

## La gouvernance rurale vue à travers la politique nationale de la ruralité

André Joyal Institut de recherche en PME, UQTR

[andre.joyal@uqtr.ca](mailto:andre.joyal@uqtr.ca)

Kamal El-Batal, doctorant en Administration, UQTR

Kamal.elbatal@uqtr.ca

### Résumé :

Cet article émane d'une recherche menée par une équipe multidisciplinaire ayant reçu le mandat d'évaluer l'efficacité du dispositif du Pacte rural, pièce maîtresse de la politique nationale de la ruralité. L'étude, effectuée auprès d'acteurs locaux appartenant à un échantillon de 12 Municipalités Régionales de Comté, révèle que, dans l'ensemble, les objectifs de la politique ont été atteints et que l'on peut y déceler l'amorce d'une véritable gouvernance rurale.

Mots clés : Développement territorial, évaluation de programme gouvernemental, participation citoyenne.

Selon B. Jean et *alii* (2007) la Politique Nationale de la Ruralité (PNR), adoptée à la fin de 2001 et renouvelée à l'automne 2006, serait un bon exemple d'une politique publique basée sur la théorie du développement territorial. En effet, son caractère fortement décentralisé permettrait aux intervenants locaux de mener des actions de mobilisation des citoyens ruraux, de renforcer leurs capacités de développement, ce qui conduirait à la mise en place d'une bonne gouvernance locale. Pour sa part, L. Allie (2008) dégage un constat plus nuancé en se demandant si on ne se trouve pas, avec la PNR en présence surtout d'une logique administrative du développement au détriment d'une logique territoriale. En ce qui nous concerne, nous avons présenté les modalités de fonctionnement de la PNR, à travers son élément clé, à savoir le Pacte rural, à partir des premiers résultats d'une recherche sur la mise en œuvre de son processus au sein de douze Municipalités régionales de comté (MRC)<sup>1</sup>. Cette première étape d'une recherche qui s'est étendue sur trois années fut de type exploratoire, appuyée sur une approche hypothico-inductive de type qualitatif réalisée sur un mode interprétatif et constructiviste. Ainsi, nous pensons avoir pu vérifier dans quelle mesure sont respectés, à travers cette politique, les grands principes généralement reconnus du développement local à savoir une approche caractérisée par la satisfaction d'une finalité à la fois sociale et économique (Polèse - Coffey, 1982, 1984, Joyal, 1987, 2002, Vachon, 1993, Tremblay – Fontan 1994, Pecqueur, 2000, Greffe, 2002). La prise en compte des projets mis de l'avant au moment de cette étape de la recherche, nous a conduit à formuler un constat à la fois sur le comportement des élus locaux (autocratiques vs démocratiques) et sur les limites et les possibilités de la pratique du développement local dans le Québec rural (Joyal, El-Batal, 2007).

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une recherche financée par le FQRSC à laquelle a participé une équipe pluridisciplinaire de chercheurs appartenant à l'UQAR, l'UQO, l'UQTR ainsi que R. Marceau et S. Belley de l'ENAP.

À la faveur du présent article, sur la base des résultats observés au terme de la recherche et du modèle causal élaboré dans une seconde étape, (voir plus loin) nous souhaitons répondre à la question suivante : dans quelle mesure le dispositif des Pactes ruraux (PR) a contribué à l'amélioration des mécanismes de gouvernance locale au sein des MRC concernées? L'objectif ici visé consiste donc à mettre en évidence les pratiques de gouvernance mises de l'avant dans le cadre du PR en s'inspirant des écrits portant sur la gouvernance territoriale tout en prenant en compte les données associées aux variables du modèle causal qu'il fut possible de prélever. Il s'agira de voir, sur la base d'un échantillon représentatif des MRC, en recourant à une approche hypothético-déductive, jusqu'à quel point le dispositif du PR respecte les fondements d'une bonne gouvernance locale ou territoriale. En d'autres mots, étant donné que conception du développement local retenue implique, entre autre chose, une participation des acteurs locaux à la prise de décision concernant leur devenir, il s'agit de voir comment les choses se présentent au sein des MRC étudiées.

Comme le remarque Bailly (2007), dans les sociétés où le rôle de la famille s'estompe, les politiques sociales et culturelles jouent un rôle de premier plan pour la valorisation des identités locales. On s'interroge sur la façon de faire vivre les territoires en vue de susciter une meilleure qualité de vie dans un milieu donné. La dimension territoriale se voit prise en compte dans l'élaboration des politiques visant l'engagement de l'ensemble des acteurs. En se substituant à une intervention verticale descendante, les politiques favorisées prennent leur appui sur la vitalité du «local» par l'implication des forces vives à l'action publique dans le contexte d'un type nouveau de gouvernance. La mise en œuvre de cette dernière exige une très bonne compréhension des intérêts des acteurs concernés et des différents enjeux propres à un territoire.

### **Vers une gouvernance territoriale**

La référence au concept de la gouvernance territoriale oblige, dans un premier temps, la prise en compte de ce que recouvre le vocable <gouvernance>. Pour Guesnier et Lemaignan (2006), la gouvernance est un système démocratiquement organisé par lequel les citoyens agissent collectivement à l'échelon local<sup>2</sup> pour améliorer leur bien-être, satisfaire leurs besoins communs et promouvoir la justice sociale soit directement ou par l'intermédiaire d'élus exerçant en leur nom l'autorité publique. Dans le même sens, M.-F. LeBlanc (2006) écrit que le terme «gouvernance» renvoie au «local» en mettant l'accent sur les acteurs avec une insistance sur leur pluralité étant donné qu'ils proviennent de divers horizons d'une même région. Une dernière définition, soit de G. Loinger (2004), permet de mieux saisir la portée du concept. Pour ce dernier, la gouvernance correspond au processus permettant à une organisation ou à une société de se conduire elle-même à partir du jeu de ses acteurs à la faveur d'un dialogue constamment renouvelé. À travers sa société civile, le territoire doit <penser pour agir> afin de définir un sens collectif donnant lieu au substrat de l'action qui conduit à l'élaboration d'un projet. On l'aura compris, tout ceci se réfère à la **vision** que l'on se fait d'un territoire. Cette démarche, toujours selon Loinger, a cinq dimensions que nous résumons ainsi:

- \_ Le cognitif : la prise en compte de l'état de la situation;
- \_ La participation : le partage des analyses entre les <acteurs-territoires>;
- \_ Les finalités : sur quelle(s) valeur(s) appuyer les décisions;
- \_ La stratégie : les relations entre les fins et les moyens;

---

<sup>2</sup> Le <local> pour ces deux auteurs est le lieu politique où un groupe social catalyse les potentialités de leur territoire.

\_ La faisabilité : à l'impossible nul n'est tenu.

À travers le dispositif du PR, l'objectif de départ consistait précisément à inciter les élus locaux, de concert avec les forces vives ou parties prenantes d'une collectivité donnée, à faire le point sur leur situation au plan socio-économique et de jeter les premiers jalons d'un plan d'action susceptible de contribuer au mieux-être de la population concernée. Pour plusieurs des petits milieux touchés par la PNR, il s'agissait d'une première expérience de participation citoyenne devant amener les gens à prendre conscience de leur appartenance à un territoire pour lequel ils peuvent influencer son évolution dans une certaine mesure. Pour mieux cerner ce que dégage l'observation des faits à l'échelon des lieux d'intervention du Pacte rural, une fois la gouvernance définie, il importe ensuite de bien saisir la portée du concept de **territoire**.

Résultant d'une construction sociale, le territoire émane d'une œuvre humaine. En tant qu'unité de développement socio-économique, comme l'observe Leloup (2007), il n'est réductible ni à un simple espace habité, ni à un ensemble de ressources, ni à un agencement d'acteurs, ni enfin à un projet ou à des normes d'action. C'est la combinaison de ces quatre dernières variables qu'idétermine le territoire et en font un construit spatial, socio-économique, régulé et collectif. Les éléments qui le composent entrent en relation les uns avec les autres au point de se modifier réciproquement et parfois se fusionner partiellement. Ce qui fait dire à Benko (2007) que les valeurs humaines construisent les territoires<sup>3</sup>. Il est là où se trouvent des ressources mises en valeur par l'action collective. Il s'appréhende comme un processus en construction permanente sur la base de considérations historiques, sociales, politiques et économiques et dont les logiques s'expriment à des échelles plurielles (Courlet, 2001, Guillaume, 2005). Mais, on ne peut évoquer la dynamique territoriale sans penser à l'existence quasi inévitable de conflits. Tout comme on ne fait pas une omelette sans casser des oeufs, toute action conduisant à un changement en un lieu donné suscite heurts et divergences de vues.

Gouverner ne se fait donc pas sans friction. C'est ce que mettent en évidence Dupuis, Gilly et Lung (2007) pour qui le concept de **gouvernance territoriale** se conçoit comme «...un processus de construction d'une compatibilité entre différentes proximités institutionnelles<sup>4</sup> unissant des acteurs géographiquement proches en vue de la résolution d'un problème productif inédit ou, plus largement, d'un projet local de développement». Ces auteurs ne manquent pas de faire allusion à l'existence possible d'éléments d'instabilité se rapportant à des rivalités et à des conflits susceptibles de mettre en cause l'existence de compromis. On doit alors, dans ces circonstances, parler de **crise de la gouvernance territoriale**. Cette dernière éventualité se trouve également signalée par Lacour (2006) pour qui le territoire évoque : «...une portion d'espace délimité, approprié, où les hommes et les sociétés décident avec leurs diversités, leurs divergences, **voire leurs conflits**<sup>5</sup>, de s'unir pour bâtir un ou des projets d'avenir.» Il importe donc de bien comprendre le jeu des intérêts des acteurs et des forces propulsives de la dynamique locale afin de parvenir à une véritable construction de la gouvernance.

---

<sup>3</sup> La territorialité islamique repose sur le principe de la terre de l'islam (*dar al Islam*), territoire qui n'est délimité que par la guerre (*dar al Harb*), terre des infidèles (Benko, p.112)

<sup>4</sup> On pense ici à la municipalité, au CLD, au SADC, et aux diverses associations à but non lucratif qui regroupent au Québec une bonne partie des acteurs locaux.

<sup>5</sup> Souligné par nous...

L'implication des acteurs locaux dans un processus de gouvernance ne peut se réaliser spontanément. Une période d'apprentissage s'avère nécessaire tout en s'assurant que des résultats concrets permettront de convaincre les plus réticents de la pertinence de la démarche. Sinon on risque de retrouver le syndrome brésilien du «Pas encore un forum de discussion» (*Não ainda mais um forum*) en relation aux premières initiatives de gouvernance locales mises en œuvre sous la forme de forums de développement local (Martinelli et Joyal, 2004). Toujours sur la base de l'expérience brésilienne, s'il faut munir les acteurs locaux de compétences nécessaires pour bien jouer le jeu, force est de reconnaître que l'on est encore loin de cette réalité (Franco Ribeiro 2007). Qu'en est-il effectivement avec le Pacte rural, pivot de la politique nationale de la ruralité? Nous tentons d'y répondre à travers le modèle causal ayant servi de base à l'évaluation de ce programme gouvernemental.

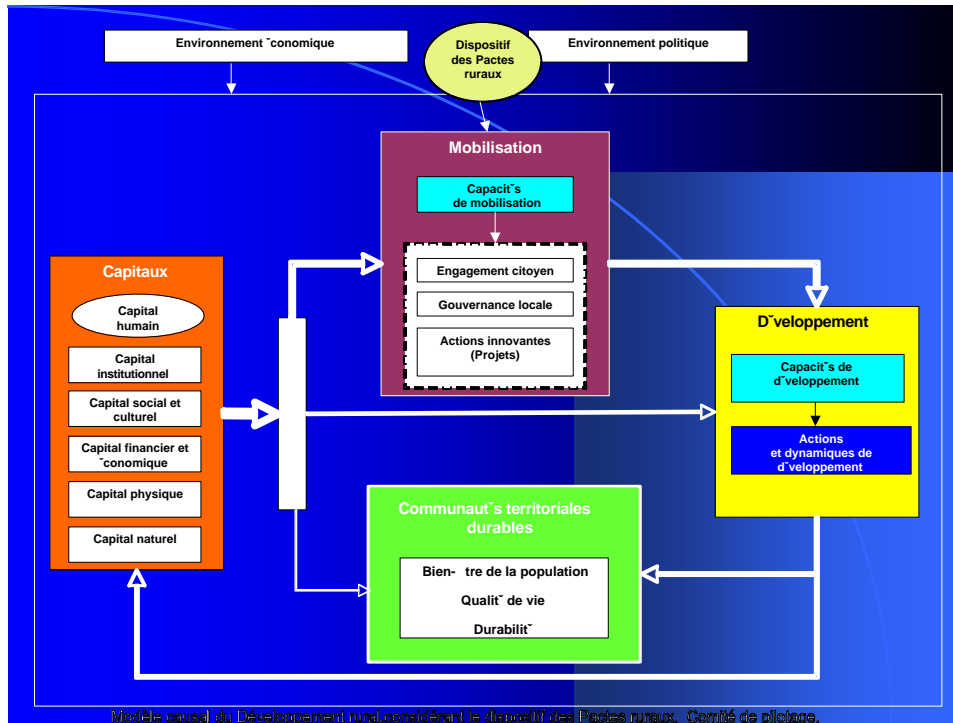
### **Le modèle causal du développement rural (MCDR)**

Ce modèle ici présenté émane d'un modèle générique mis au point par R. Marceau (1992) en vue d'évaluer une politique ou un programme gouvernemental. Il comprend douze éléments, à savoir :

- |                                 |                            |
|---------------------------------|----------------------------|
| _ La raison d'être du programme | _ Les extrants             |
| _ Les cibles                    | _ Les impacts              |
| _ Les objectifs                 | _ L'atteinte des objectifs |
| _ La nature du programme        | _ Le rendement absolu      |
| _ Les intrants                  | _ Le rendement relatif     |
| _ Les activités de production   | _ La valeur du programme   |

En mettant l'accent sur la raison d'être, les cibles, la nature et les objectifs du programme concerné, le modèle générique a conduit, suite à une première enquête sur le terrain, à la confection du modèle causal sur la base de deux enquêtes réalisées en 2006. Ces dernières ont bien sûr, servi à le tester et à l'enrichir.

### **Figure 1 : Modèle causal du développement rural**



Tel que signalé dans le rapport 2 (2007)<sup>6</sup> le MCDR prend son appui sur une perspective reliée au développement territorial en mettant l'accent sur les capacités des acteurs mobilisés à prendre en charge leur développement en vue d'assurer leur bien-être, leur qualité de vie et la durabilité des systèmes territoriaux dont ils dépendent. On comprendra que les systèmes territoriaux en cause (ici les MRC à caractère rural), en plus d'être détenteurs de ressources (les différentes formes de capital), sont surtout vus ici comme des systèmes activés au plan de la mobilisation et de l'action par l'adoption de projets mis en oeuvre par leurs propres acteurs à travers le temps et l'espace. Cette prise en compte du caractère spatio-temporel de la politique et du dispositif à évaluer (celui du PR) constituait le principal défi de la recherche effectuée<sup>7</sup>. À travers le MCDR, il fut possible d'anticiper de la manière la plus rigoureuse et systématique possible tant la nature du dispositif du pacte rural que des effets escomptés.

### Résultats qualitatifs et quantitatifs (études de cas)

Rappelons que le MCDR englobe l'engagement citoyen dans le cadre d'une gouvernance locale susceptible de favoriser l'émergence d'action ou de projets innovants. Puisque cette étude ne vise pas à mesurer, mais surtout à comprendre, à découvrir et à extraire des significations de la gouvernance du dispositif des PR, la stratégie de l'étude de cas s'avère alors appropriée. On procède par une «enquête empirique qui examine un phénomène contemporain au sein de son contexte réel lorsque les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement évidentes et pour laquelle de multiples sources de données sont utilisées» (Yin, 1993). Cette approche qualitative opte en faveur d'un raisonnement inductif (sans exclure la déduction). Le recours à

<sup>6</sup> Rapport rédigé par D. Lafontaine et J. Boisjoly avec la collaboration de B. Jean de l'UQAR, de S. Belley et de R. Marceau de l'ENAP, de P. LeBlanc de l'UQAT à partir du travail réalisé par l'ensemble de l'équipe formée en plus de chercheurs de l'UQO et de l'UQTR.

<sup>7</sup> Ibidem.

des échelles nominales et ordinales apparaît essentiel et bénéfique pour l'ensemble de cette recherche évaluative sur le dispositif des PR et ses retombées. Les matériaux ainsi recueillis sont à la fois qualitatifs et quantitatifs. En fait, la nature des données ne spécifie pas le caractère qualitatif d'une recherche. De nombreux traitements statistiques (donc quantitatifs) portent sur des variables nominales (i.e. qualitatives) (Giordano, 2003). La présence des statistiques descriptives ici vise essentiellement à différencier les MRC de l'échantillon raisonné, à faire des regroupements, à rechercher les significations et à comprendre des processus dans des situations fortement contextualisées.

### Sélection des cas.

Les spécificités territoriales influencent indéniablement la mise en œuvre du dispositif des PR et ses retombées. Pour cette raison, il fallait constituer un échantillon raisonné de selon le principe de diversification (Mucchielli, 1996). En vue d'assurer la représentativité des cas à étudier, trois caractéristiques ont été retenues :

- Les types de MRC selon trois classes : MRC rural-rural (RR) ; MRC avec agglomération de recensement RAR ; MRC comprises partiellement ou entièrement dans les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec (RCM).
- Le classement des MRC selon l'Indice Global de Développement (IGD)<sup>8</sup> : Faible (IGD\_Fa) ; Moyen (IGD\_Mo) ; Fort (IGD\_Fo). Le type de région où est localisée la MRC : Ressources (R) ; Intermédiaire (I) ; Centrale (C). La composition finale de l'échantillon des cas se présente ainsi :

**Tableau 1 : distribution des MRC en fonction de l'IGD et du type de territoire**

|              | IGD Fort  |           | IGD Moyen |           | IGD Faible |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
|              | Nb. MRC   | Nb. Échan | Nb. MRC   | Nb. Échan | Nb. MRC    | Nb. Échan |
| <b>RR</b>    | <b>4</b>  | <b>1</b>  | <b>29</b> | <b>3</b>  | <b>20</b>  | <b>3</b>  |
| <b>RAR</b>   | <b>5</b>  | <b>1</b>  | <b>16</b> | <b>2</b>  | <b>4</b>   | <b>1</b>  |
| <b>RCM</b>   | <b>8</b>  | <b>1</b>  | <b>3</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>   | <b>0</b>  |
| <b>Total</b> | <b>17</b> | <b>3</b>  | <b>48</b> | <b>5</b>  | <b>24</b>  | <b>4</b>  |

Source:: Tableau extrait du rapport II sur la mise en application et l'évaluation du dispositif du pacte rural. P.35. mars 2007.

Le recours à diverses sources d'informations à savoir, la consultation des documents internes des 12 MRC échantillonnées, le recours à la banque de données tenue par le ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR) et la construction de deux questionnaires (I et II) constituent les principales sources d'informations utilisées. La figure 2 ci-après expose l'outil global de

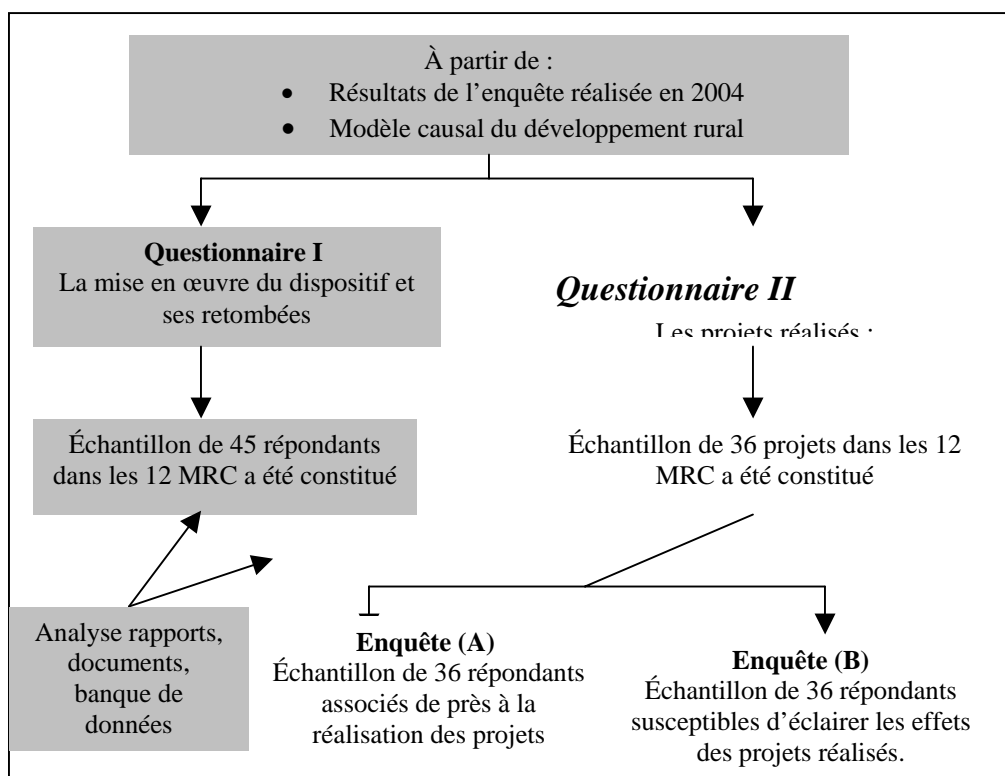
<sup>8</sup> Un indice global de développement a été calculé par l'équipe de recherche évaluative sur le dispositif des pactes ruraux et ses retombées. Son calcul repose sur sept variables socio-économiques. Pour plus d'information à ce sujet, cf. le rapport I de la recherche évaluative sur le dispositif des pactes ruraux «Le modèle et les indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif du pacte rural » en date de février 2007.

collecte de données élaboré par l'équipe de chercheurs. Les sections ombragées illustrent la démarche suivie pour la collecte des données.

Dans chacune des 12 MRC échantillonnées, quatre répondants furent identifiés. L'échantillon final se compose de 45 répondants sur les 48 attendus. La consigne retenue exigeait de chaque répondant une implication personnelle directe d'au moins 18 mois dans la mise en œuvre du pacte rural dans son milieu. Le profil des répondants se présente comme suit :

|  |       |
|--|-------|
| * Gestionnaire responsable du Pacte (CLD, MRC) | 15/45 |
| * Élu municipal (maire, conseiller)            | 18/45 |
| * Agent de développement                       | 12/45 |

**Figure 2 : Démarche générale d'échantillonnage et de collecte de données**



Cette démarche a conduit à retenir quatre grandes catégories qui permirent la confection des indicateurs du tableau 2;

- \_ Les capacités de mobilisation;
- \_ L'engagement citoyen;
- \_ La gouvernance locale;
- \_ Les actions innovantes (projets).

Le tableau 2 contient quelques indicateurs rattachés de façon spécifique aux capacités de mobilisation et à l'engagement citoyen (volet 1) suivis des indicateurs de gouvernance locale

(volets II, III et IV). Les résultats perceptifs et descriptifs révèlent que la position des répondants varie selon le classement, le type et l'IGD de la MRC. Trois niveaux d'appréciation de ces mécanismes ont été identifiés : «fortement appréciés» (Fo\_APP), «moyennement appréciés» (Mo\_APP) et «faiblement appréciés» (Fa\_APP). Une fois les trois niveaux d'appréciation identifiés, un classement par ordre croissant des moyennes observées selon le « type de mécanisme mis en place» et « les spécificités territoriales des MRC échantillonnées) a été réalisé. Les constats dégagés sont représentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 2 : Niveaux d'appréciation des mécanismes de gouvernance mis sur pied depuis l'arrivée du pacte rural**

| <b>Volet I</b>   | C            | R            | I            |
|--|--------------|--------------|--------------|
|  | RR           | RAR          | RCM          |
| Implication des organismes du milieu éducatif              | IGD_Mo       | IGD_Fa       | IGD_Fo       |
| <b>Moyenne (1) en %</b>                                    | <b>46,59</b> | <b>13,69</b> | <b>79,36</b> |
| <b>Volet II:</b>   | C            | R            | I            |
| Mécanisme d'analyse des demandes de soutien                | RAR          | RR           | RCM          |
|  | IGD_Fo       | IGD_Mo       | IGD_Fa       |
| <b>Moyenne (2) en %</b>                                    | <b>94,28</b> | <b>85,91</b> | <b>72,22</b> |
| <b>Volet III</b>   | C            | R            | I            |
| Prise en compte des champs prioritaires du plan de travail | RCM          | RR           | RAR          |
|  | IGD_Fo       | IGD_Mo       | IGD_Fa       |
| <b>Moyenne (3) en %</b>                                    | <b>97,62</b> | <b>80,21</b> | <b>74,92</b> |
| <b>Volet IV</b>  | C            | R            | I            |
| Mécanisme de suivi des activités de projets                | RCM          | RAR          | RR           |
|  | IGD_Fo       | IGD_Mo       | IGD_Fa       |
| <b>Moyenne (4) en %</b>                                    | <b>100</b>   | <b>80,2</b>  | <b>72,3</b>  |

On voit avec le volet I que la coordination intra et inter milieux (associé au monde de l'éducation) désignée ici sous l'expression «coopération territoriale» s'avère un facteur clé de la dynamique des collectivités. Le dispositif des PR encourage les milieux à réfléchir, entre autre, en terme de développement territorial en se situant au-dessus du simple échelon local. Bâtir des stratégies de développement de concert avec d'autres milieux avoisinants contribue au renforcement de l'assise territoriale.

« L'implication des organismes éducatifs» présents dans leur milieu a servi de variable dans l'analyse de ce volet. Environ 4/5 (79,36%) des répondants issus des MRC (I-RCM-IGD fort) affirment que ces organismes se sont « assez impliqués» dans le cadre du dispositif des PR. Par contre, au niveau des MRC (R-RAR-IGD faible), seulement 13,69% des répondants indiquent que les organismes du milieu éducatif se sont «assez impliqués» et finalement, dans les MRC (C-RR-IGD moyen), près de la moitié (46,59%) des répondants ont affirmé que ces organismes se sont assez impliqués dans le cadre du PR. On sait que gouvernance locale repose essentiellement sur l'implication et l'engagement des différentes forces vives d'un milieu. Toutefois, il est difficile à travers cette lecture de nature « persceptive-descriptive » de comprendre pourquoi, selon certains répondants, très peu d'organismes du milieu éducatif se sont impliqués surtout dans les MRC ayant un IGD faible (13,69%).



Le volet II, faut-il le souligner, se rapporte à un mécanisme d'une grande importance en ce qui a trait à la dynamique de la gouvernance locale. Un milieu qui cherche à se prendre en main se doit d'élaborer dans un premier temps, une stratégie lui permettant d'analyser l'ensemble des demandes de soutien en choisissant les priorités selon les orientations retenues. De façon générale, et pour toutes les catégories de MRC échantillonnées, plus de 86% des répondants indiquent que le PR leur a permis de mettre en place un mécanisme d'analyse des demandes de soutien (aide) technique et / ou financier et des projets de leur MRC.

Chaque MRC s'est dotée de son propre plan de travail (PT) adapté à ses spécificités territoriales. Celui-ci relate en principe la vision de développement du milieu en rapport avec le dispositif des PR. Cette vision concerne généralement les orientations et les champs prioritaires à atteindre. Ces derniers ont été élaborés suite à la tenue de séances de consultation publique. Ainsi, la prise en compte des objectifs du PT favorise le principe de confiance mutuelle entre les décideurs locaux et leurs populations et augmente le degré de transparence dans un milieu. Selon les résultats perçus, comme le fait voir le volet III du tableau 2, plus de 80% des répondants issus des MRC, affirment avoir pris en compte les champs prioritaires retenus dans le PT lors de l'analyse des demandes de soutien. Ainsi, si on considère les MRC de classe 'C', de type RCM et avec un IGD fort, en moyenne, près de 98% des répondants semblent être d'accord sur le fait que les champs prioritaires du PT de la MRC ont été pris en compte lors de l'analyse des demandes de soutien dans le cadre du dispositif du PR. Par contre, au niveau des MRC de classe 'I', de type RAR et avec un IGD faible, 75% en moyenne des répondants abondent dans le même sens. Comme on le constate, les spécificités territoriales ont sans doute des effets sur le déroulement de la gouvernance des PR.

Pour qu'un milieu s'engage à dynamiser sa gouvernance, ses acteurs doivent être en quête d'une constante amélioration. La variable « mécanisme de suivi des activités des projets » (volet IV) s'inscrit dans cette perspective. Les résultats indiquent, pour toute catégorie confondue de MRC échantillonnées, que pour plus de 80% des répondants le PR a permis de mettre en place un mécanisme de suivi des activités et des projets.

Il va sans dire que les niveaux d'appréciation représentés dans le tableau 2 sont très influencés par les spécificités territoriales. Par exemple, les répondants qui apprécient fortement les mécanismes de gouvernance mis en place depuis l'arrivée du PR ne sont issus ni des MRC avec un IGD faible ni des MRC appartenant à une région intermédiaire. Ils sont majoritairement des MRC soit de classe C et avec un IGD fort ou encore, des MRC de Classe R avec un IGD moyen. Ce sont les répondants en provenance des MRC d'une région intermédiaire qui apprécient moyennement ces mécanismes.

En vue de dégager une « échelle d'appréciation globale » des mécanismes de gouvernance, un seuil a été fixé à partir des données du tableau 2. Si la moyenne est en deçà de 50%, cela peut signifier que les mécanismes de gouvernance adoptés par les MRC échantillonnées, toute spécificité territoriale confondue, seraient « moins appréciés » par les répondants contactés. Par contre, si la moyenne est supérieure à 50%, les mécanismes seraient plutôt « plus appréciés » par les mêmes répondants. Les résultats indiquent que dans 11 cas sur 18 où les mécanismes de gouvernance sont « plus appréciés » et que dans 7 cas sur 18 les répondants « apprécient moins » les mécanismes de gouvernance. Ce qui représente un taux d'appréciation globale de l'ordre de 61%

en ce qui regarde la façon dont les mécanismes de gouvernance du pacte rural se sont mis en place et se sont déroulés.

## CONCLUSION

Le dispositif du PR, pièce maîtresse de la politique nationale de la ruralité a-t-il contribué à l'amélioration des mécanismes de gouvernance des MRC pour lesquelles la politique a été conçue? Peut-on, dans le cas présent, évoquer le succès d'une opération de développement local sur la base de la conception retenue au début (p.2)? Les attentes suscitées par ce programme gouvernemental ont sûrement été satisfaites dans une certaine mesure puisqu'un rapport préliminaire relié à ce travail d'évaluation dont il est question dans ce papier a contribué à son renouvellement pour une période de cinq ans<sup>9</sup>. Bien sûr, une telle décision ne vérifie pas nécessairement le bon fonctionnement de la gouvernance à l'échelle de l'ensemble des MRC appelées à adopter un PR. C'est sans surprise que l'on constate, à partir de l'échantillon raisonné, que les MRC dotées d'un IGD fort font la preuve de résultats plus satisfaisants que les MRC moins favorisées. C'est du moins ce que révèlent les niveaux d'appréciation formulés par les répondants appelés à se prononcer sur quatre indicateurs ici retenus pour les fins de cet article. Est-il nécessaire de signaler que, comme pour toute étude de type qualitatif prenant son appui sur l'étude d'un nombre de cas restreints, le nombre limité de répondants force la prudence dans l'interprétation des résultats obtenus. Si de précieux enseignements peuvent découler de cette approche, toute généralisation s'avère impossible.

L'évaluation d'un programme gouvernemental dépend des angles sous lesquels elle est abordée. Davantage d'indicateurs auraient été nécessaires pour mieux identifier les multiples facettes que recouvre la gouvernance rurale. Ainsi, on ne trouve ici aucune mention de conflits possibles. Or, on sait que la littérature récente ne manque pas de faire allusion aux problèmes tels que mentionnés plus haut. Le groupe français *Territoires et proximité* tient des séminaires sur le sujet sur une base régulière en tirant profit de travaux se rapportant spécifiquement au monde rural (2006 et 2007). Il serait naïf de penser que le Québec rural échappe à une telle réalité. Et ce d'autant plus que, si le Québec en est à faire ses classes en matière de développement local (Joyal, 2002), à plus forte raison, il en va de même en ce qui a trait à la gouvernance rurale. Les acteurs ruraux apprennent par l'action et des ajustements seront toujours nécessaires.

Comme le modèle causal le montre bien, l'objectif du programme auquel se rattache le dispositif du PR vise le mieux-être des populations rurales. Pour atteindre cet objectif, il faut faire flèche de tout bois en ne négligeant aucune approche sans en privilégier une en particulier contrairement à ce que préconise F. Dorvilier en favorisant l'approche d'un **développement territorial sociétair**e en opposition à l'approche d'un **développement territorial entrepreneurial** (2007). La première implique un engagement essentiellement orienté vers l'économie dite solidaire alors que la seconde se rapporte aux initiatives à caractère privé. À notre avis, il n'y a pas lieu de placer ces deux approches en opposition puisqu'elles peuvent se compléter à la faveur d'une saine cohabitation. Comme l'exige toute stratégie de développement local bien fondée, faut-il le répéter, le monde rural doit savoir conjuguer des objectifs à la fois sociaux et économiques ce qui implique la coexistence des secteur privé, public et associatif.

---

<sup>9</sup> Alors que la politique adoptée en 2001 n'engageait qu'un montant de 90M\$ c'est un montant de 250M\$ qui, cette fois, est mis à la disposition des mêmes MRC.

La gouvernance rurale étant un des éléments de la stratégie du développement local sur laquelle repose notre analyse, malgré l'étroitesse de notre échantillon, il est permis de formuler un constat positif sur sa mise en œuvre. Sur la base de trois indicateurs reliés à la gouvernance locale (ou rurale), le tableau 2 démontre, quelque soit la catégorie de MRC, qu'une forte majorité de répondants estime que le dispositif du PR a facilité la préparation de projets au sein de leur MRC. Également, plus de 80% des répondants considèrent que le PR a favorisé la mise en place d'un mécanisme de suivi des projets adoptés.

Par ailleurs, faut-il se surprendre du fait que l'appréciation exprimée par les répondants varie suivant les spécificités territoriales? Les MRC à fort indice de développement sont celles où le dispositif du PR fonctionne le mieux. On sait qu'en matière de développement régional, les inégalités s'expliquent par des dotations diverses en ressources de tout genre, par des facteurs reliés à la localisation et par le comportement des agents économiques. Sur la base de notre échantillon de MRC, il apparaît possible d'affirmer qu'il en est ainsi dans le cas présent : la gouvernance rurale fonctionne mieux dans les MRC où l'IGD est plus élevé. Comme le dit l'humoriste; vaut mieux être riche et en santé que pauvre et malade.

### Références

- Allie, L., 2008. Pactes ruraux et parc naturel régional. *Organisations & Territoires*, Vol 17, no 1.
- Bailly, A. 2007. *Pour un développement urbain durable*, XLIII colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry. ,Juillet
- Benko, G, 2007. Territoires et sciences sociales dans Itçaina, X. et alii ed., *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 329 p.
- Courlet C. 2001, *Territoires et régions : les grands oubliés du développement économique*, Paris l'Harmattan,133 pages.
- Dupuis, Y. JP Gilly et Y. Lung. 2007. De l'analyse sectorielle à l'analyse territoriale : pour une approche méso-économique dans Itçaina X. et alii.ed *Régimes territoriaux et développement économique*. Op.cit
- Dorvilier, F. 2007. *Apprentissage organisationnel et dynamique de développement en Haïti : vers un nouvel ordre territorial*, Thèse de doctorat. Université Louvain-la-Neuve. 369 p.
- Franco Ribeirto, MT. 2007. Le territoire est-il un concept de base pour la construction de politiques publiques de développement local? XLIII colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry. Juillet.
- Giordano, Y. 2003. Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative. Y Giordano éd. *Management & Société*. pp 12-39.
- Greffe, X. 2002, *Le développement local*, Paris, L'Aube-DATAR, 200 p.

Guesnier, B., Lemaignan, C., 2006. *Connaissance, solidarité, création : le cercle d'or des territoires*, Paris, L'Harmattan, 300 p.

Guillaume R., 2005. éd., *Globalisation, systèmes productifs et dynamiques territoriales : regards croisés au Québec et dans le Sud-Ouest français*. Paris. L'Harmattan. 327 p.

Jean, B. et alii 2007. *La construction d'un modèle d'évaluation d'une politique de développement territorial : le cas du dispositif des Pactes ruraux de la Politique nationale de la ruralité du Québec*. XLIII colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry. Juillet.

Joyal, A. et K. El-Batal. 2007. Décentralisation et développement rural au Québec; étude de cas. *Revue d'économie urbaine et régionale*, No 2. pp. 251-267.

Joyal, A., 1987. Réflexions sur la question du développement local, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, No 5.

Joyal, A. 2002. *Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, Québec, Presse de l'Université Laval. 137 p.

Lacour, C., 2006. Les territoires du développement régional, *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 2, p. 325.

LeBlanc, MF. 2006. *Des communautés plus ou moins civiques : le capital social et la gouvernance métropolitaine au Canada et aux États-Unis*, Québec, PUL, Collection Management public et gouvernance, 319 p.

Leloup F. 2007. *Des systèmes complexes à la construction d'un territoire : proposition d'une approche compréhensive en territoire transfrontalier*. XLIII colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry. Juillet.

Loinger, G. sous la direction de, 2004, *La prospective régionale, de chemins en desseins*, Paris, Les Éditions de l'Aube, DATAR., 275 p.

Marceau, R. 1992., "La planification d'une évaluation de programme", in Parenteau R. et G.Éthier, éd., *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

Martinelli, D. et A. Joyal. 2004. *O desenvolvimento local : o papel das PMEs*, Sao Palo, Manole, 314 p.

Mucchielli. A. 1996. *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et Sociales*. Paris: Armand Colin/Masson.

Pecqueur, B. 2000. *Le développement local*, 2<sup>e</sup> éd. , Paris, Syros. 130 p.

Polèse, M, et W. Coffey, 1982, Les politiques de développement local: éléments de définition, *Etudes et documents* no 34, INRS-Urbanisation, Montréal, 1982. Une version remaniée et

enrichie de ce rapport a fait été publiée sous le titre: Local Development: Conceptual bases and Policy Implications, *Regional Studies*, Vol. 19.2. 1984.

Territoires et proximité. 2006 et 2007. Conflits d'usages et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux. *Géographie, économie et société*, Vol 8, no 3 et Vol 9, no 2.

Tremblay, DG. Et JM. Fontan, 1994, *Le développement économique local*, Québec, PUQ. 575 p.

Vachon, B. 1993. *Le développement local : théorie et pratique*, Montréal, Gaëtan Morin éd. 330 p.

Yin, RK.1994. *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks : Sage Publications.

