que le monde pense qu'on va faire venir des emplois. » Le financement sert le plus souvent à embaucher une ressource permanente qui s'occupe de la coordination interne et externe avec le milieu, afin d'éviter « d'essouffler les bénévoles ». Sinon cela devient un obstacle à la réalisation du mandat. De façon globale, les leaders rencontrés se montrent inquiets devant l'ampleur de la tâche : les besoins du milieu se révèlent énormes, tandis que les ressources financières et techniques disponibles sont limitées et précaires.

En conclusion à cette première partie, il est intéressant de noter que le rôle des organismes locaux de développement, tel que l'ont décrit des leaders, ne se concentre pas uniquement sur le lancement et la gestion de projets de DL. Ils interviennent bien en amont, soit au niveau des conditions mêmes qui favorisent la naissance d'une initiative de DL. Toutefois, ce travail de mise en condition n'est pas financé ni reconnu. En cherchant à répondre à une volonté collective de changement, à combattre la dépendance, l'individualisme et le défaitisme, à valoriser l'appartenance territoriale, les comités locaux de développement tentent, du même coup, de lever nombre d'obstacles au processus même de DL viable. Ils interviennent à l'étape des préparatifs, de la qualité du tissu social, bref, des conditions nécessaires à la création d'une activité économique. Le discours des acteurs révèle qu'au-delà de la mise en place et de la gestion des initiatives de DL ils remplissent des fonctions organiques et donc « moins visibles », mais

tout aussi importantes pour la viabilité de leur communauté. Pour accomplir leur mandat et surmonter les obstacles, quelles sont les stratégies que les leaders valorisent ?

3. LES STRATÉGIES

Les leaders locaux relèvent quatre types de stratégies :

- prolonger les initiatives de DL par le recours aux programmes gouvernementaux d'emploi ;
- valoriser la création d'entreprises et l'entrepreneuriat local ;
- pratiquer une gestion collective et stimuler la participation de la communauté ;
- favoriser le partenariat entre les acteurs.

Ces stratégies ne sont pas présentées ici dans un ordre de priorités : elles peuvent être présentes en même temps et à l'intérieur d'un même projet de développement (Ninacs, 1995, p. 7).

3.1. Prolonger les initiatives par les programmes gouvernementaux d'emploi

La stratégie la plus courante, pour prolonger les initiatives de DL, consiste à chercher à obtenir des subventions par le biais des programmes gouvernementaux de développement de l'emploi et de l'employabilité (PDE). Ces programmes comportent plusieurs démarches politico-administratives qui consomment beaucoup d'énergie et risquent parfois d'orienter le mandat de l'organisme de manière à répondre aux conditions des programmes.

3.2. Valoriser la création d'entreprises et l'entrepreneuriat local

Certains leaders adoptent, comme stratégie d'action, la valorisation de la création d'entreprises. Ils mettent alors l'accent sur l'entrepreneuriat local, l'approche client-besoin, de même que la mise en place d'infrastructures, tels les parcs industriels. La réussite de leur mandat est alors évaluée selon le nombre d'emplois créés et la croissance économique dans les entreprises. Le soutien financier des autorités locales, les études de faisabilité et le partenariat sont requis :

On essaie d'aller chercher des promoteurs. On se déplace dans les réunions, les chambres de commerce. On essaie depuis trois ou

quatre ans d'être plus présents là-dedans. [...] Si on n'y va pas dans ces réseaux-là, ils ne viendront pas.

La création de parcs industriels et le recours à des mesures fiscales favorables sont des outils privilégiés pour attirer de nouvelles entreprises dans les localités. Lorsque la municipalité est sollicitée pour soutenir le démarchage ou les infrastructures, certains élus locaux soulèvent des questions. Selon ces derniers, ce soutien relèverait davantage de l'entreprise privée ou du gouvernement.

3.3. Pratiquer une gestion collective et stimuler la participation de la communauté

Chez les leaders locaux rencontrés, la gestion collective des projets est privilégiée. Pour eux, la participation de la communauté est une stratégie gagnante : « Il faut un projet dans lequel la population va sentir une appartenance. » L'accent est mis sur l'implication et la rentabilité sociale plutôt qu'individuelle. Parfois, la présence d'une coopérative prospère ou d'une activité populaire, type festival, permet de redistribuer de l'argent dans d'autres groupes communautaires ou de réinvestir dans d'autres initiatives et de créer ainsi des emplois locaux.

La stimulation de la population à participer peut aussi emprunter la forme de forums ou de minisommets de DL. Dans tous les cas de figure, la participation est un facteur clé :

Les leaders pour une municipalité comme ici, c'est une vingtaine de personnes. Ce n'est pas dur à réunir et à leur vendre l'idée. Mais, si tu n'as que la moitié des leaders qui embarque, n'y pense pas, oublie ça. Ça ne donne rien d'aller vendre ton idée dans la population si les gens autour de la table ne sont pas vraiment mordus par ton idée.

Qu'il s'agisse d'aménagement et de gestion de sites touristiques ou d'exploitation des lots forestiers, il y aurait nécessité d'un consensus dans la population : « Avec le support de la population, il y a des barrières qu'on pourrait faire sauter. »

3.4. Favoriser le partenariat entre les acteurs territoriaux

La stratégie de partenariat semble inévitable dans les petits milieux, car il faut bien faire avec moins. Il existerait, dans les petites collectivités, un contexte favorable au partenariat territorial : un mode de fonctionnement souple, un accès facile aux élus et autres décideurs, une proximité sociale, une connaissance de la communauté. Cependant, en

pratique, pour réussir ce partenariat, les leaders locaux doivent faire preuve d'habiletés de coordination, d'adaptation, de consensus, d'innovation et de synthèse. La réussite de l'initiative locale serait liée à la capacité des leaders à faire converger l'action des partenaires et des divers cadres administratifs gouvernementaux pour réaliser le projet sur leur territoire.

Le fait que le gouvernement ait toujours développé une approche sectorielle, plutôt qu'une approche de développement global, a toujours été un handicap majeur. Le fait qu'il n'y ait pas de vision intégrée du territoire, ça crée des conflits de juridiction, des problèmes de coordination.

Cela a été vécu notamment avec la gestion des contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestiers (CAAF).

Ces quatre stratégies illustrent les actions mises en œuvre par des leaders pour remplir leur rôle et leurs fonctions. À notre avis, à un autre niveau, elles illustrent aussi les tendances d'exercice de la gouvernance dans les communautés locales. De là, mais aussi à partir de notre cadre d'interprétation du réel, deux enjeux de gouvernance se dégagent : la maîtrise des niveaux de développement et du territoire (maîtrise sociale) et l'intégration des savoirs collectifs.

4. LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Comme nous l'avons évoqué en introduction, il y a plusieurs interprétations possibles de la gouvernance. Certains l'analysent négativement, c'est-à-dire comme une abdication de l'État devant l'idéologie libérale, « une porte à la privatisation » (Chiasson, 1999), d'autres, positivement, c'est-à-dire comme une réappropriation par les acteurs sociaux, par le biais de l'activation des réseaux, des interactions et des alliances (Boucher et Tremblay, 1999, p. 2-3). Pour notre part, nous préférons miser sur la capacité des acteurs sociaux à organiser leur territoire et à infléchir son devenir ; ce qui, par ailleurs, n'exempte pas l'État de son rôle central, soit la redistribution de la richesse et une couverture équitable des besoins essentiels.

La perspective qui se dégage des propos précédents met en relief deux enjeux majeurs pour la gouvernance des communautés locales : leurs capacités à intégrer différents niveaux de développement et leurs capacités à reconnaître et à valoriser les savoirs collectifs existants.

4.1. L'intégration des différents niveaux de développement

Les écrits sur la gouvernance renvoient justement aux notions de multiacteurs (partenariats), multiterritoires (du local au global) et multisecteurs (du social à l'économique). Il s'agit donc d'autant de niveaux de développement. La marge de gouvernance des communautés locales serait donc liée à leurs capacités à faire converger tous ces niveaux en fonction d'objectifs sociaux définis localement. Rappelons que déjà plus d'un expert a identifié, comme facteur de succès du DL, la capacité des acteurs à intégrer différents facteurs autres qu'économiques :

La réalisation des projets et le pilotage des stratégies reposent sur la capacité des acteurs à intégrer toutes les données. On ne peut faire fi des facteurs non économiques, visibles et invisibles, et des effets qu'ils entraînent, car bien souvent, c'est sur eux qu'il faut intervenir, en amont et simultanément avec les autres aspects en jeu. (Vachon et Lemieux, 1996, p. 493)

Nous avons vu que les leaders locaux, en lançant une initiative ou en créant un organisme de développement, travaillent en amont de l'activité économique elle-même. Ils sont préoccupés par la qualité du tissu social, par la participation (volonté, solidarité) de la communauté. Ils conçoivent des projets en fonction de leurs spécificités territoriales afin de créer de l'emploi et de conserver leur communauté en vie. Ils adoptent une approche de développement qui intègre le social et l'économique, dans une sorte de continuum. Bien enracinés dans leur communauté, ils donnent une épaisseur au tissu social, activent le réseau de relations et le réseau de réseaux nécessaires parfois à la mise en œuvre d'une initiative de DL. Bref, ils stimulent le changement dans le sens d'une plus grande maîtrise du territoire d'appartenance. Toutefois, le développement comporte plusieurs dimensions sous la juridiction de plusieurs ministères, ce qui limite la marge de gouvernance des communautés locales.

La gouvernance demande un autre niveau d'intégration, celui des échelles territoriales. L'expression voisinage global, traduction de « *global governance* », reflète bien le caractère multispatial que possède désormais l'exercice du pouvoir des populations. Pour survivre et se réaliser, les communautés locales ne peuvent plus agir qu'à l'échelle locale : elles doivent établir de multiples liens entre le local et le global, se « réseauter », avoir une action à longue portée. Par exemple, en matière de développement viable (durable), de ces capacités d'intégration dépend la qualité des écosystèmes et, conséquemment, la valeur des interventions économiques, dont celle liée au tourisme et aux espaces protégés (Gagnon et Fortin, 1999b). Par ailleurs, toute la

problématique de la qualité de l'eau à l'échelle locale demande un mode de gestion par bassin versant. Or, cette gestion pose tout le problème de la coordination entre les pratiques des acteurs et celles des pouvoirs territoriaux et sectoriels des instances administratives concernées, dont les municipalités elles-mêmes (Fortin et Gagnon, 1999a). Cette question de la coordination préoccupe les organismes de développement ou du moins, avons-nous constaté, que ces derniers tentent de la pratiquer. Mais cette mise en réseau dépasse largement les capacités d'une seule organisation, et ce, malgré sa bonne volonté et ses efforts.

En bref, la présence organique de comités de DL dans les communautés facilite l'intégration territoriale des sphères et des échelles du développement, ce qui ne signifie pas du tout que cette intégration soit réalisée : à peine, dirions-nous, les communautés prennent-elles conscience du travail immense qui les attend.

4.2. La reconnaissance et la valorisation des savoirs collectifs

Si la question de l'intégration découle, de façon presque évidente, du corpus d'entrevues auprès des leaders, il est difficile d'identifier, à partir du discours, l'enjeu de la valorisation des savoirs collectifs. Malgré son caractère tacite, il n'en est pas moins présent. Et l'analyse de la gouvernance locale conduit naturellement aux savoirs collectifs. En effet, comment peut-il y avoir des stratégies et projets de développement sans la mise en exercice de ces savoirs? L'enjeu réside plutôt dans leur reconnaissance et leur valorisation, tant de la part des acteurs locaux que ceux d'ailleurs. Les savoirs collectifs locaux sont ici entendus comme un ensemble de connaissances, d'attitudes et de savoir-faire acquis à travers les pratiques liées à la fabrication de l'espace vécu et l'usage des ressources d'un milieu donné. Ces savoirs sont des construits sociaux singuliers.

Le discours des organismes centraux renvoie le plus souvent aux acteurs locaux une image peu stimulante de leur territoire. Celui-ci est considéré comme dévitalisé, déstructuré, bref, comme non adapté aux exigences de la modernité. Tout se passe comme si, par rapport aux modes de décision centralisés, les acteurs locaux étaient plus ou moins considérés comme des obstacles au Développement avec un grand D et non pas comme les ressources premières et incontournables de la mise en valeur de leur territoire. Les compétences et les savoirs des acteurs locaux dans la gestion de leur territoire sont constamment à démontrer et s'opposent parfois à ceux qui sont sous-tendus dans les programmes « mur à mur ».

Pourtant, il existe nombre de savoirs collectifs, notamment dans l'exploitation et la gestion des ressources et des espaces dits naturels. Par exemple, les savoirs traditionnels en matière de protection de l'environnement ont permis, bien avant la vogue actuelle, de sauvegarder, depuis des générations, des lieux ou des sites exceptionnels qui justifient aujourd'hui la création de parcs nationaux, mis à la disposition des touristes et des citoyens. Ces savoirs, qui font partie de la genèse du territoire, sont parfois méconnus ou sous-estimés tant par la communauté que par les décideurs et les gestionnaires externes. Toutefois, nous prenons acte que les communautés locales ont développé, avec le temps et sous l'action de processus externes de centralisation et d'harmonisation, une sorte de soumission à l'égard des pouvoirs hiérarchiques territoriaux et se sont trouvées dépossédées en quelque sorte de leurs savoirs.

CONCLUSION : VERS UNE GOUVERNANCE LOCALE

La question « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? » énoncée dans notre titre commande une évaluation de l'état de cette gouvernance et indique des pistes de réflexion concernant le renouvellement des politiques de soutien au DL. En réalité, les propos des leaders locaux contiennent plusieurs éléments de ces pistes. Nous en retenons quatre : la reconnaissance des savoirs et la formation des ressources locales, la mobilisation sociale, la création de lieux de négociation, les conditions de partenariat entre les acteurs territoriaux.

L'idée d'une gouvernance locale repose sur les capacités des communautés à maîtriser leur territoire et à gérer leurs ressources. Dans un contexte de mondialisation et de concentration des capitaux, nous avons pu constater qu'une des fonctions des organismes de DL est de lutter contre les sentiments de défaitisme et d'individualisme. Ces organismes, par l'exercice de leurs mandats, stratégies, actions et initiatives, politisent et fabriquent un territoire. La plupart de ces initiatives, du moins dans les régions dites périphériques, se situent dans les champs de l'amélioration des conditions et du cadre de vie ainsi que de l'environnement. Cependant, la mise en route de ces initiatives se heurte à nombre de difficultés : d'une part, il faut trouver les ressources qualifiées et, d'autre part, faire reconnaître, à travers le projet présenté, le savoir-faire vernaculaire auprès des pouvoirs centraux. Ainsi, tout programme visant la création d'emplois et le DL doit favoriser, explicitement, l'expression des compétences et des savoirs collectifs, voire leur renforcement. Ces programmes devraient aussi soutenir l'acquisition

de formations qualifiantes chez les travailleurs, bénévoles ou non, et les membres de la communauté en général. La formation des leaders et la valorisation des savoirs s'inscrivent dans un processus d'apprentissage social, générateur d'un développement local.

Ce développement prend racine à l'échelle humaine, c'est-à-dire lorsque les populations locales ne sont pas seulement l'objet d'une solution ou d'une décision en bout de piste, mais sont partie intégrante de la décision et de la solution. Selon les acteurs locaux, la naissance de l'initiative de DL serait liée à l'engagement social et à la mobilisation. D'où l'importance pour les élus et les gestionnaires d'encourager, par des mesures concrètes, les efforts de mobilisation en vue de la réalisation d'initiatives. En outre, le mandat même des corporations à vocation sociale et économique pourrait comporter des objectifs et des actions de valorisation des savoirs collectifs locaux. Ces savoirs reposent sur le partage d'un même territoire ou du moins d'un même esprit des lieux, dans un double mouvement convergent d'ouverture aux autres (conscience de la diversité sous toutes ses formes) et d'interdépendance avec d'autres territoires, lieux et communautés.

Au-delà de la création d'initiatives de DL, les organismes de DL font valoir une « autre » façon de concevoir le développement sur un mode consensuel et participatif. Un développement « gouvernable », d'où il devient possible de penser et d'agir localement sur les ressources patrimoniales, assises de la richesse collective. À ce titre, ils agissent comme des agents de gouvernance locale. Toutefois, la gouvernance globale, tout comme l'intendance locale, implique des processus ouverts de négociation/confrontation. Godard (1998) définit la gouvernance comme un mode de pilotage politique capable de s'adapter à des environnements économiques en mutation. Ce faisant, l'instance régulatrice ne se retrouverait plus exclusivement à la mairie ou au centre, mais, dans certains dossiers, entre les mains d'une multitude d'acteurs : « Le terme de gouvernance nous permet de penser un ordre politique construit à partir d'une trame complexe d'interactions entre acteurs, plutôt qu'à un système organisé entièrement autour d'un gouvernement monocentré » (Godard, 1998, p. 39). Cette réorganisation du pouvoir pourrait signifier la création d'« un dialogue social local » regroupant tant les élus que les représentants associatifs, afin d'ouvrir un nouveau champ de négociation, des lieux souples et ouverts. Mais cela commande l'établissement explicite des droits et responsabilités de chaque partenaire, afin d'éviter que les acteurs les plus puissants n'imposent leurs priorités.

Nous avons vu que la gouvernance implique des **efforts de négociation**, de concertation, de mise en réseaux pour une échelle territoriale donnée (quartier, localité, microrégion, région). Selon nous, ce travail ne peut reposer uniquement sur la bonne volonté des acteurs locaux et mériterait un **encadrement** et un **financement spécifiques**. Cette mise en convergence est en soi un travail colossal, surtout dans un contexte où la sectorialisation et la centralisation ont entraîné une fracture territoriale profonde.

Si plus de gouvernance locale – incessante quête de sens, de pouvoir et de dignité pour les populations, notamment traditionnellement exclues – permet potentiellement un nouvel ordre social, un partage plus équitable du pouvoir et des bénéfices du développement, l’accomplissement de cette gouvernance passe par une conscience de l’action globale et solidaire. Car la place du singulier, ici les communautés locales, ne peut se concevoir en dehors d’un rapport dialectique avec l’universel, soit l’ensemble des territoires, des lieux et des acteurs interagissant, afin de passer d’un « sens donné » à un sens à construire.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUCHER J.L. et TREMBLAY, D. (1999). « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique » *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 1-6.
- CHIASSON, G. (1999). « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l’intérêt public », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 7-20.
- DOUGLAS, D., (dir.) (1995). *Community Economic Development in Canada*, Volume Two, McGraw-Hill, Ryerson Ltd., p. 75-100.
- Économie et solidarités* (1999). Numéro thématique sur « La gouvernance locale », vol. 30, n° 2.
- GAGNON, C. (1994). *La recomposition des territoires. Développement local viable : récits et pratiques d’acteurs sociaux en région québécoise*, Paris, L’Harmattan, 271 p.
- GAGNON, C. (1995). « Développement local viable : approches, stratégies et défis pour les communautés locales », *Coopératives et développement*, vol. 26, n° 2, p. 61-82.
- GAGNON, C. et M.-J. FORTIN (1999a). « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ? », *Économie et solidarités*, vol 30, n° 2, p. 94-111.
- GAGNON, C. et M.-J. FORTIN (1999b). « An Assessment of Social Impacts of National Parks in Quebec, Canada » *Environmental Conservation*, vol. 26, n° 3, p. 200-211.

- GAGNON, C. et M.-J. FORTIN (1998). « Communautés locales, parcs nationaux et industrie touristique: une évaluation des impacts sociaux » dans CÔTÉ, S. et M.-U. PROULX (dir.), *Espaces en mutation*, Chicoutimi, UQAC-GRIR et Rimouski, UQAR-GRIDEQ, p. 135-152.
- GODARD, F. (1998). « Gouverner la ville », *Sciences humaines*, n° 79, p. 38-41.
- NINACS, W.A. (1995). « Empowerment et développement local: processus de prise en charge complexe mais fondamental », dossier *Enjeux, économie locale et territoire*, p. 5-8.
- PELL, D. (1995). « The Third Sector, Sustainable Development and Community Empowerment », dans DOUGLAS, D. (dir.), *Community Economic Development in Canada*, Volume Two, McGraw-Hill, Ryerson Ltd., p. 161-184.
- Revue internationale des sciences sociales* (1998). Numéro thématique sur « La gouvernance », n° 155.
- VACHON, B. et A. LEMIEUX (1996). « Les régions intermédiaires et périphériques : de nouvelles possibilités de développement? », *Recherches sociographiques*, XXXVII, n° 3, p. 471-496.

9

Le paysage comme agent de recomposition des communautés rurales du sud du Québec

Nouvelles possibilités,
nouvelles exigences*

Sylvain Paquette
Gérald Domon
Université de Montréal

Au Québec (Jean, 1997) comme ailleurs (Robinson, 1990), certains territoires ruraux connaissent une reprise démographique considérable. Cette « renaissance rurale » (Kayser, 1990), qui se fait selon des rythmes et des intensités variables (Robinson, 1990), résulte largement de flux migratoires alimentés par l'arrivée de résidents d'origine urbaine (villégiateurs, jeunes retraités, migrants pendulaires, etc.). Facilité par les nouvelles possibilités en matière de communication, ce mouvement de recomposition paraît également lié à un profond engouement pour le cadre de vie qu'offrent les milieux ruraux. La campagne devient alors non plus un simple espace de production de matières premières, mais un lieu de résidence chargé de valeurs identitaires (Jean, 1997). Ce désir

* Les auteurs ont bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), du Fonds pour la Formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR), de l'Université de Montréal et du Service canadien des forêts.

des campagnes, encore marginal il y a quelques décennies, s'exprime sous des formes à la fois nombreuses et variées : intérêt pour les produits des terroirs ; popularité de formules touristiques assurant un rapport plus étroit au monde rural ; publication d'ouvrages mettant en valeur les qualités du milieu rural ; etc.

De manière parallèle, les dernières années ont été marquées par un nouvel intérêt pour la question du paysage. En témoignent notamment, la tenue des premiers « États généraux sur le paysage », la création en 1996 d'une Chaire de recherche spécialisée en paysage¹ et l'édition d'ouvrages spécialisés ou « grand public ». Loin d'être un phénomène passager ou fortuit, cet intérêt à l'égard du paysage pourrait bien participer de l'émergence de nouveaux rapports à l'espace, de nouveaux regards portés sur le territoire, de nouvelles formes de ruralité. À cet égard, les propos de différents auteurs amènent à approfondir les relations entre paysage et dynamiques rurales. Ainsi, dès le milieu des années 1970, Jollivet (1974) indique que les zones rurales ne sont plus seulement une réserve de paysans, mais aussi une réserve d'espace. De même, sous des termes aussi divers que « cadre géographique » (Kayser, 1990), « *scenery* » ou « *scenic amenity* » (Halliday et Coombes, 1995) ou « paysage rural » (Donadieu, 1998), l'importance relative du paysage se trouve régulièrement posée dans l'analyse des milieux ruraux. Dans quelle mesure le paysage est-il devenu un élément significatif du monde rural actuel ? Dans quelle mesure, par exemple, influence-t-il le phénomène de recomposition sociale des campagnes et oriente-t-il leurs trajectoires évolutives ? Dans quelle mesure l'intérêt que suscite le paysage peut-il commander de nouveaux modes de gestion des territoires ? Ces questions s'imposent d'autant plus que les activités traditionnelles (ex. : agriculture) ont laissé et continuent de laisser des pans de territoires à l'abandon et qu'à différents endroits des initiatives prennent forme afin d'assurer une certaine protection et une certaine mise en valeur des paysages. Ultimement, ce sont donc les relations actuelles et potentielles entre caractéristiques des paysages et dynamique des ensembles ruraux qui demandent à être mieux comprises.

Cherchant à poser les jalons d'un travail qui, à plus long terme, vise à assurer une telle compréhension, le présent texte témoigne de la volonté de mieux saisir les nouveaux rapports à l'espace qui traversent les territoires ruraux. La démarche retenue s'emploie à mettre en évidence la manifestation de ces rapports suivant trois perspectives complémentaires. Dans un premier temps et de manière à dresser un

1. Nous faisons référence ici à la Chaire en paysage et environnement affiliée à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal.

tableau d'ensemble des dynamiques rurales, ce texte entend établir une typologie des trajectoires et des profils actuels des municipalités rurales du sud du Québec. Ce faisant, il vise à mettre en lumière la diversité des situations spatiales et à rendre compte des tendances dominantes. Les nouvelles dynamiques d'implantation résidentielle qui se dégagent de ce portrait régional font ensuite l'objet d'un examen plus approfondi. Sur la base d'une lecture détaillée de l'occupation des lots d'un territoire témoin (Canton de Havelock, Haut-Saint-Laurent), la seconde section explore les relations complexes qui lient caractéristiques des paysages et dynamiques sociodémographiques. À travers cette étude de cas, il s'agit de montrer dans quelle mesure la nouvelle sensibilité paysagère oriente l'implantation de populations migrantes en milieu rural. Ce texte s'attache, en troisième partie, à montrer en quoi l'intérêt pour le paysage offre des possibilités nouvelles. À cet effet, il présente quelques initiatives d'intégration de la dimension paysagère au développement local. Il signale, enfin, de quelle manière ces initiatives portent les germes de nouvelles formes de gouvernance et commandent une réévaluation des modes d'exploitation et de gestion des ressources des territoires.

Du coup, ce texte entend examiner et nuancer le rôle actuel et potentiel du paysage en tant que levier de développement des petites collectivités rurales.

1. TRAJECTOIRES MUNICIPALES ET RECOMPOSITION SOCIODÉMOGRAPHIQUE : L'EXEMPLE DU SUD DU QUÉBEC

Dans le sud du Québec, la chute de l'effectif agricole, l'élargissement des zones résidentielles autour des centres urbains et l'appropriation de vastes secteurs par les villégiateurs ont induit de profondes transformations des milieux ruraux. Si ces phénomènes sont, globalement, largement admis et connus, leur portée et leurs incidences restent largement à préciser. Ainsi, dans quelle mesure ces phénomènes ont-ils agi différemment d'une région, voire d'une municipalité à l'autre? Quels sont les profils sociodémographiques qui résultent de ces phénomènes? Est-il possible d'établir, sur la base de ces profils, une certaine typologie des milieux ruraux actuels?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions et mieux appréhender la réalité rurale, la présente section entend caractériser de manière systématique les trajectoires évolutives des communautés rurales

du sud du Québec et rendre compte des situations actuelles. Prenant pour base les principaux indicateurs agricoles et sociodémographiques fournis par les recensements canadiens (1961 et 1991) et mettant à profit les possibilités offertes par les analyses multivariées, elle cherche à dégager des esquisses typologiques aptes à rendre compte des trajectoires agricoles des municipalités rurales (1961-1991) et des profils sociodémographiques actuels (1991).

1.1. Cadre méthodologique

Situé à l'extrémité sud du Québec, le territoire considéré (6 300 km²) comprend les municipalités régionales de comté (MRC) Haut-Saint-Laurent, Jardins-de-Napierville, Haut-Richelieu, Brome-Missisquoi, Memphrémagog et Coaticook. L'intérêt de cette région réside dans la diversité de la structure de peuplement (villes, municipalités à peuplement dispersé, etc.) et des caractéristiques biophysiques (basses terres du Saint-Laurent, plateau appalachien).

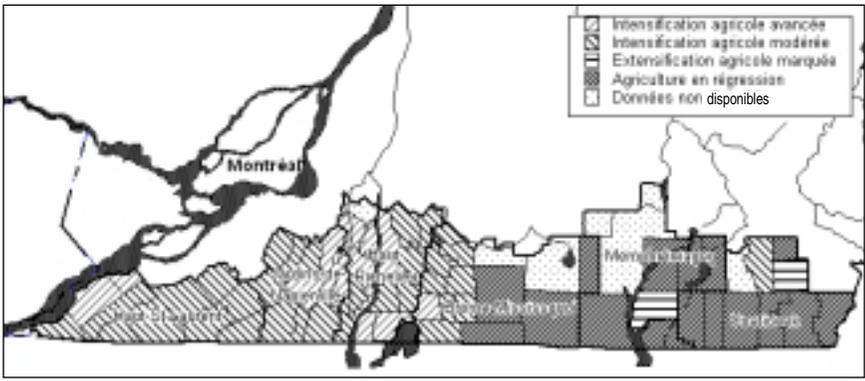
Les données retenues sont de trois ordres (Paquette et Domon, 1999). À un premier niveau, les données des recensements agricoles de 1961 et 1991 (population agricole, nombre de fermes, etc.) ont été relevées à l'échelle des subdivisions unifiées de recensement. À un second niveau ont été ajoutées, pour 1991, des informations de nature sociodémographique (densité de la population, répartition des âges, etc.) disponibles à l'échelle municipale. Enfin ont aussi été prises en compte les informations relatives au rôle d'évaluation foncière (1991) des différentes catégories d'utilisation du sol (résidentielle, agricole, chalets de villégiature, etc.). Les esquisses typologiques ont été réalisées au moyen de l'analyse de classification (SPAD, version 3.2). Ces analyses permettent d'identifier des groupements de municipalités sur la base des variables retenues et de reconnaître, pour chaque variable et chacun des groupements, les moyennes qui s'écartent significativement des moyennes globales. Dans un premier temps, ces analyses ont permis de dégager des groupements de municipalités épousant des trajectoires agricoles comparables; c'est-à-dire des municipalités qui présentent, au cours de la période 1961-1991, des taux de changement relativement semblables pour les variables agricoles considérées². Une seconde série d'analyses s'est, quant à elle, attachée à rendre compte des profils sociodémographiques résultants en 1991.

2. À titre d'exemple, le taux de changement de la population agricole entre 1961 et 1991 correspond au pourcentage de la population agricole de 1991 divisé par celui de 1961.

1.2. Trajectoires agricoles, 1961-1991

Quatre groupements distincts peuvent être reconnus au sein des municipalités considérées (figure 9.1). Les deux premiers occupent principalement le secteur des basses terres du Saint-Laurent, les deux autres se déploient sur les hautes terres appalachiennes.

Figure 9.1
Distribution géographique des municipalités selon leur trajectoire agricole de 1961 à 1991



Intensification avancée des pratiques agricoles

La plupart des municipalités de ce premier groupement (11 sur 13) se trouvent à proximité de zones densément peuplées (MRC Haut-Richelieu et Jardins-de-Napierville). Ces municipalités se distinguent des autres par une intensification avancée des pratiques agricoles : hausse de 46,3 % des superficies vouées à la culture du maïs-grain, accroissement de près du double de la superficie moyenne des fermes et augmentation substantielle des superficies cultivées. Parallèlement, ces municipalités ont connu une baisse accélérée du nombre de fermes par kilomètre carré et du pourcentage de population agricole (tableau 9.1)³.

3. Afin d'alléger les résultats, seules les moyennes qui s'écartent significativement des moyennes globales sont présentées à l'intérieur des tableaux. Les symboles – ou × indiquent, pour leur part, des moyennes qui ne se distinguent pas de façon significative des moyennes globales.

Tableau 9.1
Trajectoires agricoles (1961-1991) résultant de l'analyse de classification (N = 60 ; P ≤ 0,05)

Variables agricoles	Globale		Intensification avancée		Intensification modérée		Extensification marquée		En régression	
	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.
Population agricole (%)	0,50	0,11	0,18*	0,06	0,35*	0,09	0,43	0,07	-	-
Fermes (Nombre par km ²)	0,51	0,10	0,46	0,06	0,57*	0,08	-	-	0,43*	0,09
Superficie moy. par fermes (a)	1,51	0,36	1,95*	0,29	1,39	0,20	-	-	-	-
Superficie cultivée (%)	1,19	0,20	1,28	0,14	1,24	0,17	-	-	1,02*	0,18
Superficie en pâturage (%)	0,73	1,49	-	-	0,34	0,22	7,97*	2,46	-	-
Superficie cultivée – maïs-grain (%)	21,73	19,34	46,31*	11,45	-	-	-	-	1,23*	2,05
Superficie cultivée – foin (%)	0,54	0,32	0,21*	0,10	0,44	0,15	0,99	0,10	0,94*	0,19

* P ≤ 0,001

Intensification modérée des pratiques agricoles

Ce groupement inclut 29 municipalités concentrées à l'intérieur des basses terres du Saint-Laurent. Bien que moins marqués, les signes d'intensification des pratiques agricoles y demeurent perceptibles. D'une part, la proportion des terres en culture s'est accrue de manière importante (tableau 9.1). D'autre part, l'importance relative des terres en pâturage et celle des terres consacrées à la culture du foin ont connu une baisse substantielle. Enfin, le nombre de fermes au kilomètre carré et la proportion de population agricole ont connu une diminution, quoique plus faible que dans le groupe précédent.

Extensification marquée des pratiques agricoles

Ne comptant que deux municipalités, ce groupement se distingue par une très forte augmentation des superficies en pâturage, par le maintien, malgré la tendance générale, de la proportion des superficies vouées à la culture du foin et par une décroissance relativement faible de la population agricole (tableau 9.1).

Pratiques agricoles en voie de régression

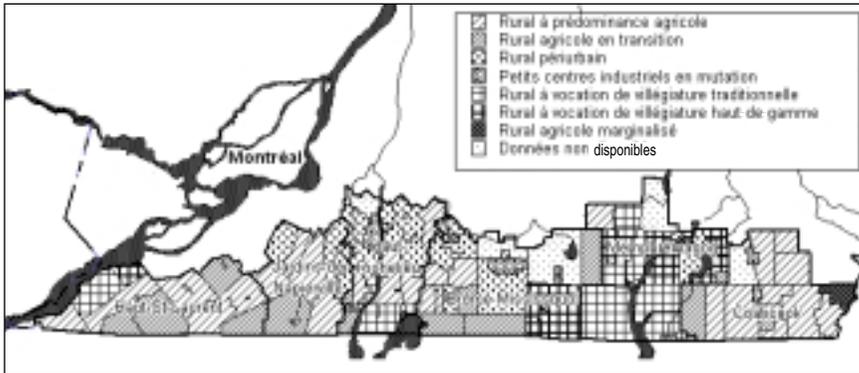
Les entités municipales de ce groupement (16) couvrent presque entièrement la région des hautes terres du plateau appalachien. Elles se distinguent par la présence d'une agriculture extensive qui ressort comme en voie de régression. Ainsi, ces municipalités sont caractérisées par une baisse très substantielle du nombre de fermes par kilomètre carré et par l'absence de croissance de l'importance relative des superficies en culture et des superficies vouées au maïs-grain (tableau 9.1). Par ailleurs, malgré le caractère extensif des pratiques agricoles, la proportion des terres destinées à la culture du foin a connu un léger recul au cours des 30 années observées.

1.3. Profils sociodémographiques (1991)

Les groupements identifiés sous l'angle des caractéristiques sociodémographiques suivent des modèles spatiaux fort variables (figure 9.2). Au total, sept types de profils se dégagent au sein des municipalités considérées.

Figure 9.2

Distribution géographique des municipalités selon leur profil sociodémographique en 1991



Municipalités rurales à prédominance agricole

D'un point de vue spatial, ce groupement de 29 municipalités se divise en deux grands blocs. Un premier se déploie à l'intérieur des basses terres du Saint-Laurent (secteur nord des MRC Jardins-de-Napierville et Haut-Richelieu) ; un deuxième étant constitué de la plupart des municipalités rurales de la MRC Coaticook. La prédominance du caractère agricole de ces municipalités se manifeste par une part nettement supérieure de la valeur foncière attribuable aux terres agricoles (41,3 %), par la proportion relativement élevée de travailleurs du secteur primaire (28 %) de même que par la très faible densité de population (14,6 hab./km²). Par ailleurs, la population comporte un pourcentage plus élevé d'individus n'ayant pas atteint la 9^e année (26,9 %) et une faible proportion d'individus ayant obtenu un grade universitaire (3,9 % ; tableau 9.2).

Municipalités rurales agricoles en transition

Situées en bordure de la frontière canado-américaine, ces municipalités (13) présentent une vocation agricole certaine, bien qu'un examen approfondi révèle l'émergence d'une cohabitation d'activités agricoles, de services et de villégiature. L'importance relative de l'agriculture se traduit par un pourcentage de la valeur foncière attribuable à l'agriculture nettement plus élevé (38,9 %), par une proportion élevée de travailleurs du secteur primaire (23,2 %) et par une faible densité de

Tableau 9.2
Profils sociodémographiques (1991) résultant de l'analyse de classification (N = 102; p ≤ 0,05)

Variables sociodémographiques	Globale		Prédominance agricole		En transition		Péri-urbaines		Centres industriels		Villégiature traditionnelle		Villégiature haut de gamme		Marginalisée	
	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.
Densité de la population en km ²	154,0	322,3	14,6	8,2	12,4	4,9	-	-	668,1*	462,5	-	-	-	-	1,9	0,0
Groupes d'âge (%)																
0-4 ans	7,3	1,7	8,3*	1,4	-	-	8,1	0,8	6,7	1,0	5,8*	1,8	6,2	1,6	9,2	0,0
5-14 ans	15,3	2,7	17,1*	2,2	-	-	17,8*	2,0	13,2*	1,6	13,5	1,6	13,4	1,7	18,4	0,0
15-24 ans	11,7	2,2	13,1*	2,3	-	-	-	-	12,6	1,6	9,8*	1,8	9,4*	1,9	9,2	0,0
25-34 ans	15,4	2,7	16,6	2,4	13,5	2,2	17,1	1,1	16,5	2,2	12,9*	2,1	12,9*	1,9	18,4	0,0
35-44 ans	15,7	2,5	15,0	2,0	17,6	2,3	18,1*	1,7	13,7*	1,2	14,6	1,9	-	-	18,4	0,0
45-54 ans	11,4	1,9	-	-	-	-	-	-	10,4	0,8	12,7	1,2	12,4	2,2	4,6	0,0
55-64 ans	10,0	2,7	9,1	2,1	-	-	7,5*	1,2	-	-	13,5*	3,1	12,1	1,5	13,8	0,0
65 ans et plus	13,0	5,2	9,6*	2,5	-	-	7,6*	2,1	17,7*	3,5	17,0*	4,2	16,9	5,6	9,2	0,0
Niveau de scolarité obtenu (%)																
Sans 9 ^e année	23,8	6,8	26,9	5,8	18,6*	4,6	-	-	26,3	4,5	-	-	14,8*	5,9	40,5	0,0
Sans certificat d'études secondaires	24,6	6,4	-	-	27,6	4,9	-	-	-	-	-	-	20,0	8,0	47,6	0,0
Avec certificat d'études secondaires	17,0	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,6	4,5	0,0	0,0
Certificat - école de métier	6,1	2,6	-	-	4,4	1,7	-	-	-	-	-	-	-	11,9	0,0	0,0
Autres études non universitaires	16,7	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,0	4,7	0,0	0,0
Études universitaires sans grade	5,5	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,4*	4,8	0,0	0,0
Études universitaires avec grade	6,0	4,3	3,9*	2,7	-	-	-	-	-	-	-	-	12,8*	6,2	0,0	0,0
Secteur d'emploi (%)																
Secteur primaire	16,4	13,6	28,0*	10,2	23,2	10,1	-	-	5,2*	5,0	10,4	8,3	6,4	5,9	71,4	0,0
Secteur secondaire	27,7	8,7	-	-	23,3	6,9	32,4	6,6	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Secteur tertiaire	53,6	11,9	45,0*	7,6	-	-	-	-	61,7*	11,5	-	-	64,0*	8,0	28,6	0,0

Tableau 9.2 (suite)
Profils sociodémographiques (1991) résultant de l'analyse de classification (N = 102; p ≤ 0,05)

Variables sociodémographiques	Globale		Prédominance agricole		En transition		Péri-urbaines		Centres industriels		Villégiature traditionnelle		Villégiature haut de gamme		Marginalisée	
	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.	Moy.	E.T.
Revenu en 1991 (000 \$)																
Revenu moyen	40,1	5,4	57,9	4,1	-	-	45,2*	5,5	38,2	3,4	35,7*	4,4	46,1*	4,2	37,4	0,0
Revenu médian	35,1	5,1	53,3	3,7	-	-	40,6*	4,8	-	-	30,5*	4,1	40,3*	4,5	33,4	0,0
Taux d'activité	63,2	7,4	67,2*	5,1	-	-	68,9*	4,1	58,1*	5,9	54,0*	5,7	-	-	40,0	0,0
Taux de chômage	10,8	4,5	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	5,2	14,5	4,7	0,0	0,0
Valeur foncière (%)																
Résidentiel	62,8	15,6	47,4*	9,4	52,3	9,7	-	-	74,6*	6,7	75,2*	7,0	78,5*	6,3	39,4	0,0
Chalets de villégiature	9,7	13,4	5,2	7,5	-	-	3,7	7,7	0,1*	0,2	32,5*	12,7	22,9*	12,2	12,9	0,0
Industrie manufacturière	2,8	4,5	-	-	0,9	1,1	-	-	8,6*	6,1	0,7	1,0	-	-	0,0	0,0
Commerce et service	6,5	4,9	5,1	3,8	3,7	2,6	-	-	12,9*	3,6	4,4	3,3	3,6	2,3	2,0	0,0
Agriculture	22,6	19,2	41,3*	11,4	38,9*	11,2	-	-	1,4*	2,2	8,4	8,1	8,3	7,4	36,7	0,0

* p ≤ 0,001

population (12,4 hab./km²; tableau 9.2). Toutefois, la part relative de la richesse foncière des chalets de villégiature représente, pour les municipalités les plus typiques de ce groupement (Hinchinbrook et Frelighsburgh), une part non négligeable (11,3 % et 10,1 % respectivement). En outre, dans Frelighsburgh, plus de 62 % des actifs relèvent du secteur des services.

Municipalités rurales périurbaines

Ce groupement recouvre presque l'ensemble des municipalités (16) situées en bordure des principaux centres urbains. Il se distingue par la présence d'une population dominée par de jeunes familles et d'un bassin important de salariés industriels qualifiés. Ainsi, la répartition des groupes d'âge est marquée par une représentation plus grande des jeunes de moins de 15 ans et des adultes d'âge moyen (25 à 44 ans; tableau 9.2). Ce groupement est également caractérisé par des revenus moyen et médian nettement supérieurs (45 200 \$ et 40 600 \$) et par un nombre relativement plus important de travailleurs provenant du secteur secondaire.

Petits centres industriels en mutation

La plupart des municipalités (19) de ce groupement représentent d'anciens noyaux industriels en voie de reconversion vers le secteur des services. Parmi les traits distinctifs de ces municipalités, on relève la densité relativement élevée (668,1 hab./km²), l'importance de la valeur foncière associée aux catégories commerciale, manufacturière et résidentielle (tableau 9.2) et la proportion relativement élevée de travailleurs provenant du secteur tertiaire (61,7 %).

Municipalités rurales à vocation de villégiature traditionnelle

À une exception près, ce groupement présente deux blocs de municipalités adjacentes (13 au total) localisées dans les MRC Haut-Richelieu et Memphrémagog. La part élevée de la valeur foncière attribuable aux résidences secondaires (32,5 %) caractérise principalement ces municipalités. Par ailleurs, la population ressort comme étant marquée par une représentation élevée des 45 ans et plus; par un taux d'activité (54 %), un revenu moyen (35 700 \$) et médian (30 500 \$) très inférieurs à la moyenne, de même que par la faible proportion de main-d'œuvre dans le secteur primaire (10,4 %; tableau 9.2).

Municipalités rurales de villégiature haut de gamme

À l'exception de quelques cas isolés, les municipalités de ce groupement (11) se concentrent à l'intérieur des MRC Memphrémagog et Brome-Missisquoi. Le secteur résidentiel (78,5 %) et, à un moindre degré, les résidences secondaires (22,9 %), comptent pour une portion importante de la richesse foncière totale (tableau 9.2). Ce groupement est également marqué par une représentation élevée des individus de 45 ans et plus et des revenus moyen (46 100 \$) et médian (40 300 \$) nettement supérieurs à la moyenne. Enfin, le pourcentage d'individus ayant poursuivi des études universitaires y est important (21,2 %), alors que le secteur tertiaire domine avec quelque 64 % de la main-d'œuvre.

Municipalité rurale agricole marginalisée

La municipalité de Saint-Venant-de-Hereford constitue un cas particulier. Cette singularité s'exprime entre autres par une très faible densité de population (1,9 hab/km²), une faible scolarisation et une main-d'œuvre essentiellement du secteur primaire (71,4 % ; tableau 9.2).

1.4. Nouvelles dynamiques des territoires ruraux : quelques tendances lourdes

L'ampleur des mutations agricoles, leur caractère différencié dans l'espace de même que la grande diversité des situations sociospatiales sont les éléments marquants qui ressortent de l'étude de la dynamique récente des territoires ruraux du sud du Québec. Ainsi, sur le plan agricole, deux tendances lourdes attirent l'attention. D'une part, l'examen des résultats confirme le clivage territorial des trajectoires agricoles observées entre 1961 et 1991. Alors que l'intensification des pratiques agricoles s'est confirmée à l'intérieur des basses terres du Saint-Laurent, plusieurs signes traduisent une régression, voire une marginalisation de l'agriculture sur le plateau appalachien. Cette double tendance d'intensification-marginalisation associée à des caractéristiques biophysiques distinctes confirme que, dans le sud du Québec (Pan *et al.*, 1999) comme ailleurs (Simpson *et al.*, 1994), la distinction spatiale des modes de mise en valeur agricole apparaît de plus en plus fortement liée aux caractéristiques biophysiques.

D'autre part, ces résultats mettent en évidence le renversement important de la fonction agricole. En l'espace de trois décennies seulement, la part de la population agricole déclinait des deux tiers alors que

le nombre de fermes au kilomètre carré diminuait de moitié, et ce, pour l'ensemble des municipalités du territoire à l'étude (tableau 9.1). De plus, la population agricole ne comptait en 1991 que pour 14 % de la population totale pour ce même territoire (Paquette et Domon, 1999). À l'évidence donc, l'examen des seules dynamiques agricoles évacue un pan important de la réalité rurale, d'où l'intérêt d'un examen approfondi des communautés rurales sous l'angle sociodémographique. Sous cet angle, les profils obtenus, loin d'exhiber un tableau unique, révèlent trois grandes formes de ruralité sur le territoire : le rural agricole, le rural périurbain et le rural de villégiature.

Le rural agricole

Bien que la population agricole occupe une part de plus en plus faible de la population active, il existe toujours en 1991 des municipalités qui se distinguent par l'importance de l'activité agricole. Cette importance se doit toutefois d'être mise en contexte puisque, même à l'intérieur de ces municipalités, une grande majorité (plus des trois quarts) de la population active tire ses revenus d'une autre source. C'est dire que même si, en raison de l'importance des superficies cultivées, le territoire demeure en grande partie façonné par l'agriculture, ce milieu rural ne peut être défini uniquement à travers celle-ci. Comme l'ont souligné différents auteurs (notamment Brunger *et al.*, 1991), l'importance du phénomène de recomposition sociale des campagnes se manifeste à travers le fait que la vocation agricole de ces communautés n'est plus exclusive.

Le rural périurbain

Limitées, par le passé, en bordure immédiate des grandes agglomérations urbaines, les aires résidentielles se déploient actuellement de plus en plus profondément à l'intérieur du tissu de peuplement rural (Lucy et Phillips, 1997). Sur le territoire à l'étude, ce phénomène se manifeste clairement autour de l'ensemble des centres régionaux (figure 9.2). Cette « périurbanisation » pourrait, dans les années à venir, pénétrer plus profondément encore le territoire rural. Les analyses autorisent à penser qu'elle constitue, d'ores et déjà, un facteur important au regard des profils sociodémographiques des communautés rurales du sud du Québec.

Le rural de villégiature

L'occupation pour la villégiature constitue un autre trait important du monde rural du sud du Québec, le profil de plusieurs municipalités en étant indissociable. Fait plus significatif encore, certaines d'entre elles (Abercorn, Saint-Herménégilde, etc.) ne comptent aucun des attraits traditionnellement associés à la villégiature (plans d'eau majeurs, centre de ski, etc.) et celle-ci pénètre largement certaines municipalités agricoles (Hinchinbrook, Saint-Armand-Ouest), atteignant une part non négligeable de la richesse foncière (Paquette et Domon, 1999). Longtemps concentrée autour des lacs et des centres récréatifs, la villégiature se déploie donc aujourd'hui au sein même du territoire agricole (Brunger *et al.*, 1991).

Somme toute, l'examen des trajectoires agricoles et des profils sociodémographiques des milieux ruraux du sud du Québec montre qu'une bonne part de la compréhension de la ruralité contemporaine réside dans la connaissance des nouvelles dynamiques de l'habitat. Cette connaissance est d'autant plus pertinente que se profile une dissociation de plus en plus marquée entre trajectoires agricoles et trajectoires démographiques (Paquette et Domon, 1999). La forte croissance démographique de municipalités présentant une agriculture en régression (Dunham, Canton de Magog, Canton de Sutton, etc.) témoigne clairement de ce clivage. Dans ce cadre, il apparaît de plus en plus que c'est en s'attachant à connaître et à comprendre les rapports que les individus entretiennent avec l'espace rural, rapports qui se profilent notamment à travers les nouvelles dynamiques d'implantation résidentielle, que nous serons à même de saisir les trajectoires à l'œuvre. C'est précisément sur cette question que portent maintenant nos propos.

2. PAYSAGE ET RURALITÉ : ÉMERGENCE DE NOUVELLES DYNAMIQUES RÉSIDENTIELLES

Compte tenu des tendances lourdes précédemment mises en évidence, la nature des rapports entre paysage et dynamiques des collectivités rurales mérite notre attention. Plusieurs des observations (importance du phénomène de villégiature ; pénétration de celle-ci au sein du territoire agricole ; croissance démographique de municipalités marquées par un déclin agricole ; etc.) laissent effectivement croire que les caractéristiques du paysage puissent jouer un certain rôle sur les dynamiques rurales. Or, si les rapports entre agriculture et paysage ont fait l'objet d'abondants travaux, très peu d'auteurs se sont penchés sur les relations

entre paysage et dynamiques sociodémographiques (Theobald *et al.*, 1996). Certes, les travaux sur les préférences paysagères (entre autres, Ryan, 1998) menés auprès de différentes catégories d'individus (urbains/ruraux, agriculteurs/non-agriculteurs, etc.) ont permis un premier balisage des valorisations. Toutefois, aucune étude ne semble, à ce jour, avoir cherché à documenter de manière empirique les dynamiques d'implantation résidentielle pouvant résulter des valorisations paysagères. Autrement dit, aucune étude n'a véritablement cherché à mesurer l'influence des caractéristiques du paysage sur la recomposition sociodémographique des milieux ruraux.

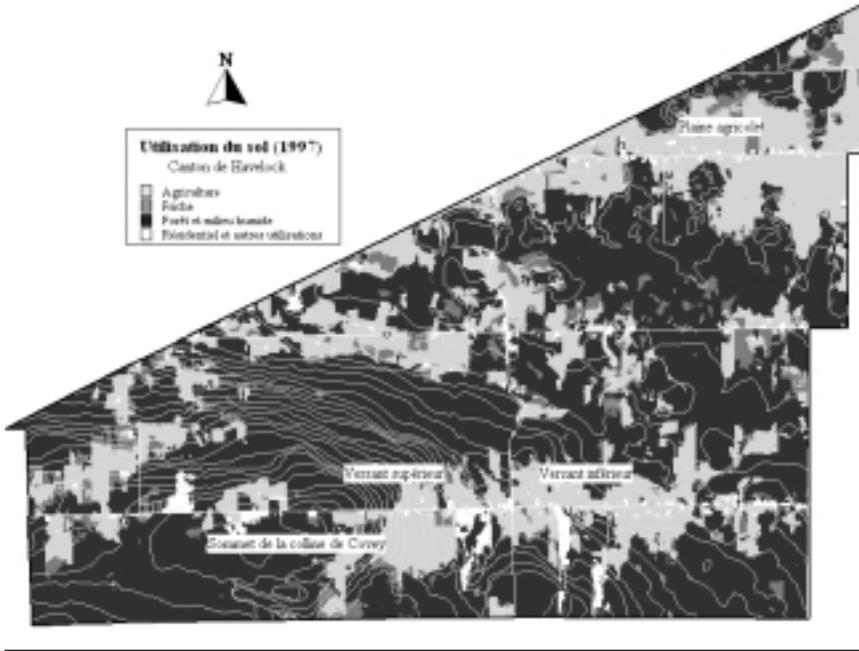
Dans quelle mesure les caractéristiques des paysages peuvent-elles orienter le processus de recomposition sociodémographique des campagnes? Quelles caractéristiques paysagères sont les plus susceptibles d'agir sur la localisation des nouveaux ruraux? Est-il possible de dégager certains profils chez ces résidents? À partir d'une analyse détaillée de la dynamique d'occupation des lots, réalisée sur un territoire concret, la présente section entreprend de jeter un éclairage sur les relations complexes soulevées par ces questions. Prenant appui sur des observations *in situ* et sur une enquête auprès des résidents, elle entend vérifier si des modèles spatiaux d'implantation peuvent être associés à certaines caractéristiques spécifiques du paysage.

2.1. Territoire à l'étude

Le Canton de Havelock (88 km²), situé à l'extrême sud du Québec a été retenu comme cadre empirique pour approfondir les questions soulevées. Cette municipalité présente un double intérêt. D'une part, comme dans l'exercice typologique présenté, elle ressort comme représentative d'un groupe plus large associé au profil des « municipalités rurales en transition ». Ce caractère transitionnel se traduit aussi par le fait que Havelock a connu une croissance de population de 21,2 % entre 1961 et 1991, alors que la part de la population agricole passait de 63,4 % à 29,8 %. D'autre part, elle présente une diversité relativement élevée de caractéristiques paysagères, permettant ainsi la mise en relation des dynamiques d'implantation résidentielle avec un large éventail de situations spatiales. Ainsi, une plaine agricole marquée par la culture du maïs, du soya et du foin occupe la partie nord-est du territoire, alors que, tout autour, se profile un vaste secteur agroforestier à partir duquel domine les terres hautes de la « Covey Hill » (figure 9.3). De la plaine agricole au sommet de la « Covey Hill », la topographie varie de 100 à 340 mètres d'élévation.

Figure 9.3

Utilisation du sol dans le Canton de Havelock



2.2. Stratégie d'analyse et structuration de la base de données

La stratégie privilégiée pour répondre aux questions posées consiste, dans un premier temps, à définir, pour le territoire à l'étude, les grands contextes paysagers sur la base d'un relevé des variables visuelles (situation topographique, profondeur du champ visuel, etc.). Dans un second temps, les caractéristiques sociodémographiques sont utilisées pour dresser un profil des occupants des lots rattachés à chacun des contextes paysagers identifiés et pour voir dans quelle mesure ces profils se démarquent les uns des autres. Ainsi, au cours de l'été 1998, chacune des 254 propriétés retenues à l'intérieur du Canton de Havelock a été visitée.

Au plan visuel, prenant appui sur la méthode d'analyse élaborée par le ministère des Transports du Québec (Gouvernement du Québec, 1986), quatre catégories d'indicateurs ont été considérées, à savoir l'ouverture du champ visuel, la profondeur du champ visuel, la vue dominante et l'accessibilité visuelle. Afin d'évaluer les vues potentielles, un indicateur de l'importance du bassin visuel de chacun des sites a

été calculé à partir du modèle topographique de terrain du Canton de Havelock (courbes de niveau) à l'aide du logiciel *Vertical Mapper*. Pour chacune des propriétés, un relevé des situations topographiques (sommets, versant supérieur, etc.) a été réalisé suivant la terminologie de Gérardin et Lachance (1997).

Selon une méthode inspirée des travaux de Kayser (1990, p. 140), les informations sociodémographiques (occupation, lieu de naissance, etc.) ont été recueillies lors d'entrevues. Plus de 70 % des résidants ont été rencontrés (181 sur 254). Des questions ouvertes ont permis d'explorer les choix résidentiels et les motifs d'implantation et de mettre dans un plus juste contexte les informations relevées.

Comme dans le cas des esquisses typologiques précédentes, les modèles d'implantation résidentielle ont été identifiés à l'aide de l'analyse de classification. Les groupements sont établis à partir des variables actives (visuelles). Projetées sur les axes factoriels, les variables illustratives (sociodémographiques) rendent compte des associations significatives entre caractéristiques paysagères et profils sociodémographiques. Le pourcentage de chacune des variables est alors calculé pour chacun des groupements et la variabilité interne de chacune des variables est exprimée en pourcentage. Ainsi, plus ce pourcentage est élevé pour une caractéristique donnée, plus celle-ci est spécifique à un groupement et tend à être absente des autres.

2.3. Résultats

Afin de mettre dans une plus juste perspective les modèles d'implantation résidentielle identifiés, il semble opportun, au préalable, de dresser un profil d'ensemble du Canton de Havelock et d'en tirer quelques tendances dominantes au plan sociodémographique.

Profil sociodémographique du Canton de Havelock

Les phénomènes de recomposition sociale qui traversent les territoires ruraux du sud du Québec se manifestent clairement à l'échelle de Havelock. Ainsi, comme nous l'avons signalé précédemment, le canton a connu une croissance démographique importante (21,2 %) entre 1961 et 1991 et a perdu, au cours de la même période, plus de la moitié de son effectif agricole. D'où provient cette croissance? L'examen des données sur l'origine des résidants fournit quelques éléments de réponse. Sur l'ensemble des individus visités, les résidants natifs de la grande région de Montréal ou de l'extérieur (ailleurs au Québec, au Canada, etc.)

occupent une part importante (42,5 %), comparable à celle des résidents natifs de Havelock ou des municipalités adjacentes (Franklin, Saint-Chrysostome et Hemmingford – 44,2 %). Au regard du lieu de résidence précédent, l'importance relative des résidents provenant de ces deux entités territoriales demeure aussi similaire (44,7 % et 39,8 % respectivement). De fait, une bonne part de la croissance démographique est alimentée par la migration d'une population urbaine (34,3 %), le profil actuel de Havelock étant indissociable de ce phénomène. Sur le territoire d'étude, comme pour l'ensemble de la province, l'émergence de ce revirement démographique ne paraît pas récent et semble remonter aux années 1970. En effet, la majorité des résidents rencontrés dans le cadre de la présente recherche (73 %) ont acquis leurs propriétés entre 1970 et 1998. La redistribution des activités professionnelles, question soulevée par Jean (1991), constitue une autre facette de ces transformations sociales. Aussi, la proportion plus élevée d'agriculteurs à temps partiel (12,2 %) que d'agriculteurs à temps plein (9,9 %) de même que la part plus importante de salariés (42 %) et d'individus occupant une profession libérale (8,3 %) en sont l'expression. Enfin, le vieillissement de la population, signalé par plusieurs comme une caractéristique importante de la ruralité contemporaine, se manifeste ici par une proportion élevée d'individus à la retraite (28 %).

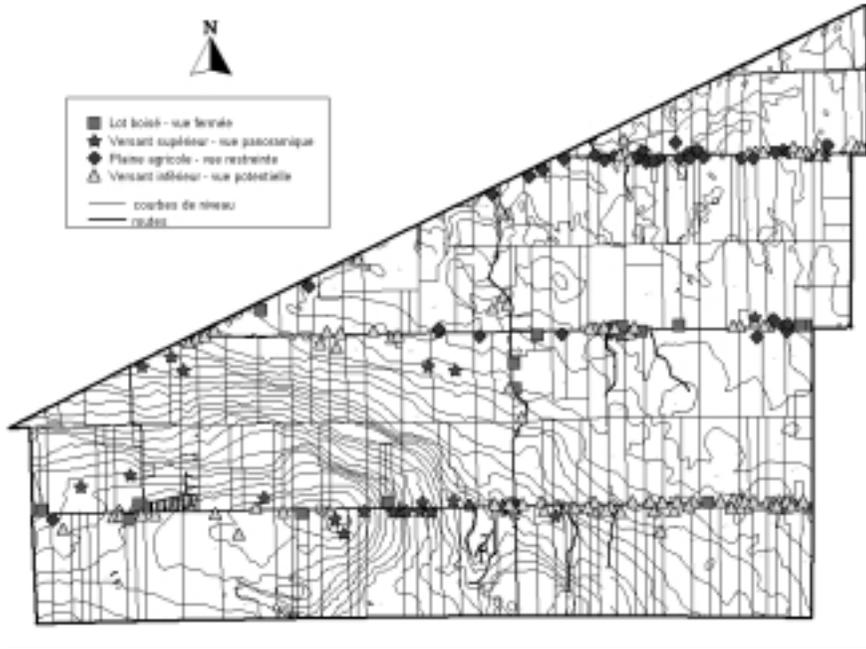
Modèles spatiaux d'implantation résidentielle

Comme mentionné plus haut, les « modèles spatiaux d'implantation résidentielle » se rapportent aux éventuelles associations entre un profil sociodémographique donné et un ensemble d'attributs paysagers. L'analyse des caractéristiques visuelles et topographiques des lots pour lesquels des informations sociodémographiques ont été relevées (181 lots) met en évidence quatre situations paysagères distinctes. Elles sont ici désignées : « Lot boisé – vue fermée » ; « Versant supérieur – vue panoramique » ; « Plaine agricole – vue restreinte » et « Versant inférieur – vue potentielle » (figure 9.4)⁴. Les paragraphes suivants fournissent une description de ces groupements (tableau 9.3a) tout en traitant des variables sociodémographiques associées à chacun d'eux (tableau 9.3b).

4. La distribution des symboles sur la figure 9.4 fait référence à la localisation des emplacements résidentiels. Là où ils sont rapprochés l'un de l'autre, ils correspondent généralement aux petits lots à vocation résidentielle alors que là où ils sont distants, ils représentent des lots dont les superficies s'apparentent aux subdivisions originales.

Figure 9.4

Distribution géographique des implantations résidentielles dans le Canton de Havelock



Lot boisé - vue fermée

À l'exception de la plaine agricole, les 19 lots de ce groupement se dispersent sur l'ensemble du territoire à l'étude. Ces lots se caractérisent par un champ visuel clos, une vue dominante close et une profondeur du champ visuel de moins de 100 mètres (tableau 9.3a). Une part significativement plus élevée de ces lots (63,2 %) offre une accessibilité visuelle nulle.

Les résidents provenant de la grande région montréalaise (57 %), les individus âgés entre 45 et 64 ans (73 %) et, à un moindre degré, les résidents secondaires (occupation hebdomadaire), sont associés de manière significative à ce groupement (tableau 9.3b). Pour sa part, la population originaire du Canton de Havelock, telle qu'elle a été révélée à travers le lieu de naissance (5,3 %), le lieu de résidence précédent (10,5 %) et la fréquence des acquisitions familiales (lot acquis d'un membre de la famille ; 15,8 %), présente une association relativement plus faible avec ce groupement (tableau 9.3b).

Tableau 9.3a

Types d'implantation résidentielle dans le Canton de Havelock

Variables visuelles	Globale			Versant supérieur		Plaine agricole		Versant inférieur	
	n = 181	n = 19		n = 28		n = 37		n = 97	
	% glo	% gr	% va	% gr	% va	% gr	% va	% gr	% va
Champ visuel									
- ouvert	60,2	0,0*	0,0*	85,7	22,0	x	x	x	x
- filtré	13,3	x	x	x	x	x	x	x	x
- clos	26,5	100,0*	39,6*	0,0*	0,0*	x	x	x	x
Profondeur du champ visuel									
< 100 m	10,5	100,0*	100,0*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0*	0,0*
100 m - 2 km	43,7	0,0*	0,0*	0,0*	0,0*	75,7*	35,4*	52,6	64,6
> 2 km	45,9	0,0*	0,0*	100,0*	33,7*	24,3	10,8	x	x
Vue dominante									
- plongée	10,5	x	x	67,9*	100,0*	0,0	0,0	0,0*	0,0*
- horizon	36,5	0,0*	0,0*	x	x	x	x	x	x
- close	51,9	100,0*	20,2*	3,6*	1,1*	x	x	x	x
Situation topographique									
- sommet	9,9	x	x	x	x	x	x	x	x
- versant supérieur	8,3	x	x	46,4*	86,7*	0,0	0,0	0,0*	0,0*
- versant inférieur	38,7	x	x	x	x	0,0*	0,0*	58,8*	81,4*
- coteau	3,9	x	x	x	x	x	x	7,2	100,0
- bourrelet	11,1	x	x	0,0	0,0	54,1*	100,0*	0,0*	0,0*
- terrasse	11,1	x	x	x	x	x	x	15,5	75,0
- vallon	7,7	26,3	35,7	x	x	0,0	0,0	x	x
- plaine	8,8	x	x	x	x	35,1*	81,3*	0,0*	0,0*
Bassin virtuel									
- très restreint	5,5	x	x	x	x	24,3*	90,0*	0,0*	0,0*
- restreint	8,3	x	x	x	x	x	x	x	x
- intermédiaire	34,8	63,2	19,1	17,9	7,9	x	x	x	x
- large	44,8	21,1	4,9	71,4	24,7	18,9*	8,6*	51,6	61,7
- très large	6,6	x	x	x	x	x	x	x	x
Accessibilité visuelle									
- élevée	7,7	x	x	35,7*	71,4*	x	x	0,0*	0,0*
- intermédiaire	24,9	0,0	0,0	39,3	24,4	46,0*	37,8*	17,5	37,8
- faible	58,6	36,8	6,6	14,3*	3,8*	43,2	15,1	81,4*	74,5*
- nulle	8,8	63,2*	75,0*	x	x	0,0	0,0	1,0*	6,3*

* p < 0,001

x : non statistiquement significatif.

Tableau 9.3b

Types d'implantation résidentielle dans le Canton de Havelock

Variables sociodémographiques	Globale	Lot boisé		Versant supérieur		Plaine agricole		Versant inférieur		
	n = 181 % glo	n = 19 % gr % va		n = 28 % gr % va		n = 37 % gr % va		n = 97 % gr % va		
Occupation										
- agriculteur temps plein	9,9	x	x	x	x	x	x	x	x	x
- agriculteur temps partiel	12,2	x	x	x	x	27,0	45,5	7,2	31,8	
- salarié agricole	3,3	x	x	x	x	10,8	66,7	x	x	
- commerçant	5,0	x	x	x	x	x	x	x	x	
- travailleur salarié	42,0	x	x	25,0	9,2	x	x	x	x	
- profession libérale	8,3	x	x	21,4	40,0	x	x	4,1	26,7	
- retraité	28,7	x	x	x	x	x	x	x	x	
- sans revenu d'emploi	1,7	x	x	x	x	x	x	x	x	
Lieu de travail										
- Havelock	26,5	x	x	x	x	x	x	x	x	
- municipalités adjacentes	8,8	x	x	x	x	x	x	x	x	
- Montérégie	8,8	x	x	x	x	x	x	x	x	
- agglomération de Montréal	17,1	x	x	x	x	x	x	x	x	
- sans lieu de travail fixe	6,6	x	x	x	x	x	x	x	x	
- ne s'applique pas	27,6	x	x	x	x	x	x	x	x	
Lieu de naissance										
- Havelock	35,9	5,3	1,5	x	x	x	x	42,3	63,1	
- municipalités adjacentes	8,3	x	x	x	x	x	x	x	x	
- Montérégie	6,1	x	x	x	x	x	x	x	x	
- agglomération de Montréal	23,2	x	x	x	x	x	x	x	x	
- autres	19,3	x	x	x	x	x	x	x	x	
Lieu de résidence précédent										
- Havelock	38,1	10,5	2,9	x	x	x	x	45,4	63,8	
- municipalités adjacentes	6,6	x	x	x	x	x	x	x	x	
- Montérégie	9,9	x	x	x	x	18,9	38,9	x	x	
- agglomération de Montréal	34,3	57,9	17,7	x	x	x	x	27,8	43,6	
- autres	5,5	x	x	x	x	x	x	x	x	
Fréquence d'occupation										
- permanente	85,6	68,4	8,4	64,3	11,6	x	x	91,8	57,4	
- hebdomadaire	3,3	15,8	50,0	x	x	x	x	0,0	0,0	
- saisonnière	3,3	x	x	x	x	x	x	x	x	
- occasionnelle	1,1	x	x	x	x	x	x	x	x	
- en transition (vers permanence)	2,8	x	x	x	x	x	x	x	x	
- non-résident	2,8	x	x	10,7	60,0	x	x	x	x	

Tableau 9.3b (suite)

Types d'implantation résidentielle dans le Canton de Havelock

Variables sociodémographiques	Globale	Lot boisé		Versant supérieur		Plaine agricole		Versant inférieur	
	n = 181	n = 19		n = 28		n = 37		n = 97	
	% glo	% gr	% va	% gr	% va	% gr	% va	% gr	% va
Groupe d'âge									
- 18-24	0,6	x	x	x	x	x	x	x	x
- 25-44	34,8	x	x	x	x	x	x	x	x
- 45-64	41,4	73,7	18,7	x	x	x	x	x	x
- 65 et +	22,7	0,0	0,0	x	x	x	x	x	x
Acquisition familiale									
- présente	37,6	15,8	4,4	x	x	x	x	46,4	66,2
- absente	62,4	84,2	14,2	x	x	x	x	53,6	46,0
Année d'acquisition personnelle									
- avant 1960	9,4	x	x	x	x	x	x	x	x
- 1960-1969	7,2	x	x	x	x	x	x	x	x
- 1970-1979	22,1	x	x	x	x	x	x	x	x
- 1980-1989	24,9	x	x	x	x	40,5	33,3	x	x
- 1990-	26,0	x	x	x	x	x	x	x	x
Liens familiaux									
- présents	55,8	31,6	5,9	x	x	x	x	65,0	62,4
- absents	44,2	68,4	16,3	x	x	x	x	35,1	42,5

x: non statistiquement significatif.

Versant supérieur - vue panoramique

Situés essentiellement sur les secteurs surélevés, les 28 lots de ce groupement se distinguent par les vues panoramiques qu'ils offrent sur la région. L'ensemble de ces lots présente effectivement une profondeur du champ visuel de plus de deux kilomètres, alors qu'une part importante est caractérisée par un champ visuel ouvert (85,7 %) et une vue en plongée (67,9 %). Enfin, une position topographique sur les versants supérieurs (46 %), une accessibilité visuelle élevée (35 %) et un large bassin visuel (71 %) distinguent un nombre plus élevé de lots de ce groupement (tableau 9.3a).

Au plan sociodémographique, les individus occupant une profession libérale sont significativement plus associés aux lots présentant ces caractéristiques. Ainsi, ils comptent pour plus du cinquième des lots de ce groupe (21,4 %), alors qu'ils ne représentent qu'un très faible pourcentage (8,3 %) de la population (tableau 9.3b). Bien que le phénomène

soit statistiquement non significatif, il peut être intéressant de noter que plus de 40 % des résidants proviennent de l'extérieur de la région (région de Montréal ou autres) ; tous les individus occupant une profession libérale s'inscrivent d'ailleurs à l'intérieur de cette catégorie. Enfin, les travailleurs salariés (25 %) et les résidants permanents (64,3 %) représentent des proportions significativement plus faibles (tableau 9.3b).

Plaine agricole – vue restreinte

Majoritairement localisés à l'intérieur de la plaine agricole, les 37 lots de ce groupe se distinguent par des vues limitées, et ce, moins par la végétation que par une topographie plane. Ainsi, au regard de la profondeur du champ visuel, la classe intermédiaire (100 m à 2 km) prévaut pour plus des trois quarts des lots (75,7 %) alors que la classe supérieure (plus de 2 km) représente une proportion plus faible (24,3 % ; tableau 9.3a). La situation topographique de ces lots est marquée de manière significative par les bourrelets morainiques (54,1 %) et par la plaine (35,1 %). La délimitation d'un bassin visuel très restreint (24,3 %) représente, au même titre que ces caractéristiques, un trait typique du groupement (tableau 9.3a).

Les agriculteurs à temps partiel (27 %), les salariés agricoles (10,8 %) et les individus dont la résidence précédente se situe en Montérégie (18,9 %), ressortent comme significativement associés à ce groupe (tableau 9.3b). Par ailleurs, une part plus élevée des acquisitions de propriétés est observée au cours des années 1980 (40,5 %). Bien que ce groupement semble typique des implantations en milieu agricole, les résultats ne révèlent aucune prédominance de la population locale (tableau 9.3b).

Versant inférieur – vue potentielle

Les 97 lots qui composent ce groupement, de loin le plus important, se trouvent dans des proportions relativement plus élevées sur les versants inférieurs (58,8 %), les terrasses (15,5 %) et les coteaux (7,2 % ; tableau 9.3a). Un pourcentage significativement plus important de lots (52,6 %) présente une profondeur du champ visuel intermédiaire (100 m à 2 km) et une accessibilité visuelle faible (81,4 % ; tableau 9.3a). Aussi, bien qu'offrant des vues limitées, une part significativement importante de ces lots (51,6 %) est caractérisée par un large bassin visuel et présente donc un potentiel visuel élevé. Ce groupement se distingue également par l'absence de situations extrêmes au regard de plusieurs variables (tableau 9.3a).

Dans l'ensemble, le profil sociodémographique associé à ce groupement indique une prépondérance des individus originaire du Canton de Havelock même. Ainsi, il compte une part significativement plus élevée de résidants nés dans le canton (42,3 %), de résidants ayant indiqué Havelock comme lieu de résidence précédent (45,4 %) ou ayant des liens familiaux dans la région (65 %). L'acquisition de propriétés sur une base familiale se présente également sous une proportion relativement plus élevée (46,4 %) comparativement à la moyenne globale (tableau 9.3b). Enfin, plus de 91 % de ces individus sont des résidants permanents.

2.4. Vers de nouveaux rapports aux territoires ruraux

L'analyse des caractéristiques des grands contextes paysagers mis en évidence pour Havelock fait ressortir deux éléments majeurs au plan sociodémographique. D'une part, les résultats révèlent que la population ne se déploie pas uniformément au sein des quatre grands types paysagers ; des différences significatives pouvant, au plan sociodémographique, être relevées d'un type à l'autre.

D'autre part, et plus intéressant encore, certaines caractéristiques fortement associées au phénomène de recomposition des milieux ruraux, tel qu'il a été documenté dans les écrits scientifiques, ressortent comme significativement associées à des types paysagers spécifiques. Ainsi, sur le territoire à l'étude, l'origine urbaine, l'occupation libérale et l'appartenance au groupe des 45-64 ans sont trois caractéristiques significativement associées aux contextes « Lot boisé – vue fermée » et « Versant supérieur – vue panoramique ». Dans les faits, certains attributs du paysage visible agiraient donc sur la localisation des individus en territoire rural et comme élément de recomposition sociodémographique de ceux-ci. Il importe de souligner qu'il s'agit ici de **tendances significatives** et non pas de **caractéristiques exclusives**. De même, les caractéristiques liées à ces contextes paysagers spécifiques ne peuvent, à elles seules, rendre compte de la diversité des formes sous lesquelles se manifeste la recomposition sociale des milieux ruraux. Ainsi, et à titre d'exemple, la présence d'une population d'origine urbaine implantée à l'intérieur même de la plaine agricole (voir « Plaine agricole – vue restreinte ») témoigne bien de cette diversité.

Bien que l'identification des facteurs sous-jacents aux dynamiques en cours dépasse les propos du présent texte, il semble opportun de relever d'ores et déjà que, plus que la recherche d'un paysage-spectacle, les résultats pourraient être l'expression de nouveaux modes d'habiter,

de nouvelles formes de valorisation de l'espace. Dans le cadre des entrevues réalisées auprès des résidents d'origine urbaine, certains thèmes, certaines attitudes reviennent effectivement de manière récurrente. Ainsi, une certaine idée de la nature, de l'écologie et du cadre de vie rural, déjà signalée par différents auteurs (notamment, Hervieu et Viard, 1996), semble dessiner les contours des nouveaux rapports à l'espace en voie d'émergence. Du coup, ces nouveaux schèmes de valorisation, porteurs d'une requalification des espaces, pourraient remettre en question les modes d'exploitation, d'aménagement et de gestion traditionnels et poser des exigences nouvelles au chapitre de la gouvernance. C'est cet aspect que nous explorons dans la section qui suit.

3. GOUVERNANCE ET PLURALITÉ DES REGARDS

Dans le sud du Québec, le paysage semble donc un des facteurs agissant sur les trajectoires sociodémographiques de municipalités rurales. Comme l'agriculture et la forêt aux siècles derniers, le paysage constituerait, dans le contexte de la ruralité contemporaine, une ressource susceptible d'influer sur le développement des collectivités locales et sur la distribution spatiale des individus. À l'évidence, il s'agit là d'un constat important puisque chargé de possibilités. Ainsi, l'important recul du front agricole constaté au cours de la seconde moitié du xx^e siècle ne s'est pas effectué de manière uniforme, mais bien selon des patrons relativement clairs. Dans le Haut-Saint-Laurent, par exemple, l'analyse de l'évolution de l'occupation des sols et la mise en relation des changements observés avec les caractéristiques physiques du territoire (Pan *et al.*, 1999) révèlent que la déprise agricole s'est concentrée sur les secteurs morainiques, soit les secteurs où la pierrosité est élevée et la topographie marquée. Or, comme le montre l'étude de Havelock, ces secteurs ressortent précisément parmi les plus valorisés par les nouveaux ruraux d'origine urbaine. Les dynamiques induites par la valorisation paysagère pourraient donc assurer le maintien de l'occupation humaine, sur les secteurs délaissés par l'agriculture et même les revitaliser. En contrepartie, comme l'ont illustré certains dossiers, les possibilités offertes posent des exigences nouvelles en matière d'aménagement et de gouvernance. Nous nous limiterons ici à relever deux exemples illustrant particulièrement bien la nature de ces exigences.

Bien que le bilan du débat entourant l'avenir du mont Pinacle (Frelighsburg) reste à faire, ce débat paraît révélateur des nouveaux enjeux. À titre de rappel, relevons que, dans le cadre du processus d'élaboration

du schéma d'aménagement, ce mont s'était vu attribuer un statut de conservation, en raison de ses caractéristiques écologiques et esthétiques. Bien que d'élévation modeste, il présente effectivement des lignes topographiques distinctes : un couvert feuillu remarquable et des vues panoramiques qui, au fil des ans, ont amené des milliers de personnes à en faire l'ascension. Dans ces circonstances, les modifications au zonage proposées afin de permettre l'accueil d'un nouveau centre de ski allaient susciter une opposition virulente des uns (villégiateurs, nouveaux ruraux et familles ancestrales principalement) tout en bénéficiant d'un appui ferme des autres (villageois et commerçants, principalement). Au plan du paysage, ce dossier marque un tournant. Ainsi, les études techniques ayant rapidement montré l'absence de caractéristiques écologiques et patrimoniales exceptionnelles, le débat a rapidement accordé une place importante à la transformation du paysage entraînée par l'implantation du centre de ski et aux « visions d'avenir » qui devraient orienter les interventions sur le territoire. Plus encore, ce dossier illustre les divisions profondes, voire violentes, que des projets peuvent provoquer entre des groupes qui entretiennent des rapports différents à l'espace (Slack, 1991).

Une autre illustration des exigences nouvelles en aménagement et en gestion des territoires est fournie par l'exploitation forestière sur propriété privée ; exploitation qui, ces dernières années, a été au cœur de nombreux litiges, particulièrement dans les secteurs présentant une topographie relevée. En témoignent l'adoption, par plusieurs municipalités, de règlements de contrôle sur l'abattage des arbres et les tensions considérables suscitées par les coupes dites de « récupération de la matière ligneuse » après le verglas de 1998. Ces tensions, qui opposent le plus souvent villégiateurs et « néo-ruraux », d'une part, et propriétaires de longue date, d'autre part, sont indissociables de la nature des regards que ces groupes portent sur le territoire et des rapports qu'ils entretiennent avec celui-ci. Ainsi, comme l'ont montré Liboiron et Pâquet (1993), l'acceptabilité des coupes forestières n'est, au plan visuel, d'aucune manière une donnée fixe : elle dépend largement des caractéristiques socioculturelles de l'observateur.

Ce que révèlent ces exemples, c'est la nécessité, dans le contexte d'une ruralité qui n'est plus essentiellement agricole – d'une ruralité donc où la dimension paysagère devient une composante significative – de définir des aménagements, des modes de gestion qui répondent à une diversité d'attentes, à une pluralité de regards. Les aménagements devraient répondre aux attentes des producteurs agricoles et forestiers comme à celles des villégiateurs, des touristes, des nouveaux ruraux et des environnementalistes. Comment donc assurer cette intégration des dimensions plus qualitatives inhérentes à la question paysagère ?

Au Québec, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* demeure le véhicule privilégié d'intégration de la problématique des paysages aux pratiques d'aménagement et de gestion des ressources. Sans constituer une «Loi sur le paysage» comme il en existe en France, elle met à la disposition des municipalités et des MRC des outils considérables. Ainsi, des MRC comme celle de Memphrémagog l'ont utilisée pour contrôler les usages et les bâtiments (localisation, volumes, etc.) et pour protéger certaines composantes paysagères particulièrement significatives à l'échelle régionale. Ont, par exemple, été identifiés les sommets et versants dont le couvert boisé est assimilable à des «paysages naturels»; les routes pittoresques; les vues panoramiques d'intérêt régional; les paysages témoins de l'habitat rural régional; les tunnels d'arbres, etc. La protection et la mise en valeur de ces éléments sont soutenues par un ensemble de normes réglementaires spécifiques afin, par exemple, de régir la distribution du bâti, la coupe d'arbres, l'affichage publicitaire et l'implantation des voies d'accès. Sans minimiser l'importance de ces outils, force est de reconnaître que les limites inhérentes aux approches réglementaires commencent à être mieux comprises. Ces limites tiennent aux difficultés considérables que pose l'application des normes et des règlements (ex. : règlement sur la coupe forestière et l'abattage d'arbres) mis de l'avant, et ce, particulièrement pour les petites municipalités. Plus encore, elles tiennent au fait que ces outils ne peuvent avoir de prise sur plusieurs phénomènes déterminants au plan paysager. À titre d'exemple, l'abandon des bâtiments agricoles, l'abandon des cultures et la montée de la friche sont des phénomènes qui, tout en étant susceptibles de transformer profondément la qualité des paysages d'une localité, ne peuvent être assujettis à la réglementation d'urbanisme.

Dans ces circonstances, des expériences se sont multipliées au cours des dernières années afin d'assurer une gestion intégrée et dynamique des paysages et de définir des aménagements et des modes de gestion susceptibles de concilier les attentes variées des différents segments de la population. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de démarches qui ont été entreprises par les citoyens et qui ont été déclenchées par des conflits ou des blocages institutionnels. Limitons-nous ici à donner deux exemples particulièrement significatifs⁵.

5. Ces exemples sont tirés de Domon *et al.* (1999) et, plus précisément, du dernier chapitre rédigé en collaboration avec Marie-Odile Trépanier. On y présente une revue et une discussion plus approfondies des pratiques d'aménagement et de gestion des paysages en émergence.

3.1. Les fermes forestières de Bolton

Lourdement touchée par la déprise agricole, la petite municipalité de Saint-Étienne-de-Bolton faisait face à des difficultés majeures. Désireux de trouver de nouvelles voies de développement, des citoyens ont entrepris une série de démarches : adhésion au programme « Villes et villages en santé », collaboration avec des organismes de recherche, etc. Dans le cadre de ces démarches, une large enquête auprès de la population est réalisée (Lacasse et Domon, 1994) afin de relever les projets et les caractéristiques de la municipalité qui rejoignent l'ensemble des citoyens. Les résultats obtenus sont clairs : la présence du couvert forestier, la qualité de l'environnement et des paysages sont parmi les éléments les plus importants qui motivent le choix d'habiter Saint-Étienne, sur une base permanente ou temporaire. La pertinence d'un projet de mise en valeur du milieu forestier qui permettrait de créer des emplois et de répondre aux attentes des citoyens en matière de qualité de l'environnement et des paysages est, du coup, confirmée. Les démarches entreprises se concentrent alors sur un projet de forêt habitée se déployant sur cinq municipalités.

Deux objectifs indissociables animent le projet. D'une part, il s'agit de permettre à des individus de vivre des activités forestières. Ainsi, la création de fermes forestières permettra à des individus d'avoir accès à l'exploitation d'une superficie boisée suffisamment grande pour subvenir aux besoins d'une famille (400 ha). D'autre part, dans une région fortement sollicitée au plan récréotouristique, il s'agit, à travers la mise en valeur des paysages et la mise en place d'activités récréatives, d'obtenir des revenus d'appoint et de contribuer au développement régional. Le paysage n'est donc plus une simple contrainte à laquelle on assujettit le coupe forestière ; il devient partie intégrante du projet de mise en valeur. La pierre angulaire de la formule est un partenariat entre les propriétaires et les fermiers forestiers. Par des conventions renouvelables d'une durée de 15 ans, les premiers cèdent aux seconds les droits d'exploitation de la ressource ligneuse. En contrepartie, les fermiers forestiers s'engagent à mettre en œuvre des pratiques qui respectent le principe de rendement soutenu, assurent la conservation des ressources et contribuent à la mise en valeur des paysages. Par-delà l'énoncé de ces objectifs, les conventions spécifient les mesures, les pratiques et les mécanismes qui permettront leur réalisation effective.

Inédit et potentiellement porteur de solidarités nouvelles, ce partenariat mise donc sur la complémentarité des actions et des intérêts. Pour le propriétaire, résidant permanent ou temporaire, l'adhésion au projet garantit un aménagement et une mise en valeur de la propriété

sans déboursé. Pour le fermier forestier, elle fournit l'occasion unique d'accéder à une superficie exploitable suffisamment grande pour vivre de la forêt. Pour le touriste et le villégiateur, il s'agit d'élargir la gamme des expériences possibles en offrant des activités en milieu forestier. Enfin, pour la collectivité, elle représente une tentative pour restaurer les paysages forestiers.

3.2. Baie-du-Febvre ou la mise en valeur polyvalente du milieu

Si la municipalité de Baie-du-Febvre est aujourd'hui célèbre pour le spectacle qu'offrent chaque printemps les centaines de milliers d'oies et de bernaches qui y séjournent, son territoire fait également l'objet d'une démarche inédite de mise en valeur des ressources.

Dans les années 1980, une dissension importante oppose des segments de sa population. D'une part, des agriculteurs avec l'appui du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec entendent installer des pompes et des digues en bordure du lac Saint-Pierre afin d'assécher les terres et d'assurer une mise en culture hâtive au printemps. D'autre part, pêcheurs, chasseurs et observateurs de la nature s'y opposent, ces sites jouant un rôle essentiel comme halte migratoire, comme sites de nidification et comme frayères pour le lac Saint-Pierre. Face à un tel blocage et à de tels intérêts conflictuels, une poignée d'individus fondent SARCEL, organisme à but non lucratif visant à concilier ces attentes divergentes.

SARCEL réunit alors les différents intervenants propriétaires, ministères, municipalités et MRC. La solution trouvée est inédite et s'articule autour d'un calendrier d'ouverture et de fermeture des digues et des pompes permettant de contrôler l'eau et d'assécher les terres au moment opportun. Ainsi, l'eau est retenue sur les terres pendant la présence des oies et la période de fraye pour ensuite être évacuée afin de permettre une saison agricole acceptable. La mise en œuvre du plan élaboré fait l'objet d'ententes avec les propriétaires, SARCEL se portant acquéreur de certains terrains ou de servitudes fauniques. Par ailleurs, l'implication financière d'organismes extérieurs (Fondation de la faune du Québec, Canards illimités, Habitat faunique Canada) a permis de prolonger le projet et d'en maximiser le caractère polyvalent. Au plan faunique, de nouvelles aires de fraye et de nidification ont ainsi été créées. Au plan récréotouristique, des aménagements d'accueil et d'observation ont été réalisés pour permettre de profiter du site tout en minimisant les interférences avec la faune et les habitats. Aujourd'hui, la visite à Baie-du-Febvre est en quelque sorte devenue un « rituel

printanier » pour un nombre considérable de visiteurs. De fait, le succès est tel que l'événement a commencé à susciter bon nombre d'activités nouvelles : expositions d'art animalier, élevages spécialisés, forfaits de séjour, etc. Eu égard aux nouvelles problématiques rurales, une des contributions les plus significatives du dossier de Baie-du-Febvre aura donc été de démontrer que, non seulement les antagonismes suscités par des visions divergentes de l'utilisation d'un territoire peuvent être conciliés, mais que, sous certaines conditions et certaines initiatives, ils peuvent être transformés en occasions de développement.

Les exemples présentés n'offrent qu'une vision partielle de la diversité des démarches en cours. Ils permettent néanmoins de mieux cerner les caractéristiques des formes de gouvernance en voie d'émergence dans un contexte marqué par une diversification des profils sociodémographiques en milieu rural, par l'importance accrue accordée aux dimensions qualitatives inhérentes au paysage et par un désengagement très net de l'État. Ces exemples, tout comme les nombreuses autres expériences en cours dans le sud du Québec (Éco-Nature et le parc de la rivière des Mille-Îles ; Parc régional éclaté de Sutton ; etc.), ont en commun d'impliquer de nombreux acteurs, dont les propriétaires fonciers, les citoyens et les organismes du milieu. Ils ont aussi en commun de miser sur une adhésion aux objectifs visés et aux principes qui doivent guider l'intervention. Tous se caractérisent finalement par une volonté de concilier des perspectives et des objectifs divergents, mais aussi de mener à court terme des réalisations concrètes.

CONCLUSION

L'examen des dynamiques régionales et locales des communautés rurales du sud du Québec fait ressortir certaines tendances lourdes.

Dans un premier temps, les esquisses typologiques réalisées à l'échelle régionale mettent en évidence le caractère polymorphe du monde rural contemporain. La dissociation entre dynamiques agricoles et dynamiques sociodémographiques ressort comme élément déterminant de ces territoires ; la forte croissance démographique de certains secteurs marqués par une déprise agricole en étant l'illustration la plus éclatante. Dans un second temps, l'étude de cas (Havelock) montre que, à l'échelle locale, la recomposition emprunte des contours tout aussi diversifiés (migration de retraite, de villégiature, etc.) et ne se déploie pas uniformément sur le territoire. Cette étude met en évidence les liens étroits entre certains profils de résidants et certains contextes

paysagers. Pour certains segments de population, le paysage jouerait donc un rôle dans le choix résidentiel, orientant du coup les trajectoires sociodémographiques des communautés.

Plus globalement, les phénomènes observés indiquent l'émergence de nouveaux rapports à l'espace, l'émergence d'une sensibilité nouvelle aux dimensions qualitatives du territoire. Dans un contexte de déprise des activités traditionnelles, cet intérêt pour le paysage semble prometteur pour plusieurs localités. En contrepartie, il commande une réévaluation des pratiques actuelles d'aménagement et la mise en place de nouveaux modes de gouvernance locale. Sur ce plan, les expériences nouvelles et variées qui prennent forme à plusieurs endroits permettent d'apprécier l'importance des possibilités que cet intérêt recèle. Par-delà les résultats concrets propres à chacune de ces expériences, elles ont en commun la volonté de rapprocher les regards et les attentes, à travers la réalisation de projets exigeant une adhésion collective.

Se voulant avant tout exploratoires, les analyses présentées permettent néanmoins de cerner les enjeux liés aux nouvelles dynamiques locales. Ici, trois axes de recherche semblent prioritaires.

D'abord, alors que l'examen des dynamiques d'implantation fait ressortir le rôle déterminant du paysage, il paraît nécessaire de mieux comprendre les motivations profondes qui lui sont sous-jacentes. Il s'agit, du coup, de mieux saisir, voire de mieux anticiper les débats et d'en arriver à concilier plus facilement les attentes des différents groupes qui occupent le territoire.

Ensuite, il importe de voir quelles sont les dynamiques nouvelles que les processus de recomposition du monde rural sont susceptibles d'engendrer sur les paysages eux-mêmes. Ainsi, et à titre d'exemple, dans quelle mesure l'installation de nouveaux ruraux sur les terres agricoles marginales, recherchées pour leur qualité au plan visuel, permet-elle de conserver les qualités des paysages ou conduit-elle, au contraire, à une accélération de la déprise agricole et de la transformation des paysages? Cette question est évidemment cruciale, mais extrêmement complexe, comme le démontrent les premières explorations menées (Paquette et Domon, 2000).

Enfin, il s'agit de mettre dans une plus juste perspective le poids véritable du paysage en tant que facteur de recomposition et de revitalisation des milieux ruraux. Ici, deux constats s'imposent. D'une part, le paysage ne peut rendre compte à lui seul de l'ensemble des formes de recomposition sociodémographique qui s'expriment en un temps donné. D'autre part, étant avant tout des faits culturels, les valorisations

paysagères sont nécessairement évolutives, changeantes (Poullaouec-Gonidec et Domon, 1999). Tous les espaces ne peuvent donc faire l'objet de valorisations paysagères à un moment donné et certains espaces valorisés peuvent être délaissés avec le temps. En matière d'intervention et de développement local, il importe donc de se garder de voir dans le paysage LA ressource qui, par l'appropriation résidentielle, le tourisme ou la villégiature, saura assurer la vitalité des collectivités. Comme le montrent nos résultats, les espaces ruraux du sud du Québec ne sont plus, sauf de très rares exceptions, qu'agricoles, que forestiers, que résidentiels ou qu'espaces de villégiature. En revanche, pour assurer leur vitalité, ils pourraient bien, à l'avenir, devoir être à la fois espace agricole, espace forestier, espace résidentiel, espace de villégiature et... espace d'appréciation esthétique.

BIBLIOGRAPHIE

- BRUNGER, A.G., R.T. BOWLES et S. WURTELE (1991). «Patterns of Fringe Community: Post World War 2 Settlement near Peterborough, Ontario», dans BEESLEY, K.B. (dir.), *Rural and Urban Fringe Studies in Canada*, North York, Ontario, Atkinson College – York University, p. 183-207 (Geographical monographs, n° 21).
- DOMON, G., G. BEAUDET et M. JOLY (1999). *Guide de caractérisation, d'évaluation et de gestion des paysages d'intérêt patrimonial*, Montréal, Université de Montréal, Chaire en Paysage et environnement, rapport de recherche soumis au Conseil de la culture des Laurentides.
- DONADIEU, P. (1998). *Campagnes urbaines*, Arles, Actes Sud.
- GÉRARDIN, V. et Y. LACHANCE (1997). *Vers une gestion intégrée des bassins versants. Atlas du cadre écologique de référence du bassin versant de la rivière Saint-Charles, Québec*, Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec et Ministère de l'Environnement du Canada.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1986). *Méthode d'analyse visuelle pour l'intégration des infrastructures de transport*, Ministère des Transports, Service de l'environnement.
- HALLIDAY, J. et M. COOMBS (1995). «In Search of Counterurbanisation: Some Evidence from Devon on the Relationship between Patterns of Migration and Motivation», *Journal of Rural Studies*, vol. 11, n° 4, p. 433-446.
- HERVIEU, B. et J. VIARD (1996). *Au bonheur des campagnes (et des provinces)*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

- JEAN, B. (1991). « La ruralité québécoise contemporaine : principaux éléments de spécificité et de différenciation », dans VACHON, B. (dir.), *Le Québec rural dans tout ses états*, Montréal, Les Éditions du Boréal, p. 81-105.
- JEAN, B. (1997). *Territoires d'avenir : pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- JOLLIVET, M., dir. (1974). *Les collectivités rurales françaises*, Tome II : *Sociétés paysannes ou Lutte de classes au village*, Paris, Librairie Armand Colin.
- KAYSER, B. (1990). *La Renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Collin Éditeur.
- LACASSE, O. et G. DOMON (1994). *Perception et valorisation des paysages de Saint-Étienne-de-Bolton*, Montréal, Université de Montréal, Rapport présenté à la municipalité de Saint-Étienne-de-Bolton.
- LIBOIRON, M.A. et J. PÂQUET (1993). « Atténuation des impacts de l'exploitation forestière sur les paysages forestiers », *L'Aubelle*, n/A7H/ 99, p. 10-13.
- LUCY, W.H. et D.L. PHILLIPS (1997). « The Post-Suburban Era Comes to Richmond: City Decline, Suburban Transition, and Exurban Growth », *Landscape and Urban Planning*, n° 36, p. 259-275.
- PAN, D., G. DOMON, S. DE BLOIS et A. BOUCHARD (1999). « Temporal (1958-1993) and Spatial Patterns of Land Use Changes in Haut-Saint-Laurent (Quebec, Canada) and Their Relation to Landscape Physical Attributes », *Landscape Ecology*, n° 14, p. 35-52.
- PAQUETTE, S. et G. DOMON (1999). « Agricultural Trajectories (1961-1991), Resulting Agricultural Profiles and Current Sociodemographic Profiles of Rural Communities in Southern Quebec (Canada): A Typological Outline », *Journal of Rural Studies*, n° 15 p. 279-295.
- PAQUETTE, S. et G. DOMON (2000). « Towards New Rural Landscapes in Southern Quebec (Canada): Landscape Dynamics Trends (1968-1997) in a Socio-demographic Recomposition Context », soumis pour publication.
- POULLAQUEC-GONIDEC, P. et G. DOMON (1999). « Nature et contribution du suivi de l'évolution des paysages : le cas du SMVP », dans *Prévoir l'avenir : les évaluations d'impacts pour un nouveau siècle*, Glasgow, University of Strathclyde, Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts, p. 213-234.
- ROBINSON, G.M. (1990). *Conflict and Change in the Countryside: Rural Society, Economy and Planning in the Developed World*, Londres et New York, Belhaven Press.
- RYAN, R.L. (1998). « Local Perceptions and Values for a Midwestern River Corridor », *Landscape and Urban Planning*, n° 42, p. 225-237.
- SIMPSON, J. W., R.E. J. BOERNER, M.N. DEMERS, L.A. BERNS, F. J. ARTIGAS et A. SILVA (1994). « Forty-eight Years of Landscape Change on Two Contiguous Ohio Landscapes », *Landscape Ecology*, n° 9, p. 261-270.

SLACK, B. (1991). « Le nouveau défi causé par l'aménagement des zones montagneuses des cantons de l'Est : préservation de l'environnement ou développement touristique », *Études canadiennes*, n° 31, p. 59-70.

THEOBALD, D.M., H. GOSNELL et W.E. RIEBSAME (1996). « Land Use and Landscape Change in the Colorado Mountains. 2. A Case Study of the East River Valley », *Mountain Research and Development*, vol. 16, n° 4, p. 407-418.

Une nouvelle gouvernance territoriale pour accompagner la restructuration rurale

La mise en perspective
des approches européenne,
américaine et canadienne

Bruno Jean

Université du Québec à Rimouski

Durant la seconde moitié du xx^e siècle, les territoires ruraux ont été l'objet de mutations profondes. Une véritable recomposition socio-économique des régions rurales s'est produite avec leur intégration dans une économie agroalimentaire nationale ou continentale. Devant ces mutations qui occasionnaient du développement en certains endroits et du déclin dans plusieurs autres, des observateurs ont parlé d'un phénomène de restructuration rurale qui allait bientôt préoccuper les pouvoirs publics¹. Une intervention publique en matière de développement rural devenait nécessaire soit pour accompagner les processus de changements en cours, soit pour en atténuer les conséquences

1. Cette problématique est aussi celle d'un important groupe de chercheurs en études rurales réuni autour de la Fondation canadienne pour la restructuration rurale. Voir ses travaux sur le site Internet suivant : <http://nre.concordia.ca/>. Nous sommes associé aux travaux de ce regroupement avec le programme de recherche sur la « Nouvelle économie rurale » soutenu par une subvention stratégique du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) sur la « cohésion sociale dans le Canada rural » sous la direction de Bill Reimer de l'Université Concordia.

sociales et économiques socialement inacceptables. Globalement, les politiques rurales mises en œuvre visaient à soutenir des territoires ruraux fragilisés par l'évolution contemporaine des économies rurales ; on constate d'ailleurs que, généralement, les interventions gouvernementales autorisées sont des actions qui s'adressent à des territoires ciblés, justement ceux qui sont les plus touchés et menacés par le processus contemporain de restructuration rurale.

Trois grandes initiatives publiques visant le développement des régions rurales en difficulté sont apparues à peu près au même moment dans trois ensembles politiques : le Programme LEADER dans l'Union européenne, le Programme Rural Partnership aux États-Unis et le Programme de développement des collectivités (PDC) mettant en place les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) au Canada. Dans ce dernier cas, on a souvent entendu dire qu'il s'agissait de la seule grande « politique rurale » canadienne, ce qui est plus ou moins vrai selon le point de vue où l'on se place. Car, comme le gouvernement canadien l'a réalisé par la suite, à l'instar d'autres gouvernements, une véritable politique rurale suppose une coordination de plusieurs ministères et agences dont les interventions, sectorielles, ont ou peuvent avoir des incidences sur les milieux ruraux. Il est alors clair que ces programmes dits « de développement rural » ne peuvent être tenus pour l'essence même de la politique rurale du Canada, des États-Unis et de l'Europe et que d'autres programmes appartiennent à l'univers indiscernable de leur politique rurale.

Un des traits communs de ces initiatives, dont on peut convenir qu'il s'agit tout de même de politiques rurales, est le fait qu'elles veulent susciter et renforcer une nouvelle gouvernance rurale. Ces politiques misent sur des facteurs immatériels du développement, comme la concertation et le partenariat entre les différents acteurs socio-économiques en favorisant une animation à la base plutôt que de lourds investissements dans les infrastructures. En ce sens, ces actions publiques semblent constituer la réponse de plusieurs pays occidentaux à la restructuration profonde de leurs territoires ruraux. Et s'inscrivent dans ce qu'on peut appeler la nouvelle gouvernance territoriale ou rurale qui se met en place dans les pays appartenant à ce qu'Anthony Giddens appelle la « modernité avancée ».

La notion de gouvernance désigne le mode de régulation spécifique du pouvoir et de la prise de décision dans une communauté donnée ; elle désigne donc plus que le gouvernement et la gouvernance politique. Traditionnellement, dans les milieux ruraux, comme dans d'autres d'ailleurs, il y avait une séparation assez nette entre les trois grandes sphères de vie socio-économique locale, soit le secteur privé, le secteur

public et le tiers secteur, qu'on appelle souvent le secteur communautaire. Or, ce qui est nouveau avec le mode de régulation qui se met en place, parfois dit mode de régulation postfordiste, c'est l'imbrication plus étroite, ou la concertation, de ces trois pouvoirs dans la prise de décision ou la mise en œuvre des décisions prises dans l'intérêt collectif.

La mise en perspective de ces trois grandes politiques de développement rural a été entreprise pour fournir des éléments de réflexion à la démarche dans laquelle s'engageait le Québec il y a quelques années en vue de l'élaboration d'une politique rurale dont les grands traits sont maintenant connus². Une politique rurale, si elle doit être pensée en fonction d'un bon diagnostic de la réalité rurale de son territoire d'application, peut aussi tirer avantage de l'existence de telles politiques dans des sociétés comparables et c'est dans cette optique que le présent travail a été entrepris.

Dans ce chapitre, nous allons donc tenter de faire une analyse comparative de trois grandes politiques rurales pertinentes à observer du point de vue du Québec, soit les trois programmes mentionnés plus haut. Il s'agit d'une mise en perspective plutôt que d'une véritable analyse comparative. Notre démarche repose sur une analyse des documents produits par ces programmes gouvernementaux. Cette documentation institutionnelle³, pour les écrits les plus importants, se trouve sur les sites Internet de ces organismes. De plus, nous avons consulté, pour le cas européen le plus étudié dans les milieux universitaires, les publications scientifiques sur le programme LEADER. Pour ce dernier comme pour le programme canadien de développement des collectivités, nous avons pu faire des enquêtes auprès de groupes locaux. En Europe, lors de deux missions de recherches en France, en 1997 et 1998, nous avons pu rencontrer des acteurs locaux impliqués dans le Groupe d'action locale de la région de Cluny, en Bourgogne. Pour le programme canadien, depuis longtemps, nous étudions son évolution, principalement à partir de l'observation d'une Société d'aide au développement des collectivités (SADC), celle des Basques dans le Bas-Saint-Laurent au Québec (Jean et Joyal, 1994). Pour ce qui est du programme Rural Partnership des États-Unis, nous en avons une connaissance moindre,

-
2. Voir *Pour une occupation dynamique du territoire rural*, ministère des Régions, octobre 1999 (document disponible sur le site du ministère des Régions : <http://www.sdr.gouv.qc.ca/publ.htm>).
 3. Par exemple, des revues comme le *Magazine LEADER* en Europe ou des périodiques comme *Les Cahiers du développement local* produits par le réseau des SADC du Québec et devenus, en 1996, *Économie locale et territoires*.

celle-ci se limitant à l'étude des documents produits par cette organisation ; peu de recherches universitaires semblent avoir été consacrées à ce programme.

Dans un premier temps, nous ferons de chaque programme une description synthétique qui restera brève, puisqu'il existe de nombreuses publications sur ces programmes venant du discours interne à ceux-ci ou de chercheurs qui en ont étudié les diverses caractéristiques. Dans un second temps, nous proposerons une mise en perspective des points de convergence et de divergence entre ces politiques de développement rural. Finalement, en conclusion, nous tenterons de dégager de cet exercice de comparaison certains principes ou certaines orientations qui devraient guider la société québécoise et ses ruraux dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa première politique rurale.

1. LE PROGRAMME LEADER EN EUROPE

Le programme LEADER (Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale) est souvent présenté comme le plus important programme de développement des zones rurales défavorisées de l'Union européenne. Cette « initiative communautaire », qui entre dans sa troisième phase quinquennale, vise le soutien aux initiatives exemplaires de développement local. Trois grands objectifs en découlent :

- soutenir des opérations innovantes, concluantes et transférables illustrant les nouvelles voies que peut emprunter le développement rural ;
- multiplier les échanges d'expériences et le transfert de savoir-faire à travers un réseau européen de développement rural ;
- appuyer des projets de coopération transnationale émanant des acteurs locaux des zones rurales et traduisant leur solidarité.

Le programme repose sur le soutien à plus de 800 « groupes d'action locale » (GAL) intervenant un peu partout dans l'Europe rurale fragile, soit dans les zones de l'Objectif 5B, zones considérées comme « en retard de développement » par l'Union européenne. Un GAL regroupe un ensemble de partenaires publics et privés établissant en commun une stratégie et des mesures novatrices pour le développement d'un territoire rural de dimension locale (moins de 100 000 habitants) ; par ailleurs, le programme LEADER soutient aussi d'autres acteurs collectifs publics ou privés de milieu rural (collectivités locales,

chambres consulaires, coopératives, associations, etc.) à la condition que leur action, plus thématique, s'inscrive dans une logique de développement au niveau d'un territoire rural.

Le programme LEADER présente quatre mesures spécifiques ou volets. Le Volet « A » concerne l'acquisition des connaissances. Il soutient des actions telles que le diagnostic de territoire, la motivation et la formation de la population à une participation active au processus de développement, l'élaboration d'une stratégie, la recherche de financements. Le volet « B » concerne les programmes d'innovation rurale ; ces programmes, axés sur des résultats transférables, sont portés par des groupes d'action locale. Ils peuvent comporter un ensemble de mesures très diversifiées telles que l'appui technique au développement rural, la formation professionnelle, le soutien au tourisme rural, le soutien aux petites entreprises, la valorisation sur place et la commercialisation des productions agricoles, sylvicoles et de la pêche locale, la préservation et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie.

Le volet « C » s'intéresse à la coopération transnationale. L'objectif est de faciliter la conception et la réalisation de projets communs par des groupes et autres acteurs locaux appartenant à au moins deux États membres. Finalement, le volet « D » soutient l'action du réseau européen de développement rural. Les différentes composantes de LEADER s'articulent autour d'un réseau européen de développement rural, constituant pour tous les acteurs publics et privés concernés un outil permanent d'échange de réalisations, d'expériences et de savoir-faire. Ce réseau est animé par l'Observatoire européen LEADER grâce à divers outils et services (banques de données, publications, réseau électronique, séminaires, colloques, etc.).

Le programme LEADER dispose d'un budget propre de 1,5 milliard d'écus. Sa mise en œuvre est assurée par les administrations nationales ou régionales qui sont compétentes pour la gestion de ce programme. Ces institutions soumettent à la Commission un programme LEADER national ou régional concernant les volets A, B et C. Les groupes locaux et les autres acteurs collectifs soumettent leurs propositions à ces institutions qui ont la responsabilité de la mise en œuvre de LEADER et de la sélection des projets locaux.

2. LE RURAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP AUX ÉTATS-UNIS

Le programme américain Rural Partnership pourrait être qualifié d'une structure de coordination et de concertation des efforts de développement rural des différents paliers de gouvernement, depuis le niveau national jusqu'au niveau local. À ce dernier niveau, la concertation se fait aussi avec les acteurs économiques du milieu. Au plan national, on retrouve le National Rural Development Partnership dont la mission est de renforcer l'Amérique rurale par des partenariats qui devraient permettre de faire face aux conditions changeantes des économies rurales et de tenir compte de la diversité des situations qui rend inapplicables les mesures universelles, les *one size fits all policies*. De plus, la complexité des besoins des ruraux exige une approche d'ensemble qui va au-delà d'une stratégie étroite de développement des affaires. Par ailleurs, c'est bien pour lutter contre la fragmentation des nombreuses organisations publiques et parapubliques à différents niveaux que les Rural Partnerships tentent de mettre en place un genre de « guichet unique » sur le terrain.

Dans les 36 États américains où le programme fonctionne, des State Rural Development Councils (SRDC) sont mis en place avec des représentants des agences publiques, mais aussi du secteur privé et communautaire. Le mandat de cette structure de concertation est de développer des stratégies pour répondre aux besoins des populations rurales de l'État en question. Cette instance ne livre pas de programmes et n'est pas une courroie de transmission des fonds fédéraux. Au plan national, il existe une structure de coordination, le National Rural Development Council (NRDC), qui regroupe 40 agences fédérales, des représentants des secteurs privé et communautaire. Cette organisation agit, en quelque sorte, comme une instance-conseil du gouvernement américain pour préparer des politiques rurales spécifiques.

Le US Department of Agriculture abrite le National Partnership Office qui met en œuvre des actions en vue d'atteindre les objectifs suivants :

- améliorer les relations entre les agences gouvernementales et à l'intérieur de celles-ci ;
- promouvoir des activités de développement stratégiques qui font un meilleur usage des ressources existantes ;
- assurer une meilleure diffusion de l'information ;
- intervenir dans des dossiers avec une approche de résolution de problèmes ;

- évaluer les différents programmes gouvernementaux ayant une incidence sur le développement rural ;
- susciter l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance dans l'Amérique rurale.

3. LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS (PDC) AU CANADA

Au Canada et au Québec, le gouvernement fédéral intervient par le biais du PDC depuis près de deux décennies dans le soutien au développement des zones rurales en difficulté (chômage de 3 % plus élevé que la moyenne). Plus de 250 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) fonctionnent dans autant de petits territoires ruraux au Canada. Le territoire des 54 SADC du Québec est celui des municipalités régionales de comté (MRC). Dans ces MRC, la SADC, pour administrer son programme, réunit des représentants de différents secteurs socio-économiques. L'implantation des SADC s'inspire des principes suivants :

- a) La formation et la création d'emplois font l'objet d'un partage de responsabilités entre les gouvernements et le secteur privé et doivent être favorisées à partir d'un soutien à la petite entreprise et à l'entrepreneuriat.
- b) Les mesures retenues doivent faire preuve d'innovation, de flexibilité et d'une adaptation aux besoins du milieu, être simples, faciles à mettre en application et éviter les doubles emplois.

En conséquence, le Programme de développement des collectivités cherche à conjuguer les efforts des différents paliers de gouvernement, du monde de l'entreprise, des syndicats et du secteur associatif en vue d'accroître les chances des régions rurales éloignées des grands centres urbains de consolider ces économies locales menacées par la restructuration rurale.

Chaque SADC est chargée de se donner un plan d'action local découlant de la planification stratégique de sa collectivité. Toutes les SADC interviennent sur des créneaux de base adaptés à la réalité de leur milieu. Afin de favoriser le développement de la collectivité, elles posent des actions telles les suivantes : organiser des activités axées sur la concertation ; offrir des services financiers et techniques aux petites entreprises et aux travailleurs autonomes ; établir ou soutenir le processus de planification stratégique ; soutenir la mise en œuvre d'initiatives

locales ; animer des comités et des événements à l'échelle locale ; encourager l'émergence d'une identité locale et d'un sentiment d'appartenance ; impliquer et rallier des forces vives du milieu.

Plusieurs SADC ont des sites Internet où leur mission est explicitée. Par exemple, prenons le cas de la SADC des Basques⁴. On apprend sur son site que la SADC des Basques a pour mission « de stimuler la participation de la collectivité dans la prise en charge de son avenir ». Afin de réaliser cette mission, la SADC met en œuvre les stratégies suivantes :

- a) Elle développe une vision d'avenir de la collectivité par des activités qui favorisent la concertation et le partenariat.
- b) Elle amène la collectivité à s'adapter et à planifier ses besoins en ressources humaines.
- c) Elle soutient la création, la consolidation et le développement des entreprises par des services techniques et financiers.
- d) Elle offre de l'aide technique aux organismes ayant une vocation socio-économique.
- e) Elle collabore avec les promoteurs à l'offre de services en lien avec les programmes d'aide financière de Développement économique Canada (ministère du gouvernement fédéral) et d'autres mesures de développement.

Dans sa mission, la SADC des Basques se veut « un partenaire de développement économique territorial en vue d'initier, soutenir et renforcer les actions de concertation du milieu en misant sur des outils adaptés à son environnement ».

Historiquement, chaque SADC avait le choix d'offrir des « volets » ou programmes déjà formatés sur le plan national. Il y a une dizaine d'années, on retrouvait les options suivantes :

- un fonds pour les initiatives communautaires pour appuyer des initiatives innovatrices susceptibles d'engendrer de nouveaux créneaux d'activité ;
- l'achat de formation sous la forme de cours de formation professionnelle afin d'accroître le degré d'employabilité des travailleurs dans un contexte marqué par de rapides et profonds changements ;

4. Voir : <http://www.reseau-sadc.qc.ca/sadcbasques/>. Nous avons déjà étudié la mise en œuvre des SADC avec André Joyal dans la MRC des Basques au début des années 1990 (Joyal et Joyal, 1994).

- l'aide au déplacement et à la recherche d'emploi pour les travailleurs affectés par des fermetures d'entreprises et forcés à chercher un emploi à l'extérieur de leur région ;
- l'implantation d'un centre d'aide aux entreprises visant la création ou la consolidation de petites entreprises ;
- l'encouragement à l'activité indépendante.

Destiné aux prestataires d'assurance-chômage et aux bénéficiaires de l'assistance sociale, ce dernier volet cherche à aider les intéressés à mettre sur pied leur propre entreprise.

Ces dernières années, en plus de la mission centrale de planification stratégique et de concertation des forces du milieu en vue de soutenir un processus de développement local, cette SADC, comme la plupart des autres, gère trois grands programmes :

- l'appui aux initiatives du milieu avec le Programme d'accès communautaire (Internet) et le Programme « Entreprises rurales » ;
- l'investissement dans les entreprises (capital de risque) et l'aide aux entrepreneurs dans le cadre de la « Stratégie Jeunesse » ;
- le soutien du travail indépendant.

Il s'agit en somme de diverses actions visant à soutenir l'entrepreneuriat en vue de créer ou maintenir des emplois en fournissant aux promoteurs de projets d'entreprise et aux entrepreneurs locaux une aide technique.

4. QUELQUES ÉLÉMENTS DE DIVERGENCE ENTRE CES POLITIQUES RURALES

Avant d'examiner les éléments de convergence entre ces politiques, ce qui est d'ailleurs l'intention principale de notre démarche d'analyse, il faut toutefois prendre en considération ce qui distingue ces politiques dites rurales. Il nous a semblé que ce qui les différenciait le plus, c'était leur point de départ, ou la problématique initiale à l'origine de leur formulation, et certaines de leurs finalités qui ne sont pas sans rapport avec la problématique initiale. Faute de place, nous allons évoquer ici une hypothèse plutôt que nous livrer à une véritable démonstration.

Aux États-Unis, le constat de la multiplicité contre-productive des aides et des intervenants publics en matière de développement rural est un des éléments forts de la problématique de départ de la politique des Rural Partnerships. Au Canada, le diagnostic de départ met l'accent

sur le besoin de réduire les disparités de développement entre les régions rurales fragiles et le reste du pays. Si cette idée fait partie de la problématique européenne du programme LEADER, dans ce cas, un élément fort important de la problématique de départ, c'est l'affirmation de la nécessité collective de revitaliser les campagnes présentées comme un héritage menacé à préserver. Il y avait donc des diagnostics assez différents malgré une intention commune de départ, soit une intervention publique pour assurer la revitalisation des territoires ruraux.

Si l'on se reporte à l'autre bout du processus, celui des impacts attendus, là aussi, au-delà de la finalité commune du relèvement socio-économique des campagnes, on observe des différences assez importantes. Aux États-Unis, c'est la création d'un « guichet unique » (*one stop office*) et d'une nouvelle gouvernance rurale; au Canada, c'est la diversification des économies rurales par la création d'emploi et, en Europe, c'est une revitalisation globale (surtout sociale et culturelle) des zones rurales fragilisées. Il s'agit encore une fois de finalités sensiblement différentes.

Par ailleurs, nous n'avons pas pu évaluer avec une grande précision deux dimensions sur lesquelles des différences semblent se manifester, soit, premièrement, l'importance des investissements de fonds publics dans ces programmes et, deuxièmement, l'intensité de la décentralisation effective et de la place des instances locales dans la gestion des fonds décentralisés. Cela dit, comme nous verrons plus loin dans un tableau-synthèse, les informations disponibles permettent toutefois de caractériser globalement chaque politique au regard de ces dimensions vues sous un angle comparatif.

5. LES ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE

Notre étude de ces trois grandes politiques rurales, mises en œuvre dans des contextes géographiques et sociopolitiques assez différenciés, dégage des différences qui, somme toute, ne sont guère surprenantes. Mais, comme nous l'avons dit en introduction, il est clair que ces politiques constituent une réponse étatique commune aux processus de restructuration rurale en cours partout, et une réponse qui va dans le sens de la mise en place et du renforcement d'une nouvelle gouvernance rurale.

Par ailleurs, nous avons aussi constaté un certain nombre de similitudes dans les intentions, les approches et les finalités de ces politiques, éléments de convergence qui sont plutôt remarquables et qui montrent qu'il y a une réorientation de l'action étatique qui va dans le même sens un peu partout. Au terme de notre étude, nous avons retenu six traits de convergence entre ces politiques rurales globales : l'approche territoriale et ascendante, la concertation et le partenariat avec les instances locales, la décentralisation administrative, l'orientation vers la revitalisation du rural fragilisé, la sensibilité à la formation, à l'innovation et à la transférabilité des expériences novatrices, le développement des capacités des collectivités. Dans les lignes qui suivent, nous allons décrire brièvement quels sont, selon nous, les attributs convergents entre ces politiques rurales.

5.1. La dimension territoriale et ascendante

Dans les États modernes, on le sait, les interventions publiques ont souvent un caractère universel s'adressant à l'ensemble des individus. Ce serait là le moyen idéal d'exercer une véritable gestion démocratique. Cependant, l'approche territoriale qui est au cœur de toutes les politiques rurales étudiées est marquée par la dichotomie entre l'approche territoriale et l'approche sectorielle en administration publique. Cela est maintenant bien connu, l'action publique s'est historiquement organisée en grands secteurs d'intervention jaloux de leurs prérogatives.

Une approche territoriale signifie que le développement implique non pas seulement des individus et des ressources financières, mais aussi une sorte de synergie intégrée sur un territoire donné des différentes ressources humaines, naturelles, financières, etc., assurant une production de biens et services. La reconnaissance de l'approche territoriale dans la gestion publique, cela veut dire la reconnaissance des ressorts de l'identité territoriale dans le développement économique, un fait bien connu et documenté par les sciences humaines du développement régional.

Une approche territoriale bien comprise implique aussi une approche ascendante. La prise en compte du territoire, de ses caractéristiques propres, de sa dynamique, signifie que les politiques ne peuvent plus être descendantes. De là, la nécessité d'associer les ruraux, sur leurs différents territoires, à la conception et à la mise en œuvre des politiques rurales. À cette condition, on peut parler alors de politique ascendante. La démarche ascendante se bute à de nombreuses difficultés qui se cristallisent, entre autres, autour de la question de l'imputabilité. Il s'agit

du principe selon lequel ceux qui prennent des décisions, notamment sur l'affectation des ressources dans l'administration publique, doivent en rendre compte à la population, ce qui veut dire qu'il s'agit d'élus. Or, dans la gestion publique actuelle, des administrateurs non élus qui n'ont pas à répondre de leur gestion devant le public peuvent toutefois se retrouver avec une capacité extraordinaire d'engager des fonds publics dans diverses activités.

5.2. La concertation et le partenariat avec les instances locales

Comme le rappelait Paul Houée, un spécialiste des questions de développement rural, il faut trouver un équilibre entre les **directives** qui viennent d'en haut et les **initiatives** qui viennent d'en bas. Prendre en considération les initiatives, cela veut dire associer les ruraux à la définition même des politiques et des programmes de développement qui les concernent. De plus, l'idée de partenariat s'inscrit aussi dans la recherche d'une responsabilisation accrue dans la gestion des fonds publics. Car si les élus locaux engagent des efforts et des ressources dans des actions de développement local, ils veulent être partie prenante des décisions.

Si la concertation des différents acteurs impliqués dans une initiative de développement, par des tables de concertation ou autres mécanismes du genre, et si le partenariat par des forums locaux ou régionaux recherchant des consensus sur des objectifs et des stratégies sont des démarches utiles, elles soulèvent toutefois quelques questions. D'abord, elles postulent implicitement que, malgré les différences sociales, les divers groupes vont arriver à un consensus autour d'un projet commun. D'ailleurs, ceux qui travaillent sur le terrain le savent bien, le consensus d'une population donnée autour d'un projet est un puissant levier pour faire bouger les plus hautes instances politiques. Par ailleurs, si le consensus devient une sorte de norme tacite, les groupes sociaux qui sembleraient y faire obstacle seront vite stigmatisés comme des groupes sectaires ne recherchant pas l'intérêt général. Mais on réalise assez souvent que ce qui est annoncé comme des mesures d'intérêt général est en fait des mesures qui confortent des intérêts particuliers de certains groupes dans la société. Cela dit, nous ne voudrions pas ici minimiser cette approche de concertation et de partenariat qui a l'insigne avantage de responsabiliser les populations locales face à leur destin, d'assurer une meilleure participation sociale et politique des collectivités rurales et finalement de renforcer la cohésion sociale d'ensemble de ces communautés.

5.3. La décentralisation administrative

Une approche territoriale et ascendante implique, *de facto*, une décentralisation administrative qui rapproche la prise de décision et la gestion le plus près possible des usagers ou clients des services publics. Dans le cas des différentes politiques de développement rural examinées ici, elles vont généralement au-delà de la simple décentralisation administrative, une pratique déjà vieille dans les administrations publiques occidentales. On n'est pas loin d'une sorte de cogestion entre l'État et les sociétés locales ou encore de ce que certains appellent une « dévolution » des compétences, des prérogatives de l'État central en faveur des gouvernements locaux qui reçoivent des pouvoirs délégués.

Le processus de décentralisation peut aussi se rapprocher d'une démarche contractuelle (selon ce qui existe d'ailleurs en France avec les contrats de « pays »), renforçant ainsi la démocratie participative et la notion de citoyenneté. Les ruraux, qui pouvaient avoir le sentiment de perdre leur pleine citoyenneté, la voient au contraire confortée avec le mode de gestion décentralisée de ces politiques de développement rural. Tous les éléments d'une nouvelle gouvernance rurale se trouvent alors réunis.

5.4. L'orientation vers la revitalisation du rural fragilisé

Bien que cela soit moins évident dans l'expérience américaine, au Canada comme dans l'Union européenne, les politiques rurales sont dirigées vers des territoires cibles, des zones rurales particulières, celles reconnues pour avoir été plus marginalisées dans le processus de développement. Les fameuses zones de l'Objectif 5B de la politique européenne correspondent aux territoires ruraux fragiles d'Europe. Au Canada, les SADC ratissent plus large : avec quelque 54 SADC au Québec, c'est une bonne partie de notre ruralité qui a accès à ce programme ; mais il reste que le critère de fragilité est présent et qu'il est mesuré par un écart par rapport au taux de chômage moyen. Aux États-Unis, 31 États sur 50 ont mis en place des Rural Partnerships. Cette approche s'inscrit dans la logique traditionnelle de réduction des écarts de développement entre les régions riches et pauvres. Mais actuellement, on a l'impression qu'elle fait largement l'affaire des gouvernements aux prises avec un endettement croissant et des ressources limitées. Un tel discours manifestant une belle solidarité avec les territoires les plus fragilisés permet, dans le même mouvement, de réduire les dépenses publiques.

5.5. La sensibilité à la formation, à l'innovation et à la transférabilité des expériences novatrices

À des degrés divers, on constate dans ces grandes politiques rurales une triple préoccupation pour la formation des leaders ruraux, pour l'innovation dans les actions et les projets de développement et pour la transférabilité des expériences de développement d'un endroit à un autre. Cette dernière notion est surtout présente dans le cas du programme LEADER en Europe. Il s'agit même d'un objectif clairement identifié. Le transfert ne porte pas sur l'objet de l'activité comme telle, mais sur les processus d'action et sur les apprentissages découlant d'une « action innovante » réussie dans un groupe d'action locale donné. Par un meilleur transfert de tels processus, on se trouvera à renforcer plus vite les compétences développementales des divers milieux ruraux.

Mais avant de parler de compétences collectives, il faut parler des habiletés individuelles, du développement des ressources humaines en somme. On le sait, les processus mêmes de formation sont généralement des actions qui permettent l'émergence de nouveaux leaders locaux capables d'évaluer la situation, de proposer des actions et de catalyser l'action collective locale.

Les théories économiques le racontent bien, la croissance vient de la capacité à mettre en œuvre une innovation qui procure une rente différentielle qui durera tant que l'innovation n'est pas accessible à tous les opérateurs économiques. Pour certains, l'innovation devient donc, en quelque sorte, le nerf de la guerre économique. Il n'est donc pas étonnant de voir cette notion apparaître dans les politiques contemporaines de développement rural.

5.6. Le développement des capacités des collectivités

Dans les écrits récents sur le développement rural, une nouvelle notion est apparue ; elle nous vient de la tradition anglo-saxonne où l'on parle du développement comme d'un processus sociopolitique de *capacity building*. Le développement des capacités de développement, si l'on peut dire, signifie que le développement n'est pas tant fonction de la mobilisation des capitaux, d'une bonne dotation en ressources naturelles, d'une excellente localisation, etc., que du renforcement des capacités individuelles et institutionnelles d'une communauté à se développer et à assurer elle-même cette dynamique développementale.

Selon cette approche qui nous semble au cœur des diverses politiques de développement local étudiées ici, une communauté doit, pour se développer, apprendre à le faire, mettre au point les outils, les organisations, les institutions dont elle a besoin pour assurer elle-même un développement à sa mesure.

En somme, aucune communauté rurale n'est condamnée d'avance au sous-développement. Mais réussir le développement des capacités d'une communauté, c'est un travail de longue haleine où les collectivités doivent, comme les individus, entreprendre d'apprendre et aussi apprendre à apprendre.

6. UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE D'ENSEMBLE

Au terme de la présente démarche d'analyse comparative, nous avons voulu nous donner une vision d'ensemble des convergences et des différences entre ces politiques en les évaluant du point de vue de quelques grandes dimensions importantes, selon nous, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique rurale. Ces dimensions sont le niveau de décentralisation dans la gestion des programmes, l'intensité de la concertation et du partenariat, l'importance des actions de type classique, soit la « livraison de programmes », la place de l'approche du développement territorial dans la gestion (en opposition à l'approche classique du développement sectoriel), l'importance des fonds publics dévolus à la politique rurale.

Le choix de ces indicateurs et l'évaluation proposés ici reposent à la fois sur les évaluations qu'il nous a été possible de consulter, sur les entretiens avec des agents de développement impliqués dans ces programmes, dans le cas canadien et européen seulement, et sur notre propre analyse de contenu de la documentation émanant de ces initiatives. Tenant compte de ces données, nous avons tiré une conclusion, qui reste bien sûr une appréciation subjective du chercheur bien qu'alimentée par des données plus ou moins objectives, sur la présence plus ou moins significative d'un indicateur donné. Nous n'avions pas les moyens de faire des enquêtes spécifiques pour mesurer le degré de satisfaction des milieux ruraux concernés. Toutefois, comme les écrits consultés faisaient référence à cette dimension qui témoigne du succès d'une politique gouvernementale, il était possible, encore une fois sur la base de notre subjectivité, de tirer une conclusion sur la satisfaction des populations à l'égard de tels programmes de développement rural.

Tableau 10.1

**Évaluation comparative de quelques aspects
de la politique rurale : Europe, Canada et États-Unis**

Dimensions	LEADER en Europe	PDC – SADC au Canada	Rural Partnerships USA
Niveau de décentralisation	++	+	-
Intensité de la concertation/ partenariat	+	+	+++
Actions de type « livraison de programmes »	+	+++	-
Approche de développement territorial	+	+	+
Importance des financements publics :			
a) sur le plan national	--	-	---
b) sur le plan local	+++	++	---
Satisfaction des ruraux	+++	++	+ ou -

Plusieurs observations émergent d'une telle mise en perspective. Au titre de la décentralisation, le programme européen nous semble remporter la palme, surtout avec l'autonomie des « groupes d'action locale » dans la gestion du programme une fois les fonds alloués. La concertation entre les différents pouvoirs semble être à son meilleur dans l'expérience américaine qui la vise d'ailleurs spécifiquement. Le programme canadien des SADC reste le plus proche de l'approche classique de la livraison des programmes, car les « options » que livrent les SADC sont définies sur le plan national et adoptées ou non localement. En ce qui a trait à l'approche territoriale, tous ces programmes s'en réclament et il est difficile d'en identifier un qui en ferait une pratique effective plus grande. Par ailleurs, au regard des financements publics, bien que la chose soit difficile à mesurer, car à quelle unité de valeur comparable les mesurer, il appert que l'Europe met relativement plus de ressources financières dans le programme LEADER même si les administrateurs de cette politique, tout comme les observateurs, trouvent qu'il s'agit là d'un effort plutôt modeste. Aux États-Unis, on utilise essentiellement ce qu'on appelle les financements disponibles dans les programmes réguliers et sectoriels. Au Canada, les sommes investies par les SADC sont modestes même avec l'intégration des anciens Centres d'aide aux entreprises habilités à investir du capital de risque dans le démarrage des entreprises en milieu rural.

Finalement, le degré de satisfaction des ruraux aux États-Unis est moyen ; au Canada, il serait plutôt très bon, mais la meilleure note va sans aucun doute au programme LEADER en Europe. Sur ce point, il faut dire que cette satisfaction est probablement reliée à la connaissance de ces programmes dans le public. Or, en Europe, par différents moyens (des revues, des associations, des points d'information, des sites Internet, des informations dans le grand public), on voit que ce programme se donne les moyens de faire connaître son action et ses réalisations. Ce souci de l'information du public alimente une opinion mieux en mesure de soutenir les choix budgétaires en faveur des ruraux.

7. VERS UNE POLITIQUE RURALE QUÉBÉCOISE : L'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS RURAUX

L'énoncé d'une politique rurale est à l'ordre du jour dans de nombreux gouvernements, dont celui du Québec. Même si les gouvernements invoquent les grands consensus sociaux, il reste que cette politique doit satisfaire trois grandes catégories d'acteurs qui ont, à l'égard du développement rural, des attentes assez différentes. Pour les décideurs locaux, une telle politique doit viser la création d'emplois pour contrer l'exode rural. Pour le gouvernement, elle doit montrer une sollicitude envers les milieux ruraux afin d'assurer une occupation optimale du territoire, laquelle fonde sa propre légitimité et sa propre souveraineté. Pour les chercheurs universitaires, une politique rurale est nécessaire pour assurer la cohésion sociale au sein des collectivités rurales et une équité en faveur de ces milieux.

Dans l'encart de la page suivante, nous soulignons certains objectifs d'une politique rurale que nous ne pourrions discuter longuement ici et qui découlent à la fois de notre analyse comparative des politiques européenne, américaine et canadienne et de la prise en compte de la spécificité de la ruralité québécoise. Ces objectifs découlent d'une vision de l'action politique en matière de développement rural qui est celle qu'on pourrait appeler l'accompagnement des acteurs sociaux. Toutes les politiques rurales à travers le monde vont dans ce sens ; il s'agit de soutenir par des moyens souvent modestes le développement des milieux ruraux en leur offrant des ressources d'accompagnement (des animateurs, des agents de développement, etc.) pour aider les acteurs ruraux à mettre en forme leurs initiatives de développement.

LES GRANDS OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE RURALE

- Assurer une occupation optimale du territoire rural.
- Soutenir le développement des capacités des collectivités (*capacity building*).
- Renforcer la gouvernance locale des collectivités locales.
- Mettre en œuvre le principe de la solidarité nationale face au rural : passer des programmes d'assistance à une véritable solidarité (développement solidaire).
- Réduire les disparités rurales-urbaines et cultiver les différences rurales.
- Accroître l'accessibilité des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les milieux ruraux (société de l'information).
- Accélérer la mise en valeur des aménités rurales et préserver l'environnement.
- Maintenir les « services de proximité » en milieu rural.

OBJECTIFS LIÉS

- Clarifier les compétences fédérales-provinciales en matière de développement rural.
- Adopter une Charte de la ruralité définissant les droits des ruraux et des collectivités rurales obligeant l'État à soumettre tout projet de loi à une instance évaluant ses impacts sur la ruralité (ex. : cela existe avec le ministère de la Métropole).

Cet accompagnement vise principalement à développer les compétences d'action des acteurs ruraux, autrement dit, à accroître les capacités des communautés rurales et de leurs citoyens. Les collectivités rurales qui ont connu un développement significatif ces derniers temps ne sont pas des localités atypiques, ayant connu une histoire exceptionnelle. Il s'agit plutôt de communautés qui ont « construit » lentement et sûrement leurs propres capacités d'action au fil du temps.

Cette approche de l'accompagnement suppose aussi de dépasser la vision traditionnelle où l'on fait implicitement l'hypothèse que l'agence gouvernementale détient et livre l'expertise et les collectivités rurales

fournissent le problème sur lequel on va travailler. Comme on a pu le voir ici avec ces programmes étatiques qui se veulent tous branchés sur le milieu rural, l'expertise n'est pas unilatérale. C'est la reconnaissance et la valorisation des compétences des acteurs ruraux qui constituent l'originalité de ces programmes, faisant en sorte qu'on applique des solutions appropriées, et non celles imaginées dans les officines des fonctionnaires ou des universitaires.

CONCLUSION

Notre examen de ces grandes politiques rurales a montré qu'elles ont opéré un virage significatif en tentant d'adopter une approche ascendante dans le traitement étatique des questions rurales. Si elle est par ailleurs nécessaire, cela ne veut pas dire que l'État parvient à bien mettre en œuvre une telle approche, plus territoriale par définition, qui heurte la vieille approche sectorielle chère aux technocraties. Misant davantage sur l'animation locale, la concertation, le partenariat et les nouvelles synergies entre les acteurs du monde politique local, du secteur privé et des organisations du secteur communautaire, ces initiatives de soutien public au développement appuient l'hypothèse qu'une nouvelle gouvernance territoriale sera plus efficace pour assurer le développement des communautés rurales que des programmes gouvernementaux lourds à « livrer » et surtout coûteux pour des États.

Les notions de partenariat et de concertation annoncent aussi un véritable changement de paradigme dans la manière de concevoir la théorie et la pratique du développement local. Traditionnellement, on mettait l'accent sur ce qu'on pourrait appeler les facteurs structurels de développement comme la dotation en ressources, la localisation, les investissements extérieurs. Le travail des agences de développement consistait alors à valoriser les ressources locales, minimiser les contraintes de localisation ou capitaliser sur les atouts, attirer des investissements étrangers. Dans la nouvelle approche du développement local, qui a d'ailleurs inspiré les programmes de développement rural étudiés ici, on pense qu'il tient davantage à des facteurs immatériels comme les capacités d'apprentissage social de la collectivité, la présence d'une bonne dotation en capital social, la bonne gouvernance locale, le renforcement des capacités institutionnelles, l'entrepreneuriat ; en somme, comme le soutient tout un courant de pensée en économie, le développement local passerait par la capacité d'une communauté à devenir un milieu innovateur.

Cette mise en perspective des programmes de développement rural a aussi permis de tirer des enseignements pouvant contribuer au processus actuel d'élaboration d'une politique rurale québécoise qui, à notre avis, doit miser sur l'accompagnement des acteurs ruraux. Il ne s'agit pas d'intervenir trop ou trop peu, il faut que l'État intervienne mieux. C'est ce que les ruraux attendent ; mais il est aussi clair que, si l'on ne veut plus d'un État entrepreneur, on veut d'un État qui entreprend de soutenir de manière décisive les initiatives des ruraux.

Les politiques rurales étudiées ici participent probablement toutes, de manière plus ou moins consciente, de la nouvelle philosophie politique de la subsidiarité. Il s'agit du principe selon lequel l'État-providence se restructure pour laisser plus de place à la société civile. De plus, ce principe veut que ces tâches soient confiées au palier le plus proche des citoyens et aptes à les accomplir. Les gouvernements supérieurs ne se voient alors alloués que les grandes tâches d'intérêt général que les gouvernements locaux et intermédiaires ne peuvent exécuter. Cette approche de la gouvernance politique inspire actuellement l'Union européenne (Millon-Delsol, 1993) ; ce gouvernement supranational ne reçoit des pouvoirs que par une délégation consciente et consentie par les pouvoirs nationaux.

Cette analyse nous ramène à une autre conclusion, celle de la nécessaire solidarité qui devrait s'exercer en faveur des milieux ruraux. Le développement rural ne sera possible que par un choix de société conscient et qui engage tout le monde. Car si les ruraux sont capables d'initiatives, leur poids démographique et économique est devenu tellement léger que seule la force du politique peut, d'une part, redonner aux économies rurales les moyens de survivre dans la profonde restructuration en cours et peut, d'autre part, soutenir leur capacité à mettre en œuvre un développement rural durable.

BIBLIOGRAPHIE

- BARKE, M. et M. NEWTON (1997). « The EU LEADER Programme and Endogenous Rural Development: The Application of the Programme in Two Rural Areas of Andalusia, Southern Spain », *Journal of Rural Studies*, vol. 13, n° 3, p. 319-341.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1996). *The Cork Declaration: A Living Countryside*, European Conference on Rural Development, Cork, Irlande, 7-9 novembre.
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 318 p.

- JEAN, Bruno et André JOYAL (1994). « La revitalisation rurale à travers l'action partenariale : le programme canadien de développement des collectivités », *Agricultures. Cahiers d'études et de recherches francophones*, vol. 3, n° 2, p. 109-117.
- MILLON-DELSOL, Chantal (1993). *Le principe de subsidiarité*, Paris, Presses universitaires de France.
- RAY, Christopher (1998a). *New Places and Space for Rural Development in the European Union : An Analysis of the UK LEADER II Programme*, University of Newcastle upon Tyne, Centre for Rural Economy, 39 p. (Working Paper, No. 34).
- RAY, Christopher (1998b). « Territory, Structures and Interpretation : Two Case Studies of the European Union's LEADER I Programme », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p. 79-87.
- RAY, Christopher (1999). « Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity », *Journal of Rural Studies*, vol 39, n° 4, p. 521-537.
- SHORTALL, Sally et Mark SHUCKSMITH (1998). « Rural Development in Practice : Issues Arising from the Scottish Experience », *European Planning Studies*, vol. 6, n° 1, janvier, p.73-88.
- SHUCKSMITH, Mark (1998). « Rural Development and Social Exclusion », *Sociologia Ruralis*, vol. 38, n° 2, p. 225-242.
- SHUCKSMITH, Mark. « Rural and Regional Policy Implementation : Issues Arising from the Scottish Experience », dans SAUKKONEN, P. et H. VIHINEN (dir.), *Rural and Regional Policy Implementation*, Helsinki University, p. 7-35.
- STOREY, D. (1997). *Issues of Integration, Participation and Empowerment in Rural Development : The Case of LEADER in the Republic of Ireland*, communication donnée devant le Rural Economy and Society Study Group, Worcester College of Higher Education.
- VACHON, Bernard et Francine COALLIER (1993). *Le développement local. Théorie et pratique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur.
- Sites Internet :
- <http://www.sdr.gouv.qc.ca/publ.htm>
- <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-fr/>
- <http://www.reseau-sadc.qc.ca/>
- <http://www.rurdev.usda.gov/nrdp/>

Viabilité des communautés dépendantes de la forêt*

Luc Bouthillier

Université Laval

Mario Carrier

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Serge Côté

Université du Québec à Rimouski

Jean Désy

Université du Québec à Chicoutimi

La foresterie fait l'objet d'une réactualisation conceptuelle très profonde dans les pays occidentaux, et le Québec n'échappe pas au phénomène. La gestion écosystémique représente le thème porteur d'un renouvellement complet des pratiques forestières. Cette idée consiste à envisager la satisfaction d'une demande sociale multiple, complexe et mouvante par une foresterie adaptative guidée par l'intégrité des écosystèmes (Lackey, 1998). Pour cet auteur, une telle foresterie repose sur une

* Le travail de recherche a été réalisé avec la collaboration des assistantes et assistants suivants : Marc-André Bourassa (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue), Solange Nadeau (Université Laval), Myriam Duplain (Université du Québec à Chicoutimi) et Bernard Létourneau (Université du Québec à Rimouski). La recherche a été rendue possible grâce au soutien financier des organismes suivants : le Fonds de développement académique du Réseau (FODAR) de l'Université du Québec et le Réseau des Centres d'excellence sur la gestion durable des forêts du Conseil national de recherches du Canada (CNRC).

culture du suivi et une gouvernance explicite. L'idée de gouvernance suppose que l'autorité de gens préoccupés par leur milieu facilite la réalisation d'activités et l'adoption de comportements sans que des compétences légales n'aient à l'ordonner (Bouthillier et Roy, 1999).

Selon un mode de pensée écosystémique, la gouvernance des espaces forestiers exige une refonte de la gestion dans une perspective territoriale. À cet égard, les communautés établies en milieu forestier représentent un point d'ancrage particulier à une nouvelle foresterie qui serait plus respectueuse des interdépendances. L'idée de responsabiliser des communautés envers l'aménagement des forêts caractérisant leur cadre de vie apparaît donc centrale à la mise en œuvre d'une gestion écosystémique. Pourtant, le rôle de la forêt dans la dynamique de telles communautés reste à préciser.

La caractérisation de quatre communautés réputées dépendantes de la forêt articule le texte qui suit ; elle vise à cerner les lignes de force propres à la définition d'une gouvernance forestière pour ces communautés. La manière dont leurs résidants occupent l'espace et perçoivent les liens sociaux, culturels et économiques qu'ils entretiennent avec la forêt fournit une connaissance de la coévolution entre des systèmes sociaux et biophysiques. Cela nous apparaît adéquat pour jeter les bases d'une formule de gouvernance.

Nous exposons d'abord les concepts sociologiques permettant d'entrevoir la richesse et la diversité des notions de communauté forestière et de viabilité. Puis, nous brosons un portrait dynamique des communautés de Girardville, de La Tuque, de Lac-au-Saumon et d'Amos. Enfin, nous explicitons les rapports à la forêt entretenus actuellement par divers acteurs évoluant au sein de ces communautés. Nous cherchons ainsi à connaître l'aptitude de ces communautés à s'adapter à des changements économiques, sociaux et politiques. Il s'agit de construire un cadre d'analyse plus formel pour aider les résidants de communautés dépendantes de la forêt à accroître leur aptitude à la viabilité. Nous concluons en soulignant l'importance d'orienter les efforts de gouvernance sur le maillage interculturel, le renouvellement des rapports avec les entreprises forestières et le contrôle effectif des communautés sur la forêt.

1. LES COMMUNAUTÉS FORESTIÈRES : UNE RÉALITÉ DIVERSE

L'idée de communauté est multidimensionnelle. Bien sûr, elle fait référence à un espace géographique précis. Toutefois, les liens qui unissent les individus à cet espace sont divers. Pour nous, une communauté correspond à un milieu où les composantes sociales et physiques sont d'égale importance. Ce sont les gens qui habitent un milieu, ceux qui y travaillent, ceux qui s'y récréent et ceux qui y exercent des responsabilités légales qui définissent les contours d'une communauté. Ces catégories ne sont évidemment pas étanches, ni exclusives ; mais elles indiquent l'importance de déborder les frontières administratives. L'idée de communauté s'appréhende plutôt en reconnaissant comment un groupe d'individus attachés à un territoire donne un sens aux lieux.

Avant d'aborder l'étude des communautés forestières, une revue des différentes approches analytiques permettant la réconciliation des divers aspects de l'idée de communauté s'impose. Mentionnons d'abord les travaux de Hillery (1955). Ils ont donné naissance à une typologie très utilisée (Lee, Field et Burch, 1991 ; Duinker *et al.*, 1994) qui retient trois catégories d'éléments contextuels :

- un territoire précis et délimité, habité par des individus ;
- un système social propre aux individus vivant sur un espace donné ;
- une valeur identitaire caractérisant les relations d'un groupe d'individus.

Les deux premières catégories se reflètent l'une dans l'autre : le territoire fournit une assise physique à un système social, le système social agit sur les caractéristiques d'un territoire. La troisième catégorie exprime l'hétérogénéité du système social ; elle permet d'insister sur le fait que ce système est ouvert.

En tant qu'entité géographique, une communauté permet de distinguer des groupes de personnes selon des schèmes politico-administratifs ; on pense ici aux municipalités ou aux MRC. La description d'une communauté géographique correspond à l'inventaire de ce qui se trouve à l'intérieur de ses limites géographiques (habitants, infrastructures, capital bâti, institutions formelles).

En assimilant la communauté à un système social, on introduit des considérations explicites sur le réseau de relations qui existent entre les gens. L'analyste tient compte, non seulement de l'espace, mais des institutions sociales, des normes et des valeurs propres à la

communauté ; il expose les aspects humains d'une communauté. La dimension relationnelle signifie qu'une communauté compose un endroit où des individus peuvent exprimer leurs besoins d'association et de coopération (Wilkinson, 1991).

Toutefois, la définition d'un système social ne dépend pas uniquement de l'espace géographique sur lequel il s'applique. En effet, l'étalement urbain, l'individualisation des moyens de transport et l'évolution des outils de communication modifient les relations interpersonnelles ; la notion de communauté perd de sa spécificité géographique. Comme le souligne Carroll (1995), la définition de communauté englobe les différents modes d'associations entre les gens et leur attachement à un territoire particulier.

Cela introduit le concept de communauté identitaire qui repose sur l'état d'esprit que partagent des gens réputés former une communauté. Cette approche vise la compréhension des interactions qui existent entre des gens et avec certains territoires. Par exemple, la description d'un style de vie partagé par un groupe de personnes permet de relever des valeurs sociales, des intérêts et des institutions particulières qui façonnent l'occupation de la forêt.

Une communauté identitaire n'a pas de limites géographiques précises : elle renvoie à l'idée de système social. Autrement dit, la reconnaissance de communautés identitaires contribue à créer un réseau d'interactions propres à une communauté relationnelle. Elle facilite la compréhension des stratégies arrêtées par cette communauté tant au regard de l'occupation du territoire que d'un point de vue plus global.

En plus de ces trois niveaux de perception qui caractérisent le concept de communauté, nous devons aussi observer que la situation s'est complexifiée avec les années. Premièrement, la structure démographique s'est modifiée. Deuxièmement, la base économique, souvent dominée par l'extraction et la transformation des ressources naturelles, a évolué. Enfin, les liens avec l'extérieur se sont diversifiés et renforcés au point que le contexte d'isolement n'a plus la même signification.

1.1. Forme et types de dépendances

La dépendance envers la forêt peut se traduire de diverses façons. Plusieurs études distinguent les communautés axées sur les activités sylvicoles des communautés centrées sur la transformation du bois (Beckley, 1996 ; Machlis et Force, 1988). Les activités de récolte et d'aménagement forestier, celles du sciage et celles de la production papetière peuvent induire des traits particuliers dans les communautés

où elles se déroulent. Il existe aussi des communautés fondées sur une économie préindustrielle où la chasse et la cueillette font de la forêt un lieu de subsistance. À l'autre bout du spectre, les aménités que procurent la forêt et les activités récréotouristiques qui en découlent engendrent un type de dépendance propre à une économie postindustrielle.

La dépendance forestière classique s'observe lorsque la plupart des travailleurs dans une communauté sont à l'emploi de l'industrie forestière ou des entreprises de services qui la soutiennent (Humphrey, 1990); ces communautés seraient fragiles. Une telle conclusion émane de l'observation que de telles communautés sont souvent à industrie unique. L'avenir des résidants repose ainsi sur la performance de cette industrie (Fletcher *et al.*, 1991; Marchak, 1983). La dépendance équivaut donc à un état de fragilité où des individus sont soumis à l'évolution des marchés et aux répercussions des avancées technologiques nécessaires pour conserver les parts de marché; les changements affectant l'état des forêts contribuent aussi à cette fragilisation.

Toutefois, la notion de communauté dépendante de la forêt ne fait pas l'objet d'une définition unanime. Bien que des études rapportent une forme de concentration de l'emploi dans des secteurs d'activités économiques reliés à la forêt (Simard, 1994; Machlis et Force, 1988), les communautés dépendantes peuvent aussi être définies en fonction des relations sociales qui existent entre les résidants.

Dans une optique relationnelle, une communauté forestière dépendante se conçoit comme un groupe d'individus partageant un style de vie dans un milieu donné. En plus du contexte occupationnel, des interactions sociales participent à la création d'une identité commune. Une reconnaissance culturelle de l'idée d'interdépendance peut alors contribuer à préciser des projets d'occupation du territoire visant à nourrir une responsabilisation au sein de laquelle l'industrie forestière peut tenir un rôle important sans être prépondérant.

Cette perspective rend la notion de dépendance moins avilissante tout en débouchant sur une vision biorégionaliste où l'histoire, la culture et l'activité des résidants d'un endroit s'intègrent à ses caractéristiques biophysiques pour définir un « lieu de vie » porteur d'un développement enraciné (Nozick, 1995). Une communauté donnerait une couleur proactive à la notion de dépendance en créant des institutions pour prendre part aux décisions d'aménagement (Hoff, 1998) et en cherchant à intégrer les actions d'aménagement dans la variété des réponses qu'un écosystème est susceptible d'offrir aux différentes perturbations naturelles qui l'affectent (Lackey, 1998).

Le lien de dépendance d'une communauté à la forêt déborde donc la sphère économique pour mieux internaliser d'autres rapports à la forêt. La dépendance peut ainsi traduire la capacité d'une communauté à penser l'écosystème forestier comme partie intégrante de son espace vital. Elle oblige à prendre en considération, de manière explicite, la contribution du milieu naturel au fonctionnement de la communauté.

1.2. Portrait québécois

Les communautés dépendantes de la forêt sont nombreuses au Québec : on en répertorie plus de 120 où l'industrie forestière fournit plus de 50 % des emplois (Service canadien des forêts, 1997). Les activités forestières conventionnelles contribueraient pour au moins 10 % des emplois dans plus de 600 communautés (figure 11.1). Leur présence dans le paysage rural québécois forme d'ailleurs le premier maillon d'un secteur d'activité qui a engendré des livraisons d'une valeur de 18 milliards de dollars et 88 000 emplois en 1998. Trente-trois des quarante communautés amérindiennes du Québec sont totalement dépendantes de la forêt. Le tableau est moins clair pour les communautés qui dépendent des aménités de la forêt. Les débats sur l'aménagement du territoire forestier de l'Estrie et des Basses-Laurentides donnent à penser qu'elles existent bel et bien.

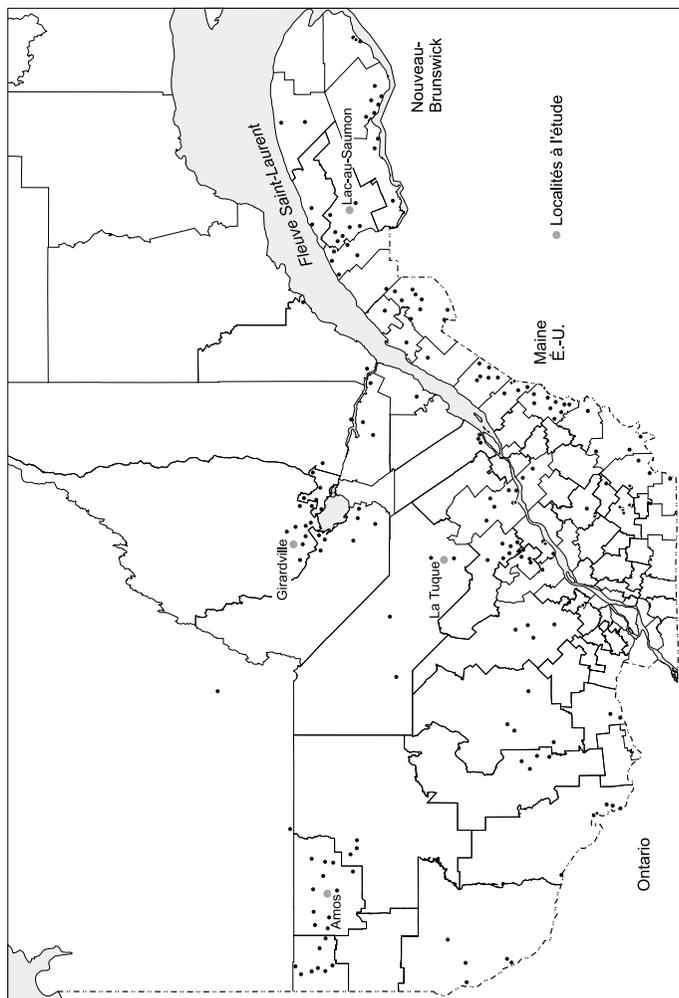
1.3. Concepts pour faciliter l'étude des communautés

L'idée qu'une communauté est plus qu'une unité sociale de production économique favorise l'émergence de nouveaux concepts pour en préciser le contexte. Les concepts d'adaptabilité, de bien-être et de capacité permettent d'intégrer les dimensions nécessaires à l'étude des communautés dépendantes de la forêt.

L'adaptabilité des communautés est définie comme l'habileté des communautés à s'adapter rapidement aux changements inhérents au fonctionnement de leur milieu et aux différentes pressions externes. Ce concept a été proposé par Beckley (1995) pour remplacer celui de stabilité des communautés. Dans son raisonnement, l'auteur rappelle que les travaux sociologiques récents délaissent la notion de stabilité au profit du concept plus large de bien-être.

Le recours au concept de bien-être apparaît dans les écrits scientifiques comme une tentative pour reconnaître et intégrer les besoins sociaux, culturels et psychologiques des individus dans l'évaluation des communautés forestières qu'ils composent (Beckley et Sprenger, 1995).

Figure 11.1
Localités québécoises ayant une base économique forestière supérieure à 40 % en 1991



Cartographie et infographie : Carl Brisson, géographe, 1998.
Source : Service canadien des forêts.

Kusel et Fortmann (1991) l'ont utilisé pour étudier la façon dont des communautés ont développé une capacité d'agir sur le devenir de leur territoire. Ils proposent une vue d'ensemble des communautés en intégrant les aspects sociaux, politiques et économiques. Pour sa part, Beckley (1995) porte son regard sur la qualité de l'emploi, la cohésion sociale et l'*empowerment* local pour traiter de cette notion.

Le concept de capacité est relationnel. Dans une communauté, il s'évalue à la réponse locale donnée aux stress internes ou externes qu'elle subit. Chez les individus, cela correspond à leur aptitude à saisir les occasions qui se présentent ou à en créer de nouvelles, chez les résidants, à introduire dans la communauté une diversité de processus sociaux et chez les leaders locaux, à influencer sur l'aménagement des ressources naturelles par l'exercice d'un contrôle local (Forest Ecosystem Management Assessment Team, 1993). Théoriquement, de telles communautés présenteraient une base économique diversifiée, un leadership proactif, une cohésion communautaire manifeste et des capacités physiques d'expansion, en plus d'occuper un espace visuellement attrayant.

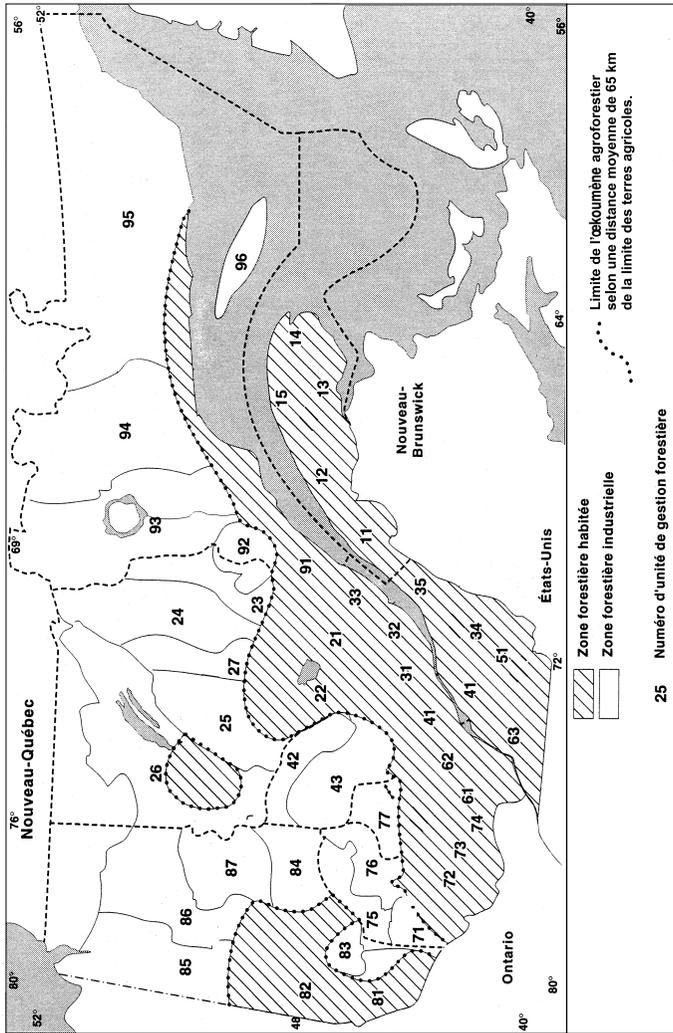
Ce survol des concepts servant à étudier les communautés dépendantes de la forêt révèle une tendance chez les différents auteurs à s'appuyer sur la faculté d'adaptation des communautés pour mieux cerner les aptitudes d'une communauté à durer dans le temps. Effectivement, ces différents concepts font ressortir l'adaptation des communautés comme l'élément clé de la viabilité. Ils invitent surtout à réinterpréter la notion de dépendance. Une communauté est dépendante de la forêt non plus seulement parce qu'elle s'organise autour d'entreprises sylvicoles ou de transformation du bois, mais aussi parce que la forêt environnante lui permet de préciser ses choix sociaux, de diversifier son économie et de responsabiliser ses institutions.

2. LE CADRE SPATIOTEMPOREL DES ZONES ÉTUDIÉES

2.1. La trame agroforestière actuelle commune

La figure 11.1 localisant les communautés qui dépendent de la forêt pour plus de 40 % de leurs activités économiques est avantageusement complétée par la figure 11.2, qui cerne la zone forestière habitée selon les limites de l'œkoumène agroforestier, fixées à une distance moyenne de 65 kilomètres de la limite des terres agricoles. La superficie découpée couvre quelque 227 000 km² et permet de visualiser la zone forestière industrielle et résiduelle théorique.

Figure 11.2
La zone forestière habitée du Québec méridional



Source : Luc Bouthillier, *Rendement accru et développement social. Nouvelles tendances en aménagement forestier au Canada*, novembre 1991.

Les quatre collectivités à l'étude se situent donc toutes à l'interface de l'œkoumène traditionnellement agricole et de l'œkoumène forestier, soit la forêt habitée. Les trois localités nordiques ont même déjà franchi le cap des 200 kilomètres de routes forestières pour rejoindre les territoires de coupe des papetières présentes en zone forestière industrielle, entre les 49^e et le 51^e parallèles.

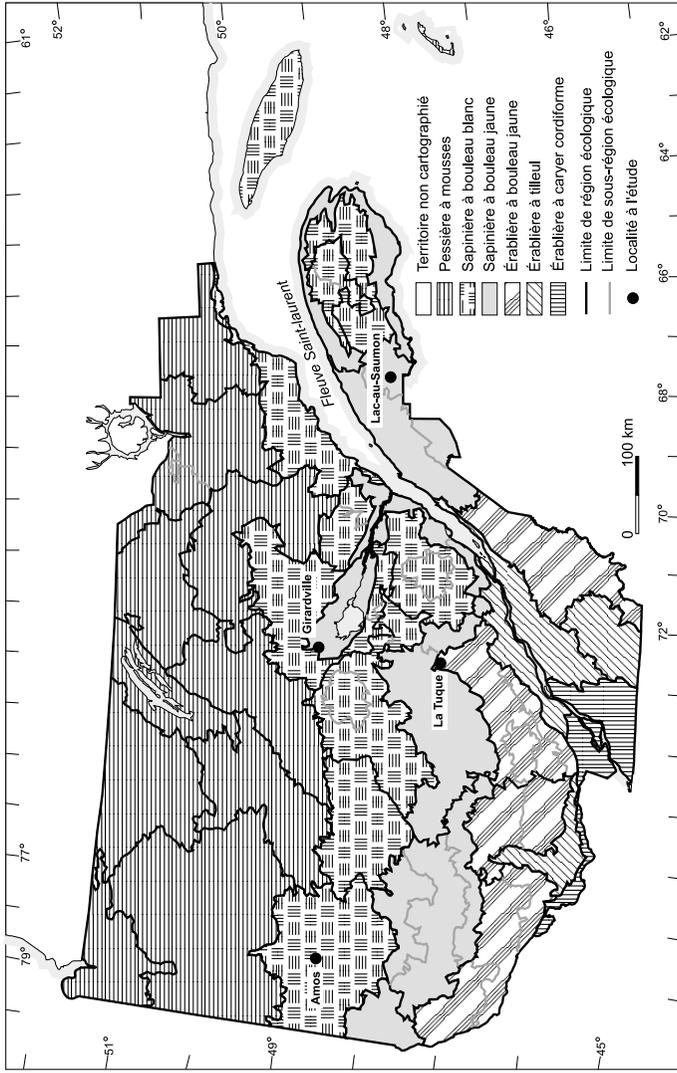
La figure 11.2 situe également les quatre localités par rapport aux régions administratives et surtout aux unités de gestion forestière, auxquelles nous nous référerons souvent plus loin. Il faut savoir que chacune d'elles est responsable de la planification forestière de tout le territoire. Notons que travailleurs et entreprises d'une localité peuvent rayonner sur deux ou trois unités de gestion, ce qui est le cas de la majorité des communautés à l'étude. Enfin, celles-ci partagent également avec leurs communautés voisines des profils socio-économiques similaires, comme en témoigne éloquemment Girardville avec les 13 autres localités de la MRC Maria-Chapdelaine, toutes dépendantes de la forêt à divers degrés.

Notons, enfin, qu'à part Lac-au-Saumon, qui compose avec de nombreux lots intramunicipaux, des lots privés et la forêt du domaine public, les trois autres localités travaillent essentiellement en forêt publique. Dernier détail surprenant : Amos et Lac-au-Saumon ont le même degré de latitude, à quelques minutes près (48°34' et 48°25'), tandis que La Tuque est la plus méridionale des quatre localités (47°26') et Girardville, la plus nordique (49°00')... !

2.2. Écorégions et écosystèmes d'insertion

Les spécialistes du ministère des Ressources naturelles ont récemment livré leur troisième version des *Régions écologiques du Québec méridional* (Saucier, Bergeron, Grondin et Robitaille, 1998), nous permettant de situer les territoires d'étude à partir des plus récentes classifications écologiques du territoire. La figure 11.3 permet d'en visualiser les résultats pour les quatre localités. Ce qui frappe à première vue et qui correspond aux degrés de latitude donnés plus haut, c'est l'inscription des seules localités d'Amos et de Girardville dans la zone de végétation boréale, en forêt continue, soit la sapinière à bouleau blanc de l'ouest. En deçà, c'est la forêt mélangée, soit la sapinière à bouleau jaune de l'ouest (La Tuque) et de l'est (Lac-au-Saumon), toutes deux comprises dans la zone de végétation tempérée nordique.

Figure 11.3
Les régions et sous-régions écologiques du Québec méridional



Infographie : Carl Brisson, géographe, 1998.
 Source : Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles, Direction de la gestion des stocks forestiers, novembre 1997.

Bien sûr, les opérations forestières courantes se déroulent bien plus au nord de ces localités, Amos et Girardville rejoignant maintenant en forêt boréale la pessière à mousses de l'ouest, La Tuque, la sapinière à bouleau blanc de l'ouest et Lac-au-Saumon, presque le plateau gaspésien dans la sapinière à bouleau blanc. Notons, enfin, que Girardville et La Tuque chevauchent chacune deux domaines bioclimatiques, La Tuque touchant même l'érablière à bouleau jaune de l'Est.

2.3. Survol géo-historique des communautés

Sans le rappel des faits et tendances marquantes qui ont jalonné et façonné encore les quatre territoires, le risque serait grand de mal interpréter le prochain point, cœur du chapitre. Nécessairement abrégé, cet exposé ouvrira quatre pistes qui convergeront vers une courte synthèse.

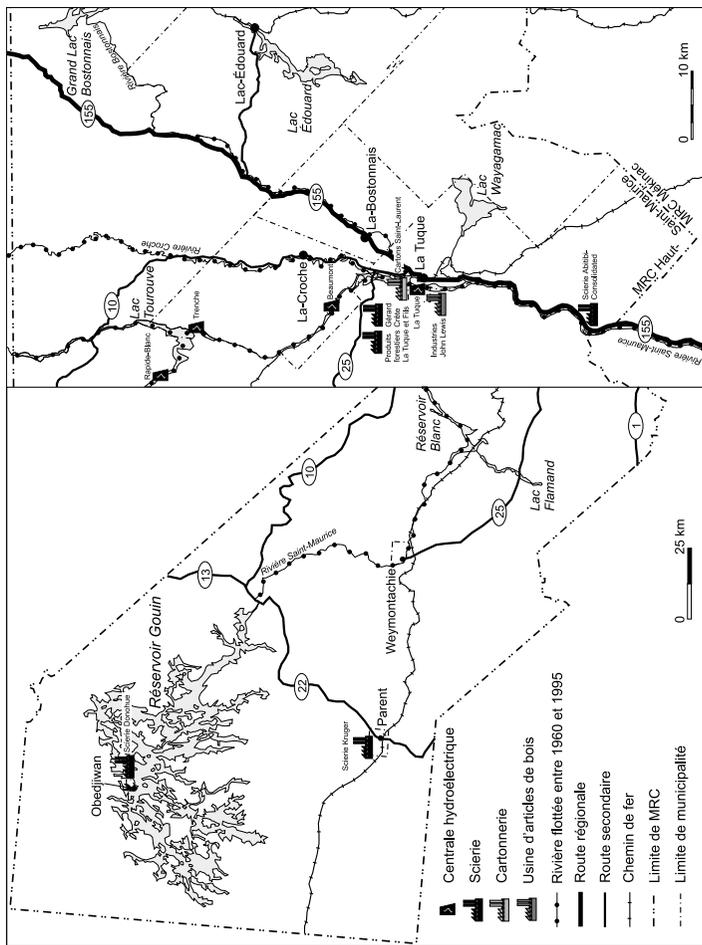
La Tuque et le Haut-Saint-Maurice

L'histoire du Haut-Saint-Maurice (figure 11.4) est profondément marquée par l'exploitation forestière et la transformation du bois ; ces activités sont les moteurs du développement de la région qui est guidé par la demande extérieure depuis les années 1850. C'est dans une économie ouverte (venue d'entrepreneurs et d'experts étrangers, productions soumises aux aléas du commerce international, etc.) que s'est constituée la communauté.

L'évolution de la communauté du Haut-Saint-Maurice connaît deux phases reliées à l'utilisation des forêts pour le bois. La première durera à peine 40 ans, soit de 1850 à 1890. L'activité des entrepreneurs et des bûcherons permet l'établissement d'un espace économique dominé par la coupe, le flottage et le sciage. La deuxième phase se déroule de 1890 à aujourd'hui. On y observe la mise en place d'un véritable espace humanisé dans lequel l'industrie papetière tient une place prépondérante. Le mouvement de colonisation n'a pas de prise sur la région.

La cartonnerie est sans contredit l'usine maîtresse de l'histoire de la communauté. Au cours des années, quatre grandes entreprises, la Brown Company, la Canadian International Paper (CIP), Produits forestiers Canadien-Pacifique (PFCP) et Cartons Saint-Laurent Inc., ont été propriétaires de cette usine. Les deux premières ont régné sur la communauté pendant environ 40 ans, la troisième a acheté l'usine au milieu des années 1980 et la dernière a acquis les installations en 1994.

Figure 11.4
La Tuque et le Haut-Saint-Maurice



Cartographie et infographie : Carl Brisson, géographe, 1999.

Dès 1909, le « moulin » devient la source de développement économique et social de La Tuque, pôle urbain du Haut-Saint-Maurice. Le mode de gestion de ses dirigeants, les changements opérés à l'intérieur de l'usine, le niveau de la demande pour la pâte deviennent des facteurs qui influent sur le développement de l'usine et, par le fait même, sur celui de la communauté. Le travail à l'usine constitue un avancement dans l'échelle sociale pour les gens de La Tuque. Il marque le passage d'un mode de vie axé sur la coupe de bois, une activité saisonnière et nomade, à un cadre de fonctionnement plus permanent et sédentaire.

Au cours des années 1960, le Haut-Saint-Maurice connaîtra un sommet démographique avec 16 300 habitants en 1968. À cette époque, la mise en valeur du potentiel touristique est aussi considérée. Les beautés naturelles de la région et les grandes possibilités de chasse et de pêche portent à croire que l'industrie touristique constitue une voie d'avenir. Les gestionnaires de l'usine ouvrent leurs concessions au grand public. La région se taille une réputation enviable auprès des amateurs de chasse et de pêche des grands centres.

Avec le début des années 1970, l'enjeu environnemental est soulevé. Les rejets industriels dans la rivière Saint-Maurice constituent la préoccupation majeure. Ce n'est vraiment que 15 ans plus tard que le problème des effluents sera résolu de façon satisfaisante. Par ailleurs, après plus de 140 ans, l'époque du flottage s'achève en 1995. Les billes sont maintenant transportées par camion et entraînent une augmentation de la circulation lourde sur la route 155, seule véritable voie d'accès à la communauté.

Le paysage forestier actuel du Haut-Saint-Maurice est passablement différent de celui que les premiers bûcherons ont connu. L'exploitation forestière qui précède l'occupation permanente du territoire a modifié sensiblement le couvert végétal. Les grands arbres ont disparu, le pin blanc, qui recouvrait les rives du Saint-Maurice jusqu'à la hauteur de La Tuque, ne fait presque plus partie du paysage. Toutefois, il faut souligner que le pin blanc ne composait pas l'essence dominante de l'endroit. L'urbanisation croissante des États-Unis, après 1866, suscitera une demande pour les arbres de moindre taille et les essences négligées des forêts du Haut-Saint-Maurice.

L'abattage exclusif du pin et de l'épinette au XIX^e siècle permettra au sapin, une essence agressive, de s'imposer. Le pin gris, quant à lui, s'implantera à plusieurs endroits dans la région à cause des multiples incendies qui ravagent le territoire. La partie nordique de la région, qui abrite des peuplements d'épinette noire, constituera une formidable réserve de « développement ». Avec l'émergence et l'essor de l'industrie

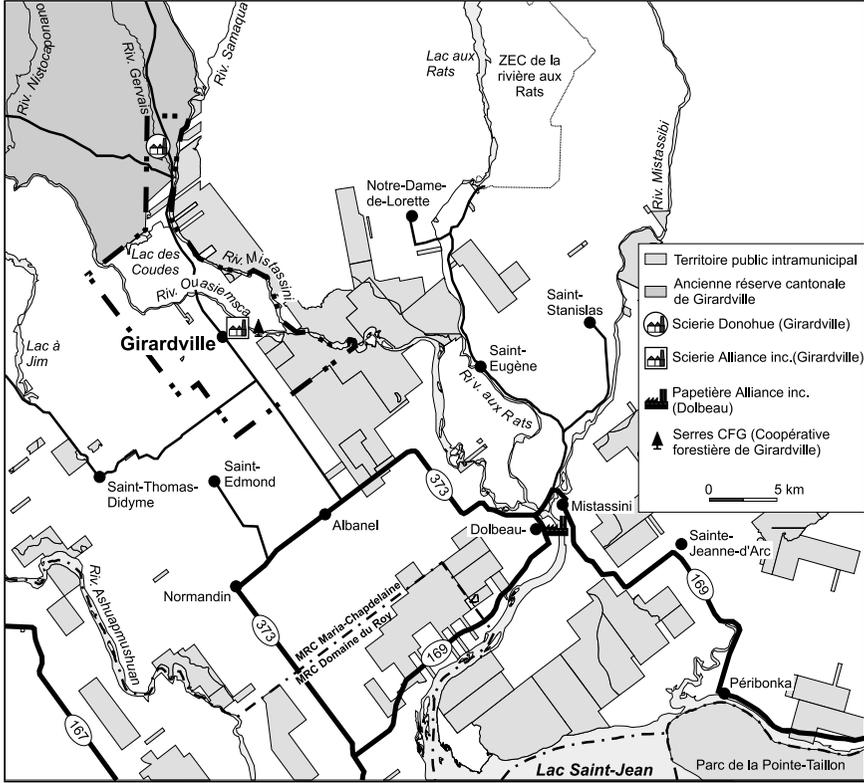
des pâtes et papiers durant le xx^e siècle, les essences dites « vulgaires », comme l'épinette noire ou le pin gris, feront l'objet principal des récoltes. Cette pression semble avoir encore modifié le portrait forestier à tel point que les environs de La Tuque sont réputés constituer un prototype de la forêt mélangée où l'on retrouve du bouleau, du tremble et du sapin (Cantin et Potvin, 1996).

Toutefois, encore aujourd'hui, la forêt demeure dense dans le Haut-Saint-Maurice. Le territoire est peu habité, 77 % de la population de la région se concentre dans la ville de La Tuque (1 % du territoire) qui, en 1996, comptait 12 000 habitants. On dénombre quatre autres municipalités : Lac-Édouard (155 hab.), Langelier (539 hab.), Parent (387 hab.) et La Bostonnais (524 hab.). Signalons également la présence de villages atikamekws, Obedjiwan (1 155 hab.) et Wemotaci (700 hab.). La communauté amérindienne est distincte de la communauté euro-américaine.

Girardville et la MRC Maria-Chapdelaine

Seconde localité la plus septentrionale de la Sagamie (49^e parallèle), Girardville s'étire sur une mince bande d'œkoumène à l'extrémité nord de la plaine de Normandin, donnant un accès aisé à l'immense forêt boréale de la région 02. Érigée non loin de la confluence des rivières Ouasiemscas et Mistassini (figure 11.5), Girardville se situe à une quarantaine de kilomètres de Dolbeau et à près de 200 kilomètres de Chicoutimi. De 1952 à 1980, les résidants ont vu défilé des millions de billots sur la Ouasiemscas, coupés et flottés pour la scierie Domtar à Girardville, phénomène omniprésent sur toutes les rivières de l'unité de gestion Saint-Félicien depuis l'entre-deux-guerres et sur toute rivière et tout ruisseau depuis 150 ans environ dans la région. La localité de 76 km² constitue l'une des 14 municipalités de la MRC Maria-Chapdelaine, avec 1 400 habitants en 1996 (1 600 en 1986). Les 29 000 résidants de la MRC se concentrent sur 5 % des 40 000 km² de territoire de la MRC, recouvert à 84 % de forêts du domaine public et à 85 %, de résineux. La possibilité forestière totale du territoire de cette vaste MRC représente près de la moitié de celle de toute la région. Girardville était souvent associée à sa réserve cantonale de 200 km², réserve de bois qu'elle a tenté de préserver tant bien que mal depuis les débuts de la colonisation, maintenant attribuée en aire commune à la scierie Alliance-Girardville.

Figure 11.5
Girardville et son environnement



Cartographie et infographie : Carl Brisson, géographe, 1998.

Le milieu forestier est utilisé principalement pour l'exploitation forestière et secondairement pour le tourisme récréatif. Le moteur socio-économique de Girardville est alimenté par quatre entreprises forestières :

- la coopérative forestière, née en 1979 de l'extraction d'huiles essentielles, maintenant convertie à la récolte forestière, à l'aménagement forestier et à la production de plants ;
- la scierie Alliance-Girardville, exploitée par Produits Alliance de Dolbeau (ex-Domtar), après deux ans de partenariat avec la coopérative forestière qui l'avait construite ;

- la scierie Donohue, exploitée par Produits Donohue inc., l'une des cinq de la région qui alimentent en copeaux l'usine de pâte Kraft de Saint-Félicien ;
- un gros transporteur et entrepreneur forestier (J.-C. Boucher et fils), qui a également des activités hors région.

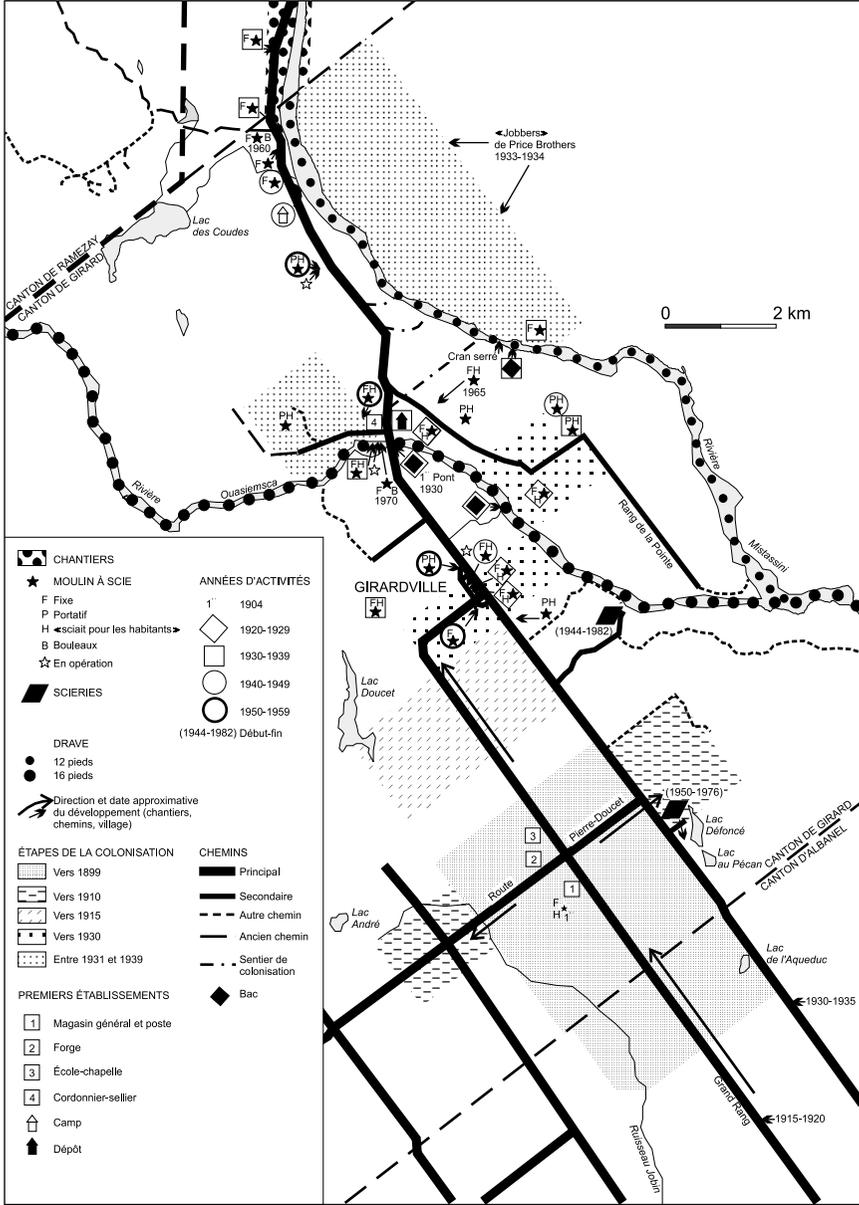
Ces quatre entreprises fournissent plus de 800 emplois saisonniers et quasi permanents, plus que peut en demander la population locale : il leur faut faire appel à une forte main-d'œuvre périphérique (Dolbeau, Albanel, Normandin).

On estime que, sur le territoire de la MRC Maria-Chapdelaine, plus de 30 % des travailleurs œuvrent dans les secteurs de l'abattage, des scieries et du papier, et plus de 80 % de l'emploi manufacturier est attribuable à ces mêmes secteurs. Dix collectivités sur quatorze ont moins de 1 000 habitants et dépendent exclusivement des secteurs de l'abattage et des scieries pour 30 % ou plus de leur main-d'œuvre. Enfin, sur les 31 municipalités de la Sagamie, classées collectivités à vocation forestière, la totalité des collectivités du territoire de la MRC s'y retrouve !

Au plan récréotouristique, Girardville offre une gamme plutôt réduite d'activités et d'événements, dont le faible pouvoir d'attraction est encore accentué par la forte compétition des villes de la plaine. Par contre, l'immense ZEC de Rivière-aux-Rats (1 800 km²), le potentiel salmonicole de la Ouasiemsca ainsi que l'intéressant potentiel faunique des terres publiques et de la Mistassini en truites, brochets, dorés, perchaudes et en faune terrestre commune à cette écorégion, sont des atouts encore sous-exploités.

La figure 11.6 synthétise et illustre bien les liens étroits unissant la municipalité et son territoire à l'exploitation forestière. C'est en 1990 que la coopérative investissait dans la filière du sciage, permettant ainsi de créer et de consolider 425 emplois en pleine saison, avec 18 millions de dollars de chiffre d'affaires en 1998. Et c'est ainsi que Girardville affiche une performance remarquable au plan du développement local, parmi les quelque 25 localités agroforestières sagamiennes, en dépit d'un bilan démographique négatif qu'elle doit tenter de renverser au cours des prochaines années.

Figure 11.6
Histoire forestière de Girardville 1899-1987



Infographie : Carl Brisson, géographe, 1998.

Source : Linda Fraser, Enquêtes sur le terrain, Municipalité de Girardville.

Lac-au-Saumon

La construction du chemin de fer Intercolonial (1868-1872) reliant Montréal à Halifax a véritablement ouvert la vallée de la Matapédia au peuplement. L'exploitation forestière prend simultanément son essor à Lac-au-Saumon dans le dernier quart du XIX^e siècle. L'établissement de colons sur des lots promis au défrichage permettra un approvisionnement important en bois durant les premières années. Des entreprises de transformation ont tôt fait de s'implanter autour du lac ou à proximité. Des petites installations, dites de service, ont jalonné le paysage jusqu'à nos jours. En général, le bois qu'elles traitent provient exclusivement des terres des colons, agriculteurs ou propriétaires de petits lots et est destiné à des usages locaux. Ces installations ne sont pas représentées sur la figure 11.7.

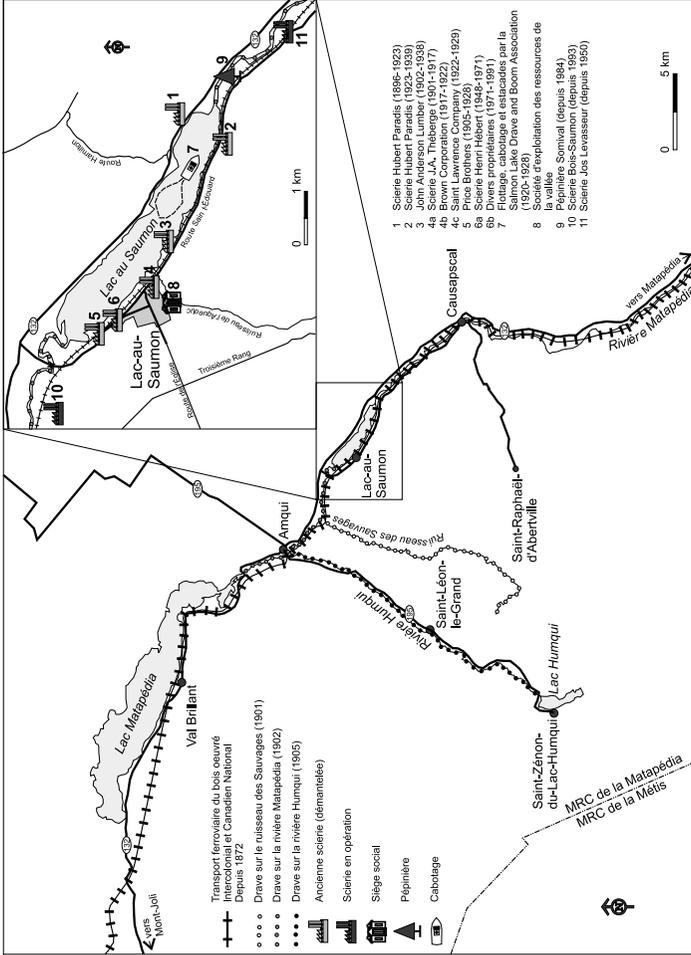
À côté de ces scieries de service, ce sont les entreprises dites commerciales qui ont assuré le plus fort volume de production et qui ont écoulé les bois de la région sur les marchés extérieurs. Certaines de ces entreprises ont été lancées à l'initiative des gens de la vallée, mais plusieurs ont eu des propriétaires extérieurs à la région. Le territoire de Lac-au-Saumon et des environs immédiats en a compté sept dont la date de construction va de 1896 à 1993.

La scierie Paradis (1896-1939) a commencé son exploitation sur la rive nord du lac pour migrer ensuite sur la rive sud, en 1923. Ensuite, toutes les autres scieries ont été construites au sud du lac, dans l'axe du chemin de fer qui constituait l'unique moyen de transport des produits du bois à l'extérieur de la région. La scierie Fenderson (1902-1938) prenait son bois dans la seigneurie de la Matapédia. Quant à la scierie Price (1905-1928), elle détenait des concessions sur des terres publiques dans la zone du lac Humqui. Une quatrième installation (1902-1929) a connu une vocation multiple: d'abord scierie (Théberge), elle s'est transformée en établissement de préparation du bois à pâte lorsque la propriété en a été reprise par la Brown Corporation (1917), puis par Saint Lawrence Company (1922). On peut parler jusqu'à la Grande Crise d'un âge d'or de l'exploitation forestière dans la microrégion. Après 1939, toutes les activités de transformation cessent à Lac-au-Saumon.

L'interruption causée par la Crise est ancrée dans des causes économiques (baisse des marchés), mais elle se prolonge bien au-delà de la Crise et de la guerre qui a suivi. C'est que la récolte de bois montrait des signes d'épuisement, les zones en bordure des cours d'eau n'offraient plus assez de potentiel pour alimenter des usines importantes

Figure 11.7

Lac-au-Saumon et la vallée de la Matapédia



Cartographie et infographie : Carl Brisson, géographe, 1999.

et le transport du bois par flottage avait surexposé ces zones pendant 50 ans. L'épuisement de certains territoires soulève la question d'une gestion prudente de la ressource forestière.

Lorsque, après la guerre, une nouvelle usine (1948-1991) voit enfin le jour sous le nom de scierie Hébert dans un premier temps, c'est que l'on effectue désormais le transport des grumes par camion ; ce nouveau mode de transport permet de se tourner vers certains parterres de coupe laissés intacts. Une seconde usine, la scierie Jos Levasseur, s'implante vers 1950, juste à l'extérieur de la municipalité, à l'est du lac. La scierie Hébert est rachetée et revendue à quelques reprises. La Donohue, dont un établissement important se trouve à Matane, en fait l'acquisition à la fin des années 1980, mais en arrête les activités en 1991. Finalement, l'entreprise Cédrico l'acquiert en 1993, la ferme et construit la même année une installation toute neuve et moderne à peu de distance du village. Cédrico se porte aussi acquéreur en 1997 de la seconde usine, celle construite par Jos Levasseur dans les années 1950, et lui cherche une nouvelle vocation.

Cédrico, qui est un groupe industriel régional, s'est associé à des acteurs qui ont une présence forte à Lac-au-Saumon pour créer une entité locale, Bois Saumon, qui exploite ses deux usines. C'est ainsi que la coopérative des travailleurs de Bois Saumon a pris une participation de 15 % au capital-actions de Bois Saumon, tandis que la Société d'exploitation des ressources de la Vallée (SERV), elle, en détient 10 %. La SERV, qui regroupe depuis sa fondation en 1973 des petits propriétaires de boisés privés, possède à Lac-au-Saumon une pépinière de plants de résineux à usage sylvicole.

Certains des acteurs associés à l'exploitation forestière ont donc tissé des liens entre eux. La viabilité de la forêt est une préoccupation pour quelques-uns d'entre eux : plusieurs petits propriétaires, notamment les membres de la SERV, aménagent leur boisé, souvent d'ailleurs selon les plans de gestion de la SERV ; cette dernière produit des plants pour le reboisement dans la zone immédiate et ailleurs. Comme ces préoccupations sont bien ancrées et qu'on en tient compte depuis plus de deux décennies, on peut avancer que la zone de Lac-au-Saumon dispose aujourd'hui d'outils très adaptés à une production forestière viable. Il reste à vérifier si les comportements effectifs de tous les acteurs présents dans le milieu concourent à l'atteinte de cet objectif.

Amos et la MRC d'Abitibi

Amos, pôle principal de la MRC d'Abitibi, est au cœur d'un territoire administratif de 8 000 km² couvert à 74 % de forêts dites « productives », lui conférant depuis longtemps une vocation forestière dominante par rapport aux autres MRC d'Abitibi-Témiscamingue (figure 11.8). Cette MRC illustre bien le profil des régions dites « éloignées », avec un cadre d'aménagement rural caractérisé par l'omniprésence des ressources naturelles, des grands espaces, une faible densité de population et une grande partie de la population vivant loin des services. C'est à Amos que vit plus de la moitié des quelque 25 000 habitants (1991) de la MRC, répartis sur 17 municipalités, deux territoires non organisés et une réserve indienne (Pikogan). Ce chef-lieu rayonne même sur Matagami, Joutel, Lebel-sur-Quévillon, Taschereau, Rivière-Héva et Cadillac. Amos jouit d'une position de carrefour routier majeur, dont les routes nationales 109 et 111 forment les axes majeurs de liaison avec le nord (Matagami et Baie-James), le sud (Val-d'Or et Rouyn-Noranda) et l'ouest (La Sarre et l'Ontario), tandis que les routes secondaires rejoignent Lebel-sur-Quévillon et Chibougamau à l'est. L'avion et surtout la ligne transcontinentale du CN constituent des atouts de taille.

L'unité de gestion de l'Harricana occupe 72 % de la MRC et près des deux tiers du territoire étaient sous CAAF en 1990, le cinquième en lots privés intramunicipaux et 15 % en lots intramunicipaux du domaine public : environ 80 % des terres appartiennent donc à l'État, le solde, aux petits producteurs agroforestiers. Parmi les 22 entreprises d'exploitation forestière et de services forestiers de la MRC, les plus importantes sont des coopératives de travailleurs, qui fournissent 296 des 409 emplois de ce secteur¹. Quatre usines de sciage et une papetière complètent le portrait forestier. Depuis 1992, la Forêt d'enseignement et de recherche Harricana (15 000 ha) fait la promotion d'une gestion intégrée des ressources forestières, de concert avec un projet d'aménagement intégré des ressources en forêt habitée du département de foresterie de la Commission scolaire Harricana.

Le bois constituera le principal produit générateur de l'économie du Québec au cours des XIX^e et XX^e siècles comme matière première pour la production de pâtes et papiers. La colonisation des régions périphériques et de l'Abitibi en particulier sera d'une importance cruciale pour les agriculteurs et colons de l'époque, pour les industries et, bien sûr, l'État québécois qui veut marquer symboliquement l'incorporation de

1. Ces données ont été fournies par la Corporation de développement économique de la MRC d'Abitibi.

cet espace nouvellement acquis au Québec existant. La deuxième phase de colonisation (1929-1936) permettra même à ce dernier de canaliser les mouvements de protestation émergeant dans le sud du Québec au cours de la crise économique.

L'Abitibi-Témiscamingue forestier a sans doute acquis son profil actuel grâce à l'omniprésence des Chantiers coopératifs, qu'on retrouve dans pas moins de 25 localités entre 1943 et 1950, et qui auront permis une transition malheureusement éphémère du mode de développement agroforestier endogène au développement productiviste continental, basé sur une division du travail provinciale. Le chemin de fer transcontinental des années 1930, rejoignant Senneterre à La Sarre en passant par Amos favorisera donc « l'assaut » sur les ressources forestières de l'Abitibi, des années 1960 à 1980, par l'État et pour l'entreprise privée, et ce, à travers une gestion fort déficiente du territoire et des ressources.

Si le bois de sciage – produit par les entrepreneurs régionaux soutenus par l'État – est alors exporté à 75 % sur les marchés québécois et canadien, 15 ans plus tard (milieu des années 1980) les groupes papetiers auront pris le contrôle de l'accès à la matière première par l'intégration verticale des opérations et exporté le bois à 70 % aux États-Unis. C'est d'ailleurs à Amos que s'implante Donohue Normick en 1982, pour se rapprocher des sources d'approvisionnement. Bilan global de ce processus plutôt noir pour l'autonomie régionale et la pérennité de la ressource : surexploitation forestière, problèmes de régénération et dévitalisation sociale (Gouvernement du Québec, 1983 et 1992)!

Survot spatiotemporel du territoire à l'étude

Au terme de cette brève tournée des quatre localités témoins, esquissons une synthèse géo-historique en mesure de bien dégager les similitudes et les contrastes contextuels :

a) Populations et aires de rayonnement

Un clivage net se dégage au chapitre de la taille démographique des localités : Amos et La Tuque font figure de chefs-lieux ou de petites villes centres – respectivement de 13 000 et 10 000 habitants –, tandis que la taille démographique de Lac-au-Saumon et de Girardville (1 300 habitants) les classe plutôt dans la catégorie des villages de taille moyenne. Amos et La Tuque font figure de capitales pour leurs MRC respectives, tandis que le rayonnement de Girardville et de Lac-au-Saumon

n'atteint que cinq ou six localités avoisinantes, essentiellement par le biais des migrations alternantes de travail.

b) Peuplement et rail

La première vague de peuplement touche d'abord La Tuque, vers 1850, et la dernière, Amos, vers 1930, soit 80 ans plus tard. Les deux villages occupent donc la plage intermédiaire du peuplement, avec d'abord Lac-au-Saumon à la fin du XIX^e siècle, puis Girardville, au début du XX^e siècle. Seule cette dernière localité n'aura pas émergé du passage du chemin de fer², La Tuque prenant son véritable essor au début du XX^e siècle par son décloisonnement ferroviaire, Amos profitant du prolongement du Transcontinental pour voir le jour vers 1930³ et Lac-au-Saumon tirant profit de l'Intercolonial reliant Montréal à Halifax pour se développer quelques années plus tard.

c) Papeteries et usines de sciage

Des quatre localités, seule La Tuque peut vraiment associer une grande partie de son histoire à la présence d'une papetière, successivement passée entre quatre mains étrangères de 1940 à aujourd'hui. Amos n'a vu son économie forestière se « secondariser » qu'en 1988 avec la construction de Donohue-Normick, tandis que Girardville bénéficie, depuis 1940, de la présence à Dolbeau de la Domtar – maintenant Produits Alliance – depuis les années 1930 et même de la Donohue à Saint-Félicien, depuis 1968. Lac-au-Saumon n'a vu surgir que des scieries depuis 1896, qui se transforment et s'adaptent au fil des décennies pour satisfaire notamment le marché des pâtes et papiers (dans les années 1920 et 1980). Mais quel que soit le produit fini, les scieries domineront le paysage industriel de ces localités forestières depuis les « moulins » portatifs quasi domestiques jusqu'aux grosses usines intégrées aux papeteries pour la production de copeaux.

Terminons en rappelant la localisation plus ou moins nordique de ces localités, tant au regard des latitudes qu'à celui des domaines bioclimatiques, et en retenant quatre indicateurs du taux de dépendance économique de ces localités à l'égard de l'exploitation forestière globale (proportion des emplois primaires et secondaires liés à la forêt) :

-
2. Bien que le rail atteindra Dolbeau au début du XX^e siècle, une distance de 30 kilomètres sépare les deux localités. Ce tronçon ferroviaire relie également Dolbeau à La Tuque et Amos.
 3. La Tuque et Amos se situent sur la même voie ferrée du CN, distantes d'environ 450 kilomètres l'une de l'autre.

82 %, 78 %, 43,2 % et 42 % ; ils sont associés respectivement à Girardville, La Tuque, Lac-au-Saumon et Amos, d'après les analystes du Service canadien des forêts (Williamson et Annamraju, 1996).

2.4. Considérations méthodologiques

Monographie de La Tuque (Haut-Saint-Maurice)

Une recension des écrits sur les notions de communauté forestière, de stabilité, de bien-être et de capacité a permis d'imaginer un schéma d'entrevue semi-dirigée afin d'orienter les échanges avec 29 « leaders » du Haut-Saint-Maurice qui ont été identifiés selon un dispositif « boule de neige ». Reconnus par leur fonction officielle au sein des institutions formelles de la région ou pour leur capacité à relayer des idées et à mobiliser des opinions, ces individus ont permis de cerner les contours de la communauté selon des dimensions sociales, culturelles et économiques. Appuyées par une connaissance de l'histoire environnementale des lieux, les entrevues ont aussi favorisé la détermination, sur un mode inductif, des caractéristiques de la viabilité de cette communauté. Toutes les entrevues ont fait l'objet d'une transcription mot à mot facilitant l'étude des acteurs et des enjeux en cause. Ce matériel a également été employé pour confectionner un sondage administré à 450 répondants en vue de renforcer une démarche essentiellement qualitative. Toutefois, les données et analyses qui suivent reposent uniquement sur l'enquête menée auprès des 29 représentants de la communauté.

Monographie de Girardville

Les données recueillies dans ce chapitre se regroupent en trois grandes catégories distinctes et complémentaires :

- entrevues semi-directives auprès d'un échantillon de 30 résidents et résidentes de la communauté, selon la technique « d'échantillon d'acteurs », issues d'un questionnaire structuré autour de trois thèmes majeurs (rapports à la forêt, potentiel humain et dynamique sociopolitique), le tout complété par la rédaction d'un journal de bord consignait les données informelles du terrain ;
- recension et traitement des séries statistiques disponibles ou commandées spécialement pour le projet, relatives aux profils démographiques local et microrégional, à la structure industrielle

et professionnelle, au marché du travail et à la situation de l'emploi, aux mouvements quotidiens des travailleurs, au degré de scolarisation de la population adulte et aux revenus des particuliers et des ménages ;

- recension et traitement des cartes, rapports, études et enquêtes diverses disponibles ou commandées spécialement pour le projet, relatifs aux caractéristiques biophysiques de l'arrière-pays forestier girardvillois – les unités de gestion 25 et 27 – (analyses de potentiel multiressources, stress et agressions diverses), aux interventions d'aménagement depuis 10 ans, à l'accessibilité de la forêt, aux activités industrielles et au développement récréotouristique.

Monographie de Lac-au-Saumon

Les données sur la zone de Lac-au-Saumon ont été recueillies en plusieurs étapes. Dans un premier temps, un historique du peuplement et de l'exploitation forestière a été réalisé à partir de travaux déjà publiés sur la vallée de la Matapédia. Par la suite, des données sur les caractéristiques biophysiques de la zone ont été compilées en puisant dans les documents du ministère des Ressources naturelles et de la MRC de la Matapédia. Enfin, 31 entrevues ont été conduites auprès de résidants du territoire en 1998 et 1999 à partir du schéma mis au point à Girardville. Dix d'entre eux évoluaient dans des postes de responsabilité au sein du monde municipal, du réseau scolaire, de la grande et petite entreprise reliées à la foresterie, du secteur agricole et des services d'encadrement économique et communautaire. Treize personnes tiraient des revenus directs de l'activité forestière : elles avaient gagné ces revenus à titre de travailleurs forestiers ou de petits propriétaires forestiers. Enfin, huit étaient de simples citoyens de la zone. Environ les trois quarts de ces informateurs étaient des hommes (24 sur 31) et le quart, des femmes (7 sur 31).

Monographie d'Amos

La présentation qui suit de la région amossoise en Abitibi, résulte d'une étude monographique réalisée à l'été 1998. Au cours de cette période, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées avec 34 personnes dans différentes localités de la MRC Abitibi. Le contenu des entrevues a été enregistré et les propos ont été transcrits mot à mot. L'échantillon a été sélectionné en appliquant le critère de la diversité des acteurs rencontrés.

Ainsi, nous avons dans cet échantillon des professeurs et chercheurs en foresterie, des élus municipaux, des agents de développement, des travailleurs forestiers, des citoyens engagés dans leur communauté et des gestionnaires d'entreprises. La grille d'entrevue utilisée comportait une série de questions touchant les aspects technico-économiques, démographiques, sociaux et politiques de la dynamique de cette MRC forestière. Enfin, une recherche documentaire a permis d'obtenir, principalement du ministère des Ressources naturelles et de la MRC Abitibi, les études descriptives sur les caractéristiques biophysiques et socio-économiques du territoire à l'étude.

3. AU CŒUR DES COMMUNAUTÉS FORESTIÈRES : DES ACTEURS MULTIPLES ET DES ENJEUX NOMBREUX

3.1. La Tuque et la communauté du Haut-Saint-Maurice

Les rapports à la forêt mauricienne

Situé sur le bouclier canadien, le Haut-Saint-Maurice est une vaste région (28 388 km²) essentiellement forestière. La forêt couvre plus de 90 % (2,6 millions d'hectares) du territoire et plus de 90 % de cette forêt est publique. La possibilité forestière y est estimée à 3 236 000 m³/an. Quant à la forêt privée, elle appartient en majeure partie à deux grandes entreprises, Abitibi-Consolidated et Cartons Saint-Laurent. On y dénombre en outre environ 325 petits propriétaires indépendants.

Le milieu forestier est utilisé principalement pour l'exploitation de matière ligneuse et comme site d'activités récréotouristiques. L'exploitation et l'aménagement des forêts procurent de l'emploi à 930 personnes réparties dans 51 entreprises, ce qui correspond à 13 % des emplois et à 6 % des entreprises du territoire. Les industries du bois et du papier regroupent 93 % des effectifs dans le secteur manufacturier. Le cœur de l'activité industrielle de la région repose sur l'usine de Cartons Saint-Laurent qui fournit du travail de manière directe à plus d'un travailleur sur dix. Avec ses 730 employés, elle accapare 10,2 % des emplois de la communauté. En 1995, la cartonnerie engendrait des retombées économiques locales de plus de 70 millions de dollars (Bouthillier et Fréchette, 1997). De plus, 12 entreprises de transformation du bois, qui fournissent 381 emplois, sont également répertoriées sur le territoire (Société québécoise de développement de la main-d'œuvre de la Mauricie-Bois-Francis, 1996).

La forêt, c'est bien sûr du bois. Mais c'est aussi des habitats fauniques, des paysages et des écosystèmes. L'attachement affectif qu'ont les gens du Haut-Saint-Maurice pour les endroits où ils pratiquent des activités récréatives est évident (Bouthillier, Lemay et Nadeau, 1997). Bien que la forêt soit à l'origine d'une foule d'emplois manufacturiers, elle contribue significativement à la qualité de vie de la communauté. Elle en constitue même un des atouts selon certains leaders d'opinion.

La grande mobilité des travailleurs forestiers semble les exclure de la communauté. En effet, très peu de ces travailleurs en sont originaires. À la recherche du travail là où il se trouve, ils vont de chantier en chantier sans vraiment s'intégrer à la communauté. Pour les gens du Haut-Saint-Maurice, ce secteur d'emploi apparaît mal connu. Il exerce très peu d'attrait comme gagne-pain. Par ailleurs, les autorités locales et les entreprises forestières semblent saisir l'importance de l'enjeu ; elles savent aussi que la diversification économique de la communauté passe par la mise en valeur des potentiels récréatifs du territoire. C'est pourquoi on accorde une attention particulière aux pourvoiries et au tourisme d'aventure.

L'avènement de règles de gestion visant à démocratiser l'accès aux ressources fauniques ainsi que la récente multiplication des entreprises de transformation de la matière ligneuse suscitent de l'inquiétude. Des problèmes de planification et de contrôle soulèvent des interrogations quant à la contribution des ressources fauniques et récréatives au développement de la région. L'état des paysages après coupe et le renouvellement des forêts inquiètent aussi la population. Ces préoccupations au sujet de l'avenir de la forêt grandissent au fur et à mesure que les opérations de récolte s'approchent du périmètre de La Tuque. La crainte pointe chez les leaders locaux quant à l'aptitude des forêts à soutenir la production actuelle de bois.

Le potentiel humain de la communauté du Haut-Saint-Maurice

Des entrevues sur le terrain indiquent l'existence d'une certaine cohésion entre les habitants de La Tuque, de La Bostonnais, de Langelier, de Lac-Édouard et de Parent. La municipalité de La Tuque abrite plus de 85 % de la population de la communauté. Les gens s'identifient spontanément à la région du Haut-Saint-Maurice sans pour autant renier leur attachement à leur localité. Les institutions régionales forment des vecteurs identitaires. Notons, entre autres, la MRC Le Haut-Saint-Maurice, la Commission scolaire du Haut-Saint-Maurice et le Centre d'action communautaire du Haut-Saint-Maurice. Un esprit régional s'installe depuis

1980. Véritable construction sociale, la communauté du Haut-Saint-Maurice exclut cependant les villages amérindiens. Certains membres de la communauté notent que la cohésion de l'ensemble reste précaire (Bouthillier, Lemay et Nadeau, 1997).

On observe là aussi un déclin démographique. En 1991, la MRC comptait 13 707 habitants, alors qu'en 1971 elle regroupait 16 231 résidents. Toutefois, ce déclin n'affecte pas de la même façon les différentes classes d'âge. Dans la ville de La Tuque, la proportion des jeunes de moins de 25 ans diminue depuis 1951, alors que la classe des 25 à 34 ans se maintient et que le pourcentage des 35 ans et plus a tendance à augmenter. En 1961, la proportion de la population âgée de 44 ans et moins était plus nombreuse à La Tuque que dans l'ensemble du Québec. Trente ans plus tard, c'est la proportion des 45 ans et plus qui est plus élevée que la moyenne québécoise. C'est donc dire que La Tuque comprenait en 1961 une population relativement jeune, alors qu'elle se retrouve en 1991 avec une population vieillissante.

En comparant le niveau d'instruction des Latuquois à celui de la population québécoise, on constate que la proportion de gens de La Tuque ayant réalisé des études postsecondaires (30 %) est inférieure à ce qu'on observe pour l'ensemble du Québec (46 %). La situation est assez typique des communautés dépendantes de la forêt en particulier et du milieu rural en général. Cette situation est d'autant plus difficile à redresser que les possibilités d'emploi pour les jeunes adultes de la communauté sont plutôt restreintes. À court terme, les seuls emplois qui semblent disponibles dans la communauté sont des emplois associés au secteur de l'exploitation forestière pour lesquels une formation spécialisée est disponible sur place.

La création d'une école de foresterie à La Tuque en 1968 visait justement à combler une pénurie de travailleurs qualifiés. Cette école avait pour but de former une main-d'œuvre forestière locale capable de répondre aux besoins de l'industrie forestière de la région. Au même moment, un comité consultatif sur la foresterie prenait son envol. Son mandat consistait à dresser un inventaire tant qualitatif que quantitatif des ressources humaines dans le secteur forestier. Les résultats de ces initiatives ne semblent pas très probants puisque le clivage entre les travailleurs d'usine et les travailleurs forestiers s'est accentué avec les années.

La rationalisation de l'usine de carton semble induire un mouvement endogène d'entrepreneuriat local. Reste à saisir l'ampleur de ce mouvement et à voir si les conditions de travail et les avantages que procurent ces entreprises portent un développement qui tient compte du bien-être individuel et collectif.

La dynamique sociopolitique à La Tuque

Le centre de la communauté du Haut-Saint-Maurice, la ville de La Tuque, est avant tout mono-industriel. Depuis la fin des années 1940, la dynamique sociopolitique de l'endroit se mesure à l'aune de l'autonomie acquise à l'égard des gestionnaires de la cartonnerie et aux progrès accomplis dans la diversification économique. Du côté de l'autonomie, une étape a été franchie lorsque la CIP a renoncé à son droit de regard sur la nomination du directeur général de la ville en 1968. La grève de 1981 a consacré une rupture entre la compagnie et la communauté en mobilisant la société civile du côté des travailleurs. Néanmoins, les autorités locales continuent de tenir compte des attentes des gestionnaires de l'usine.

La question de la diversification appelle un commentaire plus nuancé. Les pouvoirs locaux ont d'abord misé sur la venue de grandes industries. En dépit d'avantages énergétiques, l'implantation de nouvelles industries ne s'est pas réalisée. Au cours des années 1970, le développement du potentiel touristique a été considéré comme un éventuel pilier de l'économie. Toutefois, c'est le choc de la fermeture de la division forestière de la PFCP en 1992, puis les mises à pied massives accompagnant la modernisation de l'usine en 1993 qui ont créé une dynamique de développement où des petites entreprises locales tentent de tirer leur épingle du jeu notamment à partir des produits et services de la forêt.

En effet, 90 ans de dépendance envers une usine ont encouragé une surspécialisation de la main-d'œuvre au point de paralyser les facultés d'adaptation de la communauté. Les gens composant une communauté fondée sur l'extraction et la transformation de ressources naturelles apprennent généralement très tôt que l'emploi dans l'industrie permet de se payer une maison et d'élever une famille pour peu que l'on soit patient lors des ralentissements de l'activité économique. Après deux ou trois générations de travailleurs ayant vécu à ce rythme, il n'est pas évident pour les résidants d'envisager que les tendances économiques puissent être différentes de celles que leurs parents et grands-parents ont connues avant eux. Le début des années 1990 a marqué

une période de changement intense et de réorganisation rapide à l'usine de La Tuque qui a secoué la communauté dans ses certitudes. Cette prise de conscience a favorisé un changement d'attitude.

Les gens interrogés s'accordent pour dire qu'une nouvelle dynamique anime les paliers locaux et régionaux de gouvernance dans le Haut-Saint-Maurice. On observe l'exercice d'un leadership qui se veut proactif tant au point de vue politique et communautaire qu'économique ; on remarque le désir des représentants locaux de l'État de se mettre à l'écoute des besoins de la communauté. Certains de ces observateurs soulignent toutefois l'intérêt d'articuler la démarche des dirigeants locaux des divers ministères, organismes et associations qui œuvrent dans la communauté. Un travail de concertation s'impose pour éviter de disperser les énergies. La MRC semble jouer un rôle déterminant quoique non prépondérant dans cette nouvelle dynamique.

Les défis à relever consistent toujours à diversifier la trame économique et à augmenter la rétention des jeunes dans la communauté. À cela s'ajoute le maillage interculturel avec les Atikamekws. Du côté de la communauté du Haut-Saint-Maurice, on éprouve un malaise à partager un territoire avec une autre communauté sans qu'il n'y ait un arrimage explicite. On attribue cette situation à une méconnaissance de la culture amérindienne et du rôle que joue cette nation dans la région. Enfin, la difficulté de créer un sentiment d'appartenance chez les nouveaux venus dans la communauté apparaît aussi, pour certains individus, comme une préoccupation digne d'attention.

3.2. Girardville : à la lisière nord du lac Saint-Jean

Les rapports à la forêt jeannoise

En entrevue, deux Girardvillois sur trois considèrent que leur forêt est en bon état. En parallèle de ce bilan généralement positif, on remarque de fréquentes mentions de problèmes de divers ordres qui affectent la forêt : mauvais résultats des coupes par bandes, interdits discriminatoires de circulation en forêt en cas de feu, inquiétudes quant au renouvellement de la ressource, menaces à la faune. Les témoignages recueillis font ressortir des enjeux qui se posent actuellement à la communauté de Girardville : responsabilité des autorités municipales en ce qui concerne les activités des entreprises, sensibilisation accrue auprès des groupes ayant des comportements risquant de causer de la pollution ou des incendies en forêt, recherche d'équilibre entre les interventions humaines et la capacité naturelle de régénération.

Les données disponibles sur le milieu recourent le bilan nuancé qui émane des propos des interviewés. D'une part, le contexte réglementaire en place depuis une décennie⁴ appuie des pratiques de rendement soutenu plus vigoureuses que celles qui prévalaient auparavant et impose de meilleures mesures de protection, par exemple, en matière de respect des paysages autour des plans d'eau.

D'autre part, de nombreuses difficultés ont été signalées par les chercheurs qui ont mené des travaux sur le terrain. Par exemple, l'adaptation très inégale de la faune à un habitat où le couvert forestier se limite à des bandes d'une centaine de mètres laissées entre les parterres de coupe. Si, pour une majeure partie de la petite faune, l'habitat est adéquat, il procure abri et nourriture en quantité insuffisante pour des animaux comme l'orignal ou la martre (Nault 1996). Le reboisement, malgré tout essentiel, crée des jardins forestiers souvent bien fragilisés par la monoculture et plus vulnérables aux maladies et épidémies (Bourque, 1989). Le respect de la réglementation est par ailleurs loin d'être toujours assuré (Fraser, 1991) et la mise en valeur des territoires perturbés retarde ; en effet, selon les travaux de Boucher (1996), 11 % du territoire de l'ancienne réserve cantonale attendent toujours réparation après des coupes récentes ou « dénudation » de longue date.

De l'avis de la grande majorité des informatrices et informateurs joints, l'état du réseau routier est satisfaisant quant à sa qualité et à sa densité, mais les conditions de sécurité sur ce réseau ne sont pas jugées satisfaisantes en général. Si l'usage du réseau par des villégiateurs et des sportifs est accueilli favorablement en raison des retombées, même limitées, qu'il procure, on n'a pas, comme à La Tuque, des préoccupations relatives à la contribution des non-résidents à l'entretien des routes forestières. On pense qu'il est de la responsabilité des autorités municipales de contrôler l'accès à la forêt. On comprend facilement que la question du réseau routier soit vue comme importante puisque les quelque 1 700 kilomètres de routes principales relevant du ministère dans les unités de gestion 25 et 27 au nord de Girardville, ainsi que tout le réseau secondaire et tertiaire sont le fruit d'un effort financier majeur des gouvernements et des entreprises au cours des décennies 1970 et 1980.

Le bois coupé dans le territoire de Girardville sert principalement à alimenter deux entreprises forestières, soit la scierie Produits forestiers Alliance-Girardville et la scierie Produits forestiers Donohue-Girard-

4. Nouveau régime forestier de 1987 et Règlements et normes d'intervention (RNI) en forêt de 1996.

ville. Les habitants ont la nette impression que les emplois requis dépassent les disponibilités de la main-d'œuvre locale, d'où l'embauche d'une bonne proportion de travailleurs non résidants qui crée un certain « climat de frustration ». On perçoit les revenus, les conditions de travail et le niveau de vie des Girardvillois comme supérieurs à ceux des localités avoisinantes. Et c'est en grande partie à la coopérative qu'on attribue la survie de la communauté, notamment par la place majeure faite aux femmes dans l'entreprise, par les activités de recherche et développement liées à l'aménagement forestier, ainsi que par son implication internationale au Guatemala.

Quelques points plus sombres surgissent. Certains font état d'une dégradation des relations avec les autorités de la coopérative ; on craint une surexploitation de la forêt ; d'autres sont inquiets du fardeau financier croissant et accablant des propriétaires de machinerie lourde et du maintien de la concentration des activités dans le secteur primaire, débouchant directement sur des emplois moins qualifiés ou sur l'exode ; finalement, on relève une « structure du marché du travail qui crée des clivages sociaux » depuis les 15 dernières années en particulier, mettant en cause les types d'emplois, les facteurs technologiques et le cercle vicieux de la pauvreté issu des emplois saisonniers. Par ailleurs, certains réclament une démocratisation des sous-contrats octroyés par les grandes entreprises forestières, la mise en place d'industries liées à la deuxième et troisième transformation et la réappropriation de la coopérative comme outil de développement local.

Presque toutes les personnes interviewées évoquent le potentiel d'activités récréotouristiques que le territoire peut soutenir en toutes saisons. Pour exploiter correctement ce potentiel, il faudrait miser sur la richesse insoupçonnée des grands cours d'eau, réaliser quelques nouveaux aménagements (abords de rapides, chutes, sanctuaires de ouananiche, etc.) et s'ouvrir résolument aux quatre saisons. Il subsiste toutefois des obstacles non négligeables et bien perçus, tels que la faiblesse des ressources en hébergement et restauration, la timidité des promoteurs, les conflits possibles d'utilisation avec les exploitants forestiers.

Le potentiel humain de la communauté girardvilloise

Lors des entrevues, la majorité des répondants ont signalé la vitalité et la diversité des activités familiales et sociales rendues possibles par le dynamisme des nombreuses associations de bénévoles. En ce qui concerne les services disponibles auprès des marchands locaux, les informateurs signalent de profondes lacunes à propos des inventaires

et de la qualité des produits locaux. Le sentiment d'appartenance envers le territoire de la MRC Maria-Chapdelaine reste faible, l'identification se cristallisant davantage sur la zone comprise entre Girardville et Dolbeau, voire sur Chicoutimi !

L'âge moyen de la population de Girardville est en augmentation. Malgré tout, plusieurs personnes rencontrées lors des entrevues continuent d'entretenir une vision de la « jeunesse de la communauté », se percevant ainsi en meilleure position que les municipalités environnantes. Certains par contre posent un diagnostic d'exode et mentionnent les difficultés de la relève au sein des nombreux organismes et associations voués aux activités sociales, culturelles et sportives. On est d'avis qu'il sera difficile de contrer l'attrance de la population pour Albanel ou Dolbeau, villes offrant de multiples services.

De plus, l'absence d'une grande partie des effectifs masculins en semaine, en raison de la nature du travail en forêt, débouche sur une surresponsabilisation des femmes quant aux tâches quotidiennes. En outre, la structure du marché du travail offrant peu de possibilités aux femmes (sauf les serres de la coopérative forestière) ainsi que les mentalités fermées, l'esprit de clocher et la tendance au repli sur soi expliqueraient une bonne partie des départs vers Dolbeau. Certaines mesures ont été prises dans le double but de ralentir le mouvement de décroissance de la population de Girardville⁵ et de réduire l'isolement causé par la nature du travail en forêt : réaménagements d'horaire, meilleures communications avec les chantiers en forêt, soutien aux femmes aux prises avec des surcharges familiales, initiatives pilotées par le Comité du Mieux-vivre.

Ce même comité, en place depuis 1985, est vu comme exerçant un bon leadership à Girardville à travers ses multiples actions de soutien au développement local. On signale aussi le dynamisme de la vingtaine d'associations ou de comités fonctionnant sur une base bénévole. Depuis les 15 dernières années, le membership de ces groupes est féminin dans une grande proportion, ce qui fait dire à plusieurs que la vie communautaire dépend de l'engagement des femmes. Depuis novembre 1997, une mairesse dirige le conseil municipal, qui compte un nombre égal d'hommes et de femmes. La difficile relève de ces comités en inquiète plus d'un, ainsi que l'absence de nombreuses ressources masculines.

5. En 1994, le Comité du Mieux-vivre, comité dont la mission est centrée sur la problématique du développement local, a effectué un sondage auprès d'anciens résidents afin de comprendre les raisons qui ont motivé ces déplacements vers Dolbeau ou Albanel. Les résultats démontrent un ensemble de facteurs liés au mode de vie, sous divers aspects.

Plusieurs se plaignent du morcellement ou des incohérences des initiatives de développement, ce qui est souvent interprété comme une forme de dépendance culturelle à l'égard de l'exploitation classique de la forêt. Afin de résoudre ce problème, on a cherché à se tourner vers l'extérieur en adhérant par exemple au Réseau québécois de villes et villages en santé (RQVVS).

Le milieu girardvillois valorise la formation comme moyen de développer le potentiel humain. On apprécie l'offre, maintenant plus abondante, de cours de formation continue, on souhaite une formation poussée pour les enfants et on applaudit la création de programmes axés sur le travail en forêt. Par ailleurs, les gens relèvent les conséquences négatives de la valorisation de la formation scolaire supérieure auprès des jeunes de la communauté, en ce qu'elle contribue directement à la décroissance de la population, les jeunes devant s'exiler pour poursuivre leurs études. On juge en outre que les grandes institutions de la région (cégeps, Université du Québec à Chicoutimi) ne sont pas suffisamment sensibles aux besoins des petites communautés rurales.

La dynamique sociopolitique à Girardville

Selon les témoignages recueillis, un grand changement serait apparu au sein de la communauté depuis l'arrivée d'un mensuel local distribué directement dans chaque foyer, *Le P'tit Jaseur*, qui vise à informer la population sur les différentes activités communautaires ainsi que sur les enjeux politiques et économiques du développement de Girardville. Plus qu'un simple organe d'information, ce journal est considéré par plusieurs comme un outil apte à promouvoir la cohésion sociale et à accroître la visibilité de la communauté auprès des autres localités de la MRC. En général, on démontre une grande satisfaction à l'égard du bassin de services disponibles. On signale notamment l'animation socio-communautaire, qui s'est largement développée au cours des 15 dernières années, et les services de santé, services sociaux, dont l'offre locale s'est amplifiée depuis une décennie avec l'ouverture d'un point de service du CLSC des Chutes. On déplore enfin l'insuffisance des activités destinées aux jeunes et la rigidité des règles touchant la construction domiciliaire qui peuvent nuire aux efforts pour retenir ou attirer de nouveaux résidents.

Un autre élément de la dynamique sociopolitique renvoie à l'existence au sein de la communauté d'un réseau d'entraide composé en grande partie d'un bassin de bénévoles féminins. La force des liens intergénérationnels et l'absence de clans favorisent la solidarité et

augmentent la capacité de mobilisation des Girardvillois. L'existence de nombreux comités locaux est perçue positivement en général, même si l'on déplore à l'occasion le manque de participation à ces comités. Selon certains, il y aurait lieu justement d'encourager la relève.

L'émergence du développement récréotouristique procure un sentiment de confiance aux citoyennes et citoyens préoccupés par l'évolution des entreprises forestières. De nouvelles activités d'aménagement pourraient contribuer, pensent quelques-uns, à conserver le bassin d'emploi qui œuvre dans l'industrie forestière. La grande dépendance de Girardville envers l'industrie forestière et envers le renouvellement de la matière ligneuse pose problème. En dernier lieu, les plus sceptiques sur l'avenir de la communauté évoquent des difficultés liées à l'exode des jeunes, à la faiblesse des structures récréotouristiques actuelles et au manque de promotion du secteur agricole. Il y aurait lieu, selon certains, de réajuster le regard que la population jette sur sa réalité socio-économique.

Les leaders présentement en place envisagent, au-delà du récréotouristique, différentes stratégies de diversification, notamment la possibilité d'utiliser le milieu agroforestier pour la production alimentaire (champignons, canneberges), projet dans lequel la Caisse populaire s'implique techniquement et financièrement. La question de la survie ou du déclin de la communauté est au centre des préoccupations des acteurs locaux.

3.3. Lac-au-Saumon et le cœur de la vallée de la Matapédia

Les rapports à la forêt matapédiennne

La forêt est jugée par les informateurs comme étant relativement en bonne santé et comme recelant une réserve satisfaisante de matière ligneuse commercialisable. Toutefois, l'exploitation est jugée problématique: risque de surexploitation à certains endroits, menace éventuelle de ruptures de stock. Les efforts d'aménagement, depuis 20 ans, en rassurent certains. La forêt est mieux organisée, plus productive, malgré les craintes associées à une forêt équienne, offrant peu d'échantillonnage d'âge, particulièrement dans les sapinières.

De façon quasi unanime, les personnes interviewées reconnaissent l'importance des interventions d'aménagement forestier faites, en forêt privée particulièrement, depuis une vingtaine d'années et soulignent la validité et la pertinence des efforts consentis. Certains considèrent que

les programmes d'aide à l'aménagement ont contribué au maintien de plusieurs villages en permettant, entre autres, le recyclage des travailleurs forestiers.

En ce qui concerne la préservation de l'environnement, les informateurs s'entendent pour reconnaître qu'il y a eu une très nette amélioration dans la sauvegarde des paysages, dans la protection de la faune et de ses aires de reproduction et dans le respect par les travailleurs forestiers des multiples ressources de la forêt. Le concept d'aménagement a permis d'amplifier le secteur de la recherche et de la transmission des informations, par la mise au point de programmes d'enseignement et par l'implantation à Causapscaal du Centre de foresterie de l'Est du Québec, qui a acquis une expertise reconnue. On note de plus une conscientisation, une sensibilisation du public à la nécessité de préserver l'ensemble de la forêt, de respecter les habitats fauniques et de soutenir les efforts d'aménagement.

Le principe de rendement soutenu en forêt publique est vu comme bon, mais aussi comme se situant à la limite des capacités de rendement. En forêt privée, la mise en place de balises au plan environnemental apportée par l'arrivée de l'Agence régionale de mise en valeur de la forêt privée et du nouveau « Plan de protection et de mise en valeur » (PPMV) est accueillie favorablement. On pense que le travail de l'Agence pourra conduire à la mise en place d'une certification environnementale qui facilitera la promotion des produits du bois sur les marchés extérieurs.

La qualité du réseau routier forestier est évaluée unanimement comme très bonne. L'accessibilité ne poserait aucun problème. La sécurité est perçue sous l'angle de la priorité d'utilisation octroyée aux industriels forestiers, qui en assument les coûts d'ouverture et d'entretien. En cas de partage de la facture avec d'autres utilisateurs (chasseurs, pêcheurs, villégiateurs), les usagers industriels devraient hériter de la plus grosse part, de l'avis des personnes jointes.

Tous les informateurs mentionnent la décroissance des emplois reliés à la forêt dans la région. La mécanisation apporte certaines améliorations dans les conditions de travail, mais elle fait aussi perdre beaucoup d'emplois. L'arrivée de machines multifonctionnelles, dans la région, suscite des sentiments très partagés. Certains la voient comme un mouvement irréversible auquel il faut s'adapter. D'autres en parlent comme d'un « drame social » qui frappe la région : la situation serait moins critique si les emplois perdus étaient remplacés par de nouvelles activités consacrées, par exemple, à un aménagement plus intensif à réaliser aussi bien en forêt privée qu'en forêt publique. La mécanisation

de la récolte se pratique surtout en forêt publique, mais pourrait, à moyen terme, devenir attrayante pour certains petits propriétaires de boisés privés qui seraient tentés de confier la coupe de certaines parcelles à des sous-traitants mécanisés en mesure d'exécuter les travaux pour un tarif moindre que ce que pourrait exiger une équipe composée d'abatteurs et de débardeurs.

Certains travailleurs forestiers doivent, au gré des contrats qu'ils décrochent, se déplacer à l'extérieur de leur région pour arriver à trouver de l'emploi. Sans les programmes gouvernementaux qui ont soutenu l'aménagement, la situation serait encore plus critique. La principale piste pour bonifier la situation de l'emploi lié à la forêt réside dans une transformation plus poussée de la ressource et dans l'ajout d'une nouvelle valeur aux produits. Le caractère largement saisonnier des tâches reliées au travail en forêt et à la transformation du bois fait que tout resserrement des conditions d'accès à l'assurance-emploi augmente les difficultés d'emploi de la main-d'œuvre. Dans la localité de Lac-au-Saumon, plus que dans le reste de la zone, une forte proportion des emplois disponibles se trouve dans le secteur forestier.

Au plan récréotouristique, les activités de pêche ont un bon potentiel. La « ressource saumon », de réputation internationale, jouit d'un Plan de développement économique du saumon (PDES). En ce qui a trait à la chasse, le cheptel de chevreuils est fragile et en baisse à cause de facteurs comme les pertes de couverture forestière dues à la tordeuse, des hivers rigoureux et la prédation (coyotes). Le potentiel de villégiature demeure, quant à lui, sous-exploité. Une meilleure promotion des entreprises récréotouristiques permettrait d'attirer de nouvelles clientèles, dont la clientèle européenne intéressée au tourisme d'hiver. Les relations entre les différents utilisateurs de la forêt, industriels, chasseurs, pêcheurs, villégiateurs, ne sont pas vues comme posant de sérieux problèmes, même dans l'hypothèse d'une augmentation des activités récréatives. En forêt publique, les intervenants que sont les gestionnaires fauniques et les industriels se retrouvent autour d'une table régionale de concertation depuis 1993. Certains irritants, toutefois, sont relevés, comme l'aspect parfois désolant des parterres ayant subi des coupes à blanc.

Le potentiel humain de la communauté matapédiennne

De l'avis de la plupart des informateurs rencontrés, le manque d'emploi, l'exode des jeunes et le vieillissement de la population handicapent la vallée de la Matapédia. Dans les plus petites localités du

territoire, la fermeture à la pièce et au gré des circonstances de certains services fragilise le tissu communautaire. C'est ainsi que l'on a assisté à la disparition des écoles primaires de Saint-Alexandre-des-Lacs et de Sainte-Marguerite. Les informateurs estiment qu'il se produit un désengagement de l'État qui a un effet néfaste sur la vitalité des communautés. À cela s'ajoute une baisse de dynamisme et un manque de leadership dans la population. Par exemple, on note peu d'implication financière de la part des petits et moyens détenteurs de capitaux privés. Malgré la présence de services de soutien à l'entreprise, il n'y a pas de direction économique précise qui se dessine pour l'avenir. Les cadres en place ont une approche traditionnelle axée sur l'exploitation primaire, tandis que certains jeunes, diplômés dans des filières techniques, souhaiteraient se lancer dans des productions spécialisées axées sur des produits véhiculant des images de marque. Les expertises des uns et des autres ne s'échangent pas bien. Malgré tout, de nouvelles entreprises ont vu le jour ces dernières années dans le secteur de la deuxième transformation ; qu'il suffise de mentionner Entreprises Mecker, qui allie le bois et la résine pour produire un revêtement de sol ultrarésistant, et Granules Causaps, qui fabrique un combustible pour l'alimentation en continu des poêles à combustion lente.

Plusieurs sont conscients que le potentiel agroalimentaire de la vallée est mal exploité. Un informateur souhaite une agriculture à dimension humaine hors des circuits des grandes entreprises alimentaires, une agriculture à petite échelle qui exploiterait de façon originale certaines possibilités que recèle la région. Des informateurs reconnaissent malgré tout l'émergence de nouvelles énergies autour de petits projets qui n'ont pas nécessairement un caractère structurant, mais qui traduisent un dynamisme en éclosion. On note également la volonté de certains organismes du milieu de poursuivre leur travail visant le développement de la zone. Ainsi, la Société d'exploitation des ressources de la Vallée cherche sans relâche à consolider et augmenter les emplois que son activité soutient. La municipalité de Lac-au-Saumon veut assumer un leadership et envisage l'embauche d'un agent de développement local.

De l'avis de plusieurs répondants, le réseau scolaire de la vallée a réussi un bel arrimage avec le monde forestier. Plusieurs mentionnent la compétence et la qualité des interventions du Centre de foresterie de l'Est du Québec (CFEQ) de Causapsal et soulignent que ses programmes de formation sont rattachés aux besoins de la région. D'autres soulignent le rôle qu'est appelé à jouer le nouveau Centre matapédien d'études collégiales (CEMEC) situé à Amqui. Des cours spécialisés sont donnés au secondaire dans les domaines du séchage et de la transformation du bois. Des informateurs notent que les jeunes adultes instruits qui

quittent la région n'ont pas tendance à y revenir de sorte que le niveau d'instruction moyen apparaît comme plutôt bas. Il n'en reste pas moins que la vallée affiche un taux de réussite scolaire inférieur à la moyenne québécoise.

La dynamique sociopolitique à Lac-au-Saumon

Plusieurs informateurs déplorent un affaiblissement des services publics disponibles dans la vallée. Des bureaux de ministères ou d'agences ont été remplacés par des « répondeurs » gérés depuis l'extérieur de la région. Les citoyens n'ont pas toujours l'impression que leurs préoccupations comptent. Au plan de l'information, on considère que les médias, à l'exception de la radio locale, couvrent mal la région. Les services à caractère économique sont vus comme jouant plutôt bien leur rôle. Les institutions financières sont perçues comme actives, les fonds de développement (la SOLIDE, entre autres) sont considérés comme présents au milieu et les organismes de soutien sont jugés comme accomplissant un travail convenable. Le panier de services de santé disponibles à Lac-au-Saumon est considéré insuffisant : trop souvent, les gens doivent aller à l'extérieur pour se faire soigner.

De façon unanime, on avance que la vallée a su mettre sur pied beaucoup d'organismes communautaires, axés aussi bien sur l'aide aux individus, le bénévolat, l'entraide sociale que sur les loisirs. La localité de Lac-au-Saumon elle-même compte pas moins de 28 organismes pour une population de 1 600 habitants. Dans le domaine économique, on note l'existence de nombreuses ressources d'encadrement professionnel, telles que les SADC, la Corporation de promotion économique de la Matapédia (COPEM), les Chambres de commerce, « Réseau-Mat » (Réseau Matapédia) pour favoriser l'établissement de liens entre les gens d'affaires et « Entreprise jeunesse ».

On souligne que la vallée a une tradition de solidarité et qu'elle a fait montre à plusieurs reprises dans le passé d'une bonne capacité de mobilisation : lutte pour l'implantation d'une papeterie en 1988-1989, obtention du CFEQ et du CEMEC à la suite d'un travail soutenu de revendication des intervenants régionaux, pressions populaires en 1993-1994 lors des transferts des scieries détenues par Donohue Matane vers le Groupe Cédrico pour l'obtention à Lac-au-Saumon d'une scierie, revendications en 1995-1996 concernant la réforme du régime d'assurance-emploi, réactions contre la fermeture du bureau régional d'assurance-chômage de Causapscal. La participation est bonne à l'occasion des crises que traverse le milieu. En dehors de ces périodes,

cette participation s'atténue et ce sont toujours les mêmes qui s'impliquent. On souligne le rôle très actif de la MRC. Le dynamisme des acteurs locaux serait malgré tout moins vigoureux que dans la décennie 1980.

L'avenir de la zone de Lac-au-Saumon est jugé prometteur pour peu que l'on réussisse à ajouter des emplois à la structure économique existante, en particulier en implantant des activités de deuxième et troisième transformation. Le potentiel que l'on prête à Lac-au-Saumon et à la Vallée est à la source de ce regard positif porté sur l'avenir. Toutefois, pour soutenir cet optimisme, il faudra, de l'avis des informateurs, maintenir sinon accroître le dynamisme, tant chez les jeunes entrepreneurs que dans les organisations collectives et chez les agents de développement. Cet optimisme foncier est tempéré par l'expression d'opinions différentes par un petit nombre d'intervenants qui pensent que l'avenir présente des difficultés notables, en raison de faiblesses structurelles, tant humaines que physiques et organisationnelles.

3.4. L'Abitibi forestière : Amos et sa zone d'influence

Les rapports à la forêt abitibienne

La forêt est omniprésente dans la vie des gens de la MRC d'Abitibi. Le principal usage de la forêt est l'exploitation de la ressource ligneuse pour les industries du sciage et du papier. La chasse, la pêche et le trappage sont des activités récréatives très répandues qui comptent beaucoup dans la qualité de vie des Abitibiens. Les activités récréotouristiques, les activités de recherche, de formation et d'éducation en forêt restent encore marginales, quoique certaines d'entre elles se développent de plus en plus.

Les trois quarts de la superficie de la MRC (qui est de 8 000 km²) sont occupés par des forêts productives, dont 84 % sont du domaine public, qu'il s'agisse de contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF) ou de lots intramunicipaux. Entre 1989 et 1995, on estime à 313 650 m³ le volume de bois annuel moyen récolté dans les forêts publiques de la MRC (MRC d'Abitibi, 1994). L'exploitation des ressources de la forêt est à l'origine du développement passé de la région et constitue, de l'opinion unanime des informateurs rencontrés, une assise pour son développement futur. Dans le secteur manufacturier de la MRC, pas moins de 75,7 % des emplois se trouvent dans la transformation du bois. Le pourcentage de dépendance des activités économiques envers la forêt va de 67,5 % à Amos à 100 % à Champneuf, Barraute et Landrienne.

La MRC d'Abitibi comptait 25 334 habitants selon le recensement de 1991 : plus de 1 500 emplois étaient reliés directement ou indirectement à l'industrie forestière. Amos (13 783 habitants) concentre plus de la moitié des 800 emplois de la première transformation du bois. Plusieurs observateurs crédibles dans la MRC s'entendent pour dire qu'il ne faudrait pas miser sur la première transformation pour créer des emplois dans l'avenir, car les changements technologiques dans les usines entraînent des pertes d'emplois. Quant au secteur de l'aménagement des forêts, les informateurs fondent plus d'espoir sur lui pour fournir des emplois aux gens de la MRC. Les statistiques à l'échelle du Québec démontrent pourtant une baisse du nombre d'emplois reliés aux travaux en forêt, qui passent de 17 288 en 1975 à 9 414 en 1994 (Ministère des Ressources naturelles du Québec, 1996).

Trois types de travaux en forêt peuvent être distingués. L'abattage mécanisé (opérateur de machinerie), qui requiert de nombreuses heures de travail hebdomadaire, est le mieux payé des trois, le moins exigeant physiquement et le plus sécuritaire. L'abattage manuel (bûcheron avec la scie à chaîne) se fait dans des conditions physiques difficiles et comporte de nombreux risques d'accident. Le débroussaillage et la plantation, enfin, sont très peu valorisés : ils sont vus comme pénibles et commandent la rémunération la plus faible.

Plusieurs enjeux se posent pour les exploitants forestiers. En ce qui a trait à la mécanisation, il faut souligner que l'achat d'équipement forestier neuf et adéquat devient crucial pour la survie des petites entreprises forestières. On reconnaît unanimement qu'il est beaucoup plus coûteux d'effectuer les coupes manuellement (scie à chaîne et chevaux) qu'avec la grosse machinerie. En revanche, on admet que la mécanisation entraîne des problèmes socio-économiques sérieux, le chômage étant perçu comme le principal. Pour les usines de sciage, l'une des préoccupations majeures concerne l'approvisionnement constant en matière ligneuse. En effet, bien que la très grande majorité du territoire soit allouée en CAAF, ces usines ne peuvent pas s'approvisionner en autant de bois que leur capacité de transformation le permet. La forêt abitibienne ne peut plus répondre à la demande. La modernisation des entreprises entraîne une croissance de leurs capacités de transformation. Ce problème est étroitement lié à la stratégie d'aménagement à long terme qui doit être établie afin d'assurer un rendement accru des forêts. C'est pourquoi on croit qu'il faudra repenser la stratégie d'aménagement à long terme : passer du rendement soutenu au rendement accru. À ce propos, les gens des communautés se fient énormément aux recherches menées par l'Unité de

recherche et de développement forestier de l'Abitibi-Témiscamingue (URDFAT) et l'École de foresterie Harricana pour proposer des solutions viables.

Un autre enjeu qui vaut la peine d'être examiné concerne la deuxième et troisième transformation du bois dans la région. Même si l'on a conscience des obstacles à surmonter pour faire le saut dans ce qui est considéré par les économistes comme un autre stade de développement, on garde espoir et des efforts sont faits pour enclencher le processus. Malgré cela, ce secteur reste sous-développé, avec seulement une usine de deuxième transformation à Barraute (Précibois), et quelques menuiseries ou ébénisteries.

Les habitants de la MRC expriment peu d'inquiétude par rapport à l'état de santé des forêts ; on s'accorde généralement pour dénoncer les abus du passé dans l'exploitation des ressources ligneuses, principalement les coupes à blanc à grande échelle. En revanche, les méthodes actuelles apparaissent satisfaisantes pour la protection de l'ensemble des ressources forestières et on est même optimiste face aux changements futurs dans l'utilisation de la forêt. On fait référence à la *Loi sur les forêts* de 1987 comme facteur déterminant de ces améliorations des méthodes d'interventions. On en parle comme d'un virage majeur qui a demandé une grande capacité d'adaptation de la part des sylviculteurs. Ils ont été sensibilisés à la protection de l'environnement et leurs comportements en forêt sont plus respectueux de l'ensemble des ressources : régénération, sols, habitats fauniques, plans d'eau, etc. La plantation a aussi pris beaucoup d'ampleur depuis quelques années, ce qui est encourageant pour la santé des forêts. Quant aux feux de forêts et aux maladies qui touchent certaines essences d'arbres, on s'en inquiète très peu. Les gens font pleinement confiance aux deux organismes chargés de ces questions : la Société de protection contre les feux de forêt (SOPFEU) et la Société de protection des forêts contre les maladies (SOPFIM). Le souci du paysage est une préoccupation grandissante, surtout avec la volonté de développer le tourisme en forêt.

En effet, plusieurs acteurs locaux, notamment dans les organismes de développement comme le Centre local de développement ou le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, veulent miser sur le tourisme en forêt pour dynamiser l'économie locale. D'un autre côté, d'autres prônent la prudence face à ce qui semble être une solution miracle pour le développement : la région, après tout, ne possède pas le caractère exceptionnel d'autres régions du Québec en termes de qualité du paysage, de l'habitat et du climat. L'enjeu du récréotourisme réside aussi dans sa cohabitation inévitable avec l'exploitation forestière.

Le potentiel humain de la communauté abitibienne

Au cours des dernières années, le taux de croissance démographique a légèrement diminué dans la MRC d'Abitibi. Alors que, entre 1981 et 1986, il était de 1,3 %, il n'était que de 0,4 %, entre 1986 et 1991, selon les recensements de 1986 et de 1991 de Statistique Canada (MRC d'Abitibi, 1995). Ce déclin observé dans les petites localités rurales en périphérie d'Amos demeure un problème important aux yeux des citoyens, les perspectives de développement des villages étant tributaires en grande partie du potentiel humain de ces communautés. L'exode des jeunes, combiné au vieillissement de la population et à la concentration démographique à Amos, n'aide en rien cette situation difficile pour plusieurs localités de la MRC. Toujours dans les zones périphériques, quand l'école ferme ses portes faute d'enfants, quand l'épicerie disparaît faute de clients, quand les services disparaissent l'un après l'autre, alors des frustrations sourdent dans la population. Par ailleurs, plusieurs habitants de ces localités rurales s'accommodent bien du fait qu'ils doivent se déplacer vers Amos pour avoir accès à certains services.

L'exode des habitants plus scolarisés est un autre aspect des menaces qui pèsent sur le potentiel humain de la MRC. D'une part, plusieurs jeunes doivent ou veulent s'exiler dans le sud du Québec, par exemple pour poursuivre des études supérieures. Amos offre toutefois des possibilités intéressantes d'études postsecondaires avec un campus du Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue ainsi que des cours de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Des leaders du réseau scolaire tentent justement de rapatrier des programmes qui seraient plus pertinents d'offrir à Amos qu'ailleurs, par exemple pour le domaine forestier. D'autre part, des travailleurs qualifiés du secteur des pâtes et papiers immigrent temporairement en Abitibi et repartent quelques années plus tard avec les compétences acquises sur place. Malgré le taux de chômage très élevé, on manque de travailleurs qualifiés, notamment pour les travaux en forêt. En ce sens, l'École de foresterie Harricana est perçue comme un organisme qui apporte beaucoup à la collectivité en offrant des formations adéquates et en favorisant l'insertion de certaines personnes au marché du travail en forêt.

L'organisation sociopolitique de la communauté abitibienne

Sur le plan du sentiment d'appartenance et de la cohésion sociale, on peut avancer que le degré de fierté varie énormément d'une localité à l'autre dans la MRC. Certaines municipalités se démarquent sur ce plan et démontrent un esprit de coopération efficace pour leur développement

socio-économique. Guyenne, avec sa tradition de coopération et d'entraide a réussi avec notamment les Serres coopératives de Guyenne et la Coopérative de travail de Guyenne, à stimuler l'emploi et à améliorer la qualité de vie des résidants. Landrienne se présente également comme un modèle de coopération et d'efforts afin d'impliquer la population dans des projets porteurs de dynamisme et favorisant ainsi la cohésion sociale. Lorsque les villageois se mobilisent pour un objectif commun et réalisent des progrès notoires, cela produit souvent un effet d'entraînement sur d'autres villages.

À propos de l'emploi pour les jeunes, les uns sont optimistes et soulignent l'efficacité d'un programme comme « Place aux jeunes » pour donner le goût aux jeunes de revenir travailler dans leur milieu après leurs études à l'extérieur. Malheureusement, les possibilités de s'installer et de fonder une famille en milieu rural semblent parfois très minces. Un autre élément important du dynamisme et des réussites locales de développement : le dévouement de certains élus municipaux qui luttent pour attirer les investissements dans leur localité ou pour conserver des acquis, comme l'assurance qu'une scierie survivra, que ses approvisionnements en bois ne seront pas transférés ailleurs.

Par ailleurs, certaines lacunes sont signalées en ce qui a trait à la diffusion des informations qui concernent la gestion des forêts. Quoique les citoyens soient invités par des annonces peut-être trop discrètes dans les journaux locaux lorsque vient le temps de discuter des plans quinquennaux des compagnies forestières, la participation à ces consultations est souvent décevante. L'Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue ainsi que le Camp-École Chicobi et le Syndicat des producteurs de bois sont des organismes qui font des efforts pour informer le public et les gens du milieu forestier à propos des enjeux en forêt. Mais on note tout de même une déresponsabilisation de plusieurs citoyens à l'égard des affaires forestières et du développement socio-économique en général.

Enfin, la présence des Algonquins et des Cris sur le territoire, et particulièrement sur la réserve indienne de Pikogan près d'Amos, ajoute une dimension supplémentaire à la dynamique sociopolitique. On voit très peu de collaborations et d'échanges entre la communauté blanche et la communauté autochtone qui ont souvent des intérêts divergents par rapport aux forêts et au développement respectif de leur communauté. Une méfiance enracinée empêche certainement des partenariats qui pourraient être efficaces et bénéfiques pour les deux communautés, car la volonté d'entreprendre un virage vers une gestion durable des forêts pour le bien-être des gens de la MRC semble être un objectif commun. Reste à voir si l'on peut s'entendre sur les moyens à prendre...

CONCLUSION

Au terme de ces quatre études de cas de communautés forestières, que pouvons-nous conclure? Tout d'abord, il faut préciser quelques différences entre nos quatre cas à l'étude, d'une part, et entre les communautés forestières en général, d'autre part. Ainsi, la communauté du Haut Saint-Maurice avec La Tuque et la MRC d'Abitibi avec Amos représentent bien le cas de communautés forestières étendues avec une ville moyenne en leur sein. L'étude de Girardville et celle de Lac-au-Saumon étaient plutôt centrées sur l'analyse d'une seule localité.

Par ailleurs, quoiqu'elles soient toutes des communautés dépendantes de la forêt, ces communautés ne sont pas nécessairement représentatives de l'ensemble des communautés forestières au Québec. Les communautés d'Amos, de La Tuque, de Girardville et de Lac-au-Saumon prises chacune en tant qu'entité séparée ont un tissu socio-économique plus dense et plus dynamique que la majorité des villages forestiers québécois. Pour illustrer notre propos, le cas de la MRC Abitibi est très représentatif. Dans cette MRC, en plus de la ville d'Amos, il y a plusieurs communautés qui connaissent un dynamisme économique et communautaire fort satisfaisant, mais qui voisinent d'autres communautés en déclin depuis plusieurs décennies.

Certains constats de l'étude récente de Clermont Dugas (premier chapitre) sur la caractérisation du monde rural québécois méritent ici d'être rappelés, en ce qui concerne la réalité des localités qui vivent principalement de la forêt. Rappelons tout d'abord que de 1991 à 1996, 457 municipalités et 22 MRC au Québec ont connu une décroissance démographique et que 16 de ces 22 MRC étaient dans des régions périphériques où la ressource forestière est omniprésente.

Lorsque Dugas présente le profil des localités en décroissance démographique, il est difficile de ne pas y retrouver certaines caractéristiques des communautés forestières. Ainsi, il dira que les localités en décroissance ont tendance à se regrouper à une certaine distance des villes et à la périphérie des MRC. Parlant des 177 municipalités qui ont connu une décroissance démographique continue depuis 25 ans, il dira qu'elles sont localisées loin des villes et souvent à la périphérie du peuplement sur les terres vallonnées des Appalaches et du Bouclier Laurentien, en des endroits où la reconversion économique est très difficile et où le danger de marginalisation est le plus élevé. Enfin, lorsqu'il parle des emplois forestiers, l'auteur précise que beaucoup d'entre eux se trouvent confinés dans des petites localités plus ou

moins isolées dans les marges de l'œkoumène où le secteur de la transformation, lorsqu'il existe, fonctionne de façon saisonnière et où l'armature de services est généralement très réduite.

Néanmoins, nous pensons que les communautés étudiées sont représentatives. Elles le sont, d'une part, parce qu'elles ont tout de même mis en relief les difficultés, les problèmes que vivent les régions forestières avec leurs nombreuses communautés souvent petites et dispersées sur leur territoire. D'autre part, elles ont illustré aussi bien les défis qui se posent dans ces régions que le renouveau qui y a cours pour faire justement face à ces défis. C'est la synthèse de ces éléments que nous présentons maintenant.

A Problèmes et difficultés

Sous-scolarisation et exode des jeunes

La sous-scolarisation dans les milieux qui vivent principalement de l'activité forestière est un phénomène connu qui peut avoir différentes explications. Une première consiste dans le fait que les statistiques de sous-scolarisation de ces milieux ne sont souvent que l'envers de la médaille d'un autre phénomène qui a souvent été évoqué dans nos enquêtes, à savoir l'exode des jeunes provenant de ces milieux. Ceux-ci se sont scolarisés à l'extérieur de leur région et n'y sont pas revenus, entre autres parce qu'il n'y a pas d'emploi disponible dans leur domaine de spécialisation. Les régions forestières ont en effet souvent comme caractéristique d'avoir une économie peu diversifiée. Les emplois requis sont souvent essentiellement ceux reliés au travail en forêt et en scierie. Par ailleurs, même si la professionnalisation du travail en forêt est en cours depuis quelques décennies, il subsiste encore chez plusieurs travailleurs forestiers une résistance à la scolarisation pourtant de plus en plus indispensable au travail en forêt.

Modernisation, rationalisation de l'industrie forestière et perte d'emplois

Depuis les deux ou trois dernières décennies, l'industrie forestière s'est grandement modernisée à la faveur des changements technologiques et s'est imposée une forte rationalisation au plan de ses effectifs afin d'accroître sa rentabilité. Ces processus ont entraîné des milliers de pertes d'emplois qui n'ont pas été remplacés, ce qui a contribué certes à l'exode et au non-renouvellement d'une partie de la population des communautés locales. Les phénomènes émergents de la diversification

économique et de l'entrepreneuriat local sont trop récents pour avoir pu combler de façon satisfaisante ces pertes d'emplois de la plupart des milieux.

Rapport ville-petites communautés et organisation des services publics

Le déclin démographique typique de plusieurs des petites communautés forestières ne relève pas uniquement d'un exode et du non-renouvellement de la population des régions dont elles font partie. Il y a aussi le phénomène de la concentration de la population dans les villes-pôles les plus à proximité des petites communautés (ex. : Amos pour la MRC Abitibi ou La Tuque pour la Haute-Mauricie). Ce qui attire les individus et les ménages vers ces villes moyennes, c'est notamment la variété et la meilleure qualité des services publics et commerciaux qu'on y retrouve. Dans les petites communautés, il y a un cercle vicieux qui s'est installé depuis plusieurs années entre la diminution de la population résidante et la perte des services publics et commerciaux.

Cohésion sociale

Les localités forestières, parce qu'elles sont en majorité petites et le plus souvent homogènes au plan sociologique, sont caractérisées par une haute densité d'interconnaissance de leurs habitants. Ces caractéristiques ont souvent des effets positifs au plan d'une organisation communautaire basée sur le bénévolat et l'entraide, comme il a été signalé dans nos études de cas. Toutefois, ce sont également ces mêmes caractéristiques qui peuvent entraîner une fermeture des mentalités et une tendance au repli. Ces attitudes pourraient à leur tour provoquer des départs de résidents au sein de ces communautés, comme il était explicitement dit par des acteurs interviewés dans le cas de Girardville. Si la cohésion sociale exige solidarité et entraide, elle exige probablement aussi, plus que jamais, pour ces communautés ouverture et intégration avec les forces externes.

B Défis et renouveau

Diversification économique

Au cours des dernières décennies, la perte irréversible d'emplois directs et indirects reliés à l'industrie forestière a entraîné parallèlement l'appel de plus en plus pressant à une diversification économique des milieux vivant principalement ou uniquement de cette industrie. À cette fin, ce sont le récréotourisme et la création d'entreprises reliées à la deuxième et à la troisième transformation du bois qui sont le plus souvent présentés

comme les solutions de remplacement. Si, comme nos études nous l'ont révélé, on peut facilement relever des exemples réussis de cette diversification économique, nous pouvons difficilement dire que les milieux forestiers québécois en général sont très avancés dans l'instauration de cette économie postindustrielle. Toutefois, le défi est posé et semble incontournable.

Renouveau institutionnel

S'il y a un changement que nos études de cas ont mis en relief, c'est bien celui d'un renouveau institutionnel dans les milieux ruraux forestiers. Ce renouveau a été illustré d'abord au plan des institutions de formation et de recherche. Des écoles de foresterie modernes, des nouveaux centres de recherche forestière localisés dans les régions, des nouveaux programmes de formation dispensés à tous les niveaux d'enseignement ont pris place dans plusieurs régions du Québec – les cas de La Tuque et Amos le démontrent bien – et contribuent de façon significative à ce que les communautés dépendantes de la forêt relèvent avec les entreprises de l'industrie forestière les défis technologiques et économiques qui se posent dans ce secteur. Par ailleurs, depuis deux décennies, sont apparus dans tous les milieux locaux et régionaux plusieurs organismes, fonds, réseaux voués au développement économique local (CLD, SADC, SOLIDE), mais aussi au développement social (Réseau québécois VVS). Nos études de cas ont révélé la manière dont ces institutions nouvelles œuvraient au sein des communautés pour les aider à relever les défis de la diversification économique et de la cohésion sociale.

Un leadership ouvert basé sur la concertation et le partenariat

Les nombreux défis qui se posent aux régions forestières et la place de plus en plus grande que prend la gouvernance locale dans la conduite du développement des communautés suscitent l'émergence d'un leadership proactif tant aux plans politique, communautaire, qu'économique, tel que nous l'avons observé notamment à La Tuque. Ce leadership s'exerce à travers la concertation et le partenariat. Pour les communautés forestières, ces procédures semblent devoir s'appliquer particulièrement à trois problématiques : des rapports équilibrés entre les communautés d'un même territoire d'appartenance (MRC) ; un maillage interculturel avec les communautés autochtones ; un nouveau rapport entre la grande entreprise et la société locale, rapport par lequel la grande entreprise, tout en poursuivant ses propres objectifs composera avec les objectifs de développement local des communautés.

C En résumé

Les difficultés et problèmes soulignés dans nos études de cas, de même que les défis reliés à un renouveau économique et social que nous avons pu relever à travers le discours des acteurs, rejoignent très bien les concepts d'adaptabilité, de bien-être ou de capacité des communautés que nous avons exposés en début de chapitre. Si ces premiers résultats de recherche révèlent que les communautés forestières observées ont des problèmes d'adaptabilité, ils font néanmoins état d'un processus en cours, quoiqu'à des degrés différents selon les milieux, visant à développer leurs capacités d'adaptation et à leur donner accès plus facilement à la viabilité.

BIBLIOGRAPHIE

- BECKLEY, T.M. (1995). «Community Stability and the Relationship Between Economic and Social Well-Being in Forest Dependent Communities», *Society and Natural Resources*, vol. 8, n° 3, p. 261-266.
- BECKLEY, T.M. (1996). «Pluralism by Default: Community Power in a Paper Milltown», *Forest Science*, vol. 42 n° 1 p. 35-45.
- BECKLEY, T.M. et A. SPRENGER (1995). «Social, Political and Cultural Dimensions of Forest-Dependence: The Communities of the Lower Winnipeg Basin», dans BRANDON, M.B., *The Economic, Social, Political, and Cultural Dimensions of Forest-Dependence in Eastern Manitoba*, RDI Rep. Series 1995-1., The Rural Development Institute.
- BOUCHER, B. (1996). *Un essai d'utilisation d'information écologique à l'aide d'un SIG dans une perspective d'aménagement intégré d'un territoire forestier: le cas de Girardville*, Mémoire de maîtrise en ressources renouvelables, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 125 p. et carte.
- BOURQUE, J.-F. (1989). *Cadre écologique de référence du territoire de Girardville: quelques interprétations pour l'aménagement forestier*, Québec, Ministère de l'Environnement du Québec, Direction du patrimoine écologique, 150 p. et carte au 1:50 000 (Collection, Planification écologique).
- BOUTHILLIER, L. et F. ROY (1999). «Le développement durable de la forêt au profit de l'économie des terroirs», *Cahier des participants, Symposium sur l'économie des terroirs, Solidarité Rurale*, p. 43-50 et 76.
- BOUTHILLIER, LUC et Pierre FRÉCHETTE (1997). *Vers une compréhension des communautés dépendantes de la forêt*, Ministère des Ressources naturelles, Direction de l'environnement forestier, 61 p.

- BOUTHILLIER, LUC, V. LEMAY, et S. NADEAU (1997). *Mesure de la contribution du secteur forestier au bien-être d'une communauté dépendante de la forêt*, Ministère des Ressources naturelles du Québec, Division de la recherche (Forêt), vol. I, 51 p. et vol. II, 76 p.
- CANTIN, Danielle et Catherine POTVIN (1996). *L'utilisation durable des forêts québécoises. De l'exploitation à la protection*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 157 p.
- CARROLL, M.S. (1995). *Community and the Northwestern Logger: Continuities and Changes in the Era of the Spotted Owl*, San Francisco, Westview Press, 177 p.
- DUINKER, P.N., P.W. MATAKALA, F. CHEGE et L. BOUTHILLIER (1994). « Community Forests in Canada: An Overview », *The Forestry Chronicle*, vol. 70, n° 6, p. 711-720.
- FLETCHER, S., W. WHITE, W. PHILIPS et L. CONSTANTINO (1991). *An Economic Analysis of Canadian Prairies Provinces' Forest Dependent Communities*, Edmonton, Department of Rural Economy, University of Alberta, 61 p.
- FOREST ECOSYSTEM MANAGEMENT ASSESSMENT TEAM – FEMAT (1993). *Chapitre VII: Social Assessment of Options*, United States Department of Agriculture, Forest Service, p. VII65-VII85.
- FRASER, Linda (1991). *Les avatars d'un modèle de développement et stratégie de relance pour un territoire à vocation forestière: le cas de Girardville, Chicoutimi, MRC Maria-Chapdelaine*, Mémoire de maîtrise en études régionales, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 250 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1983). *Le secteur forestier. Recherches et développement*, Québec, Ministère de l'Énergie et des Ressources, 203 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1992). *Le développement rural: du déclin à la revitalisation des espaces ruraux? Une caractérisation socio-économique du monde rural de l'Abitibi-Témiscamingue*, Secrétariat aux affaires régionales, Délégation régionale de l'Abitibi-Témiscamingue.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – Ministère des Ressources naturelles (1996). *Ressource et industrie forestières: Portrait statistique*, p. 102.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – Ministère des Ressources naturelles (1997). *Carte synthèse des coupes forestières. Unité de gestion 25*, Saint-Félicien, carte noir et blanc au 1 : 250 000.
- HILLERY, G.A. (1955). « Definitions of Community: Areas of Agreement », *Rural Sociology*, vol. 20, n° 2, p. 111-123.
- HOFF, Marie D. (1998). « Sustainable Community Development: Origins and Essential Elements of a New Approach », dans HOFF, M.D. (dir.), *Sustainable Community Development: Studies in Economics, Environmental, and Cultural Revitalization*, Lewis Publishers, p. 5-21.

- HUMPHREY, Graig R. (1990). « Timber Dependent Communities », dans LULOFF, A.E. et Louis E. SWANSON (dir.), *American Rural Communities*, San Francisco Westview Press., p. 34-60.
- KUSEL, J. et L. FORTMANN (1991). *Well-being in Forest-dependent Communities*, vol. 1, Sacramento, CA, California Department of Forestry and Fire Protection, Forest and Rangeland Resources Assessment Program, 245 p.
- LACKEY, R.T. (1998). « Ecosystem Management: Paradigms and Prattle, People and Prizes », *Renewable Resources Journal*, vol. 16, n° 1, p. 8-13.
- LEE, R.G., D.R. FIELD et W.R. BURCH Jr. (1990). *Community & Forestry, Continuities in the Sociology of Natural Resources*, Colorado, Westview Press, Boulder, 301 p.
- MACHLIS, G.E. et J.E. FORCE (1988). « Community Stability and Timber-Dependent Communities », *Rural Sociology*, vol. 53, n° 2, p. 220-223.
- MARCHAK, Patricia (1983). *Green Gold: The Forest Industry in British Columbia*, University of British Columbia Press, 454 p.
- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ D'ABITIBI (1994). *Portrait forestier de la MRC d'Abitibi*, MRC d'Abitibi, Service d'Aménagement, p. 9.
- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ D'ABITIBI (1995). *Profil socio-économique de la MRC d'Abitibi*, Amos, p. 12.
- NAULT, André (1996). « Impact de la fragmentation de la forêt sur le maintien de la biodiversité au Québec », dans *L'utilisation durable des forêts québécoises. De l'exploitation à la protection*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 83-88.
- NOZICK, Marcia (1995). *Entre nous: rebâtir nos communautés*, Montréal, Éditions Écosociété, 263 p.
- SERVICE CANADIEN DES FORÊTS – SCF (1997). *L'état des forêts du Canada 1996-1997: Les leçons du passé*, Ressources naturelles Canada, p. 87-90.
- SIMARD, Serge (1994). *L'industrie de la transformation du bois. Une présence vitale dans plusieurs municipalités québécoises*, Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles, 37 p.
- SAUCIER, J.-P., J.-F. BERGERON, P. GRONDIN et A. ROBITAILLE (1998). *L'Aubelle*, févr.-mars, 12 p.
- SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE DE LA MAURICIE-BOIS-FRANCS (1996). *Problématiques de l'emploi et de la main-d'œuvre: MRC Haut-Saint-Maurice*, Direction recherche et évaluation, 58 p.
- WILKINSON, K.P. (1991). *The Community in Rural America*, Westport, Greenwood Press, 141 p.
- WILLIAMSON, Tim et Shailaja ANNAMRAJU (1996). *Analysis of the Contribution of the Forest Industry to the Economic Base of Rural Community in Canada*, Natural Resources Canada-Canadian Forest Service, 37 p. et annexes. (Working Paper, No. 43).

QUATRIÈME

PARTIE

Questions sur le
développement
et la gouvernance

Le développement humain et l'identité territoriale et communautaire

Hugues Dionne
Nicole Thivierge
Université du Québec à Rimouski

Notre intérêt principal de recherche porte sur la vitalité des tissus sociaux à la base du développement territorial. Pour nous, le sentiment d'appartenance à un milieu donné et l'affirmation d'une identité solidaire constituent des conditions de base de tout développement local durable. De plus, il nous apparaît important de réactiver les liens communautaires et territorialisés dans un milieu donné pour mieux y assurer le développement continu et progressif. Nous pensons qu'il faut considérer tout ce travail de la communauté (ou la collectivité) sur elle-même et sur son territoire comme étant au cœur de toute la problématique du développement local. Ce travail socioterritorial et historique de la communauté sur elle-même est très complexe en ce qu'il se fait dans une imbrication vécue et pratique d'éléments sociaux, économiques, culturels et politiques dont le travail réflexif d'abstraction peut difficilement rendre compte. En outre, la nature même de la réalité locale et communautaire comme lieu et lien social et son articulation à la société globale demeurent des questions centrales toujours en redéfinition (Tremblay, 1998 ; Dionne et Tremblay, 1999).

Nous voulons poursuivre ici cette réflexion sur l'ancrage territorial des socialités communautaires. Rappelant d'abord brièvement le caractère « subversif » de certaines luttes de défense du territoire en ce qu'elles remettent en question la nature même de la socialité contemporaine où le social est miné par l'économique, nous serons amenés à examiner la finalité même du développement et à aborder la question du **développement humain** comme lieu de reconstruction du lien social à la base du développement local. Nos enquêtes sur le mouvement rural, sur l'économie sociale et sur le « virage ambulatoire » nous permettront d'illustrer ce travail de la communauté sur elle-même. Nous pourrons alors, en terminant, énoncer une hypothèse d'analyse sur la présence accrue de l'État dans les orientations de développement local par les voies de l'encadrement normatif. La société politique en viendrait ainsi à imposer technocratiquement une socialité communautaire mieux adaptée à la conception « productiviste » du développement local qu'elle tend à favoriser.

1. LE CARACTÈRE « SUBVERSIF » DES SOLIDARITÉS TERRITORIALES D'UNE COMMUNAUTÉ ET LA QUESTION DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Les résistances populaires pour maintenir et développer leurs milieux de vie habituellement appauvris et marginalisés par les exigences modernes de production constituent un phénomène extrêmement significatif des tendances socio-historiques actuelles. Quel est donc, par exemple, cet acharnement chez certaines populations rurales à vouloir vivre sur un territoire menacé de fermeture depuis si longtemps? Quelle est donc cette détermination à vouloir maintenir une réalité villageoise en dépit des contraintes économiques? D'où vient donc cet entêtement à affermir et à affirmer un enracinement territorial qui semble aller à l'encontre des logiques spatiales du développement, à l'encontre des processus de ségrégation spatiale commandés par les modes actuels de croissance économique?

Depuis un demi-siècle, on constate la baisse démographique et l'appauvrissement de plusieurs villages québécois. On connaît les phénomènes de spécialisation du territoire québécois habité depuis sa fondation, dont les effets d'appauvrissement sont dénoncés à l'occasion (Québec, Conseil des affaires sociales, 1989). On sait comment de tels processus répondent à des logiques d'échanges économiques qui s'imposent en deçà des volontés politiques des résidants locaux. Nous

avons déjà signifié comment ces résistances territoriales provoquent une quête de sens et un questionnement de la finalité de vie sociale et humaine :

Pour nous, la détermination des populations rurales à « rester » provoque un questionnement sur la fonction sociologique du territoire – support et médiation de solidarités primaires – et oblige surtout à interroger les finalités mêmes de l'« être-ensemble » dans la société moderne construite sur la mobilité et la fonctionnalité des relations humaines. La communauté située et datée perd de son sens, la solidarité territoriale perd de sa puissance d'intégration lorsque la vie en société est construite sur des réseaux fonctionnels et instrumentaux d'individus sans attache, sur des échanges sans ancrage territorial. Vouloir « vivre quelque part » conduit à la critique de notre société contemporaine ». (Beaudry et Dionne, 1996, p. 539)

Nous nous demandions alors comment tous ces efforts de développement local et communautaire pouvaient être autant d'actes « subversifs », en ce qu'ils mettaient de l'avant le maintien et le renforcement de la qualité des rapports humains et obligeaient à un recadrage des finalités sociétales, à une redéfinition de nos manières d'être-ensemble, à une reformulation des liens sociaux. Nous évoquions alors la pertinence de ce « laboratoire » sociétal, initiateur potentiel de modèles nouveaux de développement.

Aujourd'hui, nous ne pouvons que constater le peu d'effet qu'a eu un tel questionnement sur les stratégies politiques de développement local. En fait, les discours actuels et répétés de prise en main, de « responsabilisation » et de compétitivité ne font que dévoiler l'incapacité de la scène politique à gérer autrement l'occupation de tels territoires et le développement de telles communautés. Par exemple, après 30 ans de résistance des populations du Haut-Pays du Bas-Saint-Laurent, il faut admettre que le questionnement semble avoir eu peu de portée politique. Les stratégies territoriales mises de l'avant par ces populations résistantes ne semblent pas avoir influencé les plus récentes politiques de développement local. La perte de services de base, l'impertinence normative de divers programmes d'aide au développement, le caractère segmenté des interventions gouvernementales eu égard aux exigences d'une approche intégrée, les modes d'exploitation des ressources du territoire ne font que mettre au jour la puissance de la logique actuelle de production à structurer une occupation spécifique du territoire. Ajoutons que cette même logique marchande provoque la définition d'un mode particulier de socialité, une manière spécifique d'être-ensemble qui détruit la symbiose entre l'activité économique et l'intégration sociale (Perret et Roustang, 1993).

Et c'est alors que nous sommes amenés à nous interroger sur les finalités mêmes du développement local et régional et à appuyer ce questionnement sur des bases culturelles fondamentales de la qualité de vie et de l'épanouissement personnel. Selon nous, le renouvellement des perspectives et des énoncés de développement local doit s'inscrire dans une réflexion fondamentale sur le **développement humain**. Nous parlons de développement humain pour évoquer le travail de reconstruction du lien social et communautaire dans certaines pratiques de développement territorial (PNUD, 1994). Il est significatif de voir comment l'expression du développement humain s'inscrit depuis près d'une décennie dans le discours du développement international devant les ratés successifs d'une forme de développement en vigueur dans les pays industrialisés. On connaît les effets pervers d'une telle approche du développement où l'intégration sociale ne se fait plus par l'économie et où les socialités communautaires originales créent des handicaps aux régulations économiques imposées (UNESCO, 1996). Les perspectives de développement humain nous invitent à une prise en considération de la globalité vécue des situations singulières et nous permettent une remise en question des valeurs de vie occultées dans la logique purement économique.

Le glissement sémantique et pratique des termes et des processus de développement local et régional vers des logiques purement économiques de croissance nous invite à rappeler les finalités mêmes du développement. L'invitation constamment renouvelée à examiner le caractère inhumain de ce système emballé de croissance économique et sa force d'exclusion (Klein et Lévesque, 1995) demeure très pertinente compte tenu de la puissance des forces en présence. Le travail de création sous-jacent aux pratiques de résistance territoriale suppose un imaginaire collectif qui va à l'encontre des tendances aterritoriales de la croissance économique mondialisée. L'expression de développement local ou régional n'exprime plus ce travail de reconstruction du lien social et cette volonté d'élaborer un **être-ensemble** qui tienne compte des facteurs territoriaux de développement humain, facteurs tantôt contraignants, tantôt facilitants. C'est en raison de ce malaise induit par la signification des termes de développement et de territoire que nos analyses des dynamiques territoriales du développement se sont centrées sur la qualité humaine des relations sociales en regard de leurs spatialités.

Pour aborder de manière quelque peu renouvelée la question du développement local et régional, il importe donc de nous interroger sur les fondements mêmes du développement, d'en repenser les finalités, sans quoi nous risquons de nous enfermer dans des discours de

croissance sans âme, séparée de la signification humaine de toute démarche de développement. La finalité du développement n'est pas d'abord territoriale, que ce soit au palier local ou régional, mais essentiellement humaine. Le développement vise en dernière instance l'épanouissement de la vie humaine sous ses formes multiples et dans sa totalité. Les perspectives d'un développement humain « supposent non seulement l'accès aux biens et aux services, mais aussi la possibilité de choisir comment vivre sa propre vie avec les autres, de manière pleine et satisfaisante pour tous » (UNESCO, 1996, p. 15). Le développement n'est plus considéré ici comme la simple accumulation de biens matériels ou l'accès à des services, mais comme « un processus d'accroissement de la liberté effective de ceux qui bénéficient de poursuivre toute activité à laquelle ils ont des raisons d'attacher de la valeur » (*Ibid.*, p. 22). C'est dire comment la notion de développement est à rediscuter dans sa portée globale en ce qu'elle se confond avec notre désir de vivre conformément à nos valeurs. Elle est au service de cette liberté globale ; elle s'inscrit dans ce mouvement naturel de recherche d'une fin désirable, cette quête de sens à la vie. Bref, on ne peut parler de développement sans se demander ce qui fait la **qualité de la vie**.

Une recherche récente sur une mobilisation territoriale villageoise nous l'a bien montré. Dans leur lutte pour le maintien d'un service de base (bureau de poste), les gens de Saint-Clément parlaient d'un **art de vivre** à la fois à conserver et à développer (Beaudry et Dionne, 1998). Nous avons été incapables de rendre compte de cette quête fondamentale d'un être-ensemble qui dépassait de beaucoup les modalités de livraison d'un service. La notion de communauté ne traduisait pas adéquatement cette quête ; nous n'avons pu que l'énoncer par cette volonté populaire de maintenir et d'accroître la qualité des contacts humains, des relations interpersonnelles. Tout cela peut sembler bien peu comme résultat premier d'une recherche-action qui s'est étalée sur trois ans, mais nous avons été confondus par cette détermination de maintenir et renforcer cette socialité primaire, cette socialité de base face aux échanges fonctionnels d'une organisation, d'un système.

N'est-ce pas là le cœur des débats sociologiques actuels de reconstruction du lien social, de définition d'un nouveau contrat social, d'élaboration d'une identité nouvelle du citoyen ? Les populations locales et régionales sont au cœur de cette recherche identitaire fondamentale dans leur travail d'être-ensemble et en relation avec leur environnement « en mobilisant les ressources du passé et du présent pour pouvoir aborder des horizons de plus en plus incertains » (Ratti, 1988). Cette conception du développement humain (par opposition au développement purement économique) relie le progrès économique et social à la

culture. La culture globale devient alors le but et la fin du développement. La notion de développement prend ici tout son sens en fonction de l'épanouissement de l'existence humaine sous toutes ses formes et dans toute sa plénitude (UNESCO, 1996, p. 24). Dénoncer l'opposition entre développement humain et développement « purement » économique n'est pas la simple expression d'un problème fonctionnel de coordination de deux sphères de la vie sociale ; il traduit la crise profonde d'une société en déficit culturel et sociétal face à l'omnipotence de la régulation marchande. Penser le développement nous conduit indubitablement à des réflexions fondamentales sur la « valeur » qui s'impose, à l'encontre d'une théorie économique libérale qui, sous couvert de la science, fonctionne comme une idéologie (Perret et Roustang, 1993). Notre intention n'est évidemment pas de condamner tout effort de développement économique, mais de rappeler la nécessité de revenir aux fondements et aux enjeux du développement humain comme lieu et force de conciliation nouvelle de l'économique et du social. Les diverses enquêtes empiriques que nous menons depuis quelques années nous serviront de point d'appui pour préciser ces interrogations théoriques.

2. LA DIFFICILE CONCILIATION DE L'ÉCONOMIQUE ET DU SOCIAL À TRAVERS DEUX CHAMPS DE PRATIQUES : RÉSULTATS D'ENQUÊTES

Préoccupés de repérer certaines formes probables (voire souhaitables) de conciliation entre l'économique et le social au sein de divers champs de pratiques de développement, nous avons examiné deux champs de pratiques susceptibles de nous fournir certaines caractéristiques nouvelles d'un développement « alternatif ». Nous avons eu l'occasion de le faire dans les domaines de l'économie sociale et du mouvement rural de résistance.

2.1. Les ambiguïtés de l'économie sociale

Dans la foulée de la politique de soutien au développement régional et local, le gouvernement mise sur l'économie sociale comme dispensatrice de services de proximité et comme moteur de développement local (Ministère des Régions, 1998). On se rappelle qu'à la suite de la Marche des femmes contre la pauvreté et du Sommet socio-économique de 1996, les espoirs des groupes communautaires, notamment les groupes de femmes, étaient grands envers l'économie sociale qui renforcerait

les structures sociales, répondrait en priorité aux nombreux besoins sociaux qui s'accroissent avec la brisure du lien social et susciterait la création de nombreux emplois de qualité et durables.

Une recherche récente sur le portrait de l'économie sociale bas-laurentienne (Saucier et Thivierge, 1999) révèle l'importance de l'impact économique des activités entrant dans le domaine de l'économie sociale. Compte tenu qu'il s'agit d'un apport économique substantiel pour la région, l'État s'empressera de favoriser la création d'entreprises d'économie sociale et d'en encadrer le développement. À partir de l'été 1998, les Comités locaux de développement (CLD) se voient confier la responsabilité de soutenir financièrement et techniquement à la fois les entreprises d'économie de marché et celles d'économie sociale. Dans le mandat des CLD, les entreprises d'économie sociale doivent s'articuler à des marchés dits solvables d'où émergent des besoins collectifs comme, par exemple, l'hébergement social, les services de garde, le soutien pédagogique, les travaux domestiques et les entreprises de recyclage ou de protection de l'environnement. De plus, elles doivent compter sur une certaine participation financière de leurs membres ou de leurs clients, ou d'une partie de ceux-ci, et démontrer la « démarche entrepreneuriale » essentielle à l'obtention de l'appui financier des CLD. Pour les organismes communautaires qui se sentiraient exclus, la politique précise que le programme de soutien ne doit pas remplacer ou restreindre les engagements des autres ministères à l'égard des diverses composantes de l'économie sociale. Par exemple, un organisme communautaire fournissant gratuitement des services sociaux s'adressera à la Régie régionale pour obtenir du soutien financier. Ainsi, tout en répondant aux critères énoncés en matière d'économie sociale (la finalité de service aux membres ou à la collectivité, l'autonomie de gestion, le processus démocratique, la primauté des personnes et du travail sur le capital et la participation), les projets soumis aux CLD doivent démontrer la solvabilité de leur marché, la faisabilité du projet, le financement et la viabilité du projet ; la création d'emplois et la gestion des ressources humaines ainsi que la rentabilité économique et sociale du projet. Le discours normatif de solvabilité s'est alors rapidement imposé sur les dynamiques originelles d'équité sociale et de lutte contre l'appauvrissement.

Dans le Bas-Saint-Laurent, notre recherche révèle que le débat est ouvert entre les tenants d'un champ d'économie sociale, où les organismes à « marché non solvable » ne seraient pas exclus du soutien du CLD, et les autres, qui adhèrent aux définitions gouvernementales de l'entreprise d'économie sociale restreignant les subventions aux entreprises économiquement rentables. Il est à craindre que ce soit le critère

de la viabilité financière du projet qui écarte la majorité des organismes communautaires, à moins qu'ils ne puissent développer un projet d'entreprise à l'intérieur ou à côté de leur organisme. Une petite entreprise hybride pourrait alors profiter d'une subvention du CLD dans son programme de soutien à l'économie sociale.

Mais qu'en est-il de l'économie sociale bas-laurentienne? Des doutes sont soulevés dans certains milieux communautaires qui jugent que les conditions exigées par le gouvernement et les CLD ressemblent tellement à celles exigées pour les entreprises d'économie de marché que le danger est grand qu'au seuil de la rentabilité les entreprises d'économie sociale ne se transforment en entreprises privées. Donc que les entreprises d'économie sociale soutenues par l'État deviennent avant tout des incubateurs d'entreprises privées, passant par là à côté de leur mission de répondre à un ensemble de besoins sociaux, solvables ou non, et de reconstruction des liens sociaux essentiels à la vitalité des collectivités. Les acteurs socio-économiques interviewés espèrent plutôt que l'économie sociale bas-laurentienne puisse garantir le développement social et humain et favoriser l'insertion sociale des exclus. Ils témoignent d'un souci de reconstruction ou de maintien du lien social, des liens de solidarité et d'entraide entre les personnes et les groupes, permettant une meilleure cohésion sociale des communautés; ils souhaitent la mobilisation et la participation du plus grand nombre autour de projets sociaux favorisant également l'apprentissage de la citoyenneté active; ils demandent à l'État de continuer et même d'accroître son soutien aux structures sociales et invitent, à cet égard, les entreprises privées à faire aussi leur part. En fait, ils expriment des vœux de développer la qualité humaine des milieux de vie à partir d'une approche d'économie sociale plus globale.

Des groupes de femmes et des maisons des jeunes expriment leur désaccord au sujet de l'expression « entreprise » d'économie sociale, témoignant de la crainte ressentie devant l'utilisation de plus en plus fréquente des notions de viabilité financière ou de tarification ou de vente de services. Leur inquiétude est manifeste en ce qu'ils craignent de devoir modifier les objectifs fondamentaux qui ont prévalu lors de la création de leur organisme (Saucier et Thivierge, 1999). Dans ces conditions, compte tenu de l'omnipotence des logiques économiques actuelles, est-il vraiment possible de conjuguer l'économie et le social? Est-ce que les stratégies de développement économique ne relèguent pas au second plan la volonté de reconstruction du lien social?

2.2. Des pratiques de résistance : la Coalition urgence rurale

La Coalition urgence rurale se voue, depuis 10 ans (juin 1990), à la défense et à la promotion du milieu rural bas-laurentien. Dirigé par un conseil d'administration formé de représentants ruraux de chaque MRC du Bas-Saint-Laurent, l'organisme est engagé dans la défense des conditions de vie du milieu rural (par exemple, maintien des services) et dans la promotion de nouveaux modes de production ou d'exploitation des ressources (par exemple, forêt habitée) en vue du maintien de la population rurale. Il faut dire que l'action de la Coalition s'inscrit dans la continuité de luttes de résistance (les Opérations Dignité) depuis plus de 30 ans dans le Haut-Pays bas-laurentien. Face aux « blocages » de développement, la Coalition est contrainte à l'innovation et à la recherche d'alternatives dans ses types d'intervention, adoptant une approche globale (multi-activités) et territorialisée, de nature à la fois économique et sociale, engageant tous les partenaires d'un milieu donné (Dionne et Saucier, 1995). La recherche-action que nous avons menée plus récemment (1997-1999) avec la Coalition urgence rurale nous a permis de constater comment les projets de développement issus du milieu s'inscrivaient souvent dans des perspectives inédites et mal adaptées à la structure normative de divers programmes gouvernementaux de financement. D'une rencontre de travail à l'autre, d'un entretien à l'autre, les divers leaders du milieu dénoncent, d'un commun accord, le caractère inapproprié des diverses politiques de développement et le poids des contraintes normatives inadéquates qui contrarient souvent la nature même de leurs projets originaux. Il faut préciser que le caractère sectoriel des encadrements administratifs fournis par l'État permet difficilement une approche plus intégrée des solutions dans une communauté donnée. Nous avons été particulièrement attentifs au travail de jeunes animateurs et animatrices du milieu qui, s'inscrivant au départ dans des perspectives globales de développement villageois, tant par des actions sociales et culturelles qu'économiques, ont été contraints d'adopter des pratiques contradictoires de performance à court terme, des pratiques à caractère strictement économique et entrepreneurial sans lien avec la demande initiale. Plusieurs leaders du milieu dénoncèrent cet enfermement restrictif des programmes et les difficultés de penser de manière globale le développement local.

C'est dans le contexte de cette recherche-action que nous avons pu mieux saisir le glissement sémantique du discours sur le développement local. Nous avons pu voir comment le lent travail d'animation communautaire sur le terrain à partir d'approches globales a été progressivement détourné vers des cibles strictement économiques, de

manière à répondre aux exigences normatives des divers programmes gouvernementaux (Dionne, Théberge et autres, 1999). Héritées principalement au Québec des pratiques d'organisation communautaire, les initiatives de développement local s'inscrivent de plus en plus, semble-t-il, dans les logiques restrictives et exclusives du développement économique. Sans nier l'importance du développement économique, est-il nécessaire de rappeler comment la logique économique sous-tend des modèles socioculturels de développement souvent incompatibles avec les conditions particulières de certaines communautés qui ont été précisément marginalisées par cette même logique économique ? Nous avons pu nous rendre compte comment l'imposition de certaines voies de pratiques d'intervention est jumelée à l'évolution d'un discours sur les problèmes actuels de développement régional et local qui se réduit de plus en plus à l'analyse des capacités de production économique des acteurs-entrepreneurs sur un territoire donné.

L'application de la politique de soutien au développement local et régional énoncé en 1997 par le Secrétariat au développement des régions s'inscrit dans cette perspective de support direct aux initiatives entrepreneuriales de nature économique (Québec, Secrétariat au développement des régions, 1997), souvent au détriment des actions d'animation communautaire dans les milieux marginalisés et appauvris. L'implantation des Centres locaux de développement (CLD) a drainé des énergies et des contributions financières de milieux locaux qui se sont vus alors incapables de poursuivre les actions de base déterminées par leurs Corporations locales de développement. Le travail original d'animation de la base, sur le « terrain », a été abandonné à la faveur de nouvelles orientations de développement inscrites dans les programmes gouvernementaux à caractère principalement économique. Par exemple, plusieurs animateurs locaux dont les mandats d'action étaient définis par diverses corporations locales de développement ont vu leur emploi aboli, les maigres ressources financières pour les maintenir en poste étant dorénavant dirigées, à l'échelle des MRC, vers l'appui financier aux CLD.

Le discours sur le développement local s'est rapidement cristallisé au sein des CLD autour des guichets multiservices visant principalement l'entrepreneuriat de divers partenaires locaux de l'emploi et de l'économie. Et c'est ainsi que l'encadrement normatif du développement local se modifie, définissant des territorialités, imposant des manières de faire, regroupant les soutiens financiers autour d'actions à teneur strictement économique et entrepreneuriale. Les nouvelles catégories conceptuelles s'imposent progressivement et déterminent ainsi la légitimité des pratiques d'intervention. Aussi, sommes-nous passés des discours

de développement régional à des énoncés de développement local s'appuyant sur des concepts de développement endogène et ascendant qui faisaient belle figure avec les intentions gouvernementales de décentralisation, de déconcentration, de régionalisation, de concertation et de responsabilisation des populations locales. La territorialité dite locale du développement devient alors celle de la MRC et les voies de développement doivent s'adapter aux cadres normatifs des CLD. Il faut être attentif à tout ce travail symbolique et normatif de l'État qui pourrait ainsi bien mieux imposer sa présence et ses conditions sous les apparences d'un « désengagement »!

3. L'ENGAGEMENT « CACHÉ » DE L'ÉTAT DANS LE DÉVELOPPEMENT

Il nous apparaît important d'approfondir l'examen de ces processus de « conditionnement économique » imposés par l'État à diverses communautés en quête de formes « alternatives » et inédites de développement. Plusieurs intervenantes et intervenants dénoncent les exigences normatives des programmes gouvernementaux, sachant comment les règles de financement imposent des pratiques particulières de « performance » et de « rendement ». Nous avons été à même de constater comment, sur le terrain, plusieurs de ces nouvelles initiatives économiques s'inscrivaient de manière artificielle et sectorielle dans divers milieux locaux, sans prise en considération des défis particuliers de développement, sans réflexion sur les antécédents historiques, les originalités socioculturelles et les conditions d'une approche intégrée. Il importe de nous interroger sur les modèles de développement cachés et induits à partir des cadres normatifs des divers programmes sociaux et économiques de développement. Nous supposons que ces « modèles porteurs » camouflés derrière les règles normatives ne font que renforcer cette dichotomie entre la sphère économique et la sphère sociale et que compromettre le travail de consolidation de socialités plus humaines. Nous pourrions ajouter que les perspectives de développement qui s'imposent alors à travers cette normativité vont à l'encontre du développement humain souhaité.

Encore une fois, notre intention n'est pas ici de nier l'importance du développement économique, mais de rappeler simplement qu'il s'agit toujours d'une certaine forme de développement et de montrer comment ce développement économique suppose et engendre des formes de socialités correspondantes. L'économie camoufle toujours un modèle de société ; elle impose une manière particulière d'être-ensemble,

une façon d'occuper l'espace, de vivre en société. L'examen des divers champs de pratiques considérés, que ce soit les projets d'économie sociale ou les pratiques de résistance rurale, révèle des pressions constantes des programmes gouvernementaux sur les initiatives des acteurs-intervenants à la base. Ceux-ci se disent plus sensibles à des démarches intégrées et globales de développement humain et refusent souvent de se laisser enfermer dans des démarches qui tendent à dissocier les aspects économiques des aspects sociaux d'une situation donnée. On a souvent l'impression qu'ils tentent de sauver la société de base, la communauté, la socialité humaine face à des processus fonctionnels et dépersonnalisants. Nous avons vu la tendance « récupératrice » des pratiques commandées d'économie sociale qui, par leur nature, tendent à renforcer cette dualité entre les sphères économique et sociale. Plusieurs milieux ruraux, sensibles à des économies communautaires et à des solidarités territoriales, se voient imposer des formes de développement basées sur des cultures individualistes et strictement compétitives. Il faut savoir que cette séparation de l'économique et du social qui ronge la socialité des divers milieux n'est pas la résultante d'une différenciation abstraite d'analyse, mais le fruit d'un travail sociétal complexe de différenciation issu des exigences néolibérales d'échanges de biens et de services (Perret et Roustang, 1993).

Dans ce contexte, nous pensons qu'il importe de concevoir le travail de la communauté sur elle-même comme étant au cœur de toute la problématique du développement local. Plusieurs ont déjà fait ce constat d'analyse selon lequel le développement local ne peut s'amorcer et se continuer sans cette puissance « culturelle » des sentiments d'appartenance aux lieux ou à la communauté, sans cette force identitaire qu'il faudra mieux définir, sans mettre de l'avant cet art de vivre, sans faire appel à ce savoir « vivre en société » (Bassand et Centlivres, 1993).

Nous avons appris comment le développement local ne peut avoir lieu sans l'affirmation identitaire de solidarités de base qui s'imposent au nom de **lieux** sociaux et concrets à développer (territoire) et de **liens** sociaux à consolider (communauté). Cette affirmation identitaire ne peut se construire que dans une recherche de globalité, c'est-à-dire en refusant les processus de segmentation des sphères de l'existence humaine (par exemple, l'incompatibilité des sphères économique et sociale). Il faut effectivement admettre du même souffle comment l'expression courante de « milieu de vie » parvient difficilement à cerner cette notion vitale de notre existence. Nous utilisons pour le moment le terme « lieux anthropologiques » comme étant des espaces géométriques simples qui définissent aussi bien l'espace villageois que l'espace

domestique. Il s'agit d'un lieu qui supporte un système localisé de socialité. L'expression de « lieux anthropologiques » est utilisée par Marc Augé comme étant « cette construction concrète et symbolique de l'espace [...] à laquelle se réfèrent tous ceux à qui elle assigne une place, si humble ou modeste soit-elle » (Augé, 1992, p. 68). Nous voulons par là désigner « l'environnement social de base » à tout individu. Mais il ne faut pas réduire toute cette problématique identitaire à l'espace environnant de tout individu. Nous savons que l'espace joue un rôle différencié dans le processus identitaire des individus. Le « réseautage » virtuel ou aterritorial peut aussi être un référent symbolique structurant. En fait, la question identitaire nous conduit plus globalement à réfléchir sur notre place dans la société. Devant les modifications stratégiques de l'État, c'est toute une « nouvelle question sociale » qui s'ouvre à nous pour tenter de comprendre comment est affecté le « lien social » entre les individus « distribués » sur un même territoire.

Nous assistons à une perte de solidarité spatiale ou territoriale et plus particulièrement à un sentiment d'impuissance à l'égard de son « environnement » sociologique. « La production du lien social est de plus en plus déterminée par l'appartenance à une entreprise ou à une institution. Alors que ce lien se fondait sur des appartenances familiales et communautaires territorialisées, il s'étaye maintenant sur une appartenance abstraite et déterritorialisée » (De Gaulejac, 1994, p. 280). Cette perte de maîtrise sur le système engendre des pratiques identitaires d'individualisation (une vie à moi comme sens ultime) et de privatisation du territoire (une maison à moi comme dernier refuge, comme dernier « repère » spatial) [Dionne et Thivierge, 1997]. Les lieux publics sont de plus en plus abstraits et virtuels (par exemple, Internet) et peuvent difficilement engendrer des socialités concrètes de communication, d'échanges, de don. Et pourtant ces socialités de base sont de plus en plus requises lorsqu'on observe les différents champs de pratiques considérés dans nos recherches.

CONCLUSION

Poser la question du développement local et territorial, c'est en dernière instance s'interroger sur la nature du « lien social localisé ». Ce qui nous a incités, en cours de recherche, à nous interroger sur les finalités humaines du développement. Comment vont se constituer les nouvelles socialités au regard de l'érosion des espaces collectifs et publics? Le développement local n'a de sens que s'il peut accroître la capacité des acteurs locaux à maîtriser les facteurs multiples (économiques, symboliques et

relationnels, politiques) qui interviennent dans leur développement. On peut supposer que ce travail d'être-ensemble emprunte de plus en plus deux filières structurantes : une filière **territoire**, où les lieux anthropologiques et les liens communautaires territorialisés jouent un rôle fondateur d'enracinement, et une filière **réseau**, de nature plus virtuelle construite sur des liens professionnels ou d'intérêts communs. C'est toute la structuration du « lien social » qui est ici en jeu. On pourrait distinguer une « socialité récusée » qui se développe dans l'espace concret de l'intersubjectivité, où les personnes entrent en interaction directe et entretiennent des rapports face à face, d'une « socialité légitime » qui « relie des statuts et des rôles, liés aux institutions, dont relèvent en particulier les sphères du marché et de l'État... » (Genestier et Laville, cité par Perret, 1995, p. 244-245). Autant le territoire peut être fondateur de socialités du « face à face », autant le réseau peut être lieu d'expression d'allégeances et de solidarités. Ces socialités se jouent différemment dans les dynamiques « territoire » ou « réseau » et il importe de considérer l'interinfluence des deux sphères chez les acteurs sociaux de plus en plus en situation de mobilité de travail. Pour nous, les diverses formes de socialité, celle issue de l'appartenance à un territoire donné tout comme celle à laquelle donne lieu une appartenance professionnelle ou organisationnelle, deviennent incontournables dans l'analyse des processus de développement.

En abordant la question du développement humain, nous avons voulu réfléchir à la finalité même du développement, amorcer quelques questionnements sur le travail de la communauté sur elle-même, un travail permanent de construction du lien social localisé. L'analyse des processus de développement territorial (développement local ou régional) nous a conduits à certaines réflexions hypothétiques sur le travail de définition des diverses formes de socialité et sur la présence normative de plus en plus forte de l'État. En effet, il tend à monopoliser les énergies de développement à la base en fonction d'un « modèle de productivité » qui induit et impose une manière d'être-ensemble, une socialité humaine qui n'est pas nécessairement partagée par les acteurs sur le « terrain » ou les populations locales. Les directives de développement local s'inscrivent alors dans des perspectives technocratiques de « performance » habituellement incompatibles avec les tendances des communautés de base. Les initiatives de la base sont alors appréciées, sous la pression des cadres normatifs induits dans les programmes, en fonction de ces modèles de développement valorisés et favorisés par la technocratie étatique.

Il nous semble souhaitable d'examiner le renforcement supposé de la « nouvelle gouvernance en milieu rural » sous ces angles. La « nouvelle gouvernance » pourrait bien être l'expression d'un pouvoir technocratique plus facile à décentraliser parce que pris en charge par certains organismes publics ou parapublics régionaux et locaux qui ont les mêmes perspectives de développement. Nous pourrions aussi supposer que les tiraillements qui se manifestent sur le « terrain » (qu'il soit urbain ou rural) entre les sphères économique et sociale révèlent une quête profonde de socialité communautaire et humaine de plus en plus fragilisée. Pour nous, c'est là une réflexion à poursuivre pour approfondir les enjeux contemporains de développement des communautés territorialisées.

BIBLIOGRAPHIE

- AUGÉ, Marc (1992). *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil.
- BASSAND, Michel et Pierre CENTLIVRES (1993). *Vivre en société*, Porrentruy, Société jurassienne d'émulation.
- BEAUDRY, Raymond et Hugues DIONNE (1996). « Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales », *Recherches sociographiques*, vol. XXXVII, n° 3, p. 537-557.
- BEAUDRY, Raymond et Hugues DIONNE (1998). *En quête d'une communauté locale*, Trois-Pistoles, Éditions Trois-Pistoles et Rimouski, GRIDEQ.
- DE GAULEJAC, Vincent (1994). *La lutte des places. Insertion et désinsertion*, Marseille, Hommes et perspectives.
- DIONNE, Hugues et Carol SAUCIER (1995). « Intervention sociale et développement local : la Coalition urgence rurale du Bas-Saint-Laurent », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 8, n° 1, printemps, p. 45-61.
- DIONNE, Hugues et Nicole THIVIERGE (1997). « De la région à la maison : les ambiguïtés du sentiment d'appartenance », dans CÔTÉ, Serge, J.-L. KLEIN et M.-U. PROULX, *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ et Chicoutimi, GRIR, p. 119-139.
- DIONNE, Hugues et Pierre-André TREMBLAY (1999). « Mobilisation, communauté et société civile sur la complexité des rapports sociaux contemporains », dans TREMBLAY, P.-A. (dir.), *Vers un nouveau pacte social? État, entreprises, communautés et territoire régional*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. 89-104.

- DIONNE, Hugues et Lorraine THÉBERGE, et autres (1999). *Pour un développement local enraciné : la formation de comités locaux de développement en milieu rural périphérique* (recherche-action menée avec la Coalition urgence rurale du Bas-Saint-Laurent), Rapport de recherche remis au Fonds des services aux collectivités, Ministère de l'Éducation du Québec, 12 p.
- KLEIN, J.-L. (1992). «Le partenariat : vers une planification flexible du développement local?», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 3, p. 491-505.
- KLEIN, J.-L. et Benoit LÉVESQUE (1995). *Contre l'exclusion. Repenser l'économie*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- PERRET, Bernard (1995). *L'avenir du travail. Les démocraties face au chômage*, Paris, Seuil.
- PERRET, Bernard et Guy ROUSTANG (1993). *L'Économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Paris, Seuil.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT – PNUD (1994). *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Économica.
- QUÉBEC, Conseil des affaires sociales (1989). *Deux Québec dans un, Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur et Québec, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC, Ministère des Régions (1998). *Conjuger l'économie et le social*, Document d'information à l'intention des CLD, 55 p.
- QUÉBEC, Secrétariat au développement des régions (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Gouvernement du Québec.
- RATTI, R. (1988). «Gérer ses relations avec l'extérieur : politique régionales et identité», dans BASSAND, M. et L. BRIDEL (dir.), *Colloque européen sur la dynamique locale et sa gestion*, Lausanne, 10-11 octobre, p. 169-183.
- SAUCIER, Carol et Nicole THIVIERGE (1999). *Un portrait de l'économie sociale du Bas-Saint-Laurent*, CRDC-CRES-UQAR, 152 p.
- TREMBLAY, Pierre-André (1998). *Des communautés... au communautaire*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR.
- UNESCO (1996). *Notre diversité créatrice*, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, Paris.

Aux marges du développement

Marielle Tremblay
Pierre-André Tremblay
Université du Québec à Chicoutimi

La facture de ce texte pourra surprendre. Il ne s'agit pas d'un essai de théorie abstraite, ni d'une pure et simple description de données empiriques ; notre intention est de combiner les deux. Il s'agit d'une entreprise qui nous semble imposée par la situation actuelle tant de la dynamique des rapports sociaux que celle de la recherche sociale au Québec.

Nous désirons présenter quelques réflexions sur les difficultés et les paradoxes rencontrés par les groupes communautaires québécois. Nous signalerons donc des enjeux théoriques et pratiques qui structurent la configuration de la « conjoncture longue » des groupes communautaires au Québec. Nous nous inspirerons surtout de deux recherches réalisées au Saguenay–Lac-Saint-Jean auprès de deux groupes, l'un travaillant en employabilité pour les femmes, Accès-Travail-Femmes, et l'autre étant une corporation de développement communautaire regroupant 40 groupes, la CDC du Roc¹.

Quelques indications méthodologiques s'imposent. La recherche auprès d'Accès-Travail-Femmes s'est déroulée en deux phases. Dans un premier temps, nous avons dépouillé les rapports annuels que l'organisme a généreusement mis à notre disposition. Nous avons complété notre information par des données recueillies auprès de 33 groupes de femmes lors d'une recherche précédente qui traitait des rapports du

1. Ces recherches ont été soutenues par le Fonds de développement académique du Réseau (FODAR) de l'Université du Québec.

mouvement des femmes avec le développement des collectivités locales et régionales (Anadon, Masson, Tremblay et Tremblay, 1990), ce qui donne une certaine profondeur temporelle. Dans un second temps, nous avons effectué des entrevues semi-dirigées consacrées aux représentations qu'ont les membres du groupe des sujets qui nous intéressaient. Celles-ci ont été réalisées au printemps 1996 auprès des six intervenantes travaillant au sein de l'organisme à ce moment-là (Tremblay, Tremblay, Courtois et Marchiori, 1997).

La recherche auprès de la Corporation de développement communautaire du ROC visait à décrire et à mieux comprendre les impacts socio-économiques des 40 organismes membres de la Corporation. Il nous a semblé important de dresser un portrait des 40 groupes membres de la CDC, de répertorier leurs champs d'intervention et de voir les retombées économiques qu'ils engendrent. Les interactions avec le milieu local et institutionnel ainsi que le réseautage entre les groupes communautaires sont aussi examinés. La démarche méthodologique retenue privilégie l'approche qualitative. La collecte des données s'est échelonnée sur une période de trois mois, de décembre 1996 à février 1997 (Tremblay et Tremblay, 1998).

Notre intention est de nous démarquer des analyses les plus connues du monde communautaire qui reposent généralement ou bien sur les transformations des pratiques étatiques, ou bien sur la situation de dénuement des populations marginalisées (les « besoins »). Sans nier l'intérêt de ces analyses, notre apport au débat sera de mettre en relief d'autres dimensions qui nous semblent tout aussi essentielles à la compréhension de notre objet. Le passage au postfordisme et la réarticulation des rapports entre État et société qui l'accompagne seront au cœur de la première section. Dans un deuxième temps, nous verrons comment l'approche néolibérale reproduit et renforce des rapports sociaux de sexe inégalitaires. Dans la dernière section, nous aborderons la construction d'une société civile au moyen de l'expression d'une communauté, ainsi que l'épineuse question de la démocratie.

1. LE NÉOLIBÉRALISME, LA DÉCONSTRUCTION DE L'ÉTAT SOCIAL ET LA CRISE DANS LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES

Depuis 40 ans, les mobilisations collectives connaissent de nombreux avatars. Leurs axes de structuration, leurs adversaires, leurs idéologies explicites, leurs modes d'alliance ont changé ; mais une trame commune

laisse voir un engendrement d'une étape à l'autre. La deuxième moitié des années 1970 et surtout les années 1980 ont été des années de crise (crise fiscale de l'État, crise de rentabilité des investissements privés). L'État postfordiste devient néolibéral : il se « désengage », distend les mailles du filet de sécurité sociale, coupe dans les services (hôpitaux, écoles, transport, etc.), tente de privatiser des sociétés d'État. Dans ce rétablissement des mécanismes marchands, l'État ne disparaît pas, mais s'adapte à des contraintes nouvelles et cherche à discipliner les travailleurs.

Dans une phrase historique, M^{me} Thatcher avait dit que « la société n'existe pas » et que seuls existent les individus et les familles. On peut difficilement poser plus clairement le fait que chaque famille doit se prendre en charge elle-même et qu'en d'autres termes, la société civile ne peut plus et ne doit plus compter sur l'État pour remplir les fonctions d'assistance et de support direct comme cela se passait pendant la période de l'État-providence (White, 1995). Mais la société actuelle diffère profondément de celle du XIX^e siècle qui avait présidé à la formulation des préceptes libéraux. Elle est de plus forte taille, plus internationalisée, plus urbaine, plus anonyme, plus mobile ; les familles sont plus petites, la division sexuelle des tâches n'est plus la même, les ménages sont plus fragiles, les périodes d'inactivité (enfance, jeunesse, vieillesse) sont plus longues. Tout cela fait que le seul recours à la famille et aux proches est impossible. De plus, un tel recours impliquerait une marge importante d'autonomie des familles, qui décideraient alors elles-mêmes du type et du niveau de ressources qu'elles investissent, des normes les réglementant, etc., toutes choses qui imposeraient des limites considérables à l'action surveillante de l'État. Celui-ci perdrait alors une bonne partie de sa capacité de contrôle, ce qu'il ne peut tolérer.

Pour l'État, l'enjeu est donc de laisser aux personnes la responsabilité (et les coûts) de la prise en charge tout en s'assurant qu'elle soit coordonnée et planifiée de façon à être fonctionnelle pour l'ensemble de la société. Il s'agit là d'exigences contradictoires. La régionalisation, qui rapproche la gestion des individus tout en la laissant fondamentalement entre les mains de l'État central, semble être conçue partout en Occident comme la meilleure façon de les réconcilier. L'exigence d'évaluation des groupes qui reçoivent des subsides constitue une technique efficace de contrôle et participe de la même volonté. Elle permet à la fois de tenir les groupes sous surveillance et d'établir une concurrence entre eux, les forçant ainsi à intérioriser les règles qui les contraignent (Foucault, 1994).

Tout cela survient dans un contexte de crise économique qui semble interminable et s'apparente fort à un cercle vicieux. La réalité de ces changements structurels est encore en voie d'émergence et les

conséquences sur les enjeux des groupes communautaires deviennent de plus en plus visibles. Depuis 1985², ils se tournent de plus en plus vers les activités économiques : démarrage de (micro)entreprises, fondation de coopératives, participation à des programmes de qualification de la main-d'œuvre (employabilité). On voit alors apparaître de nombreux groupes se donnant comme but explicite la formation de personnes difficilement employables (groupes d'employabilité participant à l'économie sociale).

2. À PROPOS DES RAPPORTS DE GENRE

Le mode de gestion étatique reproduit et renforce des rapports sociaux de sexe inégalitaires. Les femmes, collectivement, souffrent plus que les hommes des mesures s'attaquant à l'État-providence parce que les responsabilités qu'elles assument traditionnellement à l'égard de leurs proches et leur position plus fragile dans un marché du travail segmenté les rendent plus vulnérables économiquement. Nous assistons à des processus de précarité, d'exclusion et de pauvreté touchant particulièrement les femmes.

Le phénomène de féminisation de la pauvreté est très éloquent à ce sujet. Les données de Statistique Canada nous révèlent qu'au Québec, en 1990, 20,6 % des femmes de 15 ans et plus vivaient sous le seuil de faible revenu, comparativement à 15,1 % des hommes. Si la proportion de femmes vivant sous ce seuil est plus élevée que celle des hommes dans tous les groupes d'âge, on note que deux catégories sont particulièrement touchées : 35,6 % des femmes âgées de 65 ans ou plus sont pauvres, comparativement à 19,1 % des hommes, et 46,6 % des familles monoparentales dirigées par une femme vivent sous le seuil de faible revenu, comparativement à 11,9 % pour les familles biparentales.

Dans la mesure où les inégalités reposent sur l'accès à l'emploi et au revenu qu'il procure (Klein et Lévesque, 1995 ; Eme et Laville, 1994), la lutte contre la reproduction et l'aggravation de ces inégalités dépendra beaucoup, bien que pas uniquement, de la capacité à disposer d'un emploi stable, rémunérateur, permettant la réalisation de la personne, toutes choses difficiles en région et particulièrement pour les femmes. Les femmes en région sont donc doublement désavantagées. Par exemple, dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, les disparités sont particulièrement significatives en ce qui a trait au revenu moyen des

2. La date symbole est sans doute le tenue du colloque «Fais-moi signe... de changement!» organisé par la Corporation de développement communautaire des Bois-Francs (1984).

femmes qui ne correspond qu'à 51,5 % de celui des hommes et à 87,5 % de celui des Québécoises. On enregistre aussi le plus faible taux au Québec de participation des femmes au marché du travail (48,4 % contre 73,4 % pour les hommes et 56 % pour l'ensemble des Québécoises) et une plus forte proportion de main-d'œuvre féminine à temps partiel (33,7 % contre 11,6 % pour les hommes et 27 % pour les Québécoises). De plus, les femmes de la région sont plus exposées au chômage (15,8 %) que l'ensemble des femmes du Québec (12,1 %).

Les besoins des femmes se heurtent aux objectifs néolibéraux de réduire le rôle de l'État à sa plus simple expression, de laisser le champ libre aux forces du marché et de limiter les dépenses sociales. Ce retrait progressif de l'État pour s'en tenir aux services de première nécessité est légitimé par la recherche de services de meilleurs coûts et amène un recul des droits sociaux fondamentaux. Le transfert à la société civile de la dispensation des services collectifs renforce la ségrégation des emplois selon le sexe et renforce l'affectation prioritaire des femmes aux tâches de service aux personnes et à la famille.

Devant la crise fiscale et la critique de sa gestion du social, l'État veut se désengager de son rôle de seul responsable du soutien collectif. Dans ses politiques, il préconise donc de transférer des responsabilités vers les « milieux naturels d'aide ». On parle, ici, de groupes communautaires et de familles, qui sont un euphémisme pour désigner les femmes qui forment 80 % du personnel des groupes communautaires et qui fournissent 85 % de l'aide apportée dans les familles.

Ce n'est certes pas une coïncidence si ce discours familialiste apparaît dans un contexte de questionnement de la légitimité du rôle de l'État dans le social autant que du questionnement des priorités d'utilisation des fonds publics. Le transfert de responsabilités autrefois assumées par l'État vers les familles est vu comme une solution non seulement aux problèmes fiscaux de l'État, mais aussi aux problèmes sociaux. Lorsqu'on parle de valoriser les solidarités familiales aux dépens de la solidarité sociale, on parle d'un transfert de responsabilités assumées par le secteur public, et donc des femmes salariées, vers des femmes mal ou non salariées. Les récents bouleversements dans le secteur de la santé et des services sociaux en constituent une excellente manifestation³. Par exemple, les pertes d'emplois et les déplacements de personnel occasionnés par les fusions d'établissements ainsi que par le virage ambulatoire ont touché les femmes au premier chef.

3. Cette section s'inspire d'une recherche réalisée en collaboration avec l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), Denyse Côté, Éric Gagnon, Claude Gilbert, Nancy Guberman, Francine Saillant, Nicole Thivierge, Marielle Tremblay (1998).

Mais les conséquences des changements de politiques sociales dans le secteur de la santé et du bien-être ne concernent pas que les travailleuses, pour importantes qu'elles soient. Tout aussi neutre dans son énonciation, la stratégie de la priorisation du milieu naturel comme premier lieu de réponse à différents besoins en matière de santé et de bien-être a pourtant bien le caractère d'une politique sexuée, car elle touche d'abord les femmes et a des conséquences importantes sur le rôle qu'elles jouent autant dans la sphère privée que dans la sphère publique. Sous le couvert d'une meilleure gestion, voire d'une approche plus humaine de la santé, on retrouve une situation où le fardeau des femmes en contexte domestique s'accroît sensiblement, sans parler de l'appauvrissement de celles qui réduisent leur implication dans un travail salarié. Grâce à un travail invisible et gratuit, l'État enregistre des économies.

Ces transferts de responsabilités et de compétences des institutions vers les milieux naturels doivent être analysés en fonction des conditions de vie particulières des femmes, car les pratiques de prise en charge sont influencées par les rapports sociaux de sexe. Au Québec, la Commission Rochon a dévoilé que non seulement les femmes forment près des trois quarts de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des services sociaux mais qu'en plus ce sont elles qui, au sein des familles, assument encore la part la plus lourde de la relation d'aide et fournissent le plus d'appui aux personnes qui en ont besoin. Ce constat met en relief la place dominante des femmes dans la sphère du soutien familial. Le rôle de maternage des femmes est ainsi consolidé et renforcé.

Les réformes amenées dans le domaine de la santé, la mise en place du virage ambulatoire, les compressions budgétaires et le retrait de l'État ont des conséquences importantes sur les conditions de travail et de vie des femmes en général. Comme travailleuses salariées dans le secteur public, leur productivité doit s'accroître. Comme travailleuses du secteur privé, leurs conditions de travail ne peuvent se comparer avec leurs consœurs du public. Comme travailleuses d'entreprises d'économie sociale, elles vivent avec les conséquences d'emplois non qualifiés ou déqualifiés. Comme bénévoles, leur action bienfaitrice pour les gens dans le besoin se fait à l'aune de la pauvreté des moyens. Comme femmes dans la sphère privée qui prennent soin d'un proche (travail gratuit et souvent non reconnu), la gratification masque le retrait de la vie publique. Ceci amène souvent une dégradation de la santé des femmes et les inscrit dans un processus d'appauvrissement.

La restructuration des services a en effet bouleversé les milieux de travail liés au réseau de la santé et des services sociaux et a provoqué la détérioration des conditions de travail. De plus, le transfert d'une partie des soins des établissements de santé vers le domicile des malades a entraîné une prise en charge accrue par les proches, dont on sait que la très grande majorité sont des femmes. Celles-ci assument de nouveaux coûts tant financiers que liés à leur santé et à leur bien-être (stress, anxiété, insécurité, épuisement), à leur vie personnelle, familiale et professionnelle. Les conséquences négatives sur la trajectoire professionnelle des femmes sont nombreuses et importantes. Elles vont de l'absentéisme au retrait partiel ou total du marché du travail, en passant par la modification de l'horaire de travail ou le refus de promotion.

3. SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE, LE LIEN SOCIAL ET LA DÉMOCRATIE

S'il est clair que la vie des collectivités ne se résume pas à la vente et à l'achat de biens et services, comment se structure la vie quotidienne qui entoure et englobe les activités économiques? Cette question étant vaste, nous nous limiterons à aborder ce qu'on peut appeler la société civile qui est le domaine privilégié de l'action des groupes communautaires. Nous verrons d'abord que les activités des groupes communautaires sont aussi un travail, ce qui en modifie profondément le sens. Nous verrons ensuite que ce travail, même en ce qu'il comporte de militantisme, est dans le collimateur de l'État. Nous verrons aussi que son sens ne se limite pas à cette récupération : les groupes ont des effets directs et indirects sur les communautés concrètes dans lesquelles ils s'insèrent ; enfin, nous aborderons l'épineuse question de la démocratie.

3.1. Sur l'usage de la militance et du volontariat par l'État⁴

Les volontaires participant aux groupes communautaires sont d'abord motivés par le souci d'aider les personnes en difficulté et de « faire le bien ». Le retrait actuel de l'État augmente les responsabilités ressenties et cela est souvent vécu comme une alternative entre agir bénévolement ou laisser les gens dans la difficulté. Les bénévoles ne comptent donc guère leurs heures, pas plus que les professionnelles œuvrant dans

4. Ce passage s'inspire des données présentées de façon plus détaillée dans Tremblay et Tremblay (1998).

les groupes où la question du bénévolat, c'est-à-dire du travail non payé, suscite cependant de nombreuses réflexions : ne risque-t-il pas de mener les professionnelles à s'auto-exploiter et à réaliser gratuitement des activités pour lesquelles elles devraient, au contraire, recevoir une rémunération ? Ce travail n'encourage-t-il pas l'État à les sous-payer ? La question est suffisamment importante pour que certains groupes aient pris la décision formelle d'interdire à leur personnel de faire du bénévolat. Cette volonté indique bien la position difficile dans laquelle se trouvent les groupes : agissant d'abord de façon volontaire et libre, ils sont graduellement devenus de plus en plus centraux dans la prestation des services sociaux.

On assiste donc au paradoxe de la planification d'une activité spontanée, ce qui ressemble fort à une contradiction dans les termes, mais, cela n'en est pas moins efficace. Lorsqu'on totalise les heures de travail effectuées par les bénévoles œuvrant dans les 36 groupes ayant répondu à cette question, on arrive, pour 1996, au chiffre surprenant de plus de 140 000 heures, soit l'équivalent de 78 personnes travaillant 35 heures par semaines, 52 semaines par an. Tous les groupes ont des bénévoles, pour un total de 1 361 personnes. Le nombre de femmes bénévoles est le double de celui des hommes ; on les retrouve surtout dans les groupes œuvrant sur des problématiques touchant la famille, la jeunesse, la santé physique et les personnes âgées. De plus, dans la plupart des groupes, les employés et employées ajoutent du bénévolat à leur travail rémunéré. Il est fort possible que tout cela influe (à la baisse) sur les salaires qui leur seront versés et explique une partie de la précarité de l'emploi et du fort taux de roulement des personnes (au moment de notre enquête, 40 % d'entre elles y travaillaient depuis moins de deux ans).

3.2. Le volontariat et l'aide en tant que travail

La large part accordée au volontariat fait des groupes les héritiers des organisations caritatives typiques du libéralisme ancien, celui d'avant les années 1950. Mais leur professionnalisation est beaucoup plus développée. Pour les bénévoles, l'activité dans un groupe communautaire est fréquemment vue comme un pas vers un emploi dans le réseau public et une occasion d'acquérir de l'expérience. De plus, les groupes ont à gérer des budgets souvent considérables et embauchent beaucoup de gens. Cela soulève des questions imprévues à l'origine. Si les qualités et l'activité des personnes volontaires ressemblent de plus en plus à celles de professionnels, seront-elles soumises aux mêmes exigences ? Quels seront les rapports entre les bénévoles et le personnel de l'organisme ? Quelle seront les marges d'autonomie des deux catégories ?

Toutes ces questions émergent dans n'importe quelle organisation. Elles sont rien moins que surprenantes dans le contexte d'organisations dont la fonction n'est pas de vendre un produit, mais de créer des contacts entre personnes, de nouer des liens, d'établir une communication. En d'autres mots, les liens sociaux sont à la fois l'objet et le moyen d'action des intervenantes et intervenants, la matière première de l'action et son résultat. Cela devient clair lorsqu'on considère les modes d'intervention les plus utilisés par les groupes. L'information et la référence, l'écoute et le soutien, l'accompagnement et le suivi et les activités de sensibilisation sont utilisés par plus de 90 % des groupes qui ont participé à notre enquête. Ces services sont aussi les plus utilisés par les usagers et usagères. On ne sera pas surpris de constater que ces mêmes modes d'action sont aussi les plus importants, c'est-à-dire les plus significatifs, pour les groupes. Lorsqu'on apprend que 94 % des groupes utilisent le bouche à oreille pour rejoindre leur clientèle, on est forcé de conclure que les groupes œuvrent sur une base d'interindividualité qui privilégie le contact direct.

Mais il y a quelque chose de paradoxal à concevoir la production de liens sociaux comme l'effet d'une pratique professionnelle. La vie sociale « primaire » a toujours été vue comme spontanée, naturelle aux êtres humains ; elle a toujours été conçue comme préalable (logiquement, mais sans doute aussi temporellement) aux autres types d'activité, de même que la société civile était un préalable à la vie politique. La professionnalisation, lente mais continue, de l'activité volontaire en fait quelque chose de second, fruit d'« ingénieurs sociaux » (de Gaulejac, Bonetti, Fraisse, 1989). Cette inclusion amène des effets pervers. Les organismes subventionnaires demandant une gestion responsable de fonds toujours plus rares, ce qui est bien naturel, et allant jusqu'à en faire un critère de reconduction des subventions, ce qui est déjà plus délicat, les groupes doivent passer de nombreuses heures à rendre compte des sommes reçues. Il est clair que la « gouvernementalité » des appareils d'État, exigeant la transparence du social, a des effets qui contredisent l'existence même de ce qu'elle cherche à organiser.

Une autre conséquence, et non des moindres, est que les personnes œuvrant dans ou avec les groupes communautaires tendront à se comparer aux professionnelles de l'action sociale et, en particulier, aux employées de l'État. Leurs caractéristiques personnelles, leur formation⁵, leurs approches théoriques et techniques sont en effet de plus en plus similaires, de même que de grands pans de la réalité quotidienne et du concret de l'intervention. Il n'y a rien de surprenant, dans ce

5. Parmi les personnes employées par les organismes, 46 % ont fait des études supérieures.

contexte, à ce que l'exigence de reconnaissance revienne aussi souvent dans le discours des groupes : reconnaissance de l'utilité de leurs actions et de la compétence des intervenants, mais aussi de la particularité du mode d'action des groupes, ce qu'il est convenu d'appeler « l'esprit du communautaire », dont dépend évidemment l'autonomie des groupes. On ne peut cependant manquer de voir que ces exigences se situent tout naturellement dans l'orbite des appareils d'État, dont elles reconnaissent implicitement la dominance.

3.3. Les effets des groupes communautaires sur les communautés locales

Mais on aurait tort de n'envisager les groupes communautaires que sous l'angle de leur rapport à l'État. Chacun d'eux est enraciné dans un milieu local qui lui donne son objet d'intervention et sa justification. Cet enracinement se manifeste de plusieurs façons. Les groupes contribuent à l'activité économique locale par leurs achats, les loyers qu'ils paient, le montant des salaires, etc. Le tableau suivant montre la provenance des revenus des groupes. On remarquera la part importante provenant des activités d'autofinancement et elle serait encore plus grande si nous y avions inclus le bénévolat. Il ressort clairement de ce tableau que les groupes communautaires de la CDC du Roc sont l'équivalent d'une PME de bonne taille. Les salaires comptent pour 65 % de ces sommes, le reste étant dépensé dans des postes comme les loyers et les frais afférents aux activités. C'est dire que les retombées des activités sont essentiellement locales ; une bonne part des groupes étant situés au centre de Chicoutimi, on peut même dire qu'ils contribuent à lutter contre la dévitalisation du centre-ville.

Tableau 13.1
Provenance des revenus des groupes communautaires de la CDC du Roc

Provenance	Total
Gouvernement du Québec	2 116 544
Gouvernement fédéral	302 668
Communautés locales	88 008
Organismes d'entraide et de charité	450 109
Autofinancement	1 400 571
Autres	90 894
Total	4 448 795

Les autres types de contribution, pour être moins facilement chiffrables, n'en sont pas moins importants. Quoique très intégrés aux politiques sociales nouveau genre mises en place par le gouvernement du Québec depuis une quinzaine d'années, les groupes communautaires ne sauraient s'y réduire. C'est que leur action, se basant sur les rapports directs, personnels et immédiats, va à l'encontre d'une société où domine la « pensée unique », où les rapports sont évalués à l'aune de la rentabilité financière, où s'étendent la « déliance⁶ » et la désresponsabilisation. C'est sans doute à ce diagnostic que renvoient les fréquentes remarques des membres des groupes sur leur opposition à l'individualisme et l'égoïsme ambiants. Mais ces personnes sont aussi les héritières de l'État-providence, avec l'ambivalence que cela amène : d'une part, les groupes revendiquent l'intervention de l'État, seul garant d'une équité durement éprouvée par la domination marchande, d'autre part, ils lui résistent, car elle implique généralement un bureaucratisme contraire à l'« esprit du communautaire ». Les groupes offrent ainsi l'étrange spectacle d'être dominés et, somme toute, relativement intégrés à l'État et au marché, mais de toujours chercher à s'en distinguer. Ils sont en quelque sorte situés **entre** le marché et l'État – plus qu'ils ne sont **au-delà** d'eux –, ce qui correspond assez bien à la définition de cette chose vague et complexe qu'on appelle la société civile.

On peut sans doute résumer leur apport principal en disant qu'ils contribuent à maintenir le tissu social local, en particulier celui du centre-ville. Cela prend plusieurs formes. En offrant des services utiles pour la vie quotidienne, ils contribuent à maintenir une population sur place et à éviter que cette zone ne se transforme en simple aire commerciale. Un centre-ville dépouillé de sa population ressemble à une zone sinistrée qui se vide de toute activité le soir venu, ce qui risque d'encourager les comportements illicites. Il est évident que cela est nuisible à tous points de vue, car le sentiment de danger fait fuir les clients et oblige à engager des dépenses de sécurité. L'action des groupes contribue donc à maintenir l'image du centre-ville de Chicoutimi, tant auprès des utilisateurs externes que de la population résidante. L'action des groupes favorise aussi la circulation de l'information, car elle développe le maillage entre institutions, organisations et personnes ; cela semble une condition essentielle à toute entreprise de revitalisation. De plus, l'activité des groupes permet de lutter contre la solitude des personnes et de contrer ainsi les impacts de l'exclusion croissante dont sont victimes plusieurs parmi ceux qui ont recours à eux. On peut penser, bien que cela soit difficile à chiffrer, que cette

6. Le terme est celui de M. Bolle de Bal (1985).

capacité à intégrer les individus permet des économies en soins de santé, services sociaux et services de sécurité. Enfin, il est clair que les groupes communautaires fournissent des services de proximité qui coûteraient bien plus cher s'ils étaient offerts par les appareils d'État.

3.4. La démocratie dans les organisations communautaires

La démocratie est un concept qui a trait à la répartition du pouvoir et aux modalités de prise de décision. Il est intensément réflexif : il signifie que ceux qui subiront les décisions sont aussi ceux qui les formulent. Il sous-entend donc une délibération, une discussion entre les gens, qui sont alors des citoyens et des citoyennes. C'est dire que la démocratie a été pensée essentiellement comme un trait de l'État-nation (ou des institutions qui en découlent, comme les municipalités) et que son usage dans un autre contexte est impossible sans certains ajustements. Nous verrons quelques indications empiriques de l'utilité de la notion de démocratie comme instrument d'analyse.

Parmi les 181 personnes employées par les groupes, 132 sont des femmes et 39 des hommes (le genre n'est pas précisé pour 10 personnes). Cette situation n'est pas particulière à la région et confirme ce que d'autres études ont relevé : le personnel du communautaire est fortement féminisé. Leurs salaires sont peu élevés : le milieu communautaire est un secteur défavorisé sur le plan du financement, car moins de 1 % du budget de l'État lui est consacré, et cela se reflète nécessairement dans les salaires du personnel. De plus, les conditions de travail diffèrent entre hommes et femmes et reproduisent la discrimination que l'on retrouve sur le marché du travail en général : les femmes sont plus souvent à temps partiel et peu rémunérées, les hommes ont plus tendance à exercer un emploi à temps plein plus stables, sur base annuelle et reçoivent une rémunération plus élevée que les femmes. Ces écarts ne peuvent s'expliquer par la scolarité, qui est sensiblement la même pour les deux sexes.

Les groupes communautaires ont une clientèle diversifiée, mais les femmes y représentent une forte proportion des usagers et usagères : féminisation de la pauvreté, femmes cheffes de familles et monoparentes, problèmes de santé physique et mentale reliés aux conditions économiques, etc. Les groupes communautaires ont la certitude qu'en améliorant les conditions de vie des personnes qui s'adressent à eux, ce sont les conditions de vie de l'ensemble de la population qu'ils amélioreront. Ils atteignent leurs objectifs en offrant à la population des services auxquels elle ne pourrait avoir accès sans eux. Si ces organismes

communautaires ne remplissaient pas ce rôle, il est à se demander ce qu'il adviendrait de cette partie de la population dans le besoin. Les organismes communautaires que nous avons rencontrés fournissent une aide qui existe de moins en moins dans le réseau public et dont les prix dans le secteur privé empêchent une partie de la population d'en profiter. Cependant, ce sont les travailleuses du milieu communautaire qui font les frais de cette situation en œuvrant dans des conditions précaires et souvent difficiles. Pour plusieurs, le fait de remplir l'ancien rôle de l'État sans bénéficier des conditions de travail qu'on trouvait dans les institutions étatiques devient frustrant. La compétence et l'expertise sont bien présentes, mais ne semblent pas reconnues à leur juste valeur. Comme nous disait l'une de nos informatrices : « Le communautaire, ça fait moins professionnel. »

Sur le plan interne, la place des membres est fort variable. Certains groupes ont des membres dits « corporatifs » : ils rassemblent des groupes, et non seulement des personnes. Par ailleurs, plusieurs n'ont pas d'assemblée générale (le conseil d'administration faisant office d'assemblée générale, ce qui est indicatif de la taille du membership), certains fonctionnent avec des comités au sein desquels œuvrent des bénévoles, d'autres tentent d'inventer des formes non hiérarchiques et coopératives de gestion (Anadon, Masson, Tremblay et Tremblay, 1990). La diversité est donc très grande, mais le modèle fondé sur une assemblée générale et un conseil d'administration domine nettement. Il faut noter que les privilèges associés au fait d'être membre varient grandement. Il arrive que les membres n'aient que la possibilité d'approuver les décisions prises par le conseil d'administration et même, dans un cas, ce statut ne donne pas le droit de voter lors de l'assemblée générale.

CONCLUSION : LA SOCIÉTÉ ÉCONOMIQUE, L'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

La fracture fondamentale qui traverse nos sociétés peut s'énoncer de façon rapide : comment relier l'économie et le social ? Cette question vise des problèmes qui dépassent les particularités locales. Il est plus difficile qu'on ne le croit généralement de savoir quels sont ces problèmes.

Le déterminant fondamental de la situation actuelle se trouve dans les transformations de la **Grosse Économie**, dont la mondialisation est l'aspect le plus apparent. Cette dynamique de mondialisation n'a d'autre rationalité qu'elle-même et ne se préoccupe guère des questions sociales,

car la fonction d'une entreprise n'est pas de développer une région, pas plus qu'elle n'est d'offrir de l'emploi. Elle est de réaliser des profits et, pour y parvenir, l'entreprise devra se déplacer (et se déplacera) là où il le faudra. Cette mobilité, qui est ancienne, mais qui a pris des proportions nouvelles depuis quelques années, modifie profondément le rapport des acteurs au territoire. Classiquement, les sociétés développées cherchaient à conserver un contrôle sur ce qui se passait à l'intérieur de leurs frontières; ce contrôle est en train de s'effriter.

Outils privilégiés de l'action des sociétés sur elles-mêmes, les États se retrouvent donc déphasés et n'arrivent qu'avec peine à tenir en main les problèmes sociaux. Car si les capitaux sont fluides, les gens le sont moins et il faut bien faire quelque chose avec eux. Entrée de la **Petite Économie** : on l'appelle aussi économie locale, économie sociale, économie communautaire. Ces mots différents connotent un ancrage social (pas simplement celui de l'entreprise) dans un territoire (et pas simplement dans les circuits financiers mondiaux).

Si le portrait de la vie économique est dual, cela ne signifie pas que les deux facettes sont équivalentes et équipotentes. En fait, la Grosse Économie a un très net avantage : l'autre économie sera toujours en réaction, en retrait, sur la face perdante de cette dualisation qui semble s'inscrire comme une donnée structurelle de notre société. Mettre en rapport les acteurs de ces deux économies est donc très difficile; c'est le principal problème auquel se butent les efforts de partenariat. Ces acteurs ne répondent pas aux mêmes rationalités, ne voyagent pas le long des mêmes circuits, n'ont ni la même « taille », ni les mêmes contraintes. Pas surprenant que les questions de développement-au-delà-de-l'économie arrivent certes à rassembler les gens du milieu et les groupes communautaires, voire les administrations publiques, mais presque jamais les entreprises. Et lorsqu'on y arrive, il n'est jamais possible de les dégager de leurs critères de rationalité : essayez d'expliquer à un manager qu'il doit accepter une baisse de profitabilité afin que son entreprise soit vraiment une « entreprise citoyenne », vous verrez ce qu'il vous répondra ! Et il n'aura pas tort : l'économie marchande garde toujours un œil sur la faillite.

La solution généralement envisagée pour sortir de cette impasse est de tenter d'élargir à la société les critères d'action et d'évaluation des entreprises. C'est ainsi qu'on présente souvent l'articulation de l'économie et du social comme équivalente à l'introduction de l'économie dans le social, mais jamais l'inverse, le résultat étant d'asservir la société aux besoins des entreprises. Mais ce qui vaut pour les entreprises ne vaut pas pour l'ensemble de la société. **Il y a donc un problème dans la notion même de développement**, qui n'est généralement que

l'extension à l'ensemble de la société des préoccupations d'une partie de la vie sociale, l'économie. C'est pourquoi les critères d'évaluation des projets de développement local sont toujours les mêmes : investissements et création d'emploi. C'est pourquoi on se fait toujours rappeler que c'est l'économie qui est le plus important. Plus encore : quiconque tente de dire qu'il n'y a pas que cela dans la vie se fait accuser de ne pas reconnaître la centralité de la production de la richesse. Autrement dit, dès qu'on ne donne pas toute la place aux préoccupations économiques, c'est comme si on ne leur en donnait aucune. S'il y a une « pensée unique », c'est bien celle-là !

Ce problème en explique un autre, plus large : il est difficile de **penser clairement le social**. On arrive à penser l'économie : elle a trait à la production et à la circulation des biens et des services. On arrive aussi à penser le politique qui, dans notre société, a trait à l'État. Le social, c'est « tout le reste » : nous n'arrivons généralement à le concevoir que négativement. L'enjeu qui nous est présenté, ce n'est pas promouvoir plus de croissance, c'est-à-dire une augmentation des indices agrégés de production et de consommation, mais l'équité (redistribution-partage) des biens, du travail, de la culture, c'est-à-dire réarticuler, réorganiser, repenser les rapports entre l'économie, le politique et le social.

C'est cette articulation qui est l'enjeu premier des mouvements sociaux et l'espace dans lequel ils circulent actuellement. Que cela apparaisse comme un discours et des pratiques de résistance montre assez dans quelle direction évoluent nos sociétés. En soulevant, parfois malgré eux, la nécessité de réintégrer ce que le néolibéralisme a disjoint, les mouvements sociaux participent donc de la réflexivité, qui est certainement une tendance de fond de nos sociétés. Il faut donc mettre l'accent sur un retour constant entre analyse et action, faire un monitoring, un suivi permanent. Il y a des institutions à mettre en place, dont il faut s'assurer de la transparence. Il y a la question des indicateurs. Il y a la question de l'expertise intellectuelle. Et il y a la difficulté d'oser remettre en question les points de vue dominants.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION FÉMININE D'ÉDUCATION ET D'ACTION SOCIALE (AFÉAS), Denyse CÔTÉ, Éric GAGNON, Claude GILBERT, Nancy GUBERMAN, Francine SAILLANT, Nicole THIVIERGE et Marielle TREMBLAY (1998). *Qui donnera les soins ? Les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociale sur les femmes du Québec*, Ottawa, Condition féminine Canada.

- ANADON, M., D. MASSON, M. TREMBLAY et P.-A. TREMBLAY (1990). « Les collectives de femmes : une démocratie sororale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 3, n° 2, p. 57-70.
- BOLLE DE BAL, M. (1985). *La tentation communautaire : les paradoxes de la reliance et de la contre-culture*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES BOIS-FRANCS, dir. (1984). *Fais-moi signe...de changement*, Victoriaville.
- DE GAULEJAC, V., M. BONETTI et J. FRAISSE (1989). *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros.
- EME, B. et J.-L. LAVILLE (dir.) (1994). *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.
- FOUCAULT, M. (1994). « La gouvernementalité », dans *Dits et écrits, v. 3 : 1976-1979*, Paris, Gallimard, p. 635-656. Le texte a d'abord été écrit en 1978.
- KLEIN, J.-L. et B. LÉVESQUE, dir. (1995). *Contre l'exclusion : repenser l'économie*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- TREMBLAY, M. et P.-A. TREMBLAY (1998). *Les contributions sociales et économiques des organismes communautaires de la Corporation de développement communautaire du Roc*, Chicoutimi, GRIR Éditeur/CDC du Roc.
- TREMBLAY, M., P.-A. TREMBLAY, N. COURTOIS et N. MARCHIORI (1997). « Femmes, travail, région : la construction d'une solidarité féministe », dans CÔTÉ, S., J.-L. KLEIN et M.-U. PROULX, *Action collective et décentralisation*, Rimouski, UQAR-GRIDEQ et Chicoutimi, UQAC-GRIR, p. 99-119.
- WHITE, D. (1995). « La gestion communautaire de l'exclusion », *Revue internationale d'action communautaire*, n° 32/72, p. 37-51.

Postface

Réflexions sur la gouvernance

Vincent Lemieux
Université Laval

Au terme de cet ouvrage que peut-on conclure sur la gouvernance et sur ses modalités d'application dans les territoires ruraux ?

Dans le chapitre 2, Mario Carrier et Bruno Jean opposent gouvernement et gouvernance, en notant que celle-ci renvoie à une approche moins institutionnelle et plus collective que le gouvernement, et qu'elle postule aussi une diminution de la centralité de l'État.

C'est là une façon assez répandue de considérer la gouvernance, encore qu'il n'est pas toujours facile de montrer empiriquement que des processus politiques ont les caractéristiques de la gouvernance plutôt que celles du gouvernement.

Ajoutons que le terme de gouvernement est ambigu, puisqu'il désigne à la fois une organisation et un processus. Ainsi, on oppose le gouvernement au parlement, mais on parle aussi du gouvernement d'une collectivité pour désigner les processus de régulation des situations qui font problème dans cette collectivité.

Face à cette ambiguïté, il y a avantage à utiliser deux termes, celui de gouvernement et celui de gouverne, pour désigner respectivement l'organisation et le processus. C'est ce qu'a fait Gérard Bergeron (1977, 1993) dans ses travaux théoriques. Dans la présentation de cet ouvrage, Mario Carrier et Serge Côté ont d'ailleurs utilisé le terme de gouverne, dans un sens proche de celui de Bergeron.

GOVERNEMENT, GOUVERNE ET GOUVERNANCE

Le gouvernement d'une collectivité est fait, sauf exception, des élus ainsi que de leur entourage politique et administratif. Les élus occupent les postes officiels d'autorité dans cette collectivité. Dans une société étatique, les dirigeants du gouvernement occupent les postes officiels d'autorité suprême sur les collectivités territoriales incluses dans la société.

Le terme de gouverne correspond assez bien au terme anglais de governing. Kooiman (1993, p. 2) donne la définition suivante :

[...] by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, or manage [...] societies.

Le concept de gouverne ainsi que ceux de gouvernance et de gouvernement sont parfois étendus à la régulation d'organisations autres que les sociétés. Ainsi, on parle par analogie de gouverne d'un hôpital, d'une université, d'une entreprise, etc. On peut aussi parler de gouvernance des collectivités locales, comme le font Marie-Joëlle Brassard et Christiane Gagnon dans le chapitre 8.

Dans le deuxième chapitre, Mario Carrier et Bruno Jean explorent la notion de gouvernance et en montrent toute la complexité. Deux traits font un certain consensus : la gouvernance est une nouvelle forme de gouverne, où sont associés des acteurs du secteur public et du secteur privé, et, dans la gouvernance, le rôle du gouvernement est moins central que dans les anciennes formes de gouverne. Certains traits apparaissent plus circonstanciels, comme le rapport entre la gouvernance et l'État minimal ou encore le nouveau management public. D'autres sont contestables, en particulier, la présomption que la gouvernance serait une forme de gouverne toujours supérieure aux formes plus traditionnelles. Il vaut mieux, au point de départ, considérer simplement la gouvernance comme une forme particulière de gouverne. Cette forme n'est pas nécessairement supérieure aux autres dans les faits, même si elle porte en elle la possibilité d'une gouverne plus représentative et plus efficace que la gouverne traditionnelle.

Rhodes (1996) et Stoker (1998) insistent sur une caractéristique qui semble plus spécifique. La gouvernance serait le fait de réseaux auto-organisés d'acteurs du secteur privé et du secteur public, dont les acteurs gouvernementaux, sans que ceux-ci n'occupent la position centrale qu'ils occupaient dans des formes plus traditionnelles de gouverne.

La gouvernance ainsi définie désigne des phénomènes observés depuis quelques décennies par les spécialistes des réseaux de politique publique (policy networks), et qui ont été considérés plus récemment comme des

phénomènes de gouvernance. Le terme est récent mais les phénomènes qu'il recouvre le sont beaucoup moins.

Depuis les années 1980, en particulier, les réseaux de politiques publiques ont donné lieu à de nombreux travaux dont les résultats nous éclairent sur les caractéristiques de la gouvernance (voir Le Galès et Thatcher, 1995, et Marsh, 1998). Les quatre points suivants nous apparaissent tout particulièrement significatifs.

- 1. La composition des réseaux de politique publique varie selon les secteurs d'activité concernés. Cette composition n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une politique agricole, d'une politique forestière, d'une politique environnementale, d'une politique culturelle, etc. Toutefois, si les acteurs administratifs et les groupes d'intérêts ne sont pas les mêmes d'une politique à l'autre, les acteurs gouvernementaux, eux, sont présents dans toutes les politiques, ce qui n'est pas suffisamment souligné dans les travaux qui ont porté sur les réseaux de politique publique.*
- 2. Il arrive que plus d'un réseau intervienne dans le déroulement d'une politique publique, ce qui a été noté entre autres par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) dans leur ouvrage sur les coalitions « plaidantes » (advocacy coalitions).*
- 3. Lorsqu'il y a un seul réseau qui intervient dans un secteur donné d'activité, la composition de ce réseau n'est pas nécessairement la même d'une politique publique à l'autre. Les spécialistes des réseaux de politique publique distinguent à cet égard les communautés faites d'un petit nombre d'acteurs, liés entre eux de façon stable, et les réseaux thématiques (issue networks), variables d'une politique à l'autre, qui comprennent d'autres acteurs que ceux de la communauté (sur ce point, voir Rhodes et Marsh, 1995).*
- 4. Les réseaux de politique publique, dont Rhodes et Stoker disent qu'ils sont auto-organisés, comprennent des acteurs qui ont des relations de coopération entre eux, mais non sans que subsistent des éléments de conflit, comme c'est généralement le cas dans toutes les coalitions. Ainsi, des groupes environnementaux n'auront pas tous les mêmes positions, ou encore deux administrations impliquées dans une politique de développement économique seront divisées sur certains points, même si elles font partie du même réseau.*

LA GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Cette façon de voir la gouvernance peut s'appliquer aux collectivités locales dans les territoires ruraux. Il y aurait gouvernance et non plus gouverne traditionnelle lorsque les dirigeants municipaux, à la tête du gouvernement local, n'occupent plus la place centrale qu'ils ont occupée traditionnellement, et que des réseaux faits d'acteurs du secteur public et du secteur privé, y compris le secteur communautaire, sont à l'origine des décisions par lesquelles s'exerce la gouverne de la collectivité.

En est-il ainsi dans les territoires qui ont été étudiés par les auteurs de cet ouvrage, et sinon quelles sont les conditions qui devraient être remplies pour que s'implante une gouvernance plus représentative et plus efficace que la gouverne traditionnelle ?

À lire les différents chapitres de l'ouvrage, on trouve peu de traces de cette gouvernance dans les territoires ruraux du Québec, que ce soit au palier local ou à des paliers territoriaux supérieurs.

Mario Carrier et Bruno Jean estiment, au chapitre 2, qu'il y a émergence de gouvernance locale et régionale, mais à les lire on se demande si cette gouvernance n'est pas encore très proche de la gouverne traditionnelle.

Les services de proximité dont traitent Mario Carrier, Bruno Jean et Patrice LeBlanc, au chapitre 4, découlent de la mise en œuvre de décisions dont certaines manifestent des phénomènes de gouvernance. On le voit bien dans les deux encarts inclus à la fin du chapitre.

Dans le chapitre 5, écrit par Pierre J. Hamel, on voit poindre des phénomènes de gouvernance (il n'utilise pas le terme) dans les petites municipalités, à côté de phénomènes d'inertie qui appartiennent à la gouverne, ou plutôt à la non-gouverne traditionnelle.

C'est un peu le même constat qui se dégage du chapitre de Serge Belley, portant sur neuf ensembles village-paroisse. Certains génèrent des modèles originaux d'organisation municipale et de développement local, mais d'autres sont soumis à des modèles imposés d'en haut.

Au terme de leur réflexion sur la gouvernance dans les collectivités locales, Marie-Joëlle Brassard et Christiane Gagnon écrivent avec raison que la mise en convergence nécessaire à la gouvernance exigera un travail colossal dans un contexte où règnent la sectorialisation et la centralisation.

Dans le chapitre 10, Bruno Jean montre bien que les expériences européenne, américaine et canadienne de développement rural supposent, pour leur réussite, la concertation des acteurs du monde politique local, du secteur privé et du secteur communautaire. Le cas échéant, ces expériences s'inscrivent dans la mouvance de la gouvernance territoriale.

Les autres chapitres de l'ouvrage, même s'ils ne traitent pas directement de la gouvernance dans les territoires ruraux au Québec, indiquent par des allusions ou autrement que cette mouvance arrive encore difficilement à s'affirmer contre les formes plus traditionnelles de gouverner.

On notera l'analyse que fait Yves Jean, au chapitre 7, de la localisation de l'école primaire, en France. Les maires, appuyés dans certains cas par les parents, cherchent tant bien que mal par la gouvernance locale à suppléer aux carences de l'État central.

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance, au sens où nous l'avons définie, n'a donc pas supplanté les formes plus traditionnelles de gouverner dans les milieux ruraux, même si certaines évolutions récentes semblent prometteuses.

Au palier local, le rôle du gouvernement municipal demeure central, comme le montrent bien les expériences réussies du mouvement « Villes et villages en santé ». Dans plusieurs de ces expériences, des acteurs du domaine scolaire et de celui de la santé sont associés à ceux du monde municipal, avec en plus des acteurs du secteur privé et du secteur communautaire (à ce sujet, voir Lemieux et al., 1999). On peut donc parler de gouvernance, même si elle ne porte que sur des décisions bien définies, reliées d'une quelconque façon à la santé et à la qualité de vie.

Au palier sous-régional et régional, cependant, la gouverner, appelée à prendre ou non la forme de la gouvernance, est encore impossible, parce qu'il n'y a pas telle chose qu'un gouvernement élu au suffrage universel avec des compétences multisectorielles et des sources autonomes de financement. Les MRC et les Centres locaux de développement (CDL), au palier sous-régional, ainsi que les Conseils régionaux de concertation et de développement, au palier régional, n'ont pas ces attributions et ne peuvent pas être considérés comme des gouvernements.

Là où il n'y a pas de gouvernement, il ne peut y avoir de gouvernance, malgré les prétentions sans fondement empirique de ceux qui, comme Rhodes (1996), laissent entendre que la gouvernance, c'est la gouverner sans le gouvernement. Le gouvernement peut être réduit dans la gouvernance à un rôle d'acteur parmi d'autres, d'accompagnateur, de superviseur ou d'arbitre. Mais s'il ne participe pas à la gouverner, elle risque fort de manquer des moyens nécessaires à sa mise en œuvre et de la légitimité qu'assure la représentativité acquise par la voie électorale.

C'est pourquoi nous croyons qu'une plus grande décentralisation politique en direction des sous-régions ou des régions est une condition nécessaire, bien que non suffisante, à une gouvernance territoriale qui déborde les frontières des collectivités locales. Autrement, on ne fera que perpétuer la décentralisation éclatée et sectorialisée inscrite dans les institutions québécoises, et le rêve irréalisable d'une gouvernance supralocale qui parviendrait à surmonter les obstacles créés par ces institutions.

BIBLIOGRAPHIE

- BERGERON, Gérard (1977). *La gouverne politique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- BERGERON, Gérard (1993). *L'État en fonctionnement*, Paris, L'Harmattan.
- KOOIMAN, Jan (dir.) (1993). *Modern Governance*, Londres, Sage.
- LE GALÈS, Patrick et Mark THATCHER (dir.) (1995). *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.
- LEMIEUX, Vincent *et al.* (1999). *Rapport sur l'appropriation par les communautés locales de leur développement*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- MARSH, David (dir.) (1998). *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- RHODES, R.A.W. (1996). « The New Governance : Governing Without Government », *Political Studies*, vol. 44 : 652-667.
- RHODES, R.A.W. et David MARSH (1995). « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans P. LE GALÈS et M. THATCHER (1995). *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, p. 31-68.
- SABATIER, Paul A. et Hank C. JENKINS-SMITH (dir.) (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co., Westview Press.
- STOKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.

Les auteurs

Serge Belley est professeur à l'École nationale d'administration publique depuis 1994. Il est diplômé en science politique et en aménagement du territoire et développement régional de l'Université Laval et détient un doctorat en urbanisme de l'Université des sciences sociales de Grenoble. Ses principaux champs d'enseignement et de recherche sont l'administration municipale et régionale, l'aménagement et l'urbanisme et l'analyse des politiques publiques dans le secteur local. Il est membre du Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).

Luc Bouthillier est économiste forestier. Il enseigne la politique forestière depuis plus de 10 ans au Département des sciences du bois et de la forêt de l'Université Laval. Chercheur au Réseau canadien sur la gestion durable des forêts, il est engagé dans des travaux qui portent sur la participation du public à la gestion forestière, sur les critères de viabilité des communautés dépendantes de la forêt ainsi que sur les formules de mise en valeur de la « forêt habitée ». Il se préoccupe aussi des enjeux concernant les autochtones, le développement régional et l'interdisciplinarité.

Marie-Joëlle Brassard poursuit des études de doctorat en développement régional à l'Université du Québec à Chicoutimi. Sa thèse porte sur le processus de construction des savoirs collectifs locaux, envisagés comme outil stratégique de développement des communautés. Elle travaille pour la coopérative Pythagore à titre de conseillère en économie solidaire.

Mario Carrier est professeur au Département des sciences de la gestion à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et directeur de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités à cette même institution. Ses recherches portent principalement sur le développement économique local à travers notamment son intérêt pour les petites et moyennes entreprises et la gouvernance locale en milieu rural à laquelle il s'est particulièrement intéressé par le biais de ses recherches sur les entreprises industrielles et les services de proximité.

Serge Côté est directeur du Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec (GRIDEQ) et professeur à l'Université du Québec à Rimouski où il enseigne dans les programmes de maîtrise et de doctorat en développement régional. Ses recherches portent principalement sur la migration des jeunes, les interrelations économiques régionales, la socio-économie de la forêt, le développement des milieux insulaires, le régionalisme, la décentralisation, les impacts territoriaux des nouvelles technologies de l'information.

Jean Désy est géographe et professeur associé à l'Université du Québec à Chicoutimi. Il y a enseigné de 1970 à 1997 et dirigé notamment les programmes de maîtrise en études régionales et de doctorat en développement régional, ainsi que le Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR). Il poursuit toujours ses recherches en géographie forestière, récréotourisme, environnement, développement local et régional, tant pour l'université que pour des groupes voués à la protection et à la mise en valeur des forêts et des boisés urbains.

Hugues Dionne est sociologue et a enseigné durant près de 25 ans au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Rimouski dans les programmes de sociologie, de psychosociologie et de développement régional. Membre du Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec, il mène des recherches sur les mouvements populaires et le développement local à partir d'approches de recherche-action. L'auteur est à la retraite depuis juin 1999.

Gérald Domon est professeur à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal où il enseigne l'écologie du paysage et l'aménagement des paysages ruraux. Chercheur régulier à la Chaire en paysage et en environnement; membre du Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire et chercheur associé à l'Institut de recherche en biologie végétale, il codirige un vaste projet multidisciplinaire « Haut-Saint-Laurent: écologie et aménagement ». Sous sa direction est paru en 1995 l'ouvrage *Méthodes et réalisations de l'écologie du paysage pour*

l'aménagement du territoire. Ses recherches portent principalement sur la dynamique spatiotemporelle des paysages ruraux du sud du Québec et sur l'élaboration d'outils de caractérisation des paysages.

Clermont Dugas est détenteur d'un doctorat en géographie de l'Université Laval et enseigne à l'Université du Québec à Rimouski en géographie et développement régional. Ses principaux domaines de recherche sont la climatologie, le développement régional, les disparités socio-économiques et le monde rural. Il a publié plusieurs livres dont les deux derniers portent respectivement sur la ruralité canadienne et la ruralité québécoise.

Christiane Gagnon est professeure au Département des sciences humaines et chercheure au Groupe de recherche et d'intervention régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi. Elle est détentrice d'un Ph.D. en aménagement et a effectué un postdoctorat en évaluation des impacts sociaux. Depuis 20 ans, ses préoccupations de recherche portent sur l'environnement, l'aménagement du territoire, la qualité de vie, le développement local/régional viable et l'évaluation des impacts des projets industriels (alumineries). À ce titre, elle coordonne un programme quinquennal de recherche multidisciplinaire et de formation de chercheurs sur les impacts d'un nouveau complexe industriel (Alma, Alcan) sur le développement régional viable. Elle participe à des projets de coopération internationale, notamment en Chine.

Pierre J. Hamel est professeur-chercheur à l'INRS-Urbanisation et il s'intéresse de diverses façons au financement et à la gestion des infrastructures urbaines; plus généralement, il étudie les finances publiques locales, tant la gestion des services publics locaux que la fiscalité locale. Travaillant pour le compte de syndicats, de municipalités ou de ministères, ou dans le cadre de recherches subventionnées, il a réalisé quantité de travaux sur ces questions, aussi bien dans le cadre de grandes comme de toutes petites municipalités. Il est associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) et au Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU).

Bruno Jean est professeur en sociologie et en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski où il dirige le doctorat en développement régional. Il s'intéresse à la restructuration rurale et à la mise en place de la nouvelle économie rurale contemporaine. Il dirige la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale qui s'intéresse à ces questions. Il participe aussi à plusieurs réseaux internationaux de recherche sur les questions de la transformation de l'agriculture et de la ruralité avec des chercheurs d'Europe, d'Amérique latine et du Japon. Il siège au Conseil scientifique de la Chaire Desjardins en développement des

petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et à la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal. Il a publié aux Presses de l'Université du Québec en 1997, dans la présente collection, *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*.

Yves Jean est professeur de géographie à l'Université de Poitiers après avoir enseigné à l'Université de Tours depuis 1992 et a été économiste chargé de mission dans une Direction régionale du ministère français de l'Agriculture pendant 12 ans. Outre des recherches sur les espaces ruraux et la question des services, ses publications concernent les espaces périurbains ainsi que les comportements des acteurs dans le cadre de la territorialisation de l'action publique.

Patrice LeBlanc est professeur-sociologue au Département des sciences sociales et de la santé de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et chercheur à la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités. Ses recherches portent sur les villages ruraux québécois et canadiens, sur la migration interne des jeunes Québécois et sur la gestion durable de la forêt.

Vincent Lemieux est à la retraite depuis 1999, mais demeure professeur associé au Département de science politique de l'Université Laval. Il est aussi professeur associé à l'École nationale d'administration publique et professeur invité à l'INRS-Urbanisation. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont les plus récents sont *La décentralisation* (1997), *Les coalitions: liens, transactions et contrôles* (1998), *Les réseaux d'acteurs sociaux* (1999) et *À quoi servent les réseaux sociaux?* (2000)

Sylvain Paquette est actuellement candidat au doctorat en aménagement et assistant de recherche à la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal. Boursier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, il a réalisé des travaux portant sur la dynamique des paysages et la recomposition sociodémographique des communautés rurales du sud du Québec qui ont fait l'objet de publications dans les revues *Journal of Rural Studies* (1999) et *Landscape and Urban Planning* (1997). En collaboration avec Gérard Domon, il a participé également au collectif *Le paysage, territoire d'intentions* (1999), dirigé par P. Poullaouec-Gonidec, M. Gariépy et B. Lassus.

Nicole Thivierge est professeure en histoire et développement régional à l'Université du Québec à Rimouski. Ses recherches concernent plus précisément l'économie sociale, les impacts sociaux de la restructuration des soins et services de santé et la problématique plus large de l'apport des femmes au développement.

Marielle Tremblay, docteure en science politique, est professeure au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1977. Ses activités d'enseignement et de recherche sont principalement orientées sur la problématique des rapports sociaux de sexe en lien avec le développement régional. Elle s'intéresse à l'analyse des impacts sociaux et économiques des organismes communautaires ainsi qu'à l'économie sociale et à la lutte contre l'appauvrissement des femmes. Elle est actuellement codirectrice du programme de maîtrise en études régionales, membre du comité conjoint du programme de doctorat en développement régional de l'Université du Québec à Chicoutimi et de l'Université du Québec à Rimouski, membre du comité d'éthique à la recherche du Complexe hospitalier de la Sagamie, membre du GRIR et du Collectif-Idees de l'UQAC. Elle a aussi été membre du Conseil du statut de la femme de 1995 à 2000.

Pierre-André Tremblay est anthropologue et enseigne au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1987. Ses travaux portent sur les mouvements sociaux, le développement local, les organisations communautaires et les relations inter-ethniques. Il a participé à la direction de plusieurs ouvrages, dont: *Au-delà du néolibéralisme : quel rôle pour les mouvements sociaux?* (1997), *Des communautés au communautaire* (1998), *Vers un nouveau pacte social? État, entreprises, communautés et territoire régional* (1999) et *Les histoires familiales: au coeur des stratégies d'insertion* (1999).

UQAR UQAC

Les études supérieures et la recherche en développement régional

Axe de développement majeur de l'UQAR et de l'UQAC, le développement régional regroupe les programmes d'études et les groupes de recherche suivants :

LE DOCTORAT EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

(programme offert conjointement par l'UQAR et l'UQAC)

La maîtrise en développement régional
(programme de recherche offert avec ou sans stage)

Le diplôme d'études supérieures spécialisées en administration publique régionale
(offert conjointement avec l'ENAP)

Le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec (GRIDEQ)

Renseignements :
Téléphone : 1 800 511-3382, poste 1648
Courriel : druqar@uqar.qc.ca

UQAR

www.uqar.qc.ca

La maîtrise en études et interventions régionales

Le programme court de 2^e cycle en études régionales

Le Groupe de recherche et d'interventions régionales (GRIR)

Renseignements :
Téléphone : 1 800 463-9880,
poste 5291

UQAC

www.uqac.quebec.ca