

Gouvernance sur le territoire. Un regard attentif à la configuration du pouvoir

Aurélien Sierra and Nathalie Lewis

Number 6, Special, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044551ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sierra, A. & Lewis, N. (2009). Gouvernance sur le territoire. Un regard attentif à la configuration du pouvoir. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Article abstract

Over the objective of questioning the epistemic foundation of the governance notion, we aim to resituate it in a sociological reality as much theoretical as empirical. This thought found its roots inside the modern condition, for which following Touraine (1992), joins together Reason and Subject. Consequently, the modern individual take part in an emerging political culture built on the basis of individualism where Subject can pretend to be part in *res publica*. Governance seems to allow that new political culture. In order to explore these ideas, a case study will be presented around two fields in Bas-Saint-Laurent area (Québec) where two populations are engaged in developing a collective project linking economic and social matter while integrating the protection of natural resources; the French tool *Parc National Régional* is evaluated. Taking those results as a starting point we note that the passage between systems of political actions whose standards are well established and to a political tool like governance runs up against different principles of action.

GOUVERNANCE SUR LE TERRITOIRE. UN REGARD ATTENTIF A LA CONFIGURATION DU POUVOIR.

Aurélié Sierra¹ et Nathalie Lewis², ¹Agente de recherche, CRÉ du Bas-Saint-Laurent, 186, rue Lavoie, Rimouski (Québec) G5L 5Z1, Courriel: asierra@crebsl.org; ²Professeure en Développement social et régional, UQAR, Université du Québec à Rimouski, 300 allée des Ursuline, Rimouski (Québec) G5L 3A1 Canada, Courriel : Nathalie.Lewis@uqar.qc.ca

Résumé : Il s'agit moins de questionner épistémologiquement la notion de gouvernance que de la questionner dans une réalité sociologique tant théorique, qu'empirique. Cette réflexion s'inscrit au cœur de la condition moderne celle qui, au sens de Touraine (1992), réunit Raison et Sujet. Dès lors, l'individu moderne prend part d'une culture politique en émergence construite sur la base de l'individualisme où le Sujet peut prétendre à la maîtrise de la chose publique ce que la *gouvernance* semble permettre. Afin de poser ces réflexions, une étude de cas sera présentée sous la forme de deux terrains situés au Bas-Saint-Laurent (Québec) s'étant engagé dans une réflexion autour d'une possible mise en place d'un projet collectif (à l'échelle locale) de développement à caractère économique et social tout en profitant et protégeant les ressources naturelles; l'outil français Parc National Régional est avancé. En s'appuyant sur ces terrains nous constatons rapidement que le passage entre des systèmes d'actions politiques dont les normes sont établies depuis longtemps et d'un outil politique de gouvernance se heurte à des principes d'action divergents.

Mots-clés : gouvernance, espace local, concertation, Bas-Saint-Laurent, nouvelle culture politique, projet territorial.

Abstract : Over the objective of questioning the epistemic foundation of the governance notion, we aim to resituate it in a sociological reality as much theoretical as empirical. This thought found its roots inside the modern condition, for which following Touraine (1992), joins together Reason and Subject. Consequently, the modern individual take part in an emerging political culture built on the basis of individualism where Subject can pretend to be part in *res publica*. Governance seems to allow that new political culture. In order to explore these ideas, a case study will be presented around two fields in Bas-Saint-Laurent area (Québec) where two populations are engaged in developing a collective project linking economic and social matter while integrating the protection of natural resources; the French tool *Parc National Régional* is evaluated. Taking those results as a starting point we note that the passage between systems of political actions whose standards are well established and to a political tool like governance runs up against different principles of action.

Keywords: governance, local space, dialogue, Bas-Saint-Laurent, new political culture, territorial project.

Il a été choisi, dans le cadre de ce travail, de ne pas concevoir la gouvernance comme un paradigme, une notion ou un concept, mais de lui donner un statut d'objet. Cette posture permet de prendre le recul nécessaire pour désarticuler les dynamiques sociales complexes et parfois floues qui sont à l'œuvre au sein des processus et outils de gouvernance. Par ailleurs, cela permet de ne pas tomber dans l'écueil de la normativité ou de la volonté de définir une fois de plus la gouvernance. C'est pourquoi nous nous appuyons sur une définition simple et opérante qu'a donné Jean Leca : « la gouvernance consiste [...] dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca, 1996 : 339). Dès lors, nous ne nous attarderons pas sur le principe de définition de l'objet car il nous semble que dans le cadre de travaux autour et sur la gouvernance, il est plus pertinent d'établir une introduction en termes de mise en contexte de son émergence et de son développement.

Référence électronique

Aurélié Sierra et Nathalie Lewis, 2009, « Gouvernance sur le territoire. un regard attentif à la configuration du pouvoir. », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9328>.

En ce sens, la première partie de ce texte tentera de donner le contexte social et politique. Cette partie se veut théorique et a pour but d'inscrire notre réflexion et notre terrain dans une réalité sociologique, cette réalité est celle de la modernité. D'autre part, la gouvernance est davantage conçue comme un processus que comme un état (nous rejoignons Guy Hermet (2004) sur ce point), la profondeur manquant parfois à l'objet « gouvernance » peut-être trouvée dans son contexte d'émergence.

Le texte abordera ensuite notre réflexion, recentrée autour d'outils et concepts sociologiques pertinents et structurants pour enfin aborder l'étude de cas : l'adaptation de l'outil Parc Naturel Régional dans les MRC¹ des Basques et de la Matapédia au Bas-Saint-Laurent (Québec). Dans le cadre de ces terrains, certains aspects administratifs et politiques peuvent sembler complexes, nous pensons ici à l'articulation entre les instances administratives allant des municipalités, aux MRC, à la CRÉ² jusqu'à l'appareil gouvernemental québécois. Dans certains cas, des notes guideront le lecteur, sachant que

¹ MRC : Municipalité régionale de comté.

² CRÉ : Conférences régionales des Élu(e)s.

ces liens administratifs restent secondaires aux propos discutés dans ce texte.

La gouvernance comme expression sociopolitique d'une forme de modernité.

Si le terme « gouvernance » est polysémique et flou, il en est de même pour celui de « modernité ». À ce titre, lorsque sera utilisé le terme « modernité », il le sera au sens d'Alain Touraine (1992). En effet, sera admis ici comme condition moderne celle qui réunit à parité dans sa conception globale de l'être, Raison et Sujet. En somme, la rationalité (supériorité de la raison sur la croyance) doit prendre la même place que l'affirmation de l'individu réflexif comme échelle de référence.

Au regard de ces éléments, il devient possible de percevoir ce qui fait de la gouvernance un élément essentiel de cette modernité. En effet, elle est le pendant politique de l'individuation ; c'est-à-dire du fait d'exister en tant qu'individu. Sans proposer une nouvelle description de ce phénomène, il est quand même souhaitable d'attirer l'attention sur l'interdépendance de ces deux processus sociaux.

L'avènement de l'individu en tant que figure de proue de l'être social a amené (nul besoin de rappeler) de nombreux échos dans l'ensemble des sphères qui forment les sociétés concernées. Cela a profondément transformé les normes et valeurs, les comportements et attitudes, les droits et devoirs, les sciences et la pensée. Au sein du politique et des affaires publiques, cela a mené droit vers le déclin (ou le réajustement) des institutions traditionnelles. Le centralisme politique s'est fait désuet et son omnipotence devint anormale. Ainsi, certains États ont procédé à de profondes mutations socio-politico-administratives visant à répondre à ce nouveau besoin de « pouvoir local ». En somme, une nouvelle culture politique s'est construite sur la base de l'individualisme. Le « retour du sujet » emporte avec lui le « retour du pouvoir » à des échelles où le sujet peut prétendre à la maîtrise de la chose publique. La gouvernance allait être ce réajustement.

Avant d'approfondir les effets du retour du sujet, il est nécessaire de souligner cette notion de pouvoir. En effet, malgré les difficultés à cerner le processus de gouvernance, si nous pouvons nous appuyer sur une certitude c'est qu'il repose avant tout sur une redéfinition de l'autorité et une redistribution du(des) pouvoir(s) décisionnel(s) et politique(s). Sans prétendre affirmer que la gouvernance a permis de maximiser les capacités de décision et d'action des citoyens avançons simplement, qu'elle a fait entrer de nouveaux acteurs légitimes dans le processus politique et en redéfinissant l'échelle spatiale de la prise de décision ; elle a amené une restructuration profonde des sphères sociales et des interactions liant ces sphères présentes dans ce processus. Il suffit de penser par exemple à la décentralisation française dans les années 80 qui correspond à la création des MRC³ au Québec et qui est

également concomitante à l'institutionnalisation du tissu associatif (et des Organisations Non Gouvernementales) comme acteur légitime de la décision et du changement.

Le pouvoir étant une donnée sociale relationnelle, ce ne sont pas tant ses attributs théoriques que les rapports sociaux liés à la redistribution du pouvoir qui ont changés, ce sera par ailleurs la centralité de cet article.

Revenons au Sujet, cette consécration de l'individualité ou de l'individualisme a engendré un autre phénomène (parmi tant d'autres) : celui de la fragmentation. Nous entendons par fragmentation, la multiplication et le cloisonnement des sphères sociales d'appartenance (activités salariales, loisirs, famille, amis, pratiques religieuses, adhésion associative ou politique, lieu de résidence, lieu d'origine...). Nous sommes face à des individus multi-facettes qui, pour beaucoup, cultivent le cloisonnement des sphères qui leur permet de tenir le rôle de leur choix en toute liberté. Si cela semble éloigné de notre propos, il n'en est rien car cette multi-appartenance a construit chez notre sujet un nouveau mode d'être qui fait de lui l'élément omnipotent de son existence. À ce titre, il est tout naturel que les affaires publiques le concernent en premier lieu en tant que citoyen, adhérent, père/mère, pratiquant, résident... Cette identité fragmentée (parmi d'autres processus sociaux) a conduit à redéfinir le concept de démocratie dont la représentativité ne satisfaisait plus le sujet citoyen, les normes se sont déplacées, la gouvernance est devenue « la meilleure voie ».

En somme et de façon globale, au regard de ce qui vient d'être dit, il est possible d'avancer que l'avènement de l'individu et de la gouvernance comme nouvelles normes acceptables constitue une redéfinition du rapport à l'espace/temps social et politique. C'est donc ici que réside l'environnement du système « gouvernance » dont nous parlions plus haut. Afin de conclure cette partie et d'introduire la prochaine, nous rappelons ici qu'Anthony Giddens concevait la notion de système comme la configuration des interactions et des relations sociales à travers l'espace/temps (Martuccelli, 1999).

Théories sociologiques et étude de cas.

Nous allons à présent mettre en perspective nos réflexions autour de la gouvernance avec une étude de cas précise. Nous avons choisi comme territoires les MRC des Basques et de la Matapédia, et ce, car sur ces espaces sont à l'œuvre des processus d'adaptation de l'outil français Parc Naturel Régional (PNR). Cela est particulièrement pertinent au regard du sujet qui nous intéresse ici car non seulement la création d'un PNR doit se faire dans une démarche de consultation et de concertation, mais également car ces deux MRC ont connu de fortes dissensions politiques dont certaines solutions ont été

régionale. Territorialement, ces MRC sont chapeautées par les régions administratives (dix-sept – 17) elles-mêmes administrées par les CRÉ (Conférences régionales des Élu(e)s). Le tout sous la responsabilité de l'appareil gouvernemental québécois et, dans certains cas, fédéral (Canada).

³ Au Québec les MRC (Municipalité régionale de comté) constituent depuis une loi québécoise de 1979, un regroupement cohérent des municipalités à l'échelle territoriale

cherchées dans des démarches ayant trait à la gouvernance. Comme nous l'avons signalé en introduction, ce qui va retenir notre attention ce sont les allers/retours qui s'opèrent entre la structure du système relationnel en place sur un espace-temps donné et les outils et démarches de gouvernance engagés dans cette configuration, ces terrains d'analyse paraissent donc pleinement appropriés.

La configuration

La configuration est un concept qui a émergé dans la pensée de Norbert Elias (1991) suite à deux formes de convictions. La première étant la nécessité de concevoir la société comme un équilibre de tensions où chaque action sociale dépend de l'action effectuée par un autre acteur ; l'un et l'autre étant placés dans un système d'interdépendance réciproque. Dans ce cadre, la configuration devient un outil conceptuel à l'aide duquel il devient possible de desserrer la contrainte sociale qui nous obligerait à parler et à penser comme si l'individu et la société étaient deux figures différentes, voire antagonistes. Il est donc question du positionnement du chercheur ; cela signifie notamment que dans les études sociologiques un fossé ne doit pas se constituer entre les considérations théoriques et les données de terrain, le tout formant un seul et même ensemble qui au-delà de la cohérence doit rechercher le caractère systémique de l'étude en elle-même et pour elle-même.

Une deuxième forme de conviction est porteuse de sens dans l'émergence de ce concept. Si la société est un équilibre de tension alors la situation sociale que nous choisissons d'étudier doit être pensée comme telle. En somme, il est important d'analyser les situations au regard du tissu de relations sociales qui s'est tissé dans le(s) temps et l'(es) espace(s). Si la densité des interactions sociales propre aux sociétés modernes peut nous aveugler, l'effort réflexif doit être fait de penser la situation comme un tout « cohérent » forgé par diverses formes d'interdépendances. Ces interdépendances pourront être décryptées à l'aide d'un cadre d'analyse basé sur les échelles socio-spatiales.

Pour en venir plus concrètement à notre étude de cas, la configuration qui nous concerne est celle du Bas-Saint-Laurent, région qualifiée de « ressource », située dans l'Est de la province du Québec. Si nous devons la présenter rapidement, nous dirions que c'est une région forestière qui subit de plein fouet la crise de ce secteur. Un certain nombre de ses MRC⁴

présentent des statistiques peu réjouissantes en termes de chômage, de revenu, mais également d'exode et d'âge moyen de la population. Il est évidemment question de dévitalisation dans des espaces qui ne peuvent pas (ou difficilement) offrir à leurs populations les ressources nécessaires à une relance. C'est le tissu social, les sentiments d'appartenance et communautaires qui sont désormais en danger (Sierra, 2008a ; Sierra, 2008b ; Fournier, 2008). Dans ce cadre, la MRC de Rimouski-Neigette semble tenir la voie du « bon développement » toutefois le rayonnement de la ville-centre de la région (Rimouski) ne s'étend pas indéfiniment. Pour les autres MRC il est plutôt question de plan de relance que de développement ; l'internationalisation des marchés, la tertiarisation des emplois, l'urbanisation des populations... sont cruelles pour ces territoires dont le manque de « rentabilité » les pousse hors de toute compétition. Les stratégies de relance vont s'articuler autour de la valorisation patrimoniale des territoires censée donner du corps à une construction identitaire des populations et rendre ces MRC touristiquement attractives.

Dans ce cadre, certains acteurs régionaux et des MRC ont décidé de mettre en œuvre des projets précisément adaptés à ces situations de dévitalisation avancée et à ce choix stratégique, ils ont opté pour le Parc Naturel Régional français. La visée générale de cet outil consiste en la redynamisation de zones rurales présentant d'importantes difficultés socio-économiques et ce, notamment par la protection et la valorisation des patrimoines naturels et culturels. Redynamisation raisonnée et raisonnable, dont la trame doit respecter les grands principes du développement durable. En somme, l'idée est de rendre ces territoires attractifs pour des entrepreneurs, des touristes, de futurs résidents... par le caractère innovant et respectueux (des patrimoines naturels et culturels) des projets mis en œuvre.

Notre configuration Bas-laurentienne doit donc se comprendre à travers un contexte international d'économie libérale basée essentiellement sur le marché des services, au sein duquel se développe une conscience écologique et sociale qui amène à une multiplication de démarches optant pour les principes du développement durable. À l'intérieur de ce vaste contexte, les caractéristiques sociales, démographiques, économiques, géographiques, écologiques... du Bas-Saint-Laurent en font un territoire en besoin de projets de développement et un espace éligible à l'adaptation de l'outil PNR. Au sein de ce contexte régional se tissent des interdépendances dont le contenu va varier en fonction des acteurs engagés, des buts visés par et pour la configuration ainsi qu'en fonction des moyens et stratégies mis en œuvre pour atteindre ces buts.

Dans notre cas par exemple, le but global visé par l'ensemble des acteurs en interdépendance, c'est le développement (ou la relance) économique de la région du Bas-Saint-Laurent. Ensuite, des stratégies différenciées vont se développer en fonction du positionnement de chaque acteur. Le positionnement peut-être conçu ici comme l'alliance entre la

⁴ La région du Bas-Saint-Laurent regroupe huit (8) MRC (Municipalité régionale de comté). Au recensement de 2006, 12 des 25 municipalités de la MRC Matapédia étaient classées « dévitalisées », c'est-à-dire qu'elles avaient un indice de développement inférieur à -5 (MAMROT, 2008). À titre d'information certaines municipalités de la Matapédia et de la Mitis ont pu atteindre un indice de développement de -13 (recensement de 2006). Au Québec ce sont les régions de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent qui selon le ministère des Affaires municipales, Régions et

Occupation du territoire (MAMROT) sont particulièrement vulnérables.

catégorie sociale, politique et économique de l'individu et le but qu'il souhaite atteindre dans la situation étudiée.

Telle est notre configuration qui va nous permettre de mieux analyser les situations d'interactions qui vont se créer ou être modifiées au cours des processus de négociation, concertation, consultation que nous avons choisi d'étudier.

Les systèmes d'action concrets

À partir de cette échelle infra régionale, il est maintenant possible de s'intéresser à ce qui se déroule au sein des MRC des Basques et de la Matapédia dans le cadre de l'adaptation de l'outil PNR. Les éléments empiriques que nous utilisons ici ont été récoltés entre mars et septembre 2008 dans le cadre d'une étude sociologique visant la caractérisation identitaire de ces deux MRC en vue d'accompagner ce processus d'adaptation (Sierra, 2008a ; Sierra, 2008b). Nous avons utilisé des outils qualitatifs : entretiens semi-directifs⁵, observation directe.

Tel que précisé plus haut, si la trame d'un PNR se base sur les principes du développement durable et, en ce sens, nécessite des pré-requis, le contenu du projet de Parc (son périmètre, son objectif général, les structures qui seront mises en place, le rôle de divers intervenants...) doit se faire dans une co-construction émanant de l'ensemble des acteurs socio-politiques et socio-économiques du territoire concerné. Dans un esprit et un cadre de gouvernance donc.

Au moment où nous nous trouvons sur ces MRC des comités de travail avaient été constitués (par les CLD⁶ et MRC respectifs) afin de commencer cette co-construction. Nous avons pu observer d'un côté ce que l'on peut nommer un « échec » de concertation (dans les Basques) et de l'autre côté (la Matapédia) une concertation biaisée et affaiblie par un contexte non favorable à l'émergence d'un débat constructif.

Nous ne jugeons pas ces situations au regard d'un principe de « bonne gouvernance » mais au regard de la diffusion de l'information et de l'avancement des projets de PNR⁷.

Finalement, afin de faciliter l'analyse et la compréhension, nous avons classé les acteurs en trois catégories (qui sont

apparues opérantes pour la caractérisation identitaire): les institutionnels (personnels de la CRÉ⁸, de la MRC, du CLD et du bureau du Plan de relance pour les Basques), les élus (maires et Préfets), les habitants.

Premier terrain⁹

Dans la MRC des Basques, les premières observations sont assez simples, au sein des institutionnels - hormis les personnes directement impliquées dans le projet de PNR- peu sont au courant de ce processus d'adaptation et peu connaissent le PNR français. Parmi les élus -en dehors du Préfet- aucun ne connaît ce projet, parmi les habitants il va sans dire que l'information n'est pas passée. On pourrait comprendre le précédent constat d'échec de concertation, au regard de l'inexistence du projet, pourtant il est bel et bien en marche, un consultant est mandaté pour accompagner la MRC dans ce sens et certains institutionnels s'y intéressent et y travaillent. Nous pouvons donc considérer qu'il existe dans ce cadre un système d'action concret autour de l'adaptation de l'outil PNR. Le « système d'action concret » est un concept emprunté à Crozier et Friedberg (1992) qui le définissent comme une « structure d'action collective par laquelle sont organisés des espaces d'action et dans laquelle sont construits et perpétués des ordres d'action locaux au sein desquels les acteurs parviennent à stabiliser leurs négociations et leurs interactions stratégiques » (Crozier et Friedberg, 1992 : 109 ; Friedberg, 1993). Visiblement ces interactions stratégiques dans les Basques visent une forme de discrétion autour de ce projet. Nous allons tenter de comprendre pourquoi.

D'une part, ceci peut se comprendre du fait que la MRC des Basques, au dire d'un grand nombre de personnes interrogées (toutes catégories confondues), se trouve dans une impasse politique subséquente à une « incapacité » des maires à travailler ensemble pour l'intérêt collectif et à une mésentente formalisée entre certains institutionnels et certains élus. Nous entendons souvent parler de « guerre de clocher », de conservatisme, de replis au sein des paroisses. Dans ce contexte, les institutionnels ont beaucoup de difficulté à se faire entendre et parfois même à maintenir leur légitimité. Pour exemple, la vision extrêmement négative qu'ont certains habitants et certains maires de la MRC en tant que structure administrative et politique. Pour garder la face, cette équipe construit un vaste « Plan de relance » qui doit apporter crédit, reconnaissance, et réussite dans le développement du territoire (objectif global de la configuration). Ce Plan de relance est lui aussi très peu connu des élus (hors Préfet) et des habitants, ceci prend une cohérence au regard de notre système d'action.

⁵ Le corpus d'entretiens a été construit au regard du statut des individus dans le territoire, résident, institutionnel et élus, mais également au regard de leur implantation géographique. Dans la MRC des Basques, nous avons interrogé une quinzaine de personnes, 24 individus ont été interviewés dans la Matapédia.

⁶ En termes de développement local, le CLD (Centre local de développement) est l'organe économique de la MRC depuis 1998.

⁷ Par ailleurs, dans une réflexion sur la gouvernance, nous venons à nous interroger sur d'autres modes de faire... avancer des projets qui néanmoins – dans certains cas – peuvent rester axés sur une volonté collective des acteurs territoriaux. Finalement, il est important de savoir que dans les deux cas, il est évident que le processus de mise en place d'un projet de type PNR se poursuit et pourra possiblement voir le jour.

⁸ CRÉ (Conférence régionale des élu(e)s), voir note 1.

⁹ L'idée de cette réflexion reste de discuter l'agencement de la gouvernance sur le territoire. Dans ce cadre, les terrains ne servent que d'exemples afin d'alimenter notre réflexion autour d'outils et de concepts sociologiques structurants – nous ne tenons pas à figer une image des territoires choisis, dès lors ce sont les enseignements généraux qui doivent servir de base à la discussion et non pas les terrains, géographiquement parlant, en soi.

En effet, la MRC des Basques peine à se relancer, la population baisse les bras, se replie sur les sphères villageoises et familiales, les élus aussi. La position stratégique des institutionnels réside alors dans la sauvegarde d'une zone d'incertitude garante de leur liberté d'action. Bien évidemment, il est question de pouvoir, ce sont eux qui font exister les projets et qui choisissent les voies de développement (nous les nommerons à ce titre les producteurs de développement), s'ils veulent garder ces prérogatives et se stabiliser dans le système, ils doivent agir en experts. Cependant, un problème se pose : la convention selon laquelle ces vastes projets territoriaux doivent aujourd'hui se faire dans un climat de gouvernance, les experts doivent partager une partie de ces zones d'incertitudes. À cet effet seront organisées des « veillées rurales » dont le but est de présenter le Plan de relance dans chaque paroisse. La faible diffusion de cette information (lieu et heure), et la densité du propos décourageront les plus volontaires. D'ailleurs au terme de la présentation, une diapositive annonce la période de débat qui doit s'ensuivre, au cours des deux soirées observées, le manque de temps sera invoqué, la période de questions n'aura pas lieu.

Concernant le Parc Naturel Régional, qui doit encore une fois émerger d'une concertation active, nous constaterons que cette dernière sera le privilège des experts intéressés. Prenons à cet égard l'exemple d'une « Table de concertation » dont l'ordre du jour est précisément l'adaptation de l'outil français. Ce jour-là seront présents (et invités), la Directrice du CLD, le Directeur de la MRC et sa secrétaire, le Préfet, le Directeur du Plan de relance, le consultant mandaté sur le projet, un représentant de la Caisse Desjardins, une représentante du CLSC, l'ingénieur de la ville de Trois-Pistoles. Nous notons comme absents, les acteurs socio-économiques, les représentants associatifs et communautaires, les élus, les habitants...

Qu'est-ce que cela nous révèle sur le principe de gouvernance dans l'espace local ?

Qu'il paraît difficile de vouloir et pouvoir appliquer à des systèmes d'action concrets basés sur des relations de pouvoir préexistantes (des pré-positionnements) des outils de gouvernance pré établis et dont les règles et applications viendraient chambouler l'ordre local en place. S'il est question de pouvoir dans la gouvernance, il est avant tout question de renégociation des relations sociales à l'œuvre dans les territoires. Cet exemple montre qu'au-delà des risques de conflit, de blocage, de césure contenus dans les outils de gouvernance normatifs et imposés de fait, nous pouvons surtout assister à l'émergence de la « fausse gouvernance » au sein de laquelle seuls les producteurs de développement sont invités à participer. Dans ces cas la gouvernance conduit à une concentration du pouvoir décisionnel autour d'une catégorie d'experts plutôt qu'à la diffusion de celui-ci. Le risque étant trop grand pour certains acteurs de perdre ou de renégocier « à la baisse » leur pouvoir et leur positionnement, ils préféreront faire illusion.

Il n'est pas question ici de mauvaise volonté, de principe anti-démocratique, précisons que ces processus peuvent être à l'œuvre parmi des acteurs convaincus du bien-fondé de la participation citoyenne ou plurielle.

Deuxième terrain : la MRC de la Matapédia

Notre deuxième terrain, la MRC de la Matapédia, permet de rendre compte de l'importance des pré-positionnements dans la conception même des outils de gouvernance.

Sur ce territoire l'avancement du projet n'est pas le même, en effet, l'information des citoyens n'a pas encore eu lieu, cependant, on note un esprit différent puisque au sein du comité de travail nous retrouvons des acteurs socio-économiques tels que des représentants du secteur forestier, des acteurs du tourisme, la chambre de commerce de la Matapédia, la Société d'Exploitation des Ressources de la Vallée (SERV). Si au gré de nos recherches nous constaterons que ces acteurs ont été choisis et d'autres (au sein de l'industrie forestière) écartés, on constate une participation plus ouverte que dans les Basques.

Cependant, deux phénomènes vont venir entacher ce processus de co-construction. Tout d'abord, un long conflit politique anime cette MRC, il se cristallise autour de la question de l'élection du Préfet au suffrage universel. Dans la Matapédia, le Préfet est choisi parmi les 18 maires de la MRC par ces derniers. Ce procédé ne fait plus consensus (parmi les élus et la population), certains regrettent de ne pas avoir un Préfet « à temps plein » dont la mission serait précisément d'organiser la concertation politique sur les grands projets et de représenter le territoire à l'extérieur. Cette question divise très violemment les maires et a gagné la population¹⁰. La longévité de ce conflit a mené à une personnification des désaccords, nous sommes donc face à des « guerres » personnelles entre individus qui, au regard de leur positionnement dans ce débat, refusent de travailler ensemble parfois même de s'adresser la parole.

La vivacité de cette crise est venue jouer dans l'avancement du projet de PNR puisque les négociations et débats qui devaient naître entre les maires de la MRC concernant le projet n'ont pu exister. Le Préfet alors en place s'est fortement positionné en faveur du Parc Naturel Régional, il a fait partie de l'équipe de départ qui a pensé ce projet. Cela a donné une « couleur » politique à ce Parc qui est devenu un sujet de résistance pour d'autres maires par ailleurs « en guerre » contre le Préfet, sans même connaître le projet. Ils en sont devenus des pourfendeurs.

Il a été mentionné plus haut de l'incidence des pré-positionnements dans les processus de gouvernance, cet exemple simple, mais fort nous permet de prendre la mesure de

¹⁰ Le positionnement et les enjeux concernant la nature « démocratique » (ou non) de ce choix de préfet sont complexes. Un positionnement a priori serait réducteur. Il convient cependant de noter que lors des élections municipales de novembre 2009, un nouveau préfet fut élu au suffrage universel.

cet impact. Ce qui est d'autant plus intéressant ici, c'est que non seulement l'avancement du projet a été freiné, mais l'esprit dans lequel il devait se construire aussi. En effet, les institutionnels en charge du Parc ont décidé de poursuivre leurs actions et ce, en évitant de provoquer un débat formel au sein de la Table des maires de la MRC. Ils ont fait le choix d'agir « au coup par coup » et de convaincre les maires individuellement sur des actions isolées et non sur l'ensemble du projet. En somme, c'est le processus de gouvernance lui-même qui a été modifié à défaut de tenter une intervention au sein du système d'action.

Un élément amène à pousser la réflexion au-delà de cet état de conflit. Un an auparavant un vaste projet de Parc éolien communautaire, mené par une association créée à cet effet, la SIDEM¹¹, avait été soumis à une démarche de concertation au sein des élus et des habitants. Malgré des difficultés au départ, le débat avait été constructif (selon les propos d'une dirigeante de la SIDEM) et avait enrichi le projet. Au-delà de ces aspects pragmatiques, un grand nombre d'institutionnels et d'élus interrogés s'accordaient à dire que cela avait été un bel exemple de fédération matapédienne autour d'un projet de société. Pourquoi n'en est-il pas de même pour le PNR ?

Outre le positionnement fort du Préfet dans ce projet, un deuxième élément est primordial dans l'« effondrement » de l'esprit de gouvernance. Il s'agit des relations entretenues entre le CLD et la MRC. En effet, dans ce système d'action matapédien il est important de considérer que la tension est forte entre ces deux structures qui peinent à se partager le pouvoir émanant de leurs missions sur le territoire. Chacun se plaignant de l'omniprésence illégitime de l'autre. Au fil des entretiens, nous comprenons que cela fait un certain temps que les relations sont entachées et que les relations de travail sont difficiles. Cependant, il apparaît aussi clairement que le projet de PNR est devenu un point de cristallisation. Les deux structures en réclament une « paternité » et la légitimité à mener le dossier. Dans cette compétition chaque acteur va devoir se différencier de l'autre pour prouver sa qualité, sa légitimité et par là « tirer son épingle du jeu ». Cette compétition a pour but final un gain de pouvoir et de légitimité dans la configuration. Dans cette situation conflictuelle et contraire à l'objectif global de notre configuration (le développement du Bas-Saint-Laurent) le comité de travail ne sera plus qu'un fantôme, les personnes impliquées se trouvant prises dans un autre débat que celui du Parc deviendront sceptiques face au projet global.

Qu'en retenir ?

Dans le lien d'interdépendance qui lie nos territoires à la configuration Bas-laurentienne, ces projets ont, d'un point de vue pragmatique, une pertinence absolue, nous pourrions même parler de nécessité. À cette échelle, et au regard du principe de gouvernance, la co-construction des projets de PNR apparaît comme possible et possiblement fructueuse. Cependant, lorsque l'on tourne notre regard vers les systèmes

d'actions et les relations à l'œuvre dans ces ordres locaux, la situation est toute autre. Nous ne pouvons à cette heure que conclure à l'impossibilité de mener à bien la co-construction. En effet, sur les deux territoires nous avons non seulement observé des blocages, mais également et surtout une redéfinition du processus de gouvernance. Dans les deux cas, la co-construction a été accaparée par les producteurs du développement devenant par là les producteurs de la gouvernance locale¹². Cela amène donc à nous interroger sur la force du pouvoir en tant que relation constructive d'un réseau local et de sa supériorité sur la norme politique. Il serait possible de crier au scandale face à l'absence de considération des élus pour l'intérêt général ou, à l'irresponsabilité des institutionnels, cependant, au regard de cette étude, ne peut-on pas considérer comme « rationnel » leur comportement dans le système d'action ? La configuration régionale comme échelle de construction de la gouvernance à destination des MRC n'est plus légitime.

Au regard de ces cas, où nous pourrions parler de « d'échec » de gouvernance, nous consacrerons notre dernière partie à interroger l'objet même de gouvernance comme nœud de cristallisation de problèmes pré-existants dans les territoires sur lesquels il est amené à se diffuser.

Conclusion

Nous avons choisi de terminer ce texte par des interrogations, ces dernières étant le fruit de notre réflexion exposée ci-dessus alimentée par des constats théoriques et empiriques.

En effet, nous avons pu constater au regard de nos données, la difficulté majeure que représente l'implantation d'un outil politique de gouvernance au sein d'un système d'action dont les normes (notamment liées aux relations sociales) sont établies depuis longtemps sur des bases aujourd'hui intégrées comme telles par les acteurs.

Dans le cadre de la mise en œuvre de projets de développement territoriaux l'essentiel des interactions se base sur le partage du pouvoir. Si d'un point de vue généraliste et abstrait (nous le répétons) ce système relationnel engage des acteurs vers une action formellement identique, celle du développement socio-économique du Bas-Saint-Laurent, cela ne signifie pas pour autant que les possibilités d'action sont les mêmes pour tous, ni même que les choix stratégiques et les actions effectives seront identiques ou collectivement cohérentes. Pour cette raison précise, il est possible de considérer la gouvernance comme un ensemble d'outils « bons » en eux-mêmes ou « bienfaiteurs » de nature pour les communautés locales. Il est sans cesse nécessaire et de façon situationnelle et contextuelle de s'interroger tant sur la nature de l'outil à mettre en place que sur le mode d'application sur un territoire donné à un instant T.

¹² Voir à ce sujet Godbout J. « Gouvernance participation et métarègle » in *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses universitaires d'Ottawa, Coll. Gouvernance. 2001.

¹¹ Société Intégrée de Développement Éolien de La Matapédia

De ce fait, il importe de revenir à l'importance de la notion d'espace/temps dans la conception que l'on doit avoir de tout système (la gouvernance en tant que système politique, le territoire en tant que système d'action concret).

De plus, l'imposition par des instances politiques centrales, sur un projet donné, au sein d'une configuration donnée, d'un outil de gouvernance normalisé court-circuite l'idée même de gouvernance. Sur ce point, il semble nécessaire de rejoindre un certain nombre d'analyses critiques qui soulèvent une contradiction édifiante : celle de la centralité de l'État dans un grand nombre de dispositifs de gouvernance en ses qualités de coordonnateur et de médiateur privilégié. En somme, ce mode opératoire interroge sur les motivations qui ont animé ce processus historique mentionné plus haut de « démocratisation de la démocratie ». Outre les motivations, ce sont les valeurs qu'il semble raisonnable aujourd'hui de questionner. Les outils de gouvernance se sont développés en premier lieu dans leurs dimensions structurelle et administrative, cependant, il semble que le processus de construction de la gouvernance soit loin d'être achevé. En effet, aujourd'hui sa dimension socio-politique reste un point faible. Si la structure est dressée, nous ne pouvons considérer que la configuration générale soit favorable à son existence effective dans les sphères sociales des citoyens et dans les sphères politiques des producteurs.

Ce constat émerge d'une double considération. Tout d'abord, concernant les producteurs de la société et du développement nous ne pouvons considérer qu'ils produisent un effort constant et total vers le partage du pouvoir et de la décision. Ensuite, au sein de la société civile il importe de constater l'ambivalence voire la contradiction qui existe entre sa fragmentation, son individualisation galopante et ce processus de relocalisation des affaires publiques qui nécessiterait au contraire une conception collective ou plurielle des aspirations au développement ou plus généralement de l'implication sociale. Dans ce contexte général, certains dispositifs de gouvernance loin de redistribuer le pouvoir ou de démocratiser la démocratie participent au contraire d'un rétrécissement de la sphère décisionnelle autour de professionnels de la politique ou du développement. À notre avis, les sciences sociales doivent se saisir pleinement de ces dérives.

À cette conclusion correspondent des propositions méthodologiques et théoriques. Nous avons proposé ici un positionnement théorique diversifié et multi scalaire et ce, afin de ne pas enfermer l'objet et son contexte dans un angle unidirectionnel. Le but est également de procéder à des études localisées dans l'espace et marquées dans le temps. C'est certainement dans cet ancrage spatio-temporel que réside une clé pour analyser et comprendre conjointement la gouvernance en tant que système politique et les phénomènes sociaux sous-jacents qui la font être ou disparaître au sein des systèmes territoriaux en place. Seule cette analyse conjointe semble être à même de permettre un regard à large spectre lui-même apte à saisir l'ensemble du cadre social qui entoure et construit le processus de gouvernance.

D'autre part, il semblerait constructif à ce jour de considérer la gouvernance comme un objet à défaut de la concevoir comme concept. Et ce, parce qu'au regard de notre exposé nous pouvons constater à quel point le système relationnel en place peut dépasser par sa teneur et son ancrage la nouvelle norme politique qui incite et encourage au partage du pouvoir et de la décision politique. En ce sens, l'angle qui privilégie l'objet au concept permet de ne pas attribuer la primauté à l'un ou l'autre des systèmes (système politique de la gouvernance, système d'action concret du territoire). Est recherché ici la justesse d'appréciation d'un observateur/analyste souvent confronté à des situations de tension voire de conflit socio-politique. Est écartée la position normalisatrice qui recherche dans le paradigme lui-même la bonne voie politique.

Pierre Hamel résume, en quelques lignes, l'esprit de ce texte « [i]l faut reconnaître ici que les acteurs sociaux sont engagés dans des pratiques plurielles que reflète leur multi-appartenance institutionnelle et leur identité fragmentée. Dans leurs rapports aux institutions ils expérimentent une ambivalence et des ambiguïtés que les macroanalyses traditionnelles ne parviennent pas à saisir. D'où l'importance de mieux appréhender le contexte de l'action de même que les rapports sociaux et politiques engagés dans sa définition » (Hamel, 2001 : 89).

Bibliographie

- Beck U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, Coll. Alto, 521 p.
- Beck U., 2003, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*, Paris, Aubier, Coll. Alto, 599 p.
- Carrier M., Jean B., 2000, « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales », in Carrier M. et Côté S. *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 41-64.
- Crozier M., Friedberg E., 1992, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, coll. « Points essais », rééd. (1977), 504 p.
- Elias N., 1991, *Qu'est-ce que la sociologie*, La Tour d'Aigues, Édition de l'Aube, 222 p.
- Fournier J., 2008, *Enquête sociale sur le secteur forestier de la Matapédia. Constats, relations entre les intervenants et identité*, document de travail, Chaire de recherche sur la forêt habitée, UQAR, 65 p.
- Friedberg E., 1993, *Le Pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 404 p.
- Godbout J., 2001, « Gouvernance participation et métarègle » in Cardinal L. et C. Andrew sous la dir., *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 129-143.
- Hamel P., 2001, « La gouvernance une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits ? » in Cardinal L. et C. Andrew sous la dir., *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 87-99.
- Hermet G., 2004, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique » in *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, pp. 159-178.
- Leca J., 1996, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », in D'ARCY François et ROUBAN Luc, *De la Cinquième à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 345-347.
- MAMROT, 2008, Pour une plus grande prospérité et vitalité de nos municipalités. Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées, Publications du Québec, 44p.
- Martuccelli D., 1999, *Sociologies de la modernité. L'itinéraire du XX^e siècle*, Paris, Gallimard, Folio essais, 709 p.
- Sierra A., 2008a, *La MRC des Basques, une identité teintée d'individualisme communautaire. Étude sur la caractérisation identitaire d'une population dans le cadre d'un projet d'adaptation de l'outil Parc Naturel Régional*

au Bas-Saint-Laurent, mémoire de maîtrise professionnelle sous la direction de Nathalie LEWIS en collaboration avec la CRÉ du BSL, Développement régional / Chaire sur la forêt habitée et Université Bordeaux 2, 78 p. [En ligne] URL : <http://crfh.uqar.qc.ca/index.asp>. Consulté le 31 mai 2009.

Sierra A., 2008b, L'identité Matapédienne, de la force d'un territoire à l'incertitude d'une communauté. Étude sur la caractérisation identitaire d'une population dans le cadre d'un projet d'adaptation de l'outil Parc Naturel Régional au Bas-Saint-Laurent, mémoire de maîtrise professionnelle sous la direction de Nathalie Lewis en collaboration avec la CRÉ du BSL, Développement régional / Chaire sur la forêt habitée et Université Bordeaux 2, 93 p. [En ligne] URL : <http://crfh.uqar.qc.ca/index.asp>. Consulté le 31 mai 2009.

Touraine A., 1992, *Critique de la Modernité*, Paris, Fayard, biblio essais, 510 p.