

Université de Montréal

Les régions rurales québécoises face à la décentralisation : une scène politique oubliée

Par Mathieu Labelle

Département de Science politique, Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de M. Sc. en science politique

Décembre 2018

© Mathieu Labelle, 2018

RÉSUMÉ

Entre milieux urbains et ruraux, les disparités augmentent au Québec comme ailleurs en occident, plusieurs territoires ruraux faisant même face à la dévitalisation. Les études rurales s'interrogent abondamment sur les forces productives des territoires, mais omettent d'analyser les enjeux sociopolitiques qui les déterminent. La recherche portant sur le fédéralisme et la décentralisation s'attarde essentiellement à l'allocation des ressources de l'État en fonction de ses composantes juridictionnelles, occultant du même coup plusieurs dynamiques informelles locales. On se retrouve ainsi devant un processus de décentralisation affectant inmanquablement les capacités de développement des territoires, mais sans saisir la façon dont les collectivités locales s'approprient les espaces politiques libérés par ce processus de décentralisation.

Mobilisant la théorie des communs, cette recherche exploratoire propose une analyse des droits régissant les ressources communes du territoire de Charlevoix. S'appuyant sur la notion de rationalité situationnelle, il s'agit de comprendre comment les normes sociales institutionnalisées conditionnent les choix collectifs des acteurs et quels sont, en retour, leur potentiel d'influence sur les institutions.

En matière de développement rural, les contraintes structurelles des choix collectifs seraient 1) une démocratie représentative municipale inopérante; 2) un partage ambigu des compétences découlant d'une définition imprécise du développement local; 3) une fiscalité municipale plaçant les territoires en compétition, les incitant à pratiquer un urbanisme fiscal et encourageant des comportements égoïstes au sein de la communauté locale. Cette recherche exploratoire s'inscrit plus largement dans la discussion voulant dépasser la dichotomie socialisme/libéralisme à la base du débat sur le rôle de l'État.

Mots-clés : gouvernance, décentralisation, territoire, commun, rural, institution, développement, ressource, droit, État-providence

ABSTRACT

Between urban and rural areas, disparities are increasing in Quebec and elsewhere in the West, with many rural areas even facing devitalization. Rural studies question abundantly the productive forces of the territories but fail to analyze the socio-political issues that determine them. Scholars studying federalism and decentralization focuses mostly on the allocation of state resources according to its jurisdictional components, thus obscuring several local informal dynamics. We thus find ourselves in the face of a process of decentralization that inevitably affects the development capacities of the territories, but without grasping how local authorities appropriate the political spaces liberated by this process of decentralization.

Mobilizing the theory of the commons, this exploratory research proposes an analysis of the rights governing the common resources of the territory of Charlevoix. Based on the notion of situational rationality, it is important to understand how institutionalized social norms condition the collective choices of actors and, in turn, their potential to influence institutions.

Regarding rural development, the structural constraints of collective choices would be 1) an ineffective municipal representative democracy; 2) an ambiguous division of powers resulting from an imprecise definition of local development; 3) a municipal tax system placing the territories in competition, encouraging them to practice fiscal urbanism and encouraging selfish behavior within the local community. This exploratory research fits more broadly into the discussion that seeks to go beyond the socialist / liberalism dichotomy that underlies the debate on the role of the state.

Keywords: governance, decentralization, territory, common, rural, institution, development, resource, right, welfare state

Table des matières

Liste des tableaux	v
Liste des figures	vii
Liste des sigles	ix
Remerciements	xi
Introduction – L’angle mort des dynamiques politiques dans les études rurales	1
Chapitre 1 – La décentralisation vue des territoires ruraux	5
I - La territorialisation de l’action publique du point de vue rural: évolution des concepts.....	5
La Révolution tranquille et la régionalisation de l’administration publique	6
Les années 1980-90 : l’État accompagnateur des « régions d’appartenance »	8
La « réingénierie de l’État » et le développement rural	9
La réforme institutionnelle de 2014 et le nouveau pacte fiscal	10
II - Définir la décentralisation : au-delà de l’autonomie des juridictions locales	12
III - Conclusion : la pertinence de la notion de gouvernance	15
Chapitre 2 – La perspective des communs pour mieux comprendre la gouvernance rurale	17
I - Le territoire : la construction sociale d’un espace de développement	18
Le territoire comme ressource productive	19
La construction sociale des ressources	20
Entre territoires physiques, administratifs et symboliques : un mythe opératoire	22
II - La théorie des communs	23
La rationalité et les problèmes d’action collective	24
Le processus politique de l’appropriation et l’importance d’une analyse multiniveau	27
Une conception sociopolitique des droits de propriété	29
La gouvernance des communs, ou l’importance d’institutions « robustes »	31
III - Conclusion	33

Chapitre 3 – Une stratégie pour analyser la gouvernance rurale	37
I - La gouvernance des territoires ruraux	38
Définir la ruralité	38
La position de la MRC au sein de la gouvernance des territoires ruraux.....	41
II – Explication de l’étude de cas	43
La pertinence du cas charlevoisien	44
III - La collecte des données et les outils méthodologiques	48
Une revue des médias	48
Les entrevues semi-dirigées	48
Opérationnaliser l’analyse	52
IV - Conclusion	53
Chapitre 4 – Plonger dans le <i>territoire</i> de Charlevoix	55
I - Petit tour guidé dans Charlevoix	56
Un peu d’histoire	56
Des enjeux saillants	62
II - Des communs d’importance.....	70
Les ressources en matière de développement	70
Le foncier	72
L’ensemble conventuel des Petites Franciscaines de Marie	77
III - Conclusion	79
Chapitre 5 – La décentralisation et les espaces politiques locaux en territoire rural : une analyse des communs de Charlevoix	81
I - Les droits sur les ressources communes	82
Une distribution informelle des droits sur les ressources en matière de développement	82
Entre le foncier légal et symbolique	89
L’ensemble conventuel des Petites Franciscaines de Marie : la construction d’un réel commun	91

II - Les contraintes structurelles du développement des territoires ruraux québécois	95
Une démocratie représentative locale inopérante	95
Un partage ambigu des responsabilités et des ressources publiques	98
L'injonction paradoxale de la taxe foncière	103
III - Conclusion	109
Conclusion – Quelle autonomie pour les milieux ruraux québécois?	
La pertinence du développement des communs	111
Bibliographie	119
Annexes.....	i
Annexe I : Certificat d'approbation éthique	iii
Annexe II : Formulaire d'information et de consentement	iv
Annexe III : Courriel type en vue de la sollicitation des personnes participantes	vi
Annexe IV : Schéma d'entrevues	vii

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I – Relation entre faisceau de droits et positions	30
Tableau II – Profil d'âge de la population, 2016	62
Tableau III – Solde migratoire selon le groupe d'âge, 2016-2017.....	63
Tableau IV – Taux d'accroissement annuel moyen et part de la population totale des MRC de la Capitale-Nationale, 2001-2016.....	65
Tableau V – Valeur moyenne imposable des terrains agricoles à l'hectare	74
Tableau VI – Distribution des droits et positions liés au FDT	86

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Le contexte situationnel des choix institutionnels	26
Figure 2 – Règles d’action publique et niveau d’analyse	28
Figure 3 – Zone agricole et forestière de la MRC de Charlevoix	73
Figure 4 – Secteurs à plus fort potentiel agricole	75

LISTE DES SIGLES

BAEQ	Bureau d'aménagement de l'est du Canada
CLD.....	Centre local de développement
CLSC.....	Centre local de services communautaires
CMQ.....	Communauté métropolitaine de Québec
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRD.....	Conseil régional de développement
CRÉ.....	Conférences régionales des élus
ÉPSD	État-providence social-démocrate
FDT	Fond de développement des territoires
FLI.....	Fond local d'investissement
FQM	Fédération québécoise des municipalités
LPTAA	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PFM.....	Petites Franciscaines de Marie
PNR.....	Politique nationale de la ruralité
RDH	Revenu disponible par habitant
UMQ.....	Union des municipalités du Québec

REMERCIEMENTS

D'emblée, merci à ma directrice Laurence Bherer pour le temps que tu m'as généreusement consacré. Ton aide, tes précieux conseils, ta confiance et ton soutien moral m'ont permis de voir le sens dans le chaos d'une première recherche.

Merci aux professeures et professeurs de l'Université de Montréal, qui avez jalonné mon parcours universitaire depuis mon retour aux études au baccalauréat. Par votre enseignement, vous avez su décupler ma curiosité, me permettant d'appriivoiser avec grande joie les incertitudes de la connaissance.

Merci à l'équipe du département de science politique pour la collaboration, l'aide... et l'indulgence devant un étudiant un peu brouillon!

Merci à mes parents, pour qui l'essentiel n'a jamais été de m'encourager dans mes perspectives de carrière, même pas de savoir ce que je pouvais bien faire des heures durant devant un ordinateur à me crochir la colonne. Vous qui toujours avez seulement voulu vous assurer que je suis en phase avec mes choix et que j'ai encore le nez qui pointe où je veux aller.

Merci à mes amis-es, supporteurs-ses et aimants, jamais partis et même prêts-es à ramer pour deux pour contrer mon isolement. À Gabriel Dagenais, pour ses critiques, son intelligence et son niveau d'intérêt incompréhensible pour ce que je fais.

Merci aux curieuses, aux passionnés, aux punks, aux indignées et aux décalés créatifs aussi.

Un respect malgré tout aux personnes gérantes d'estrade, frustrées et malheureuses, pour me rappeler qu'on n'étudie jamais la politique qu'en sondant les sentiments.

Et à Madame Merveille.

Une veilleuse de nuit face au noir qui mange les souvenirs. Une faiseuse de beau contre le terne qui détruit l'avenir.

Mille.

INTRODUCTION

L'ANGLE MORT DES DYNAMIQUES POLITIQUES DANS LES ÉTUDES RURALES

Depuis les cinquante dernières années, les États se sont engagés dans différentes formes de décentralisation, mus par des impératifs d'efficience et des appels à la démocratisation de leur gouvernance (Le Galès 2004, 244; Hamel et Jouve 2006, 15). De nouvelles configurations institutionnelles de plus en plus territorialisées ont engendré à des degrés divers une augmentation de l'autonomie locale et ainsi la nécessité de repenser notre compréhension autant des processus décisionnels que de la mise en œuvre des politiques. Désormais, en matière de développement, les milieux locaux seraient de plus en plus perçus comme les lieux de la mobilisation des acteurs, de la mise en branle des stratégies et des politiques (Simard et Leclerc 2008, 616). En effet, les approches descendantes en matière d'aide au développement ont progressivement laissé place à différentes approches ascendantes dites de développement local. Une telle vision s'appuie sur l'idée d'un développement endogène et sur le renforcement des capacités des collectivités (Jean et Bisson 2008, 539). De ce point de vue, la gouvernance territoriale renvoie désormais non seulement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques aux niveaux local et régional, mais aussi aux interactions des différents acteurs en cause autant qu'à leur influence sur ce même processus de développement (Simard et Chiasson 2008, 457; Wolfe 2009, 60).

Il semble toutefois que le mouvement de décentralisation dans l'action publique des pays de l'OCDE n'ait pas amélioré significativement les conditions socioéconomiques au sein des milieux ruraux. En effet, en dépit des efforts en matière de développement régional

généralement considérables de la part des États, on constate depuis le début des années quatre-vingt-dix que le fossé entre régions centrales et périphériques ne se comble pas et s'agrandit même parfois, dont au sein de nombreux territoires du Québec (OCDE 2006, 23). Les régions rurales se trouvent aux prises avec des enjeux pouvant miner la cohésion territoriale sur l'ensemble des territoires nationaux. Pourtant, on constate que ni les politiques étatiques sectorielles ni les forces du marché en elles-mêmes ne sont en mesure d'affronter la grande diversité des enjeux ruraux tout en composant avec les externalités positives ou négatives (Simard et Leclerc 2008, 615). De tels constats viennent ainsi ébranler plusieurs théories sur la modernisation, révolutionnaires, ou encore celles des voies néolibérales comme réponses valables aux problèmes sociaux parfois de plus en plus criants qui se vivent en régions rurales (Hamel et Klein 1996, 293-4).

Dès lors, il devient nécessaire de s'interroger sur les composantes de cette tendance décentralisatrice, mais plus encore de ses effets concrets et réels sur les collectivités locales, qui doivent assumer l'organisation de ces transformations dans leurs responsabilités en matière d'action publique. Ce changement évident dans le partage des responsabilités nous replonge dans l'arcane du rôle ou de la contribution de l'État vis-à-vis des milieux ruraux en difficultés. Si le volontarisme étatique dans une perspective d'aide descendante n'est désormais plus envisageable, mais que la compétition entre les différents milieux ne permet pas nécessairement d'insuffler une prise en charge endogène suffisante pour assurer leur vitalité, qu'advient-il de ces milieux? Au-delà de la dichotomie habituelle sociale-démocrate/libérale à la base du débat sur le rôle de l'État, on doit s'interroger sur les potentiels de son rôle d'accompagnateur des collectivités locales, autant en termes de redistribution des ressources sur l'ensemble du territoire national que de la mise en place des conditions structurelles de la fameuse « prise en charge » locale (Carrier et Côté 2000, 5).

C'est face au constat de cette augmentation des responsabilités des institutions et des collectivités locales en matière d'action publique que s'est développé le champ des études urbaines. Ce champ interdisciplinaire aborde les enjeux au niveau local, dont ceux des politiques urbaines. Or, étudiant principalement les moyennes et grandes collectivités, la recherche sur les politiques urbaines présuppose implicitement un certain niveau de ressources et de diversité au

sein des réseaux locaux. Il appert pourtant que ce niveau est souvent carenciel en contexte rural. Bien que les milieux ruraux soient de plus en plus composites, ceux-ci restent habituellement plus homogènes socioéconomiquement, géographiquement souvent plus isolés et organisés selon un capital social d'ordinaire plus exclusif (Benz et Fürst 2002, 23 et 25-6; Moore et Recker 2015, 892). En effet, au Québec, bon nombre de régions rurales demeurent ou sont de plus en plus marginalisées et font face à différents enjeux qui leur sont propres. On constate dans bien des cas un déclin de la mise en valeur de certaines ressources, qui contribuerait pourtant au mieux-être national, de même qu'un affaiblissement démographique amplifiant les inconvénients de la faible densité et de la dispersion sur le territoire (Carrier et Côté 2000, 1-4). Également, plusieurs obstacles à la rentabilité des capitaux tendent à décourager l'implantation de nouvelles activités économiques (Carrier et Côté 2000, 5). Or, il semble que les interventions gouvernementales seraient davantage préoccupées par le dynamisme urbain que par le fait de procurer des atouts au monde rural.

Le champ des études rurales émerge justement du fait d'une telle distinction entre les centres urbains et ce qui échappe à leur périphérie. Il vise à cerner la spécificité des rapports qu'entretiennent les sociétés rurales avec leurs milieux et leurs territoires. Or, s'il est vrai que les études rurales tendent autant que les études urbaines à l'interdisciplinarité, la dimension politique des dynamiques locales en milieux ruraux n'occupe qu'une mince place (Fournis 2012, 535). En effet, ce champ d'études demeure principalement investi par l'économie spatiale, par des études sociologiques et historiques ou encore par la géographie et les sciences naturelles sous l'angle des réalités environnementales des territoires ruraux (Jean 2012, 667). Les recherches portant sur l'administration de l'appareil gouvernemental en matière de développement régional et d'occupation du territoire tendent quant à elles vers les études managériales (Wolfe 2009) et du même coup à occulter la dimension politique pourtant inhérente à la gouvernance territoriale (Carrier et Côté 2000).

Certes, les études actuelles permettent de constater certaines insuffisances quant au développement des territoires ruraux par rapport aux centres urbains. Toutefois, elles n'adressent pas, ou que marginalement, les conditions politiques de ces insuffisances, soit les choix de gouvernance que génère au niveau local la décentralisation telle qu'elle se décline au Québec.

Le processus de reconfiguration institutionnelle concomitant à celui de la décentralisation s'effectue bien sûr d'une part au niveau national, par l'établissement de nouvelles normes structurelles. Or, les transformations engendrées par la décentralisation se manifestent aussi au niveau des collectivités locales, qui répondent à leur tour à de nouvelles règles nationales par la réorganisation de leurs pratiques de gouvernance. C'est pourquoi l'objectif général de ce mémoire est de saisir la façon dont les collectivités locales s'approprient les espaces politiques libérés par le processus de décentralisation. Cette démarche inductive basée sur la réalité rurale québécoise est avant tout exploratoire et aspire à fournir au champ des études rurales des pistes d'analyses tenant davantage compte des dynamiques politiques.

Le premier chapitre servira à décrire l'évolution de la décentralisation au Québec afin de mieux discerner les problématiques spécifiquement rurales. On proposera ensuite un premier examen de certaines notions nécessaires à une meilleure acuité de l'analyse politique du développement rural. Au deuxième chapitre, on présentera l'évolution de la réflexion ayant abouti au choix de la théorie des communs, dont on fera bien entendu une présentation exhaustive. Dans le troisième chapitre se trouve le détail de la stratégie de recherche à la base de ce mémoire ainsi qu'une justification du choix de cas à l'étude. Les quatrième et cinquième chapitres contiennent la démonstration des résultats d'analyse. On effectuera d'abord une plongée dans le territoire à l'étude afin d'en faire ressortir l'origine de ses traits socioéconomiques pour, ultimement, exposer certaines conclusions quant aux contraintes structurelles de l'action politique locale en milieu rural.

CHAPITRE 1

LA DÉCENTRALISATION VUE DES TERRITOIRES RURAUX

La première partie de ce chapitre vise à dresser un historique sommaire de la décentralisation au Québec sous l'angle des approches successives en matière de développement régional. On verra comment le Québec est passé d'une vision d'un développement régional axé sur un interventionnisme étatique accru supportant des régions « dépendantes et en situation de rattrapage » (Hamel et Klein 1996, 293) au paradigme d'un développement local se voulant endogène et orienté vers les capacités des collectivités locales (Jean et Bisson 2008, 539). On complétera ce chapitre en exposant en quoi les notions d'autonomie locale et de gouvernance sont importantes pour comprendre les répercussions de la décentralisation sur les dynamiques politiques du développement rural.

La territorialisation de l'action publique du point de vue rural: évolution des concepts

Selon une première acception sommaire, la décentralisation renvoie à une forme ou une autre de territorialisation de l'action publique (Offner 2006, 31). La territorialisation implique une propension à la valorisation des approches horizontales du territoire plutôt que des approches sectorielles et la logique des filières de l'État (Simard et Chiasson 2008, 461). Or, ce processus de transformation de l'action publique n'est ni linéaire, ni achevé. Il s'est manifesté de plusieurs façons et a répondu successivement à différents paradigmes de politiques de développement rural, eux-mêmes concomitant avec les orientations étatiques dominantes. Afin de bien

comprendre les fondements de la situation actuelle, la prochaine section relate l'évolution du développement régional selon les principaux épisodes depuis l'après-guerre. Ce portrait sommaire permettra de révéler par la suite les voies d'une analyse originale et pertinente des conditions structurelles de l'action publique locale en milieu rural.

La Révolution tranquille et la régionalisation de l'administration publique

Propulsé par le keynésianisme d'après-guerre, le Québec a connu au tournant des années 60 la Révolution tranquille, soit la construction accélérée de l'État-providence interventionniste tel qu'on le connaît. S'il est vrai que cette période marque les balbutiements d'un processus de décentralisation, il s'agira pour l'heure davantage d'une régionalisation de l'action gouvernementale d'un État de plus en plus volontariste. Ce sera entre autres l'époque de la création des directions régionales et d'une panoplie d'agences satellitaires des ministères québécois, constituant donc davantage une déconcentration sectorielle en contexte interventionniste qu'une décentralisation (Morin 2006, 26-8).

À l'instar de ce qui se passe chez ses voisins et de l'autre côté de l'Atlantique, l'État québécois décide à cette époque de se charger du développement rural en fondant ses interventions sur la théorie des pôles de croissance, assumant que des investissements massifs dans certains pôles urbains allaient générer une croissance pour leur périphérie (Boisvert 1996, 1999; Joanis, Martin et St-Cerny 2004, 30; Lévesque 2004, 4; Morin 2006, 27). En adhérant à cette théorie, on postulait que, « par l'entremise de la grande entreprise, on [allait] tenter d'urbaniser le rural, désormais vu comme une entité économique dépassée ou rétrograde » (Joyal 2002, 16).

Cette décennie est aussi celle durant laquelle l'interventionnisme canadien en matière de développement rural s'exprimera à partir de 1961 par la Loi sur l'aménagement régional et le développement agricole, qui visait à atténuer les importantes disparités socioéconomiques entre les régions du pays et la pauvreté rurale (Dugas 2005, 2). Il en émanera en 1963 la création du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ), qui à l'époque s'est avéré la « seule véritable tentative de développement économique au Québec » (Joyal 2002, 16). Toutefois, les ambitions en termes de planification économique insufflées par le BAEQ ont été et restent

encore aujourd'hui perçues comme issues d'une vision fonctionnaliste d'un développement descendant.

Dans une même logique de développement coordonné à l'échelle nationale, on notera la création en 1968 de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), dont on dira avant son démantèlement près de deux décennies plus tard « qu'il n'a jamais rien planifié ni développé » (Joyal 2002, 16). Cet organisme a plutôt servi à mettre de l'avant les missions de développement régional au moment de la distribution des fonds publics dévolus par le pouvoir central au moyen de consultations et de concertations pilotées par ses directions régionales. Celles-ci devaient travailler en partenariat avec les nouveaux conseils régionaux de développement (CRD) et les conférences administratives régionales, qui rassemblaient les directeurs régionaux des ministères. Le développement régional durant la décennie 65-75 sera donc orchestré par l'OPDQ et se traduira dans les régions par la construction d'infrastructures, d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, de CLSC, dans le but de soutenir la modernisation et de consolider les pôles de développement régionaux (Morin 2006, 28-29).

On ne doit toutefois pas considérer cette époque comme un tout du haut dirigiste, alors que le Québec expérimente déjà depuis les années 1970 plusieurs formes de participation de la société civile dans la gouvernance (Hamel et Jouve 2006, 7-8). S'il est vrai que la construction de l'État québécois moderne a certes été propulsée en partie par la prégnance du keynésianisme, la dynamique sociale concomitante moussée par le milieu communautaire remettant sans cesse en question la primauté de ce même interventionnisme technocratique a joué un rôle important dans la construction institutionnelle de l'État (Morin 2006, 29). Ce rapport de force, dans une certaine mesure à l'avantage du secteur communautaire, a participé dans les années 70 à la transformation d'une tendance d'abord à l'« étatisation de la société » vers une « sociétisation » de l'État (Hamel et Jouve 2006, 15). Cette normalisation progressive de l'accès de la société civile aux processus de gouvernance a fini par ruisseler vers les questions de développement régional. Néanmoins, cette influence a tardé par rapport aux autres secteurs d'action publique, le développement étant resté longtemps à cette époque synonyme d'intervention étatique musclée ou d'implantation de grandes entreprises (Joyal 2002, 19).

Les années 1980-90 : l'État accompagnateur des « régions d'appartenance »

C'est vers la fin des années 1970 que la vision dirigiste du développement régional commence à être sévèrement remise en question (Québec 1977). Devant le constat d'échec des politiques découlant de la théorie des pôles de croissance (Dugas 2005), le choc pétrolier et la stagflation marquant la fin des Trente glorieuses, on commence à parler de la nécessité d'un État davantage accompagnateur (Hamel et Klein 1996, 294; Joanis, Martin et St-Cerny 2004, 35; Morin 2006, 31). Chercheurs et décideurs se sont progressivement tournés vers les régions, que l'on a commencé à concevoir davantage comme des terreaux d'initiatives économiques dotés d'autonomie (Joyal 2002, 20). Considérant désormais les relations entre les acteurs économiques, les organisations et les institutions à une échelle locale et régionale comme cruciales pour assurer la prospérité nationale, on a progressivement réinvesti le champ dans une perspective managériale préconisant un développement endogène (Wolfe 2009, 60).

Comme on l'a mentionné plus haut, la normalisation de pratiques consultatives et autres tendances participatives a contribué grandement dans les années 1970 à modeler la forme institutionnelle de l'action gouvernementale. C'est poussé par cette mouvance que le gouvernement québécois fait adopter en 1979 la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui est à la source de la création des « régions d'appartenance » que sont les municipalités régionales de comté (MRC) (Morin 2006, 31). À leur création, leur fonction était d'assurer la formulation, la révision et l'application sur leur territoire d'un schéma d'aménagement et de développement selon les directives de Québec (Québec 1979). À l'origine, elles étaient officiellement des organismes administratifs déconcentrés du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (Doyon 2011). Toutefois, leur instance décisionnelle est depuis leur constitution le conseil des maires, composé des maires des municipalités constituantes et présidé par une personne préfète pouvant être élue au suffrage universel – devant être exigée par la population de la MRC, en vigueur dans 16 MRC en 2017 – ou un maire nommé par ses pairs (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2018a).

À la fin des années 1990, les régions administratives sont consacrées en tant que régions de concertation et les CRD confirmés comme les instances permettant à l'État d'exercer un rôle

d'accompagnateur des partenaires régionaux de la société civile dans une logique de gouvernance régionale (Joanis, Martin et St-Cerny 2004, 37; Morin 2006, 55-6). Le développement local est quant à lui institutionnalisé avec les Centres locaux de développement (CLD), qui relèvent du nouveau Ministère des Régions et qui constituent des organismes de gouvernance locale ayant pour mission principale d'appuyer les entreprises de l'économie marchande et sociale (Rousseau 2016, 444). Selon plusieurs, cette période confirmerait l'orientation d'un développement local ascendant (Morin 2006, 56), où l'État obligerait une responsabilisation des élus locaux tout en soutenant les initiatives locales et en assurant une cohérence nationale. De son côté, l'État s'était donné pour mandat de concerter les ministères québécois dans la mise en œuvre régionalisée de leurs politiques (Québec 1997, 14). C'était le début d'une vision qu'on voulait intersectorielle de la gouvernance et du développement (Joanis, Martin et St-Cerny 2004, 38).

La « réingénierie de l'État » et le développement rural

Ce qui semblait jusqu'à récemment le dernier cycle de la décentralisation au Québec aurait débuté au tournant du siècle et correspondrait principalement avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec en 2003. Juste avant ce changement de gouvernement, la première Politique nationale de la ruralité (PNR) est adoptée en 2001. Cette politique vise à permettre aux collectivités rurales de « développer et de s'approprier de nouvelles approches dans la mise en valeur de leur territoire » (Aubry 2015, iv). Plus précisément, il s'agit de fournir des fonds ainsi qu'une structure d'appui au développement des milieux ruraux principalement par l'entremise des Pactes ruraux. Leur gestion et l'allocation des fonds y étant attachés relèvent des MRC, qui doivent faire appel aux collectivités locales afin qu'elles fournissent des projets à appuyer. La PNR est reconduite en 2006 par le gouvernement libéral et les fonds consentis sont bonifiés (Allie 2009).

En 2003, la loi 34 – Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche – fait une plus large place aux élus locaux en leur accordant une majorité de sièges aux tables des CLD et des nouvelles Conférences régionales des élus (CRÉ), qui remplacent les

CRD (Rousseau 2016, 444). De plus, les CLD relèvent à partir de ce jour non plus du MAMROT, mais de la MRC, à qui incombe désormais une plus grande partie de leur financement. Plusieurs dénoncent à l'époque l'affaiblissement de la concertation et du partenariat pluripartite au profit d'une formule donnant une place prépondérante à l'entreprise privée et aux élus (Morin 2006, 57). En effet, le tiers des représentants de la CRÉ provenant de la société civile sont cooptés par les élus. La prédominance des acteurs municipaux s'impose donc non seulement par le nombre, mais aussi par la façon de choisir les représentants de la société civile (Rousseau 2016, 442-5). Pour certains, plutôt qu'un pas de plus vers la décentralisation, cette période marque davantage un désaveu de l'action gouvernementale et du même coup un tournant vers une gouvernance favorisant le privé comme outil de régulation plutôt que la participation publique (Lévesque 2004, 13-4). En 2012, le gouvernement minoritaire du Parti québécois a fait adopter la troisième mouture de la PNR (Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire 2013), mais elle ne durera qu'environ un an en raison du retour au pouvoir du Parti libéral l'année suivante et de la réforme qui s'en est suivie.

La réforme institutionnelle de 2014 et le nouveau pacte fiscal

Les derniers changements à la structure de la gouvernance territoriale ainsi que les éléments du nouveau pacte fiscal entre Québec et les municipalités contribuent à relancer la réflexion sur l'avenir et les répercussions de la décentralisation au Québec. Selon le gouvernement, ce « nouveau modèle de gouvernance » devrait permettre « d'assurer une meilleure concertation des élus régionaux et une prise de décision plus proche des citoyens » (Québec, Secrétariat à la Capitale-Nationale 2017, 4). Selon le premier ministre, il s'agirait de « la plus grande décentralisation des pouvoirs de l'histoire du Québec au profit des instances locales et des élus municipaux » (Québec, Secrétariat à la Capitale-Nationale 2017, 5). Mais qu'en est-il vraiment?

Le gouvernement a procédé à une simplification de sa contribution financière en matière de développement régional en consolidant ses transferts en un seul Fonds de développement des territoires (FDT), qui est octroyé directement aux MRC (Québec, Ministère des Affaires

municipales et de l'Occupation du territoire, 2018b). Le FDT est composé du solde du Fonds de développement régional, du solde de l'aide au développement économique local, de l'enveloppe prévue au programme d'aide aux MRC et de l'enveloppe des pactes ruraux (Québec 2014, 3). Ceci implique entre autres que les MRC ne sont plus tenues de respecter leurs engagements en lien avec la PNR – la troisième version étant entrée en vigueur en 2013 – dont le salaire d'un agent de développement rural. La perdurance des activités de leur CLD est à leur discrétion, mais implique un financement total de la part de la MRC (Solidarité rurale du Québec 2014). Dans une même logique d'« assainissement » de l'appareil étatique, le gouvernement a aboli les CRÉ dans la foulée du budget 2014 en invitant les MRC à se concerter au besoin, mais à leurs frais. En continuité avec les objectifs poursuivis depuis la première PNR, ce « tri » institutionnel vise officiellement à consolider le rôle et les pouvoirs des MRC par la responsabilisation et l'imputabilité des élus locaux en matière de développement. Leur financement, s'il n'a pas été concrètement majoré, semble être davantage sécurisé, du moins pour la durée du pacte fiscal (Société de développement local et entrepreneurial 2015).

Compte tenu de la consolidation de leurs nouveaux pouvoirs, les MRC semblent en voie de devenir l'instance de coordination principale en matière de développement local et en ce qui a trait plus largement à la gouvernance territoriale. Or, comment se traduit concrètement ce repositionnement des MRC dans la dynamique d'action publique au sein des régions rurales québécoises? Doit-on parler comme le fait le gouvernement d'un aboutissement en termes de décentralisation ou plutôt d'un désengagement de l'État québécois impliquant un isolement des territoires ruraux? S'agit-il d'une réforme substantielle ou d'ajustements cosmétiques à l'appareil gouvernemental? Comment les collectivités rurales risquent-elles de vivre cette nouvelle donne?

On remarque que la diversité des approches recensées depuis la Révolution tranquille contraste avec l'inquiétante régularité des constats d'échec – ou des réussites en demi-tons – des politiques mises en place en matière de développement rural. On a pu saisir que les approches, les politiques et les organismes responsables de celles-ci changent constamment. Certains avancent que la vitesse des changements institutionnels fait en sorte que les « bonnes » politiques ne parviennent pas à s'implanter suffisamment pour porter fruit, empêchant du même coup

d'évaluer systématiquement les « mauvaises » politiques (Joanis, Martin et St-Cerny 2004, 1). La section suivante relève la nécessité pour l'analyse des effets de la décentralisation sur le développement rural de tenir compte des conditions politiques et sociales de la distribution des ressources au niveau local et de l'informalité des interactions politiques.

Définir la décentralisation : au-delà de l'autonomie des juridictions locales

La littérature sur la décentralisation et les relations intergouvernementales se penche longuement sur la question de l'optimalité de l'allocation des compétences et des ressources entre les niveaux d'institutions de gouvernance. Pourtant, les évidences empiriques sont très faibles quant aux performances des différentes configurations institutionnelles (Ebinger, Grohs et Reiter 2011; Sellers et Lidström 2007). En effet, bien que la décentralisation soit un objet d'étude important de la science politique, les gouvernements locaux demeurent très peu considérés en tant qu'objet de ce sujet d'étude, la recherche s'épanchant davantage sur des thèmes comme les grandes théories du fédéralisme. Leur investigation est pour une large part laissée aux études urbaines, qui tendent à développer un corpus théorique essentiellement à part. Ce faisant, l'étude des gouvernements locaux et des acteurs de la gouvernance souffre encore du manque d'une assise théorique générale permettant l'étude de manière systématique (Sellers et Lidström 2007).

Néanmoins, certaines études évoquent que la décentralisation politique permettrait, au niveau local, un meilleur contrôle démocratique et plus d'imputabilité, une meilleure coordination horizontale de même qu'une certaine augmentation de l'efficacité en raison de la focalisation sur le *problem solving* (Ebinger, Grohs et Reiter 2011). La décentralisation pourrait toutefois induire un manque de coordination verticale et une certaine perte d'efficacité en raison d'une sous-spécialisation de certains milieux et une baisse d'efficacité due au manque d'économie d'échelle (Ebinger, Grohs et Reiter 2011; Joanis, Martin et St-Cerny 2004). On risquerait également d'observer une plus grande hétérogénéité des conditions socioéconomiques entre les juridictions locales (Polèse et Shearmur 2009, 226). On soulignera que ces critiques semblent ériger la coordination verticale comme une condition nécessaire à l'efficacité et à l'efficacité.

On semble implicitement assumer que le niveau et les types de ressources des collectivités sont donnés, ou fixes, ce qui rendrait nécessairement celles de petite taille ou isolées vulnérables à une sous-optimisation des politiques en contexte de plus grande autonomie locale. Or, considérant que la décentralisation renvoie à une forme ou une autre de délégation de pouvoirs, de compétences ou de mise en œuvre (Joyal et El Batal 2007, 252), il est essentiel que l'analyse puisse capter la façon dont se joue politiquement la réorganisation de cette prise en charge de l'action publique au niveau local.

C'est dans cette optique que certains travaux ont tenté d'approfondir la notion d'autonomie locale (Sellers et Lidström 2007; Smith et Spicer 2017). Pour Sellers et Lidström, mesurer l'autonomie des juridictions locales constitue en quelque sorte l'échelle d'indicateurs institutionnels de la décentralisation. Leur typologie de l'autonomie se base sur une série d'indicateurs de pouvoirs et de surveillance des gouvernements locaux en matière légale-administrative, politique et fiscale. Comme mentionné plus haut, du point de vue de l'économie spatiale, une plus grande autonomie locale semble toutefois poser problème en ce qui concerne l'équité interrégionale. Considérant les disparités de ressources entre les milieux, le manque de coordination étatique dans l'allocation des ressources en contexte de forte autonomie locale risquerait de favoriser les milieux les mieux nantis, ceux-ci étant d'emblée plus aptes à valoriser leurs ressources (Polèse et Shearmur 2009, 227).

Or, le travail de Sellers et Lidström (2007) portant sur les niveaux d'autonomie locale dans les différents États-providence tend à partiellement disqualifier cette thèse. Ils démontrent une forte corrélation entre l'État-providence social-démocrate (ÉPSD), axé sur l'universalité des services et l'égalité des chances, et la décentralisation des infrastructures intergouvernementales. Ceci serait attribuable selon eux à la nature ambitieuse et donc complexe de la mission d'ÉPSD tels que la Suède, qui doit fréquemment pouvoir compter sur davantage de pouvoir au niveau local. Ils expliquent que les gouvernements locaux ont davantage de moyens efficaces pour mettre en œuvre les politiques sociales en répondant aux particularités territoriales, ce qui contrerait les inégalités socioéconomiques d'un milieu. Deuxièmement, les gouvernements locaux seraient plus à même d'obtenir les supports politiques nécessaires à l'atteinte de plusieurs objectifs en raison de l'implication des acteurs locaux (Sellers et Lidström 2007, 616). Toutefois, bien que

l'on constate qu'un niveau fort des capacités des gouvernements locaux et une surveillance moyenne de la part de l'État central caractérisaient les ÉPSD, les auteurs ont démontré à l'instar d'autres recherches que ce sont davantage ces caractéristiques qui auraient donné le caractère social-démocrate aux États-providence que l'inverse (Sellers et Lidström 2007; Trydegård et Thorslund 2010). La réponse aux craintes d'iniquité entre les milieux ruraux formulée par Polèse et Shearmur n'est donc pas à trouver dans une analyse strictement formelle ou juridictionnelle des infrastructures intergouvernementales.

Se faisant, il semble que considérer la décentralisation comme un synonyme exact d'autonomisation des gouvernements locaux soit problématique à plusieurs égards. Un tel amalgame implique une définition restrictive de l'autonomie locale, centrée sur les institutions politiques formelles. En effet, si l'on n'observait que les organisations administratives et politiques locales elles-mêmes, on déduirait par exemple que des États unitaires sont par définition plus centralisés que des fédérations. Or, d'une part, un cadre fédéral peut impliquer parfois d'importantes restrictions quant aux capacités des juridictions qu'il reconnaît formellement alors qu'à l'inverse, un État unitaire peut très bien reconnaître constitutionnellement, légalement ou encore par convention beaucoup plus de pouvoirs à des instances locales. D'autre part, ne fonder l'analyse de la décentralisation que sur les juridictions locales répertoriées occulte toute la dimension du processus décisionnel, mais encore plus, le lien entre les instances politico-administratives et la société civile (Peters 2010, 123). Par exemple, la Suède est réputée avoir une longue tradition de décentralisation pilotée par une imbrication accrue de la société civile dans les processus décisionnels, le pilotage et la mise en œuvre des politiques jusqu'au niveau des gouvernements locaux. Ne pas tenir compte d'une telle réalité obligerait à conclure à une organisation territoriale relativement centralisée, considérant que la Suède ne comprend aujourd'hui que 279 communes contre 36 391 en France, soit un ratio de 29 800 hab/commune contre 1500hab/commune (Peters 2010, 127), la France possédant pourtant de fortes et lointaines assises centralisatrices (Schmidt 1999, 52).

Conclusion : la pertinence de la notion de gouvernance

Ainsi, une analyse de la taille des unités politico-administratives permet certes de fournir des indications *a priori* sur l'optimalité de l'allocation des ressources permise par l'organisation territoriale, mais reste muette sur les conditions politiques locales de la coordination ces ressources. De même, des indicateurs comme le niveau de représentativité des juridictions locales occultent totalement la valeur des pratiques participatives entraînant, selon leur nature, plus ou moins de consultation, de concertation ou de codécision. En effet, pour certains auteurs, le besoin de participation ainsi que « l'impératif délibératif » (Clark et Hoffmann-Martinot 1998) grandissant au Québec comme dans les autres démocraties représentatives occidentales dérivent d'une nouvelle culture politique faisant de la recherche de la participation aux affaires publiques l'une des principales revendications d'individus et de nouveaux groupes sociaux pourvus d'un capital culturel et économique plus élevé. Ce genre de constat demande de bien saisir la notion de gouvernance pour l'analyse de l'action publique.

On observe que la remise en question de l'État-nation se traduit par une certaine crise de gouvernabilité nécessitant de nouveaux outils de formulation et de pilotage des politiques publiques. Or, cette crise n'a pas qu'une portée fonctionnelle et ne se traduit pas simplement par une surcharge de l'appareil étatique. Elle relève plus fondamentalement de la remise en cause de la production des politiques publiques et de la légitimité de la puissance publique de l'État-nation (Hamel et Jouve 2006, 27). Contrairement à l'idée du fonctionnement linéaire d'un gouvernement, la notion de gouvernance appréhende l'action publique comme la composition d'une multitude d'entités non pas simplement dans un rapport hiérarchique, mais davantage de coopération et parfois de compétition (Rhodes 1996). Il s'agit du processus de coordination permettant aux acteurs, aux groupes d'intérêts et aux institutions de différents niveaux d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement (Le Galès 2004, 243).

Au Québec, les réseaux d'acteurs des milieux ruraux sont devenus beaucoup plus hétérogènes et ils sont confrontés plus que jamais à la mobilité des biens et des personnes et du même coup à des influences externes fortes (Chia, Torre et Rey-Valette 2008, 170). La gouvernance territoriale renvoie donc à une régulation politique territorialisée ni marchande ni étatique; une sorte d'équilibre dynamique des tensions entre des tendances verticales étatiques – sectorielles

et macro-économiques – et des réalités horizontales caractéristiques des forces économiques et sociopolitiques endogènes des espaces ruraux (Bertrand et Moquay 2004; Le Galès 1995; Le Galès 2004; Rhodes 1996). Autrement dit, la configuration institutionnelle de la gouvernance territoriale influe certes sur les forces productives d'un territoire, mais plus largement sur les rapports sociopolitiques en cause dans la dynamique de développement de ce territoire.

Conséquemment, la double problématique théorique est d'abord l'importance d'ajouter aux études rurales une perspective tenant compte des enjeux politiques liés au partage des ressources du développement local inhérent à la décentralisation de l'action publique. Ensuite, il s'agit de dépasser la recherche actuelle sur la décentralisation, focalisée sur l'étude stricte des relations intergouvernementales, pour mieux saisir l'informalité des relations sociales et politiques dans l'action publique territorialisée. Quant à la problématique sociale, elle se situe au niveau de l'importance d'améliorer les conditions générales du développement des territoires ruraux relativement à celui des milieux urbains. Ce faisant, on réitérera que l'objectif général de ce mémoire est de comprendre comment les collectivités locales s'approprient les espaces politiques générés par ce processus de décentralisation. On présentera dans le prochain chapitre la réflexion ayant mené au choix de la théorie des communs comme socle analytique des réponses à ces questions.

CHAPITRE 2

LA PERSPECTIVE DES COMMUNS POUR MIEUX COMPRENDRE LA GOUVERNANCE RURALE

Le chapitre précédent décrit l'évolution de la conception de la décentralisation au Québec afin de rendre compte du processus ayant abouti à un objectif de développement local. Or, en dépit d'une évolution structurelle de la gouvernance territoriale, il existe une étonnante continuité dans l'état des disparités de développement entre les centres urbains et les milieux ruraux. Par ailleurs, la montée en puissance des postulats néolibéraux concernant la coordination de l'action collective et son corolaire, la crise de légitimité de l'État-nation, forcent les chercheurs à réévaluer leur compréhension de la gouvernance. Pour plusieurs, l'État ne devrait désormais plus être présumé comme l'autorité suprême, mais plutôt comme un partenaire important – voire une institution concurrente (Durand Folco 2017) – parmi une nébuleuse institutionnelle comprenant les organisations régionales et locales dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques (Le Galès 1995, 59). Malgré ce changement de perspective, il y a encore très peu d'importance accordée aux dynamiques politiques au sein des études rurales. L'économie spatiale, les études managériales et les investigations ethnographiques occupent l'essentiel du corpus analytique. Conséquemment, cette recherche tente d'explorer la manière dont les acteurs des territoires ruraux investissent les espaces politiques créés par ce processus de décentralisation et sur quelles bases ils institutionnalisent leurs interactions.

Ce chapitre vise à détailler en quoi la théorie des communs peut soutenir l'analyse de la gouvernance rurale. Cette théorie tend à démontrer que les collectivités peuvent générer par

elles-mêmes des institutions répondant durablement à leurs enjeux, dans la mesure où les instances politiques supérieures leur consentent une liberté dans la conception de leurs modes d'organisation et de gouvernance. Elle permet plus largement d'établir le lien entre les ressources d'un territoire et le processus politique qui définit les règles de leur utilisation, ce qui est au cœur des enjeux du développement des territoires ruraux.

On amorcera le chapitre par une clarification conceptuelle du territoire afin de souligner les apports des études rurales tout en clarifiant les insuffisances pour l'objet de l'étude. Cette discussion conceptuelle permettra aussi d'expliquer la construction sociale des espaces économiques comme premier postulat de recherche. En deuxième partie, on s'attardera à détailler la théorie des communs elle-même. On précisera d'abord la conception limitée de la rationalité des acteurs soutenue par la théorie face aux problèmes d'action collective. On expliquera ensuite en quoi la conception sociale des régimes de droits de propriété défendue par Ostrom et les tenants de l'École de Bloomington constitue un socle pertinent pour l'analyse de la gouvernance des milieux ruraux québécois. Ultimement, on clarifiera la finalité non prescriptive – ni étatiste ni libérale – de la théorie des communs, qui préconise le critère de la robustesse ou de la résilience comme étalon d'évaluation de la valeur des institutions locales plutôt que leur seule efficacité allocative.

Le territoire : la construction sociale d'un espace de développement

Il apparaît que la notion de territoire demeure floue et conditionnée dans une large mesure par le champ d'études. Une telle polysémie du concept rend le territoire difficile à appréhender. Il est souvent abordé en tant que découpage politico-administratif de l'espace à des échelles géographiques diverses (Allie 2009; Vanier, Debarbieux, Turco et Melé, 2009), mais on parle aussi de « territoire vécu » (Sadran 2005, 27), ressenti, approprié par des collectivités et s'inscrivant dans un périmètre aux limites incertaines. Néanmoins, les différentes approches semblent toutes plus ou moins s'entendre sur l'idée qu'aucun territoire n'existe *per se*, mais qu'il s'agit plutôt d'une représentation construite d'un espace par les individus d'une communauté signifiante. En revanche, la discussion semble campée essentiellement autour de ce que

représente la construction du territoire : est-ce que ce sont les expériences des acteurs qui le construisent ou est-ce que ce sont des structures sociales et spatiales prédominantes qui le font (Vanier, Debarbieux, Turco & Melé 2009)? On précisera plus loin l'angle d'approche de la recherche, mais précisons pour l'instant que la théorie des communs soutient qu'une telle construction est le fruit d'une réactualisation implicite constante des normes institutionnalisées au sein d'une collectivité.

Beaucoup moins usitée dans la littérature anglophone – on préférera les termes de *local*, *place*, *space* ou encore *land* (Faure 2004, 430) –, la notion de territoire est abondamment utilisée autant en géographie qu'en économie spatiale, en administration publique et en sociologie politique (Giraut 2008). Certains critiquent son caractère jugé obsolète face à la réalité d'une « postmodernité déterritorialisante » (Ansell 2000), jugeant la notion de territoire réductrice devant la mobilité des rapports à l'espace. La notion aurait un effet « mystifiant » devant les véritables enjeux sociaux en contribuant au démantèlement de l'État-providence par la mise en opposition de ses différentes régions composantes. Ainsi, pour être opératoire, la conceptualisation du territoire devrait permettre de saisir les contradictions inhérentes à sa production contemporaine et aux nouvelles divisions spatiales et scalaires (Ansell 2000; Giraut 2008). L'analyse de la gouvernance dépend en effet d'une conception claire de ce qui doit être gouverné autant que de qui peut ou doit gouverner.

Le territoire comme ressource productive

Pour l'économie spatiale, le territoire est essentiellement compris comme physique ou juridictionnel et ainsi donné en tant que ressource dont le caractère plus ou moins construit ne constituerait bien souvent qu'une donnée, ou un paramètre, dans les choix économiques (Rallet & Torre 2004). Les différents territoires d'un État seraient « désarticulés entre eux et peu intégrés au seul espace économique » national; ils seraient davantage « articulés avec l'économie continentale et mondiale » (Jean 2012, 655). Dans ce contexte de mondialisation, l'approche de l'économie spatiale conçoit les territoires comme des systèmes productifs localisés, « fonction d'un milieu sociophysique » (Pecqueur 2001, 37; Wolfe 2009). De ce point

de vue, la gouvernance territoriale serait définie comme un processus dynamique visant la formulation et la résolution de problèmes productifs souvent nouveaux (Jean 2012; Pecqueur 2001, 47). Au terme de *territoire*, d'autres auteurs préfèrent toutefois celui d'*organisation* de la production, dont la généalogie serait certes territorialisée – elle naît et se développe d'abord au sein d'un territoire donné –, mais dont la nature serait a-territoriale. N'étant pas d'essence géographique, l'organisation « traverse » les territoires; elle en franchit les frontières. Elle se situe dans l'espace, ne fait pas abstraction des territoires, mais n'est pas définie ni limitée par ceux-ci (Rallet & Torre 2004, 28).

De la sorte, l'économie spatiale considère le territoire essentiellement comme une manne de ressources localisées à partir desquelles les acteurs conçoivent leurs choix, donnant à la notion de rente une importance particulière. Il y a d'une part la rente dite territoriale, soit la valorisation de ressources spécifiques sur certains espaces, puis la « rente de qualité », provenant de l'émergence de produits ou de services de qualité, ou spécialisés. On parlera de rente de qualité territoriale lorsqu'une rente de qualité émane directement de la valorisation de ressources propres à un territoire (Gaudin 1995; Mollard 2001). L'approche territoriale de l'économie cherche ainsi à repérer les processus sociaux de valorisation des ressources spécifiques à un espace donné (Mollard 2001, 20). Selon plusieurs tenants de cette approche, le construit social serait donc la rente davantage que le territoire. Pourtant, la rente territoriale n'existe que parce que le territoire a été *construit* comme un bien pouvant être marchandé, ce qui nous enjoint de refuser cette perspective stricte de l'économie spatiale.

La construction sociale des ressources

Le fait que plusieurs conçoivent les territoires comme les délimitations juridictionnelles ou physiques de l'espace n'implique pas nécessairement un cloisonnement de l'action humaine, si l'on considère les flux informationnels et les échanges marchands et non marchands pouvant se manifester jusqu'à l'échelle mondiale (Proulx 1991). Ceci étant, la sociologie des territoires envisage le territoire comme la structure relationnelle de la quotidienneté. La territorialité de l'action publique induit quant à elle d'abord l'idée d'une proximité géographique, qui définit la

nature de l'intérêt à agir et fonde l'implication locale des acteurs, mais aussi une proximité organisée. Les échanges entre acteurs relèvent d'une logique d'appartenance, prenant place au sein de réseaux d'influence ou d'instances de concertation. Cette logique d'appartenance à un territoire tendrait à jouer sur l'engagement dans l'action collective, conférant une « proximité par similitude » et faisant des projets collectifs des activateurs de la proximité géographique (Bertrand & Moquay 2004, 85).

Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux... La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public ; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique. (Leloup, Moyart et Pecqueur 2005, 322-3)

Le développement territorial fait donc référence à la valorisation d'un espace géographique qui n'est pas donné, mais construit par l'histoire locale, la réalité physique, une culture et des réseaux sociaux qui en (re)dessinent les frontières. On pourrait dire que le contenu définit le contenant, ou que les frontières du territoire sont les bornes – mouvantes – de réseaux socioéconomiques et culturels. Le territoire serait là où se trouvent des ressources mises en valeur par l'action collective, signifiant que là où la structure sociale s'éteint, le territoire redevient un simple espace (Joyal & El-Batal 2008; Maillat 2006; Mollard, Sauboua & Hirczak 2006). Selon Guy Di Méo, le territoire est créé par l'appropriation – économique, idéologique, politique et sociale – d'un espace par des groupes ayant une représentation d'eux-mêmes et de leur histoire (Di Méo 1996). Une telle construction du territoire implique nécessairement des potentiels de conflits, considérant les divergences d'intérêts des multiples acteurs au sein d'une collectivité (Doyon 2011). En somme, la construction d'une identité dite territoriale, ou l'appropriation collective d'un espace socialement signifiant, constituent un processus politique en constante réactualisation. Or, il semble que ni l'approche de l'économie spatiale ni une sociologie territoriale ne parviennent à dresser une explication politique satisfaisante de ce processus.

Entre territoires physiques, administratifs et symboliques : un mythe opératoire

En admettant une relative inadéquation entre les juridictions politico-administratives et les espaces de gestion des problèmes d'action collective, l'enjeu n'est donc pas de s'acharner à une quête de chimérique territoire idéal ni d'un modèle original d'emboîtement spatial parfaitement harmonieux. Il s'agit plutôt d'envisager une juxtaposition raisonnée des espaces (Jambes 2001, 10) en définissant de manière éclairée les territoires d'intervention, d'appartenance et de prise de décision (Allie 2009, 44). Toutefois, devant cette apparente inutilité des réaménagements structurels, on peut avancer que la « pertinence » des territoires constitue un « mythe opératoire »; que l'utopie de la cohérence permet, paradoxalement, de créer « les instabilités, les désynchronisations, les tensions, aptes à favoriser l'action publique locale » (Offner 2006, 27). À l'instar de plusieurs autres chercheurs, Offner soutient que la recherche concomitante de territoires « pertinents » et de maillages simplifiés apparaît techniquement comme « géographiquement non opératoire » et « politiquement infondée ». Il vaudrait mieux selon lui faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité, d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes, d'autre part (Offner 2006, 33). Une telle approche concorde avec l'idée d'une appropriation collective d'un espace signifiant, devenant le territoire, en tant que processus politique appelant à une constante réactualisation.

Ce faisant, la propension à la décentralisation pourrait sembler problématique dans la mesure où elle serait synonyme de cloisonnement ou de fractionnement juridictionnel de l'espace par rapport au territoire géographique et économique. L'enjeu se retrouve en fait dans le niveau de souplesse de la relation entre le territoire et le pouvoir, dans les formes d'intégration de l'individu dans la communauté de même que dans les types d'alliances entre les territoires, et ce, à plusieurs échelles (Jambes 2001). À cet égard, Bruno Jean (2012) évoque la coexistence de plusieurs logiques en tension au sein de la gouvernance territoriale. Selon une logique « compensatrice », un pouvoir politique central devrait pouvoir pallier les écarts de ressources entre les territoires (handicaps de localisation, de ressources humaines, manque d'infrastructures limitant l'attractivité, etc.). Une logique « allocatrice » suppose à l'inverse que chaque territoire est censé receler ses propres facteurs de développement économique et social. Jean soutient toutefois que les mécanismes de marché n'assurent pas spontanément la mise en valeur ou la

protection de ces facteurs de développement. Ces défaillances proviendraient selon lui d'une difficile circulation de l'information quant aux opportunités et de la faible mobilité de certains types de capitaux. Finalement, la logique « organisationnelle » renvoie à l'importance du nombre d'organisations privées, associatives et publiques, mais également à leur niveau de proximité (Jean 2012, 664). Il soutient que la gouvernance efficace des « territoires construits » dépend de nouveaux mécanismes de prise de décision sur les affaires collectives basés sur le partenariat et la concertation entre le secteur public, le privé et la société civile (Jean 2012, 664).

C'est principalement ce dernier enjeu de la structure décisionnelle qui sera adressé en mobilisant la théorie des communs. Or, celle-ci permet tout de même d'évaluer la logique *compensatrice* des modalités du pilotage étatique ainsi que celle *allocatrice* des facteurs locaux de développement. Elle permet enfin d'intégrer la construction sociale et politique des composantes d'un territoire aux postulats d'analyse de l'économie spatiale. La deuxième section de ce chapitre vise à exposer précisément la théorie des communs et à démontrer son importance pour une analyse des enjeux politiques de la gouvernance rurale.

La théorie des communs

Le développement des milieux ruraux est influencé par les mêmes tendances économiques mondiales, soit le libre-échange et l'internationalisation des marchés, le développement des technologies de l'information, le rôle croissant du capital humain de même qu'une transition démographique (Jean 2012; Joanis, Martin & St-Cerny 2004, 1; Pecqueur 2001, 37; Wolfe 2009). Or, on a vu précédemment que cette réalité ne semble pas favoriser le développement des territoires éloignés des grands centres, dont les collectivités sont moins nombreuses, disséminées sur le territoire et semblent évoluer selon un capital social davantage exclusif (Moore & Recker 2015). Le constat est donc que les mêmes influences macroéconomiques et l'augmentation des capacités de communication et d'échange au-delà des milieux locaux semblent influencer différemment sur le développement rural.

On a détaillé plus haut en quoi l'économie spatiale appréhende le territoire selon sa conception physique ou juridictionnelle et donc en quelque sorte comme un bassin de ressources en propre.

Selon une telle perspective, le passage du statut d'espace physique à celui de territoire découlerait de l'appropriation organisée de ses composantes par les pouvoirs publics ou par les acteurs économiques (Rallet & Torre 2004). Ce faisant, l'économie spatiale s'attarde à saisir comment maximiser l'allocation et la coordination des ressources existantes au sein d'un territoire donné, mais ne dit rien sur les conditions, ou l'institutionnalisation, de cette coordination.

À cela, l'institutionnalisme économique orthodoxe répond entre autres par la notion du droit de propriété sur la base des qualités des biens en cause. Une perspective plus sociologique et sur la durée nous enseigne plutôt que l'appropriation de ressources – le processus d'*enclosure* – ne relève pas d'un moment où des acteurs en situation de pouvoir d'appropriation ont simplement *constaté* la valeur d'une ressource. C'est plutôt une longue construction, ou transformation sociale, entourant l'usage de cette ressource qui en a déterminé la valeur au sein d'une collectivité (Dardot et Laval 2010, 117). La caractérisation des ressources d'un territoire relève donc du processus d'institutionnalisation du rapport social à ces ressources. Cette étude se positionne ainsi au-delà du concept d'organisation de production territorialisée (Rallet & Torre 2004) en adoptant une perspective sociologique du territoire en tant que bassin de ressources de toutes sortes, certes, mais dont la valeur est déterminée en fonction des rapports sociaux entourant leur usage sur la durée. Ce sont les dynamiques de pouvoir au centre de ces rapports sociaux qui constituent les manifestations de la gouvernance que ce mémoire étudie selon la perspective des communs.

La rationalité limitée et les problèmes d'action collective

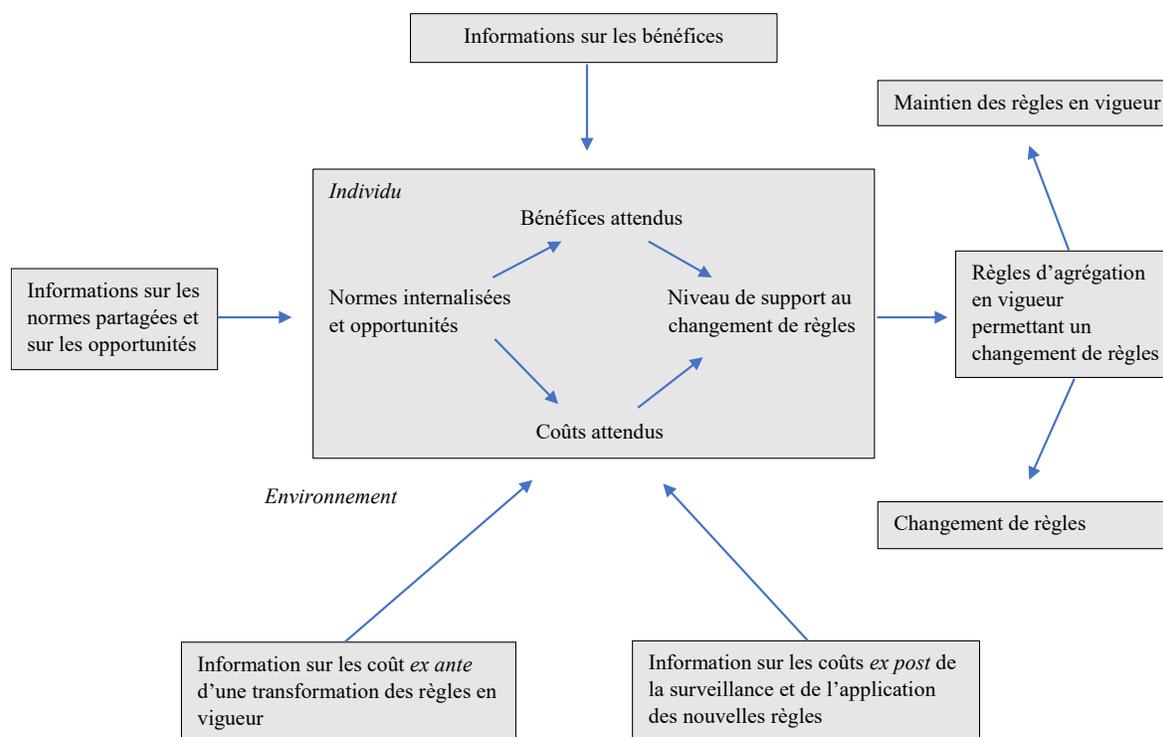
Les travaux d'Elinor Ostrom ont permis d'expliquer les situations échappant aux trois problèmes classiques de l'action collective, dont plus particulièrement celui de la tragédie des communs, formulé en 1968 par l'écologiste Garrett Hardin. Cette « tragédie » renvoie aux conséquences de l'utilisation partagée d'une propriété commune aux ressources limitées, impliquant une situation de compétition entre les acteurs. Les avantages individuels de chacun à une utilisation intensive de la ressource seraient incompatibles avec le bien commun. Celui-ci

commanderait une meilleure préservation puisqu'un niveau intensif d'utilisation profitable individuellement entraînerait une dégradation de la ressource, ce qui à long terme constitue une conséquence nuisible à l'ensemble des acteurs. La stratégie rationnelle des individus aboutirait dans ce cas à un résultat perdant-perdant (Coriat 2013, 3; Hardin 1968). Ostrom soulève également le dilemme du prisonnier, qui impliquerait quant à lui le désavantage d'être le seul à coopérer en situation de manque communicationnel tout en échappant à une situation optimale (Ostrom 1990). Enfin, la logique de l'action collective développée par Mancur Olson (1971) détaille en quoi les bénéfices de l'action collective ne sont pas réservés aux participants, mais profitent plutôt à tous ceux et celles touchés par cette action. Dès lors, plus le nombre de personnes touchées par une action collective est grand, plus l'incitatif à agir comme un passager clandestin (*freeriding*) serait élevé, vu l'absence de responsabilité individuelle quant aux aboutissants de l'action collective.

Ostrom fait remarquer que les capacités de prédiction de ces modèles théoriques rationnels de l'action collective sont pour le moins limitées. Ils ne s'appliquent que dans des situations de coopération impliquant d'importantes insuffisances communicationnelles entre les acteurs. Ces insuffisances entraîneraient une inattention des acteurs par rapport aux actions des autres, diminuant d'autant plus la confiance mutuelle et empêchant l'établissement d'accords contraignants et le contrôle des activités de chacun (Ostrom 1990, 42).

Devant la faiblesse explicative de ces modèles rationnels, Ostrom a développé son analyse autour d'une conception « situationnelle » de la rationalité limitée quant aux choix en matière de changements institutionnels (figure 1, ci-dessous). Elle suppose que l'acteur traite l'information provenant des variables situationnelles selon une logique individuelle impliquant aussi des variables internes. D'abord, l'individu tenterait d'interpréter les normes partagées au sein de sa structure sociale afin de jauger quelles sont les opportunités et de minimiser les risques pour son capital social. Ces normes partagées seraient elles-mêmes interprétées d'après les normes intériorisées par l'individu. C'est selon le prisme de cette interprétation qu'il effectuerait son calcul, selon le meilleur des informations qu'il est en mesure de tirer de son environnement, des coûts et des bénéfices d'une action.

Figure 1 – LE CONTEXTE SITUATIONNEL DES CHOIX INSTITUTIONNELS



Source : Ostrom 1990, 193

Elle a donc étudié une série de cas où des règles gouvernant l'action collective ont pu être institutionnalisées et maintenues en tant que politiques publiques. Ses observations l'ont amenée à comprendre les facteurs permettant aux acteurs de générer collectivement de nouvelles institutions régulatrices, d'en arriver à des engagements réciproques crédibles et de parvenir à un contrôle mutuel effectif (Ostrom 2005, 130; Ostrom 1990, 42). Son analyse fait en partie écho au principe de subsidiarité en postulant que les milieux locaux gèreraient de manière plus efficiente certaines ressources que le pilotage et le contrôle étatique et plus équitablement que le permet la négociation marchande (Agrawal 2003, 246; Weinstein 2013, 1-2). Une part explicative importante résiderait dans une organisation sociale de proximité et démontrant un capital social considérable favorisant les interactions de réciprocité et permettant de générer un niveau suffisant de confiance sociale (Ostrom, Burger, Field, Norgaard et Policansky 1999, 279). La prochaine partie permettra d'illustrer en quoi l'enjeu économique que constitue la

gestion des ressources d'un territoire relève avant tout d'un processus politique itératif au sein de la collectivité locale.

Le processus politique de l'appropriation et l'importance d'une analyse multiniveau

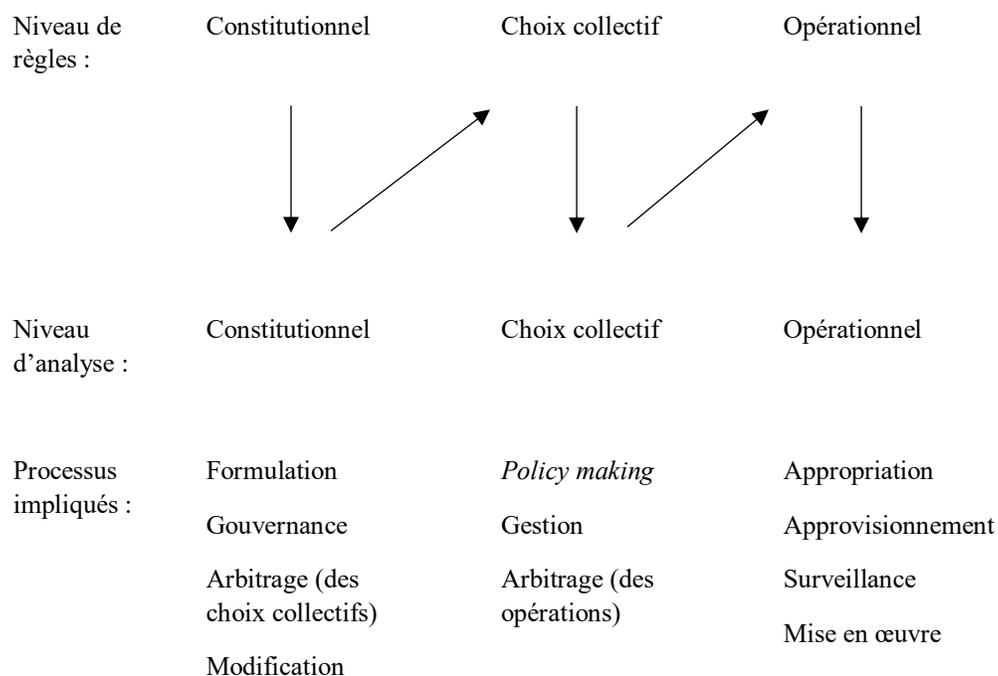
Les ressources dites communes se situent entre les biens publics et privés. Les biens publics sont fournis par l'État puisque le marché ne perçoit pas d'avantage à en produire de manière exclusive et que la rivalité est nulle. L'exemple classique est le lampadaire dans une ville. À l'inverse, les biens privés sont rivaux et excluables. Les ressources communes impliquent quant à elles une certaine rivalité, mais leur exclusivité dépend des conditions de leur appropriation (Dardot et Laval 2010, 113). Plus largement, les communs désignent indifféremment des ressources matérielles et immatérielles de même que des savoirs partagés. On désigne en fait comme un commun toute forme de ressource partagée au sein d'une structure sociale organisée. À plus forte raison, l'institutionnalisation des pratiques de gouvernance d'un commun qui bonifierait le capital social d'une collectivité constituerait à son tour une forme de commun en soi (Hess et Ostrom 2007). Contrairement aux biens publics et privés, qui sont gouvernés soit selon un pilotage public ou en fonction de la logique marchande, la coordination des acteurs interagissant autour des communs soulève des enjeux spécifiques relevant de dilemmes sociaux (Weinstein 2013, 4).

La classification des biens et des ressources, en plus de relever d'une construction sociale entourant leur usage et par laquelle on leur accorde une valeur, constitue ultimement un acte politique d'appropriation par des acteurs ou des groupes en situation de pouvoir. Dans les faits, la rivalité caractérisant une ressource n'existe qu'à partir du moment où l'on prend conscience de ses limitations et son excluabilité n'intervient que lorsqu'un système social lui accorde de la valeur. Cette conception sociopolitique de la *propriété* s'inscrit dans la lignée de la théorie juridique critique nord-américaine du début du XX^e siècle, qui s'opposait à la vision jusnaturaliste de la propriété dominante à l'époque (Orsi 2013, 8). Les travaux de l'économiste du droit John R. Commons (1893; 1924) sur la production sociale du droit ont d'ailleurs été

déterminants pour Ostrom au moment d'élaborer son cadre d'analyse des politiques publiques en matière de gouvernance des communs.

La recherche sur les communs adopte une conception des institutions basée sur la notion de règles en tant que compréhensions partagées par les acteurs de « prescriptions effectives » définissant quelles actions ou quels résultats sont requis, interdits ou permis (Ostrom et Basurto 2011, 319 et 323). Inférant que la configuration institutionnelle des pratiques de gouvernance d'un commun émane d'un système social, Ostrom souligne l'importance de tenir compte des multiples niveaux décisionnels. La théorie permet ainsi d'éviter le piège d'une interprétation d'absence de possibilité de choix pour les acteurs quant à un enjeu de gouvernance, ce qui s'avère généralement le cas des analyses en économie spatiale. La figure suivante illustre l'importance d'examiner les différents niveaux de règles afin de saisir les fondements politiques de ce qui apparaît comme une simple donnée constante à un niveau inférieur.

Figure 2 – RÈGLES D'ACTION PUBLIQUE ET NIVEAUX D'ANALYSE



Source : Ostrom 1990, 53

Ce que l'on doit retenir est que, selon la théorie des communs, les choix collectifs s'exercent en fonction du niveau de règles où ils se situent. Une telle approche, parée du postulat d'une rationalité situationnelle, permet de saisir le contexte dans lequel les acteurs obtiennent leur information, d'où elle provient et d'en questionner les billets potentiels. En tenant compte des contraintes situationnelles, on arrive à jauger l'effet des comportements d'un acteur sur les choix des autres, des coûts de surveillance et de contrôle. Il devient donc possible de saisir comment les acteurs influent sur les règles et les institutions par leurs choix (Ostrom 1990, 191-2 et 214-5). La théorie des communs répond donc aux critiques fréquemment énoncées concernant la propension de l'analyse institutionnelle à mal percevoir les changements.

Une conception sociopolitique des droits de propriété

Ostrom conçoit les droits de propriété comme un faisceau de droits (*bundle of rights*) (Orsi 2013). Selon elle, la propriété n'est pas déterminée par le rapport d'un individu – un sujet – à un objet (matériel ou non), mais plutôt par les rapports intersubjectifs institutionnalisés en lien avec cet objet (Weinstein 2013, 13). Ce sont les règles de ces rapports institutionnalisés qui érigent une structure sociale par la définition des positions de chaque individu et qui sont en définitive à la source de l'attribution des droits et des obligations attachés à ces positions.

Pour Ostrom, la propriété se déclinerait donc en un faisceau de cinq droits, soit le droit d'accès, le droit de prélèvement, le droit de gestion, le droit d'exclusion et le droit d'aliénation (Agrawal 2003, 245). Ces droits sont considérés comme indépendants les uns des autres, mais dans de nombreux cas, ils sont détenus de manière cumulative. Ils agissent toutefois sur des niveaux de règles hiérarchiques différents. Les droits d'accès et de prélèvement sont du niveau opérationnel et constituent les droits d'usage (Orsi 2013, 17). Le niveau suivant est celui des choix collectifs et implique les trois autres droits. C'est à ce niveau que sont définies les règles qui seront appliquées au niveau opérationnel, qui peut participer aux activités opérationnelles ainsi que les conditions de modification des droits d'usage (Ostrom et Basurto 2011). Enfin, d'autres apports à la théorie ont intégré le niveau des droits de choix constitutionnels. Ceux-ci sont à la source de l'autorité politique, juridique ou morale qui jalonne la participation à l'édiction et à la

modification des droits de choix collectifs. Cette autorité constituant les fondements des régimes de droits de propriété, elle détient donc implicitement l'intégralité des droits du faisceau, qu'elle peut ou non décider de céder (Weinstein 2013, 8; Ostrom et Basurto 2011). Afin de clarifier la distinction entre les notions de règle et de droit, notons que la règle est la pratique sociale instituée qui crée l'autorisation (ou l'injonction, ou l'interdiction) (Orsi 2013, 18; Orsi 2014, 382). Elle précède en ce sens le droit puisqu'elle détermine les exigences à remplir pour exercer ce droit (Schlager et Ostrom 1992, 250)

Tableau I – RELATION ENTRE FAISCEAU DE DROITS ET POSITIONS

	Propriétaire (<i>Owner</i>)	Possesseur (<i>Proprietor</i>)	Détenteur de droits d'usage et de gestion (<i>Claimant</i>)	Utilisateur autorisé (<i>Autorized user</i>)
Usage : Accès et prélèvement	X	X	X	X
Gestion	X	X	X	
Exclusion	X	X		
Aliénation	X			

Source : Schlager et Ostrom 1992, 252

La distinction entre les droits de niveau opérationnel et collectif est aussi cruciale dans la mesure où ce sont les règles à la source des droits de choix collectifs qui déterminent les droits qui seront appliqués au niveau opérationnel. Cette structure hiérarchisée des droits constitue ainsi le régime de droits de propriété en tant que véritable système politique (Ostrom 1990, 192-3). En outre, la théorie suppose l'existence de droits *de jure* et *de facto* (Schlager et Ostrom 1992, 254-5). Les droits de jure réfèrent aux droits légalement ou tacitement reconnus par l'autorité souveraine de la constitution des droits de choix collectifs. En revanche, les droits de facto proviennent des règles issues des pratiques et des normes sociales d'une communauté. Ces derniers peuvent, ou non, être effectifs, selon la reconnaissance qu'en a l'autorité responsable des droits de jure.

L'intrication institutionnelle formée par les faisceaux de droits de propriété peut impliquer toutes formes de gestion autres que le marché ou l'action bureaucratique étatique (Dardot et Laval 2010, 118). Ce n'est pas tant la qualité intrinsèque de l'objet-ressource qui détermine sa nature – publique, privée, commune – que le système institutionnalisé d'échange qui l'entourent.

Ce sont en définitive les rapports sociaux et politiques qu'une collectivité entretient autour d'un commun qui détermineront s'il sera gouverné selon un régime de propriété commune ou non (Ostrom 2000, 338). La prise en compte des multiples niveaux de règles et droits permet quant à elle de percevoir la logique des interactions entre les différents niveaux de l'action publique territorialisée. Enfin, en s'intéressant autant aux droits de jure et de facto, on peut saisir la plus ou moins grande dispersion des rapports de force informels.

La gouvernance des communs, ou l'importance d'institutions « robustes »

Comme il a été mentionné plus haut, la recherche propulsée par les travaux d'Ostrom vise à comprendre ce qui permet à une collectivité de générer de nouvelles institutions de gouvernance, de parvenir à des engagements réciproques crédibles et d'assurer un contrôle mutuel effectif (Ostrom 1990, 42). Il ne s'agit pas de tenter une analyse de tout l'enchevêtrement intergouvernemental de l'action publique, mais plutôt d'arriver à une meilleure compréhension des facteurs situationnels influençant la gouvernance des communs par une collectivité localisée. L'analyse comparative de nombreux cas ayant réussi ou échoué face à un dilemme d'action collective a permis à Ostrom (1990) de relever certains principes structurels concomitants à la gouvernance durable d'un commun. Elle précise que les cas étudiés présentant un régime de propriété commune ne sont pas des organisations fixes dans le temps, mais plutôt de longs phénomènes adaptatifs. Les arrangements institutionnels sont différents d'un cas à l'autre et bien souvent d'une époque à l'autre pour un même cas (Ostrom 1990, 137).

Ostrom reconnaît huit principes structurels à un régime de propriété commune idéale typique. Un tel régime parvient (1) à délimiter clairement la ressource et les individus ayant des droits d'usage (membres). (2) Les droits opérationnels sont attribués en concordance avec les conditions locales, c'est-à-dire qu'ils respectent les « attributs normatifs de la communauté » (Ostrom 2005, 138). (3) Les droits de choix collectifs permettent aux individus que les droits opérationnels affectent – membres ou non – de participer à leur modification. Ces droits fournissent des arènes de discussions favorisant une meilleure compréhension des enjeux et permettant de mieux concevoir les potentiels de coopération (Ostrom 1990, 126). (4) Le contrôle

sur le comportement des membres se fait de manière endogène. Ceci augmente le pouvoir de sanction et diminue le besoin d'y recourir puisque les personnes susceptibles d'usurpation sont intimement liées à la communauté, ce qui met en jeu leur capital social (Ostrom 1990, 65). Conséquemment, (5) les sanctions à l'égard de membres fautifs sont posées de manière graduelle, concentrant la réponse sur le tort causé et évitant ainsi d'alimenter la rancune des personnes fautives à l'égard du système de contrôle et de les marginaliser socialement (Ostrom 1990, 68). (6) Les membres ont un accès rapide et à faible coût à des arènes permettant une résolution publique des conflits pour qu'elle soit perçue comme valable, pertinente et juste. L'appui collectif à une résolution rend sa transgression socialement coûteuse et participe à l'instauration de normes partagées (Ostrom 1990, 126; Ostrom 2005, 55). (7) Les droits d'autogouvernance d'un commun sont minimalement légitimés par la reconnaissance qu'en ont les autorités gouvernementales supérieures. Ultimement, (8) les droits opérationnels et collectifs sont reconnus au sein des organisations en interactions, permettant de conserver l'endogénéité de la gouvernance entre celles-ci (Dardot et Laval 2010, 120).

Ces principes structurels suggèrent implicitement qu'un mode d'autogouvernance efficace et durable – qui permet de régler les dilemmes d'action collective – découle d'une communication entre les individus et donc implicitement de leur proximité, qu'elle soit physique ou organisée (Ostrom 2005, 130). Leurs interactions encouragent la convergence des intérêts et diminuent les potentiels de conflits par la construction d'institutions adéquates. Or, l'idée d'adéquation soulève la question des critères d'appréciation des règles et des institutions. La nouvelle économie institutionnelle établit l'efficacité économique comme critère central d'évaluation des institutions. Elle suppose également que les acteurs engagés, individuellement et collectivement, dans un dilemme social sélectionneront graduellement les formes les plus efficaces dans la mesure où ils parviennent à négocier librement des ententes et à les mettre en œuvre (Weinstein 2013, 17-8).

Même si Ostrom s'inscrit dans la lignée de la nouvelle économie institutionnelle, son positionnement analytique se situe en marge de ces thèses. Elle reste très prudente en ce qui concerne les inévitables hypothèses sur les « meilleures » configurations institutionnelles. Elle souligne le fait qu'autant les facteurs historiques que les particularités situationnelles d'un

territoire influent sur la communication et sur la probabilité d'émergence d'une organisation plutôt qu'une autre. Des prévisions d'efficience a priori concernant des systèmes de règles seraient donc trop hasardeuses. Ostrom se trouve du même coup à pourfendre l'idée de s'en remettre mécaniquement à des principes généraux simples comme le recours à la propriété privée ou à l'appropriation ou l'intervention publique (Ostrom 2005, 65). La recherche sur la gouvernance des communs tend à démontrer que la construction des systèmes de règles institutionnalisées dans des modes de gouvernance relève en fait davantage d'un long processus d'apprentissage collectif parsemé d'essais et d'erreurs. Plus encore, la recherche soutient que les systèmes localisés d'autogouvernance réussissent souvent mieux en termes d'apprentissage par expérimentation qu'une autorité centrale unique (Coriat 2013, 9-10; Ostrom 2005, 281; Weinstein 2013, 19).

C'est toujours suivant sa conception de la rationalité limitée des acteurs qu'elle détaille ce qu'elle considère être les critères d'évaluation et de choix des règles et des institutions par les acteurs. Au-delà de l'efficience économique, ou allocative, elle postule un autre critère d'adaptabilité – de résilience et de robustesse – renvoyant à la capacité d'adaptation aux changements et aux aléas d'un système de règles. À ces deux critères économiques, elle ajoute également celui de l'équité, référant au rôle possiblement redistributeur, celui de la conformité à la morale générale de la collectivité concernée, de même que celui de la responsabilité dans les procédures, spécialement au niveau des choix collectifs et constitutionnels (Ostrom 2005, 66-67). On comprend donc que la mesure de la valeur des institutions repose sur leur robustesse économique et sociale, c'est-à-dire de leur capacité à répondre favorablement aux dilemmes sociaux aux yeux de la collectivité directement impliquée.

Conclusion

La théorie des communs tend à démontrer que les petites collectivités ont la capacité de générer, par discussions et marchandages, des institutions répondant adéquatement et de manière durable à leurs problèmes, dans la mesure où les instances politiques supérieures leur consentent une liberté dans la conception de leurs modes d'organisation et de gouvernance. Ces instances

doivent aussi pouvoir garantir l'exécution (*enforcement*) des règles construites par les collectivités (Weinstein 2013, 20). La théorie accorde une importance décisive au « face-à-face » entre les individus et à la libre négociation. Une telle communication tendrait à conditionner les modes de pensée et les comportements, endogénéisant « radicalement la formation des préférences et des 'habitus' » (Coriat 2015, 82).

D'après la recherche sur les communs, une coopération mutuellement profitable des acteurs est fonction de leur proximité physique ou organisée. Ils peuvent ainsi apprendre à qui faire confiance, quels effets ont leurs actions sur les autres et sur les intérêts, et quelles sont les possibilités organisationnelles entre eux qu'ils peuvent institutionnaliser pour des bénéfices mutuels. Si ce contexte perdure durant une période significative, des normes communes et des patterns de réciprocité se développent, permettant l'amplification d'un capital social sur lequel construire les bases de la coopération (Ostrom 1990, 184). Le succès initial d'institutions à petite échelle permet aux groupes de se servir du capital social ainsi constitué pour résoudre des problèmes d'action collective de plus grande ampleur et selon des arrangements institutionnels plus complexes (Ostrom 1990, 190). Néanmoins, dans le grand spectre des théories explicatives de l'action collective, la théorie des communs échafaudée par Ostrom se restreint aux collectivités de taille limitée. Les cas de gouvernance *robuste* d'un commun seraient tous caractérisés par une collectivité aux « modèles mentaux partagés » et dont les normes sociales confèrent une certaine « homogénéité » au groupe freinant les comportements strictement « rationnels et égoïstes » (Weinstein 2013, 20).

Certaines critiques ont affirmé que l'analyse des communs par Ostrom ne tient pas suffisamment compte des enjeux de pouvoirs (Weinstein 2013, 8). Or, en adoptant une perspective critique du *public choice* et en analysant les facteurs à la source des transformations institutionnelles, il semble plutôt manifeste que son approche permet de dépasser le jeu institutionnel officiel pour mieux comprendre l'informalité dans les rapports de pouvoir. En d'autres termes, bien que certains voient dans les travaux d'Ostrom une occultation de la dimension politique, il semble évident qu'il s'agit plutôt d'une critique d'un institutionnalisme axé sur les seuls aspects formels des luttes politiques telles que les institutions électorales. La perspective alternative du *public*

choice adoptée par Ostrom permet une prise en compte des comportements en apparence non rationnels ainsi qu'une analyse des rapports entre comportements et institutions.

Au regard de la discussion conceptuelle de ce chapitre, on comprend que cette approche empruntant aussi à la sociologie apparaît fondamentale pour l'analyse des communs et potentiellement pour toutes les formes d'organisations et d'institutions. Plus précisément, elle permet d'établir le lien entre les ressources d'un territoire et le processus politique qui définit les normes régissant leur utilisation. C'est donc sur la conception sociale des droits de propriété défendue par la théorie des communs que s'appuie l'analyse des instances démocratiques locales et de la fiscalité municipale québécoise exposée dans le dernier chapitre de ce mémoire.

CHAPITRE 3

UNE STRATÉGIE POUR ANALYSER LA GOUVERNANCE RURALE

Cette recherche inductive a débuté par une revue de la littérature ayant permis de constater les insuffisances explicatives des théories des études rurales quant à l'analyse des dynamiques politiques autant que l'incapacité des théories des études urbaines à saisir les spécificités rurales. La revue a également mis en lumière le peu d'importance accordée aux juridictions locales par les études sur la décentralisation, mais plus encore aux rapports informels qui les traversent. Par ailleurs, le questionnement général de ce mémoire, mais également la formulation même des questions pour les entrevues semi-dirigées, qui constituent la part centrale de la collecte de données, émanent de cette discussion théorique. C'est néanmoins le processus de terrain qui a permis d'approfondir et de clarifier le questionnement général de la recherche, vu entre autres la part d'impondérables inhérents à l'utilisation d'entrevues comme outil méthodologique. En effet, s'il est vrai que l'on aborde des acteurs sur la base d'interrogations provenant d'une critique théorique ou *a priori*, leur rencontre engendre inévitablement une modification même de ces questions (Fenno 1986, 3). C'est également ce processus qui a incité à se tourner vers la théorie des communs en raison de l'importance apparente de l'enjeu de l'appropriation des ressources liées au développement local. Aussi, l'expression tacite de plusieurs contraintes institutionnelles perçue durant les entrevues a forcé à approfondir davantage la revue de littérature sur les institutions et la décentralisation.

Ce troisième chapitre vise à exposer la stratégie d'analyse et les outils méthodologiques mobilisés afin de cerner les dynamiques politiques locales de la gouvernance rurale. La première

partie présente une description formelle de la gouvernance des territoires ruraux québécois pour mieux comprendre la place centrale qu’y occupe la MRC. La partie suivante s’attarde à justifier l’utilisation de l’étude de cas comme stratégie d’analyse et à expliquer la pertinence du choix de la MRC de Charlevoix comme terrain d’étude. Enfin, la dernière partie présente le détail de la collecte des données ayant permis l’analyse.

La gouvernance des territoires ruraux

La problématique sociale soulevée dans le premier chapitre est le constat d’une disparité entre le développement des territoires urbains et ruraux. Or, l’objectif de cette recherche n’est pas d’évaluer le développement local des territoires ruraux en tant que tel, mais bien de s’interroger sur la spécificité des interactions politiques des acteurs des milieux ruraux dans un contexte de décentralisation. La ruralité étant un objet d’analyse bien intangible, il importe de préciser l’acception de la ruralité qui sera retenue pour l’analyse de même que les enjeux de délimitation juridictionnelle liés au développement rural.

Définir la ruralité

Au Canada comme au Québec, la façon reconnue de circonscrire les limites de la ruralité est négative, c’est-à-dire qu’elle désigne essentiellement ce qui n’est pas intégré à une région métropolitaine de recensement ou à une agglomération de recensement (Jean 2006, 504; Joyal et El-Batal 2007, 254; Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire 2013, 27). Il s’agit donc des régions dites périurbaines, intermédiaires et périphériques, en plus des réserves indiennes, du Nord-du-Québec et des territoires non organisés (Jean 2006, 512-3; Leblanc 2000, 67-8). Bien que la ruralité de ces territoires se traduise par des réalités souvent très différentes, elle implique néanmoins des caractéristiques communes. Les territoires ruraux ont tous, à des degrés divers, une faible densité de population et des établissements humains dispersés. À titre d’illustration de l’espace occupé, les municipalités de moins de 5000 habitants comptent pour 86% du territoire habité du Québec,

mais pour seulement 15,6% de la population totale; on passe à 92% de territoire pour 22,1% de la population québécoise si l'on inclut les municipalités jusqu'à moins de 10 000 habitants (Institut de la statistique 2018b, 17). L'usage du sol y est historiquement et encore majoritairement agricole, forestier ou naturel, impliquant du même coup un mode de vie fortement influencé par le rapport au territoire et aux saisons (Solidarité rurale du Québec 2018).

Ces caractéristiques de la ruralité impliquent divers enjeux tels qu'une tendance – inégale certes, mais persistante – au dépeuplement (Dugas 2000, 16; Hamel 2005, 177), qui serait attribuable d'une part à une croissance nettement plus faible de la population des territoires ruraux par rapport aux populations urbaines (Solidarité rurale du Québec 2018). Une autre cause importante serait l'absence d'établissement scolaire collégial ou universitaire en région et la perspective d'emplois précaires et de moindre qualité qui pousseraient des jeunes à l'émigration. Le faible taux de retour de ces jeunes s'expliquerait quant à lui par ces mêmes perspectives d'emploi, mais plus globalement par le peu d'activités sociales et culturelles de leur région d'origine comparativement à leurs centres urbains d'adoption (Leblanc 2000, 65-70).

Pour cerner la complexité de la ruralité québécoise, Bruno Jean (2012) soutient que l'on doit avant tout comprendre les diverses bases historiques du développement des territoires ruraux. Il expose une typologie fondée sur trois modèles idéaux typiques du développement rural, soit l'agriculture, la foresterie (ou plus largement l'extraction de ressources naturelles) et le récréotourisme. Le modèle agricole, exemplifié par le cas de la MRC des Basques dans le Bas-Saint-Laurent, suggère une forte tendance à une vitalité communautaire à petite échelle fondée sur un capital social relativement exclusif. Jean détaille la prédominance de l'entrepreneuriat et de la valorisation de la main-d'œuvre locale comme mode de structuration du développement. Le modèle extractiviste représenté par la MRC Maria-Chapdelaine au Lac-Saint-Jean implique la prépondérance de la grande entreprise comme moteur économique et comme agent structurant du développement. Dans un tel contexte, le rapport dominant au territoire serait davantage utilitaire, c'est-à-dire qu'il serait conçu comme un réservoir de ressources naturelles à exploiter et/ou à préserver. Quant au modèle récréotouristique, que Jean illustre avec la MRC de Charlevoix-Est, la ruralité est perçue comme un espace de récréation qu'une clientèle urbaine viendrait consommer. Il y persisterait des enjeux de régénération, de préservation, voire même

de simple création d'un tissu socioéconomique sur des bases plus diversifiées. Cet appel au renouveau dans les régions touristiques semble tendre vers la valorisation des petites communautés, en tant que substrat même de la ruralité, mais du même coup paraît réclamer presque inmanquablement une intervention étatique pour assurer la mise en valeur des attraits naturels dans une visée touristique. Si cette typologie demeure somme toute très générale, elle permet tout de même de percevoir que les territoires ruraux répondent à des logiques socioéconomiques parfois très différentes.

Les économies rurales étant, d'une manière ou d'une autre, toutes historiquement fondées sur l'extraction et/ou la mise en valeur du territoire et de ces ressources naturelles, la tertiarisation rapide de l'économie nationale constitue un enjeu d'autant plus important pour tous les milieux ruraux (Dugas 2000, 20). Le secteur primaire compte environ pour 9% de l'économie rurale, contre moins de 1% pour les territoires non ruraux. C'est le secteur de la production manufacturière qui a cru de manière importante dans les dernières décennies, représentant une part plus importante qu'en contexte urbain, soit approximativement 25% contre 18% (Jean, Dionne et Desrosiers 2009, 31). Quant au secteur tertiaire, il demeure moins proéminent qu'en contexte urbain (66% contre 81%), mais constitue désormais le plus grand générateur d'emplois au sein des milieux ruraux. Ces emplois sont toutefois principalement concentrés dans les petites villes agissant comme pôles de services et évitant les petits villages environnants d'une part de leur activité économique (Dugas 2000, 30).

On comprend donc qu'en contexte rural, la gouvernance locale signifie plus que la simple coordination des facteurs de développement socioéconomique. Admettant la nécessité de reconstruire des rapports sociaux autour de nouvelles activités économiques, la gouvernance relève en quelque sorte des conditions générales de la redéfinition d'une identité territoriale. La section suivante permet de saisir la position centrale de la MRC dans la gouvernance du développement rural et donc, ce qui explique qu'elle constitue l'échelle d'analyse pour ce mémoire.

La position de la MRC au sein de la gouvernance des territoires ruraux

Devant les enjeux du monde rural, les MRC ont été amenées à jouer un rôle essentiel dans la mise en commun des ressources et de l'action publique. En effet, étant données la petite taille des municipalités locales et la distance souvent considérable entre les noyaux villageois, les regroupements entre collectivités se font par l'entremise des MRC, dont le pouvoir d'action permet certains services minimums (Hamel 2005, 198-9). Le premier chapitre a permis d'expliquer brièvement que la mission fondamentale des MRC est d'assurer l'aménagement et le développement sur leur territoire, mais également d'évoquer que l'interprétation de cette mission a évolué en fonction du sens donné à la décentralisation par l'État québécois. En effet, d'entités administratives nationales déconcentrées, on dit désormais vouloir donner le rôle de « gouvernement de proximité » aux MRC rurales. Le fait que leur instance décisionnelle soit constituée de personnes élues locales en a fait en quelque sorte les réceptacles des poussées décentralisatrices des gouvernements successifs (Caillouette 2010).

L'adoption de la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche en 2003 a rendu le travail des élus municipaux réunis au sein des MRC déterminant pour le développement économique et social de leur région et de leurs municipalités. Cette loi a en effet placé les MRC au centre de la gouvernance territoriale d'une part en leur octroyant les pouvoirs décisionnels en matière d'application des programmes nationaux, mais d'autre part en raison de leur pouvoir d'allocation des fonds liés au développement local et au soutien à l'entrepreneuriat (Québec 2003; Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018c). Dans le même ordre d'idées, rappelons qu'au moment de renouveler la PNR en 2006, le gouvernement a choisi les MRC comme territoires pertinents de la mise en œuvre et du pilotage de la PNR, notamment en leur conférant la responsabilité de l'allocation des sommes des pactes ruraux, de même que leur coordination. Le gouvernement les avait désignées comme le « territoire d'intervention, d'appartenance et de prise de décision » (Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire 2006, 8) en assumant que cet échelon permettrait un développement par le bas, privilégiant « une prise en charge du développement rural par les communautés locales » (Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire 2006, 1). En outre, les élus

des MRC étaient le plus souvent majoritaires sur les conseils d'administration des CLD (Caillouette 2010, 5) en plus de l'être d'office au sein des CRÉ jusqu'à leur dissolution en 2016.

Depuis le dernier pacte fiscal, le FDT – qui regroupe les principales sources de financement en matière de développement local et régional – leur est entièrement transféré et elles en sont les seuls mandataires (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018b). Le FDT que les MRC doivent désormais administrer leur permet toujours d'assurer l'aménagement et le développement de leur territoire, mais vise également un soutien professionnel et expert des municipalités autant dans les domaines social, culturel, touristique, environnemental ou encore technologique. Il sert aussi à assumer le rôle des anciens CLD, soit la promotion de l'entrepreneuriat privé et collectif de même que la mobilisation des communautés autour de projets structurants pour améliorer les milieux de vie (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018b).

Outre ces compétences liées directement au développement local, ce qui permet sans doute le plus de comprendre le positionnement central des MRC dans la gouvernance territoriale est l'augmentation importante et continue de leurs responsabilités facultatives. En effet, leur mission ne se résume plus aux enjeux peu politiquement saillants de la réglementation du zonage et de protection des cours d'eau, de la préparation des rôles d'évaluation foncière ou encore de la gestion des matières résiduelles et de la sécurité incendie. La Loi sur les compétences municipales octroie désormais aux MRC une très grande latitude quant aux initiatives en matière de développement local et régional. À titre d'exemple, elles peuvent s'approprier la gouvernance de toute matière ou tout équipement sur leur territoire, si ces ressources ne sont pas déjà assujetties à une réglementation, en établissant les règles de sa gestion, de son financement de même que du partage des bénéfices pouvant potentiellement en découler. Elles peuvent également établir leur compétence en matière d'habitation et de logement social ou encore décider de la création et de l'emplacement de parcs régionaux. Enfin, les MRC peuvent se suppléer à toutes municipalités de leur territoire quant aux compétences municipales (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018c).

Depuis l'abolition des CRÉ, les MRC sont désormais seules responsables de la concertation des acteurs impliqués au niveau local et régional et de la liaison entre les collectivités locales et les

différents ministères. Suivant les différentes modifications institutionnelles et législatives dans la gouvernance territoriale, on remarque un renforcement de la logique d'intervention territoriale basée sur la MRC et son conseil des maires comme maîtres d'œuvre du processus. On peut donc saisir l'importance du rôle des MRC quant à l'institutionnalisation de pratiques de gouvernance entourant des ressources très diverses.

En d'autres termes, les municipalités perdent de leur importance au profit des MRC, qui constituent maintenant un véritable centre de pouvoir supralocal. Pour celles-ci, l'ouverture de nombreux domaines d'intervention publique sous forme de compétences facultatives tend à canaliser vers elles les demandes en matière de services à la population. Cette réalité est d'autant plus vraie en contexte rural vu la nécessité de la mise en commun des ressources de l'action publique pour assurer la qualité des services. De plus, cette dévolution de *compétences résiduelles* aux MRC les oblige en quelque sorte à assumer un rôle de pilotage central quant à toutes nouvelles formes de pratiques d'un développement de plus en plus intersectoriel. Ce faisant, c'est la MRC qui constitue l'échelle d'analyse de la gouvernance territoriale retenue pour ce mémoire.

Explication de l'étude de cas

Dans tout l'éventail méthodologique des sciences sociales, plusieurs stratégies de recherche peuvent souvent être mobilisées pour une même question. Cependant, en fonction des situations de recherche, certaines stratégies comportent des avantages importants par rapport à d'autres. L'étude de cas s'avère pour sa part tout à fait appropriée dans une situation où « la question de recherche est de type 'comment' ou 'pourquoi' et aborde un événement, ou enchaînement d'événements, récent et sur lequel les chercheurs n'ont que très peu, voire pas, de contrôle »¹ (Yin 1994, 9). Rappelons que cette recherche tente de comprendre comment la configuration institutionnelle de la décentralisation au Québec influence la gouvernance locale en milieu rural.

¹ Traduction personnelle de « a 'how' or a 'why' question is being asked about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control ».

Il apparaît évident qu'une telle question impliquant des changements récents ne permet pas de contrôle effectif des événements pour l'analyse.

Ce type de recherche suppose une imbrication des événements étudiés et leur contexte. Par une analyse en profondeur, l'étude de cas favorise justement la compréhension de contextes spécifiques comme les configurations institutionnelles particulières (Collier 1993, 105), ce qui s'avère tout indiqué pour une observation conséquente des variables structurelles postulées par la théorie des communs. Qui plus est, l'étude de cas rend possible l'examen en profondeur d'un cas malgré des ressources limitées. Elle s'avère également pertinente dans une situation de recherche où l'on tente de tester ou d'infirmer une théorie et facilite l'exploration de cas peu étudiés (Lijphart 1971). Du coup, pour retirer tout le bénéfice d'une telle stratégie de recherche, le choix du cas revêt une importance considérable. La partie qui suit détaille en quoi la MRC de Charlevoix, située dans la partie est de la région administrative de la Capitale-Nationale, constitue le cas pertinent pour cette étude.

La pertinence du cas charlevoisien

Bien qu'intéressante à plusieurs égards, une stratégie de recherche basée sur un ou un petit nombre de cas implique le risque d'un potentiel biais de sélection. Le choix d'un cas en fonction des résultats observés risque fortement d'induire une apparence de causalité, alors que la présence d'un phénomène pourrait ne pas être due à la variable indépendante, mais simplement y être concomitante (Geddes 1990, 135). De fait, la MRC de Charlevoix n'a pas été choisie en fonction de résultats particuliers en lien avec la gouvernance de son développement, ces résultats n'ayant été observés qu'à l'étape du travail de terrain. Plutôt, ce choix provient avant tout de la correspondance entre ce territoire et les caractéristiques des territoires ruraux. Pour éviter toute confusion, il importe de préciser que le nom de Charlevoix est polysémique. Selon le ministère du Tourisme, il réfère à la région touristique de Charlevoix, qui représente la partie est de la région administrative de la Capitale-Nationale et qui comprend les MRC de Charlevoix et de Charlevoix-Est. Or, dans ce mémoire, « Charlevoix » désigne le territoire juridictionnel de la

MRC de Charlevoix, sauf lorsqu'il sera explicitement question de la région de Charlevoix, le foyer territorial historique.

Tout d'abord, selon le dernier profil de recensement de Statistique Canada, la population de Charlevoix est à la fois peu nombreuse et fortement disséminée sur son territoire. Située à l'extérieur de la communauté métropolitaine de Québec (CMQ), sa plus grande municipalité est Baie-Saint-Paul, avec à peine 7 146 habitants. Aucune autre municipalité ne dépasse 1 500 habitants et Petite-Rivière-Saint-François, la municipalité la moins peuplée, n'en compte que 814 (Statistique Canada 2017). Avec une densité de population de 3,6 hab/km², la population de Charlevoix est beaucoup plus disséminée que dans l'ensemble de la région de la Capitale-Nationale, dont la moyenne est de 39,8 hab/km² pour l'ensemble de la région administrative (Institut de la statistique 2018a).

En plus de sa faible densité et de sa dispersion, la population charlevoisienne est comparativement plus vieillissante. Le rapport de dépendance démographique² projetée est significativement plus élevé dans Charlevoix, passant de 60,4 pour l'année 2001 à 77,4 pour 2016, que pour le reste de la Capitale-Nationale, passant de 54,3 à 62,3 pour la même période (Roy 2008, 4). On note une diminution marquée dans le groupe d'âge des 0 à 19 ans de même qu'une stagnation de la population en âge de travailler (de 20 à 64 ans), alors qu'elle est en constante augmentation dans le reste de la région de la Capitale-Nationale. Or, les données provenant du groupe des 65 ans et plus semblent d'autant plus importantes. La proportion de ce groupe s'accroît beaucoup plus rapidement que dans le reste de la région, mais aussi qu'à l'échelle du Québec, dû à une immigration importante de personnes retraitées (Roy 2008, 4; Institut de la statistique 2017a, 5-6). Le taux annuel d'accroissement moyen de la population de Charlevoix est négatif et reste largement en deçà de la moyenne de la Capitale-Nationale (Institut de la statistique 2017b, 150), abaissant d'année en année son poids démographique à l'échelle de la région. Enfin, l'âge moyen de la population de Charlevoix se trouve presque dans l'intervalle des cinq municipalités ayant l'âge moyen le plus élevé (André 2017).

² Le calcul du rapport de dépendance démographique est : $(0-19 \text{ ans} + 65 \text{ ans et plus}) / 20-64 \text{ ans} \times 100$.

À l'instar des autres milieux ruraux, la faible densité de population implique une dispersion et une inégalité des services publics et privés, alors même que le vieillissement de la population tend à en augmenter la demande, qu'il s'agisse de soins médicaux, d'alimentation ou encore de transport. La distance physique entre Charlevoix et la CMQ contribue à une plus faible accessibilité aux services. Bien sûr, Charlevoix reste moins éloigné des grands centres urbains que des régions comme la Côte-Nord ou la Gaspésie, mais la portion de la route 138 reliant Charlevoix au reste de la Capitale-Nationale n'existe que depuis les années 50 (Perron et Gauthier 2000, 283). Aussi, les entrevues ont pu révéler que la nécessité de « passer les caps » pour rejoindre le bassin urbain de Québec – monter puis redescendre un dénivelé de plus de 700 mètres sur une distance de près de 60 km – constitue toujours une barrière physique supplémentaire qui amplifie un relatif isolement par rapport au reste de la Capitale-Nationale. Les données de Statistique Canada sur les migrations domicile-travail exposent d'ailleurs qu'à peine 17,7% de la population de Charlevoix en sort quotidiennement, alors que cette proportion d'individus sortant de leur région quotidiennement est de 31,2% à l'échelle du Québec (Statistique Canada 2017).

Qui plus est, la MRC de Charlevoix comporte des caractéristiques particulières qui en font un cas pertinent pour cette recherche. Avec une population d'à peine plus de 13 000 personnes et ne comprenant que six municipalités et d'un territoire non organisé (Institut de la statistique 2017a, 5-6), Charlevoix est une très petite MRC par rapport à l'ensemble des MRC. On peut raisonnablement postuler que le faible nombre de juridictions municipales implique une plus grande proximité des acteurs avec celles-ci et que le peu d'habitants laisse croire à un potentiel de plus forte cohésion sociale en raison de la facilité à entretenir des liens entre les acteurs.

On a vu plus haut que l'étude de Bruno Jean (2012) sur les modèles de développement rural témoigne du caractère résolument récréotouristique de la MRC de Charlevoix-Est. À l'instar de sa voisine charlevoisienne, la place du récréotourisme est aussi très importante dans le développement de la MRC de Charlevoix. Toutefois, historiquement et encore aujourd'hui, le récréotourisme s'y appuie davantage sur la villégiature, c'est-à-dire des résidents temporaires venant profiter des attraits du territoire (Institut de la statistique 2017a; Perron et Gauthier 2000, 293-9). Ce groupe ne peut être simplement compté dans l'affluence récréotouristique sur le

territoire au même titre que les touristes de passage et les excursionnistes (Gagnon 2003, 72). Il constitue plutôt une portion plus « mobile », mais aussi mieux nantie de la population locale qui engendre une certaine fluctuation socioéconomique et induit du même coup des intérêts sensiblement plus diversifiés au sein des collectivités locales. En outre, le développement de Charlevoix est depuis la colonisation du territoire influencé par une agriculture et une exploitation forestière à petite échelle, mais constante (Perron et Gauthier 2000, 273-311). Si la foresterie ne joue plus désormais un rôle aussi significatif, l'agriculture demeure une activité importante et l'agroalimentaire constitue même un pôle de développement en croissance (Statistique Canada 2017; Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015).

Ultimement, Charlevoix fait partie des MRC n'ayant pas fait l'objet d'un laboratoire rural dans le cadre de la PNR. Ces laboratoires ruraux étaient des projets pilotes au sein de certaines MRC rurales, soutenus par le MAMROT sous forme d'aide financière et logistique, portant sur des sujets potentiellement porteurs pour les milieux ruraux québécois. L'objectif de ces projets était d'aborder la diffusion des connaissances et le développement des savoir-faire. Pour le gouvernement québécois, il s'agissait d'encourager les initiatives innovantes, mais manquant de moyens, dans une optique d'exploration de nouvelles approches de développement rural « misant en particulier sur des approches ou modèles coopératifs et communautaires » (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2017, 6-7). La sélection des projets avait été faite par le ministre des Affaires municipales, sous recommandation des avis des différentes directions régionales des ministères ainsi que du comité des partenaires de la ruralité³ (Aubry 2015, 5). Le fait que Charlevoix, contrairement à sa voisine charlevoisienne de l'est (Aubry 2015), n'ait pas été retenue pour l'implantation d'un de ces laboratoires ruraux signifie une absence du « bruit » dans les données qu'aurait représenté cet apport externe supplémentaire. Ceci permet de mieux cerner les dynamiques internes de la gouvernance territoriale.

³ Composé de Solidarité rurale du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et l'Association des centres locaux de développement du Québec. (Aubry 2015, 5)

La collecte des données et les outils méthodologiques

La revue des médias

Le recours à dix entrevues semi-dirigées auprès d'acteurs impliqués de près ou de loin, présentement ou par le passé, dans la gouvernance du développement local et, plus particulièrement, celle de Charlevoix constitue le cœur de la stratégie de recherche. Or, pour plusieurs raisons, il a fallu débiter le travail de terrain par une revue des médias locaux, régionaux et nationaux, soit le journal le Charlevoisien, la radio de Charlevoix CIHO FM, le Journal de Québec, le Devoir, le Soleil ainsi que la Presse. Cette revue a d'abord permis de repérer les personnes les plus significatives à rencontrer en raison de leur rôle, de leur expérience ou encore de leur statut. La fréquence de la mention de certaines personnes ou de l'organisme dans laquelle elles sont engagées a servi d'indicateurs quant à leur importance au sein du réseau d'acteurs impliqués dans la gouvernance. La revue a aussi permis de mieux saisir la saillance de certains enjeux locaux et régionaux de même que l'importance accordée à certains communs par les communautés locales de Charlevoix. Ces informations ont du même souffle aidé à valider la pertinence du choix de cas en corroborant les enjeux soulevés à l'étape de la recherche documentaire ayant orienté le choix du territoire d'étude. Enfin, la recension de la presse a grandement aidé la préparation en vue de la tenue des entrevues en améliorant significativement la compréhension générale de la réalité charlevoisienne. Cette compréhension a à son tour facilité le contact avec les personnes rencontrées et a permis d'alimenter davantage leur réflexion, ce qui, en définitive, a assurément augmenté la valeur de leur témoignage pour cette recherche.

Les entrevues semi-dirigées

Ce type d'entrevue est pertinent pour une compréhension plus exhaustive des attitudes, des comportements, des logiques interactionnelles et de l'informalité au sein des institutions. Des entrevues bien menées permettent de comprendre les perceptions de la réalité des acteurs. En effet, si l'on revient au postulat selon lequel les acteurs ont une rationalité limitée, c'est-à-dire qu'ils cherchent à maximiser leurs intérêts, mais ne peuvent qu'interpréter les situations de

choix selon le savoir accessible et intelligible dont ils disposent, l'observation du contexte de leur subjectivité devient une source de données essentielle à la compréhension d'un processus causal complexe (Fenno 1986, 4). À cet égard, l'entrevue semi-dirigée agit comme une sorte de lieu de rencontre et de réflexion : d'une part entre l'enquêté et l'enquêteur, permettant au premier comme au second d'affiner sa pensée, voire de formuler de nouvelles réflexions; d'autre part, en permettant une forme virtuelle de dialogue entre les enquêtés, dont les réflexions ne pourraient autrement peut-être pas se croiser (Halperin et Heath 2012, 254). C'est pour cette raison que la stratégie de cette recherche s'appuie essentiellement sur la tenue d'entrevues semi-dirigées.

Dix entrevues d'une durée approximative d'une heure trente ont été menées entre la fin mars à la mi-avril 2017, selon les disponibilités des personnes à rencontrer. Comme mentionné précédemment, le choix des enquêtés provient en grande partie d'une revue des médias, mais il a aussi été étayé par une recherche dans la documentation officielle de la MRC et d'autres organismes afin de confirmer leur implication dans certains dossiers. Les personnes ciblées ont toutes été contactées par courriel (voir courriel type de correspondance en annexe 3) et un formulaire d'information et de consentement (voir annexe 2) détaillant les implications de la recherche a été remis à chacun avant chaque entrevue pour être lu puis signé. À la convenance des enquêtés, les entrevues ont eu lieu pour la plupart dans Charlevoix et plus particulièrement à Baie-Saint-Paul, mais certaines rencontres ont été fixées en dehors du territoire de la MRC afin d'en accommoder quelques-uns. Les entrevues ont toutes duré au minimum 1h15, mais plusieurs ont été particulièrement généreux de leurs temps, faisant en sorte qu'une entrevue s'est étalée sur un peu plus de deux heures. Aucune personne n'a demandé à ne pas être identifiée, ce pour quoi elles sont listées ci-dessous avec une brève description.

Annie Bouchard : coordonnatrice du centre communautaire Pro-Santé de Baie-Saint-Paul et adjointe à la direction; ex-membre du conseil d'administration de l'ancien CLD de Charlevoix; responsable des *focus groups* pour la politique Municipalité amie des aînés; née à Baie-Saint-Paul (Charlevoix).

Claire Bolduc : présidente de Solidarité rurale du Québec de 2008 à 2016 (organisme fondé en 1991 et ayant été reconnue de 1997 à 2014 comme la principale instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité); présidente de l'Ordre des agronomes du Québec de 1999 à 2005; directrice régionale du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de 2005 à 2008; coautrice du livre « Ne renonçons à

rien » issu de la tournée québécoise « Faut qu'on se parle » en 2016; préfète élue au suffrage universel de la MRC du Témiscamingue depuis les élections municipales de 2017; née à La Malbaie (Charlevoix-Est).

Damien Girard : coprésident des Viandes biologiques de Charlevoix; ex-représentant régional du Centre d'aide aux entreprises pour l'agriculture; ex-membre des conseils d'administration de l'UPA – Charlevoix-Ouest et de la Chambre de commerce de Charlevoix; président jusqu'à tout récemment de la Table agrotouristique de Charlevoix; née à Baie-Saint-Paul (Charlevoix).

Hugo Roy : a débuté en 2000 au Ministère des Régions; travaille au Secrétariat de la Capitale-Nationale depuis 2004 comme conseiller, adjoint au sous-ministre, coordonnateur d'équipe de développement puis, depuis six ans, comme directeur du partenariat, du développement territorial et du service à la gestion.

Jacques Lévesque : directeur général de l'Association touristique de Charlevoix; technicien de la faune en aménagement cynégétique et halieutique de 1978 à 1996 principalement sur la Base-Côte-Nord; né à Saint-Urbain (Charlevoix).

Jean Fortin : maire de Baie-Saint-Paul depuis 1999; ex-président du CLD, ex-président de l'Association des CLD du Québec; ex-président du CRD de la Capitale-Nationale; ex-président de la CRÉ de la Capitale-Nationale; ex-membre du conseil d'administration de l'UMQ; ex-président du Réseau les arts et la ville du Québec; membre des conseils d'administration du Musée d'art contemporain de Baie-Saint-Paul et de la Maison mère de Baie-Saint-Paul.

Karine Horvath : directrice générale de la MRC de Charlevoix depuis 17 ans; première agente de développement rurale de la MRC de Charlevoix en 1998 pendant la création du CLD.

Mario Leblanc : directeur général de l'Association touristique de la Côte-Nord; ex-directeur général de la CRÉ de la Capitale-Nationale jusqu'à son abolition; directeur général du CLD de la Côte-de-Beaupré de 2003 à 2013 après avoir été à la tête de la corporation de développement économique de Charlevoix Ouest, qui est devenue un CLD en 1998.

Mathieu Simard : président de la Chambre de commerce de Charlevoix de 2003 à 2008 et vice-président depuis; ex-membre du conseil d'administration et du comité exécutif de l'ancien CLD; membre du conseil d'administration du Musée d'art contemporain de Baie-Saint-Paul depuis 2006 et président depuis 2012; membre du comité d'investissement du SDLE de Charlevoix depuis 2015; ex-membre du comité d'investissement de la SADC de Charlevoix-Côte-de-Beaupré-Île-d'Orléans.

Sylvie Germain : agente de développement rural de la MRC de Charlevoix depuis 17 ans (elle a succédé à Karine Horvath lorsque celle-ci a obtenu le poste de directrice générale de la MRC); ex-adjointe, puis responsable au tourisme et à la culture pour l'ancienne corporation de développement économique du Haut-Saint-François.

Les entrevues ont été menées par l'auteur sur la base d'un questionnaire type (voir annexe 4) préparé d'une part en fonction des impressions obtenues par la revue des médias et de la

documentation officielle. Son contenu et sa structure ont aussi été préparés de façon à mettre à l'aise les personnes rencontrées et à faciliter leurs réflexions et leur discours afin de mieux accéder aux informations pertinentes pour la recherche.

Pourtant, en dépit des précautions prises à l'étape de la formulation du questionnaire, il a été nécessaire d'adapter l'approche d'enquête aux différents acteurs rencontrés. Il semble qu'avec plusieurs, avant d'arriver à une certaine complicité, la position d'enquêteur représentait celle de l'*expert* venant promulguer ses conseils ou encore voulant étudier l'*exotisme* rural. Pour l'enquêteur, le fait de mentionner sa propre provenance rurale a toujours permis de propulser le rythme de l'entrevue en obtenant la sympathie des personnes rencontrées. La réserve ou la condescendance envers le présumé citadin ou l'universitaire parfois rencontrées en début d'entrevue se dissipaient en effet rapidement, comme si les enquêtés percevaient une sorte de partage de préoccupations et d'expériences de même qu'une compréhension commune avec l'enquêteur. À titre d'exemple, le fait de s'être informé à un enquêté, qui produit son sirop d'érable pour sa consommation personnelle, si les érables avaient commencé à couler dans la région a suscité une ouverture drastique dans son attitude. Pareillement, lorsque pour signifier à un autre sa compréhension des enjeux liés à l'industrie touristique dans Charlevoix, l'enquêteur a mentionné d'où il vient (la région de Mont-Tremblant, dans les Laurentides), celui-ci a semblé soulagé et a même souligné avec convivialité cette compréhension partagée d'une même réalité. En somme, en plus de la préparation en amont des entrevues, une sensibilité mesurée à l'égard des personnes enquêtées était nécessaire afin de tirer le maximum de leurs témoignages.

Avec l'accord des personnes rencontrées, les entrevues ont été enregistrées intégralement, puis retranscrites afin d'être annotées. C'est à ce stade du travail de recherche, qui constitue la première étape de l'analyse, que s'est fait un important retour sur le cadre théorique. En effet, la synthèse de ces données semblait pointer résolument vers le poids du capital social, des dynamiques d'appropriation des ressources de même que des enjeux d'interactions entre les institutions. Une grille d'analyse de chacune des entrevues a ensuite été conçue principalement sur la base des concepts et notions présentés dans le chapitre précédent. Le processus s'est aussi déployé de manière plus inductive en compilant les occurrences thématiques dominantes d'une entrevue à l'autre de même que les contradictions entre les différents témoignages afin de faire

ressortir une première trame narrative du cas charlevoisien. De ce narratif, on a relevé toutes les informations dont il fallait vérifier l'exactitude ou la véracité. Pour ce faire, on s'est appuyé de manière importante sur la documentation officielle des différentes instances gouvernementales, mais aussi sur les documents de la MRC, de l'ancien CLD ainsi que sur des archives historiques de la région.

Opérationnaliser l'analyse

C'est à cette étape que, pour faire parler la synthèse des données des entrevues en des termes plus théoriques, interviennent les principes de la théorie des communs. L'étude d'Ostrom sur les communs visait à comprendre quels sont les facteurs permettant aux acteurs 1) de générer de nouvelles institutions de gouvernance, 2) de parvenir à des engagements réciproques crédibles et 3) d'assurer un contrôle mutuel effectif. Les cas de son étude démontrant du succès ont tous une longévité considérable. Or, cette longévité ne relève pas d'organisations immuables, mais plutôt de longs processus adaptatifs. Les arrangements institutionnels sont différents d'un cas à l'autre et bien souvent d'une époque à l'autre pour un même cas. Son ouvrage *Governing the commons* est largement étayé par ses anciennes recherches, ce qui lui fournit une masse de données considérable et lui permet de fournir un portrait crédible sur la durée. On comprendra que les limites d'une recherche dans le cadre d'une maîtrise de même que la récence de l'appropriation de certains communs ne permettent pas d'amasser une telle quantité de données. Du coup, il a fallu admettre que cette recherche ne pourrait vérifier la longévité institutionnelle des organisations étudiées avec autant d'acuité, bien que les entrevues aient permis de sonder de manière convaincante le rapport que les acteurs entretiennent entre eux et avec les institutions. Il s'agit là d'une limite de la recherche dont l'auteur est conscient, mais qui n'empêche pas une utilisation pertinente de la théorie des communs pour mieux saisir les dynamiques politiques au centre de la gouvernance territoriale.

Cela étant, l'analyse de la dynamique politique de la gouvernance territoriale de Charlevoix s'est faite sur la base de la composition du faisceau de droits organisant les communs charlevoisiens. L'examen du régime des droits de propriété constitue le socle interprétatif de

cette étude. Par souci de clarté, on rappellera les différents droits de ce faisceau de droits de propriété, qui agissent à deux niveaux. Au niveau des droits opérationnels, ou d'usage, on compte le droit d'accès et le droit de prélèvement. Ces droits opérationnels sont subordonnés aux droits de choix collectifs que sont le droit de gestion, le droit d'exclusion et le droit d'aliénation. Les principes structurels établis par Ostrom (1990) et explicités au chapitre 2 forment quant à eux les indicateurs formels de l'organisation des droits de propriété des communs. Leur présence/absence au sein de la gouvernance d'un commun détermine sa robustesse institutionnelle.

Rappelons en terminant que l'évaluation des règles et des institutions sur la base de leur robustesse émane d'une acception limitée, mais surtout situationnelle de la rationalité des acteurs impliqués dans la gouvernance. Ceci postule d'abord que le critère d'efficacité économique, ou allocative, est subordonné au critère de résilience institutionnelle, qui renvoie à la capacité d'adaptation aux changements et aux fluctuations d'un système de règles. Or, cette étude évalue la robustesse institutionnelle au-delà de ces deux critères économiques. Elle intègre le facteur d'équité, soit le rôle redistributeur, et la correspondance avec la morale générale de la collectivité concernée. Ainsi, en conformité avec la proposition de la théorie des communs, la mesure de la valeur des institutions repose dans ce mémoire sur leur robustesse économique, mais a fortiori sociale. Plus largement, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les institutions parviennent à répondre favorablement aux dilemmes sociaux issus de l'allocation des ressources aux yeux des collectivités directement impliquées.

Conclusion

Ce chapitre a permis de présenter une synthèse de la stratégie d'analyse et des outils méthodologiques qui ont été mobilisés pour cette recherche portant spécifiquement sur les conditions politiques locales de la gouvernance en milieu rural. On a décrit la configuration formelle de la gouvernance territoriale au Québec afin d'illustrer la place centrale qu'y occupe la MRC. On a également démontré la pertinence analytique de l'étude de cas ainsi que la valeur de la MRC de Charlevoix comme terrain d'étude, considérant à la fois sa correspondance à la

définition de territoire rural et certaines propriétés spécifiques davantage parlantes pour l'étude. À cette étape, on comprend que la recherche présentée dans ce mémoire ne relève pas de l'évaluation de politiques publiques ni d'une analyse d'efficacité économique d'arrangements institutionnels. Il s'agit plutôt d'examiner les possibilités et les contraintes pour la population de Charlevoix quant à la prise en charge de la gouvernance de ses communs. Les deux derniers chapitres de ce mémoire serviront à exposer les résultats de la recherche.

CHAPITRE 4

PLONGER DANS LE *TERRITOIRE* DE CHARLEVOIX

Comme il a été exprimé au chapitre 2, la valeur des ressources d'un territoire ne dépend pas seulement de ses attributs intrinsèques, mais aussi de la construction sociale entourant l'usage de celles-ci par une collectivité. Pour analyser les dynamiques politiques entourant la gestion des communs, les normes sociales sont donc déterminantes pour les choix posés face à ces communs, si tant est que les acteurs aient l'espace d'action suffisant. La logique derrière la théorie des communs suggère qu'une gouvernance endogène efficace et durable dépend globalement d'une proximité, organisée ou physique, entre les individus. Leurs interactions favorisent la convergence des intérêts et diminuent les potentiels de conflits par la construction d'institutions *socialement robustes*, qui elles-mêmes s'intègrent par la suite au capital social de la communauté.

Afin de rapporter plus clairement les résultats d'analyse de l'étude de terrain dans Charlevoix, ceux-ci seront présentés en deux parties, dont la première, plus ethnographique, est contenue dans ce chapitre. Celui-ci s'ouvrira sur une première section constituant un portrait de l'identité collective du territoire correspondant aujourd'hui à la MRC de Charlevoix. Ce compte-rendu permettra ensuite d'exposer le point de vue charlevoisien sur les enjeux actuels en matière de gouvernance pour le développement de Charlevoix. La deuxième partie du chapitre introduira une première interprétation des données d'entretiens ayant permis de répertorier les communs d'importance pour la communauté de Charlevoix. On doit donc comprendre que l'exposé

descriptif contenu dans ce chapitre vise essentiellement à présenter le substrat ayant permis l'analyse présentée dans le chapitre final.

Petit tour guidé dans Charlevoix

Le portrait qui suit a été brossé en partie d'après l'analyse des témoignages des personnes rencontrées en entrevue. Ce portrait vise à saisir l'évolution des facteurs socioéconomiques historiques à la source de la réalité sociale actuellement rencontrée au sein de ce territoire. En fondant partiellement ce survol sur les témoignages recueillis lors des entretiens plutôt que seulement sur des données historiques, l'objectif n'est pas de tenter de mettre en lumière une sorte de face cachée de la réalité. Il s'agit plutôt de faire ressortir les perceptions des acteurs du milieu afin de comprendre les contraintes situationnelles de leur rationalité et ainsi déceler les normes sociales à la base de leurs motivations d'action. Par ailleurs, les affirmations factuelles des personnes rencontrées ont été contrevérifiées afin de déceler les décalages éventuels entre les perceptions et la réalité, mais également dans le but d'interroger la signification de ces décalages.

Un peu d'histoire

Depuis la concession des premières seigneuries jusqu'à l'amélioration substantielle du réseau routier ayant décloisonné la région de Charlevoix au courant des années cinquante, la porte d'entrée est restée La Malbaie et non Baie-Saint-Paul. Après la Conquête en 1763, la seigneurie de La Malbaie a été donnée à deux officiers de l'armée britannique en guise de récompense. Ceux-ci en ont fait un lieu privilégié pour leurs vacances estivales avec leurs amis militaires d'Europe, de Québec et de Montréal, ce qui représente en quelque sorte les débuts du développement de la villégiature dans la région de Charlevoix (Fréchette, Landry, Nadeau et Sévigny 1984, 18). Le tourisme de villégiature autour de La Malbaie a rapidement augmenté à partir de la deuxième moitié du 19^e siècle en raison de l'établissement d'un service régulier de transport maritime reliant La Malbaie à Québec, Tadoussac, la Baie des Ha! Ha!, Rivière-du-

Loup et Trois-Pistoles. L'absence d'infrastructure portuaire suffisante à Baie-Saint-Paul ne permettant l'entrée dans la baie de la Rivière du Gouffre qu'à marée haute, l'ouest de Charlevoix n'a jamais intégré ce circuit de transport. D'aucuns voient encore aujourd'hui dans cette exclusion la volonté pour les riches propriétaires de La Malbaie du temps de conserver leur influence sur le développement de la région. On situe d'ailleurs à cette époque la source d'une rivalité encore plus ou moins perceptible entre Baie-Saint-Paul et La Malbaie (Perron et Gauthier 2000, 233 et 138).

Il y avait un maire de Rivière-du-Gouffre qui disait il y a trente ans « entre l'est et l'ouest, on a enlevé les clôtures, la broche et les piquets, mais on s'enfarge encore dans les anciens trous ». Aujourd'hui, j'ai la même impression. Les deux MRC font chambre à part. Elles avaient déjà parlé d'une fusion, mais ça n'a pas fonctionné. (Entrevue, Damien Girard)

Quoique présente depuis la Nouvelle-France, c'est au tournant du 20^e siècle que l'industrie forestière prend véritablement son envol avec l'augmentation de la demande en pâte à papier. À cette époque, le pin blanc est chose du passé presque partout dans les forêts charlevoisiennes et l'accès aux forêts d'épinettes du Saguenay au nord-est trop difficile pour les exploitants forestiers de l'ouest de la région pour que l'industrie se développe autour de Baie-Saint-Paul. Par contre, la facilité d'accès à ces forêts du nord à partir de La Malbaie de même que les installations portuaires existantes mèneront en 1906 à l'ouverture de l'usine de pâte à papier *Murray Bay Lumber & Pulp Company* et du barrage sur la rivière Malbaie qui va permettre son alimentation en électricité. Passée aux frères Donohue en 1912, l'usine connaîtra une telle expansion qu'elle sera désignée comme le « berceau de l'empire de la compagnie Donohue » (Perron et Gauthier 2000, 243-5).

Ainsi, pendant que la région de Charlevoix connaissait dans l'est une explosion de son industrie forestière en plus de l'importance toujours grandissante d'une villégiature de prestige, l'ouest s'est longtemps appuyé sur une agriculture principalement de subsistance, un petit entrepreneuriat local et sur une exploitation forestière et minière marginale. Or, en 1891, suivant les demandes de l'abbé Fafard de Baie-Saint-Paul, Marie-Louise Rondeau et Marie Bibeau fondent la congrégation des Petites Franciscaines de Marie (PFM) à Baie-Saint-Paul. Elles se

voient confier la responsabilité de l'hospice Sainte-Anne, dont la vocation était d'offrir des soins hospitaliers aux personnes âgées et seules en plus d'accueillir des orphelins. Leur mission tendra rapidement vers l'accueil et la rééducation de personnes avec un handicap intellectuel en provenance d'un peu partout dans l'est du Canada (Harvey 2002). La population de l'hospice, qui deviendra un hôpital, atteint 775 patients dans les années 1930 et plus de 1 300 en 1964. À l'instar des autres établissements de santé, l'hôpital, principal employeur de l'ouest de Charlevoix, est cédé à l'État en 1973 pour devenir le Centre hospitalier de Charlevoix. Il regroupe d'ailleurs encore aujourd'hui près de 17% des emplois de la MRC de Charlevoix (Statistique Canada 2017).

En dépit de l'importance de la mission des PFM pour son développement, l'ouest de Charlevoix est demeuré pendant longtemps un territoire principalement peuplé de « navigateurs, de cultivateurs et de bûcherons » (entrevue, Jean Fortin) « habitués à se débrouiller seuls et à être créatifs » (Entrevue, Damien Girard).

Si je compare notre MRC à celle de Charlevoix-Est, eux ils ont longtemps dépendu des Américains qui s'y rendaient et des grandes entreprises, des grands propriétaires. Ici, à part l'hôpital, on n'a jamais eu de grandes entreprises, ni de grandes fortunes, mais beaucoup de petits entrepreneurs. Dans les années 70, il y a eu des projets qui ont fait se développer un genre d'entrepreneuriat local, individuel et collectif. (Entrevue, Jean Fortin)

Bien qu'un chemin de fer – souvent inutilisable en hiver, cher et peu constant – donnait accès de l'ouest à Petite-Rivière et à Baie-Saint-Paul depuis les années 1920, c'est le remplacement du chemin des Caps « presque impraticable » (Perron et Gauthier 2000, 283) par le prolongement de la route 138 à l'est de la Côte-de-Beaupré qui décloisonnera pour de bon l'ouest de Charlevoix. Maintenant plus accessible et représentant un cadre visuellement très estimé, l'ouest de Charlevoix est rapidement devenu à partir des années 1950 un repère de prédilection pour une partie de l'« élite intellectuelle et artistique québécoise », qui a largement contribué à y augmenter l'importance de la villégiature (Fréchette, Landry, Nadeau et Sévigny 1984, 21). Les artistes-peintres comme Clarence Gagnon, René Richard, Jean-Paul Lemieux et Marc-Aurel Fortin ont tous fini par s'établir à Baie-Saint-Paul, faisant progressivement germer derrière eux galeries d'art et symposiums de peinture (Baie-Saint-Paul 2018). Un festival folklorique d'envergure nationale y a été créé en 1967 et a perduré pendant huit ans. Les

Échassiers de la Baie y ont créé la Fête foraine en 1982, qui allait engendrer le Cirque du Soleil. Toutes ces initiatives ont manifestement généré un engouement et fait en sorte que « l'art et la culture font partie de l'ADN de Charlevoix » (Entrevue, Jean Fortin). D'ailleurs, c'est un festival de peinture en plein air – Rêves d'automne, qui en est à sa 28^e édition – qui a été mis sur pied en 1991 afin de rétrécir la durée de la saison morte du tourisme et dans le but d'amasser des fonds pour la fondation de l'hôpital (Baie-Saint-Paul 2018). Enfin, il existe un musée d'art contemporain depuis 1992 à Baie-Saint-Paul.

Certes, l'engouement pour la culture autour de Baie-Saint-Paul a fortement imprégné le tissu social de l'ouest de Charlevoix à partir des années cinquante, mais il ne semble avoir joué un rôle significatif sur la vitalité économique du territoire qu'à partir du moment où l'art et la culture ont suscité un appel touristique. En effet, comme la majorité des régions rurales québécoises, Charlevoix est aux prises dans les années 1960 avec des difficultés importantes face à une mondialisation naissante et à la mécanisation accélérée de l'agriculture et de l'élevage (Perron et Gauthier 2000, 281). Comme il a été expliqué au chapitre 1, l'État préconisait à cette époque une vision du développement économique basé sur un interventionnisme accru et articulé de manière sectorielle. Or, les études aménagistes du temps recommandaient presque toujours aux régions rurales de miser sur le tourisme, « une industrie qui, en partie du moins, est la bouée de sauvetage des économies pauvres » (Perron et Gauthier 2000, 298). Une telle avenue a vite semblé logique pour l'ouest de Charlevoix, considérant ses atouts naturels largement soulignés par ses visiteurs et ses nouveaux habitants. En effet, sur un territoire riche entre mer et montagnes, le tourisme récréatif était déjà relativement établi. De plus, les arts et la culture faisaient rayonner Baie-Saint-Paul depuis déjà plusieurs années et l'appel semblait prendre de l'ampleur au rythme de sa prise dans le tissu social.

L'agriculture, qui avait joué jusque-là un rôle relativement modeste dans l'économie charlevoisienne, s'est progressivement ouverte à l'agrotourisme dans l'idée, promue par le gouvernement, « que la mise en valeur du territoire par le tourisme intègre la vie des hommes et des paysages » (Perron et Gauthier 2000, 291). D'ailleurs, la MRC encourage de plus en plus l'agrotourisme, soulignant l'importance de sa contribution à l'offre touristique régionale (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015, 15). Or, toutes les personnes interviewées

s'accordent pour dire que l'identité rurale agricole qui caractérise la MRC de Charlevoix émane d'une certaine fierté en lien avec la subsistance sur le territoire et précède l'engouement agrotouristique. C'est cette fierté qui, dans les années 1990-2000, aurait donné autant d'ampleur à l'impulsion agroalimentaire dans la vallée du gouffre et sur L'Isle-aux-Coudres avec l'apparition entre autres de la Maison d'affinage Maurice Dufour, de la Ferme de l'émeu, de la Cidrierie et vergers Pedneault et des Viandes biologiques de Charlevoix.

Si tu regardes ici [carte topographique de Charlevoix au mur], la région de Charlevoix, qui a été façonnée par une météorite tombée il y a plusieurs millions d'années... ça, c'est notre terroir à nous. Nous autres en agriculture, on est extrêmement fier, parce qu'on a pris un sol qui est... je ne dirais pas infertile, mais qui est très difficile à travailler... et on en a fait des produits d'exception. Ça pour nous c'est notre plus grande fierté. Je ne ferais pas d'agriculture ailleurs que dans Charlevoix, même si ma terre m'était donnée. Ce qui fait que dans Charlevoix on fait des si bons produits, ce n'est pas le fruit du hasard ou parce qu'on est meilleurs qu'ailleurs, c'est parce qu'on a le terroir. Ça ce terroir-là personne ne peut nous l'enlever, il est propre à nous. (Entrevue, Damien Girard)

En outre, afin de favoriser l'intégration de la production, la transformation et la commercialisation des produits du terroir, un regroupement issu de l'agroalimentaire a créé en 1995 la Table Agro-Touristique de Charlevoix et a travaillé à la création de la certification Terroir Charlevoix en 2014 (Route des saveurs de Charlevoix 2015).

Les personnes en entrevue insistent fréquemment sur la distinction entre un tourisme plus grand bourgeois, tourné vers « les grosses Mercedes noires » (Entrevue, Jacques Lévesque) dans l'est de Charlevoix et celui de l'ouest, à échelle plus humaine et orienté davantage vers la culture, le terroir et les paysages. « On a le plus beau territoire au Québec! On aime se dire qu'on reçoit de la visite, et on a envie de les recevoir convenablement. » (Entrevue, Jacques Lévesque) Au-delà du rapport au tourisme, on décèle clairement dans les entrevues la fierté des habitants de la MRC de Charlevoix quant à leur milieu de vie, notant leur propension au bénévolat au sein des organismes et des festivals ou encore l'implication constante de la communauté d'affaires.

On n'a jamais eu de bureaux gouvernementaux ici, de satellites ou autres. Donc il a toujours fallu partir les projets nous-mêmes, créer, participer, mobiliser. Je pense que ça explique, en termes de développement local, une petite réussite, du fait que les gens n'attendaient pas après la grande entreprise qui allait leur donner des *jobs*, comme ce qui s'est développé comme dynamique dans Charlevoix-Est. On s'est parti nous-mêmes nos projets, comme Rêve d'automne, basés sur une communauté qui s'est impliquée. Il

y a toujours eu une belle implication dans notre milieu et je me dis que ça ne peut venir que d'une fierté à l'idée de participer à son développement. (Entrevue, Karine Horvath)

De même, on relate constamment la proximité entre les habitants du territoire, mais à plus forte raison entre les acteurs impliqués dans le développement local.

Charlevoix, c'est quand même un milieu rural qui est proche. Ici, les élus, je n'ai pas besoin de passer par ma patronne pour leur parler. Jean Fortin [le maire de Baie-Saint-Paul], quand j'ai à lui parler, je l'appelle. Karine Horvath [la directrice générale de la MRC de Charlevoix], quand j'ai quelque chose à présenter au conseil des maires, c'est toujours oui. (Entrevue, Sylvie Germain)

La ville de Baie-Saint-Paul, depuis la fin des années 80 elle a eu deux maires. Deux maires à peu près du même style, qui exercent et ont exercé un leadership positif en laissant éclore l'entrepreneuriat; les initiatives autant économiques que sociales. Si on regarde Baie-Saint-Paul, c'est un milieu dynamique, à tous les niveaux. (Entrevue, Mario Leblanc)

De ce bref historique, on retient d'abord la propension à la résilience et à la prise en charge par elle-même de la population de l'ouest, soit maintenant la MRC de Charlevoix. Historiquement, son développement a connu des périodes de changements importants : un isolement par rapport à l'est et au reste de la province, la fondation de la congrégation des PFM, le décroissement par le réseau routier, l'engouement culturel et récréotouristique, puis enfin un renouveau agroalimentaire. Ces changements constituent autant de bouleversements potentiels dans le tissu social d'un petit territoire habité par moins de 14 000 personnes réparties dans à peine six municipalités. Pourtant, on ne parle pas de périodes sombres, mais de phases de transformations modifiant les normes sociales de la communauté charlevoisienne. Des récits de ces transformations évoquées lors des entrevues, il n'a été possible de déceler aucune rupture flagrante dans la cohésion sociale. Plutôt, on a rapporté l'importance de ces périodes charnières pour l'évolution de l'identification au territoire vers son sens actuel. Cette intégration constante des changements sociodémographiques permet de distancer Charlevoix de la vision exposée au début de ce mémoire quant au caractère plus ou moins exclusif du capital social au sein des milieux ruraux. Néanmoins, s'il ne semble pas y avoir actuellement de lignes de fracture notoires dans la trame sociale de Charlevoix, il y existe tout de même certaines tensions. La prochaine

section complète le portrait de Charlevoix en mettant en lumière les enjeux auxquels la collectivité de cette MRC fait face.

Des enjeux saillants

Comme mentionné en début d’ouvrage, les milieux ruraux québécois font face aux mêmes tendances économiques structurelles que les milieux urbains. Tous doivent composer avec la mondialisation et la libéralisation des échanges, le développement des technologies de l’information, le rôle croissant du capital humain dans la production de même qu’avec d’importants changements démographiques. Toutefois, on a aussi exposé que le développement rural répond plus difficilement à ces tendances structurelles. À ce titre, on remarquera d’une part que Charlevoix et Charlevoix-Est sont les deux seules MRC de la Capitale-Nationale ne faisant pas partie de la CMQ et d’autre part que leur revenu disponible par habitant (RDH) est significativement inférieur à la moyenne de la Capitale-Nationale. Le RDH dans la MRC de Charlevoix en 2016 (25 769 \$) se situait à peine au-dessus de la moyenne régionale du Bas-Saint-Laurent (25 203 \$), qui est la plus basse au Québec (Institut de la statistique 2018c). Pourtant, Charlevoix se trouve dans la région administrative où le RDH régional est le plus élevé (28 848 \$), devant la Montérégie (28 738 \$) et Montréal (28 631 \$), qui sont aussi fortement urbanisées.

Tableau II – PROFIL D’ÂGE DE LA POPULATION, 2016

	Répartition (%) par grands groupes d'âge			Âge médian	Âge moyen
	0-19	20-64	65 et +		
Charlevoix-Est	17,4	57,3	25,3	51,3	47,0
Charlevoix	16,6	56,0	27,4	52,6	48,1
L’Île-d’Orléans	17,3	56,3	26,4	52,0	47,3
La Côte-de-Beaupré	21,0	59,6	19,4	44,6	43,0
La Jacques-Cartier	27,0	63,3	9,7	36,3	35,9
Québec	17,9	61,7	20,4	43,1	43,4
Portneuf	19,4	59,5	21,1	46,4	44,2
Capitale-Nationale	18,7	61,3	20,0	43,2	43,2
Ensemble du Québec	20,6	61,3	18,1	42,1	41,9

Source : Institut de la statistique 2017a, 5-6

On attribue en grande partie ce retard économique de Charlevoix à des caractéristiques relativement typiques aux territoires ruraux. Historiquement et encore aujourd’hui, la rémunération des salariés et le taux de travailleurs sont nettement moindres dans Charlevoix que dans le reste de la région administrative (Institut de la statistique 2017b, 154). Autant les analystes que les personnes interviewées expliquent la faible rémunération par la précarité et le faible niveau de spécialisation des emplois reliés à l’industrie récréotouristique, qui représente une partie substantielle des emplois de la MRC (Statistique Canada 2017). Le vieillissement accéléré de la population de Charlevoix expliquerait quant à lui le faible taux de travailleurs (Saint-Amour 2018, 9). Le tableau II (page 62) permet en effet de saisir l’ampleur de ce vieillissement en le situant dans une perspective plus large.

Deux facteurs ont été mis de l’avant lors des entrevues pour expliquer cette disparité dans le vieillissement de la population de Charlevoix par rapport au reste de la Capitale-Nationale et à la moyenne nationale. On invoque d’une part l’exode d’une partie considérable des jeunes, mais d’autre part une immigration importante de jeunes retraités. Le tableau III (ci-dessous) permet de corroborer ces affirmations en exposant les deux tendances migratoires à la source du

Tableau III – SOLDE MIGRATOIRE SELON LE GROUPE D’ÂGE, 2016-2017

	Taux net	Solde					
	Total	Total	0-14 ans	15-24 ans	25-44 ans	45-64 ans	65 ans +
	%	n					
Capitale-Nationale	0,19	1 372	-48	1 273	-222	196	173
Charlevoix	-0,03	-4	-17	-35	17	24	7
Charlevoix-Est	-0,84	-131	-28	-19	-53	4	-35

Source : Saint-Amour 2018, 17

vieillissement accéléré. Le taux net laisse croire à une situation presque similaire entre Charlevoix et l’ensemble de la Capitale-Nationale. Or, la colonne des 15-24 ans permet de constater l’importance de l’exode des jeunes de Charlevoix, alors que cette tranche d’âge constitue de loin le plus important apport migratoire à l’échelle de la région. Ensuite, on remarque que, bien que le solde migratoire de la tranche des 25-44 soit positif (contrairement à

Charlevoix-Est), le poids relatif de la population active demeure faible en raison de l'importance de l'augmentation de la population plus âgée.

En traitant d'abord de l'enjeu de l'exode des jeunes, on doit souligner que la MRC de Charlevoix ne compte aucun établissement d'étude supérieure et que la région de Charlevoix ne compte aucun pôle universitaire. Il existe bien le centre collégial satellite du Cégep de Jonquière à La Malbaie, dans la MRC voisine de Charlevoix-Est, mais le nombre de programmes demeure limité. La nécessité de quitter la MRC de Charlevoix afin de poursuivre des études postsecondaires permet donc d'expliquer au moins partiellement la fuite importante de la cohorte des 15-24 ans. La présence du centre collégial à La Malbaie explique sans doute aussi partiellement le solde négatif moins prononcé dans Charlevoix-Est.

Les plus grosses difficultés, c'est de garder nos cerveaux, nos jeunes. Et ça fait mal parce que ces jeunes-là, ce sont l'avenir de notre développement. Quand quelqu'un à la retraite vient s'installer dans Charlevoix, c'est le fun, on a une tête de pipe de plus, mais c'est pas lui qui va s'impliquer, qui va développer une entreprise... il est à la retraite. Il profite de son argent, il amène des taxes. Il peut être un mentor pour un, à la limite, mais c'est pas lui qui va se mouiller et qui va pelleter de la marde. Si on perd nos jeunes, il n'y aura plus personne au batte et on va sauter des générations. Il faut que ça revienne, il faut intéresser les jeunes... Nos jeunes, on en a besoin et ça va être de plus en plus difficile dans les prochaines années. Je le vois venir comme un train dans une gare. (Entrevue, Damien Girard)

Une étude de Patrice Leblanc (2000) portant également sur la gouvernance des territoires ruraux démontre en outre un faible taux de retour des jeunes partis étudier à l'extérieur de Charlevoix. Son étude suggère que ce faible taux de retour des jeunes ne relève pas tant d'un rejet profond de leur milieu d'origine que d'un manque d'éléments attractifs dans ce milieu. La citation suivante provient d'une entrevue avec une jeune femme originaire de Charlevoix tirée de l'étude de Leblanc.

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 rien pour nous stimuler à rester chez nous non plus. Donc, on se retrouve ici [à Québec]. (Extrait d'entrevue tiré de Leblanc 2000, 79-80).

En ce sens, l'impression maintes fois énoncée en entrevues concernant la difficulté à attirer, mais surtout à retenir les jeunes familles n'est pas infondée. Indirectement, la nécessité de s'exiler pour poursuivre ses études et les perspectives alternatives peut-être plus séduisantes offertes par les centres urbains participent au solde négatif de la tranche des 0-14 ans. Malgré

Tableau IV - TAUX D'ACCROISSEMENT ANNUEL MOYEN ET PART DE LA POPULATION TOTALE DES MRC DE LA CAPITALE-NATIONALE, 2001-2016

	Taux d'accroissement annuel moyen (%)			Part de la population totale (%)	
	2001-2006	2006-2011	2011-2016	2001	2016
Charlevoix-Est	-5.8	-1.3	-5.6	2.6	2.2
Charlevoix	-2.9	2.6	-1.1	2.1	1.8
L'Île-d'Orléans	-1.0	-3.7	-0.9	1.1	0.9
La Côte-de-Beaupré	16.6	25.3	12.8	3.3	3.8
La Jacques-Cartier	22.6	42.7	29.8	4.1	5.9
Québec	4.6	10.5	5.8	79.8	78.2
Portneuf	4.2	12.5	12.4	7.0	7.2
Capitale-Nationale	5.3	12.2	7.5	100.0	100.0
Ensemble du Québec	6.3	9.6	7.8

Source : Institut de la statistique 2017a, 5-6

un solde beaucoup plus enviable chez les 25-44 ans dans Charlevoix que dans Charlevoix-Est, le nombre critique des 15-24 ans qui partent et ne reviennent pas influence à la baisse de manière importante la population absolue de la cohorte des 25-44. Les données du tableau IV (ci-dessous) portant sur le taux d'accroissement annuel moyen (TAAM) confirment cette perception. Le manque ou l'inégalité d'accès à certains services de proximité pourtant facilement accessibles en milieux urbains apparaît selon les personnes interviewées comme une raison importante de la faible attractivité de Charlevoix pour les jeunes familles. D'ailleurs, on remarque que le TAAM des MRC beaucoup plus urbanisées formant la banlieue de Québec est considérablement plus élevé et que la part de la population de Charlevoix diminue considérablement.

L'accès à l'alimentation, les bureaux de poste, les stations d'essence, les services de loisir, les infrastructures de transport collectif et les institutions financières – incluant également l'accès à un guichet automatique – ont souvent été nommés en entrevue comme des services de proximité difficiles à préserver. Toutefois, bien que leur préservation permettrait d'assurer un

milieu de vie agréable pour les jeunes familles, les personnes interviewées soulignent que les carences de services affectent également la qualité de vie des personnes plus âgées. On souligne entre autres que les manques en transport collectif influent sur l'isolement des aînés et sur leur capacité d'accès aux soins de santé (Entrevues, Annie Bouchard; Karine Horvath; Sylvie Germain).

Qui plus est, si l'on revient au tableau III (page 63) illustrant les tendances migratoires, on s'aperçoit que la cohorte des personnes plus âgées n'augmente pas seulement en proportion, mais aussi de manière absolue en raison d'une immigration importante de jeunes retraités.

Les gens qui viennent s'établir dans Charlevoix sont des gens plus âgés. Ça aura des incidences assez importantes à moyen et long terme sur l'évolution du type de développement. Ce sont beaucoup des anciens villégiateurs qui veulent faire de leur retraite de la villégiature, qui ont certains besoins, certaines envies, certains moyens... et ils vont les porter dans les instances publiques. Ce poids-là va influencer sur certaines orientations du développement, c'est certain! (Entrevue, Hugo Roy)

On peut en effet souligner que plus de 45% de la population de Charlevoix est âgée de 55 ans ou plus (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015, 8). Cette immigration liée à la villégiature et couplée au récréotourisme en tant que tel semble constituer pour la population locale un enjeu important pour la cohésion sociale.

On accueille beaucoup de retraités, de villégiateurs, les gens de cette classe-là, mais on a tous les jeunes qui veulent des services pour eux et il faut faire une place à cette partie de la population et je sens que parfois, ça crée un déséquilibre qui risque d'être notre gros défi collectif. (Entrevue, Karine Horvath)

Sylvie Germain, agente de développement rurale à la MRC, résume la tendance générale perçue en entrevues en soutenant qu'il y a un certain sentiment de dépossession au profit des visiteurs – touristes comme villégiateurs – quand on vit au sein d'un territoire touristique rural. Elle soutient qu'on développe un territoire pour soi, mais qu'on doit en définitive le faire aussi pour satisfaire les attentes des touristes et des villégiateurs, dont la volonté de contribuer au développement local est évidemment moindre, voire absente. On sent que la population locale entretient un certain rapport amour-haine avec le tourisme. D'un côté, elle est fière de son territoire et veut en faire profiter « la visite » (Entrevue, Jacques Lévesque); de l'autre, la pression exercée par le tourisme et la villégiature sur le milieu de vie finit parfois par être vue comme un mal nécessaire à la vitalité du territoire. On note par ailleurs qu'une partie

significative du développement touristique se fait par des acteurs venant de l'extérieur de la région et voyant un potentiel d'affaire en raison de la réalité du territoire (Entrevue, Jacques Lévesque).

Toutefois, du point de vue agroalimentaire charlevoisien, qui s'est développé en parallèle de la villégiature et du tourisme, le rapport au terroir qu'ont les touristes et les villégiateurs apparaît comme étant plus positif. C'est que la reconnaissance de la production agroalimentaire, souvent plus nichée, au sein de la population de Charlevoix ne semble pas toujours acquise et le rapport entre les producteurs et leur milieu est parfois très ténu.

[...] ceux qui viennent de l'extérieur et qui viennent s'installer ici sont plus épicuriens. Ça c'est le bon côté de la chose... Ils ne nous écœurent pas tout le temps parce qu'on épand du fumier. Ils viennent aussi acheter nos produits. Ils participent à créer une dynamique d'achat local. Mais la plupart des gens ici à la campagne ne voient pas nécessairement l'importance d'acheter local parce qu'ils sont dans un petit milieu rural où ils pensent que tout est local. Mais en fait, ils vont à l'épicerie acheter des produits qui viennent de l'extérieur. [...] mes produits sont plus connus sur le Plateau Mont-Royal que dans ma région. J'ai peut-être 10-15 commerçants là-bas qui vendent mes produits avec des grosses pancartes « Viandes biologiques de Charlevoix ». Tout le monde par-là connaît les Viandes biologiques de Charlevoix, mais quand je reviens chez nous, je fais des kiosques et je me fais demander je suis établi où et ce que je produis. (Entrevue, Damien Girard)

Or, toujours en considérant que la villégiature propulse une immigration de retraités aisés, les personnes rencontrées finissaient presque inévitablement par pointer l'enjeu de la hausse des valeurs foncières pour la vitalité du territoire. À titre d'exemple, le dernier rôle triennal de Baie-Saint-Paul, où le marché foncier connaît la plus forte pression, impliquait une hausse d'évaluation foncière de 19%. La prochaine augmentation est estimée à 4%, que le maire Jean Fortin dit être « la plus faible depuis qu'[il est] maire » (Kidd 2017), soit depuis 1999. On explique ce ralentissement significatif de la hausse en grande partie par la diminution du nombre de transaction immobilière et au fait que celles réalisées l'aient été davantage à la hauteur de l'évaluation municipale. Or, selon le directeur général de Baie-Saint-Paul, ceci serait notamment attribuable à un nombre important de contestations du dernier rôle, ce qui aurait fait diminuer la valeur des propriétés (Kidd 2017). Les personnes interviewées ont toutes invoqué le fait que l'activité économique entourant le marché foncier a des répercussions structurantes

considérables pour un territoire, qu'il s'agisse de préservation du patrimoine ou d'accès à la propriété, surtout pour les jeunes familles.

Il y a beaucoup de jeunes retraités qui viennent profiter du cadre de vie, du paysage, de l'accessibilité aux sports de plein air et oui ils ont en général beaucoup d'argent. Ce sont souvent des gens qui ont vendu des propriétés dispendieuses à Montréal, à Québec, mais l'impact que ça a eu c'est une surenchère foncière. La population qui écope le plus ce sont les jeunes familles qui veulent s'acheter une première maison, mais qui ne peuvent pas à cause de l'augmentation de l'évaluation municipale. [...] aussi, la richesse des nouveaux arrivants et leurs intérêts propres se manifestent parfois au détriment de l'harmonie de la région. Qu'on pense par exemple aux modifications au paysage rendues possibles par la capacité à payer pour pouvoir contrevenir aux règlements. Les municipalités sont tributaires des taxes foncières, ce qui les oblige parfois à accepter des incohérences pour leur développement. (Entrevue, Annie Bouchard)

On peut donc percevoir que l'intégration des différents segments de la population et de leurs intérêts ne semble pas se faire sans heurt. Les tendances démographiques ainsi qu'une économie avec en filigrane la villégiature et le tourisme génèrent d'importants enjeux de cohésion sociale entre les vieilles et les jeunes générations, mais aussi entre les nouveaux habitants et ceux établis de longue date.

Parce qu'une soirée, il y a deux jeunes qui sont allés pisser sur le terrain du voisin, on s'est plaint qu'il fallait fermer le bar. Ce qui est paradoxal, c'est qu'on aime vivre ici parce que c'est tranquille, mais ce qui amène la tranquillité, c'est une population assez vieillissante qui, elle, ne veut pas qu'il se fasse du développement. Donc on a un heureux équilibre, un mélange à atteindre, qui n'est pas facile à faire. (Entrevue, Mathieu Simard)

D'un point de vue économique, on parle abondamment de la nécessité de diversifier l'économie sur le territoire pour diminuer la dépendance à l'industrie touristique (Entrevues, Annie Bouchard; Damien Girard; Mathieu Simard) « parce que souvent les gens restent sous le seuil de la pauvreté quand ils travaillent en tourisme saisonnier, dans Charlevoix » (Entrevue, Annie Bouchard). Cette crainte d'un développement trop concentré autour d'un secteur semble émaner d'une comparaison récurrente avec l'économie maintenant très chancelante de Charlevoix-Est, axée historiquement sur la grande entreprise, mais désormais essentiellement sur le tourisme.

Ici, il y a plein de petites compagnies comme la mienne, à 30-40 employés, qui constituent un tissu économique très stable, parce qu'on ne partira pas tous demain matin. Ce n'est pas comme une grosse entreprise qui lève les pattes. Ça a forcément

amené des terreaux différents de comportements et de culture [entre Charlevoix et Charlevoix-Est]. (Entrevue, Damien Girard)

Jacques Lévesque, de Tourisme Charlevoix, parle davantage de la nécessité de déconstruire l'idée que le tourisme et la villégiature représentent une industrie de « de monde riche venu faire de l'argent sur notre dos. Il faut démontrer qu'on peut aussi faire autre chose. » (Entrevue, Jacques Lévesque) On comprend alors que la promotion du tourisme ou encore la culture comme moteurs de la vitalité du territoire ne fasse pas l'unanimité.

Je dis souvent qu'ici, on est un milieu touristique et culturel malgré nous. Certaines personnes disent parfois que le tourisme et la culture, ça ne donne rien... Ce n'est pas toujours facile à vendre, d'aller chercher l'adhésion des gens. On met beaucoup d'énergie là-dedans. Parfois, on se fait ramener sur la Terre. (Entrevue, Jean Fortin)

Ultimement, les intervenants ont soulevé l'enjeu de l'isolement et du sentiment d'impuissance du milieu quant à plusieurs leviers du développement rural. On perçoit un manque de confiance de la part de l'État québécois envers les milieux locaux ruraux, une impression de se « faire prendre pour des incompetents » ou de se faire dire « qu'on est des territoires ruraux qui ne savent pas ce qu'ils font » (Entrevue, Jacques Lévesque). Le corolaire de ce manque de confiance serait une importante réglementation restreignant les capacités d'initiatives des milieux locaux et ne pouvant pas répondre à des réalités spécifiques (Entrevues, Annie Bouchard; Claire Bolduc; Jean Fortin). De plus, d'aucuns ont soulevé comme autre problématique le fait que Charlevoix, un territoire typiquement rural, fasse partie de la région administrative de la Capitale-Nationale, urbaine et aisée.

Pour Charlevoix, ça a toujours été un problème d'être affiliée à la région de Québec, parce que, dès qu'il tombe de l'argent à quelque part, c'est la Capitale-Nationale qui en a le moins. Parce qu'ils sont très favorisés, à cause d'une fonction publique importante, un secteur des entreprises qui est très florissant aussi... mais quand tu arrives dans Charlevoix, ça ressemble à rien de ça, même au niveau d'éducation de la population par rapport à la population de Québec, qui a des cégeps, une université et tout ça. (Entrevue, Annie Bouchard)

C'est donc à l'aune des préoccupations formulées plus ou moins explicitement par les personnes qu'il est possible de déceler l'importance de certains communs au sein du territoire de

Charlevoix. Cette section du travail de recherche visait avant tout à fournir la lunette permettant d'aborder le territoire de Charlevoix davantage selon les perceptions de sa population. Il s'agissait de saisir les normes sociales à la base de la rationalité situationnelle des acteurs impliqués dans son développement. D'après une analyse des témoignages obtenus, la deuxième partie de ce chapitre dresse l'état de communs perçus comme importants par la population de Charlevoix pour la vitalité et le développement de son territoire.

Des communs d'importance

D'après la conception d'Ostrom exposée au chapitre 2 de la propriété basée sur le faisceau de droits, on comprend les communs comme étant des ressources partagées en fonction de normes établies au sein d'une structure sociale. Ce faisceau de droits réfère à l'idée selon laquelle « la propriété ne s'analyse pas comme un rapport d'un individu à une chose, mais comme un rapport entre individus concernant une chose » (Weinstein 2013, 13). Autrement dit, la propriété n'est pas l'objet, mais les multiples droits qui le gouvernent. La représentation des communs est donc déterminée en fonction de la manière dont sont partagés les différents droits et obligations réglant leur usage. Or on a expliqué précédemment le caractère politique, et par conséquent non définitif, du processus d'appropriation menant à la gouvernance des différents communs. Dans le cas de Charlevoix, un certain nombre de communs – les ressources en matière de développement, le foncier et l'ensemble conventuel des Petites Franciscaines de Marie – ont été cernés en raison de leur importance accordée et des choix collectifs qu'ils impliquent.

Les ressources en matière de développement

La désignation des ressources en matière de développement peut sembler tout et ne rien dire à la fois. En effet, il existe une pléthore de programmes gouvernementaux et une grande diversité dans les modalités d'allocation de ressources gouvernementales ayant plus ou moins trait au développement. Or, la dernière réforme de la gouvernance territoriale a dégagé de nouveaux

potentiels d'appropriation de ressources liées au développement qu'il est possible de circonscrire.

En matière d'allocation financière destinée au développement local et régional, il est question dans le pacte fiscal 2016-2019 entre le gouvernement et les municipalités de la consolidation de différents fonds dans le seul FDT laissé à la disposition des MRC. Le montant de celui-ci a été fixé à 100 M\$ par année pour les deux premières années pour aboutir à 115 M\$ en 2019. Sa répartition nationale se fait à 40% du total de manière uniforme entre les MRC, à 30% au prorata de la population et le dernier 30% est réparti en fonction de l'indice de vitalité économique de la MRC de l'année précédente (Québec 2015, 5). Dans Charlevoix, le FDT représentait pour la première année une enveloppe de 858 999 \$ (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2016a, 1). En consolidant les ressources en matière de développement dans ce fond, l'objectif affiché du gouvernement était d'augmenter l'autonomie décisionnelle municipale en permettant une plus grande flexibilité dans l'allocation de ces ressources (Québec 2015, 3).

Toutefois, la dernière réforme de la gouvernance territoriale n'a pas que modifié les modalités d'allocation financière. En abolissant les CRÉ et le réseau des CLD, c'est toute l'organisation de la connaissance en matière de développement et de gouvernance qui a été modifiée. Le champ de l'expertise locale et régionale s'est ouvert quand les MRC se sont retrouvées en 2015 avec la responsabilité de déterminer les modalités de la concertation régionale de même que la façon d'organiser leurs investissements liés au développement (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018b). À la lumière des entrevues, on perçoit rapidement qu'il se produit dans Charlevoix, comme dans les autres MRC, un processus politique de réorganisation des positions quant à la gouvernance locale. En redéfinissant le mode de financement pour le développement et en ouvrant l'espace politique par l'effacement de certaines structures organisationnelles, la dernière réforme a chamboulé le commun de la connaissance en matière de gouvernance rurale. On précisera les contours de ce commun idéal de même que les positions désormais occupées au dernier chapitre.

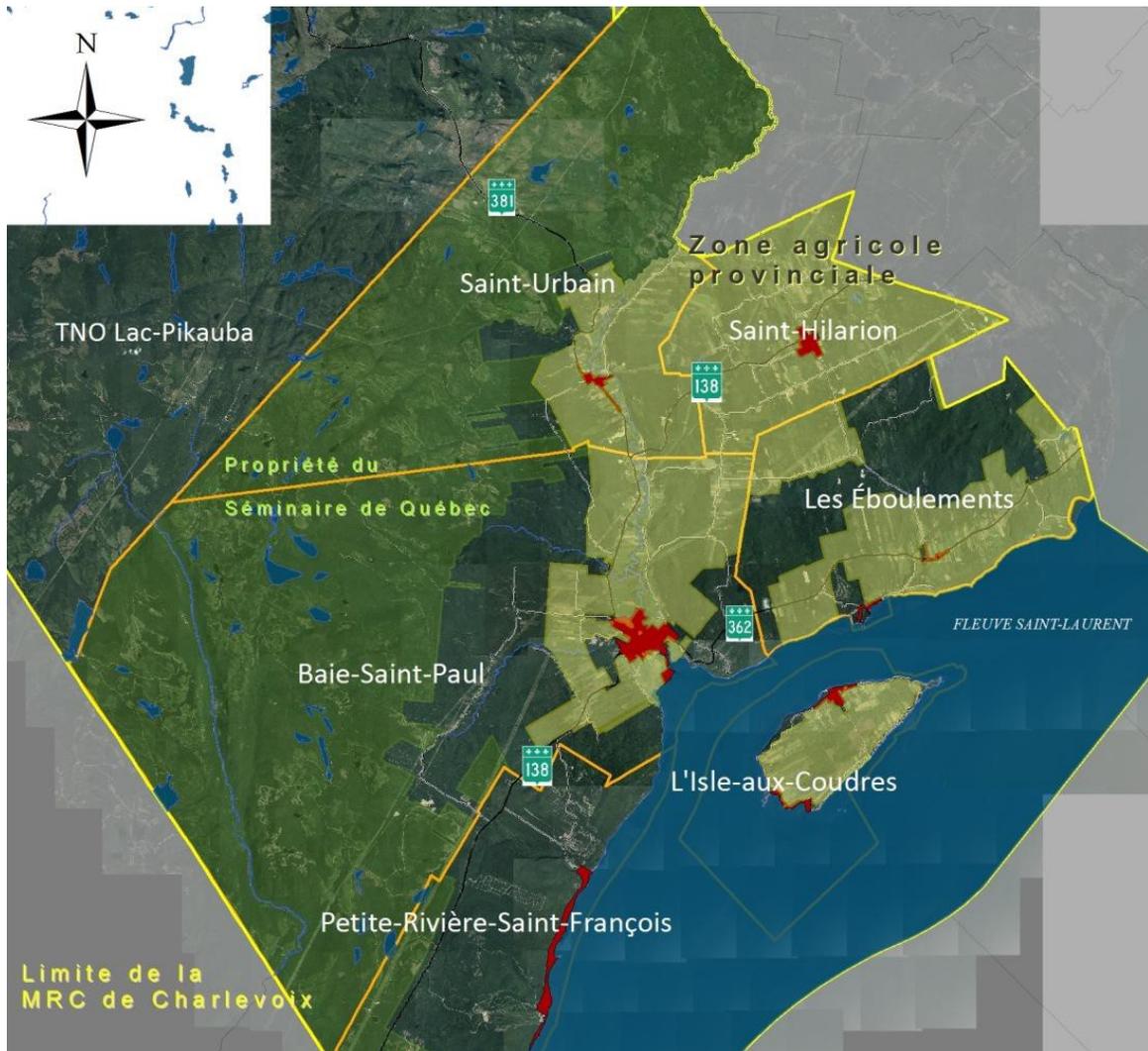
Le foncier

La propriété foncière réfère autant au bâti qu'aux superficies naturelles vierges ou exploitées. Il s'agit en d'autres termes de la superficie du territoire ayant fait l'objet d'une appropriation sur la base de différents droits. Les enjeux politiques entourant l'appropriation d'une portion de territoire dépendent de la valeur qu'on lui accorde au sein de la communauté concernée. Quant au territoire de Charlevoix, on l'encense pour ses montagnes, sa proximité avec l'estuaire autant que pour les étendues agricoles de la vallée de la rivière du Gouffre et de L'Isle-aux-Coudres. Ce sont les enjeux sociaux entourant la jouissance de ce territoire ainsi que les contraintes légales québécoises qui en déterminent la valeur en tant que commun.

Afin d'éviter toute confusion, il importe de préciser que la référence au foncier en tant que commun relève de l'appropriation symbolique globale du territoire par une communauté qui se reconnaît comme charlevoisienne. Cela ne constitue pas une négation du droit de propriété foncière privée, qui constitue de toute manière la norme d'accès à presque tout le territoire habité au Québec. Afin de mieux comprendre l'asymétrie entre le foncier en tant que commun au sens symbolique et la réalité attachée aux caractéristiques légales de sa gouvernance, il importe donc de détailler ses particularités.

D'abord, la vaste majorité de la superficie de la MRC est constituée du territoire non organisé du Lac-Pikauba au nord. Ce territoire non organisé est en fait déjà approprié en grande partie par l'État québécois, puisque le parc national des Grands Jardins, une partie du parc des Hautes-Gorges-de-la-Rivière-Malbaie et la réserve faunique des Laurentides en couvrent la plus grande proportion (Municipalité régionale de Charlevoix 2018). Sur le plan légal, la superficie de ce territoire occupée par un parc national est donc en quelque sorte un commun, mais à l'échelle de la population québécoise. En outre, le Séminaire de Québec possède encore aujourd'hui la Seigneurie de Beaupré, qui couvre toute la partie nord-ouest du territoire municipalisé avec pour frontière est la rivière du Gouffre (Seigneurie de Beaupré 2011). Tout en assurant la pérennité de cet espace naturel depuis plus de 300 ans, le Séminaire permet l'accès à la seigneurie pour une exploitation forestière, minière et éolienne de même que pour la chasse et la pêche. Précisons que toute cette portion du territoire de Charlevoix, bien que privée, reste soumise à la réglementation urbanistique de Baie-Saint-Paul et de Saint-Urbain de même que du schéma

Figure 3 – ZONE AGRICOLE ET FORESTIÈRE DE LA MRC DE CHARLEVOIX



Source : MRC de Charlevoix 2015, 4

d'aménagement et de développement de la MRC. La figure 3 de la page suivante permet de voir en vert plus pâle l'étendue de ce que l'on appelle les terres du Séminaire. On peut également apercevoir dans la même figure les quelques zones rouges qui correspondent aux zones urbanisées de la MRC. Vient enfin la zone agricole provinciale, c'est-à-dire la superficie foncière protégée par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), que l'on peut apercevoir en vert sauge, toujours sur la figure 3.

Considérant la grandeur du territoire et la faible densité de population, on serait porté à croire que le partage du foncier selon la volonté d'usage de chacun ne devrait pas être un problème.

Or, certaines conceptions de la valeur du foncier ne cohabitent pas forcément bien. Sur ce point, la villégiature valorise certaines parts du foncier de Charlevoix pour un usage récréatif. On pense par exemple aux terrains bordant le fleuve pour l'air salin et leur accès à la mer, à des coins reculés en forêt pour la quiétude et le contact avec la nature ou encore à des sommets de montagnes pour le coup d'œil et dans une certaine mesure le prestige. Ces terrains étant d'ordinaire plutôt excentrés et à l'extérieur de la zone d'urbanisation, ce type d'appropriation engendre une certaine pression sur les dépenses d'infrastructures publiques (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2012, chapitre 6, 3). À l'instar de ce qui se produit dans les banlieues de grandes villes, un développement résidentiel toujours plus éloigné des centres fait nécessairement augmenter le ratio route (km)/habitant, influant du même souffle sur les coûts d'entretien, de déneigement, etc. De plus, l'appropriation résidentielle du foncier forestier implique une certaine parcellisation du domaine naturel, ce qui nuit aux habitats fauniques.

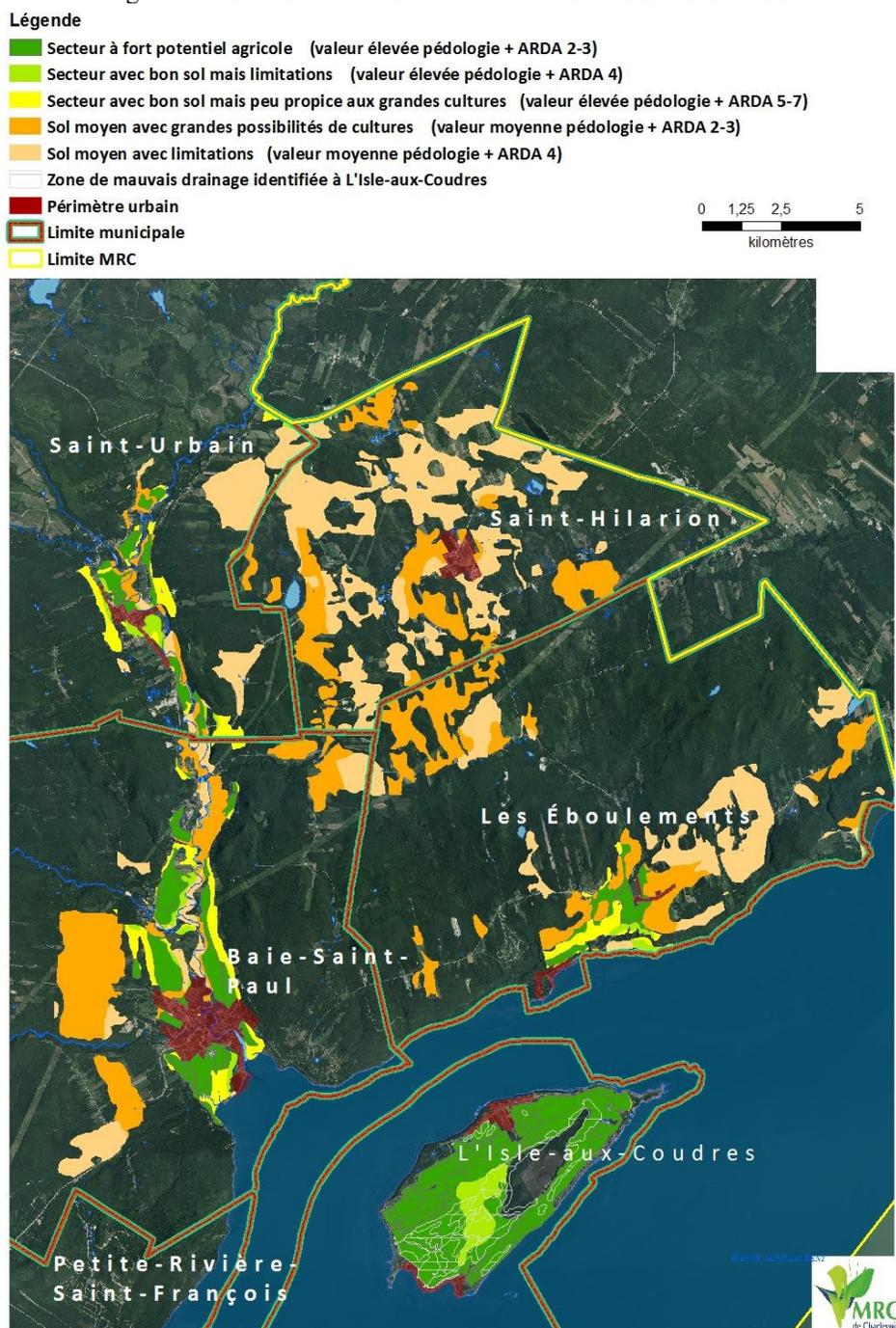
Quant aux terrains en bordure de mer, sur L'Isle-aux-Coudres ou le long de la rivière du Gouffre, leur appropriation pour la villégiature, la résidence permanente ou un usage récréatif implique bien souvent d'empiéter sur les meilleures terres de la zone agricole (voir figure 4, page 75). Le Plan de développement de la zone agricole de Charlevoix démontre en effet une concentration de sols de grande qualité autant dans la vallée du Gouffre que sur L'Isle-aux-Coudres, où se concentre principalement l'activité agricole (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015, 5). On note donc, à l'instar de l'ensemble des avoirs fonciers, une nette augmentation de la valeur des terres agricoles depuis plusieurs années, et ce, surtout dans les municipalités riveraines au fleuve (tableau V, ci-dessous).

Tableau V – VALEUR MOYENNE IMPOSABLE DES TERRAINS AGRICOLES À L'HECTARE

MUNICIPALITÉ	2001	2006	2011	Évolution 2001-2011
Baie-Saint-Paul	772 \$	1 769 \$	2 092\$	+ 171%
Les Éboulements	692\$	1 172\$	1 913\$	+176%
L'Isle-aux-Coudres	1 253\$	1 267\$	1 985\$	+58%
Saint-Hilarion	527\$	867\$	862\$	+64%
Saint-Urbain	576\$	710\$	1 310\$	+ 128%
MRC de Charlevoix	702\$	1 117\$	1 591\$	+ 127%

Source : MRC de Charlevoix 2015, 8

Figure 4 – SECTEURS À PLUS FORT POTENTIEL AGRICOLE



Source : MRC de Charlevoix 2015, 7

Paradoxalement, le territoire agricole reste sous-utilisé. En effet, 231,7 hectares de terres agricoles réparties en 52 propriétés sont abandonnés (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015, 8), ce qui permet de soulever les incongruités liées à l'application de la

LPTAA. Cette loi adoptée en 1978 délimite des zones vertes (agricoles) et blanches (résidentielles, commerciales et industrielles) dans le but de protéger les terres arables québécoises de la spéculation immobilière (Panneton 2016, 197). Entre autres, la LPTAA interdit la construction d'une maison sur une terre de moins de 100 hectares (1 km²), en plus d'interdire leur vente séparément de même que le lotissement de terres en parcelles de moins de 100 hectares. Toute tentative de dézonage d'une terre ou de dérogation permettant des activités autres qu'agricoles en zone verte est soumise à l'autorité de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) (Québec. LPTAA 1996). Or, la LPTAA ayant été passablement édulcorée par les gouvernements successifs, il n'est désormais plus rare que des promoteurs immobiliers parviennent à la contourner (Panneton 2016, 196-9).

Le rapport Pronovost de 2008 a clairement démontré les effets pervers de la LPTAA sur le développement et l'aménagement de plusieurs territoires ruraux plus éloignés des centres urbains, où la zone agricole est morcelée. La LPTAA s'applique en effet sur les terres agricoles de la même manière « à Saint-Hyacinthe [en Montérégie] qu'à Saint-René-de-Matane [au Bas-Saint-Laurent] » (Propos de Réal Thibault, dans Grégoire 2011). La difficulté en ce qui a trait au foncier agricole loin des grandes étendues des basses-terres du Saint-Laurent est donc non seulement d'éviter l'accaparement des terres à des fins spéculatives, comme l'édicte la LPTAA en 1978, mais aussi d'assurer un aménagement cohérent et harmonieux des territoires régionaux.

En raison de la forte pression du foncier résidentiel, on va dézoner des parcelles de terres incroyables, souvent en bordure du Saint-Laurent, pour construire à peu près n'importe quoi. Des terres souvent d'une qualité exceptionnelle. Alors que juste à côté, souvent en région on a un tas de roche ou un *pit* de sable avec aucun vrai potentiel agricole, mais ils n'accepteront pas de nous le dézoner. (Entrevue, Damien Girard)

Or, en plus des incongruités dans l'aménagement, cette application mur-à-mur induit aussi une incapacité des milieux locaux de redéfinir la valeur d'usage que peuvent avoir ces terres (Entrevue, Jean Fortin).

[Le maire de Saint-Antonin dans le Bas-Saint-Laurent, Réal Thibault] m'emmène ensuite au bout de la rue Michaud. Devant nous, un grand champ, lui aussi abandonné. Le réseau d'aqueduc s'arrête ici. Pourtant, ce champ ne sera jamais cultivé. Bien qu'il soit zoné agricole, il est complètement enclavé en zone urbaine. Il est intouchable, même s'il est abandonné depuis des années, même si son potentiel agricole est presque nul. C'est la loi. (Grégoire 2011)

La possibilité pour un promoteur d'arriver à faire dézonner certaines parcelles pour les convertir en foncier résidentiel avec un potentiel de vente favorise la spéculation foncière sur les terres agricoles. Qui plus est, la rareté des bonnes terres et le fait qu'elles se situent bien souvent au cœur même des paysages les plus convoités exercent une forte pression sur la cohésion sociale en raison de conflits d'usage parfois importants (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015, 18). L'appropriation du sol – par qui et pour en faire quoi – devient une question de définition du territoire où s'opposent les visions politiques de la population.

L'ensemble conventuel des Petites Franciscaines de Marie

La congrégation des PFM, à qui Charlevoix doit l'hôpital Sainte-Anne, avait annoncé il y a plusieurs années son intention de quitter le couvent en raison du manque de relève et des coûts d'entretien croissants (Néron 2016). L'ensemble conventuel se trouve entre le centre-ville de Baie-Saint-Paul et le fleuve. Il est d'une superficie de plus de 9 hectares (91700 m²), dont la moitié est une terre en culture. La superficie du bâtiment principal occupe à elle seule 14 972 m² et le terrain compte près de 400 mètres de sentiers aménagés menant au fleuve. Sa valeur foncière, selon l'évaluation municipale, était estimée à 7,3 M\$ en 2015 (Baie-Saint-Paul 2016). Cette superficie ainsi que son emplacement central en font un élément foncier de grande importance pour l'aménagement et le développement de la ville, voire pour la MRC. Alors, pourquoi ne pas l'avoir souligné comme un exemple d'enjeu d'appropriation foncière dans la section précédente? C'est que l'avenir de l'ensemble conventuel des PFM ne relève pas simplement d'un enjeu foncier structurant. Vu l'ampleur des bâtiments et leur architecture, il s'agit d'abord de certains des principaux éléments du patrimoine bâti de la ville. L'ensemble est aussi un symbole historique des origines de Baie-Saint-Paul et un héritage « du développement social dans Charlevoix » (propos du maire Jean Fortin dans Néron 2016).

Les PFM, ça fait partie du patrimoine bâti à Baie-Saint-Paul, c'est une icône. Au dernier gala de la chambre de commerce, les PFM elles-mêmes ont été honorées comme Grand bâtisseurs de Charlevoix. Sans elles, probablement que l'Hôtel la ferme ne serait même pas là, l'hôpital ne serait pas là... Mais pour une municipalité de 7 000 habitants, ramasser les clés de ce complexe-là, c'est épouvantable. [...] Les gens de la MRC, je les comprends, parce que, d'un autre côté, qu'est-ce que tu fais? On abandonne la bâtisse? Au bout de deux ans, ça va être placardé partout dans les vitres avec des squatteurs qui

vont aller là? Ou démolir ça, combien ça coûte? Des millions! Tu fais quoi? C'est du patrimoine! (Entrevue, Mathieu Simard)

Ainsi, autant les intérêts patrimoniaux, symboliques, économiques et aménagistes que des enjeux de coûts et de perceptions quant aux répercussions de tout nouveau projet étaient en jeu pour les élus et la communauté après l'annonce du déménagement des PFM prévu pour 2017. Presque deux ans après l'annonce de la mise en vente, la Ville de Baie-Saint-Paul a pris la décision de prendre en charge l'avenir de l'ensemble conventuel. Or, souhaitant avant tout faire en sorte que cette vente puisse bénéficier à Baie-Saint-Paul et à tout Charlevoix, les PFM en ont facilité l'acquisition en ne demandant que 800 000 \$ sans intérêt sur 10 ans et seulement à partir de 2020 (Néron 2016). De plus, elles ont accepté d'assumer les frais d'entretien des terrains et bâtiments pour 2017 et 2018, qui avaient été évalués à 950 000 \$ pour deux ans (Baie-Saint-Paul 2016).

La définition de la vocation du domaine qui a été faite par la population relève très exactement de l'appropriation d'un commun ayant une importance pour une collectivité. Quelle serait la mission? Qui en serait propriétaire? Qui y aurait accès? À qui reviendrait la gestion?

On va faire un brassage collectif d'idées. Ça pourrait être un incubateur pour des projets de jeunes entrepreneurs. Ou encore, pourquoi ne pas réserver quelques-unes des 190 chambres individuelles de l'édifice à une auberge de jeunesse? Il n'y en a plus depuis la fermeture du Balcon vert. (Propos de Jean Fortin dans Néron 2016)

Toutes ces questions ont engendré un long processus ayant abouti au projet actuel d'économie sociale qui a pris le nom de Maison mère.

On avait devant nous une très grande superficie et plusieurs disaient au début qu'on ne pourrait rien faire avec tout ça. Mais on a amené des idées. Certains pensaient qu'on allait faire de la compétition aux autres entreprises. Mais on a mis des règles pour le bien public, pour que tout le monde soit gagnant. La chambre de commerce était contre le projet, mais aujourd'hui, le président est sur le comité de gestion des PFM. Il parle de ça maintenant comme de quoi de fantastique. C'est un développement qui a été permis grâce à beaucoup de communication, de mobilisation, mais aussi d'ouverture. (Entrevue, Sylvie Germain)

En somme, pour sa valeur symbolique ainsi que son potentiel socialement et économiquement structurant, l'ensemble conventuel des PFM ne pouvait pas être assimilé à un enjeu de

gouvernance du partage foncier. De plus, contrairement aux dynamiques en lien avec les ressources gouvernementales ou le foncier de Charlevoix, le processus d'appropriation ayant mené à la situation actuelle n'impliquait ni rente d'une instance supérieure, ni contrainte légale particulière. Ces trois communs constituent la matière de l'analyse exposée dans le dernier chapitre.

Conclusion

La première moitié de ce chapitre a permis de brosser un portrait subjectif du territoire de Charlevoix. Il a été possible de saisir l'importance accordée aux différents éléments historiques du développement de la région et plus précisément de l'ouest, qui est devenue l'actuelle MRC de Charlevoix. Cette compréhension des perceptions dominantes au sein de la population a permis de synthétiser la manière dont la population aborde les enjeux, nouveaux ou persistants, auxquels le territoire fait face. Cette étude des perceptions historiques des Charlevoisiens ainsi que des enjeux qui les préoccupent concernant la gouvernance des ressources de leur territoire a permis de discerner trois communs impliquant d'une manière ou d'une autre ces enjeux. En permettant de saisir les grandes tendances des normes sociales charlevoisiennes, le travail ethnographique présenté dans ce chapitre a servi à jeter les bases pour l'analyse qui sera présentée dans le chapitre final. Ce dernier chapitre exposera d'abord l'examen fait de ces trois communs sur la base de la distribution du faisceau de droits qui les compose pour ultimement relever des conclusions quant aux enjeux structurels de la gouvernance au Québec.

CHAPITRE 5

LA DÉCENTRALISATION ET LES ESPACES POLITIQUES LOCAUX EN TERRITOIRE RURAL : UNE ANALYSE DES COMMUNS DE CHARLEVOIX

On a soutenu au début de ce mémoire que les études rurales n'intègrent que très marginalement le corpus théorique de la science politique lorsqu'il s'agit d'aborder le développement local. Bien qu'on persiste à s'interroger sur les forces productives d'un territoire, on semble passer outre les rapports sociopolitiques en cause au sein de ce territoire. Parallèlement, la recherche sur la décentralisation s'attarde avant tout à l'optimalité de l'allocation des ressources en fonction de l'organisation juridictionnelle, mais occulte du même coup les enjeux politiques locaux du partage de ces ressources. Ce manque d'intérêt pour une perspective locale dans l'analyse de la décentralisation est d'autant plus préoccupant pour les territoires ruraux que l'on constate une asynchronicité persistante entre leur développement et celui des milieux urbains.

Le chapitre précédent a permis d'illustrer les étapes de la construction identitaire de la région de Charlevoix et plus précisément des éléments historiques à la source de la structure sociale du territoire de l'actuelle MRC de Charlevoix. Ce tour d'horizon a servi à synthétiser certains enjeux importants aux yeux de la population et la façon dont elle les appréhende au travers de trois ressources communes importantes. C'est afin d'éclairer ces enjeux de gouvernance en contexte de proximité sociale que la théorie des communs a été mobilisée. Celle-ci a permis de saisir comment les positions et les normes sociales prévalant au sein d'une communauté rurale comme Charlevoix interagissent avec les réalités structurelles imposées au gré de la territorialisation de l'action publique québécoise. Ce dernier chapitre partage l'analyse de la

gouvernance des communs cernés plus tôt et ayant débouché sur trois constats généraux quant à la structuration de la décentralisation au Québec.

Les droits sur les ressources communes

Rappelons que, selon la théorie des communs, les institutions sont entendues comme des règles, c'est-à-dire les pratiques sociales instituées à différents niveaux déterminant les positions des acteurs et prescrivant les autorisations, les injonctions ainsi que les interdictions d'action. Ce système de règles particulières constitue à l'échelon des collectivités le fondement de la structure sociale. Celle-ci détermine les conditions de l'exercice des droits de propriété, c'est-à-dire le faisceau des droits déterminant le type de gouvernance entourant les ressources communes. On reprendra dans cette première section les trois communs présentés au chapitre précédent pour en analyser la composition de leur régime de droit et ainsi mieux saisir la distribution des pouvoirs d'action publique locale pour les acteurs de Charlevoix.

Une distribution informelle des droits sur les ressources en matière de développement

Bien qu'elles aient été présentées en tant qu'un seul commun général, les ressources en matière de développement peuvent être distinguées en deux catégories de ressources. Il y a d'abord la ressource financière transférée par le gouvernement aux MRC sous la forme du FDT, qui a vu le jour avec le pacte fiscal 2016-2019, puis il y a le commun de l'expertise en matière de développement rural. Concernant le FDT, la provenance étatique de cette ressource commune permet de situer le niveau des règles constitutionnelles à cette échelle. En effet, en abolissant les CRÉ et en choisissant comme interlocuteurs les deux regroupements de municipalités (l'UMQ et la FQM⁴) en plus des villes de Québec et de Montréal (Québec 2015), le gouvernement a déterminé les règles en matière d'édition des droits de choix collectifs. C'est aussi le gouvernement qui a choisi de circonscrire les droits d'usage de la ressource sur la base

⁴ L'Union des municipalités du Québec, premier regroupement de municipalités, qui représentant l'ensemble du monde municipal québécois; la Fédération québécoise des municipalités du Québec, qui représente principalement les MRC et les municipalités locales hors des grands centres.

des frontières des MRC. Enfin, en tant que « créatures des provinces », les municipalités québécoises ne sont en droit d'exiger aucune ressource financière de la part de l'État québécois (Lalonde 2016). Ce dernier conserve donc en définitive le droit d'aliénation quant au commun en question, ce que démontre également le détail des différentes décisions gouvernementales en matière de réforme de la gouvernance territoriale présentées dans le premier chapitre de ce mémoire.

Bien qu'ils ne détiennent concrètement aucun droit quant à la propriété des ressources transférées aux MRC, les deux regroupements de municipalités ont participé à l'entente du pacte fiscal et doivent à ce titre être inclus dans l'analyse. La tradition corporatiste du processus décisionnel québécois en matière de politiques publiques (Montpetit 1999) relève de la pratique institutionnalisée et constitue en ce sens une règle prescrivant plusieurs façons de faire. Il s'agit d'asoir la légitimité des politiques gouvernementales sur l'implication des instances représentantes en tant que parties prenantes du processus décisionnel. Le gouvernement se trouve ainsi moralement lié à son engagement auprès des instances représentantes, ce qui a d'ailleurs été déclaré dans l'accord de partenariat du dernier pacte fiscal (Québec 2015). De ce fait, l'UMQ et la FQM ont bénéficié des règles de choix constitutionnels en contribuant à déterminer les modalités de la répartition du FDT entre les territoires.

Au niveau des droits de choix collectifs, c'est aux MRC que le gouvernement a consenti l'essentiel du droit de gestion et d'exclusion des activités opérationnelles du FDT. Pour sa part, la MRC de Charlevoix a choisi de diviser le montant du FDT en 11 fonds dédiés. Ceux-ci sont destinés au développement de l'économie marchande et sociale ainsi qu'aux « projets structurants pour améliorer les milieux de vie » et sont alloués sur la base de critères déterminés par la MRC (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2018b, 2). Les droits d'exclusion et de gestion du fonds local d'investissement (FLI), du FLI solidarité et du FLI-relève, représentant 250 000\$ de l'enveloppe des quelques 850 000\$ du FDT, ont été cédés à un comité décisionnel indépendant formé de membres de la société civile. De même, le fonds de soutien aux festivals et événements a été créé en collaboration avec Tourisme Charlevoix, la MRC de Charlevoix-Est et le Secrétariat de la Capitale-Nationale. La partie de ce fonds commun provenant de la MRC est de 40 000\$ et la gestion des droits d'usage est coordonnée par Tourisme Charlevoix (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2018, 8).

Cette cession partielle des droits d'exclusion et de gestion sur certains fonds est une mesure volontaire de la MRC de Charlevoix qui va en continuité avec l'esprit entourant la gestion de l'ancien fonds de capital de risque du CLD. Vu sa position dévolue par le gouvernement, elle ne possède aucun droit d'aliénation sur le FDT – le détourner de sa fonction ou refuser de le dépenser –, mais conserve tout de même le droit de modifier par règlement les ententes concernant tous les fonds actuellement en vigueur. « Comme tous [les fonds du FDT] relèvent maintenant de la MRC, une résolution se change par une résolution. » (Entrevue, Karine Horvath) Quant à tous les autres fonds, ils sont gérés sur la base des recommandations faites par les fonctionnaires et les comités d'étude au conseil des maires pour entérinement. Ceci fait en sorte que, bien que les droits formels d'exclusion et de gestion reviennent au conseil des maires, ces droits sont en partie tacitement cédés aux fonctionnaires de la MRC. Ceux-ci ont un important poids décisionnel considérant leur position prépondérante à titre de source d'information officielle auprès des maires concernant les projets présentés. Enfin, le droit de gestion du FDT par la MRC lui donne de facto des droits d'usage sur celui-ci puisqu'elle peut conserver une partie de l'enveloppe pour ses opérations internes et pour les services à la population qu'elle juge liés au développement du territoire.

Des droits d'usage sur la plupart des fonds du FDT sont consentis aux municipalités et à certains de leurs organismes municipaux. Considérant qu'elles utilisent une partie de cet argent sous forme de dépenses auprès de leur population, leurs droits d'usage impliquent du même coup un droit de gestion devant les citoyens. Ces citoyens, et plus largement les organisations au sein de la société civile, ne possèdent à peu de chose près que des droits de niveau opérationnel. La seule exception concerne les comités indépendants des FLI, FLI-solidarité et FLI-relève, qui sont composés de membres de la population de Charlevoix. Néanmoins, la pratique des comités qui prévalait à l'époque de l'existence des CLD et de la CRÉ semble largement implantée dans Charlevoix. À preuve, il existe sur le territoire de Charlevoix vingt-sept comités, tables de concertation et chantiers de travail auxquels siègent des membres de la société civile (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2018c). La participation citoyenne au sein de ces organisations de consultation publique semble fortement valorisée (Entrevue, M. Leblanc).

Les citoyens ont des attentes plus importantes... souvent, ils veulent participer à la chose publique. Je pense qu'il faut établir les mécanismes qui leur permettent de le faire, pour qu'ils se sentent impliqués. Il faut les informer, mais surtout trouver des moyens pour

qu'ils participent réellement. Ce n'est pas toujours évident, mais je pense que c'est rendu incontournable. Mais moi je suis chanceux parce que c'est très dynamique ici [dans Charlevoix]. (Entrevue, Jean Fortin)

Par ailleurs, la participation citoyenne et plus largement l'intégration des organisations civiles aux processus décisionnels semblent préconisées par les personnes élues et administratrices elles-mêmes, voire exprimées comme un besoin en tant que source importante d'information (Entrevue, Sylvie Germain).

Notre comité d'investissement [des FLI, FLI-solidarité et FLI-relève], on l'a voulu complètement indépendant. Même si la loi nous permettait de mettre un élu, on n'en a pas mis. Donc, pour ce qui est de notre capital de risque et des fonds locaux de solidarité, ce n'est que la société civile. Ensuite, on a des comités d'analyse, comme celui du fond pour l'économie sociale. Celui-là non plus n'a aucun élu. On a des gens du milieu communautaire, économique. Ensuite, au niveau du développement, on a notre comité consultatif, dont on veut recevoir des perspectives d'orientation, des projets, pour maintenir l'implication qu'on avait à l'époque avec le CA des CLD. Sur ce comité-là, il y a trois élus, la directrice d'Emploi-Québec, quelqu'un de Desjardins, quelqu'un de l'économie sociale, du tourisme. On a aussi des sièges réservés pour assurer une représentativité de toutes les municipalités, de l'âge, homme ou femme. (Entrevue, Karine Horvath)

Ainsi, considérant les nombreuses arènes dans lesquelles elle peut se faire entendre et infléchir l'orientation des droits opérationnels, la société civile détient également de facto une certaine forme de droit de gestion des activités de la MRC. Rappelant l'information du chapitre 2 concernant le lien entre les droits et positions, le tableau VI de la page suivante synthétise la position de jure et de facto qu'occupent les entités impliquées dans la gouvernance du FDT en fonction de leurs droits. Cette illustration de la distribution des droits de propriété relatifs au FDT permet de dépasser l'image d'une ressource publique dont l'État délègue le pilotage et la mise en œuvre aux MRC. Elle démontre la nature complexe de cette ressource ainsi que la dispersion des responsabilités et des rapports de force qui l'entourent en fonction des positions définies par la structure sociale.

L'autre commun d'importance en matière de développement faisant l'objet d'enjeux collectifs est l'espace d'expertise en développement rural. La réforme de 2015 a entraîné un processus de repositionnement des acteurs vus comme des sources de connaissances et d'expertise. Rappelons que, depuis l'abolition des CRÉ, les MRC sont désormais seules responsables de la concertation des acteurs impliqués au niveau local et régional ainsi que de la liaison entre les collectivités locales et les différents ministères. De même, les CLD ne constituant plus une

instance reconnue, les MRC assument maintenant seules le pilotage du développement sur leur territoire.

Tableau VI – DISTRIBUTION DES DROITS ET POSITIONS LIÉS AU FDT

	Propriétaire (<i>Owner</i>)	Possesseur (<i>Proprietor</i>)	Détenteur de droits d'usage et de gestion (<i>Claimant</i>)	Utilisateur autorisé (<i>Autorized user</i>)
Usage (Accès et prélèvement)	X	X	X	X
Gestion	X	X	X	
Exclusion	X	X		
Aliénation	X			
* Droit <i>de facto</i>	État québécois	Conseil des maires de la MRC Fonctionnaires de la MRC* Municipalités* Comités FLI, FLI-solidarité et FLI-relève*	Municipalités Tourisme Charlevoix Organisations citoyennes*	Population de Charlevoix

D'aucuns ont évoqué une importante rupture, du moins momentanée, de certains canaux d'approvisionnement en matière d'expertise technique. Premièrement, l'Association des CLD du Québec, qui permettait entre autres à tous les agents-tes de développement rural, comme Sylvie Germain, d'alimenter mutuellement leurs connaissances et d'échanger leurs expériences n'existe plus (Leblanc 2014). Toujours depuis 2015, le gouvernement a aussi cessé de financer Solidarité rurale du Québec, qui, en plus de mettre en réseau les multiples intervenants et experts du monde rural, agissait à titre d'organisme-conseil en matière de vitalité et de développement rural autant auprès du gouvernement que d'une foule d'organismes communautaires, publics et professionnels. Cette fermeture du robinet représentant une perte de 75% de son financement (Leblanc 2014), le budget de l'organisme n'est plus en mesure de mener les mêmes activités de recherche et de représentation et d'assurer le même mentorat auprès des organismes locaux (Entrevues, Claire Bolduc; Sylvie Germain).

Parmi les personnes rencontrées, les avis sont partagés concernant les effets à long terme de ces changements dans l'espace d'expertise en développement rural. Plusieurs y voient un isolement relatif des acteurs des milieux ruraux en raison de la perte de liens formels avec les directions ministérielles, du démantèlement du réseau des CLD ou encore de la perte de reconnaissance de Solidarité rurale du Québec. D'autres n'y voient toutefois qu'un enjeu à court terme dans la mesure où les acteurs continuent pour la plupart d'exister, mais doivent seulement se repositionner au sein d'autres réseaux. Du point de vue de la théorie des communs, ce sont justement ces positions qu'il importe d'examiner. Contrairement aux ressources communes typiques, les communs de connaissance n'impliquent aucune limitation quantitative quant à l'usage (Hess et Ostrom 2007, 5). L'enjeu relève donc des positions des acteurs face aux droits de gestion des champs d'expertise et de la présence ou non de droits d'exclusion.

Concernant l'organisation de l'espace d'expertise, la dernière réforme induit la délégitimation par l'État québécois des façons de faire précédentes, obligeant les acteurs impliqués à une réinstitutionnalisation de leurs pratiques selon leurs propres normes. Or, la « communauté d'experts » n'ayant plus les mêmes ressources organisationnelles pour se coordonner au niveau national, il semble que le repositionnement s'effectue principalement en fonction des normes et des règles au niveau local et supralocal. En effet, bien que l'information puisse en principe transcender les territoires à des coûts d'opportunité très faibles, la diminution de la proximité organisée à l'échelle québécoise ou régionale amène les acteurs à privilégier les échanges encouragés par la structure sociale de leur territoire vécu, avec pour effet un certain « assèchement des flux d'information » externes (Dardot et Laval 2014).

En concordance avec l'orientation de la dernière réforme qui valorise le rôle des élus locaux, les instances partageant de la connaissance aux niveaux national et régional encore existantes ou en reconstruction donnent à ceux-ci une place prépondérante. Les deux regroupements nationaux de municipalités, l'UMQ et la FQM, ne mobilisent essentiellement que des élus municipaux – principalement des maires –, qui s'adjoignent les services d'experts sectoriels pour les conseiller dans des dossiers spécifiques. Quant au niveau de la Capitale-Nationale, seuls les élus siègent et travaillent au sein du nouveau Forum des élus, qui a remplacé la CRÉ. Il semble toutefois que dans ce cas précis, la volonté explicite du maire de Québec de contrôler et de mener le développement de la région y soit pour beaucoup (Entrevue, Karine Horvath). Il a d'ailleurs été

un ardent promoteur de l'abolition des CLD et des CRÉ auprès de l'ancien gouvernement. Ainsi, la position des élus leur confère un important droit de gestion sur l'expertise externe qui convergera vers leur territoire.

Les directeurs généraux des municipalités locales et des MRC, en tant que responsables des administrations locales et principaux adjoints des élus, se trouvent également en position de contrôle informationnel important. Leurs regroupements professionnels⁵ leur assurent une base de réseautage, fournissent des formations et publient des études sur la gestion publique municipale à l'intention de leurs membres. Agissant en partenariat constant, les membres de ces corporations d'élus et de directeurs généraux constituent une forme de « communauté épistémique » (Haas 1992) produisant une expertise particulière, en fonction de leur vision du monde municipal et de l'importance qu'ils accordent à leur rôle dans ce monde. La position centrale qui leur est donnée dans un contexte d'augmentation des responsabilités municipales, mais surtout des MRC en contexte rural encourage une conception de l'action publique locale façonnée par un champ d'expertise managériale et peu axée sur les enjeux spécifiques des territoires ruraux.

Maintes fois en entrevues on a évoqué qu'en contexte rural, une telle concentration des orientations de l'action publique locale entre seulement quelques mains comporte des risques importants de résultats insatisfaisants. En plus du profil moyen de connaissances des élus jugé parfois insuffisant pour le niveau de complexité de plusieurs prises de décision, le nombre restreint de fonctionnaires dans les municipalités et à la MRC implique une carence d'expertise dans plusieurs champs d'action. Or, toutes les personnes rencontrées en entrevues ont soutenu qu'une telle réalité ne représentait pas en soi un problème dans Charlevoix. Élus, fonctionnaires tout comme membres d'organisations civiles ont tous reconnus que l'expertise manquante existait au sein de la collectivité et que leur contexte rural permettait d'intégrer plus facilement ces éléments à l'action publique. Plusieurs ont toutefois suggéré que la situation de Charlevoix était sans doute particulière et que cette mise en commun des connaissances et des savoir-faire

⁵ Il s'agit de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec et de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec. Les deux associations partagent le même siège social, des documents et des heures de personnel.

de la collectivité n'était possible que parce que les élus y étaient favorables et que la cohésion sociale était importante.

Les choix en matière de gestion des fonds du FDT de même que l'intégration de nombreux acteurs de la société civile à l'espace d'expertise dans Charlevoix illustrent en ce sens l'influence des normes d'une communauté sur les choix posés par les personnes en situation de pouvoir, ou détenant des droits de choix collectifs. Le FDT et l'espace d'expertise rurale constituent deux ressources distinctes, mais répondent à la même logique quant au faisceau de droits qui les traverse. Le processus de décentralisation mené par l'État québécois favorise une concentration des responsabilités au sein des instances représentées par des élus locaux et alimentées par leurs fonctionnaires. Or, de cette concentration découle un manque d'imputabilité dans la mesure où l'action publique locale reste majoritairement fonctionnarisée et peut être facilement aliénée par l'État. Dans le cas du FDT, le tableau VI de la page 86 démontre l'importance des droits *de facto*, qui proviennent des normes sociales de Charlevoix et non des règles institutionnelles étatiques, pour que la ressource soit allouée en fonction des préoccupations de la population. Quant à l'espace d'expertise, il semble que ce soit encore l'important capital social favorisant l'intégration des différents segments de la population et valorisant sa résilience qui permet de le décloisonner au moins en partie. Autrement dit, Charlevoix constitue un cas où la population détient certaines normes et un capital social permettant de s'appropriier partiellement ces deux ressources communes du développement rural *malgré* les contraintes structurelles induites par les règles étatiques.

Entre le foncier légal et symbolique

Conçue comme une réponse à la tragédie des communs, la théorie des communs cherchait à décoder les conditions sociopolitiques de l'appropriation des ressources d'un territoire afin de comprendre les potentiels de gouvernance. On a démontré au chapitre 2 que l'approche de développement dit local conçoit le territoire vécu comme la ressource principale d'un développement holistique et endogène. On a également souligné l'importance de la représentation du territoire que se font les communautés afin de saisir les facteurs déterminant sa valeur et sur la base desquels pouvait s'opérer un développement endogène. Pour aller à la

source des enjeux du développement rural, il est donc essentiel de faire ressortir quels acteurs détiennent quels droits relatifs à l'usage du territoire ainsi qu'aux orientations de son développement.

La distribution des droits relatifs au foncier – la base physique du territoire vécu – répond à une logique de réappropriation constante. Mises à part les terres publiques, l'appropriation du territoire est influencée par le marché foncier régional. On serait tenté de croire que tout relève de la propriété privée, donc d'un faisceau de droits allant exclusivement au propriétaire. Il est vrai que les personnes, physiques ou morales, propriétaires de foncier détiennent l'entièreté des droits de propriété, mais leur position de propriétaires n'est pas exclusive. D'abord, à moins qu'il s'agisse de foncier public ou en fiducie, les droits d'usage reviennent uniquement aux personnes propriétaires, sauf si celles-ci en décident autrement. Toutefois, le pouvoir de gestion est inmanquablement partagé, principalement avec les autorités municipales, qui conditionnent les droits d'usage par l'entremise de la réglementation d'urbanisme. L'État québécois exerce à son tour un droit de gestion sur les droits d'usage. Il intervient entre autres sous la forme de contraintes légales quant à la protection environnementale et faunique. Il agit aussi en matière de contrôle de localisation des activités de production, comme le démontre l'encadrement légal de la zone agricole québécoise. En outre, en participant à la détermination des usages permis, les autorités publiques exercent un droit d'exclusion. Enfin, même le droit d'aliénation, qui agréé la position de propriétaire, peut être retiré aux propriétaires privés par les autorités publiques, qui peuvent les exproprier pour des fins d'utilité publique. Par ailleurs, les municipalités locales et les MRC, tout comme les régies intermunicipales et les commissions scolaires, exercent ce droit de façon autonome, c'est-à-dire sans être soumises au contrôle étatique (Hergett et Beauregard 2018)

Cette acception du foncier en termes de droits privés en interaction avec les pouvoirs publics conditionne les potentiels du foncier symbolique, soit le territoire vécu et entendu comme partagé. Vu le rôle de représentation démocratique des MRC et de leurs municipalités constituantes, le fait qu'elles détiennent une part des droits de propriété sur le foncier induit en principe une implication de la population de leur territoire dans le régime des droits. En effet, en tant qu'électeurs, les citoyens sont sensés pouvoir déterminer les règles de choix collectifs adoptées par les instances municipales. Or, les balises en matière d'aménagement du territoire

étant avant tout dictées par l'État québécois, le droit d'exclusion de la MRC et des municipalités locales est en ce sens fortement limité. Celles-ci ont davantage pour mandat, par leur droit de gestion, de mettre en œuvre le droit d'exclusion appartenant à l'État québécois. En outre, l'incidence démocratique des citoyens sur le droit de gestion du foncier demeure très faible. Alors que la plus grande part de ce droit revient à la MRC, les citoyens ne peuvent qu'intervenir indirectement à l'échelle des municipalités locales en élisant leur maire ou mairesse, qui siègera ensuite au conseil de la MRC pour défendre sa conception des intérêts de sa municipalité.

En l'absence d'élection de la personne préfète et devant les importantes limites des droits de choix collectifs des instances publiques locales, aucune arène politique ne permet de faire converger les visions du foncier de Charlevoix et d'assurer un partage des droits d'usage qui soit consensuel. Comme pour l'espace d'expertise et la prégnance sur les ressources financières dédiées au développement, la part de droits collectifs sur le foncier détenue de jure par les citoyens au travers des instances publiques locales demeure considérablement limitée. Face à cet état de fait, il ne reste encore une fois que le poids des normes sociales pour assurer à la population un certain contrôle endogène sur les orientations en matière de foncier. Ce contrôle serait en principe facilité par une proximité des citoyens entre eux et avec les élus et fonctionnaires due à la petitesse de la MRC de Charlevoix, tant en termes de population que de nombre de juridictions municipales. Or, le chapitre précédent a relevé que, malgré un capital social important dans Charlevoix, il semble depuis longtemps difficile de faire converger les intérêts concernant l'usage du foncier. Force est donc de constater que les droits de choix collectifs *de facto* que génère la structure sociale de Charlevoix ne sont pas effectifs dans le régime des droits de propriété du foncier. La dernière section de ce chapitre permettra d'approfondir certaines explications quant aux causes probables.

L'ensemble conventuel des Petites Franciscaïnes de Marie : la construction d'un réel commun

L'analyse du commun que constitue l'ensemble conventuel des PFM est intéressante dans la mesure où, contrairement aux deux communs présentés plus haut, elle illustre les potentiels d'action face à un dilemme collectif en l'absence de contraintes ou d'interventions externes. Elle démontre comment un milieu rural, qui favorise les interactions de proximité et qui permet

de générer un niveau suffisant de confiance sociale s'il existe des arènes facilitant la convergence des intérêts, arrive à institutionnaliser la coordination d'un commun.

Rien n'indiquait de prime abord à qui incomberait la prise en charge de l'ensemble conventuel des PFM. Celles-ci avaient clairement fait savoir leur intention que le lègue de leur œuvre serve à l'ensemble de la communauté charlevoisienne, mais sans en préciser les modalités souhaitées. Elles avaient néanmoins signifié leur volonté de faciliter l'achat par la MRC ou la ville de Baie-Saint-Paul, dans l'espoir qu'une prise de possession publique assure la pérennité et l'intégrité des lieux (Néron 2016). L'annonce officielle de leur départ a déclenché une intense période de réflexion au sein de la communauté de Charlevoix quant à la définition de la valeur collective de l'ensemble conventuel pour le territoire (Entrevue, Sylvie Germain). En plus de l'importance accordée à la beauté architecturale de ce patrimoine bâti, c'est ce qui constitue le symbole du développement social dans Charlevoix qui semble avoir motivé de nombreux acteurs du milieu à s'impliquer dans sa prise en charge (Néron 2016). En outre, l'ampleur de la superficie et des infrastructures disponibles représentaient un potentiel énorme pour le développement social et économique du territoire, mais à plus forte raison pour Baie-Saint-Paul. Devant le prix presque symbolique demandé par les PFM et la volonté exprimée au sein de la population, les élus de Baie-Saint-Paul ont résolu que la ville, en tant que pôle de développement et de services de la MRC, acquerrait l'ensemble conventuel et en assurerait l'entretien dans l'avenir.

La municipalité a confié la gestion du complexe à un organisme à but non lucratif (OBNL), qu'on a nommé Maison Mère à la suite d'un concours public en référence au lieu de naissance de la congrégation des PFM. Cette forme de gestion semblait chère au maire Jean Fortin, qui ne cache pas son préjugé favorable à l'égard de l'économie sociale et pour qui il était important que le projet soit « repris par le milieu » (Néron 2016). À la suite de l'achat, le mandat de piloter les consultations publiques et les chantiers en lien avec les orientations à donner au projet a été confié à l'agente de développement rural de la MRC Sylvie Germain. Outre les citoyens de tout Charlevoix qui ont été invités à se prononcer, plus de 90 organisations du milieu des affaires, du communautaire et des services gouvernementaux ont été mobilisées afin de déterminer le modèle de gouvernance à adopter (Maison Mère 2018). On a donné pour vocation à l'OBNL de créer de nouvelles opportunités de développement socioéconomique profitant à toute la

collectivité de Charlevoix par la mise en valeur collaborative des ressources de la région. Le large travail de consultation a fait ressortir comme axes de développement l'agroalimentaire, les arts et la culture, l'enseignement, l'entrepreneuriat, l'hébergement et le développement durable. À ce jour, la Maison Mère abrite entre autres plusieurs petites entreprises privées et collectives, un espace de travail collaboratif, des ateliers d'art ainsi que des salles et espaces de réception. On y a aussi relancé l'auberge de jeunesse et on y a intégré l'offre de formation continue du Centre d'études collégiales dans Charlevoix. Enfin, la municipalité s'est engagée à conserver au moins jusqu'en 2040 la chapelle et l'espace muséal en plus d'assurer la valorisation des Jardins de François, qui séparent le couvent des terres bordant le fleuve (Néron 2016).

En l'absence de contraintes externes, les règles de choix constitutionnel émanant des normes de la communauté charlevoisienne ont généré un régime de droits particulier. Étant propriétaire du foncier de l'ensemble conventuel, seule la ville de Baie-Saint-Paul détient de jure un droit d'aliénation. Toutefois, contrairement à n'importe quelle autre possession foncière détenue par la municipalité, on voit mal comment celle-ci pourrait se départir de l'ensemble conventuel sans remuer complètement la communauté. Autant dire que le droit d'aliénation est de facto partagé entre tous les citoyens de Baie-Saint-Paul. De plus, le statut d'OBNL de la Maison Mère ne consent directement aucun droit de gestion sur les activités à la municipalité, bien que le maire, un conseiller et le directeur général de Baie-Saint-Paul siègent sur le conseil d'administration de Maison Mère. Quant au droit d'exclusion, il revient officiellement au conseil d'administration. Or, encore une fois, comme les principes de gouvernance et les axes de développement émanent d'une large consultation dépassant même les limites de Baie-Saint-Paul, le droit d'exclusion a en fait été conditionné par l'ensemble des participants à cette consultation. Par ailleurs, cette exclusion est somme toute plutôt faible, considérant que toute personne ou organisation œuvrant dans au moins un des axes de développement de l'OBNL sur le territoire de Charlevoix peut obtenir des droits d'usage. Finalement, le droit de gestion sur l'ensemble conventuel revient aussi au conseil d'administration sur la base des orientations statuées à la création de l'organisme, mais aussi d'après les intérêts clairement exprimés par l'entremise des nombreuses organisations partenaires.

Le processus ayant fait naître Maison Mère semble avoir permis d'institutionnaliser l'autogouvernance d'un commun en fonction des normes sociales prévalant dans Charlevoix. Les modalités des droits d'usages ont été basées sur ce qui a été convenu comme les forces et les besoins de la région. L'endogénéité du contrôle apparaît renforcée par le fait que les membres du conseil d'administration et les autres acteurs directement impliqués dans la gouvernance de Maison Mère sont partie prenante de la communauté et sont également impliqués dans d'autres organisations. Le fait que les acteurs portent presque inévitablement plusieurs chapeaux à la fois dans un milieu rural comme Charlevoix tend grandement à faire converger les intérêts, si tant est que ces acteurs interagissent fréquemment et développent une proximité organisée.

On a pu observer cette convergence avec l'intégration de la Chambre de commerce de Charlevoix et des gens d'affaires de Baie-Saint-Paul au processus, alors qu'au début ils craignaient que le projet ne compétitionne injustement les commerçants de la région. Désormais, le président siège sur le conseil d'administration de Maison Mère et vante sa valeur pour le développement socioéconomique de Charlevoix (Entrevue, Sylvie Germain). Selon Mathieu Simard, vice-président de la chambre de commerce, la récupération de l'ensemble conventuel des PFM est un exemple d'innovation sociale où une communauté parvient à transformer une contrainte en ressource par l'inclusion de l'expertise civile à l'action publique. Le contexte de proximité semble avoir grandement facilité l'instauration de normes partagées, qui se sont visiblement intégrées à celles des autres organisations de Charlevoix.

L'examen des conditions de l'exercice des droits de propriété de ces trois communs a permis de dépasser la description des relations formelles entre les instances publiques. L'explication de la formation de l'identité territoriale charlevoisienne rapportée au chapitre précédent avait révélé les normes sociales dominantes au sein de la communauté. Après quoi on a pu repérer les règles admises et situer les positions des multiples acteurs au sein de la structure sociale de Charlevoix. En tenant compte des droits *de facto*, l'analyse de la composition du régime de droits a permis

d'aborder la façon dont les différentes formes de proximité facilitées par le contexte rural imprègnent les institutions formelles. Enfin, cette première section servait à mieux saisir la distribution effective des pouvoirs d'action publique locale pour les acteurs de Charlevoix dans le but d'établir les constats qui seront formulés ci-après.

Les contraintes structurelles du développement des territoires ruraux québécois

En réponse à la problématique générale présentée au premier chapitre, le travail d'analyse exposé dans ce mémoire souhaite intégrer la dimension politique aux études rurales. En mobilisant la théorie des communs, l'objectif était d'aborder ce qui se cache dans l'informalité de l'action publique territorialisée pour mieux comprendre le phénomène de la décentralisation au Québec. Sur la base d'une interprétation des principes structurels de la théorie des communs, cette dernière section consiste à détailler trois constats généraux à propos des enjeux de la gouvernance des milieux ruraux. Ces constats ne doivent pas être perçus comme des conclusions, mais comme les ouvertures de pistes d'investigation nécessaires.

Une démocratie représentative locale inopérante

Le taux de participation moyen aux élections municipales québécoises est significativement plus faible que celui des élections provinciales et fédérales. On constate toutefois qu'il est systématiquement plus élevé dans les petites municipalités, pouvant même grimper dans quelques rares cas au-delà de 90% (Sampson 2017). Ceci porte à croire que la démocratie municipale joue son rôle d'arène politique d'arbitrage des intérêts en contexte rural. Or, le problème électoral des municipalités rurales, qui est bien réel, se trouve davantage dans un manque de choix lors des élections, minant la force de la représentativité. En 2017, 164 des 203 municipalités dont tout le conseil a été élu par acclamation avaient moins de 2000 habitants, ce que l'on attribue en partie à la faible rémunération et à l'horaire difficile de cet emploi à temps partiel (La Presse Canadienne 2017). Dans Charlevoix, les données des quatre dernières élections municipales démontrent que 29% des postes de maire ont été pourvus par acclamation et 58% l'ont été pour tous les postes électifs confondus. La municipalité de Saint-Urbain, dont

la mairesse est préfète de Charlevoix depuis trois mandats, n'a d'ailleurs connu aucune course à la mairie en quatre élections (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018a). Un tel constat démontre la faiblesse de la sanction électorale pour la légitimité démocratique des conseils municipaux dans Charlevoix comme dans la majorité des municipalités rurales.

Qui plus est, les maires – dont près du tiers n'ont pas eu d'opposition lors des quatre dernières élections dans Charlevoix – sont appelés ensemble à composer l'instance décisionnelle de la MRC. D'aucuns ont décrié le conflit d'allégeance inévitable lié à la posture des maires, qui sont élus pour défendre les intérêts de leur municipalité respective et non ceux de l'ensemble du territoire de la MRC. En effet, la MRC ne dispose que d'un pouvoir délégué par les municipalités locales et les maires ne sont redevables que devant les électeurs de leur municipalité respective. « Qui pourra reprocher à un maire de servir ses contribuables avant ceux de la municipalité voisine ? » (Simard et Leclerc 2008, 628). Jean Fortin, maire de Baie-Saint-Paul, témoigne de la difficulté de sa position :

En milieu rural, il y a la tendance pour une plus « grosse » ville dans un bassin de village à se dire qu'elle est capable toute seule, ce qui débouche à une compétition entre organisations bureaucratiques, alors que la MRC a de plus en plus de pouvoir et de fonds. On n'avait pas ça avant, des conseillers qui se plaignent qu'on prend des décisions à la MRC auxquelles ils ne peuvent pas participer. C'est de plus en plus réel et je pense qu'on va le voir de plus en plus. Moi je me dis que, si on est toujours pour avoir à arbitrer ce genre de problème là, faisons un conseil municipal et des conseils de quartier dans les municipalités. Je suis pas mal seul à penser ça. Certains me disent que Baie-Saint-Paul veut tout mener, mais ce n'est pas ça... On va avoir à repenser la gouvernance et l'idée qu'on se fait d'une MRC. Je ne suis pas élu pour siéger à la MRC, mais pour gérer Baie-Saint-Paul. Est-ce qu'on devrait avoir un préfet élu? (Entrevue, Jean Fortin)

En territoire rural, on a expliqué que c'est au niveau des MRC que se concentre l'essentiel de l'augmentation des responsabilités locales issues du processus de décentralisation. Or, l'analyse des régimes de droits impliquant la MRC a démontré que les nouvelles responsabilités qui lui sont transférées relèvent majoritairement du droit de gestion, ou pour le dire autrement, davantage d'une déconcentration de l'action gouvernementale. Cette augmentation des responsabilités se traduit par un pouvoir accru des fonctionnaires, qui agissent comme les intermédiaires entre les élus et la population, mais aussi entre les autres paliers gouvernementaux et les élus. Une telle conception fonctionnarisée de la décentralisation

accentue le problème du manque de légitimité démocratique de la MRC face à la population locale. En outre, concentrant de plus en plus l'action publique locale en son sein, la MRC laisse les conseillers municipaux, qui forment pourtant la vaste majorité des représentants de la population, avec un rôle décisionnel plus marginalisé que jamais. En somme, il semble désormais de plus en plus difficile de percevoir, puis de sanctionner les responsables d'une politique locale.

Dans un contexte où le manque de choix et de qualité des candidatures aux élections est manifeste, une décentralisation particulièrement orientée sur le pouvoir des maires est problématique du point de vue de la compétence.

Parfois, je me dis que je ne peux pas croire que certains ont failli passer aux élections. Ils n'avaient pas de compétences et mettaient le trouble partout, mais quand tu n'es pas dans un domaine particulier, tu ne le sais pas. C'est ton voisin, ton ami, ton frère, ton beau-frère, ton oncle donc tu votes pour lui parce que, bon... il est le fun au party de famille. Mais il manque de compétence. (Entrevue, Annie Bouchard)

On a aussi des défis en termes de participation citoyenne comme d'adhésion. Parfois, on a des gens qui se font élire en ne sachant pas toujours ce qui s'en vient; qui se disent qu'ils ne gèrent que leur petite municipalité et peut-être même leur bout de rue. (Entrevue, Jean Fortin)

En analysant les positions au sein de l'espace d'expertise en matière de développement, on a démontré que les élus ont besoin de l'apport informationnel de la société civile autant que celle-ci doit pouvoir exercer un contrôle sur les orientations de l'action publique. Vu la faible possibilité de sanction électorale advenant des décisions impopulaires, la participation publique joue un rôle essentiel pour la surveillance et l'influence des élus. Elle favorise également la réciprocité des échanges nécessaires à la convergence des intérêts. Toutefois, le fonctionnement des arènes politiques municipales existantes ne favorise pas en lui-même une telle participation publique. Dans le cas de Charlevoix, c'est la structure sociale forte et cohésive qui semble jouer ce rôle d'influence en ouvrant l'espace d'expertise à l'ensemble de la communauté et en établissant la coopération comme norme sociale.

On est aussi chanceux parce qu'une MRC, ça dépend des élus... Dans d'autres circonstances, ce travail-là n'est pas possible, parce qu'il y a des rivalités entre les municipalités, d'autant plus que certains élus ne veulent pas travailler avec les autres; ils ne veulent que retirer pour leur municipalité et ne pensent pas à l'ensemble. Ici, c'est

facile. Les élus veulent travailler ensemble et avec les gens de la communauté.
(Entrevue, Annie Bouchard)

Dans le cas du FDT et de l'espace d'expertise, la grande dissémination de droits de facto au sein des acteurs de Charlevoix par rapport aux droits de jure démontre l'existence d'une certaine forme d'autogouvernance en parallèle des règles constitutionnelles externes. Le capital social enviable dont jouit le territoire de Charlevoix rend possible une coopération que ne favorise pas la conception déconcentrée de l'action publique territoriale de l'État. Néanmoins, la difficulté d'arrimer les visions quant à l'usage du foncier illustre les limites très restreintes de la démocratie représentative locale en tant qu'arène politique permettant la convergence des intérêts.

Un partage ambigu des responsabilités et des ressources publiques

Les appels à une redéfinition des relations entre l'État et les territoires se sont faits de plus en plus insistants dans les dernières décennies. Les fédérations représentant le monde municipal soutiennent depuis longtemps l'importance d'instituer un gouvernement à l'échelle locale doté de pouvoirs clairs, dont la reddition de comptes s'adresserait aux citoyens plutôt qu'au gouvernement. Elles font valoir que la proximité permet un accès plus facile aux décideurs, ce qui accroît leur imputabilité face à la population, mais aussi la capacité des citoyens à influencer sur le processus décisionnel (Union des municipalités du Québec 2012, 59).

Dans son énoncé stratégique pour l'occupation et la vitalité du territoire, le gouvernement affirmait avoir répondu à cet appel en effectuant un « tournant institutionnel sans précédent » lors de la dernière réforme de la gouvernance territoriale. Il arguait que cette réforme incarnait « la plus grande décentralisation des pouvoirs de l'histoire du Québec au profit des instances locales et des élus municipaux » et qu'elle constituait un véritable changement de culture plaçant le gouvernement du Québec au service des régions (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2017, 4-7). On y soutenait que cette évolution du modèle de gouvernance régionale allait favoriser une meilleure concertation des élus régionaux et une prise de décision plus proche des citoyens.

L'analyse synthétisée dans ce mémoire permet de nuancer l'ampleur de ce « tournant institutionnel » et invite à s'interroger sur le sens de cette décentralisation « historique ». Ce dernier effort de décentralisation a été élaboré selon une tradition corporatiste limitant l'ouverture de la formulation de l'action publique, dans ce cas-ci aux fédérations municipales. Or, ce corporatisme ne relève pas que d'un impératif d'efficacité du lien entre l'État et les territoires. Il illustre l'endossement d'une conception clairement juridictionnelle du territoire, qui agit davantage comme une force d'inertie face à la capacité d'envisager des innovations institutionnelles qui répondent aux réalités des territoires vécus. En contexte rural, cette conception participe en outre au maintien de la prééminence des MRC comme voies de passage des politiques en matière de développement territorial.

Plus encore, cette vision du développement érigée à partir des juridictions municipales tend à maintenir un cloisonnement factice entre les secteurs d'action publique et soulève ainsi un problème quant à la conception même du développement que met de l'avant l'État québécois. En effet, bien que le développement local se veuille holistique, les pouvoirs de gouvernance des MRC et des municipalités locales n'ont aucune prise sur une part importante de l'action publique de l'État. L'augmentation des pouvoirs des MRC dans leur champ de compétence jure face à une relative centralisation dans plusieurs autres secteurs de l'action publique qui sont pourtant largement indissociables du développement rural.

Par exemple, c'est quoi notre rôle dans l'éducation! Et pour la santé! Pendant qu'on donne des pouvoirs aux MRC, on en enlève aux CA des CISSS. Apparemment qu'il y a encore un CA... En termes de gouvernance, si on voit le développement de manière holistique, c'est deux poids deux mesures. On envoie les cadres à Québec pendant qu'on est en train de bâtir un hôpital ici, qui va générer plus que des soins dans Charlevoix. Baie-Saint-Paul est une ville de services, donc, les services publics font partie de la dynamique du développement local. Le gouvernement a diminué ses services, donc de notre côté, on essaie, on compense, mais il y a une limite à ce qu'on peut faire. Au niveau rural, je pense qu'il y a une récurrence dans le fait de nous donner plus de pouvoirs sur certains aspects, mais tout en nous enlevant certains autres qui sont fondamentaux pour faire fonctionner le développement. Bref, notre sphère de compétences s'agrandit et se précise peut-être un peu, mais nos capacités à utiliser ce qui est en dehors diminuent. (Entrevue, Jean Fortin)

Bien qu'ayant fait face aux critiques quant à leur efficacité administrative, les CRÉ semblaient permettre de combler au moins partiellement ces besoins d'arrimage des différents secteurs pour les milieux ruraux. Elles avaient justement pour mandat de favoriser la concertation entre les

différents ministères et leurs directions régionales, les MRC et municipalités locales, ainsi que les organismes locaux.

Le lien physique, la connaissance du territoire, c'est ça l'essentiel. Parce qu'on parle de la MRC, mais c'est plus large que ça le développement local. On pense par exemple au Ministère de la Culture ou de la Santé. Ce ne sont pas les 2,3 millions du budget de fonctionnement de la CRÉ qui étaient le principal enjeu, mais les 5 millions qu'on allait chercher dans les différents ministères qui n'ont pas de directions régionales ou qui sont moins décentralisés. À la CRÉ, on avait le contact avec le milieu et ça faisait l'affaire de ces ministères, comme le Secrétariat aux aînés... eux, je me demande s'ils sont vingt personnes! On avait des ententes pour les aînés pour faire aboutir de l'argent dans des territoires comme Charlevoix. On faisait les connexions, mais ça, c'est disparu. Bien qu'on ait donné de l'argent dans les MRC, on n'a pas recréé cette structure. On a décentralisé de l'argent, mais je ne suis pas sûr qu'on a décentralisé tous les pouvoirs qui viennent avec... et c'est la même affaire en santé. Quand on centralise des pouvoirs ou des services dans des grands centres urbains, on a beau remettre un million par MRC après, il reste qu'on vient d'affecter les capacités de développement des territoires. Ça pour moi c'est majeur et on ne l'a pas recréé. (Entrevue, Mario Leblanc)

Dans le cas de la région de Charlevoix, il semble que la CRÉ jouait un rôle de représentation importante face au reste de la Capitale-Nationale. Désormais, mis à part le FDT, les conditions d'allocation des fonds étatiques sont définies sur une base sectorielle par les ministères alors qu'ils l'étaient de manière davantage concertée par la CRÉ, selon les besoins des territoires.

La présence de la CRÉ obligeait la prise en considération des petites localités rurales au sein de la région de la Capitale-Nationale, ce qui n'était pas toujours facile. Parce que moi je dis toujours que Charlevoix devrait être la région 03,5, parce qu'on ne ressemble nullement à Québec, autant au niveau économique, démographique que territorial. On est une micropopulation dans un microclimat dans une microéconomie... (Entrevue, Annie Bouchard)

Ce faisant, le risque pour les petites municipalités et MRC des milieux ruraux est de ne pas cadrer dans des programmes ou des objectifs gouvernementaux, ou à l'inverse de cadrer dans tel programme sans avoir besoin du fond, mais sans pouvoir bénéficier de ce fond pour l'utiliser là où les besoins sont réels (Entrevues, Claire Bolduc; Karine Horvath; Sylvie Germain).

On sent certains ministères présents, mais avant on avait droit à certaines ententes spécifiques alors que maintenant ce sont des ententes sectorielles... Les critères qu'il y avait sur des ententes spécifiques, c'était la CRÉ qui se les donnait, donc les gens qui étaient assis autour de la table. Maintenant, il y a plein de critères qui arrivent d'un ministère qui statue en disant « nous on va mettre de l'argent là-dedans et ça sera comme ça ou comme ça ». (Entrevue, Jean Fortin)

En abolissant les CRÉ, la dernière réforme affirmait valoriser l'autonomie des territoires. Or, l'analyse du registre des droits quant à l'espace d'expertise rurale a démontré qu'une telle forme d'autonomie locale implique une diminution de la proximité organisée à l'échelle québécoise ou régionale. La réinstitutionnalisation des pratiques d'échange d'expertise sur la base de ressources organisationnelles moindres au niveau national tend à concentrer les échanges à l'intérieur de la structure sociale du territoire vécu et du même coup à assécher les flux d'information externes. Pour les territoires ruraux, un tel isolement constitue une perte nette de capacité.

On peut soutenir du même souffle que l'intégration des CLD aux MRC représente également une perte de capacité, principalement en raison de la coupure relative du lien avec la société civile. En milieux ruraux, l'indépendance des CLD de même que leur contact direct et assidu avec les organisations permettaient de s'adjoindre beaucoup plus d'expertise dans les processus décisionnels en matière de développement que ce qui est désormais prescrit par l'État. Le cas de la transition dans Charlevoix, quoique somme toute fructueuse, nous renseigne sur les contraintes induites par une nouvelle réforme pensée avant tout pour augmenter l'importance accordée à la position des élus. Les raisons de la volonté d'entretenir un rapport ouvert et constant entre la MRC et la société civile charlevoisienne ne sont pas à trouver dans les incitatifs structurels découlant de la dernière réforme, loin s'en faut. On doit plutôt les voir dans une structure sociale locale valorisant avant tout la résilience collective, l'esprit entrepreneurial, une fierté et une identité territoriale forte de même que l'intégration des changements sociaux.

Maintenant que les CRÉ n'existent plus pour assurer une concertation intersectorielle à l'échelle régionale et assumant que le développement rural touche non seulement l'économie, la vie sociale, l'aménagement, l'environnement, mais aussi la santé, les services sociaux et l'éducation, le rôle de coordination des MRC dans le développement local tend à en faire des institutions de gouvernance de plus en plus centrales. Désormais, les MRC constituent l'appareil de représentation des réseaux d'action locale auprès des différents ministères, tout en devant assurer la concertation entre l'ensemble des acteurs touchant de près ou de loin au développement de leur territoire. Pourtant, elles ne détiennent que très peu de leviers d'action publique et leur légitimité démocratique est pour le moins discutable dans sa forme actuelle.

Le manque d'ouverture de l'espace d'expertise aux acteurs non institutionnels et la difficulté des échanges au-delà des territoires représentent des enjeux importants à moyen et long termes pour plusieurs MRC rurales en manque de capital social. En effet, l'idée que la réussite d'une réforme décentralisatrice dépende avant tout de la composition de la structure sociale d'un territoire soulève des questions quant à la valeur intrinsèque de la MRC comme institution responsable du pilotage de la gouvernance territoriale. Nombreuses sont celles parmi les personnes rencontrées qui jugent que ce palier ne semble pas être en mesure, dans sa forme actuelle, d'assumer ce rôle de gouvernement de proximité.

Je me questionne sur les capacités d'initiatives et de mise en œuvre de nouveaux programmes par la MRC ... Je ne suis pas certain que la structure des MRC soit toujours optimale pour prendre en charge de plus en plus de pouvoirs... je ne sais pas... l'avenir va nous le dire, mais je me questionne sur la capacité de gouvernance de ce palier-là dans sa forme actuelle. (Entrevue, Hugo Roy)

Je pense que la réforme va accentuer la logique de quêteux pour beaucoup de milieux ruraux comme ici. Beaucoup de l'enjeu se retrouve dans le caractère plus ou moins autonome du financement de la mission des MRC. Plusieurs ministères conservent jalousement leur pouvoir de contrôle et attendent qu'on aille les voir et demandent... On est juste en train d'essayer de recréer quelque chose qui a été défait, mais là c'est nous qui avons la responsabilité de le faire... mais disons que les milieux ruraux ne partent pas tous de la même place en termes de capacités. C'est pour ça que je dis que cette réforme est incomplète. (Entrevue, Jean Fortin)

En somme, il apparaît évident que la proposition de décentralisation portée par la dernière réforme, loin de représenter un « véritable changement de culture » plaçant l'État au service des territoires, relève plutôt de changements mineurs sur un plan historique. On n'a concrètement pas répondu aux appels à l'instauration d'un gouvernement de proximité doté de *pouvoirs clairs et cohérents* et qui soit redevable à l'égard des citoyens de son territoire plutôt qu'à l'égard du gouvernement. Ce « nouveau modèle de gouvernance » (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2017, 4) centré sur les élus locaux limite considérablement les capacités de concertation des acteurs ruraux à une échelle dépassant la MRC sans davantage rapprocher la prise de décision des citoyens, contrairement à la promotion qu'en faisait le gouvernement québécois.

L'injonction paradoxale de la taxe foncière

On a relevé précédemment l'enjeu de l'incapacité pour la communauté de Charlevoix d'agréger les intérêts en matière de foncier. De même, on a vu plus haut que les droits de choix collectifs de facto relatifs au foncier générés par la structure sociale charlevoisienne ne parviennent pas à intégrer effectivement le régime des droits de propriété. La théorie des communs soutient que les collectivités locales peuvent institutionnaliser des pratiques afin de répondre durablement à leurs enjeux, si tant est qu'elles aient la liberté de déterminer leur mode d'organisation et de gouvernance. Or, cette recherche suggère que le financement municipal basé majoritairement sur la taxe foncière exerce une influence structurelle importante sur la définition de la valeur accordée au territoire et représente en ce sens une puissante contrainte à la capacité de gouvernance.

C'est à la fin des années 1970 que le gouvernement québécois a consacré la place prépondérante de la taxe foncière dans les finances publiques municipales. Dans la foulée d'une refonte de la fiscalité de l'État, le gouvernement a considérablement réduit ses paiements de transfert aux municipalités et s'est arrogé la totalité de la taxe de vente, en retour de quoi il leur cédait presque entièrement le champ de la taxe foncière (Prémont 2001, 748; Parizeau 1986, 103). « Désormais, il n'y aurait plus lieu [disait-on] d'organiser des pèlerinages à Québec pour quêter telle ou telle subvention et les municipalités seraient plus autonomes, libres de fixer le taux d'un impôt qui assurerait l'essentiel de leurs ressources. » (Hamel 2005, 34). La taxe foncière compose toujours l'essentiel des revenus de source locale et représente actuellement à l'échelle du Québec en moyenne plus de 56% des revenus totaux des municipalités (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018d, 4-6). Quant aux MRC, leur financement provient principalement des quotes-parts des municipalités locales, dont le montant est établi en fonction de la richesse foncière uniformisée de leurs municipalités constituantes (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018d, 17). En comparaison, l'enveloppe du FDT ne représente pour Charlevoix que 14% du budget de la MRC (Fiset 2017), ce qui illustre le poids de la taxe foncière sur le contexte situationnel des choix d'action publique locale.

Pour mieux comprendre comment le régime fiscal municipal restreint les potentiels de choix de gouvernance du foncier, on doit s'attarder plus avant à la faible prégnance de plusieurs principes structurels de l'institutionnalisation des pratiques entourant ce commun. D'abord, on remarque que le principe de correspondance aux normes sociales locales ne s'applique en définitive pas. Ce ne sont pas les normes sociales propres à un territoire comme Charlevoix qui déterminent les règles de choix collectifs quant à la taxation foncière, mais plutôt un régime fiscal municipal édicté par un gouvernement il y a longtemps. Ensuite, à l'échelle du territoire, les acteurs touchés par les règles opérationnelles du régime fiscal municipal n'ont qu'un très faible pouvoir de modification des droits de choix collectifs. Ce manque d'efficacité des arènes de choix collectifs au sein de la communauté ainsi que le poids marginal que représentent les normes sociales locales induisent ensemble une très faible capacité de contrôle endogène des choix relatifs au foncier par les acteurs locaux. Notons par ailleurs que l'on peut être propriétaire foncier sans faire partie de la communauté du territoire occupé, ce qui confère un poids politique tout en échappant au contrôle induit par la structure sociale locale. Enfin, on doit s'interroger sur le sens donné à l'autonomie que confère un régime de taxe foncière agréé par l'État. La reconnaissance passive de ce mode de financement municipal ne correspond pas à la protection d'une pratique d'autogouvernance instituée par une communauté. Plus encore, cette autonomie formelle des municipalités se traduit par leur soumission aux aléas du marché foncier, lui-même tributaire d'une économie de plus en plus libéralisée. Dès lors, que peut signifier un tel manque de robustesse des mécanismes de gouvernance locale du foncier? Que représente le régime fiscal municipal pour la conception symbolique commune des territoires ruraux?

L'autonomie des municipalités en matière de taxation foncière renvoie principalement à leur droit de gestion quant au montant de cette taxe. Elles établissent ce montant sur la base de la valeur marchande des biens immeubles situés sur leur territoire à laquelle elles appliquent le taux de taxation qu'elles ont préalablement déterminé (Couturier et Gaudreau 2015, 2). La valeur des possessions foncières des individus étant jadis directement corrélée à leur revenu, cette taxe était conçue à l'origine comme un impôt progressif sur la richesse. Sa progressivité s'est toutefois étiolée au rythme du transfert graduel du capital vers les valeurs mobilières (Prémont 2001, 718). Désormais, d'aucuns critiquent la régressivité de la taxe foncière, considérant qu'elle ne tient pas compte de la capacité de payer des individus et qu'elle ne

favorise en rien une redistribution de la richesse (Couturier et Gaudreau 2015; Gagnon-Laberge 2015; Prémont 2001).

Malgré l'augmentation constante des responsabilités des municipalités, la part de leurs revenus provenant de la taxe foncière reste relativement stable par rapport aux transferts gouvernementaux (Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2018d, 8). On comprend donc que, pour répondre à l'augmentation de leurs charges, les municipalités doivent accroître leur revenu issu de la taxe foncière (Gagnon-Laberge 2015, 6). Pour ce faire, elles peuvent agir sur plans : augmenter le niveau de richesse foncière sur leur territoire par le développement immobilier ou augmenter le taux de taxation sur la valeur foncière existante. Le second choix étant politiquement plus impopulaire, les municipalités sont fortement incitées à préconiser avant tout un développement immobilier permettant d'augmenter la valeur marchande de leur territoire.

Cette injonction au développement immobilier place les territoires dans une situation de compétition où le jeu est à somme nulle. Or, malgré une augmentation équivalente des charges incombant aux municipalités rurales et urbaines, l'ampleur des bénéfices potentiels des revenus de taxe foncière disponibles en contexte rural demeure constamment moindre. Un usage moins intensif du territoire qu'en milieu urbain en raison de la plus faible densité de population engendre une moins forte demande et donc une valeur foncière marchande moins élevée (Entrevue, Mario Leblanc). Ce désavantage comparatif structurel contraint les territoires ruraux à compenser en intensifiant l'usage principal de leur foncier, mais aussi en expandant leurs zones d'urbanisation au-delà, et parfois au détriment, des noyaux villageois.

Concrètement, la mise en compétition des territoires municipaux se traduit en termes d'action publique locale par la tendance à un urbanisme fiscal, soit une prise de décision aménagiste fondée sur les potentiels d'augmentation des revenus de taxation foncière (Couturier et Gaudreau 2015, 5-6). Les municipalités et les MRC risquent de miser sur les bases historiques de leur développement, ce qui se traduit dans le cas de Charlevoix par la valorisation d'une industrie récréotouristique axée sur le plein air galvanisant un développement résidentiel de villégiature. C'est d'ailleurs dans l'optique « de se faire une place sur l'échiquier touristique international en levant le voile sur le joyau qu'est le Massif » (Bussière 2017) que les élus de

Charlevoix ont encouragé la venue d'un Club Med à Petite-Rivière-Saint-François, dont l'inauguration est prévue pour décembre 2020 (Radio-Canada 2017). Le maire de Petite-Rivière-Saint-François, Gérald Maltais, soutenait du reste que son village, en bénéficiant des impôts fonciers du nouveau complexe hôtelier, allait pouvoir traverser sa « mauvaise passe économique » (De Belleval et Landry 2018).

Il semble toutefois que le marché foncier puisse exercer une force structurante sur le développement local dépassant les capacités de coordination et d'investissement des petites juridictions locales rurales.

On ne réussit pas toujours... et parfois on crée un monstre. Comme l'image de la ville ici est devenue grosse, ça fait venir de la villégiature, un paquet de types de promoteur, ça fait monter les valeurs foncières et tout devient plus difficile... Souvent, l'économie nous rattrape. (Entrevue, J. Fortin)

L'urbanisme fiscal, établi sur la conviction que la vitalité territoriale passe par le développement immobilier, joue également sur l'importance accordée à la zone agricole par les juridictions. En dépit de la valeur de l'agriculture au sein de la structure sociale de Charlevoix, les demandes de dézonage de certains secteurs auprès de la CPTAQ persistent (Municipalité régionale de comté de Charlevoix 2015). Pour les municipalités, la pression d'y étendre leur zone urbanisée ou tout simplement d'augmenter les potentiels de résidence de villégiature semble forte et croissante (Panneton 2016).

Paradoxalement, le fait de travailler à la hausse de la richesse foncière globale en valorisant un usage du foncier plus intensif et répondant aux particularités du marché local tend à nourrir les inégalités socioéconomiques. Dans Charlevoix comme partout au Québec, la valeur foncière augmente beaucoup plus rapidement que le revenu moyen des ménages (Couturier et Gaudreau 2015, 4; Statistique Canada 2017). En outre, le développement résidentiel – que l'on désignerait en termes plus sociologiques comme la construction de milieux de vie – constitue le type d'investissement le moins mobile des formes de développement foncier. C'est pourquoi on assiste à une augmentation substantielle du nombre d'exemptions et d'exonérations accordées à certaines entreprises afin de les attirer ou de seulement éviter qu'elles partent. Certaines parts de foncier industriel et commercial tendent même à jouer un rôle de paradis fiscal au profit des individus ayant le capital nécessaire pour investir (Prémont 2001). Ce faisant, la pression de la

taxation foncière est continuellement redirigée vers la richesse foncière résidentielle. Pour les individus au revenu plus modeste – on rappellera le faible revenu disponible par habitant dans Charlevoix –, l'augmentation de la valeur foncière jumelée à celle du taux de taxation ont premièrement pour effet de resserrer l'accès à la propriété, mais aussi à intervient long terme sur leur capacité à demeurer chez eux.

C'est un gros enjeu de pouvoir trouver un équilibre entre les projets d'entreprises, la villégiature, l'accès à la propriété. Ce n'est pas tout le monde qui arrive avec un salaire de directeur d'hôpital. Il y a un projet de Club Med à Petite-Rivière-Saint-François, des hôtels, des projets, mais il y a aussi beaucoup de gens avec un revenu plus modeste. Il faut aussi qu'ils puissent avoir accès à la propriété et élever une famille. Ce sont des préoccupations que les gens ont, parce que tout ce qui est en bordure du fleuve, avec vue sur le fleuve, connaît une nette augmentation, parfois difficile à suivre, parfois de 100%, 150%, 200% quand on dépose des rôles d'évaluation aux dix ans. Là, on vient de déposer celui des Éboulements... Les gens se demandent toujours s'ils vont avoir encore les moyens, avec leur salaire moyen, d'habiter où ils sont.

[...]

C'est difficile pour la MRC d'arbitrer entre les différents intérêts pour le développement et un aménagement harmonieux. La villégiature, la grosse maison à 1 million sur le gros terrain pour ne pas voir son voisin, ça fait une belle rentrée de taxe... mais ça prend aussi des secteurs résidentiels, avec des petits terrains, avec des jumelés, des semi-détachés; ne pas permettre les résidences de villégiature partout. Donc il y a des choix en aménagement qui orientent le développement et l'accessibilité à la propriété, mais qui sont difficiles à faire. (Entrevue, Karine Horvath)

Comme on l'a évoqué plus haut, la particularité des milieux ruraux est principalement dans leur plus grande incapacité à faire face à la force du marché. Ce marché se voit donc largement laissé à lui-même, pendant que les municipalités et les MRC tentent d'arbitrer entre leurs besoins financiers grimpants et l'augmentation des coûts sociaux associés à la hausse des valeurs foncières (Entrevue, Karine Horvath). Telle est donc l'injonction paradoxale imposée aux territoires ruraux par le régime fiscal municipal. D'un côté, il y a une pression forte à l'urbanisme fiscal, allant souvent de pair avec un manque de considération pour la qualité du milieu de vie, les normes sociales et parfois la protection de l'environnement. De l'autre côté, pour éviter un exode des jeunes et des familles, on doit développer une offre de services conséquente, mais qui n'est possible qu'en faisant des choix urbanistiques et aménagistes en fonction d'une hausse potentielle des revenus fonciers.

Si la dépendance à la taxe foncière constitue à ce point un problème pour la gouvernance municipale et tout particulièrement pour les territoires ruraux, comment expliquer l'absence de changement? Il semble que les canaux politiques entre les niveaux de l'action publique ne parviennent pas à générer des innovations institutionnelles en ce sens. Malgré leur dénonciation du régime fiscal municipal (Fédération québécoise des municipalités 2014; Union des municipalités du Québec 2012), les fédérations municipales n'ont développé jusqu'à maintenant aucune alternative qui résonne. En outre, on a démontré plus haut que les responsabilités des instances municipales les confinent largement à une position de gestionnaire. Ce rôle managérial au sein de la gouvernance territoriale n'en fait pas des arènes politiques d'arbitrage alimentant l'innovation institutionnelle, mais plutôt des organisations somme toute réactives face aux effets de leur marché foncier local.

Pour le citoyen, le contexte situationnel établi par le régime fiscal municipal demeure fermé à tout changement de règle. En fait, la force normative de ce contexte semble agir sur la rationalité des acteurs en normalisant une vision marchande du territoire, altérant bien sûr la construction symbolique du foncier commun. En effet, en l'absence d'arènes d'interaction stimulant la confiance sociale, les citoyens valorisent davantage leurs intérêts propres au détriment d'une vision collective du territoire de plus en plus évanescence, et ce, même pour une communauté au fort sentiment d'appartenance comme Charlevoix. En outre, la faiblesse démocratique des instances publiques locales encourage une conception censitaire de la démocratie en cédant l'espace politique aux préoccupations des propriétaires fonciers, actuels ou potentiels, sur leur territoire.

En somme, on constate que la contrainte de la taxe foncière agit de manière structurante sur toute l'organisation sociale et conditionne les modalités de la participation publique dans son sens large. Elle tend à alimenter la perception qu'il existe plusieurs classes de citoyens quand vient le temps de concevoir le développement du territoire. Elle nourrit aussi l'idée de dépendance face à l'investissement extérieur, soit comme un mal nécessaire dans le calcul des coûts et bénéfices des participants à l'action publique locale. L'autonomie fiscale formelle des municipalités évoque tout compte fait une subordination devant les impératifs d'un marché foncier local, allant ainsi à l'encontre d'une mise en commun visant à fournir des services la communauté (Prémont 2001, 759). C'est en fait la définition même de communauté qui est

menacée par la prédominance accordée à la valeur marchande du territoire sur sa valeur d'usage. Par la négative, le commun des PFM illustre éloquemment les potentiels d'action collective de la communauté de Charlevoix lorsque le régime fiscal ne conditionne pas le contexte situationnel et qu'il est possible de s'organiser en parallèle des instances publiques municipales.

Conclusion

Dans l'optique de mieux faire comprendre l'espace politique rural généré par le processus de décentralisation, on a détaillé dans ce chapitre les résultats de l'analyse de la distribution des droits de propriété sur d'importantes ressources communes dans Charlevoix. Cette analyse basée sur les faisceaux de droits a aidé à saisir l'informalité des rapports de pouvoir en tenant compte de la tension entre les droits de jure et de facto. De même, le fait de prendre en compte les multiples niveaux de règles a permis d'apprécier les fondements politiques de ce qui apparaît comme une constante à un niveau d'interaction inférieur. Enfin, en s'intéressant aux sources souvent intangibles d'injonction, d'incitation ou d'interdiction des régimes de droit, on a pu cerner les limites situationnelles de la rationalité des acteurs.

De ces observations, on a ensuite synthétisé une interprétation de trois contraintes structurelles potentielles pour le développement des territoires ruraux. D'abord, on constate que les instances de représentation démocratique locales ne remplissent pas leur rôle d'arbitrage des intérêts sur leur territoire. Dans un contexte rural de forte proximité, il semble que ces arènes n'agissent pas significativement sur le niveau de cohésion sociale, mais que c'est à l'inverse le niveau de cohésion sociale sur le territoire qui conditionne leur fonctionnement.

Par ailleurs, la situation actuelle du partage des responsabilités de l'action publique démontre plusieurs ambiguïtés. Les MRC sont désormais les instances politiques responsables de la représentation de leurs réseaux d'action locale auprès des ministères et des agences gouvernementales. Depuis la suppression des CRÉ, elles doivent également assumer entre elles la coordination du développement à l'échelle régionale. Pourtant, elles ne détiennent que très peu de leviers d'action publique, n'ayant aucun pouvoir par exemple en santé et en éducation, en plus de n'avoir que des capacités de mise en œuvre dans la plupart des autres secteurs. En définitive, la relative autonomie en matière de gouvernance territoriale centrée sur des élus dont

la légitimité démocratique est discutable semble se traduire par un isolement dû au tarissement graduel des échanges d'expertise. La concentration partielle des échanges à l'intérieur de la structure sociale du territoire vécu constitue une perte nette de capacité pour les territoires ruraux.

Enfin, la double contrainte imposée par la taxe foncière apparaît comme le facteur structurel le plus insidieux pour l'action collective locale. Le fait que la seule flexibilité fiscale dont disposent les municipalités provienne de leur capacité de taxer la richesse foncière les place dans un contexte de compétition économique à somme nulle qui les pousse à pratiquer un urbanisme fiscal. Cette injonction à privilégier la valeur marchande de leur territoire plutôt que sa valeur d'usage ne favorise pas une vision du développement local axée sur la redistribution, les milieux de vie et la protection de l'environnement. Or, ce régime fiscal, promouvant l'intérêt personnel des propriétaires fonciers ne laisse que peu de place à la construction d'une idée commune du foncier, favorisant plutôt les comportements égoïstes.

Tout compte fait, la réforme engagée par l'ancien gouvernement en 2014 semble illustrer non pas un changement institutionnel, mais plutôt une inertie, avec les effets durables que l'on constate. Cette réforme ayant été réfléchie selon les mêmes règles paradigmatiques managériales et en impliquant sensiblement les mêmes acteurs dans les mêmes positions, il aurait été en effet surprenant que les règles de choix collectifs puissent être rebrassées. Prise dans son contexte historique, la période actuelle semble en effet perpétuer la tendance au désengagement progressif de l'action gouvernementale tout en maintenant le contrôle sur les règles constitutionnelles. Cette tendance s'incarne dans une gouvernance favorisant les intérêts privés ou corporatifs comme outil de régulation plutôt que la participation publique, quoi qu'en disent les énoncés stratégiques gouvernementaux (Québec 2015)

CONCLUSION

QUELLE AUTONOMIE POUR LES MILIEUX RURAUX QUÉBÉCOIS? LA PERTINENCE DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNS

La tendance à la décentralisation du dernier demi-siècle a généré de nouvelles configurations institutionnelles de plus en plus territorialisées, nous enjoignant à repenser notre compréhension des processus décisionnels et la mise en œuvre des politiques. En matière de développement territorial, le Québec est passé d'une vision étatique descendante au paradigme d'un développement dit endogène préconisant un renforcement des capacités des collectivités locales. Or, malgré ces changements de vision du développement territorial, on a pu constater que les disparités socioéconomiques entre les milieux urbains et ruraux continuent d'augmenter, plusieurs territoires ruraux faisant même face à d'importants enjeux de dévitalisation.

Les études rurales portant sur le développement local s'interrogent abondamment sur les forces productives des territoires, mais omettent dans une large mesure d'analyser les enjeux sociopolitiques qui les déterminent. À l'autre extrémité, la recherche en politique comparée portant sur le fédéralisme et la décentralisation s'attarde essentiellement à l'allocation des ressources de l'État en fonction de ses composantes juridictionnelles. Elle occulte du même coup plusieurs dynamiques de pouvoirs informelles, et ce, surtout au niveau des communautés locales. Le processus de décentralisation touche pourtant inmanquablement aux capacités de développement des territoires ruraux sans que l'on saisisse la façon dont les acteurs au sein des communautés locales s'approprient les espaces politiques libérés par ce processus de décentralisation. Cet état de fait a donc porté à s'interroger sur les liens entre la structuration de

la décentralisation de l'action publique québécoise et les capacités d'organisation des collectivités rurales face aux transferts successifs de responsabilités.

Il semble que la réforme institutionnelle de 2014 et le nouveau pacte fiscal qui a suivi ont contribué à relancer la réflexion sur le sens et les répercussions de la décentralisation au Québec. Le gouvernement de l'époque soutenait qu'il s'agissait de la plus grande décentralisation des pouvoirs que le Québec ait connue et que celle-ci allait assurer une meilleure concertation des élus régionaux en plus de rapprocher la prise de décision des citoyens. Concrètement, cette réforme supprimait les CRÉ, jugées coûteuses et inefficaces, pour donner la responsabilité de la coordination du développement rural aux MRC. Elle simplifiait également la manière de transférer des ressources financières aux juridictions locales en consolidant les multiples programmes dans le seul FDT, dont les MRC sont aussi devenues les mandataires. L'État a également cessé de reconnaître les CLD, redirigeant la responsabilité du développement entre les seules mains des MRC. Fortes de leurs nombreuses nouvelles responsabilités, celles-ci constituent désormais les principales instances de coordination en matière de développement local.

Cette réforme censée représenter un « nouveau modèle de gouvernance territoriale » invitait à se questionner sur les implications du repositionnement des MRC dans la dynamique d'action publique au sein des régions rurales québécoises. Ces changements institutionnels devaient certes être abordés sous l'angle de l'évolution du rôle de l'État par rapport aux territoires, mais déjà sur la profondeur réelle de ces changements. L'étude de cas a été préconisée afin de mener une analyse contextuelle de ces dynamiques locales jusque-là peu explorées. À la fois pour son caractère résolument rural et pour certaines particularités en faisant un cas parlant, la MRC de Charlevoix a été sélectionnée pour une étude de terrain centrée autour d'entrevues semi-dirigées.

C'est l'itération entre l'analyse de terrain et l'approfondissement de certains thèmes saillants au travers des lectures qui a fait apparaître le potentiel explicatif de la théorie des communs. Cette perspective critique du *public choice* abordant les facteurs sociopolitiques à la source des transformations institutionnelles dépasse le jeu institutionnel officiel pour mieux saisir l'informalité dans les rapports de pouvoir. Elle permet d'aborder l'enjeu politique de l'appropriation des ressources liées développement territorial en concevant la propriété non pas

sous l'angle du rapport d'un individu à un objet, mais plutôt selon les rapports sociaux institutionnalisés en fonction de cet objet. La prise en compte des règles à la source de la structure sociale permet une compréhension des comportements en apparence non rationnels ainsi qu'une analyse des rapports entre comportements et institutions. La théorie désigne la proximité – géographique et organisée – comme le fondement des différentes formes de coopération mutuellement profitable. Cette proximité fournit aux acteurs les informations situationnelles leur permettant de jauger à qui faire confiance, quels effets ont leurs actions sur les autres et sur les intérêts et quelles sont les possibilités organisationnelles. La perdurance d'une telle situation engendre des normes communes et le développement de patterns de réciprocité, permettant un capital social sur lequel construire les bases de la coopération. Il a semblé qu'une approche s'attardant autant à la proximité des acteurs qu'aux facteurs décisionnels à des niveaux supérieurs représentait forcément un atout à la fois pour les études rurales et pour l'analyse de la décentralisation.

L'observation de la situation de Charlevoix sous l'angle de la théorie des communs a permis de soulever certains constats généraux quant aux effets structurels de la décentralisation au sein des territoires ruraux québécois. Ces constats intimement liés donnent en quelque sorte la réplique aux préoccupations de Sellers et Lidström (2007) portant sur les composantes administratives, politiques et fiscales de l'autonomie locale. On a d'abord soulevé les limites évidentes de la démocratie représentative locale. La plus grande autonomie politique alléguée n'est en grande partie que formelle, dans la mesure où elle s'inscrit dans une logique d'augmentation des pouvoirs des élus locaux, sans pour autant rendre la démocratie locale plus substantive. Ce constat n'est certes pas propre aux milieux ruraux, mais la concentration croissante des responsabilités entre les mains des MRC traduit une plus faible pluralité d'instances démocratiques qu'en contexte urbain. De même, vu la prédominance des MRC sur les municipalités rurales, la démocratie locale incarnée par le conseil des maires apparaît factice. La représentativité de ce conseil est en effet manifestement faible, considérant qu'il ne s'agit que d'une fonction tacite déléguée aux maires alors qu'ils ont été élus avant tout pour des préoccupations concernant leur municipalité respective et non la MRC. De plus, plusieurs sont simplement nommés par acclamation, sans compter que le rôle des conseillers municipaux, qui ne participent pas au processus décisionnel de la MRC, diminue au rythme de la dévolution des

charges et des responsabilités aux MRC. Enfin, l'absence d'élection à l'échelle de la MRC empêche un jeu électoral en fonction des intérêts au niveau de ce territoire et contribue donc à maintenir les clivages entre les villages.

Devant une telle faiblesse démocratique, force a été d'admettre que cette autonomie relative est davantage municipale que locale. Le processus décisionnel corporatiste n'impliquant essentiellement que le gouvernement et les fédérations municipales traduit l'attachement à une conception juridictionnelle du territoire. Cette conception agit comme une force d'inertie quant à la capacité d'envisager des innovations institutionnelles répondant aux réalités des territoires vécus. Plus encore, en maintenant un cloisonnement factice entre plusieurs secteurs d'action publique, elle démontre la difficulté persistante de l'État québécois à concevoir le développement de manière réellement holistique. D'un côté, on soutient que le développement rural implique autant l'économie, la vie sociale, l'aménagement, l'environnement que la santé, les services sociaux, l'éducation et qu'il revient désormais aux MRC d'en assurer la concertation intersectorielle à l'échelle régionale. Pourtant, mis à part pour l'allocation des ressources issues du FDT, celles-ci sont exclues de la vaste majorité des processus décisionnels d'action publique et leur pouvoir se résume principalement à la gestion de programmes ministériels. Dans cette optique, la territorialisation incarnée par les MRC semble répondre encore à une logique persistante de déconcentration administrative plutôt que de décentralisation de l'action publique.

Parallèlement, l'analyse de l'espace d'expertise rurale a permis de relever qu'une telle forme d'autonomie locale implique un isolement important des milieux ruraux en raison d'une diminution de la proximité organisée à l'échelle québécoise ou régionale. La réorganisation des échanges d'expertise en fonction de ressources organisationnelles nationales amoindries favorise la concentration des échanges à l'intérieur de la structure sociale du territoire vécu, asséchant du même coup les flux d'information externes. La consolidation sans véritable assise démocratique des pouvoirs en matière de développement local au sein des MRC apparaît comme une perte d'emprise de la population sur les leviers du développement, contribuant à tarir également les sources internes d'expertise de la MRC. Charlevoix démontre comment une communauté lutte contre une telle tendance et comment elle reste vulnérable à cet effet. L'idée que la bonne allure d'une réforme de la gouvernance territoriale dépende avant tout de la

composition de la structure sociale d'un territoire soulève des questions quant à la valeur intrinsèque de la MRC comme institution centrale du développement rural. Malgré la prétention gouvernementale, ce « nouveau modèle de gouvernance » valorisant les élus locaux tend à limiter les capacités de concertation des acteurs ruraux à l'échelle de la MRC sans davantage rapprocher la prise de décision des citoyens. Ainsi, pour un bon nombre de MRC rurales, les effets d'un partage ambigu des responsabilités touchant à la gouvernance territoriale couplé à une démocratie inopérante semblent représenter un frein important pour leur capacité de développement.

Enfin, l'ultime constat pointe sur l'importance de l'effet structurant du régime fiscal municipal québécois sur les positionnements et les obligations politiques au niveau local dans un contexte d'augmentation des responsabilités. L'influence de la taxe foncière sur la rationalité des individus conditionne leur définition de la valeur à accorder au territoire en les plaçant devant des choix répondant prioritairement aux impératifs d'un marché foncier. Pour les municipalités, l'injonction d'augmenter leurs revenus sans hausser le taux de taxation résidentiel, mais surtout commercial, les pousse à favoriser un développement de leur territoire basé avant tout sur l'augmentation de sa valeur marchande. Les collectivités territoriales, qui selon les prescriptions de la dernière réforme sont pourtant censées concerter leurs efforts en matière de développement par l'entremise des MRC, se retrouvent malgré elles impliquées dans une logique de compétition à somme nulle entre elles.

La propension à un urbanisme fiscal tend à alimenter les inégalités socioéconomiques au sein des territoires, la valeur foncière augmentant beaucoup plus rapidement que le revenu moyen des ménages. Elle relève ainsi d'une double contrainte. Afin d'assurer la jouissance pour tous d'un milieu de vie sain, ou encore simplement pour éviter un exode des jeunes et des familles, on enjoint aux pouvoirs locaux de tenter de développer une offre de services conséquente. Or, ceci n'est possible qu'en faisant des choix urbanistiques et aménagistes accroissant les revenus fonciers, mais induisant souvent au passage un manque de considération pour la qualité du milieu de vie, pour les normes sociales et parfois pour la protection de l'environnement. Dans la situation actuelle, les pouvoirs locaux se retrouvent donc pris entre leurs besoins financiers grimpants et l'augmentation des coûts sociaux associés à la hausse des valeurs foncières.

Un tel effet régressif d'un financement municipal basé principalement sur la taxe foncière est d'autant plus criant pour les territoires ruraux. En raison d'un usage moins intensif du foncier, l'ampleur des bénéfices potentiels des revenus de taxe foncière disponibles en contexte rural demeure constamment moindre, les obligeant à supporter une pression financière supplémentaire. Les pouvoirs municipaux sont donc poussés à compenser un tel désavantage financier en accroissant l'usage principal de leur foncier, vu comme leur avantage comparatif, au détriment des autres conceptions du foncier partagées au sein de la collectivité. Or, la valeur marchande des différents territoires étant bien entendue très inégale, ceux-ci n'ont donc pas la même capacité à financer leurs services et à fortiori leur développement. En l'absence de redistribution – excluant ici les montants marginaux compris dans le FDT – entre les territoires, le régime fiscal municipal québécois contribue à nourrir les disparités entre territoires ruraux et urbains, mais aussi entre territoires ruraux prospères et ceux plus dévitalisés.

Toutefois, plutôt que d'aborder le régime fiscal municipal comme une simple donnée économique à l'échelle locale, la théorie des communs commandait une analyse intégrant les multiples niveaux de choix politiques et leurs effets sur les niveaux inférieurs. Cette recherche suggère donc que ce sont avant tout les conditions structurelles de la concertation et du partage des compétences qui constituent les bases d'une plus ou moins bonne coordination des ressources et non simplement le niveau de contrôle sur leur allocation. Aussi, il semble que la compétition ne soit pas tant induite par les disparités intrinsèques entre les territoires que par les modalités d'appropriation de certains communs, ce qui contribue implicitement à déterminer leur valeur. Ce serait donc les règles constitutionnelles d'appropriation qui détermineraient la propension à la compétition ou à l'inverse à la coopération.

On a pointé dans ce mémoire l'inquiétante régularité des échecs ou des demi-réussites des politiques successives en matière de développement rural depuis les cinquante dernières années. La revue de littérature évoquait la possibilité que la vitesse des changements institutionnels en matière de gouvernance territoriale fasse en sorte que les pratiques efficaces ne parviennent pas

à s'implanter assez durablement pour qu'il soit possible d'évaluer leur pertinence respective. Cette étude propose plutôt de s'attarder au fait que ces changements constants n'ont cours essentiellement qu'au niveau des règles opérationnelles et n'impliquent que des changements relativement mineurs dans les approches plus structurantes des choix collectifs.

Les trois constats généraux de ce mémoire relèvent bien entendu d'une démarche inductive et exploratoire dont les moyens manquaient pour dresser des conclusions véritablement probantes. Il va de soi que chacun des enjeux relevés aurait nécessité à lui seul une investigation beaucoup plus étayée impliquant une collecte de données davantage étoffée. La suite logique à ce mémoire serait d'ailleurs une analyse comparée de modèles de gouvernance territoriale impliquant des différences en termes démocratiques, de partage de compétences et de régime fiscal. Ces insuffisances admises, on situera la pertinence de ce mémoire davantage sur un plan dialectique. En se saisissant de l'enjeu de l'asynchronicité du développement entre milieux urbains et ruraux sur la base de la problématique des communs, ce mémoire relevait un angle mort au carrefour de plusieurs disciplines et champs d'études abordant de près ou de loin le phénomène de la décentralisation. Au-delà des questionnements managériaux sur le lieu de la mise en œuvre et des théories économiques sur l'optimalité de l'allocation des ressources, la théorie des communs a permis une analyse multiniveau qui tient à la fois compte des particularités des collectivités locales et de leurs capacités, mais également des limites de leurs actions en raison du lieu des règles constitutionnelles et de choix collectifs. L'objectif n'était donc pas de statuer sur un niveau gouvernemental d'intervention optimal, mais plutôt d'envisager l'action publique territorialisée dans tout son maillage institutionnel et dans son informalité.

En définitive, la théorie des communs initiée par Elinor Ostrom puis largement alimentée par la suite a permis d'aborder avec un regard critique les clivages idéologiques inhérents au processus de décentralisation. Dans ce débat sur les politiques publiques, l'opposition exercée par la gauche antilibérale classique, qui promeut d'emblée la production de services par l'État, met en lumière deux écueils. Il semble d'abord que cette forme d'opposition revienne à consentir à jouer sur le terrain de son adversaire, faisant du marché la règle et l'État l'exception. Par ailleurs, en ne voulant pas faire le jeu du marché, cette gauche tend à rester aveugle face à l'inefficacité à plusieurs égards des pratiques bureaucratiques étatiques (Dardot et Laval 2010,

111). Ainsi, l'analyse du développement des communs permet de souligner l'importance de ne plus confondre l'opposition à la marchandisation avec une promotion tous azimuts de l'administration bureaucratique.

BIBLIOGRAPHIE

- Agrawal, Arun. 2003. « Sustainable Governance of Common-Pool Resources: Context, Methods, and Politics ». *Annual Review of Anthropology* 32 : 243–62.
- Allie, Louis. 2009. « L'émergence des pactes ruraux au Québec : une politique innovatrice de développement territorialisé et d'aménagement des campagnes? ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 1 (janvier) : 31-52.
- André, Dominique. 2017. *La population des municipalités du Québec au 1er juillet 2017*. Québec : Institut de la statistique.
- Ansell, Chris. 2000. « The Networked Polity: Regional development in Western Europe ». *Governance* 13 (no 3) : 303-33.
- Aubry, Kathleen. 2015. « Bilan des apprentissages des laboratoires ruraux ». Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.
- Baie-Saint-Paul. 2018. *Historique de la culture à Baie-Saint-Paul*. En ligne. <http://www.baiesaintpaul.com/culture/culture/historique-de-la-culture-a-baie-saint-paul> (page consultée le 24 juin 2018).
- Baie-Saint-Paul. 2016. *Acquisition de l'ensemble conventuel des Petites franciscaines de Marie*. En ligne. http://www.baiesaintpaul.com/public_upload/files/citoyen/prsentation-pfm.pdf?v=14590 (page consultée le 23 juin 2018).
- Benz, Arthur et Dietrich Fürst. 2002. « Policy Learning in Regional Networks ». *European Urban and Regional Studies* 9 (no 1) : 21-35.
- Bertrand, Nathalie et Patrick Moquay. 2004. « La gouvernance locale, un retour à la proximité ». *Économie rurale* 280 (no 1) : 77-95.

- Boisvert, Michel. 1996. « L'analyse économique régionale : un éventail de concepts, anciens et nouveaux ». Dans Marc-Urbain Proulx, dir., *Le phénomène régional au Québec*. Sainte-Foy : Les Presse de l'Université du Québec, 187-214.
- Bussière, Guylaine. 2017. « Club Med : des élus enthousiastes ». *Radio-Canada* (Québec), 2 novembre. En ligne. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1064941/club-med-massif-charlevoix-hotel-vacances> (page consultée le 7 juillet 2018).
- Caillouette, Jacques. 2010. « La localisation et la territorialisation des politiques publiques au Québec et leur répercussion sur le pouvoir d'agir des communautés territoriales rurales ». Texte d'accompagnement, semaine de la recherche sociale du Centre affilié universitaire du CSSS-IUGS de Sherbrooke, 22 mars.
- Carrier, Mario et Serge Côté. 2000. *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Chia, Eduardo, André Torre et Hélène Rey-Valette. 2008. « Vers une 'technologie' de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires ». *Noréis* 4 (no 209) : 167-77.
- Clark, Terry Nichols et Vincent Hoffmann-Martinot. 1998. *The New Political Culture*. Boulder : Westview Press.
- Collier, David. 1993. « The Comparative Method ». Dans Ada W. Finifter, dir., *Political Science: The State of Discipline II*. Washington, D. C. : Political Science Association, 105-19.
- Commons, John Rogers. 1893. *The Distribution of Wealth*. London : Macmillan.
- Commons, John Rogers. 1924. *The legal foundations of capitalism*. New York : Macmillan.
- Coriat, Benjamin. 2013. « Le retour des communs. Sources et origines d'un programme de recherche ». *Revue de la régulation* 14 (no 2). En ligne. <http://journals.openedition.org/regulation/10463> (page consultée le 20 mars 2018).
- Coriat, Benjamin. 2015. *Le retour des communs : la crise de l'idéologie propriétaire*. Paris : Les Liens qui Libèrent.
- Couturier, Eve-Lyne et Louis Gaudreau. 2015. « Fiscalité municipale, peut-on faire mieux? ». (Note de recherche). Institut de recherche et d'informations socio-économiques, Montréal.
- Dardot, Pierre et Christian Laval. 2014. *Commun - Essai sur la révolution au XXIe siècle*. Paris : La Découverte.
- Dardot, Pierre et Christian Laval. 2010. « Du public au commun ». *Revue du MAUSS* (n° 35) : 111-22.

- De Belleval, Louis et Julie Landry. 2018. « Espoirs et craintes envers le futur Club Med dans Charlevoix ». *Radio-Canada* (Montréal), 20 juillet. En ligne. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1113877/quebec-club-med-massif-charlevoix-emplois> (page consultée le 22 juillet 2018).
- Di Méo, Guy. 1996. *Les territoires du quotidien*. Paris : L'Harmattan.
- Doyon, Mélanie. 2011. « Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes ». *VertigO* 11 (no 2). En ligne. <http://vertigo.revues.org/11111> (page consultée le 24 avril 2014).
- Dugas, Clermont. 2005. « Les politiques de développement régional au Canada depuis 1960 ». Dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean, dirs., *Territoires et fonctions. Tome 1. Des politiques aux théories : Les modèles de développement régional et de gouvernance en débat*. Rimouski : Éditions du CRIDEQ/CRDT, 1-13.
- Dugas, Clermont. 2000. « L'espace rural Québécois ». Dans Mario Carrier et Serge Côté, dirs., *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 13-40.
- Durand Folco, Jonathan. 2017a. « Le municipalisme contre l'État ». *Nouveaux Cahiers du socialisme* 17 : 109-18.
- Ebinger, Falk, Stephan Grohs et Renate Reiter. 2011. « The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England ». *Local Government Studies* 37 (no 5) : 553-75.
- Faure, Alain. 2004. « Territoires/Territorialisation ». Dans Laurie Boussaquet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, dirs., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 430-37.
- Fédération québécoise des municipalités. 2014. *Gouvernance de proximité – Le livre bleu*. Québec : Fédération québécoise des municipalités.
- Fenno, Richard F. Jr. 1986. « Observation, Context, and Sequence in the Study of Politics ». *American Political Science Association* 80 (no 1) : 3-15.
- Fiset, Gilles. 2017. « MRC de Charlevoix : hausse du budget et des quotes-parts ». *Le Charlevoisien* (Baie-Saint-Paul), 6 décembre. En ligne. <http://www.lecharlevoisien.com/mrc-de-charlevoix-hausse-budget-quotes-parts/> (page consultée le 7 mai 2018).
- Fournis, Yann. 2012. « Le développement territorial entre sociologie des territoires et science régionale : la voix du GRIDEQ ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (no 4) : 533-54.

- Fréchette, François, Linda Landry, Benoit Nadeau et Richard Sévigny. 1884. *Le développement touristique et récréatif de la région de Charlevoix*. Laboratoire d'aménagement 1983-1984, Université Laval.
- Gagnon, Serge. 2003. *L'échiquier Touristique Québécois*. Sainte-Foy : Les Presse de l'Université du Québec.
- Gagnon-Laberge, Stéphanie. 2015. *En route vers l'autonomie fiscale : modes de financement alternatifs à l'impôt foncier pour les municipalités du Québec*. Montréal : l'Institut de politiques alternatives de Montréal.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1996. *La négociation des politiques contractuelles*. Paris : L'Harmattan.
- Geddes, Barbara. 1990. « How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics ». *Political Analysis* 2 : 131-50.
- Giraut, Frédéric. 2008. « Conceptualiser le territoire ». *Historiens et Géographes* (no 403) : 57-68.
- Grégoire, Monique. 2011. « Zonage : le beau gâchis ». *L'actualité* (Montréal), 25 mai. En ligne <https://lactualite.com/societe/2011/05/25/zonage-le-beau-gachis/> (page consultée le 3 juin 2018).
- Halperin, Sandra et Olivier Heath. 2012. *Political Research. Methods and Practical Skills*. Oxford : Oxford University Press.
- Hamel, Pierre et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre et Juan-Luis Klein. 1996. « Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique ». Dans Marc-Urbain Proulx, dir., *Le phénomène régional au Québec*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 293-308.
- Hamel, Pierre J. 2005. « Le futur moins que parfait des très petites collectivités : réorganisation des paroisses catholiques et des caisses populaires dans l'arrière-pays québécois ». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dir., *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 179-201.
- Hardin, Garrett. 1968. « The Tragedy of the Commons ». *Science* 162 (no 3859): 1243-8.
- Harvey, Christian. 2002. *De l'Hospice Sainte-Anne au Centre Hospitalier de Charlevoix. Histoire d'une institution de santé à Baie-Saint-Paul*. Société d'histoire de Charlevoix. En ligne. http://encyclobec.ca/communaute_religieuse.php?idcommu_religieuse=59&theme=soigner (page consultée le 13 juillet 2018).

- Hass, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization* 46 (no 1) : 1-35.
- Hergett, Vanessa et Louis Beauregard. « L'expropriation au Québec ». Dans *Réseau juridique du Québec*. En ligne. <https://www.avocat.qc.ca/public/iiexpropriation.htm> (page consultée le 3 novembre 2018).
- Hess, Charlotte et Elinor Ostrom. 2007. *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge (Mass.) and London : The MT Press.
- Institut de la statistique. 2018a. *Coup d'oeil sur les régions et les MRC – La Capitale-Nationale ainsi que ses municipalités régionales de comté (MRC)*. Québec : Institut de la statistique. En ligne. http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_03/region_03_00.htm (page consultée le 13 juin 2018).
- Institut de la statistique. 2018b. *Le Québec chiffres en mains*. Québec : Institut de la statistique.
- Institut de la statistique. 2018c. *Le revenu disponible par habitant a augmenté au Québec et dans l'ensemble de ses régions administratives en 2016*. Québec : Institut de la statistique. En ligne. <http://www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiqué/communiqué-presse-2018/mars/mars1814.html> (page consultée le 13 juin 2018).
- Institut de la statistique. 2017a. *Bulletin statistique régional – Édition 2017 : Capitale-Nationale*. Québec : Institut de la statistique.
- Institut de la statistique. 2017b. *Panorama des régions du Québec – Édition 2017*. Québec : Institut de la statistique.
- Jambes, Jean-Pierre. 2001. *Territoires apprenants : esquisses pour le développement local du XXI^e siècle*. Paris : L'Harmattan.
- Jean, Bruno. 2012. « Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (no 4) : 649-71.
- Jean, Bruno. 2006. « Les études rurales québécoises entre les approches monographiques et typologiques ». *Recherches sociographiques* 47 (no 3) : 503-29.
- Jean, Bruno et Luc Bisson. 2008. « La gouvernance partenariale : un facteur déterminant du développement des communautés rurales ». *Revue canadienne des sciences régionales* 31 (no 3) : 539-60.
- Jean, Bruno, Stève Dionne et Lawrence Desrosiers. 2009. *Comprendre le Québec rural*. Rimouski : Chaire de recherche du Canada en développement rural; Rimouski : Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec; Saguenay : Centre de recherche sur le développement territorial.

- Joanis, Marcelin, Fernand Martin et Suzy St-Cerny. 2004. *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec?*. Rapport de projet. Montréal : Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.
- Joyal, André. 2002. *Le développement local. Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*. Sainte-Foy : Les Éditions de l'Institut québécois de recherche sur la culture.
- Joyal, André et Kamal El-Batal. 2007. « Décentralisation et développement rural. Étude de cas québécois ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (no 2) : 251-67.
- Kidd, David. 2017. « Hausse de 4% du rôle d'évaluation de Baie-Saint-Paul ». *CIHO FM* (Charlevoix), 11 novembre. En ligne <http://www.cihofm.com/nouvelles/Hausse-de-4-du-role-d-evaluation-de-Baie-Saint-Paul-2017-11-11-20-50> (page consultée le 7 mai 2018).
- Lalonde, Catherine. 2016. Les relations entre les paliers fédéral et municipal au Canada. *VRM, le réseau de recherche et de connaissances sur la ville et l'urbain*, 15 mars. En ligne. <http://www.vrm.ca/les-relations-entre-les-paliers-federal-et-municipal-au-canada/> (page consultée les 17 août 2018).
- La Presse Canadienne. 2017. « De nombreux maires élus par acclamation, faute d'opposition ». *La Presse* (Montréal), 16 octobre. En ligne. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201710/16/01-5140220-de-nombreux-maires-elus-par-acclamation-faute-dopposition.php> (page consultée le 24 juillet 2018).
- Leblanc, Audrey. 2014. « Solidarité rurale du Québec: coupures budgétaires de 750 000 \$ ». *L'hebdo* (Trois-Rivières), 6 novembre. En ligne. <https://www.lhebdojournal.com/solidarite-rurale-du-quebec-coupures-budgetaires-de-750-000/> (page consultée le 27 novembre 2017).
- Leblanc, Patrice. 2000. « Les jeunes de milieu rural et leur rapport à la région ». Dans Mario Carrier et Serge Côté, dirs., *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 65-84.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (no 1) : 57-95.
- Le Galès, Patrick. 2004. « Gouvernance ». Dans Laurie Boussaquet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, dirs., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 242-50.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? ». *Géographie, économie, société* 7 (no 4) : 321-32.

- Lévesque, Benoit. 2004. « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois? » (Cahier de recherche n°405). Centre de recherche sur les innovations sociales, Université du Québec à Montréal.
- Lijphart, Arend. 1971. « Comparative Politics and the Comparative Method ». *American Political Science Review* 65 (no 3) : 682-93.
- Maillat, D. 1995. « Territorial dynamics, innovative milieus and regional politics ». *Entrepreneurship & Regional Development* 4 : 1-20.
- Maison Mère. 2018. *À propos*. En ligne. <https://maisonmere.ca/a-propos/> (page consultée le 27 mai 2018).
- Mollard, Amédée. 2001. « Qualité et développement territorial: une grille d'analyse théorique à partir de la rente ». *Économie rurale* 263 (no 1) : 16-34.
- Mollard, Amédée, Emmanuelle Sauboua et Maud Hirczak. 2006. *Territoires et enjeux du développement régional*. Versailles : Editions Quæ.
- Montpetit, Éric. 1999. « Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture ». *Politique et Sociétés* 18 (no 3) : 79-98.
- Moore, Matthew et Nicholas Recker. 2015. « Social Capital and the Number of Governments within a County: A Potential Problem with Social Capital ». *Local Government Studies* 41 (no 6) : 881-97.
- Morin, Richard. 2006. *La régionalisation au Québec : les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux. 1960-2006*. Montréal : Éditions Saint-Martin.
- Municipalité régionale de comté de Charlevoix. 2018. *Politiques de soutien. Fonds de développement des territoires 2018-2019*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix.
- Municipalité régionale de comté de Charlevoix. 2018c. *Priorités d'intervention. Fonds de développement des territoires 2018-2019*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix.
- Municipalité régionale de comté de Charlevoix. 2016a. *Priorités d'intervention 2016-2017 – Fonds de développement des territoires (FDT)*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix
- Municipalité régionale de comté de Charlevoix. 2015. *Politique familiale de la MRC de Charlevoix 2016-2020*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix.

- Municipalité régionale de comté de Charlevoix. 2012. *Schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Charlevoix*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix.
- Néron, Jean-François. 2016. « Baie-Saint-Paul acquiert le domaine des Petites Franciscaines de Marie ». *Le Soleil* (Québec), 10 mai. En ligne. <https://www.lesoleil.com/actualite/en-region/baie-saint-paul-acquiert-le-domaine-des-petites-franciscaines-de-marie-70ac063b7f4929752c08b20dbe964adc> (page consultée le 11 juillet 2018).
- OCDE. 2006. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. Paris : Éditions de l'OCDE.
- Offner, J. M. 2006. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts ». *Revue française de science politique* 56 (no 1) : 27-47.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Orsi, Fabienne. 2014. « Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? ». *Revue internationale de droit économique* 28 (no 3) : 371-85.
- Orsi, Fabienne. 2013. « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune ». *Revue de la régulation* 14 (no 2). En ligne. <http://journals.openedition.org/regulation/10471> (Page consultée le 3 mai 2018).
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, Oxford : Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor. 2000. « Private and common property rights ». Dans Boudewijn Bouckaert et Gerrit De Geest, dir., *Encyclopedia of Law and Economics, vol. II, Civil Law and Economics*. Cheltenham, England: Edward Elgar, 332-79.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Joanna Burger, Christopher B. Field, Richard B. Norgaard et David Policansky. 1999. « Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges ». *Science* 284 (5412), 278-82.
- Ostrom, Elinor et Xavier Basurto. 2011. « Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change ». *Journal of Institutional Economics* 7 : 317-43.
- Panneton, Jean-Charles. 2016. *Le gouvernement Lévesque tome 2 : du temps des réformes au référendum de 1980*. Québec : Septentrion.
- Parizeau, Jacques. 1986. *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*. Montréal : Union des municipalités du Québec.

- Pecqueur, Bernard. 2001. « Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés ». *Économie rurale* 261 (no 1) : 37-49.
- Perron, Normand et Serge Gauthier. 2000. *Histoire de Charlevoix*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Peters, B. Guy. 2010. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative public administration* (6e édition). Abingdon: Routledge.
- Polèse, Mario et Richard Shearmur. 2009. *Économie urbaine et régionale : Introduction à la géographie économique* (3e édition). Paris : Économica.
- Prémont, Marie-Claude. 2001. « La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal ». *Revue de droit de McGill* 46 : 713-78.
- Pronovost, Jean. 2008. *Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*. Québec : Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.
- Proulx, Marc-Urbain. 1991. « Flux d'information et dynamique locale : le cas de la municipalité régionale de comté de l'Or Blanc ». *Cahiers de géographie du Québec* 35 (no 95) : 307-31.
- Québec. 2015. *Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. En ligne https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/accord_partenariat/entente_signee_accord_partenariat_municipalites.pdf (page consultée le 7 mai 2018).
- Québec. 2014. *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. En ligne https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/Entente_signee.pdf (page consultée le 7 mai 2018).
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2018a. *Démocratie municipale : Archives des résultats des élections municipales*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. En ligne. <https://www.mamot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/democratie-municipale/archives-des-resultats-des-elections-municipales/> (consultée le 7 mai 2018).
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2018b. *Programmes : Fonds de développement des territoires (FDT)*. Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. En ligne. <https://www.mamot.gouv.qc.ca/developpement-territorial/programmes/fonds-de-developpement-des-territoires-fdt/> (page consultée le 13 juin 2018).

- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2018c. *Guide La prise de décision en urbanisme – MRC*. Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. En ligne. <https://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mrc/> (page consultée le 15 juin 2018).
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2018d. *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2017. *Fonds d'appui au rayonnement des régions – Critères généraux de gestion du programme*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.
- Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2013. *Politique nationale de la ruralité 2014-24. Une approche intersectorielle pour agir au sein de la MRC!*. Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2006. *Entente de partenariat rural – Politique nationale de la ruralité 2007-2014*. Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Québec. Secrétariat à la Capitale-Nationale. 2017. *Fonds de développement économique de la région de la Capitale-Nationale (FDERCN)*. Québec : Secrétariat à la Capitale-Nationale. En ligne <http://www.scn.gouv.qc.ca/aide-financiere/index.asp> (page consultée le 14 juillet 2018).
- Québec. 1997. *Politique de soutien au développement local et régional*. Secrétariat au développement des régions. Québec : Les Publications du Québec.
- Québec. *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*. L.R.Q, 2003. c. 29.
- Québec. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. L.R.Q, 1996, c. 26, a. 1.
- Québec. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* L.R.Q, 1979. c. A-19.1.
- Québec. 1977. *Livre blanc sur la décentralisation*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Radio-Canada. 2017. « Charlevoix : les maires de la région derrière le projet de Club Med ». *Radio-Canada* (Québec), 24 mars. En ligne. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1024224/charlevoix-maires-de-la-region-derriere-le-projet-club-med> (page consultée le 7 juillet 2018).
- Rallet, Alain et André Torre. 2004. « Proximité et localisation ». *Économie rurale* (no 280) : 25-41.

- Rhodes, R. A. W. 1996. « The New Governance: Governing without Government ». *Political Studies* 44 (no 4) : 652-67.
- Rousseau, Guillaume. 2016. *L'État-nation face aux régions : une histoire comparée du Québec et de la France*. Québec : Septentrion.
- Route des saveurs de Charlevoix. 2015. *Table Agro-Touristique de Charlevoix*. En ligne. <http://www.routedesaveurs.com/tatc.html> (page consultée le 7 juillet 2018).
- Roy, Martine. 2008. *L'ABC du marché du travail dans les MRC de Charlevoix et de Charlevoix-Est : vision des employeurs*. Québec : Emploi-Québec.
- Sadran, Pierre. 2005. « Deux décennies de réformes territoriales en France ». Dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, dirs., *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 25-45.
- Saint-Amour, Martine. 2018. *Coup d'œil sociodémographique – numéro 63*. Québec : Institut de la statistique.
- Sampson, Ximena. 2017. « Recul du taux de participation au Québec ». *Radio-Canada* (Montréal), 6 novembre. En ligne. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1065701/taux-participation-elections-municipales-quebec> (page consultée le 18 juin 2018).
- Schlager, Edella et Elinor Ostrom. 1992. « Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis ». *Land Economics* 68 (no 3) : 249-62.
- Schmidt, Vivien A. 1999. « La France entre l'Europe et le monde : le cas des politiques économiques nationales ». *Revue française de science politique* 49 (no 1) : 51-78.
- Seigneurie de Beaupré. 2011. *Historique – Cartes d'ensemble de la Seigneurie de Beaupré*. En ligne. <http://www.seigneuriedebeauvre.ca/> (page consultée le 18 août 2018).
- Sellers, Jefferey et Anders Lidström. 2007. « Decentralization, Local Government and Welfare State ». *Governance* 20 (no 4) : 609-32.
- Société de développement local et entrepreneurial. 2015. *Plan de développement de la zone agricole : faits saillants & diagnostic*. Baie-Saint-Paul : Municipalité régionale de comté de Charlevoix.
- Simard, Jean-François et Guy Chiasson. 2008. « La gouvernance territoriale : Un nouveau regard sur le développement ». *Revue canadienne des sciences régionales* 31 (no 3) : 455-70.
- Simard, Jean-François et Yvon Leclerc. 2008. « Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale ». *Revue canadienne des sciences régionales* 31 (no 3) : 615-34.

- Smith, Alison et Zachary Spicer. 2017. « The Local Autonomy of Canada's Largest Cities ». *Urban Affairs Review*. En ligne. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1078087416684380> (page consultée le 13 juillet 2017).
- Société de développement local et entrepreneurial. 2015. *Fonds de développement des territoires 2015-2016*. Rapport d'activités. Baie-Saint-Paul : MRC de Charlevoix.
- Solidarité rurale du Québec. 2018. *La ruralité*. En ligne. <http://www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite> (page consultée le 15 juin 2018).
- Solidarité rurale du Québec. 2014. *Fin de la Politique nationale de la ruralité*. En ligne. <http://www.ruralite.qc.ca/fr/dossiers-ruraux/Communique/Fin-de-la-Politique-nationale-de-la-ruralite> (page consultée le 23 novembre 2016).
- Statistique Canada. 2017. *Charlevoix, MRC (Division de recensement), Capitale-Nationale (région économique) et Québec (Province). Profil du recensement de 2016* [Diffusé le 29 novembre 2017]. Statistique Canada. Ottawa. En ligne. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 18 juin 2018).
- Trydegard, Gun-Britt et Mats Thorslund. 2010. « One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities. The evolution of Local Variation in Swedish Elder Care ». *Social Policy & Administration* 44 (no 4) : 495-511.
- Union des municipalités du Québec. 2012. *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*. Montréal : Union des municipalités du Québec.
- Vanier, M., Debarbieux, B., Turco, A., et Melé, P. 2009. *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Weinstein, Olivier. 2013. « Comment comprendre les 'communs' : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle ». *Revue de la régulation* 14 (2). En ligne. <http://journals.openedition.org/regulation/10452> (page consultée le 4 mai 2018).
- Wolfe, David A. 2009. « Social Dynamics of Innovation and Civic Engagement in City Regions ». *Revue canadienne des sciences régionales* 32 (no 1) : 59-72.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.

ANNEXES

Annexe I : Certificat d'approbation éthique



Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences

N° de certificat
CERAS-2016-17-260-D

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences (CÉRAS), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal.

Projet	
Titre du projet	La décentralisation au Québec: vers un nouveau modèle de gouvernement des territoires ruraux?
Étudiant requérant	Mathieu Labelle, étudiant à la maîtrise, FAS-Département de science politique
Sous la direction de	Laurence Bherer, professeure agrégée, FAS-Département de science politique, Université de Montréal
Financement	
Organisme	Non financé
Programme	
Titre de l'octroi si différent	
Numéro d'octroi	
Chercheur principal	
No de compte	

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au CÉRAS qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au CÉRAS.

Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du CÉRAS.

Martin Arguin, président
Comité d'éthique de la recherche en arts
et en sciences
Université de Montréal

24 janvier 2017
Date de délivrance

31 décembre 2020
Date de fin de Validité

Annexe II : Formulaire d'information et de consentement



FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT

« La décentralisation au Québec: vers un nouveau modèle de gouvernance des territoires ruraux? »

Chercheur étudiant : Mathieu Labelle, étudiant à la maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal
Directrice de recherche : Laurence Bherer, professeure agrégée, Département de science politique, Université de Montréal

Vous êtes invité-e à participer à un projet de recherche. Avant d'accepter, veuillez prendre le temps de lire ce document présentant les conditions de participation au projet. N'hésitez pas à poser toutes les questions que vous jugerez utiles à la personne qui vous présente ce document.

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche

Ce projet vise à mieux comprendre les impacts de la consolidation du pouvoir des MRC sur la dynamique de gouvernance des politiques de développement des régions rurales québécoises?

2. Participation à la recherche

Votre participation consiste à accorder une entrevue au chercheur. Cette entrevue sera enregistrée, avec votre autorisation, sur support audio afin d'en faciliter ensuite la transcription et devrait durer environ 30 minutes. Le lieu et le moment de l'entrevue seront déterminés avec l'intervieweur, selon vos disponibilités.

3. Risques et inconvénients

Il n'y a pas de risque particulier à participer à ce projet. Néanmoins, vous pourrez à tout moment refuser de répondre à une question ou même mettre fin à l'entrevue.

4. Avantages et bénéfices

Il n'y a pas d'avantage particulier à participer à ce projet. Vous contribuerez cependant à une meilleure compréhension de la gouvernance territoriale et des dynamiques de développement en milieu rural.

5. Confidentialité

Les renseignements personnels que vous nous donnerez visent a priori à être rendus publics. Par contre, vous pouvez exiger que l'on utilise les informations que vous fournirez sur une base anonyme ou encore en ne vous identifiant que par un statut professionnel auquel vous consentirez. Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée contre votre gré. Les données seront conservées dans un lieu sûr. Les enregistrements seront transcrits et seront détruits, ainsi que toute information personnelle, 7 ans après la fin du projet. Seules les données ne permettant pas de vous identifier seront conservées après cette période.

6. Compensation

Aucune compensation monétaire ou d'autre sorte n'est prévue pour cette entrevue.

7. Droit de retrait

Votre participation à ce projet est entièrement volontaire et vous pouvez à tout moment vous retirer de la recherche sur simple avis verbal et sans devoir justifier votre décision, sans conséquence pour vous. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, veuillez communiquer avec le chercheur au numéro de téléphone indiqué ci-dessous.

À votre demande, tous les renseignements qui vous concernent pourront aussi être détruits. Cependant, après le déclenchement du processus de publication, il sera impossible de détruire les analyses et les résultats portant sur vos données.

B) CONSENTEMENT

Déclaration du participant

- Je comprends que je peux prendre mon temps pour réfléchir avant de donner mon accord ou non à participer à la recherche.
- Je peux poser des questions à l'équipe de recherche et exiger des réponses satisfaisantes.
- Je comprends qu'en participant à ce projet de recherche, je ne renonce à aucun de mes droits ni ne dégage les chercheurs de leurs responsabilités.
- J'ai pris connaissance du présent formulaire d'information et de consentement et j'accepte de participer au projet de recherche.

Signature du participant : _____ Date : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Engagement du chercheur

J'ai expliqué au participant les conditions de participation au projet de recherche. J'ai répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées et je me suis assuré de la compréhension du participant. Je m'engage à respecter ce qui a été convenu au présent formulaire d'information et de consentement.

Signature du chercheur : _____ Date : _____
(ou de son représentant)

Nom : _____ Prénom : _____

Pour toute question relative à l'étude, ou pour vous retirer de la recherche, veuillez communiquer avec Mathieu Labelle au numéro de téléphone XXX-XXX-XXXX ou à l'adresse courriel mathieu.labelle.4@umontreal.ca.

Pour toute préoccupation sur vos droits ou sur les responsabilités des chercheurs concernant votre participation à ce projet, vous pouvez contacter le Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences par courriel à l'adresse ceras@umontreal.ca ou par téléphone au 514 343-7338 ou encore consulter le site Web <http://recherche.umontreal.ca/participants>.

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal en appelant au numéro de téléphone 514 343-2100 ou en communiquant par courriel à l'adresse ombudsman@umontreal.ca (**l'ombudsman accepte les appels à frais virés**).

Annexe III : Exemple de courriel utilisé en vue de la sollicitation des personnes participantes

Madame/Monsieur

Je me nomme Mathieu Labelle et suis candidat à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal. J'ai entamé en janvier une recherche visant à mieux comprendre les impacts de la consolidation du pouvoir des MRC sur la dynamique de gouvernance des politiques de développement des régions rurales québécoises. En raison de plusieurs caractéristiques faisant de ce territoire un cas typé, j'ai choisi la MRC de Charlevoix pour l'étude de cas de mon mémoire.

Comme je souhaite pouvoir profiter des connaissances des acteurs y étant impliqués à différents niveaux, je sollicite votre participation à cette étude. Votre témoignage devrait m'aider à acquérir une meilleure compréhension du fonctionnement du réseaux d'action publique face à des changements structurels tels que l'abolition des CRÉ et des CLD de même que les modifications du financement et du processus décisionnel des politiques liées au développement. Votre participation consisterait à m'accorder une entrevue d'une durée approximative d'une heure. Celle-ci serait enregistrée, avec votre autorisation, sur support audio afin d'en faciliter ensuite la transcription. Le lieu et le moment de l'entrevue seraient fixés, selon vos disponibilités, durant la semaine du 20 ou du 27 mars prochain. Considérez que je serai disponible en tout temps, de jour comme de soir, de même que le samedi 25 mars au besoin.

Pour que vous puissiez vous faire une meilleure idée du projet et des répercussions d'une éventuelle participation, vous trouverez en pièce jointe une copie du formulaire d'information et de consentement. Pour toute question, n'hésitez pas à communiquer avec moi par courriel ou au numéro de téléphone 819-686-1607.

Au plaisir de travailler avec vous à une meilleure compréhension de la gouvernance territoriale et des dynamiques de développement en milieu rural.

Dans l'espoir d'une réponse positive, recevez mes plus cordiales salutations.

[PJ : Formulaire d'information et de consentement]

Annexe IV : Schéma d'entrevue

Mise en contexte

Il a été décidé en 2014 de transférer le mandat de développement des CLD aux MRC, de leur consentir de nouveaux transferts selon le dernier pacte fiscal avec les municipalités et d'abolir les Conférences régionales des élus. Cette consolidation des pouvoirs et des responsabilités de la MRC en termes de gouvernance territoriale a officiellement mis fin à la Politique nationale de la ruralité et a du même coup modifié substantiellement la manière d'envisager la dynamique du développement des collectivités rurales.

A) Parcours personnel et professionnel

- 1- Pourriez-vous me décrire le parcours personnel et professionnel qui vous a amené à intervenir dans le développement local?
- 2- Depuis quand êtes-vous impliqué dans le développement local?
- 3- Quel est votre rôle/poste actuel? Quelles sont vos responsabilités concrètes? Est-ce que ce rôle a évolué au fil du temps?
- 4- À quelle échelle se concentre principalement votre rôle? [Adapter cette question à l'occupation précise de la personne interrogée.] Qui sont les acteurs et quelles sont les organisations avec lesquels vous avez à travailler?

B) Vision du développement local

- 5- Selon votre expérience personnelle et la réalité québécoise, comment définissez-vous le terme de développement local?
- 6- Quel est selon vous le rôle fondamental des MRC dans ce développement? Ce rôle est-il différent en contexte résolument rural?

- 7- Comment définiriez-vous un territoire rural? Dans quelle mesure considérez-vous que le territoire de la MRC de Charlevoix correspond à cette définition?
- 8- De manière plus générale, comment croyez-vous que le développement local devrait être structuré? Quelle est la place des MRC ou d'autres instances dans le développement local?
- 9- Est-ce que selon vous le caractère rural d'un territoire constitue un enjeu particulier du développement local?

C) Évaluation de la MRC de Charlevoix

- 10- Considérez-vous qu'il existe un sentiment de fierté et d'appartenance sur le territoire de la MRC de Charlevoix? Comment croyez-vous qu'il a évolué depuis les dernières années et décennies?
- 11- Est-ce que vous diriez que cette appartenance [ou ce manque d'appartenance] est dû à certaines institutions publiques en particulier? Ou est-ce que la dynamique sociale de la région existe plutôt indépendamment de ces institutions?
- 12- Davantage dans une perspective de long terme, comment décririez-vous l'évolution du développement au sein de la MRC de Charlevoix depuis le début des années 2000? Quels étaient selon vous les principaux défis et enjeux, les forces et les faiblesses du territoire? Évaluez-vous cette situation positivement ou non?
- 13- Quels seraient les facteurs structurels (gouvernanciers) de cette amélioration/stagnation/détérioration du développement?
- 14- a) [Dans le cas où la personne évoque une évolution négative ou la stagnation d'une situation négative] Pourriez-vous identifier les causes de cette stagnation/régression? Des événements particuliers?

b) [Dans le cas où la personne évoque une amélioration du développement du territoire] Pourriez-vous cibler les causes de ce processus d'amélioration? Y aurait-il des projets ou initiatives particulières à la source de cette amélioration?

15- [Si applicable à la personne enquêtée] Comment évoluent les discussions concernant le fond de développement économique de la Capitale-Nationale?

D) Sur la dynamique des acteurs dans le réseau d'action publique

16- Qu'est-ce que vous désigneriez comme étant le plus plaisant ou stimulant dans votre travail en lien avec le développement local?

17- Où se situerait la pertinence de votre travail dans le réseau des acteurs du développement?

18- Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans le cadre de votre travail? Quelles sont les contraintes et obligations? Les enjeux principaux?

19- Quelle est la nature, et la fréquence, vos interactions avec les acteurs impliqués dans le développement? On pense ici à [adapter l'énumération à la personne interrogée] vos collègues, vos supérieurs ou subalternes, aux élus, autres organisations publiques ou privées, mais aussi aux citoyens et citoyennes, entrepreneurs, bénévoles, acteurs du monde communautaire, artistique, etc.

20- Selon vous, quels acteurs pourraient être désignés comme leader dans ce développement?

21- De manière générale, quel est selon vous le rôle des citoyens et citoyennes dans le développement local? Ce rôle a-t-il évolué? Devrait-il être ce qu'il est aujourd'hui?

E) Les répercussions de la consolidation des MRC

22- Selon vous, comment cette nouvelle configuration de la gouvernance territoriale résolument centrée autour de la MRC a modifié les possibilités de réseautage et de concertation des acteurs du développement local?

- 23- Comment évaluez-vous maintenant la lisibilité des politiques en matière de développement (politique culturelles, d'aide à l'emploi, aux aînés, à la famille, etc) pour les citoyens et citoyennes? Vous semble-t-elle plus ou moins claire?
- 24- Désormais entendue comme l'instance décisionnelle principale en matière de gouvernance territoriale, que croyez-vous que la MRC devra adopter comme priorités afin d'optimiser le développement sur son territoire? En a-t-elle les moyens, en termes financiers, d'expertise que de capacité de concertation?
- 25- Diriez-vous que cette dernière réforme est une forme de décentralisation plus poussée ou un désengagement de l'État?
- 26- En définitive, comment évaluez-vous la dernière réforme quant à ses effets sur les capacités de développement local en milieu rural?
- 27- Considérant la dualité entre la cohésion nationale et une plus grande autonomie des collectivités locales, croyez-vous que la gouvernance territoriale en matière de développement devrait nécessairement être multiniveaux? Quelle forme devrait prendre selon vous les relations entre les paliers?

F) En conclusion

- 28- Pour conclure, qu'est-ce que vous désigneriez comme les principaux défis à courts et à longs termes pour le développement des localités rurales québécoises? Envisagez-vous cet avenir positivement?
- 29- Auriez-vous des suggestions de citoyens-nes impliqués dans le développement de la MRC de Charlevoix qui seraient pertinents à rencontrer pour cette étude?
- 30- Avant de terminer, aimeriez-vous revenir sur certains éléments dont nous avons discuté?