

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

**« L'EXPÉRIENCE D'UN PROJET DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION
LOCALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK: LE CAS DU GRAND CARAQUET »**

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

**Comme exigence
du programme de maîtrise en développement régional**

PAR

PAUL LANG

SEPTEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI
Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « *Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse* ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

En ce début de millénaire, nous entendons beaucoup parler de la mise en place d'une nouvelle gouvernance qui permettrait de mieux relever les défis auxquels sont confrontés, entre autres, les territoires de faible densité de population dispersée. Les expériences européennes, américaines et canadiennes ont contribué à dégager un système de gouvernance de référence pour encadrer la gestion du développement territorial. Après avoir présenté les traits saillants d'un système de gouvernance du développement territorial de référence, soit le développement durable, la gouvernance contemporaine et la territorialité, que nous intégrons dans une perspective éconómico-financière et politique, nous dégageons les particularités du contexte de et du projet de réforme de gouvernance locale dans la région de Caraquet au Nouveau-Brunswick. Par la suite, nous présentons les enseignements de l'expérience qui seraient susceptibles d'éclairer une prochaine étape des travaux d'une éventuelle réforme.

La comparaison du modèle d'analyse de référence et des éléments fondamentaux de l'expérience réalisée permet de mettre en évidence les enseignements de la nature et de la portée de celle-ci. Après la présentation de scénarios de regroupement de collectivités locales, une attention particulière est accordée à celui de la municipalité régionale à composante identitaire proposé par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick qui a joué le rôle d'entrepreneure en réforme administrative, d'instigatrice et d'animatrice de l'opération. L'analyse a identifié des forces et des faiblesses liées à l'expérience, prenant en considération des contraintes financières, politiques et culturelles qui influencent l'attitude, l'état d'esprit et le comportement des acteurs.

Le projet de réforme de la gouvernance locale, qui vise l'amélioration des conditions de vie de la population, met l'accent, dans un premier temps au cours d'une phase exploratoire d'émergence et d'élaboration de l'éventuelle réforme, sur une proposition articulée autour de la réorganisation de la prestation des services de base. Toutefois, l'amélioration des conditions de vie implique davantage le contexte du développement contemporain. En effet, les expériences de diverses communautés mettent en évidence le rôle des activités de développement (éducation, formation, recherche et développement,

soutien aux familles, infrastructure d'amélioration de qualité de vie, financement et mise en marché). Ces activités de développement requièrent une articulation des niveaux local et supra-local (régional) pour se donner une masse critique par la mise en commun des capacités des acteurs pour générer des synergies au moyen de la participation des acteurs publics, privés et communautaires. Pour assurer cette articulation, il est primordial de prévoir une organisation territoriale solide et solidaire pour fins d'intégration et de coordination des perspectives sectorielles. Ceci se concrétise dans l'organisation sectorielle dans un système de gouvernance écologique du développement territorial. Il est alors possible de réaliser un certain équilibre entre l'organisation territoriale et l'organisation sectorielle.

LISTE DES SIGLES

ADEC – Agence de développement économique communautaire
AFMNB – Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick
BAEQ – Bureau de l’aménagement de l’Est du Québec
CAPA – Commission d’aménagement de la Péninsule acadienne
COGEDES – Commission de la gestion des déchets solides de la Péninsule acadienne
DG – Directeur général
DSL – District de services locaux
EU – Union Européenne
GRC – Gendarmerie royale du Canada
N.-B. – Nouveau-Brunswick
MRC – Municipalité régionale de comté
RISE 2020 – Rural Indiana Strategy for Excellence 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE - 1 L'ÉTAT DE LA QUESTION, OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE 5

1.1. État de la question	6
1.1.1 Le cas canadien	7
1.1.2 Le cas américain	11
1.1.3 Le cas européen	13
1.1.4 Le cas du Nouveau-Brunswick	15
1.1.4.1 La perte du pouvoir local	16
1.1.4.2 La révolution de Louis J. Robichaud et la Commission Byrne	17
1.2. L'objet et sujet de la recherche	20
1.2.1 L'objet de la recherche	20
1.2.2 Le sujet de la recherche	22
1.2.3 Question de recherche – Question centrale	22
1.2.4 Question de recherche précisée	23
1.3 Stratégie et méthodologie de la recherche	25
1.3.1 La stratégie de recherche	25
1.3.2 La méthodologie de recherche	27
1.3.3 L'éthique de la recherche	28

CHAPITRE 2 - PRINCIPAUX CONCEPTS ET CADRE D'ANALYSE 30

2.1 Le développement	32
2.1.1 La nature et la portée	32
2.1.2 Le changement, l'adaptation, l'innovation et l'entrepreneuriat	36

2.1.3 Les déterminants du développement	38
2.1.4 Les contraintes et les exigences du développement	39
2.2 La gouvernance	41
2.2.1 La nature et la portée	41
2.2.2 Les logiques ou rationalités et les critères de prise de décision	44
2.2.3 Le modèle de Paul	45
2.2.3.1 Gestion sociétale, cadre de structuration, et modalités de fonctionnement	49
2.3 La territorialité	50
2.3.1 Le fondement de la territorialité	53
2.3.2 Les niveaux de territorialité	56
2.3.3 La gouvernance écologique du développement territorial	58
2.4 L'analyse économique-financière et politique	61
2.4.1 L'analyse économique et financière	62
2.4.1.1 L'analyse économique : la micro perspective	63
2.4.1.2 L'analyse économique : la macro perspective	64
2.4.2 L'analyse politique	65
CHAPITRE 3 – LE CONTEXTE DE L'EXPÉRIENCE DU GRAND CARAQUET	70
3.1 L'environnement	72
3.1.1 Le contexte géographique, économique et historique du Nouveau-Brunswick	72
3.1.2 Le contexte historique et géographique du Grand Caraquet	78
3.1.3 Le contexte social	85
3.1.4 Le contexte politique	90
3.1.5 Le contexte économique	92

3.2.1 L'offre des services	100
3.2.2 Le système d'impôt foncier au Nouveau-Brunswick	102
CHAPITRE 4 – LA NATURE ET LA PORTÉE DE L'EXPÉRIENCE DU GRAND CARAQUET	108
4.1 La genèse	109
4.1.1 Les communautés rurales	110
4.1.2 Les travaux de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	111
4.1.3 Le document du ministère des Finances relatif au financement des services de voirie et de police	112
4.1.4 Le Rapport du groupe d'étude sur l'autosuffisance	113
4.1.4.1 Le mémoire de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	114
4.2 La présentation des acteurs	116
4.3 Les options de gouvernance : les pistes de réflexion à l'échelle provinciale	120
4.3.1 Le contenu de l'étude de la gouvernance locale	120
4.3.2 Les projets-pilotes de la table ronde	124
4.4 Proposition de gouvernance locale de l'AFMNB	125
4.4.1 Le modèle retenu	126
4.4.2 La détermination du mode de représentation	127
4.4.3 Le système d'impôt foncier et la prestation des services	132
4.5 L'expérience terrain	133
4.5.1 L'analyse des infrastructures	133
4.5.2 Le cas de la municipalité de Bertrand	134
4.5.3 Le morcellement des services régionaux et l'étalement urbain	135
4.5.4 Les discussions relatives à la structure administrative	136

4.5.5 Les rencontres avec les élus et les comités de citoyens	137
4.6 Le nouveau contexte politique	139
4.6.1 L'étude du commissaire sur la gouvernance locale	139
4.6.2 Le changement de la dynamique politique	140
CHAPITRE 5 - LE RÔLE DU DÉVELOPPEMENT, DE LA GOUVERNANCE ET DE LA TERRITORIALITÉ DANS LE PROJET DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE DU GRAND CARAQUET	142
5.1 Le développement	143
5.1.1 La vision privilégiée du développement	143
5.1.2 Le changement, l'entrepreneuriat et les contraintes de la gestion du développement	148
5.2 La gouvernance	150
5.2.1 L'idée de la nouvelle gouvernance locale au Nouveau-Brunswick	150
5.2.2 Les logiques et les critères de prise de décision, et le modèle de prise de décision	153
5.2.3 L'application du modèle de référence de base	157
5.2.3.1 L'analyse de l'environnement et l'élaboration de la stratégie de développement	157
5.2.3.2 Les structures administratives	159
5.2.3.3 Les processus de fonctionnement (de dynamisation et d'activation des structures)	161
5.3 La territorialité	168
5.3.1 Les fondements de la territorialité	168
5.3.2 Les niveaux de territorialité	170
5.3.3 La gouvernance écologique du développement territorial	173

CHAPITRE 6 – L’ANALYSE ÉCONOMICO-FINANCIÈRE ET POLITIQUE	182
6.1 La perspective économique et financière	183
6.2 La perspective politique	188
6.2.1 Le fondement de la perspective politique	188
6.2.2 Les résultats de la perspective politique	192
CONCLUSION	200
ANNEXES	212
Annexe 1 : Mission et mandat de l’Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick	213
Annexe 2 : Brève description des districts de services locaux au Nouveau-Brunswick	215
Annexe 3 : Comparaison entre un DSL, une communauté rurale et une municipalité	217
Annexe 4 : Organisation actuelle de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick	219
BIBLIOGRAPHIE	223

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figures

Figure 1 : Modèle de Paul: Types de combinaisons harmonieuses des composantes du modèle de gouvernance stratégique intégrée.	47
Figure 2 : Carte politique	68
Figure 3 : Carte politique	197

Tableaux

Tableau 1 : Tableau des affinités, des rivalités et de la neutralité des acteurs	67
Tableau 2 : Nombre d'entités locales par nombre d'habitants	73
Tableau 3 : Secteurs industriels au Nouveau-Brunswick	76
Tableau 4 : Professions au Nouveau-Brunswick en 2007	77
Tableau 5 : Population des municipalités par catégories d'âge : 2001 et 2006	87
Tableau 6 : Évolution de la population par municipalité et DSL : 2001 et 2006	88
Tableau 7 : Tableau des secteurs industriels dans le Grand Caraquet en 2006	97
Tableau 8 : Tableau des professions dans le Grand Caraquet en 2006	98
Tableau 9 : Tableau des revenus et gains dans le Grand Caraquet 2006	99
Tableau 10 : Revenus municipaux et DSL 2007	105
Tableau 11 : Dépenses — Catégorie de dépenses pour 2007 (DSL)	106
Tableau 12 : Dépenses 2007 par catégorie de service (municipalités)	106
Tableau 13 : Scénarios de conseils municipaux dans le Grand Caraquet	130
Tableau 14 : Tableau des acteurs	193
Tableau 15 : Tableau des affinités, des rivalités et de la neutralité des acteurs	195

LISTE DES CARTES GÉOGRAPHIQUES

Carte géographique 1 : Carte du Nouveau-Brunswick	74
Carte géographique 2 : Carte géographique du Grand Caraquet	80
Carte géographique 3: Carte géographique de la Péninsule acadienne	81
Carte géographique 4 : Municipalité régionale à composante identitaire : Scénario 6 quartiers	131

INTRODUCTION

Dans le contexte contemporain, la gouvernance aspire à être un état d'esprit. Elle aspire aussi à la mise en place d'un processus et à l'offre d'un produit qui encadrent l'arbitrage des choix collectifs et privés, compte tenu de l'existence de ressources propres et communes aux organisations et aux intervenants, tant privés que publics et communautaires. Le contexte changeant, complexe et instable provoque un questionnement et une remise en cause des pratiques et modes de fonctionnement dominants en ce début de millénaire. Il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre de prise de décision et de gestion susceptible de considérer de manière satisfaisante les défis et les enjeux du développement économique et social. Cette mutation se situe dans un contexte caractérisé par une transformation majeure du rôle des gouvernements, des petites et moyennes entreprises, de la grande entreprise et des organismes communautaires. Le questionnement relatif à la gouvernance est réalisé dans un environnement qui fait une plus grande place aux intervenants privés et du tiers secteur ou de la société civile. Contrairement à ce que nous pouvions penser dans un passé pas très lointain, aucun acteur n'a le monopole du leadership du développement socio-économique. La sphère publique n'est plus perçue comme un intervenant qui assume seul le leadership du développement, et le clivage entre les phénomènes économiques et sociaux est de moins en moins pertinent, d'où l'intérêt pour la gestion intégrée et horizontale de l'amélioration des conditions de vie de la société.

Tout compte fait, la gouvernance apparaît comme un système par lequel les choix et les actions reçoivent une orientation et sont pilotés dans leur réalisation. Toutefois, les transformations de la société ont entraîné une évolution de la perception de la gouvernance. Il y a un demi-siècle, l'existence d'un environnement relativement simple et stable favorisait un cadre de gouvernance plutôt centralisé et hiérarchisé, reposant sur des relations de commandement et de contrôle. Par contre, depuis un quart de siècle environ, l'environnement plus complexe et instable est à l'origine d'une manière différente de traiter la gouvernance des organisations dans les différentes sphères d'activités.

La logique de la territorialité dans la société traditionnelle, qui repose sur une faible mobilité et une faible division du travail, est modifiée à la suite des transformations du système productif qui ont un impact sur l'organisation sociale. L'industrialisation et l'urbanisation sont accompagnées d'une réorganisation du travail. Nous assistons à l'éclatement des structures

traditionnelles et au développement de la professionnalisation des activités et des tâches. C'est l'époque de l'expertise et de la spécialisation qui se traduisent dans la sectorialisation de l'économie et de la société. Nous sommes confrontés à un paradoxe : d'une part nous constatons une tendance au fractionnement et au cloisonnement; et d'autre part, la spécialisation entraîne une plus grande interdépendance.

Nous observons la même problématique quand nous considérons l'idée de mise en valeur des dynamismes locaux et régionaux. En effet, comment et par qui sont consacrées la cohérence et la coordination des choix et des actions? Quel est le degré de participation et d'implication des différents acteurs? Dans un environnement de repli et de désengagement de l'État, qui assure le rôle que tentait de jouer auparavant les niveaux de gouvernements? Une main visible ou invisible? Qui assure la médiation? On est alors en présence du problème de la gestion intégrée du développement sectoriel et territorial. D'une part, il y a la spécialisation qui se traduit dans l'interdépendance, et d'autre part, il y a le fractionnement et le cloisonnement sur la base de l'expertise. Toute politique cherche à gérer la relation entre une vision sectorielle et d'ensemble ou globale. Il s'agit d'aménager à des degrés divers la relation d'un secteur avec d'autres secteurs. Pensons par exemple aux politiques forestières et des ressources maritimes, à une éventuelle politique de développement rural ou sur la ruralité. Les interventions gouvernementales tentent de gérer une succession de désajustements sectoriels et la transformation des activités sectorielles qui produisent des effets indirects, induits et intangibles incompatibles avec les effets directs, tangibles et immédiats. À cette fin, les acteurs et les médiateurs utilisent un référentiel (valeurs, critères) qui encadre les arbitrages de toutes natures. Nous pouvons alors nous demander quelles sont les caractéristiques du référentiel, qui le déterminent, de quelle façon et se transforme-t-il réellement ou est-il immuable? Pouvons-nous donner un référentiel qui assurerait une meilleure articulation entre les secteurs et les territoires?

Afin de clarifier un tant soit peu ce questionnement, le mémoire est articulé autour de trois volets : 1 - une brève introduction et le dégagement de l'état de la question, 2 - la présentation des éléments fondamentaux d'un cadre d'analyse de référence et 3 - la présentation des caractéristiques et de l'enseignement de l'expérience de la réforme de l'administration municipale sur le territoire du Grand Caraquet. Dans un premier temps, une brève présentation de la

recherche est faite et les traits saillants de la problématique sont explicités. L'explicitation de la problématique permet de situer l'objet et le sujet de la recherche, et de présenter la stratégie de recherche pertinente et significative qui y est associé. Dans un deuxième temps, nous mettons en évidence le cadre de référence d'analyse relatif à la gouvernance contemporaine du développement dans une perspective de prise de décision et de management du développement territorial. Les chapitres suivants font le point sur les traits saillants de l'expérience de la réforme administrative municipale dans le Grand Caraquet et de l'enseignement que nous pouvons en tirer.

CHAPITRE 1 : L'ÉTAT DE LA QUESTION, OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le chapitre 1 présente l'enjeu de la planification efficace du développement et comment différents territoires au Canada, aux États-Unis et en Europe ont restructuré leur système de gouvernements locaux pour répondre aux défis de développement contemporain. Par la suite, il y aura une présentation de l'objet et du sujet de la recherche, de la question de recherche, ainsi que de la méthodologie utilisée pour arriver aux conclusions présentées à la fin de ce mémoire.

1.1 État de la question

Dans le monde actuel, tous les secteurs d'activités vivent une concurrence féroce et une compétitivité intense. Les territoires connaissent aussi le même phénomène. Ils ne sont plus uniquement des lieux géophysiques de production et de consommation, mais également des lieux de soutien mutuel des acteurs et d'épanouissement de la population. Certains territoires ont su mettre à profit leur positionnement géographique, d'autres leurs infrastructures, tandis que certains ont opté pour la qualité de la main-d'œuvre.

Suite à une intensification de l'urbanisation depuis le dernier demi-siècle, les milieux ruraux doivent s'adapter sans cesse pour assurer leur développement. Nous observons le regroupement de communautés afin de créer des pôles d'attraction en vue de se rapprocher le plus possible d'une masse critique pour favoriser la croissance et la création d'entreprises, et pour avoir la capacité d'offrir des services de meilleure qualité à la population.

Avant de présenter le cas du Grand Caraquet, il est nécessaire de voir ce qui s'est fait ailleurs au monde dans le domaine de la gouvernance locale. Au Canada, comme dans d'autres pays, les territoires ont connu une transformation géopolitique et administrative. Dans l'ensemble, quelques provinces canadiennes ont connu davantage de transformations que d'autres, dont le Québec, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse. Sur le territoire canadien, sept des dix provinces ont l'ensemble ou la quasi-totalité de leur territoire municipalisé ou administrativement défini. Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, et particulièrement le Nouveau-Brunswick, ont une grande partie de leur territoire qui n'est pas municipalisé ou qui ne possède pas de cadre administratif municipal incorporé (Baglolle, Griffin, Macdonald, 2007). Avant d'étudier plus en profondeur le cas du Nouveau-Brunswick, il est pertinent de considérer

brèvement ce qui s'est fait ailleurs. Nous étudierons aussi un cas américain, soit celui de l'état de l'Indiana et quelques cas européens, particulièrement ceux de la France et de l'Islande.

1.1.1 Le cas canadien

Pour illustrer la situation canadienne, les traits saillants de ce qui se passe dans trois provinces seront présentés : la Nouvelle-Écosse, le Québec et la Colombie-Britannique. Ces trois provinces sont choisies en raison de leurs différentes structures municipales : la Nouvelle-Écosse pour son concept de municipalité régionale à un palier, le Québec pour les fusions municipales ainsi que la structure particulière des municipalités régionales de comté, et la Colombie-Britannique pour sa structure régionale reposant sur les districts régionaux.

Le gouvernement néo-écossais a développé en 1995 l'approche de municipalité régionale à un palier. Le but premier de ce modèle est de développer des municipalités plus populeuses afin d'avoir une masse critique et une assiette fiscale plus importante. Le premier cas de municipalité régionale a été développé pour la grande région d'Halifax afin d'augmenter la compétitivité de son territoire par rapport à Moncton au Nouveau-Brunswick. Cette ville devenait une menace pour la ville néo-écossaise. Le même scénario s'est développé sur l'île du Cap Breton avec la création de la *Municipalité régionale du Cap Breton* qui regroupe la municipalité de Sydney et les municipalités environnantes. Comme dans d'autres provinces canadiennes, particulièrement au Québec et en Ontario, la fusion de municipalités ou la régionalisation du territoire s'est faite en incitant fortement ou en obligeant les gouvernements municipaux à s'annexer. La Nouvelle-Écosse a réalisé sa régionalisation de la même façon. Il y a toutefois eu de l'opposition au regroupement, tout comme ailleurs au pays où le même phénomène a été vécu.

Ces regroupements forcés de territoires urbains ont éveillé l'attention de la population d'un territoire rural en particulier : le comté de Queens dans le sud-ouest de la province. Les citoyens ont décidé de se prendre en main et de créer leur propre municipalité régionale dans une région. Le comté de Queens est composé d'une municipalité de taille moyenne, Liverpool, ainsi que de petites communautés rurales. Cette région a choisi par elle-même de devenir une

municipalité régionale. Compte tenu du fardeau fiscal de la municipalité de Liverpool et de la croissance démographique et économique observée dans la région rurale de Queens, les deux parties du territoire en sont venues à une entente de régionalisation du territoire. La différence entre les taux de taxe des territoires ruraux et urbains favorisait un tel regroupement. Ce phénomène a été étudié de près par plusieurs intervenants en raison du contexte de collaboration volontaire. Dans la plupart des cas, les regroupements ont été réalisés contre le gré des citoyens et le cas de Queens est un exemple très intéressant qui semble constituer une exception (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2006).

L'autre province voisine du Nouveau-Brunswick, le Québec, a une structure de gouvernement local particulier. Étant donné que le Québec est presque entièrement municipalisé, le problème de l'incorporation des régions rurales n'existe pas. Les régions urbaines et rurales ont quand même été témoins d'une transformation importante au cours des dernières décennies à la suite de la création des Municipalités régionales de comté (MRC) et des fusions municipales. Le gouvernement du Québec a forcé plusieurs municipalités à se regrouper afin de constituer des centres urbains de plus grande taille pour, en principe, tirer avantage d'économies d'échelle pour la prestation des services à la population, réaliser une plus grande équité fiscale et soutenir le développement socio-économique. La plus grande transformation du paysage géopolitique au Québec a été l'implantation des Municipalités régionales de comté en 1979. Les MRC regroupent plusieurs municipalités sur un territoire donné et offrent à ses citoyens certains services que les municipalités ne peuvent pas toujours offrir à cause de leur capacité fiscale limitée, ou du souci de regrouper les capacités pour soutenir des activités de développement. Le cadre municipal au Québec a donc deux paliers, le palier local (les municipalités) et la MRC (un palier intermédiaire ou supra-local). La MRC remplace les anciens conseils de comté qui encadraient les régions rurales du territoire. Le but visé lors de l'implantation des MRC était de réaliser une planification de l'aménagement du territoire selon une perspective intersectorielle. Il s'agissait de favoriser une organisation territoriale efficace. Avec le passage du temps, d'autres responsabilités se sont ajoutées, dont la sécurité publique et le développement économique. La MRC est administrée par un préfet et chaque municipalité délègue un ou plusieurs représentants à la table des maires de la MRC. Le Québec a été à l'avant-garde dans sa démarche de

municipalisation, ainsi que dans l'appui au développement territorial (Commission municipale du Québec, 2002).

La région de l'Est du Québec présente plusieurs similitudes avec les provinces de l'Atlantique sur le plan de la structure économique et de la culture de sa population. Toutefois, la population de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent se sont prises en main comparativement à leurs homologues acadiens. La Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent ont connu des transformations importantes durant les années 1970, dans la foulée de la tentative de fermeture de villages situés dans les territoires ruraux de l'arrière-pays. Le Bureau de l'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) a développé un plan de modernisation qui s'est traduit, entre autres, par la fermeture ou la dévitalisation de plusieurs municipalités identifiées comme étant non viables en raison de leur localisation et de la géographie physique du territoire qui ne favorisaient plus la culture de produits de la terre et l'exploitation forestière. Toutefois, la population de ces territoires s'est dotée des structures afin de subvenir à ses besoins et de démontrer qu'elle pouvait y habiter et vivre convenablement. Dans certaines parties du territoire, il en est résulté une plus grande collaboration entre les intervenants. C'est à la fin des années 1970 que nous avons assisté à la création du J.A.L (Saint-Juste du Lac, Auclair et Lejeune), trois petites municipalités en décroissance voulant se doter d'outils pour contrer la disparition de leur communauté (Banville, 1981 : p.109-116; Robert, 1981 : p. 91-105; Carrier, 1979).

Cette approche supra-locale et intermunicipale plutôt non formelle est un type de gouvernance intéressant puisque les municipalités se partagent plusieurs services tout en demeurant indépendantes l'une de l'autre au plan juridique. De plus, à la suite de la création des MRC à la fin des années 1970, les territoires en difficulté pouvaient s'unir et se doter d'outils de développement au niveau supra-local, d'où une plus grande rationalisation au plan financier pour la prestation de certains services et la réalisation d'activités de développement socio-économique. Ce type de gouvernance local/régional (supra-local) semble relativement bien fonctionner au Québec. Toutefois, certains élus manifestent un certain scepticisme, tout comme des fonctionnaires et des intervenants dans le domaine associatif, quant à ce qui peut être réalisé à cette échelle territoriale. Le même constat est fait au Nouveau-Brunswick. En raison de la petite taille géographique de la province et des différentes identités territoriales, une MRC au Nouveau-

Brunswick ne pourrait dépasser dans certains cas 10 000 habitants, ce qui serait une entité de petite taille au Québec. En conséquence, d'autres hypothèses de modèles sont proposées, comme nous le verrons, afin de refléter davantage la réalité néo-brunswickoise en termes de gouvernance locale.

Ce qui est particulier dans l'Est du Québec est l'esprit innovateur de la population qui stimule la mise en place d'outils de gouvernance locale qui reflète ses réalités et ses besoins dans le cadre d'une démarche de développement territorial. D'aucuns s'inquiètent toutefois des conséquences de ce qu'il est convenu d'appeler le nouveau Québec, puisque la population ne veut pas perdre les acquis du passé. Certains proposent une plus grande implication des élus, en collaboration avec les autres catégories d'acteurs, dans la mise en place de projets de développement. Les élus devraient donc faire davantage d'animation dans leur milieu afin de favoriser un développement territorial et de développer des structures qui répondent aux besoins locaux (Roy, 2003).

La Colombie-Britannique, quant à elle, a une structure des gouvernements locaux assez différente des autres cas présentés. Tout comme le Québec, cette province de l'Ouest a un cadre d'administration qui couvre l'ensemble du territoire. À l'échelle locale, il y a les municipalités, les villages et les villes. Ces entités sont intégrées à des districts régionaux comparables aux MRC, mais ils ont plus de responsabilités en ce qui concerne les services aux citoyens, particulièrement dans la gestion des déchets et la planification territoriale. Pour les territoires qui ne sont pas municipalisés, plus particulièrement dans les milieux ruraux, le district régional agit à titre de gouvernement local. Approximativement 11% de la population habite ces districts régionaux qui n'ont pas de gouvernements municipaux (Centre intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, 2004). Les territoires ruraux des districts régionaux sont divisés en districts électoraux et les citoyens peuvent élire un ou des représentants pour siéger au conseil régional. Ce dernier est composé des élus des municipalités situées dans le district électoral. Il ne faut pas, par contre, assimiler les districts électoraux aux districts régionaux : ce sont deux entités différentes. Le district électoral est une forme de gouvernement municipal de plus grande superficie que le district régional. La Colombie-Britannique a aussi été active sur le

plan des fusions municipales, mais particulièrement dans les zones urbaines entourant les villes de Vancouver et Victoria (Ministère des gouvernements locaux, 2001).

Dans l'ensemble, nous retenons l'idée que chaque province canadienne a son modèle de gouvernement local élaboré en fonction de ses besoins. Certaines provinces canadiennes, dont les plus peuplées et géographiquement plus étendues, ont établi une forme de gouvernement régional à deux paliers, tandis que d'autres, dont la Nouvelle-Écosse, ont opté pour une municipalité régionale à un palier. Peu importe le type de gouvernement local et l'approche privilégiée, les résultats de leur expérience peuvent contribuer à alimenter le débat en cours au Nouveau-Brunswick.

1.1.2 Le cas américain

Les Américains ont eux aussi étudié la question du développement dans les milieux ruraux. Tout comme au Canada, la question de la territorialisation et de la gouvernance locale est prise en compte dans les réflexions et les actions des intervenants dans les milieux ruraux (Rowley, 2004). Plusieurs pensent que les milieux ruraux et urbains, comme les milieux semi-urbains, ne travaillent pas suffisamment en étroite collaboration pour concevoir et réaliser des projets susceptibles d'assurer le développement. Une étude réalisée par Michael Porter de l'Université Harvard (2004) a mis en évidence que les régions urbaines ont besoin des régions rurales pour leur croissance, et vice versa. Il prône donc la collaboration régionale sur les différents fronts du développement. Selon lui, l'innovation est la clé de la croissance et du développement dans les régions rurales, et, lorsqu'il évoque l'innovation, il l'applique également à la gestion des politiques publiques, d'où l'importance d'un cadre d'organisation de la réflexion et de l'action, d'une pensée relative à un modèle de développement et d'une stratégie appropriée. Le modèle d'organisation actuel ne permet pas, selon Porter, aux territoires ruraux et urbains d'être en interface afin de devenir des territoires compétitifs et attrayants pour les entreprises et des milieux où il fait bon vivre (Porter, 2004).

En 2002, des représentants des milieux urbains et ruraux des États-Unis ont signé la déclaration de Nebraska City. L'importance de la diversification de l'activité économique et

sociale, ainsi que celle du renforcement des capacités des acteurs et des institutions sectorielles et territoriales au sein desquelles ils interviennent ont été mises en évidence. Les signataires s'interrogeaient sur les limites du fonctionnement du marché (accent sur le court terme, asymétrie de situation et d'information des acheteurs et des vendeurs, rôle limité de la concurrence et production d'inégalités) et sur les effets des politiques gouvernementales en termes d'amélioration des conditions de vie de la population. En conséquence, il apparaissait urgent d'agir. À cette fin, il était proposé de favoriser un développement durable intégré, de mettre en valeur les dynamismes locaux et régionaux pour soutenir la prise en charge de son développement, de renforcer le capital humain et social, de reconnaître le rôle de la coopération des acteurs privés, publics et communautaires. Il s'agissait aussi de s'assurer de l'articulation des niveaux de territoires locaux et régionaux, de prendre en compte les considérations économiques, sociales et environnementales, de situer les interventions à court terme dans une perspective à moyen/long terme et de se donner une vision à long terme, et de rechercher la diversification des sources de financement des programmes et des projets.

L'état de l'Indiana a animé des travaux relatifs au développement durable dans les milieux ruraux qui constituent une référence fort pertinente pour alimenter notre réflexion. En 2005, le gouvernement a proposé un plan, le « *Rural Indiana Strategy for Excellence 2020* ». Ce plan aussi appelé le RISE 2020 peut servir d'exemple pour d'autres territoires qui cherchent à assurer un développement socio-économique durable. Ce qui ressort de ce plan est le rôle clé du fonctionnement en réseau qui permet d'articuler les interventions de l'ensemble des secteurs. Le but de cet exercice n'est pas seulement de stimuler la croissance économique, mais aussi d'encadrer le développement écologique du territoire qui se préoccupe également des considérations sociales et environnementales. Le groupe de travail qui anime cette stratégie de développement veut s'assurer que toutes les sphères de la société soient entendues afin de développer un programme qui reflète les besoins de la communauté et auquel la population peut s'identifier. Le plan repose sur sept points, soit les structures régionales, l'engagement et le leadership civique, les ressources et les capacités de base, le développement communautaire, la culture innovatrice rurale, l'engagement de la jeunesse, la création et la rétention de la richesse, et finalement la diversité, l'accès et l'inclusion. (Rowley, 2007)

Les défis des régions rurales de l'Indiana ne diffèrent pas en plusieurs points, de celles du Canada, et plus spécifiquement de celles du Nouveau-Brunswick. Les régions rurales de cet État ont connu une décroissance de la population depuis une quinzaine d'années, le niveau d'éducation est nettement inférieur aux régions urbaines et métropolitaines, les revenus sont aussi inférieurs et le taux de chômage est supérieur à la moyenne de l'État. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre du plan RISE 2020 est une priorité pour le gouvernement. Le plan stipule que le premier pilier est la structure régionale ou supra-locale. On considère que le développement ne peut se réaliser dans des conditions satisfaisantes si le cadre d'organisation n'est pas solide. Le renforcement de l'organisation territoriale est jugé prioritaire pour l'atteinte des objectifs fixés. L'exemple de l'Indiana montre qu'une sérieuse tentative est faite dans le but d'articuler les échelles territoriales, plus particulièrement les échelles locale et régionale (Rowley, 2007; Purdue Center for Regional Development, 2006).

1.1.3 Le cas européen

Les pays européens ont eux aussi traité de la question des regroupements municipaux, de la dynamique régionale et du développement rural. Les pays, ainsi que la structure supranationale de l'Union Européenne (EU), s'intéressent aux niveaux local et régional. L'organisation de l'Union Européenne a établi une politique régionale pour le développement des régions rurales. La Commission, sur la base du partenariat pour la croissance et l'emploi de l'UE a proposé des plans d'action pour améliorer le sort des régions. L'un de ces plans concerne la transformation économique des régions. Tout comme ailleurs dans le monde, ce sont les régions rurales en dévitalisation, ainsi que les politiques et les plans adoptés par les membres de l'Union Européenne qui ont pour but de favoriser le développement et qui ont attiré l'attention (Europa, 2007).

Certains territoires, particulièrement l'Italie, ont développé des réseaux informels de production pour valoriser les ressources que le territoire avait à offrir. Dans cette ligne de pensée, les districts industriels ont été établis afin de promouvoir le développement dans les régions rurales tout en misant sur les spécialités du territoire. Ce type de gouvernance informelle est intéressant étant donné qu'il ne s'agit pas d'une structure régionale formelle et rigide, mais plutôt

d'un réseau d'entreprises qui puisent leurs ressources dans les localités tout en travaillant en réseau. Étant adapté à la culture et à la mentalité du milieu, ce modèle de gouvernance locale est très efficace en Italie. Ce ne sont pas tous les territoires qui peuvent réaliser ce type de gouvernance locale de manière satisfaisante sans une adaptation significative de la manière de penser et d'agir.

Deux autres pays ont également attiré notre attention, la France et l'Islande. Le territoire français est divisé en départements et en communes. Les communes peuvent être de petits territoires, à faible population, ou des villes de taille moyenne ou de plus grande taille en termes de population et de superficie du territoire. Toutefois, toutes les communes n'ont pas la capacité d'offrir à leurs citoyens tous les services que ceux-ci désirent. On comprend alors pourquoi le gouvernement français encourage l'intercommunalité et le partage de services entre communes. Au lieu des regroupements municipaux ou des fusions comme nous les connaissons, la France prône l'intercommunalité afin de garder les identités propres des petites communes tout en ne négligeant pas leurs besoins (Présentations de projets d'étudiants dans le cadre de cours en développement régional, 2007).

L'autre cas qui est très intéressant est celui de l'Islande. Dans le cadre de l'étude sur la gouvernance locale de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, divers territoires ont été étudiés sous l'aspect des regroupements municipaux. L'approche que l'Islande utilise est particulière : elle repose sur les regroupements volontaires entre les communautés de base. Tout comme la France, les entités administratives locales en Islande peuvent avoir entre 50 et 100 000 habitants, et le niveau de services offerts par les différentes autorités est variable. Dans les années 1990, le gouvernement de l'Islande a transféré des responsabilités nationales aux autorités locales. Il en est résulté un fardeau fiscal plus élevé pour ces territoires. De plus, le gouvernement s'est aperçu du désintérêt des citoyens à assumer une charge électorale sur le plan local. Étant donné la faiblesse du pouvoir décisionnel des gouvernements locaux, la population de certaines autorités locales a donc volontairement proposé de se regrouper avec celles de plus grande importance. Il y a donc eu un mouvement à partir de la base ou par le bas qui n'a pas été téléguidé par les autorités centrales. Les regroupements

municipaux ont donc permis à l'Islande de réduire le nombre des administrations locales (Ministry of Social Affairs, s.d; Ragnarsson, s.d.; Traustadóttir, 2008).

1.1.4 Le cas du Nouveau-Brunswick

Depuis son incorporation en 1784, le Nouveau-Brunswick est une province qui a un système particulier de gouvernements locaux. L'histoire des gouvernements locaux débute avec l'arrivée des loyalistes chassés des États-Unis à la suite de la révolution américaine de 1776. L'arrivée massive des loyalistes au Nouveau-Brunswick a été à l'origine de plusieurs communautés, particulièrement au sud de la province, en délocalisant des communautés acadiennes déjà faibles. Après la déportation, les acadiens ont progressivement reconstitué des communautés sur la côte-est et dans le nord de la province. Cette minorité demeura muette jusqu'à la fin du 19^e siècle. Elle était pauvre et se distinguait des loyalistes par la religion et la langue (Krueger, 1970; Whalen, 1963).

La province du Nouveau-Brunswick se sépara de la Nouvelle-Écosse et devint indépendante en 1784. La structure des gouvernements locaux, à cette époque, était quasi inexistante. Les loyalistes qui sont venus s'y établir ont poursuivi la tradition des « town meetings » qui étaient la coutume en Nouvelle-Angleterre. Le gouvernement britannique s'opposait toutefois à ce mode de gouvernance à cause des risques de tensions pouvant découler de ces réunions. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a alors décidé d'instaurer des gouvernements de comté. Fortement désapprouvé par la population en raison des inégalités du pouvoir et de la capacité de taxation, l'établissement officiel des comtés n'a vu le jour qu'en 1851. Trois comtés ont adhéré au modèle de gouvernement local proposé par le gouvernement provincial. En 1877, une loi provinciale partagea l'ensemble du Nouveau-Brunswick en comtés. La province comptait alors 15 comtés de taille différente et de capacité différente de développement. Le comté était divisé en paroisses ou en « townships », mais sans aucun pouvoir législatif. Ce mode de fonctionnement fut utilisé jusqu'aux années 1896. Par contre, les centres urbains du sud de la province pouvaient s'incorporer et avoir le statut de cité. C'est pour cette raison que la municipalité de Saint John est la plus ancienne au pays. Les milieux ruraux néo-brunswickois étaient identifiés à des comtés et à des paroisses civiles. Ces-dernières épousaient

souvent le contour de la paroisse religieuse, à quelques exceptions près (Krueger, 1970; Whalen, 1963).

En 1896, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a fait voter le « Towns Act » afin d'établir des entités municipales plus densément peuplées. Les municipalités avaient le statut de ville. Cette loi a été très importante étant donné la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs des comtés vers les villes. De 1896 à 1966, il y a eu une importante délégation des pouvoirs des comtés et de la province vers les municipalités. Selon la loi, les conseils municipaux des cités et des villes devaient siéger au conseil de comté et ne pouvaient pas agir d'une manière autonome, comme les municipalités le faisaient au Québec et en Ontario (Krueger, 1970).

En 1920, le gouvernement provincial a fait voter une loi spéciale pour les territoires qui ne pouvaient pas s'incorporer et avoir le statut de ville. Le « Villages Act » a permis à quatre territoires de s'incorporer et d'avoir le statut de village. Toutefois, les pouvoirs délégués aux conseils municipaux des villages étaient très limités et n'incitaient pas les communautés à demander le statut de village. Le gouvernement provincial avait le pouvoir discrétionnaire de choisir les citoyens qui agissaient en tant que représentants de leurs pairs. Il est évident que ce système était très impopulaire. En 1966, le Nouveau-Brunswick n'avait sur son territoire qu'un seul village, celui de Port Elgin, un de ceux créés à la suite du vote de loi en 1920, les autres villages incorporés ayant accédé au statut de ville. Le système de gouvernement local en place ne permettait pas aux territoires de s'autogouverner et d'offrir les services de base à la population. Le comté devenait le gouvernement de l'ensemble des communautés non-incorporées. En 1945, le gouvernement a mis en place un autre modèle de gouvernement local, les « Local Improvement Districts ». Ces territoires, au nombre de soixante-dix, ressemblaient aux Districts de Services locaux d'aujourd'hui (Krueger, 1970).

1.1.4.1 La perte du pouvoir local

La structure des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick a été à l'origine de problèmes de gestion même avant l'application des réformes des années 1960. Les pouvoirs

décentralisés des municipalités et des comtés se sont graduellement effrités. Avec l'imposition de normes provinciales dans les domaines de la santé, de l'éducation, des transports, entre autres, les municipalités ont été confrontées à des exigences ou contraintes qu'elles n'étaient pas capables de respecter. Au début du 20^{ième} siècle, l'éducation était subventionnée à 25%. Les centres hospitaliers étaient subventionnés par l'État et les routes étaient sous la responsabilité d'un organisme étatique dont les membres étaient nommés par le Lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick. Il était difficile pour les élus locaux d'assumer leurs responsabilités de manière satisfaisante dans un tel contexte. Leur pouvoir décisionnel était fortement limité. La perte du pouvoir local était une source d'inquiétude pour la population qui craignait l'éloignement du pouvoir décisionnel (Krueger, 1970; Cyr, 2001).

1.1.4.2 Le projet de Louis J. Robichaud et la Commission Byrne

En 1960, Louis J. Robichaud a été élu Premier ministre. Sa vision a changé le Nouveau-Brunswick et, en particulier, la structure des gouvernements locaux. En 1962, le gouvernement a créé la Commission royale sur la finance et la taxation municipale dirigée par le Commissaire Edward Byrne pour étudier les problèmes reliés aux municipalités et à leur système de taxation. L'étude a mis en évidence non seulement le problème des relations municipales/provinciales mais également le problème structurel de l'appareil étatique du Nouveau-Brunswick. La Commission a proposé de distinguer deux catégories de services à la population : les services à caractère provincial (éducation, justice, santé et bien-être) et les services locaux aux propriétés (protection contre les incendies, collecte des ordures, eau, égouts, parcs et aménagement du territoire). De plus, il a été recommandé de procéder à une centralisation de l'ensemble des pouvoirs de taxation, d'abolir les gouvernements de comté et de mettre en place une commission administrative. Le Nouveau-Brunswick n'avait pas connu une telle transformation de son cadre d'administration depuis plus de 100 ans (Cyr, 2001; Krueger, 1970).

Suite au dépôt du Rapport de la Commission royale sur les finances et la taxation municipales au Nouveau-Brunswick en 1963, le gouvernement de Louis Robichaud décide de procéder à la réforme et entame sa mise en oeuvre. Seul l'établissement de commissions administratives a été rejeté. Le gouvernement a étudié le rapport pendant trois ans et a sensibilisé

la population à d'éventuels changements. Suscitant beaucoup de controverse, le rapport a été la source de débats houleux à l'Assemblée législative. Le plan d'action élaboré par le gouvernement pour appliquer les recommandations retenues du rapport est devenu le Programme de Chances égales pour tous. Le programme est divisé en quatre sections : l'éducation, les services à la population, l'évaluation et la taxation, et les gouvernements locaux. Les quatre sections forment un tout intégré. Les thèmes traités correspondent à des domaines qui relevaient, à l'époque, des gouvernements locaux.

Le programme de Chances égales a profondément modifié plusieurs services à la population, dont l'éducation, la justice, la santé et le bien-être. Le programme a aussi transformé la façon de faire dans l'évaluation et la taxation des propriétés, et finalement le développement des gouvernements locaux.

Le système d'éducation tel que nous le connaissons aujourd'hui au Nouveau-Brunswick découle encore de cette réforme de 40 ans passé. Le programme de Chances égales proposait la réduction du nombre de districts scolaires de 422 à 33, et les programmes d'enseignement relevaient du Ministère de l'éducation et non du district scolaire comme il l'était auparavant. Il y eut un abandon progressif des écoles rurales et de rang pour faire place à des établissements plus modernes et à des polyvalentes, telles que des écoles secondaires régionalisées afin d'offrir un niveau d'éducation équitable à toute la population peu importe son lieu de résidence.

Les services aux citoyens, tels que la justice, la santé et le bien-être étaient la quasi responsabilité des comtés et des municipalités. La réforme a fait en sorte que ces services soient centralisés et pris en charge par la province. Le gouvernement s'occupait donc des palais de justice et des lois. Il y eut une uniformisation des infrastructures et des lois à travers la province. Les municipalités qui voulaient garder leurs forces policières municipales le pouvaient, tout en respectant les normes provinciales. Le système de santé a connu lui aussi sa touche de rajeunissement, avec la construction d'infrastructure plus modernes et l'implantation de normes provinciales en matière de santé. Ces changements ont bénéficié à l'ensemble de la population puisque le bien-être de la population a augmenté partout sur le territoire.

L'évaluation et la taxation a été l'un des secteurs où il y a eu le plus de changements. C'est le 1^{er} janvier 1967 que l'évaluation et la taxe foncière ont été uniformisées au Nouveau-Brunswick. Ces deux services ont été centralisés et le gouvernement provincial est devenu l'organisme responsable de ces services. Ceci est venu alléger la bureaucratie municipale, dans le but de leur permettre de se concentrer sur des services de base aux citoyens. La province a aussi développé une formule de subvention inconditionnelle afin de venir en aide aux municipalités. La formule établie se basait sur des critères de population et de situation fiscale. La nouvelle façon de procéder sur le plan fiscal était bien accueillie, particulièrement dans les régions rurales qui éprouvaient des difficultés économiques. La plupart ont profité d'une baisse significative de leur taxe foncière. Toutefois, afin de financer les services améliorés, la taxe et l'impôt sur le salaire ont été augmentés de 10%. De plus, certaines taxes supplémentaires ont été ajoutées sur l'essence, les cigarettes et l'immatriculation des véhicules motorisés. En bout de ligne, les citoyens étaient soumis à un fardeau fiscal plus équitable et avaient plus facilement accès aux services publics, peu importe leur lieu de résidence (Cyr, 2001; Krueger, 1970).

La dernière partie, l'une des plus importantes, a été la restructuration de la structure des gouvernements locaux. Le but de la restructuration était que les municipalités puissent offrir leurs services plus efficacement. C'est en 1966 que la loi sur les municipalités est votée et qu'elle identifie trois types de municipalités, dont les cités, villes et villages et un quatrième type d'organisation, soit les districts de services locaux (DSL). Le DSL devenait le type d'organisation pour les territoires non-incorporés en municipalité où il n'y avait pas suffisamment de densité de population ou d'assiette fiscale pour prendre en charge certains services. Les DSL sont sous le contrôle du ministère des gouvernements locaux, mais peuvent toutefois possible d'élire des comités consultatifs pour exprimer les besoins de la population. Il n'y a toutefois pas de pouvoir décisionnel. Actuellement, le Nouveau-Brunswick compte 267 DSL qui représentent environ 35% de la population et 80% du territoire provincial. L'abolition des conseils de comtés a permis une certaine équité entre la population au niveau des services. Toutefois, les gens qui habitaient dans les milieux ruraux perdaient la participation démocratique qu'ils avaient avant l'abolition des comtés. Les territoires plus urbains et les territoires qui sont devenus des villages et des villes ont acquis l'autonomie et la démocratie locale qui n'existait pas sous l'ancien système.

1.2 L'objet et le sujet de la recherche

La problématique présentée ci-haut nous donne une idée générale du phénomène de la gouvernance du développement territorial que nous utilisons pour préciser l'objet et le sujet de la recherche. Ce faisant, nous explicitons la préoccupation qui a été la nôtre au cours de la recherche que nous avons réalisée.

1.2.1 L'objet de la recherche

La gouvernance locale au Nouveau-Brunswick est un sujet qui a fait l'objet de discussions depuis plus de quarante ans. La réforme découlant du rapport Byrne durant les années 1960 a été l'élément déclencheur de cette réflexion relative aux moyens de gouverner les plus petites administrations locales au Nouveau-Brunswick. D'autre part, suite à l'abolition des gouvernements de comté, à la centralisation et à la concentration des pouvoirs locaux au niveau de l'administration provinciale, les régions ne disposaient plus de mécanismes régionaux de gouvernance, à cause du transfert de l'autorité décisionnelle.

Conformément aux objectifs de la réforme, plusieurs villages et villes dans les endroits les plus densément peuplés voient le jour. Par contre, ce sont plusieurs régions rurales qui se retrouvent sans gouvernement local. Ces régions regroupent plus de 35% de la population de la province et couvrent près de 80% du territoire n'ont pas de gouvernement local pour gérer démocratiquement la prestation de services à la population. Le gros « Boom » découlant de la réforme Chances Égales a été avantageux pour toutes les régions au Nouveau-Brunswick sur le plan d'équité et de l'égalité dans l'accessibilité à la plupart des services. Néanmoins, les lacunes importantes au niveau de la structure des gouvernements locaux ont été néfastes. Les gouvernements qui se sont succédés n'ont pas comblé ce vide démocratique. De même, les populations des territoires non-incorporés ont résisté à plusieurs tentatives de mise en place de gouvernements ou de regroupements avec les municipalités avoisinantes de peur de perdre leurs avantages fiscaux.

Le dossier de la gouvernance locale a été soumis à plusieurs ministres et Premiers ministres sans que des changements importants se soient matérialisés. Plusieurs rapports découlant du programme Chances Égales et plusieurs rapports indépendants sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick ont été tablettés depuis au moins 35 ans. Les années 1990 et 2000 ont été plus fructueuses en ce qui concerne des changements mineurs sans toutefois aboutir à des transformations significatives du cadre de gouvernance de l'administration locale. Il y a eu quelques fusions municipales, la création d'un nouveau type d'administration municipale, soit les communautés rurales, et une volonté plus manifeste de changement. La création des communautés rurales a constitué l'ajout d'un modèle de gouvernance locale supplémentaire pour les régions non-incorporées, particulièrement les régions rurales ayant une assiette fiscale d'au moins 100 millions de dollars et une population d'au moins 2000 habitants. Ces restrictions fiscales et démographiques ont fait en sorte que seulement trois communautés rurales ont été effectivement créées sur le territoire Néo-Brunswickois et ce en dépit du maintien par les anciens DSL de leurs avantages fiscaux.

À ce jour, plus de 200 000 personnes demeurent encore dans des régions non incorporées (districts de services locaux – DSL) et n'ont aucun pouvoir de décision sur leur propre sort en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, à la prestation de services et à l'exercice du droit démocratique. Une problématique importante existe donc et, encore aujourd'hui, plusieurs intervenants tentent d'apporter des solutions afin de régler ce problème. L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick travaille de concert avec les divers ministères pour apporter des solutions à la problématique de la gouvernance locale. De plus, le gouvernement a mandaté un commissaire et des adjoints pour étudier la gouvernance locale et ses composantes, soit la fiscalité, la législation, les ententes régionales, la prestation de services et le financement des municipalités. Le type de gouvernance locale recherché devra représenter les intérêts de la population, ainsi que leur capacité d'agir dans le dossier, tant au niveau des municipalités que des DSL.

L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a été créée en 1989. Depuis ses tout débuts, le renforcement de la gouvernance locale a été au cœur de ses préoccupations. À cette fin, l'AFMNB développe des modèles de gouvernance à partir

d'expériences de municipalités au Canada et dans le monde. La documentation des modèles existants et l'adaptation de ceux-ci à la réalité Néo-Brunswickoise sont un des éléments importants de ses activités.

Dans la foulée de ses travaux, l'AFMNB a développé le concept de la municipalité régionale à composante identitaire. Un modèle apparenté existe en Nouvelle-Écosse sans toutefois se référer à l'aspect identitaire. Le modèle de municipalité régionale à composante identitaire fut appliqué à la région de Caraquet. Cette région au nord-est de la province regroupe six municipalités et huit districts de services locaux, un cas très typique de la réalité Néo-Brunswickoise. Il faut cependant indiquer que la région est caractérisée par l'existence de plusieurs identités communautaires, par la diversité de l'activité économique, par des territoires de différentes tailles démographiques et géographiques, ainsi que par une base fiscale et financière différenciée entre les collectivités locales. C'est dans ce contexte que l'AFMNB a conçu un projet-pilote afin d'examiner la possibilité de mettre en place un tel regroupement. Ce mémoire en fait l'étude. La problématique principale dans un cas comme celui du Grand Caraquet est : « comment regrouper tant de communautés dans une entité administrative mieux en mesure d'assurer le développement du territoire et le mieux-être de la population »?

1.2.2 Le sujet de la recherche

Le sujet de la recherche est :

La réforme de l'administration locale et la gouvernance écologique du développement territorial : le cas du Grand Caraquet.

1.2.3 Questions de recherche – Question centrale

La question de recherche est articulée autour de la question centrale suivante :

De quelle manière ont été traitées l'intention et l'ambition du projet de réforme de l'administration municipale ou locale et l'idée de la municipalité régionale à composante identitaire dans le Grand Caraquet, par rapport à la prise en compte de la gouvernance

écologique du développement territorial, dans une perspective d'analyse politique d'une politique publique et d'une analyse économique-financière ?

1.2.4 Question de recherche précisée

La question de recherche peut être précisée de la façon suivante :

Est-il possible de faire accepter et appliquer les principaux éléments de la gouvernance contemporaine du développement local ou de la gouvernance écologique du développement territorial dans le cadre du projet-pilote de la réforme de l'administration locale du territoire du Grand Caraquet au Nouveau-Brunswick? Comment le concept de la municipalité régionale à composante identitaire, intègre-t-il compte tenu les modalités de financement de la prestation des services municipaux et les relations entre les acteurs, soit le contexte économique-financier et politique? Ceci peut-il servir à corriger l'inégalité fiscale entre les contribuables et de soutenir la revitalisation du milieu par la mise en valeur de son dynamisme, par la mobilisation des acteurs pour un renforcement de la gestion des ressources propres et communes, et par une coopération mieux assurée.

Cette question centrale se traduit en quatre sous-questions qui permettent de confronter les éléments fondamentaux du cadre ou modèle d'analyse de référence à la réalité de l'expérience vécue sur le terrain, soit :

- ❖ Qu'en est-il de la prise en compte de l'idée du développement élargi qui se soucie du développement durable et se préoccupe de l'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales pour répondre aux exigences du développement contemporain? De quelle façon a-t-on traité l'adaptation au changement par l'innovation et l'entrepreneuriat, ainsi que les déterminants, les contraintes et les exigences du développement ?
- ❖ Comment a-t-on traité le rôle clé de l'harmonisation de l'analyse de l'environnement, de l'élaboration de la stratégie de développement, de la mise en

place d'une structure administrative et de sa dynamisation par des processus permettant d'opérationnaliser des modes de fonctionnement dans les discussions relatives à la gouvernance contemporaine? L'idée de la collaboration créatrice en tant que fondement de la gouvernance contemporaine du développement territorial a-t-elle reçu un accueil favorable ?

- ❖ Dans le cadre de la prise en compte de la territorialité, a-t-il été possible d'assurer l'articulation des niveaux de territorialité local et régional pour intégrer la gestion des activités de base de prestation des services municipaux et des activités de développement qui appellent une mise en commun sur le plan supra-local ? Qu'en est-il du renforcement de l'organisation territoriale pour se donner un supplément d'organisation et assurer un équilibre avec l'organisation sectorielle en vue de corriger les déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux, et de recréer l'unité territoriale sur une base compatible avec une certaine masse critique ?
- ❖ L'analyse économique et financière a-t-elle été une préoccupation des acteurs dans le cadre des activités de la réalisation du projet-pilote ? Que nous enseigne l'analyse politique en ce qui a trait aux intérêts, à l'opinion, aux priorités et à l'influence des acteurs directement et indirectement impliqués dans la démarche de réalisation du projet-pilote ? Les réflexions et les discussions ont-elles contribué à la remise en cause de l'administration locale et jusqu'où est-il possible d'aller dans l'élaboration et la mise en place d'une réforme ?

La recherche permet de vérifier la proposition à l'effet qu'un changement majeur du cadre institutionnel, comme tout changement majeur dans toute politique publique, se réalise graduellement et par étapes pour se situer dans une démarche qui privilégie les retouches successives, sauf en situation de crise ou d'urgence, afin de permettre la sensibilisation, l'information, une certaine formation et un apprentissage des acteurs. Une nouvelle politique ou un changement majeur de politique implique une réflexion et une discussion qui s'étale généralement sur une décennie à partir du moment où le problème est pris en charge dans le domaine des affaires publiques afin de favoriser l'adaptation de la manière d'être et de penser.

Les acteurs ont tendance à se contenter d'une situation qui, sans être idéale ou la meilleure, est au moins satisfaisante, d'où le poids de la force d'inertie et la popularité du statu quo.

1.3 La stratégie et la méthodologie de recherche

La section suivante mise sur la façon cette recherche a été entamé soit la stratégie, la méthodologie et finalement l'éthique de la recherche.

1.3.1 La stratégie de recherche

Compte tenu de l'objet et du sujet de recherche ainsi que des préoccupations qui en découlent, la stratégie de recherche retenue est celle de l'étude de cas. Il s'agit d'une approche qui met l'accent sur une recherche empirique qui prend appui sur un cadre de référence théorique qui est l'objet d'investigation. Ce type d'étude concerne l'examen d'un phénomène contemporain dans son contexte, particulièrement lorsque les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas évidentes et faciles à identifier (Yin, 1989). L'étude de cas est bien adaptée à une recherche sur le comment et le pourquoi des événements et des situations analysés. Elle permet une comparaison et un rapprochement entre les éléments d'un cadre théorique de référence et la réalité qui a été observée sur le terrain.

Cette étude de cas se situe dans une approche inductive, descriptive, exploratoire, qualitative et explicative qui permet une analyse plus approfondie parce que l'objet est bien cerné et circonscrit, soit les collectivités locales du Grand Caraquet. La population étudiée est limitée, ce qui facilite une étude plus approfondie. Dans ce contexte, l'investigation est menée afin de mieux appréhender les faits et la réalité de l'expérience de la discussion du projet-pilote de la réforme de l'administration municipale dans une perspective de développement territorial afin de présenter des éléments d'explication de certains phénomènes observés. L'interprétation des phénomènes et des faits s'appuie sur les réalités contextuelles, des faits empiriques et des travaux réalisés relatifs à la gouvernance locale.

Dans le cas du Grand Caraquet, peu de documents ont été publiés puisque la recherche et le processus en est en cours actuellement. Quelques sources viennent d'études réalisées par des

universitaires sur le cas du Nouveau-Brunswick, ainsi que des documents statistiques réalisés par divers organismes nationaux, provinciaux et régionaux. Pour le cadre de référence, les sources bibliographiques principales proviennent de matériaux universitaires tels que des notes de cours, et de bibliographie utilisée dans le cadre du cours Gestion du Développement régional à l'Université du Québec à Rimouski. En ce qui est de l'expérience, les sources d'informations des plus pertinentes venaient des sessions de travail que l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a organisées avec divers acteurs impliqués dans le dossier des gouvernements locaux dans le Grand Caraquet. Le projet de mémoire est une étude exploratoire en raison de la situation embryonnaire du processus de regroupement municipal dans le Grand Caraquet. Les rencontres organisées par l'AFMNB furent les premières du genre dans cette région. Il s'agit d'explorer la possibilité d'un regroupement administratif sur ce territoire et de regrouper les idées des différents intervenants municipaux dans le Grand Caraquet. En raison du caractère exploratoire du mémoire et le recueillement des données qualitatives, peu d'analyse quantitative peut se réaliser dans cette étude. Les informations financières et fiscales limitées ne permettent pas de faire des estimations ou des intuitions sur les impacts financiers de ce genre de projet de regroupement.

L'étude de cas met en évidence que les succès et les échecs relatifs de l'expérience sont associés aux caractéristiques du contexte et aux contraintes qui influencent les attitudes et les comportements des acteurs qui sont confrontés au changement. L'examen approfondi que permet l'étude de cas indique que les transformations des mécanismes, à savoir les structures et les processus, si elles sont des conditions nécessaires à la mise en place de la gouvernance locale contemporaine dans le cadre d'une municipalité régionale à composante identitaire, elles ne sont pas des conditions suffisantes. En effet, il faut tenir compte de la perception de l'identité, de sa nature et de sa portée, et de l'évolution des mentalités et de l'état d'esprit des acteurs.

Les éléments fondamentaux de l'étude de cas se retrouvent dans la présentation des résultats de la recherche. Après la présentation de la problématique, de l'objet et du sujet de recherche ainsi que de la méthodologie de recherche, il est question du cadre d'analyse de référence qui constitue la base de comparaison de ce qui pourrait ou devrait être, à ce qui est observé dans la réalité. Par la suite, les traits saillants du contexte et la nature et la portée du

projet de réforme sont explicités. Le dernier élément porte sur l'analyse des travaux et des discussions qui se sont déroulés dans le cadre de la réalisation de l'expérience de l'administration municipale du Grand Caraquet.

1.3.2 La méthodologie de recherche

Les outils de recherche privilégiés pour faire la cueillette et l'analyse d'informations primaires et secondaires, afin de décrire et d'expliquer la situation observée, ont été la recherche documentaire, l'observation participante et des échanges avec des personnes intéressées. Ils ont permis de réaliser une démarche triangulaire qui fut utile pour s'assurer de la pertinence et de la validité des renseignements intégrés dans l'analyse.

La recherche documentaire (Boisvert, 2003) a permis de faire le recensement de documents qui permettent de faire le point sur l'évolution et la situation actuelle en ce qui a trait au dossier de l'administration locale au Nouveau-Brunswick. Les principaux documents consultés ont été des documents produits par l'administration provinciale, par des commissions d'enquête nommées par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et par des instituts de statistiques. Les informations recueillies ont permis de préciser le contexte économique, social, culturel et politique dans lequel se déroule l'expérience, ainsi que les traits saillants de la dite expérience qui ont constitué le fondement de l'analyse. Elles ont été utilisées comme encadrement de base de la recherche. La grille de lecture utilisée a été élaborée à partir des préoccupations relatives au développement, à la gouvernance et à la territorialité que nous retrouvons dans le cadre d'analyse ou modèle de référence.

L'observation participante (Dagenais, 1991) a permis une observation directe des activités réalisées par les acteurs impliqués dans le projet de réforme de l'administration municipale. Elle s'est concrétisée par la participation aux réunions avec les élus, les administrateurs des municipalités, des représentants de la population et la population elle-même. Elle a rendu possible un suivi systématique des temps forts de la démarche par l'accompagnement des intervenants. La collaboration de ces-derniers a été un apport appréciable. Nous nous sommes retrouvés dans le cadre d'une recherche-action qui s'est étalée sur plusieurs mois et qui a

impliqué une collaboration directe et soutenue avec les participants qui a permis d'observer le déroulement des travaux. Dans ce contexte, la tenue d'un journal de bord et d'enregistrements audio a permis de recouper les annotations et observations pertinentes qui ont facilité l'élaboration des résultats de l'analyse. Une revue systématique des notes a été faite afin de mieux comprendre le contexte ainsi que la nature et la portée de l'expérience par la prise en compte des aspects techniques et humains de l'opération.

Pour compléter la recherche documentaire et l'observation participante, des échanges ont eu lieu avec des personnes intéressées ou des personnes-ressources dans le cadre des réunions ou par téléphone dans le cours normal des travaux de cueillette et d'analyse des informations. Ils ont permis de préciser certains aspects de l'expérience et de vérifier certaines interprétations découlant de l'analyse qualitative et interprétative inhérente à ce type de recherche.

1.3.3 L'éthique de la recherche

La recherche présentée dans le mémoire constitue une étude exploratoire relative au projet de réforme de la gouvernance locale sur le territoire du Grand Caraquet. Elle repose sur l'examen de données puisées dans des documents et de points de vue d'intervenants obtenus dans le cadre d'échanges et de discussions. Dans ce contexte, la question de l'éthique concerne principalement la collecte et le traitement de l'information qui sous-tendent les relations avec les intervenants. En effet, compte tenu de la nature de la recherche, les liens avec ces-derniers ont un rôle important.

En ce qui a trait à la collecte de l'information, la démarche utilisée a été réalisée d'une manière respectueuse pour les intervenants. La recherche a été réalisée d'une manière transparente. Les directeurs généraux des municipalités ainsi que les élus ont été informés de la nature et de la portée de la recherche et de la raison de la présence de l'auteur du mémoire au sein du groupe qui participait aux discussions relatives au projet de réforme. Les renseignements obtenus ont été validés auprès de ces-derniers dans le cadre de discussions et d'échanges complémentaires. De plus, la pertinence et la valeur des renseignements colligés ont été contrôlées par le processus de triangulation en vertu duquel différentes sources d'information

sont utilisées. Ce faisant, on a voulu s'assurer de la qualité de l'information recueillie afin d'éviter d'induire en erreur.

Le statut de chercheur embauché par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, l'expérience a été profitable pour la cueillette des données. De plus, la création de liens professionnels avec les directeurs généraux et les élus a favorisé des discussions plus libres lors des entretiens, discussions et réunions. Le chercheur avait un double rôle, dont celui de la cueillette de données pour le mémoire, mais également pour l'AFMNB. Lors des réunions avec les divers intervenants, la prise de notes et l'écoute des divers points de vue de ces personnes a été la principale tâche.

Quant au traitement de l'information, les participants qui ont été impliqués dans la recherche ont été informés de l'utilisation de l'information afin de rendre compte des traits saillants de l'expérience et de l'interprétation qui en était donnée. Les participants ont été informés, dans le cadre des rencontres, des résultats de l'analyse. Le traitement de l'information a été réalisé dans le cadre d'une démarche qui a favorisé le dialogue dans les relations avec les intervenants directement concernés par la discussion du projet de réforme. Il a donc contribué à l'ouverture à la diversité des points de vue dans une délibération commune et critique.

Le chapitre suivant se concentrera sur la présentation des principaux concepts utilisés dans le cadre de l'étude. L'examen des concepts tels que le développement, la gouvernance et la territorialité englobée par les perspectives financière et politique sera nécessaire afin d'en faire l'application à la problématique de l'étude. L'application des concepts et des perspectives financière et politique sera réalisée dans les chapitres 5 et 6 dans le cadre de l'analyse de l'expérience.

CHAPITRE 2 : PRINCIPAUX CONCEPTS ET CADRE D'ANALYSE

L'analyse que nous allons faire après la présentation des traits saillants de l'expérience qui est l'objet de la recherche proposée est articulée autour de quatre concepts majeurs (dimensions majeures), soit le développement, la gouvernance, la territorialité, et les perspectives économique et politique (la perspective politico-économique). Dans le cadre de ce mémoire, ces quatre concepts sont interreliés et sont en relation d'interdépendance. Il convient toutefois de signaler que le concept de territorialité présente un intérêt particulier à cause de l'importance qu'il a quand nous considérons l'établissement d'individus, de groupes et de communautés dans le temps et dans l'espace. Quant au développement, il constitue une préoccupation fort significative des communautés implantées sur un territoire donné quand nous prenons en compte les conditions économiques, sociales, politiques et environnementales. Par ailleurs, l'amélioration des conditions de vie recherchée par le développement ne peut être sérieusement envisagée sans faire référence à une philosophie et à un cadre de gouvernance qui sous-tend les choix et les actions des acteurs. Le concept de gouvernance nous sensibilise au rôle de la conception et de la mise en place de mécanismes susceptibles de favoriser l'atteinte du bien commun et d'une bonne qualité de vie pour l'ensemble de la population. Nous parlons alors de la gouvernance du développement territorial qui est le fil conducteur de notre réflexion. Les perspectives économiques et politiques enveloppent en quelque sorte les trois premiers concepts et mettent en évidence les principaux aspects qui influencent les choix et les actions des intervenants dans le processus de la gouvernance du développement territorialisé.

Le modèle ou le cadre de référence d'analyse pour une gouvernance contemporaine du développement territorial repose sur quatre éléments ou dimensions de base, soit le développement, la gouvernance, la territorialité et les perspectives économico-financière et politiques.

Dans notre recherche, nous avons privilégié la notion de développement perçue au sens large et contemporain en vue de dégager une vision élargie de l'amélioration des conditions de vie. Elle intègre les préoccupations économiques, sociales et environnementales. Elle ne se limite pas aux considérations de croissance économique qui présente une perspective plutôt réductionniste. Le développement ne se limite pas à l'accumulation de biens matériels et à la consommation de services à travers des transactions sur les marchés de biens et de services. Afin

de mieux prendre en compte les préoccupations du développement contemporain, nous mettons en évidence une vision de la gouvernance qui est articulée autour de l'implication des différentes catégories d'intervenants privés, publics et communautaires qui interviennent dans le processus de prise de décision pour encadrer les choix et les actions et qui influencent les préoccupations auxquelles nous venons de faire référence. Ceci étant, la dimension territoriale prend une grande importance dans l'aménagement du développement et de la gouvernance à cause de la nécessité de se donner un cadre d'intégration des interventions des différents acteurs et des secteurs d'activité. L'approche sectorielle traditionnelle convient mal aux défis auxquels les communautés sont confrontées. Nous avons alors un cadre opérationnel qui facilite la prise en compte des exigences de la gouvernance contemporaine du développement. Finalement, les perspectives économique-financière et politique mettent en évidence les logiques et les critères de prise de décision liés aux phénomènes techniques et politiques (humains) qui influencent les choix et les actions. Elles nous sensibilisent à l'influence des considérations techniques et humaines qui agissent sur les comportements et les attitudes des acteurs du développement.

2.1 Le développement

L'idée de développement constitue le fondement et la raison d'être de la préoccupation relative à la gouvernance et à la territorialité. La présentation de la dimension du développement est articulée autour de la nature et de la portée du développement, des phénomènes de changement, d'adaptation, d'innovation et d'entrepreneuriat, ainsi que des déterminants du développement, des contraintes et des exigences du développement.

2.1.1 La nature et la portée

Dans notre recherche, le développement est perçu au sens large du terme : nous ne considérons pas uniquement les considérations économiques, comme nous avons encore trop tendance à le faire aujourd'hui dans des stratégies de développement, mais également les préoccupations sociales et environnementales dans une perspective de développement durable. Tout compte fait, nous prenons en compte, de la manière la plus articulée possible, les phénomènes économiques, sociaux et environnementaux qui ont un impact sur la gouvernance du développement et l'amélioration des conditions de vie de la population. Nous nous situons par

rapport au développement durable. Quand nous appliquons cette orientation générale à la gouvernance locale, nous prenons en compte les services de base traditionnels et les activités de développement qui sont une préoccupation de plus en plus importante pour ce niveau de responsabilité dans le cadre d'une réforme du système de gouvernance.

L'idée de développement est associée aux transformations technologiques, économiques, sociales, politiques et internationales qui marquent une société ou une communauté. Elle ne couvre pas uniquement la production de biens et de services au sein d'organisations économiques, mais également les services offerts par des organismes sociaux et les empreintes ou les impacts sur l'environnement produits par les activités humaines en particulier (Banque Mondiale, 2001 ; Dortier, 2000 : 177-187 ; McKibben, 2008 : ch.1 et 4). Le développement touche le territoire et les communautés qui y habitent. De plus, dans la vision élargie du développement que nous privilégions, tous les secteurs d'activité sont concernés, d'où l'importance d'opter pour une approche intégrée de la gouvernance du développement dans une préoccupation écologique. L'innovation est en conséquence un élément fondamental de tout système de gouvernance afin de s'adapter et de s'ajuster aux mutations observées dans l'environnement. Ainsi, l'entrepreneuriat collectif ou civique joue, dans la réalité de tous les jours, un rôle clé au sein des organismes privés, publics et sociaux. Dans le contexte contemporain, l'esprit d'entrepreneuriat est essentiel si nous voulons assurer le développement et l'épanouissement de la collectivité (Henton, et al., 1997 ; Henton, et al., 2003 ; Saxenian, 1994; Prévost, 1994).

Le développement contemporain est articulé autour de la notion de développement durable :

« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »
(Brunel, 2004 : 45).

Plus loin, il est précisé que :

« ..l'Agenda 21 (principes proposés par l'ONU à la Conférence de Rio en 1992 pour que le développement durable puisse devenir une réalité) définit l'objectif que doit se donner en théorie le développement durable :

concilier protection de l'environnement, efficacité économique et équité sociale » (Brunel, 2004 : 51).

En somme :

« C'est donc une trilogie ou l'économie (produire plus, en principe au service du plus grand nombre) s'allie au social (répartir mieux, lutter contre la pauvreté) dans le respect de l'environnement (préserver la nature, donc les conditions de vie des générations futures) qui fonde les trois composantes essentielles du développement durable, » (Brunel, 2004 : 52).

En ce qui a trait au développement contemporain, Benko écrit que :

« Les principes généraux du modèle (de développement) : inscription dans le temps, poursuite d'une croissance économique, meilleur partage de la richesse. Il s'agit de veiller à la bonne articulation de trois séries de paramètres : le local et le global, le court et le long terme, et à l'équilibre entre l'économique, le social et l'écologique » (Benko, 2001 : 18).

La vision du développement a évolué de manière significative depuis les années 50. Nous pouvons identifier deux étapes majeures qui ont marqué le comportement et les attitudes des acteurs : les années 50-80 et les années 80 jusqu'à aujourd'hui. La première étape est caractérisée par une préoccupation axée sur la croissance économique. La vision classique et néo-classique du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} siècle a été remise en cause pour faire place à une approche plus interventionniste de la part de l'État qui, en dépit de l'approche dominante sectorielle et fragmentée, se souciait d'une approche globale fondée sur la pensée keynésienne qui reposait sur des programmes d'investissements (Boisvert, M. et P. Hamel, 1985 : 139-145). La grande entreprise n'était plus le seul agent de développement. L'existence d'un pôle de croissance procurait une base de l'activité élargie dont la taille permettait de créer des conditions de demande et d'offre favorables à l'amélioration de la productivité. Le système économique et social était alors plus résilient, en ce sens qu'il pouvait plus facilement s'adapter au changement et aux exigences du développement contemporain. Il en a résulté une plus grande capacité de restructuration de l'activité économique et sociale. Le pôle de croissance a créé les conditions qui ont soutenu l'échange d'information favorable à la créativité et à l'innovation qui ont dynamisé le système économique et social. (Boisvert, M. et P. Hamel, 1985 :62-63 ; Aydalot, P.,

1985 : 145-149). L'accent était mis sur la croissance économique comme fondement de l'amélioration du niveau de vie (Boisvert, M. et P. Hamel, 1985 : 12-13 ; Aydalot, P., 1985 : 127-131). En effet, les investissements devaient provoquer des effets de percolation et d'entraînement qui seraient, à terme, bénéfiques à l'ensemble de la population. Cette perception du développement s'est traduite dans une approche par le haut, exogène et formelle. Nous sommes alors passés d'une approche éclatée à une approche globale ou à une macro perspective limitée.

Les résultats de cette première étape ont été en deçà des attentes. Nous notons une rupture entre l'évolution de la croissance économique, l'emploi, la génération de revenus, l'amélioration des conditions sociales et du niveau de vie de l'ensemble de la population à la suite de transformations majeures et rapides dans la société. Les acteurs ont pris conscience de l'incertitude, des risques, de la non-automaticité du développement. Certains acteurs ont été davantage sensibilisés aux lacunes du marché (myopie, information limitée, asymétrie de la disponibilité de l'information, concurrence limitée, fragmentation du marché et production d'inégalités) et à l'influence de la grande entreprise (Veltz, P., 2000 : 81-83). Les conditions économiques, comme les conditions sociales et environnementales se détérioraient. Les défis du développement après les années 80 appelaient une adaptation de la perception et de l'approche.

En conséquence, nous avons observé une évolution axée sur une approche endogène, par le bas et davantage informelle pour mettre en valeur les dynamismes territoriaux, renforcer les capacités et les potentiels des communautés et promouvoir un fonctionnement en réseaux fondé sur une plus grande collaboration et intégration des interventions des agents de développement (Aydalot, P., 1985 : 145-150). Il semblait pertinent d'aller au-delà du fonctionnement par projet et en silo qui ne permettait pas la prise en compte des phénomènes d'interdépendance et des externalités favorables à l'innovation, à la créativité et à la mise en commun des ressources propres et communes des acteurs et de la communauté (Collaborative Economics, 1998 : 21-26). La question de la proximité prenait de plus en plus d'importance dans les tentatives de gouvernance territoriale (Benko, G., 2000- : 202-206 et 208 ; Benko, G., 2001 : 24-25). Le système économique et social d'un territoire pouvait alors être considéré en mettant l'accent sur les relations entre les intervenants. La vision était plus volontariste que déterministe. Tout compte fait, les intervenants voulaient solutionner les problèmes liés au déficit d'information, et aux

lacunes de coordination et d'intégration. Au total, l'accent était mis sur le développement durable dans le contexte d'une économie innovante et d'un système social axé sur l'inclusion et la solidarité (Rural Indiana Strategy for Excellence 2020, 2006 : executive summary).

2.1.2 Le changement, l'adaptation, l'innovation et l'entrepreneuriat

Dans le contexte contemporain, l'idée de développement est inséparable de la préoccupation axée sur l'adaptation des orientations, des priorités, des actions, des pratiques et des manières de faire. En effet, les transformations des conditions économiques et sociales impliquent une adaptation constante des communautés et des collectivités afin de relever les défis découlant des changements de leur environnement et, ce faisant, de maintenir leur capacité concurrentielle sur les marchés nationaux et internationaux et de favoriser l'amélioration des conditions de vie.

Dans le contexte de changement et de transformation de la société contemporaine, les adaptations requises nécessitent de faire preuve de créativité, d'imagination d'innovation, que nous associons à l'entrepreneuriat. Il implique un état d'esprit reposant sur l'ouverture et le souci de se questionner constamment et de façon permanente sur la valeur des produits offerts et leur capacité de répondre aux attentes et aux besoins de la population. L'entrepreneuriat peut donc se manifester non seulement dans les entreprises privées à but lucratif de type traditionnel, mais également dans les organisations publiques et celles du tiers-secteur (organismes communautaires et à but non lucratif).

Dans les pratiques quotidiennes, l'entrepreneuriat est associé à l'acte entrepreneurial. Il s'agit des choix des intervenants concernant les orientations et les actions en vue de traduire en biens et services utiles à la population les intuitions et les idées des intervenants. En somme, c'est la traduction des idées en biens et services qui rendent compte du passage de l'intuition ou de l'intention à l'action. Dans une perspective de développement des collectivités territoriales, nous retenons l'idée de « l'entrepreneuriat collectif » qui favorise les adaptations des agents et des organisations au sein des communautés.

Qu'en est-il de l'entrepreneuriat civique en ce début de millénaire ? Sur ce point, Henton et al. nous apportent un éclairage intéressant :

« Born of fundamental economic, political, technological, and demographic shifts, a new kind of leader is emerging to help America's communities thrive as they enter an era of continuous change. Civic entrepreneurs are catalysts for building economic community. They forge the ties that bind economy and community for their mutual benefit. Civic entrepreneurs help communities collaborate to develop and organize their economic assets and to build strong, resilient networks between and among the public, private, and civil sectors » (Henton et al., 1997 : 33).

« Across America, a new type of grassroots leader is building communities for a new economy. These civic entrepreneurs are helping communities collaborate to compete in the information age. From all walks of life, they are a new generation of leaders who forge new, powerful productive linkages at the intersection of business, government, education, and community. Grassroots leaders is the story of people building vital, resilient economic communities in turbulent times » (Henton et al., 1997 : xv).

« Civic revolutionaries discover, then they decide, and then they drive change...Perspective on regional innovation will help leaders connect to one another across regions for learning, communication, and support » (Henton et al., 2003 :14).

«Civic revolutionaries, acting as regional stewards, are experimenting with new ways of addressing critical, complex issues that cut across multiple political jurisdictions and constituencies...» (Henton and al., 2003 : 9).

L'expérience enseigne que les acteurs du développement ont fait un usage restrictif de l'idée de l'entrepreneurship civique: au lieu de s'appliquer à la capacité entrepreneuriale de tous les acteurs, soit les acteurs privés, publics, et communautaires, l'idée de l'entrepreneurship civique a été appliquée aux entreprises du secteur privé. Afin de corriger cette vision réductionniste, la notion révolutionnaire civique a été utilisée pour tenter de mieux rendre compte

du souci d'ajuster les comportements des acteurs de toutes les sphères d'activités en vue de réaliser des actes entrepreneuriaux. On voulait bien faire comprendre que l'entrepreneurship n'était pas propre et exclusif au secteur privé, mais était également présent dans les secteurs publics et communautaires.

2.1.3 Les déterminants du développement

Compte tenu du contexte que nous venons de présenter, la gouvernance et la gestion du développement impliquent, en pratique, la prise en compte des déterminants du développement dans l'élaboration et la réalisation de programmes de développement. Une bonne connaissance des forces et des facteurs qui influencent le développement économique et social dans le contexte contemporain constitue le fondement de toute réflexion, discussion et intervention. À cette fin, il est proposé de considérer les effets des étapes majeures de l'évolution de la pensée qui ont eu un effet significatif sur les transformations de la société au cours du dernier siècle. Dans un premier temps, il est surtout question des facteurs de développement associés aux ressources naturelles, au travail et au capital financier et physique. Par la suite, le rôle du capital humain et de la technologie est mis en évidence. Nous en sommes maintenant à la prise en compte du capital intellectuel, relationnel, informationnel et organisationnel pour expliquer les conditions et les exigences du développement économique et social contemporain (Gittel, 1998 ; Blakely, 1989 ; Jacobs, 1984 ; Jacobs, 2001). La gouvernance et la gestion du développement impliquent, en pratique, la prise en compte des déterminants du développement dans l'élaboration et la réalisation de programmes de développement.

Dans le cadre de la recherche de l'amélioration des conditions économiques et sociales au sens large, le développement nécessite l'articulation des aspects économiques et sociaux. Cette articulation peut être réalisée au moyen d'une perspective et d'une vision intégrée et horizontale que nous associons à une approche écologique. Il s'agit de tenir compte de l'interdépendance entre la diversité des choix des intervenants et de leurs actions. Le développement implique donc que les membres d'une communauté locale et régionale assument leur liberté et leur droit de choisir d'une manière responsable et respectueuse des intérêts des uns et des autres. Nous reconnaissons ici le rôle de l'ouverture, de la transparence et de l'imputabilité dans le cadre d'un

leadership et d'un partenariat de responsabilité et de solidarité axée sur la recherche d'un dosage entre la concurrence ou la rivalité et la coopération ou la mise en commun des capacités et des potentiels. Il ne s'agit pas d'un leadership et d'un partenariat de domination et d'exclusion, d'où l'importance de la territorialité pour traduire cette préoccupation en actes et en gestes. Ainsi, nous assurons une meilleure prise en compte des déterminants du développement. Dans ce contexte, les différents acteurs sont impliqués et engagés dans le développement dans les cadres d'une collaboration et d'une coordination. La structure organisationnelle territoriale joue alors le rôle d'intégration des interventions sectorielles. Elle constitue une matrice en vue de renforcer l'unité territoriale.

2.1.4 Les contraintes et les exigences du développement

En somme, la raison d'être du développement est l'élargissement des choix qui s'offrent aux individus et aux collectivités. Ces possibilités de choix sont néanmoins limitées et susceptibles de changer au fil du temps, compte tenu des possibilités et des contraintes. Ainsi, les individus, comme les collectivités, accordent de l'importance et attachent une valeur significative à des résultats et à des réalisations qui ne se traduisent pas nécessairement ou immédiatement en termes de taux de croissance et d'augmentation de revenus monétaires. C'est le cas pour la santé, l'éducation, le logement, le temps de loisir, la sécurité ainsi que la participation à la vie démocratique et aux activités de la communauté (Riverin, et al., 1981 : ch.1 ; Commission on Growth and Development, 2008). Trois contraintes majeures doivent être considérées dans l'établissement des stratégies et des programmes d'intervention, soit les objectifs et les résultats visés, le choix des moyens d'action, et l'harmonisation des objectifs et des moyens d'action.

Les objectifs et les résultats désirés ne sont pas aisément chiffrables, datables et localisables, car les acteurs veulent conserver une marge de manœuvre et ne sont pas intéressés à se mettre la tête « sur le billot », ni à prêter flanc à la critique et à la contestation. De plus, nous reconnaissons que les objectifs sont multiples et conflictuels ou contradictoires et que les résultats sont souvent diffus et intangibles

Le choix des moyens d'action n'est pas aussi facile et mécanique qu'on pense. L'éventail des moyens d'action est limité par les considérations idéologiques et nos limites informationnelles, intellectuelles et techniques. Comme les objectifs, le choix des moyens est soumis à des arbitrages et aux débats politiques.

Quant à l'harmonisation des moyens et des objectifs, nous ne sommes jamais assurés de l'adéquation des moyens avec les objectifs étant donné que les informations et les connaissances utilisées dans l'établissement des choix sont limitées. Qui plus est, le caractère changeant de l'environnement remet constamment en question la pertinence des choix et nous sommes confrontés au difficile passage de l'intention à l'action.

La gestion efficace des programmes de développement appelle la réalisation de l'adéquation entre moyens et objectifs, et la mise en place d'un cadre organisationnel approprié afin de favoriser les adaptations et les ajustements nécessaires.

Et que dire des conditions préalables au développement? Les résultats des programmes de développement dépendent non seulement de la qualité de la gestion, mais également de la volonté et du soutien des acteurs, des ressources disponibles et de la compétence des agents de développement. Bref, la qualité de la gestion est une condition nécessaire, mais non suffisante d'un développement satisfaisant (Sen, 2003).

Les interventions doivent reposer sur la volonté et le soutien des agents afin de s'assurer que des actes et des gestes soient effectivement posés dans des délais et dans des conditions raisonnables. Il faut que l'intention de développement soit manifeste et que les acteurs ne s'abandonnent pas à une vision déterministe qui annihile tout volontarisme. Il faut un engagement et une implication concrets et non pas uniquement de pure forme, du bout des lèvres, afin de mobiliser les énergies et les efforts.

Les bonnes intentions doivent se traduire dans des actions pour ne pas devenir des vœux pieux. Il faut donc avoir les moyens de réaliser ses intentions, d'où l'importance de disposer de ressources humaines, matérielles, physiques, financières, informationnelles, relationnelles et organisationnelles nécessaires pour atteindre les résultats souhaités. Il ne s'agit pas de se

contenter de ressources symboliques qui ne font que manifester un intérêt formel pour la question du développement.

Finalement, il ne suffit pas d'avoir des ressources en quantité suffisante, encore faut-il qu'elles soient de qualité. En particulier, les intervenants doivent avoir les compétences requises pour relever les défis de la nouvelle économie et de la société contemporaine dans le contexte d'un environnement changeant et complexe. Il convient de se rappeler que nous évoluons dans un environnement qui fait de plus en plus appel aux travailleurs du savoir. Les intervenants sont confrontés à la nécessité de développer des institutions et des organisations apprenantes et intelligentes. La compétence se manifeste aujourd'hui dans la capacité de maintenir un équilibre entre les activités et les formes d'organisation, entre la concurrence et la coopération.

2.2 La gouvernance

L'expérience du dernier demi siècle enseigne que l'élaboration et la mise en œuvre de toute politique ou de tout programme de développement a intérêt à tenir compte des éléments de la gouvernance contemporaine si nous voulons améliorer les chances de succès des actes et des gestes privilégiés.

Afin de fixer les idées sur la dimension de la gouvernance, nous allons considérer la nature et la portée de la gouvernance, les logiques ou les rationalités, les critères et les modèles de prise de décision, ainsi que le modèle de Paul.¹

2.2.1 La nature et la portée

Le concept de gouvernance a été popularisé dans les années 90, une époque caractérisée par d'importantes transformations sur le plan sociétal, par beaucoup d'incertitude et par l'émergence de défis importants. Les gouvernements se sont départis de certains pouvoirs d'intervention sur le plan économique et social dans le contexte de la globalisation, de la

¹ PAUL, S, *La gestion stratégique des programmes de développement*, Genève, Bureau international du travail, 1988.

libéralisation des échanges internationaux et de la signature de traités internationaux. Le processus de la prise de décision a été modifié à la suite d'une plus grande implication des agents privés et des groupes de la société civile. Le dialogue entre les différentes sphères de la société s'est graduellement développé. Le rôle prépondérant des gouvernements s'est amenuisé (Gagné, 2006, Notes de cours, Partie 1 : 20-23 ; Paquet, 2004). Aucun acteur, rappelons-le, n'a dorénavant le monopole de l'encadrement du développement, quoique d'aucuns comme les entreprises privées ont de façon générale une influence prépondérante. Les règles du jeu changent de manière plus perceptible. La dynamique de la gouvernance n'est plus la même tant sur le plan local, régional et national qu'international (Stiglitz, 2006 : ch. 1 et 2 ; Defarges, 2003 : ch.1 ; Généreux, 2006 : ch 1 et 2 ; Gaudin, 2002)

Afin de préciser la nature et la portée de la gouvernance contemporaine, il est proposé de considérer les remarques suivantes tirées des travaux de Gagné (2001) :

« Dans le contexte contemporain, la gouvernance aspire à être un état d'esprit, à la mise en place d'un processus et à l'offre d'un produit qui encadrent l'arbitrage des choix collectifs et privés, compte tenu de l'existence de ressources propres et communes aux organisations et aux intervenants, tant privés que publics et communautaires. Le contexte changeant, complexe et instable provoque un questionnement et une remise en cause des pratiques et modes de fonctionnement dominants en ce début de millénaire en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre de prise de décision et de gestion susceptible de considérer de manière satisfaisante les défis et les enjeux du développement économique et social. Cette mutation se situe dans un contexte qui est caractérisé par une transformation majeure du rôle des gouvernements, des PME, de la grande entreprise et des organismes communautaires. Le questionnement relatif à la gouvernance est réalisé dans un environnement qui fait une plus grande place aux intervenants privés et du tiers secteur ou de la société civile » (Gagné, 2001 :7).

« Tout compte fait, la gouvernance apparaît comme un système par lequel les choix et les actions reçoivent une orientation et sont pilotés dans leur réalisation. Toutefois, les transformations de la société ont entraîné une évolution de la perception de la gouvernance. Il y a un demi-siècle,

l'existence d'un environnement relativement simple et stable favorisait un cadre de gouvernance plutôt centralisé et hiérarchisé, reposant sur des relations de commandement et de contrôle » (Gagné, 2001 :8).

« Quand nous considérons la vue d'ensemble d'un système socio-économique, nous avons maintenant tendance à mettre en relation trois sous-ensembles d'organisations ou de sphères, soit les sphères publique, privée et de la société civile régies par des mécanismes de coordination et d'intégration particuliers et différents: le marché et le système de prix, la coercition politique et la redistribution, ainsi que la solidarité et la coopération ou la réciprocité qui sont reliés à l'économie privée, au secteur public et à la société civile. L'espace de prise de décision et de gestion se décompose donc en trois champs majeurs d'activités reposant sur des règles de fonctionnement et des arrangements qui se distinguent dans leurs fondements ou dans leurs principes. Ils sont responsables des opérations et transactions marchandes et non-marchandes (hors marché) » (Gagné, 2001 :9).

Dans le cadre d'une réflexion relative à la gouvernance, Defarges et l'Institut sur la gouvernance précisent que :

« La gouvernance, ce serait tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinières. Au principe de cette nouvelle action publique, s'il y a moins de commandement central et de hiérarchie que de procédures de négociation, l'ajustement entre acteurs n'en reste pas moins nécessaire. La négociation en réseaux apparaît comme un mode de coordination entre actions, impliquant objectifs et moyens, systèmes de valeurs et logiques d'intérêts. Et cela par des procédures d'interaction et de négociation systématiques » (Defarges, 2003 : 33).

2.2.2 Les logiques ou rationalités, les critères et les modèles de prise de décision

La « rationalité pure » n'est pas la seule logique que nous observons dans la prise de décision et la gestion des stratégies et des opérations (Riverin, et al.,1981 : ch. 2) . La logique ou la rationalité de la prise de décision et de la gestion est multiple. L'expérience américaine, européenne et canadienne enseigne que nous pouvons rendre compte de manière satisfaisante de la « réalité de la prise de décision » à l'aide de trois logiques ou rationalités de base (Riverin, et al.,1981 : ch. 2) , soit la :

Logique Bureaucratique (Organisationnelle) qui est axée sur la survie et le développement de l'organisation (entité administrative); et qui perçoit le résultat (succès) comme la survie et la croissance de l'organisation concernée et de ses unités administratives; l'accent est mis sur la gestion des moyens d'action, les activités et les opérations plutôt que sur les objectifs et les finalités; elle se caractérise par le refus de l'erreur, ce qui provoque une attitude rigide, passive et réactive (non proactive); l'imputabilité et la rétroaction sont peu favorisées dans un contexte de concurrence et de compétition.

La logique technique ou technocratique se préoccupe des conséquences socio-économiques des politiques et des programmes. Le résultat ou le succès est évalué sur la base des effets socio-économiques réels qui contribuent à améliorer les conditions de vie de la population, soit les conditions économiques, sociales et environnementales. Le droit à l'erreur est admis compte tenu de l'incertitude et des risques qui influencent les résultats.

Quant à la logique politique, elle met l'accent sur la satisfaction de la population et de ses composantes. Le résultat ou le succès est déterminé en fonction de la satisfaction des citoyens et des groupes qui composent la société. Elle est articulée autour d'une vision stratégique et adaptative sur une base graduelle ou par étapes, compte tenu de la lecture de l'environnement qui est faite et des relations de pouvoir et des rapports de force entre les acteurs. En conséquence, les résultats visés restent vagues et l'accent est mis sur les orientations dans une démarche qui cherche à limiter au minimum les blocages dans le système politico-administratif.

Des logiques ou rationalités de la prise de décision, nous dégagons les principaux critères de prise de décision. Ceux-ci constituent les « repères » auxquels nous nous référons pour analyser le degré de réalisation éventuelle des objectifs, des résultats visés. Il s'agit de déterminer les effets des options, solutions ou scénarios que nous privilégions pour dégager les avantages et les désavantages de chacun en vue d'éclairer les choix à faire. Les critères retenus sont la pertinence, la faisabilité et l'acceptabilité. La pertinence met l'accent sur la valeur technique des mesures envisagées. La faisabilité se préoccupe du caractère réalisable des mesures compte tenu des ressources disponibles ainsi que des capacités et des compétences économiques, financières et administratives. L'acceptabilité nous incite à nous demander si les mesures sont susceptibles d'être approuvées d'un point de vue politique et social (Gagné, 2006 : 31-40 ; Cohen, March et Olson, 1972).

Au total, dans la pratique de l'examen et des avantages et désavantages de solutions ou d'options, nous pouvons considérer les critères suivants : l'efficacité, l'équité, la durabilité du développement (durabilité des ressources naturelles ou de l'environnement ainsi que la durabilité de la croissance économique et des conditions sociales), l'exercice de la liberté de choix, la créativité et l'innovation, la participation à la vie démocratique, ainsi que la sécurité, la souveraineté, la fierté, la renommée, l'image, l'unité et la reconnaissance nationale sur le plan international. Selon les circonstances, l'accent est mis sur quelques uns de ces critères : tous ne sont pas également importants dans toutes les situations. Toutefois, il faut tenir compte de critères opérationnels qui rendent compte des trois critères de base qui donnent une vision d'ensemble.

2.2.3 Le modèle de Paul

L'enseignement de l'étude des expériences de la planification et de la réalisation de stratégies et de programmes de développement met en évidence le manque d'articulation et d'intégration de l'élaboration et de la mise en œuvre d'interventions de développement. Le modèle de Paul constitue alors un cadre de réflexion, de discussion et de décision, d'une part, et un cadre d'organisation pour tenter de corriger cette lacune, d'autre part. En effet, Paul nous propose un modèle de gouvernance articulé autour de quatre composantes majeures, soit l'analyse de l'environnement, l'élaboration de stratégies et de programmes de développement, la mise en

place de structures administratives (partage des rôles, des tâches, des activités et leur regroupement en unités administratives) et de processus ou mécanismes pour dynamiser et activer les structures administratives (style de gouvernance et de direction, communication, motivation, suivi et évaluation des réalisations et des résultats) (Paul, 1988 ; Waterston, 1974).

Selon ce modèle, la qualité de la gouvernance découle de l'harmonisation et de la cohérence des quatre composantes. Ainsi, la structure administrative et les processus associés aux modalités de fonctionnement (partage de l'autorité décisionnelle et des responsabilités, ainsi que des modalités d'établissement des relations entre les acteurs et les intervenants) doivent être compatibles avec les particularités de l'environnement et de la stratégie et du programme de développement. Par exemple, dans le cas d'un environnement complexe et changeant, d'une part, et d'une stratégie impliquant une diversité d'objectifs économiques, environnementaux et sociaux, d'autre part, il convient de considérer la mise en place d'une structure administrative (d'organisation) permettant un fonctionnement en réseau. De plus, il faut tenir compte du souci d'une approche horizontale, et des modalités de fonctionnement axées sur la participation, l'implication et l'engagement des acteurs.

Le modèle de Paul est une référence importante pour la gestion stratégique du développement et la gouvernance contemporaine. Il a pour but de corriger une lacune majeure dans la gestion du développement, soit le manque d'articulation entre la conception et la mise en œuvre des interventions. La gestion stratégique proposée par le modèle de Paul nous incite à aller plus loin que l'approche linéaire et séquentielle, cloisonnée et fragmentée de la gestion traditionnelle. Elle favorise la mobilisation des acteurs et des agents impliqués dans le développement dans une perspective de nouvelle gouvernance. Elle considère également différents types de préoccupations, telles que les préoccupations territoriales, techniques, économiques, sociales, politiques, environnementales et administratives.

La figure ci-après illustre l'articulation entre les composantes du modèle qui nous est proposé par Paul. Le modèle met en évidence le fait que le système de gouvernance doit s'assurer de l'harmonisation entre ses composantes. En conséquence, la structure administrative et le processus rendant compte du mode de fonctionnement privilégié doivent normalement tenir compte du degré de complexité de l'environnement et du caractère unique ou multiple du (des)

but(s) et de l'objectif ou des objectifs de la stratégie de développement. Cette préoccupation est illustrée par les cadrans A, B, C, D de la figure qui rendent compte de la relation entre les composantes.

Figure 1

Modèle de Paul: Types de combinaisons harmonieuses des composantes du modèle de gouvernance stratégique intégrée

Buts / Objectifs de la stratégie		Buts et objectif(s) économique, social et / ou environnemental	
Environnement		Unique	Multiple
Faible ↑ Complexe : Incertitude, forces en action et champ d'application ↓ Grande		Produits (biens et / ou services) standards d'un seul type Structure administrative en silo, hiérarchique et centralisée Rôle limité de la participation; accent sur la chaîne d'autorité de contrôle et de commandement	Produits multiples Structure matricielle basé sur produits, projets et programmes (structures par projets et programmes) Place croissante à la participation
		A B	C D
		Produits différenciés d'un seul type Structure matricielle axée sur les produits plutôt que les activités fonctionnelles ou en réseau Place croissante à la participation	Produits multiples et différenciés Structure en réseau Recours optimal à la participation

Source: Adaptation du modèle de Paul, Paul, S, 1988

En résumé :

« Le phénomène de stratégie est capital dans la gestion stratégique. Agissant ensemble, les quatre facteurs (l'environnement, la stratégie, les structures et les processus) que nous avons décrits en font un instrument puissant et efficace. Pour qu'ils puissent agir ensemble, il faut qu'ils soient compatibles entre eux... Les programmes de développement gagnent en efficacité lorsque l'environnement, la stratégie, les structures et les processus sont en harmonie. Les combinaisons arbitraires de ces facteurs n'ont guère de chances de produire de bons résultats » (Paul, 1988 : 38).

En conséquence, les principaux points à retenir en ce qui concerne la gestion stratégique des programmes de développement sont :

« la gestion stratégique est l'ensemble des décisions et des dispositions arrêtées au niveau supérieur de direction qui établissent le cadre général d'exécution, qui fixent les lignes directrices selon lesquelles les décisions et les mesures d'exécution seront prises, et qui concourent ainsi à assurer l'efficacité des programmes; il faut, dans la gestion stratégique des programmes de développement, prendre en compte quatre éléments fondamentaux et agir sur eux : ces éléments sont l'environnement externe, la stratégie, les structures et les processus; ces éléments interagissent les uns avec les autres, et il est indispensable, pour l'efficacité des programmes, de les harmoniser.; les responsables des programmes peuvent influencer sur les effets de chacun des quatre éléments ainsi que sur leur interaction; la tâche cruciale de la haute direction est d'analyser les quatre éléments que nous avons indiqués, d'agir sur eux et de les harmoniser pour obtenir les meilleurs résultats; chaque fois que l'environnement ou les objectifs du programme se modifient, il faut revoir et adapter les quatre facteurs clés ; ceux-ci ne peuvent être harmonisés une fois pour toutes : il faut constamment observer les modifications qu'ils subissent et les harmoniser si besoin » (Paul, 1988 : 41).

2.2.3.1 Gestion sociétale, cadre de structuration et modalités de fonctionnement

Les propos de Ouchi rejoignent ceux de Paul relatives aux structures et aux processus pour dégager des compléments d'explication afin de mettre en évidence la pertinence d'un cadre d'organisation qui vise à soutenir « la gestion sociétale » qui se préoccupe des problèmes et des opportunités qui concernent l'ensemble de la société ou d'une communauté. Ouchi explicite le pourquoi et le bien-fondé d'un cadre d'organisation reposant sur un fonctionnement en réseau et sur une participation plus active et systématique des acteurs. (Ouchi, 1985 : ch. 1 et 2). D'entrée de jeu, il établit le constat suivant à la suite de l'analyse du cadre de structuration et de fonctionnement de grandes entreprises performantes. Les gestionnaires ont un double rôle dans la gestion de leurs centres de décision ou de leurs unités administratives, soit la recherche de la rentabilité de leurs opérations et la participation à un travail d'équipe avec les autres gestionnaires. Il en résulte un mode de fonctionnement axé sur l'initiative individuelle et l'esprit d'équipe. Pourquoi cette double préoccupation et ce double rôle ? A l'analyse, Ouchi met l'accent sur l'existence de ressources propres à chaque centre de décision et de ressources communes à l'ensemble de l'entreprise ou de l'organisation qui appelle une gestion fondée à la fois sur la concurrence et la coopération (collaboration), d'où la recherche d'un équilibre entre ces deux forces.

À partir de ces observations, Ouchi se demande s'il ne serait pas pertinent de les utiliser comme source d'inspiration pour la mise en place d'un cadre de gouvernance sociétale. Il s'interroge sur la pertinence et la possibilité d'utiliser les enseignements de la gestion de grandes entreprises pour la gestion sociétale, c'est-à-dire pour la gestion des problèmes et des opportunités de la société. Ainsi, il propose un mode de gestion qui repose sur la recherche d'un équilibre entre la concurrence et la coopération. Pour justifier une telle proposition, il s'appuie sur le fait qu'un défi important de toute société est la gestion, à tout le moins satisfaisante, des ressources propres aux différentes formes d'organisation et des ressources communes (dotations collectives) appartenant à l'ensemble de la société, donc à l'ensemble des citoyens. Le souci de réaliser un équilibre entre la concurrence et la coopération qui découle de ce constat incite à considérer, en pratique, l'utilisation de l'idée de la mémoire sociale pour pouvoir appliquer l'idée

de l'équité différée. Celle-ci qui favorise le partage des dividendes du progrès économique et social entre les membres de la société et évite que ce soit toujours les mêmes qui profitent des résultats de la croissance et du développement, qui soient toujours les gagnants. À cette fin, il est pertinent de considérer un fonctionnement en réseau qui regroupe les acteurs (la mise en place d'un réseau d'acteurs) en vue de la participation au processus de choix collectif.

Pour appliquer l'idée de la mémoire sociale et celle d'un processus de choix collectif qui complète de manière satisfaisante le processus de choix individuel (choix fait par les individus et les organisations dans le cadre de leurs opérations et de leurs transactions), Ouchi met l'accent sur un cadre de structuration des opérations (cadre d'organisation). Il met aussi l'accent sur un mode de fonctionnement (mode d'administration) qui soit susceptible de favoriser la réalisation d'un équilibre entre la concurrence et la coopération.

Pour appliquer l'idée de la mémoire sociale et celle d'un processus de choix collectif qui complète de manière satisfaisante le processus de choix individuel (choix fait par les individus et les organisations dans le cadre de leurs opérations et de leurs transactions), Ouchi met l'accent sur un cadre de structuration des opérations (cadre d'organisation) et un mode de fonctionnement (mode d'administration) qui soit susceptible de favoriser la réalisation d'un équilibre entre la concurrence et la coopération.

2.3 La territorialité

La gestion territoriale découle d'un contexte de gestion particulier. Premièrement, ce contexte de gestion privilégie les préoccupations des systèmes bureaucratique et technocratique. Deuxièmement, il est confronté à la dualité des phénomènes administratifs relative à l'élaboration et la mise en œuvre des interventions dans le cadre de la gestion de crise et d'urgence. Cette dualité freine la mise en place de la gestion intégrée et stratégique visant à articuler et harmoniser les phénomènes sectoriels et territoriaux (Muller, 1994 : ch. 1 ; Gagné, 1996 : 425-443 ; Decoutère, et al., 1996 : Présentation et ch.1).

D'entrée de jeu, il convient de signaler que le présent mémoire traite de la territorialité en milieu rural. De façon générale, l'espace rural se caractérise par une densité de population relativement faible, une plus grande dispersion de la population, par une variété des paysages et par des espaces naturels vierges. Traditionnellement, les exploitations agricoles et des ressources naturelles ont eu un rôle dominant.

La distinction entre milieu rural et milieu urbain se fait beaucoup autour de la taille du territoire concerné. La méthode la plus courante consiste à fixer une taille limite entre une communauté rurale et urbaine. Le seuil des 2000 habitants par unité administrative de base est utilisé dans plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, entre autres, quoique le seuil se situe entre 2500-5000 habitants dans certains pays, dont les Etats-Unis, en Autriche, le Portugal. Le seuil serait autour de 1000 habitants au Canada. Par contre, d'autres critères sont susceptibles d'être utilisés en plus de la taille, dont la nature des activités dans le secteur agricole et de l'exploitation des ressources, la densité de la population, la disponibilité d'équipements et d'infrastructures. À la limite, les critères peuvent être purement administratifs. Dans ce contexte, le milieu urbain est caractérisé par l'existence d'une certaine masse critique en ce qui a trait à la population et aux ressources disponibles qui renforcent les relations d'interdépendance. Bref, la notion d'espace rural est relativement floue et varie d'un pays à l'autre (<http://agora.qc.ca>). Nous avons l'impression que chaque cas est un cas d'espèce.

Nous pouvons distinguer trois types d'usages de l'espace à dominante rurale, soit le cadre de vie, le territoire ressource et l'espace rural en tant qu'espace naturel. Le premier usage est associé au phénomène résidentiel dans des espaces périurbains impliquant une population plus urbaine qui est confrontée à l'étalement urbain. Rappelons que le phénomène résidentiel est également présent dans les autres types d'espaces, soit les espaces urbains, périurbain et les espaces ruraux fragiles et fragilisés. Le milieu rural est étroitement lié au développement de la ville. Le deuxième usage est davantage dynamique et concerne des activités productives susceptibles à tout le moins un minimum de développement endogène tant sur le plan économique que sur le plan social. Le troisième usage se réfère à des espaces naturels protégés et à diverses formes de réserves. Dans ce contexte, le dynamisme des espaces ruraux est variable. Quant aux espaces périurbains, dépendants des villes pour les emplois comme pour les activités

commerciales ainsi que pour la consommation de services, connaissent généralement une croissance démographique qui peut même être plus forte que la moyenne nationale et régionale. Dans les espaces ruraux fragiles ou fragilisés, plus éloignés des milieux urbains, l'accès aux services publics et aux activités récréatives et de loisirs, ainsi qu'aux moyens de transport et de communication est plus difficile et limite le pouvoir d'attraction de ménages et d'entreprises. Le vieillissement de la population et un certain déclin démographique, qui sont des sources de dévitalisation du tissu économique et social, sont observés. Par contre, il y a des espaces ruraux relativement actifs et dynamiques, plus ou moins éloignés des centres urbains, qui réussissent, à cause de leur dynamisme et de leur préoccupation pour le développement local, à assurer un développement intéressant à travers la survie et le développement d'activités traditionnelles et nouvelles. Ils sont en quelque sorte sur la voie de la réinvention grâce à l'initiative et à l'implication des acteurs du milieu afin de lutter contre la contrainte de la masse critique qui joue un rôle clé dans le développement. Les différents types d'espaces s'observent de façon générale dans les pays développés (<http://agora.qc.ca>, Sénat français, 2003). Parmi les déterminants du développement territorial (le capital naturel, humain, technologique, financier, informationnel, intellectuel, relationnel et organisationnel) dans l'environnement contemporain sont alors mieux pris en compte. Le capital organisationnel et le capital relationnel permettent de prendre en compte les acteurs, les processus et les retombées.

Les changements importants et rapides sur les plans technologique, économique, politique, social, culturel et international appellent une adaptation de la philosophie et des principes de gestion. Les organisations abandonnent alors de plus en plus un fonctionnement de type pyramidal pour adapter un mode de gestion en réseau. Pour relever les défis actuels et à venir, il est donc pertinent de mettre en place des structures, des processus et des pratiques de gestion favorables à l'application d'une telle orientation. À cette fin, il apparaît opportun de privilégier les principes qui sont axés sur le dégagement d'une vision partagée, le développement d'une culture flexible, l'ouverture sur l'extérieur et le ciblage de marchés et de clientèles plutôt que des produits. Il s'agit aussi de privilégier une approche globale et intégrée plutôt que fragmentée et cloisonnée. Il faut privilégier l'autonomie, le partage de l'autorité, l'acceptation du risque dans un environnement incertain et, en conséquence, de l'erreur, la créativité et la coopération pour créer un meilleur équilibre entre une saine concurrence et une nécessaire

collaboration entre agents de développement dans un fonctionnement en réseau. Ils visent en quelque sorte à assurer la cohérence et l'harmonie des choix et des actions. (Sérieyx, 1993 ; Benko, 1998 ; Gouttebel, 2001 : 91-221).

Afin d'approfondir notre réflexion, nous allons considérer le fondement de la territorialité, les niveaux de territorialité et la gouvernance écologique du développement territorial.

2.3.1 Le fondement de la territorialité

La prise en compte de la dimension territoriale d'une manière plus systématique est un complément obligé de la dimension sectorielle dans le cadre de l'application de la perspective horizontale. Cette perspective est un pilier de la gouvernance contemporaine, qui vise à intégrer les interventions de développement. Elle constitue une structure d'accueil ainsi qu'un cadre de questionnement, d'analyse et d'action pour dégager une vision intersectorielle intégrée. Cette vision tente d'harmoniser les aspects économiques, sociaux et environnementaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes territoriaux de développement.

Dans le cadre d'une relecture *méso* (approche intermédiaire se situant entre une approche macro et une approche micro) de modèles territoriaux :

« c'est tout d'abord la représentation de la région qui change : à la vision agrégée du modèle macro se substitue une image stratifiée dans laquelle les formes infra-régionales d'organisation territoriale, notamment les formes urbaines (ou locales), ne sont pas gommées mais conservées en tant que composantes essentielles de la réalité régionale : celle-ci apparaît désormais comme une organisation à plusieurs niveaux » (Perrin, 1983 : 212).

Pour rendre compte de la dynamique du développement :

les modèles dynamiques sont centrés sur les fonctions de développement... : ce sont celles qui concourent à l'intensification capitaliste et au déploiement des spécialisations en apportant, par rapport aux activités

directement productives (horizontales) un supplément d'ordre organisationnel. Elles prennent la forme d'activités d'ingénierie ou de services supérieurs caractérisées par un haut niveau de connaissance (d'information et de qualification (savoir-faire) (Perrin, 1983 : 213).

Au cours du dernier quart de siècle en particulier, nous avons observé une transformation significative de la pensée relative à la prise de décision et à la gestion qui considère toute organisation comme un système ouvert plutôt qu'un système fermé selon la vision du modèle traditionnel de gestion (Halal, 1998 : ch.2-4 ; Drucker, 1995 : ch.7 et 24). En conséquence, l'ouverture sur l'environnement externe se traduit par une approche moins introvertie, et une réduction des barrières et des cloisonnements traditionnels entre une organisation et son environnement externe ou son milieu. Les partenaires externes d'une organisation prennent alors de plus en plus d'importance. En effet, une organisation est perçue en tant que structure de regroupement de ressources et de moyens d'action qui sont tirés ou fournis par son environnement externe. Le but est la production de biens et de services qui sont retournés dans l'environnement externe afin de répondre aux besoins et aux attentes des consommateurs, des citoyens, des contribuables, des clients, des usagers et des bénéficiaires, selon le cas. Les organisations se trouvent confrontées à la gestion de leurs relations avec l'extérieur dans le but de mieux encadrer les échanges et les liens avec les agents qui sont susceptibles de soutenir sous une forme ou l'autre leur développement et leur survie (Ratti, 1988). Une organisation n'est plus perçue comme une machine. L'évolution de la pensée est accompagnée d'une succession de perceptions. En effet, nous passons de l'image de la machine à celle de l'organisme, du système, du cerveau et de l'univers des organisations. On en vient à considérer un ensemble d'organisations plutôt qu'une seule (Morgan, 1991 : Introduction ; Gerencser, et al., : ch. 1 et 2).

Les principes et les pratiques de base de prise de décision et de gouvernance ont été adaptés pour tenir compte des changements de conditions. Les tenants de l'adaptation opinaient que le développement socio-économique des communautés et des collectivités impliquait une gestion équilibrée des ressources propres et des ressources communes des centres de gestion (unités administratives), des organisations et de la société ou de la communauté concernée dans un contexte d'interdépendance et non d'un fonctionnement isolé, fragmenté et cloisonné. La perspective d'un développement durable, soutenable et viable, qui y était associée nous

sensibilise aux dangers de la surexploitation des ressources de toute nature. Tout compte fait, la pensée contemporaine en gestion nous propose des principes et des pratiques dont l'application implique une organisation territoriale efficace, qui articule et assure la cohésion des niveaux de territorialité (national ou central, infra national ou supra local, et local) (Ratti, 1988; Perrin, 1983; Sérieyx, 1993).

Le questionnement concernant l'élaboration et la mise en place d'un modèle d'organisation mieux adapté au contexte contemporain découle du constat relatif au manque de cohérence entre les espaces fonctionnels et les espaces territoriaux. Dans le cadre organisationnel actuel, l'espace territorial n'est qu'un simple espace de soutien. En conséquence, il est utile de considérer la possibilité de se donner un nouveau modèle d'organisation afin de créer un nouvel équilibre plus efficace entre les structures spatiales définies par les organisations fonctionnelles sectorielles et les structures d'une organisation territoriale.

Un tel modèle reposerait sur la recherche d'une logique de coordination et d'intégration, d'où l'importance de l'idée de réseautage au sein d'un milieu correspondant à un réseau à l'intérieur d'un environnement proche (Ratti, 1988: 172-177). Le modèle d'organisation auquel on peut penser en est un qui viserait l'encadrement d'un espace de soutien pertinent et significatif. Il reposerait sur le développement d'un réseau de relations capables de générer des synergies que nous observons dans les ensembles plus diversifiés et de plus grande taille. Il s'agirait donc d'un complément aux espaces de production et aux espaces de marché. Il serait alors tenu compte, il est important de le signaler, des relations hors-marché. Les phénomènes d'identité et le souci d'insertion dans son milieu joueraient un rôle majeur dans cette nouvelle approche qui situe dans une perspective mieux intégrée les choix stratégiques et opérationnels de la collectivité pour gérer les externalités selon une perspective systémique dans un cadre institutionnel susceptible de répondre aux nouvelles préoccupations en prévoyant des liens entre les organismes publics, les entreprises et le tiers secteur (organismes communautaires).

2.3.2 Les niveaux de territorialité

La pensée contemporaine relative à la gouvernance met l'accent sur l'implication, l'engagement et la participation de tous les acteurs, l'horizontalité, le dégagement d'une vision d'ensemble et le fonctionnement en réseau. Elle implique l'intégration des niveaux de territoires dans le cadre de prise de décision et de gestion pour compléter les niveaux de gestion de l'organisation (Bourgault, 2002 : ch. 1). Les organisations fonctionnelles sectorielles mettent l'accent d'une manière fragmentée et en fonctionnement en silo, sur des activités spécialisées des agents de développement socio-économiques. De leurs interventions découlent des tensions et des déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux qu'il faut rééquilibrer par la prise en compte des externalités associées aux échanges entre les différentes catégories d'intervenants. Un fonctionnement en réseaux est donc fort pertinent. À cette fin, il est proposé de mettre en place une organisation territoriale qui permet d'assurer une meilleure coordination et une meilleure intégration des interventions. Elle contribue à envelopper les activités sectorielles et à favoriser une approche multifonctionnelle ou intersectorielle. Au total, ces deux formes d'organisation se complètent et peuvent co-exister sur les territoires. Les niveaux de territoires apparaissent alors comme des cadres d'intégration et de coordination. En effet, nous sommes confrontés à une crise de sectorisation et de proximité à cause de la perte de l'unité territoriale à la suite de sa fragmentation à la suite du développement des activités spécialisées. Nous sommes également confrontés à une centralisation des choix qui donnent un rôle plus limité aux niveaux local et régional comparativement à ce qui existait autour des années cinquante. Pour corriger une telle situation, il convient de considérer la mise en place d'une organisation territoriale qui permettrait une meilleure intégration des activités sectorielles et une meilleure prise en compte des besoins, des intentions et des potentiels des milieux locaux et régionaux. Le risque d'intervention mur à mur est alors réduit sinon éliminé.

Dans cette ligne de pensée, les niveaux de territorialité sont plus que des écrans qui masquent la réalité des interventions et de leurs effets : ce sont des relais constituant des voies obligées pour créer les conditions susceptibles d'améliorer les chances de répondre de manière satisfaisante aux besoins et attentes du citoyen, du consommateur, du client, du bénéficiaire ou de l'utilisateur. Ils permettent la mise en place d'une organisation territoriale qui est la source d'un

supplément d'organisation. Ce faisant, il est plus facile de respecter les exigences du développement économique et social dans le contexte contemporain.

Sur la base des observations présentées, la question fondamentale est alors posée : quels sont les facteurs susceptibles d'assurer un développement soutenu et durable ? Le problème soulevé doit être traité en considérant les externalités. Il s'agit donc de préciser la nature et la portée des externalités qui contribuent à alimenter le processus de développement en vue d'améliorer les conditions de vie et de relever les défis contemporains.

Dans le cadre de la gouvernance contemporaine, l'organisation territoriale met l'accent sur l'étude stratifiée pour mettre en évidence les niveaux de territorialité, plus particulièrement les niveaux local et régional (supra-local), pour aller au delà de l'approche agrégée et globale traditionnelle. Le niveau local est le lieu de réalisation des opérations courantes des unités de création de richesse et de régulation de base associée aux potentiels et aux contraintes découlant des ressources et des types de capital qui constituent les déterminants du développement contemporain (Perrin, 1983, : 212-216). Les opérations sont associées à deux types d'activités : les activités liées, d'une part, au marché extérieur et, d'autre part, au marché local et régional. Elles génèrent des flux de revenus et de dépenses qui alimentent un effet multiplicateur permettant de dégager des surplus. Une partie de ces surplus sert à réaliser et à financer des activités de développement au niveau régional. Les résultats de ces activités constituent des forces de progrès et sont par la suite intégrés dans le fonctionnement des unités de production œuvrant au niveau local. Ceci est nécessaire pour assurer la survie et le développement des unités de production par une amélioration et une transformation des ressources et des capacités de production et de distribution.

Quant au niveau régional (intermédiaire, supra-local), il est le lieu de réalisation des activités de développement (activités spécialisées supérieures) qui ne peuvent être mises en œuvre au niveau local à cause des capacités limitées. Il favorise la mise en communication des compétences diversifiées des systèmes locaux au sein d'un processus d'apprentissage collectif. Celui-ci permet de générer des externalités positives qui sont des sources de progrès incorporé aux opérations courantes des entreprises et des organisations et qui sont produites par les activités

des intervenants. Nous sommes alors en présence d'une dynamique qui se caractérise par des échanges constants entre les niveaux local et régional, et qui nous sensibilise au fait que des activités peuvent être réalisées de façon satisfaisante au niveau local et que d'autres le sont davantage au niveau régional, compte tenu des capacités et des contraintes des niveaux de territorialité.

2.3.3 La gouvernance écologique du développement territorial

L'articulation des niveaux de territoires local et régional est mise en évidence dans un cadre de réflexion et d'action qui tient compte de l'aménagement des relations des individus, des groupes et des organisations avec leur milieu d'intervention et de vie. Le modèle proposé intègre le rôle clé de l'organisation collective territoriale de la mise en valeur des ressources et des capacités des collectivités territoriales. Toutefois, cette organisation collective ne peut ignorer les contraintes de la disponibilité et de l'accessibilité des divers types de ressources et de capital (Perrin, 1983 : 219-221).

Les interventions qui sont réalisées le sont au sein d'organisations sectorielles et territoriales. Les premières découlent de la division du travail, de l'utilisation du capital technologique et matériel (physique) et de la spécialisation. Les secondes constituent l'espace de soutien et le lieu de déploiement de la création de connaissances et de l'échange d'information. Elles constituent des centres de concertation et de décision qui gèrent les phénomènes d'interdépendance et les relations interorganisationnelles et intersectorielles, pour fins de rendement économique et social en termes d'amélioration des conditions de vie (Muller, 1994 : ch.6).

Ces deux types d'organisations ont des préoccupations différentes mais complémentaires. Elles ne peuvent fonctionner isolément. En conséquence, le défi de la gestion du développement est de s'assurer de la coexistence des formes d'organisations dans des conditions satisfaisantes. Les organisations territoriales contribuent à la réalisation d'arbitrages que nécessitent les conflits d'usage qui découlent de la rareté relative des ressources face à des besoins toujours illimités. Les transformations des dernières décennies ont modifié les niveaux d'organisation de la

production et des échanges marchands et non-marchands. Elles se sont produites dans le cadre d'une dynamique des relations entre les intervenants qui provoque des tensions à cause de la diversité des intérêts et des perspectives. Les solutions à ces tensions passent par les actions d'organisations territoriales fonctionnant en réseau pour une amélioration de l'encadrement de la gestion collective qui est nécessaire pour la réduction ou la prévention des déséquilibres associés aux déséconomies et aux effets externes négatifs.

L'articulation des niveaux de territorialité et la prise en compte des interdépendances de manière systématique sont réalisées à l'aide de la gestion écologique du développement territorial. Le modèle repose sur la prise en compte de la relation entre les organisations sectorielles et territoriales condamnées à coexister ensemble, des perspectives et des dimensions de la dynamique développementale et de la gestion individualisée et collective de l'intégration de l'écologie physique et de l'écologie humaine (Perrin, 1983 :219-221). Le modèle de gouvernance écologique du développement territorial constitue une référence intéressante pour améliorer les chances de succès des stratégies de développement, compte tenu du contexte actuel et des défis. Des expériences en ce sens ont été et sont toujours tentées, entre autres, aux Etats-Unis en vue d'une gouvernance stratégique et intégrée.

Tout compte fait, il fait référence à une organisation écologique du développement. L'écologie est entendue ici au sens large du terme : l'accent est mis sur la relation des individus avec leur milieu de vie. Ainsi :

« l'organisation écologique repose également sur l'autonomie des sociétés. Autonomie, organisation et territoire sont liés. Si la spécificité territoriale est la base matérielle de l'autonomie, celle-ci résulte, en définitive, de l'organisation. Inversement, c'est de l'autonomie que dépend la capacité organisationnelle de toute société » (Perrin,1983 : 218).

« Si, à tout moment, l'organisation territoriale est la matrice du déploiement de la division du travail et de l'intensification capitaliste, celles-ci introduisent en retour des tensions que les sociétés humaines doivent en permanence résoudre pour préserver, en la reconstituant, la base écologique de leur existence (les bonnes relations

entre les individus et leur milieu de vie). Ainsi, l'organisation environnementale apparaît dominée par une dialectique (tensions-résolutions) que l'on nommera dialectique environnementale. La figure ci-après en donne une représentation schématique dans laquelle les processus de division du travail à base capitaliste s'accomplissent d'une manière plus individualisée et informelle, tandis que les procédures de réorganisation territoriale et de remise en ordre écologique requièrent des formes collectives et plus formalisées » (Perrin, 1983 : 219).

L'intégration de l'organisation sectorielle et de l'organisation territoriale permet de dégager le cadre de gouvernance écologique du développement territorial. Qu'est-à-dire? Au sein des organisations sectorielles, des opérations sont réalisées par les agents économiques compte tenu des caractéristiques de l'environnement, donc des contraintes et des potentiels relatifs aux ressources et aux types de capital disponibles et accessibles au sein de la société (Cérézuelle, 2006 : ch.10). Les activités, opérations et combinaison de facteurs et de ressources dans le processus de transformation reposent sur une organisation de la production axée sur la division du travail et l'utilisation du capital construit (physique) des acteurs (unités de production de base) pour fins de transactions marchandes et non-marchandes. La sommation et l'agrégation des opérations, qui dégagent la macro perspective et la vision sectorielle ainsi que l'évolution temporelle, mettent en évidence des tensions et des déséquilibres qui entraînent des effets externes défavorables. En effet, les relations entre acteurs (agents de développement) sont sources de tensions dans le système économique et social. Il en résulte des déséquilibres, des déficits, une destruction créatrice et des ruptures d'ordre. Ils se manifestent dans des ruptures de l'unité territoriale, dans la complexification de l'activité fonctionnelle et dans le manque d'articulation des organisations sectorielles et territoriales, ainsi que dans des déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux.

La prise en compte des contraintes spatiales (distance, éloignement, proximité, dispersion, concentration, disponibilité, mobilité, substituabilité, position ou localisation) nécessite la réalisation d'arbitrages et l'élaboration de solutions pour favoriser une réinjection d'ordre et un supplément d'organisation. Ceci se fait par une restructuration du système territorial à partir de décisions et d'actions collectives à inventer (innovation) au sein d'un processus de choix collectif

et de gestion sociétale renforcée. Le supplément d'organisation pour reconstituer l'unité écologique permet une remise en ordre, une restructuration et une génération de nouvelles externalités pour fins d'adaptation au contexte et aux transformations de l'environnement (Paquet, 2004 : ch. 1-5 ; Hawken, 1995 : 7-128 ; Shore, 1999 : 99-155 ; Vachon, 1993 ; Tremblay, et Fontan, 1994).

Sur papier, le cadre de gouvernance écologique du développement territorial présenté par Perrin semble tout à fait pertinent dans le contexte contemporain. Mais qu'en est-il en ce qui a trait à l'applicabilité dans la réalisation des actes et des gestes quotidiens ? Le fondement de la mise en œuvre de la proposition nous est donné par la prise en compte de l'importance de la mentalité, de l'attitude et des valeurs qui orientent les choix, les actions et les comportements des acteurs. La prise en compte des phénomènes d'identité, d'appartenance et de culture est alors éclairante quand nous voulons comprendre l'utilisation du cadre de gouvernance écologique du développement. Cette « clef de lecture » permet d'élargir et d'approfondir la perception de la notion de « région », et, par extension, celle de « territorialité » qui inclut également le « local ». En effet, la « région » n'est plus seulement un espace se définissant par son contenu économique et politico-administratif, mais également comme un espace qui se définit en relation à son « positionnement par rapport à l'extérieur » (espace de position ou de positionnement) et à la « représentation que les acteurs se font de leur territoire » (espace de représentation) qui est un espace construit et vécu au quotidien rendant compte du comportement découlant de la fierté, de l'estime et de la confiance en soi, et de l'assurance des intervenants.

2.4 L'analyse économique-financière et politique

La rareté relative des ressources par rapport aux attentes et aux désirs de la population entraîne la nécessité de choisir qui se traduit dans des arbitrages dans le cadre de négociation entre les acteurs ayant des intérêts et des préoccupations divergents. La nécessité de choisir dans un contexte d'informations et de connaissances limitées, ainsi que d'intérêts et de valeurs divergents et conflictuels, dans le cadre d'une démarche volontariste plutôt que déterministe, implique des arbitrages pour prioriser à la suite de constitution de coalitions, de négociation, de marchandage, de dégagement de compromis et de consensus. En conséquence, la gouvernance

(prise de décision et gestion) s'appuie sur des considérations économiques et politiques. Les commentaires généraux relatifs aux perspectives retenues sont explicités à l'aide des propositions de Bergeron (1995), Hartle (1976), Schofield (1987) et Le Goff (1993).

Compte tenu des comportements des individus et des groupes qui sont influencés dans leurs choix et leurs actions par des jugements de valeur, des opinions, des convictions, des croyances, des perceptions, voire même des préjugés, ainsi que par des informations et des connaissances limitées, partielles et partiales, les décisions sont régies par des éléments objectifs et subjectifs. Ceux-ci sont illustrés par la perspective technico-économique, d'une part, et par la perspective socio-politique, d'autre part. Tout choix est donc un dosage de considérations techniques et de considérations politiques.

- La perspective technico-économique porte sur l'examen des coûts (désavantages) et des avantages (bénéfices) pour fins de détermination de l'efficacité technique et de « l'efficacité économique » des options et des choix, ainsi que du degré de créativité qui leur est associé ; en pratique, elle se traduit dans l'analyse économique et financière ;
- La perspective socio-politique fait référence à l'examen des intérêts, des préoccupations, des priorités et du pouvoir des acteurs (intervenants) en vue d'éclairer le degré de « satisfaction » de ceux-ci par rapport aux options ou solutions envisagées, et à celui des options ou solutions en termes d'équité (considérations sociales) et de durabilité (considérations environnementales); elle se traduit dans l'analyse politique.

2.4.1 L'analyse économique et financière

Elle se préoccupe de la valorisation des activités, des projets et des produits (biens et services) qui en découlent, pour réaliser des comparaisons entre des options ou solutions de rechange, en vue de déterminer l'existence ou l'absence d'équivalence et de préférence entre elles. Elle est conçue pour dégager les avantages et désavantages de chacune dans le but de préciser si des substitutions sont possibles et identifier celles qui font réellement une différence en termes de bien-être et de conditions de vie. Ce faisant, nous nous préoccuons de l'allocation et

de l'utilisation de ressources rares sur la base de considérations techniques. La finalité et les buts étant connus, l'analyse économique met l'accent sur l'examen des meilleurs moyens pour les atteindre. Nous nous demandons si nous faisons bien les bonnes choses.

Afin de clarifier la perspective financière et économique, nous dégageons les éléments qui sont les plus pertinents et significatifs pour l'étude d'une intervention en développement territorial. Nous considérons alors les éléments d'un cadre d'analyse de référence qui est utile pour expliciter l'information à l'aide de laquelle il nous est possible de mieux comprendre les tenants et aboutissants des choix qui concernent, entre autres, le développement socio-économique local et régional.

2.4.1.1 L'analyse économique : la micro perspective

La perspective micro économique nous fournit les éléments pour l'examen du fonctionnement interne d'une organisation et des caractéristiques d'un projet, d'un programme ou d'une stratégie, ainsi que ceux relatifs à l'environnement externe immédiat des organisations concernées. Cette perspective, dans une version élargie, soutient l'examen du secteur d'activité impliqué par les activités d'une organisation ou par un projet. Elle permet l'étude de la pertinence technique et de la faisabilité économique, financière et administrative des interventions envisagées. L'acceptabilité sociale et politique est traitée par l'analyse politique. Tout compte fait, l'analyse fondée sur l'éclairage de la micro économie nous renseigne sur le coût d'opportunité ou de renonciation d'une intervention, l'efficacité relative de l'utilisation des ressources, les avantages comparatifs de l'intervention considérée, les termes d'échange par rapport à des solutions de rechange, la valeur actualisée des effets, l'impact sur le bien-être de la collectivité concernée et l'intérêt de l'analyse comparative (marginale) de solutions de rechange ou d'options.

Toutefois, dans ce type d'analyse, nous sommes confrontés à un problème de taille, soit celui de l'estimation et de la mesure pour fins de chiffrage des conséquences des opérations reliées à un projet ou à une activité. En somme, l'identification et l'estimation en termes

monétaires des effets d'un projet ou d'une activité ne sont pas toujours faciles à établir d'une manière directe (Leretaille, 1972 : ch. 1; Lévy-Lambert, et Guillaume, 1971 : ch. 1 et 2).

2.4.1.2 L'analyse économique : la macro perspective

L'analyse d'impact global ou d'ensemble que nous associons à la macro perspective se distingue de l'analyse de la rentabilité financière, économique et sociale. Elle ne met pas en relation les avantages ou les bénéfices et les désavantages ou les coûts d'un projet ou des opérations des activités d'une organisation. Dans l'analyse d'impact global, nous nous interrogeons sur les répercussions des dépenses dans le cadre d'une vision d'ensemble, alors que, dans l'analyse de type micro économique, l'accent est mis sur la qualité ou l'efficacité de l'utilisation des ressources mises à la disposition d'une organisation, peu importe sa taille, sa finalité, son champ d'activité et son statut juridique. Dans ces deux types d'analyse, des dimensions économiques différentes sont privilégiées. L'analyse de type macro, qui permet de réaliser l'analyse d'impact, sert de modèle de référence pour la comparaison des répercussions sur les principaux agrégats économiques d'un éventail de scénarios de dépenses dans différents secteurs d'activités. Ainsi, nous pouvons comparer un éventail de niveaux de dépenses dans les secteurs d'activités, compte tenu de la structure de l'activité économique du système économique impliqué. Ce type d'analyse concerne « l'effet de la dépense » et non « l'effet de l'intervention ou de l'ouvrage » associé à la dépense (Miller, 1985 : ch. 4 ; Lipsey, et al., 1992 : ch. 6-8)

L'analyse d'impact vise à mettre en lumière les effets directs, indirects et induits des activités de production ou de création de valeur ajoutée, d'achats de biens ou de services auprès de fournisseurs, d'emplois et de revenus, de dépenses de consommation, d'investissements, d'importations et de recettes fiscales. Les éléments fondamentaux de l'analyse d'impact sont tirés de Colbert et Boisvert (1985), de Baumol (1986), de Schwartz (1982) et de Durufle, Fabre et Yung (1988).

Quant à l'analyse financière, elle constitue un cadre de présentation et de discussion des résultats des opérations économiques de l'organisation ou de l'intervention concernée. Elle permet de rendre compte de la réalité économique des acteurs et des agents socio-économiques en termes monétaires. Elle illustre les décisions prises et les conséquences ou les implications des

activités, ainsi que le contexte et les circonstances de la réalisation des activités et des projets. Bref, elle regroupe et met en relation l'information et les renseignements utiles pour donner une vue d'ensemble des opérations. Les éléments fondamentaux de l'analyse financière se retrouvent dans Cormier (1999), Martel et Rousseau (1990) et Gagné (2000).

La compréhension et l'interprétation de l'information comptable et financière nous donnent les fondements pour l'établissement d'un constat et d'un diagnostic concernant l'évolution relative à un passé plus ou moins récent et à la situation actuelle d'une organisation et d'une intervention. Dans ce contexte, l'analyse financière nous sensibilise à l'importance de la mesure en termes monétaires et de la discussion des phénomènes qui influencent une utilisation économique, efficiente et efficace des ressources et des moyens d'action à la disposition des agents socio-économiques. Par l'analyse financière, nous passons en revue les caractéristiques et les facettes ou les facteurs clés qui ont un impact majeur sur la survie et la croissance des organisations (types d'actif et de passif, revenus/recettes, dépenses/déboursés, entrées et sorties de fonds ou mouvements de trésorerie) (Tracy, 1983).

2.4.2 L'analyse politique

L'analyse politique nous sensibilise au rôle clé de l'arbitrage découlant de la diversité et de la divergence des intérêts et des priorités des acteurs dans un contexte de négociation et de marchandage qui se situe dans le cadre de coalitions en vue de dégager des compromis et des ententes ou des consensus (Bélanger et Lemieux, 1996). À cette fin, il est tenu compte de critères relatifs à l'acceptabilité des options ou solutions de rechange, à l'existence d'une période de transition et à l'établissement d'une compensation satisfaisante pour les acteurs qui doivent supporter le coût ou les désavantages de la décision. Cette perspective nous sensibilise aux actes et aux gestes posés en vue d'exercer une influence à travers des relations de pouvoir et des rapports de force qui se traduisent dans un rôle dominant en ce qui a trait à l'allocation des ressources relativement rares d'une communauté ou d'une collectivité. Il en résulte l'exercice d'une certaine coercition dont le degré est plus ou moins fort selon les situations.

Nous nous demandons alors « qui bénéficie de quoi » et « qui supporte le coût ou le sacrifice ». En somme, nous nous intéressons au partage et à la répartition des avantages et des désavantages des choix et des actions entre les acteurs et les catégories socio-économiques. Il faut aussi tenir compte des « intérêts particuliers » individuels et de groupes, ainsi que des « intérêts collectifs » et des territoires concernés.

Dans le cadre de la gouvernance des affaires publiques, les acteurs agissent à travers le système politico-administratif. C'est au sein de ce système se réalisent les éléments du processus de gestion des politiques publiques. Ce processus est traversé par des forces ou des courants reliés aux problèmes ou aux opportunités auxquels la population est confrontée, à leurs solutions et aux priorités des groupes d'intérêts. Les choix sont faits en fonction du couplage de ces courants. Les modèles de prise de décision reposant sur la logique rationnelle, les composantes du processus de gestion des politiques publiques ne se réalisent pas automatiquement et spontanément (Kingdon, 1984).

Pour préciser les éléments fondamentaux de l'analyse politique, nous allons considérer la question des affinités, des rivalités et de la neutralité des acteurs et les éléments de la carte politique (Coplin, W.D. et M.K O'Leary, 1990). Afin de mieux apprécier ce qui est susceptible de se produire à moyen/long terme, et de concevoir des stratégies susceptibles d'infléchir le comportement des acteurs, nous pouvons utiliser deux outils que nous propose le Modèle Prince : le Tableau des affinités, des rivalités et de la neutralité, et la Carte politique (Coplin, et O'Leary, 1990 : 27-35).

A) Le Tableau des affinités, des rivalités et de la neutralité des acteurs

Il s'agit d'un tableau qui relie chaque acteur aux autres. Le symbole «+» indique des affinités; le symbole «-» rend compte d'une rivalité ou d'une opposition ; et le symbole «O» fait référence à la neutralité ou l'indifférence. En somme, par rapport à chaque acteur, nous avons une idée de ce que pensent les autres et, partant, s'ils ont une attitude d'opposition, de support ou de neutralité. Le symbole «X» illustre la relation de l'acteur avec lui-même.

La structure du Tableau est présentée ci-après.

Tableau 1
Tableau des affinités, des rivalités et
de la neutralité des acteurs

	Acteur A	Acteur B	Acteur C	Acteur D	Acteur E	Acteur F
Acteur A	X					
Acteur B		X				
Acteur C			X			
Acteur D				X		
Acteur E					X	
Acteur F						X

X : non pertinent

(Coplin, W.D. et M.K O'Leary, 1990).

Le Tableau est utilisé en considérant chaque acteur de chaque colonne et en précisant si chaque acteur représenté en ligne est favorable, défavorable ou neutre quant au résultat souhaité ou quant à la proposition d'intervention. Le profil des comportements est généralement relativement stable. Un changement de point de vue ou de comportement se fait rarement dans un court délai, d'où l'importance de penser à des stratégies pouvant produire des résultats à moyen terme.

B) La Carte Politique

Pour construire chaque la Carte politique, chaque acteur est placé sur l'axe vertical en fonction du soutien accordé à la question traitée et de son opinion sur la dite question. Chaque acteur est également placé sur l'axe horizontal en fonction de son importance dans la prise de décision qui est déterminée par l'intérêt qu'il accorde à la question et son influence politique.

Les acteurs situés dans la partie supérieure droite du tableau sont ceux qui apportent le soutien qui a le plus de poids. Ceux qui sont situés dans la partie droite inférieure

représentent le groupe qui s'oppose le plus et dont l'opposition est la plus significative. Ceux qui sont situés dans la partie supérieure gauche supportent fortement l'atteinte du résultat visé ou l'action proposée, mais ils ont une faible influence. Quant à ceux situés dans la partie inférieure gauche, ce sont des opposants qui ont une faible influence. Les acteurs situés au centre de la carte sont susceptibles d'exercer une influence significative. Il faut en tenir compte dans l'élaboration de stratégies.

Les éléments constitutifs de la Carte politique sont illustrés dans le tableau ci-après.

Figure 2

Carte Politique

Identification de :
la question

	<u>Soutien</u>	Fort Moyen Faible	
<u>Opinion- Point de vue</u>	<u>Neutralité</u> <u>Opposition</u>	 Faible Moyenne Forte	
			Faible Moyenne Forte

(Coplin, W.D. et M.K O'Leary, 1990).

Importance (Poids) dans la décision
(Intérêt X Pouvoir ou Influence)

Selon le profil de la distribution et de la concentration à un endroit ou l'autre des acteurs sur la carte, nous avons un éventail de situations possibles : un soutien important qui donne une forte probabilité de la décision ; une opposition importante et une faible probabilité d'approbation de la décision ; une situation de polarisation qui entraîne une absence de décision et la poursuite de la controverse qui provoque des relations conflictuelles ; une situation où une forte majorité d'acteurs sont soit indécis, soit incapables de provoquer une décision à cause du manque d'influence politique. Dans ce dernier cas, toute prévision quant à l'issue finale est difficile. La décision risque d'être retardée. L'évolution des relations entre acteurs et l'existence d'autres priorités ont une importance. La situation est «indéterminée».

Dans les pages qui suivent, après avoir présenté les traits saillants du contexte ainsi que la nature et la portée de l'expérience traitée, nous allons utiliser les éléments du cadre d'analyse de référence pour faire l'analyse des travaux réalisés.

CHAPITRE 3 : LE CONTEXTE DE L'EXPÉRIENCE DU GRAND CARAQUET

Les pages qui suivent ont pour but de présenter en premier lieu la province du Nouveau-Brunswick sur le plan géopolitique, économique et social, et de faire certaines comparaisons par rapport à la moyenne nationale dans les domaines de l'emploi. Une description plus détaillée de la région du Grand Caraquet est ensuite effectuée. Il s'agit par la suite de présenter les services offerts dans cette région en fonction de chaque municipalité. Finalement, le chapitre se termine par une présentation de données financières et fiscales afin de démontrer les chiffres qui appuient le niveau de services dans la région.

Il faut noter que cette étude a été réalisée en 2007 et en 2008, et que les données recueillies changent à tous les ans. Les données recueillies dans ce chapitre proviennent, pour la plupart, de deux sources majeures. La première est Statistique Canada, qui a réalisé son recensement en 2006 et qui a produit la plupart de ses données en 2007. La deuxième source est le ministère des Gouvernements locaux par l'entremise de son rapport annuel des statistiques municipales qui est publié tous les ans. Il faut ajouter que la période du stage à l'AFMNB n'a été que de 9 mois et qu'il y a eu une poursuite des travaux par la suite, donc certaines données peuvent avoir été ajoutées ou modifiées depuis.

Le Nouveau-Brunswick, tout comme l'Île-du-Prince-Édouard, a une structure de gouvernement local très complexe et centralisée, puisque plus de 80% du territoire est sous la tutelle du gouvernement provincial. Les différentes entités administratives, et plus particulièrement les districts de services locaux (DSL), posent des défis tant au gouvernement provincial qu'aux municipalités incorporées qui les entourent. Lorsque le Premier Ministre Louis J. Robichaud a décidé de restructurer l'organisation territoriale, il a donné l'occasion à plusieurs territoires plus ou moins urbanisés de devenir des villes ou des villages, mais il a aussi créé le district de services locaux. La dynamique des DSL s'accroît dans les régions à forte prédominance francophone. Dans ces régions, plus de 55% de la population qui y habite n'a pas de gouvernement local et ne peut promouvoir ses intérêts auprès d'une instance locale qu'en passant par les fonctionnaires du gouvernement provincial ou leur député provincial. Maintenant, près de 40 ans après la grande réforme qui a découlé de la commission Byrne, l'AFMNB et le gouvernement provincial tentent de revoir la façon de gouverner au niveau local. Le but est d'améliorer les conditions de vie des citoyens des municipalités et des DSL.

3.1 L'environnement

Cette section présente le territoire étudié, soit le Nouveau-Brunswick, et certaines de ses composantes, soit surtout la région du Grand Caraquet. Parfois, en raison de l'absence de données spécifiques pour la région du Grand Caraquet, une présentation de données sur la région de la Péninsule acadienne est utilisée afin de nous situer en utilisant des ordres de grandeur. Cette section sur l'environnement touchera l'histoire du Grand Caraquet et sa situation sociodémographique. En deuxième lieu, il s'agira de présenter la situation environnementale, politique et économique du territoire d'un portrait à partir des revenus des ménages, de la structure de l'emploi et des défis et opportunités économiques, politiques et environnementales auxquelles cette région doit faire face.

3.1.1 Le contexte géographique, économique et historique du Nouveau-Brunswick

Avant d'aborder le contexte géographique et historique de la région de Caraquet, il est pertinent de situer la province du Nouveau-Brunswick dans le Canada. Le Nouveau-Brunswick, situé à l'est du Canada, fait partie des provinces maritimes, qui regroupent également l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse. Le Nouveau-Brunswick a une superficie de 71 000 kilomètres carrés, a une population d'environ 750 000 personnes, dont environ 33% de langue maternelle française. La province est la seule au pays à être officiellement bilingue. Le Nouveau-Brunswick compte 8 cités allant de petite à moyenne taille (7 800 – 68 000 habitants), 27 villes (900 – 18 000 habitants), 65 villages (150 – 4 500 habitants), 3 communautés rurales et 268 Districts de services locaux. *« Par rapport à sa population d'un peu plus de 723 000 (sans la population des réserves des premières nations), le Nouveau-Brunswick compte plus d'entités locales par rapport à sa population que tout autre territoire ou province, ayant une entité par 1 938 citoyens). En comparaison, la Nouvelle-Écosse a une entité locale par 16 509 citoyens (c.-à-d. 55 municipalités pour 908 007 citoyens). »* (Ministère des Gouvernements locaux, 2008 : 1) La ville la plus peuplée est Saint John, sa population est d'environ 68 000 habitants. L'agglomération la plus peuplée est celle de Moncton et ses environs où la population est de 126 000 habitants.

La population est répartie sur le territoire le long de cours d'eau, dont l'océan à l'est et au sud. Une partie de la population se trouve dans le nord et une certaine tranche longe le fleuve Saint-Jean à l'ouest. Environ les deux tiers de la population habitent le sud de la

province Le centre de la province est peu peuplé et formé de petites communautés. La province est couverte de forêt à 85%, dont la plus grande partie est localisée au centre. De plus, le Nouveau-Brunswick est l'une des provinces les plus rurales au Canada, avec plus de 50% de sa population qui habite en milieu rural.

Le tableau qui suit même en évidence le nombre d'entités locales par habitants.

Tableau 2 : Nombre d'entités locales par nombre d'habitants

Population	Districts de services locaux		Municipalités		Districts de services locaux et municipalités combinés			
	Nombre d'entités locales	Population combinée	Nombre d'entités locales	Population locale	Nombre d'entités locales	% des entités locales du N.-B.	Population combinée	% de la population du N.-B.
Moins de 500	93	24 661	13	4 467	106	28 %	29 128	4 %
500 à 999	83	64 645	25	19 427	108	29 %	84 072	12 %
1 000 à 1 999	61	84 777	33	47 214	94	25 %	131 991	18 %
2 000 à 4 999	30	82 346	17	64 475	47	13 %	146 821	20 %
5 000 à 9 999	2	13 638	5	33 058	7	2 %	46 696	6 %
10 000 à 19 999			7	106 028	7	2 %	106 028	15 %
20 000 et plus			3	178 267	3	1 %	178 267	25 %
Total	269	270 067	103	452 936	372	100 %	723 003	100 %

Province du Nouveau-Brunswick, Ministère des gouvernements locaux, 2008.

La carte qui suit permet de visualiser la situation du Nouveau-Brunswick par rapport aux provinces maritimes.

Carte géographique 1 : Carte du Nouveau-Brunswick



Source : L'Atlas du Canada - Nouveau-Brunswick - Consulté le 16 juillet 2009.

http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/reference/provincesterritories/new_brunswick/refere ncemap_image_view

Sur le plan économique, la province est depuis son existence largement dépendante de ressources naturelles, dont la forêt et les pêches. Aujourd'hui, ces secteurs sont toujours importants mais ne créent pas autant d'emplois. Comme ailleurs au pays, le secteur forestier a connu des temps difficiles. Plusieurs scieries et usines de pâtes et papiers ont fermé leurs portes, laissant des centaines de travailleurs sans emploi. Ce sont les plus petites communautés qui souffrent de ces fermetures. Par contre, le sud de la province a été le théâtre de l'émergence d'entreprises dans le secteur des télécommunications et celui des services. La région de Moncton a été particulièrement touchée à ce niveau puisque plusieurs centres d'appels et centres de distribution ont ouvert leurs portes. L'économie de la province est en mutation et les plus grands centres de la province démontrent plus d'opportunisme qui se traduit par de faibles taux de chômages, particulièrement dans les régions de Fredericton et de Moncton. Le reste de la province change également : l'industrie forestière et celle de la pêche ne sont plus aussi lucratives que dans le passé et les gens trouvent ou créent du travail qui suit les courants mondiaux.

Les tableaux qui suivent permettent de préciser l'importance relative des secteurs de l'économie et des diverses professions.

**Tableau 3 : Secteurs industriels au
Nouveau-Brunswick**

Industrie	Nouveau- Brunswick	Canada Total
	Total	
Population active expérimentée totale de 15 ans et plus	376 985	16 861 180
Agriculture et autres industries relatives aux ressources	6,0%	5,0%
Construction	6,0%	6,0%
Fabrication	10,0%	11,0%
Commerce de gros	3,0%	4,0%
Commerce de détail	11,0%	11,0%
Finance et service immobilier	4,0%	5,0%
Soins de santé et services sociaux	11,0%	10,0%
Services d'enseignement	6,0%	6,0%
Services de commerce	16,0%	18,0%
Autres services	21,0%	19,0%

Statistique Canada, 2007

**Tableau 4: Professions au
Nouveau-Brunswick en 2007**

Profession	Nouveau-Brunswick	Canada
	Total	Total
Population active expérimentée totale de 15 ans et plus	376 980	16 861 180
Gestion	7,0%	9,0%
Affaires, finance et administration	17,0%	17,0%
Sciences naturelles et appliquées et professions apparentées	5,0%	6,0%
Secteur de la santé	6,0%	5,0%
Sciences sociales, enseignement, administration publique et religion	7,0%	8,0%
Arts, culture, sports et loisirs	1,0%	2,0%
Ventes et services	26,0%	23,0%
Métiers, transport et machinerie et professions apparentées	16,0%	15,0%
Professions propres au secteur primaire	5,0%	3,0%
Transformation, fabrication et services d'utilité publique	5,0%	5,0%

Statistique Canada, 2007

L'exode de la population et la migration sont une réalité au Nouveau-Brunswick. Les petites municipalités se vident au profit des plus peuplées en raison d'opportunités d'emplois, d'éducation et parfois pour des raisons familiales. Il y a une migration du nord vers le sud de la province, et particulièrement du Nouveau-Brunswick vers l'ouest canadien chez les travailleurs manuels et de métiers. Les revenus familiaux au Nouveau-Brunswick sont environ de 10 000 dollars de moins que la moyenne nationale et le revenu des individus est inférieur d'environ 3 000 dollars à la moyenne canadienne.

Le Nouveau-Brunswick connaît toutefois une amélioration de la situation depuis quelques décennies. La province compte 4 universités publiques, quelques universités privées, un réseau de collèges communautaires et des collèges privés. La population est plus instruite qu'auparavant et ceci se traduit par un changement dans la structure de l'emploi. La province a toutefois besoin de l'assistance du gouvernement fédéral par l'entremise des paiements de péréquation afin d'offrir les services à la population. Cependant, le Nouveau-Brunswick manifeste le désir de devenir une province plus autosuffisante.

L'une des plus grandes faiblesses de la province est cependant le système des gouvernements locaux, qui sont fragmentés en de petits territoires. La complexité de l'organisation territoriale ne favorise pas une gestion efficace du développement. L'étude du cas de Caraquet démontre très bien cette complexité qui règne dans la sphère acadienne du Nouveau-Brunswick.

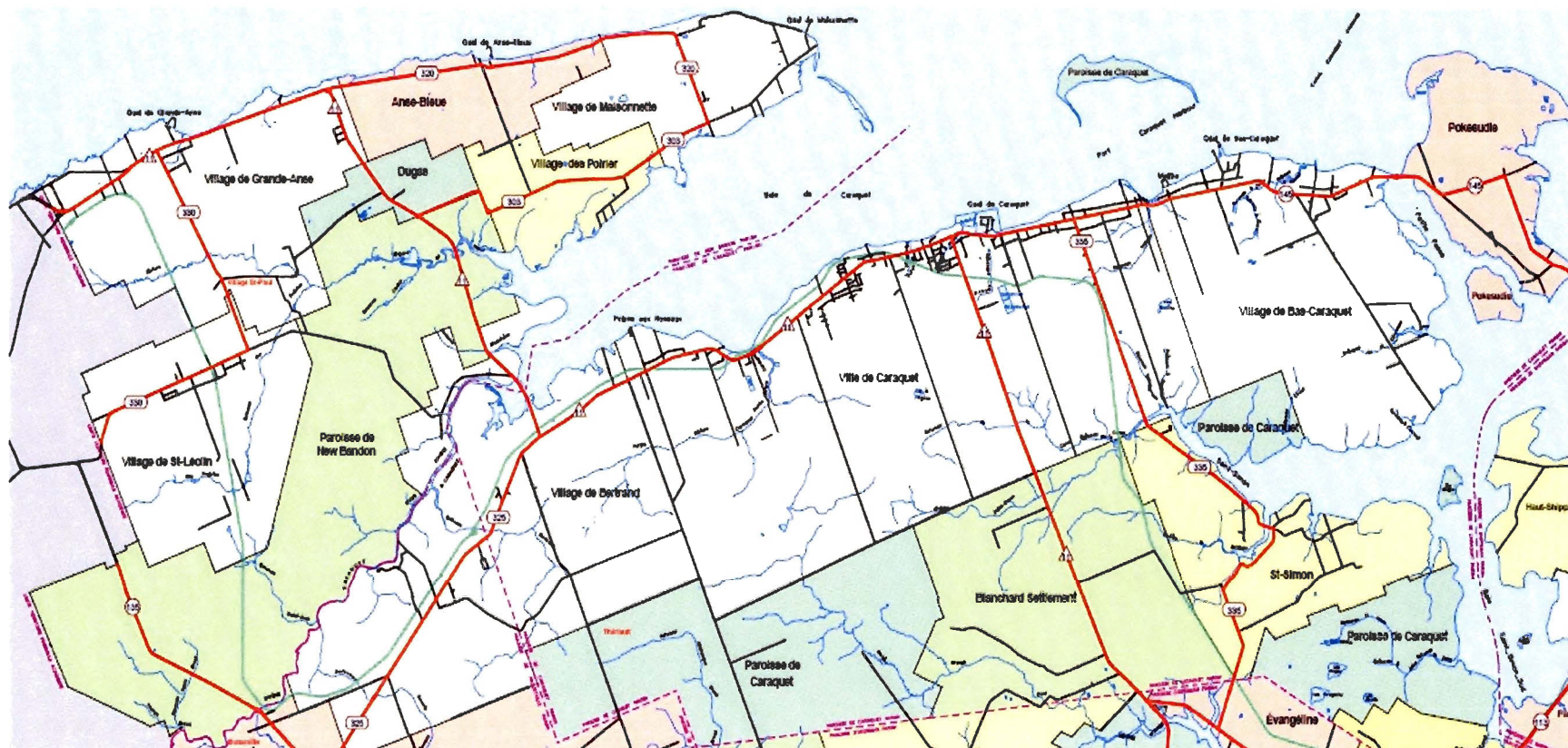
3.1.2 Le contexte historique et géographique du Grand Caraquet

Le territoire du Grand Caraquet, situé dans la région nord de la Péninsule acadienne au nord-est du Nouveau-Brunswick, a été choisi pour l'étude. Ce territoire est composé de six municipalités ainsi que de huit DSL. Les municipalités représentent environ 80% de la population et les DSL se partagent le 20% restant. La population des DSL n'est pas élevée, mais elle a son importance dans la dynamique locale. Seulement un des huit DSL a une population supérieure à 500 habitants. De plus, la grande majorité des DSL ne sont que des banlieues-dortoirs pour les personnes qui travaillent dans les municipalités environnantes et, plus particulièrement, à Caraquet. Très peu d'activités de développement et d'activités commerciales prennent donc place dans les DSL du Grand Caraquet (Ministère des Gouvernements locaux, 2007).

Les cartes qui suivent présentent le cadre géographique du Grand Caraquet et sa situation par rapport à la Péninsule acadienne.

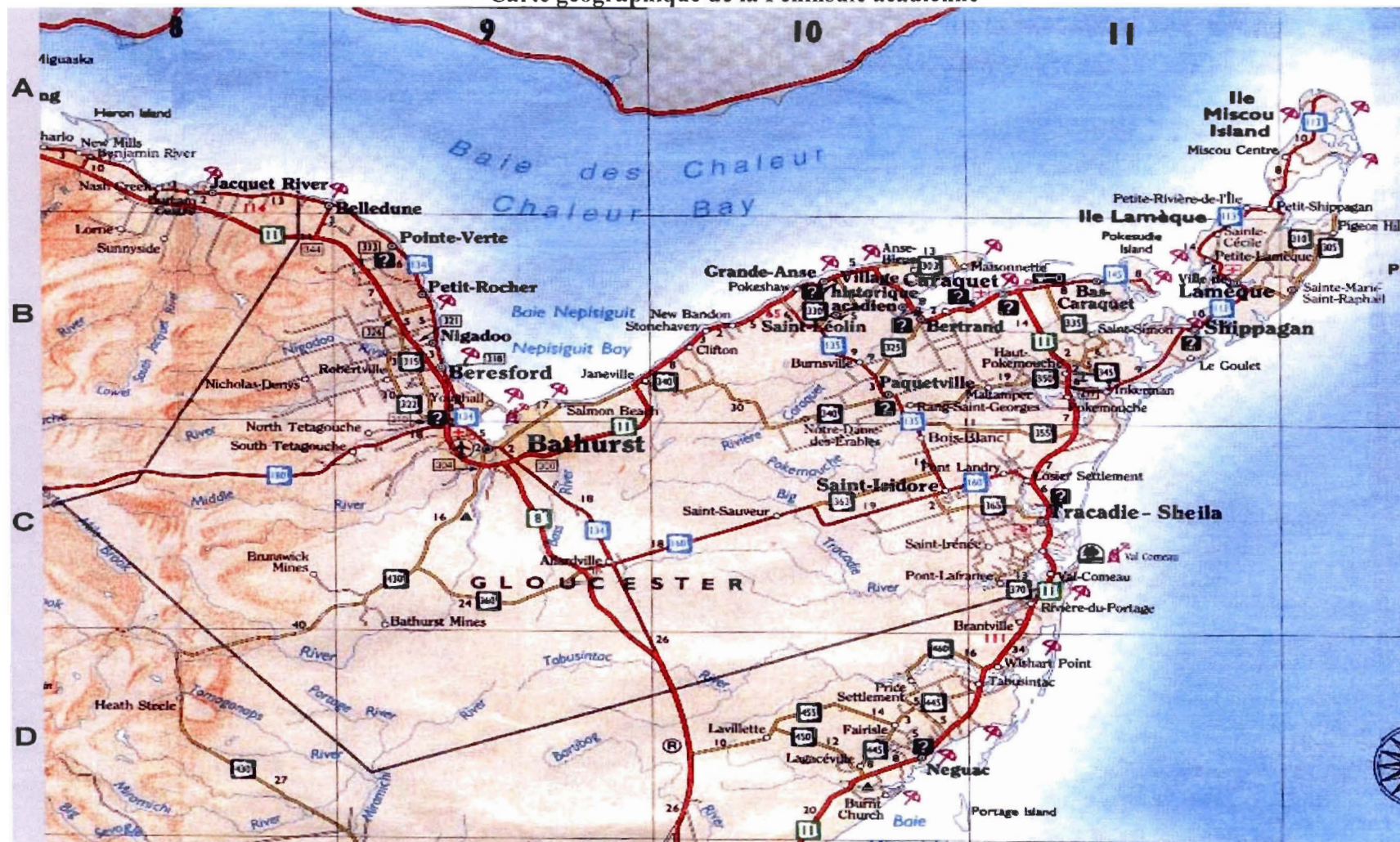
Carte Géographique 2

Carte géographique du Grand Caraquet



Source : Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2006.

Carte géographique 3
Carte géographique de la Péninsule acadienne



Source: www.new-brunswick.net - consulté le 10 décembre 2007

L'histoire de la région de Caraquet débute après la déportation de 1755 avec le retour des Acadiens dans les provinces maritimes. Le retour sur leurs terres ancestrales de la Nouvelle-Écosse n'était pas une option pour les Acadiens. En conséquence, certains sont retournés dans le sud-est du Nouveau-Brunswick, d'autres dans le nord-ouest, certains en Gaspésie et finalement un groupe s'est installé dans la Péninsule Acadienne. Les historiens ont de la difficulté à déterminer la date exacte de l'arrivée des premiers Acadiens sur le territoire, mais nous savons qu'Alexis Landry fut le premier à s'installer. Le groupe qui a suivi Alexis Landry s'est établi sur le territoire de Sainte-Anne-du-Bocage qui est constitué de terres fertiles. Ces Acadiens vivaient d'agriculture. La vie n'était pas facile en raison de l'éloignement de tout autre peuplement et du climat qui n'était pas toujours aussi clément que celui de la Vallée de l'Annapolis où ils résidaient avant la déportation. Malgré l'éloignement des autres Acadiens, le territoire qui longe la baie de Caraquet est devenu un lieu d'accueil pour d'autres francophones, mais cette fois-ci des Normands et des Bretons, qui ont décidé de s'établir à Bas-Caraquet. À cette même époque, un groupe de Jersiais s'est établi à Caraquet. Il venait de l'autre côté de la Baie des Chaleurs, soit de Paspébiac (Arseneault, 1988).

Deux familles importantes, les Robin et les Fruing, se sont alors accaparé de la vie commerciale de Caraquet. Ces deux familles étaient dans le secteur de la pêche et de sa transformation. Ils ont été des acteurs importants dans le développement économique de cette région côtière. C'est aussi à ce moment que la pêche est devenue un secteur lucratif pour la région, ce qui a entraîné un certain abandon de l'exploitation agricole sur le territoire. La pêche est devenue l'activité principale pendant presque 200 ans. Toutefois, cette activité s'est détériorée très rapidement car en plus d'une baisse des stocks de poissons, les Robin ont quitté la région, laissant derrière eux plusieurs personnes sans travail. À cette époque, l'assurance-emploi n'existait pas. Ce fut donc un défi important pour la population de ce territoire, d'assurer sa survie et son développement. Néanmoins, certains ont continué à exploiter les ressources maritimes. L'instauration du régime d'assurance-emploi a entraîné une certaine stabilité économique, sociale et démographique. Toutefois, l'instauration de ce régime au Canada et, plus particulièrement, dans la Péninsule acadienne, est devenue une sorte d'institution et même une source de dépendance pour les gens qui en bénéficient (Arseneault, 1988).

Afin de stimuler une activité économique basée sur la deuxième et troisième transformation des produits de la mer et d'attirer davantage d'entreprises dans le domaine des

services et de la fabrication, le gouvernement a investi 100 millions de dollars dans le fonds de relance de la Péninsule. Ce fonds n'a pas été créé uniquement pour la région de Caraquet, mais pour l'ensemble de la Péninsule acadienne. Grâce à cette initiative du gouvernement, certains projets ont été réalisés sur le territoire. Les investissements réalisés depuis la mise en place du fonds de relance visent cinq secteurs, soit l'éducation et la formation, la diversification des secteurs économiques du territoire, la recherche et le développement, l'amélioration des infrastructures et finalement un secteur qui regroupe toutes les autres catégories d'investissement qui ne sont pas mentionnées ci-dessus. En dépit de ces efforts, le taux de chômage de 20% est encore très élevé et nettement au-dessus de la moyenne provinciale (Société de développement régional, 2007).

La région de Caraquet compte plusieurs municipalités et DSL qui connaissent un déclin démographique important en plus d'éprouver certaines difficultés économiques en raison de la structure de l'activité économique et de l'emploi peu diversifiée. De plus, la région de Caraquet est l'une des trois régions les plus importantes de la Péninsule acadienne, les deux autres étant Shippagan/Lamèque/Miscou et Tracadie-Sheila. Elle a une structure économique un peu différente des deux autres. Connue davantage pour ses activités socioculturelles, la région de Caraquet n'a pas su assurer un développement commercial, industriel et académique autant que les deux autres régions. Elle est située au nord de la Péninsule et les routes pour s'y rendre ne la favorisent pas. Il faut mentionner aussi que son positionnement géographique n'a pas aidé à son développement puisqu'elle n'est pas située au centre d'une concentration importante de population. De plus, la structure géographique étalée de la ville de Caraquet nuit à son développement parce que sa rue principale s'étend sur 13 kilomètres et que les entreprises sont établies sans regroupement, à l'exception d'un petit secteur au centre-ville. Caraquet a été très éprouvée au moment de la fermeture de l'hôpital l'Enfant-Jésus en 2006 : plusieurs des services hospitaliers et des employés ont dû être transférés à l'hôpital de Tracadie-Sheila et d'autres ont été éliminés. Le gouvernement provincial, en décembre 2007, a décidé de rouvrir l'hôpital. Cet épisode ne peut que laisser des traces pas toujours bénéfiques sur le moral de la population et sur le plan politique (Radio-Canada, 2008).

L'évolution historique met en évidence les forces et les faiblesses de chaque village et de chaque DSL dans les sphères environnementale, économique, politique, sociale et culturelle. Les plus petits villages connaissent une décroissance économique très importante

depuis dix ans. La population du Grand Caraquet a diminué de plus de 10% au cours des dix dernières années, d’où l’émergence de défis importants relatifs à la prestation des services à la population (Ministère des Gouvernements locaux, 1984-2007). Au plan environnemental, deux municipalités connaissent des problèmes majeurs. Grande-Anse, située dans la Baie des Chaleurs, éprouve des problèmes d’érosion majeurs : le cimetière local ainsi qu’un tronçon de la route 11 sont en train de tomber dans la baie, et l’artère principale du village est gravement affectée par cette érosion. Le village de Maisonnette connaît aussi des problèmes d’érosion importants. Dans ce cas, ce sont les infrastructures touristiques du village qui sont principalement touchées. La plage et son parc disparaissent progressivement d’année en année en raison de l’augmentation du niveau de la mer et de l’érosion qui en découle. Ces phénomènes peuvent nuire au développement touristique de Maisonnette. Par contre, les défis qui touchent Bas-Caraquet sont reliés à l’industrie de la pêche. Suite à la baisse des stocks de poissons et des fruits de mer, les usines qui dépendent de cette ressource doivent cesser ou diminuer leur production, ce qui affecte les conditions de vie de la population. De plus, Bas-Caraquet est le village qui a connu la plus grande décroissance démographique depuis 2001, passant de 1689 à 1471 habitants (Statistique Canada, 2008). Caraquet et Bertrand subissent les effets négatifs des problèmes des communautés environnantes. Toutefois, grâce à quelques secteurs économiques clés à Caraquet, particulièrement celui des finances (Fédération des caisses populaires acadiennes) et des médias (l’Acadie Nouvelle), la ville éprouve moins de difficultés comparativement aux petites collectivités environnantes.

Un défi important pour la région de Caraquet est celui du réseau routier. La route 11 qui se dirige vers la région est en piètre condition et n’est pas une route à accès limité. Plusieurs entreprises sont donc confrontées à des coûts de transport en hausse en raison du ralentissement de la circulation. De plus, les villages de Grande-Anse, de Bertrand, ainsi que la ville de Caraquet se retrouvent au centre de cette route. La circulation peut devenir problématique, particulièrement en saison estivale en raison de l’absence d’autoroute. Ceci est une cause importante de la faiblesse économique du territoire concerné. Par ailleurs, les régions de Shippagan-Lamèque et de Tracadie-Sheila ont certains problèmes, mais, en raison de leur diversification économique, elles éprouvent moins de difficultés (Radio-Canada, 2008 et Radio-Canada, 2007).

L’une des plus grandes forces du Grand Caraquet est la mobilisation et la solidarité communautaire de la population qui habite le territoire. Le Grand Caraquet est reconnu

comme une région très active dans les domaines culturel et social. Les intervenants travaillent ensemble pour développer des projets culturels et pour préserver les acquis. Un exemple est le combat du Comité de sauvegarde de l'hôpital l'Enfant Jésus de Caraquet à la suite de la fermeture et de la perte du statut de l'Hôpital en 2004 pour être remplacé par un Centre de santé communautaire. La population n'a jamais perdu espoir et a poursuivi la lutte contre cette fermeture pour finalement obtenir sa réouverture en décembre 2007 (Radio-Canada, 2008). Des dossiers semblables existent dans le domaine de l'éducation. Ce fut le cas à Grande-Anse et à Saint-Léolin où la population a été capable de conserver deux écoles malgré de fortes pressions pour les fermer. Les municipalités et les DSL du Grand Caraquet luttent contre la dévitalisation.

Sur le plan géographique, le Grand Caraquet offre des possibilités très intéressantes. Plusieurs promoteurs dans le développement de l'énergie sont venus étudier la région dans le but d'ériger des tours éoliennes d'ici quelques années. Afin de ne pas se faire exploiter comme certaines municipalités en Gaspésie, les élus, les administrateurs et un groupe de personnes intéressées se sont rendus en Gaspésie pour étudier la situation de près afin de tirer enseignement des erreurs commises. Le groupe de travail du Grand Caraquet qui étudie la possibilité de mettre en place des éoliennes favorise l'approche communautaire. Ce type d'approche se préoccupe d'un développement écologique du territoire puisque plusieurs intervenants sont impliqués dans le processus, tant sur le plan politique et économique que sur le plan communautaire. Les responsables du projet demeurent conscients que l'implantation d'éoliennes aura un impact sur l'ensemble de la population. Pour eux, il est donc nécessaire de connaître l'opinion de la population et de l'impliquer dans le processus (Radio-Canada, 2008).

3.1.3 Le contexte social

Comme dans presque toutes les régions rurales du Nouveau-Brunswick, et même du pays, l'exode de la population se fait sentir de façon significative. Dans la région de Caraquet, depuis quelques années, cet exode est particulièrement marqué par une migration de jeunes travailleurs vers l'Ouest canadien et de familles vers le sud du Nouveau-Brunswick, entre autres dans la région de Moncton. Suite aux fermetures d'usines de transformation de fruits de mer et de produits forestiers et suite au désintérêt de la jeunesse pour les régions rurales, l'exode s'est accentué. Le déclin démographique se fait sentir sur le territoire puisque

ceux qui quittent la région sont dans la tranche d'âge des plus jeunes adultes (19-25 ans). Cet exode de la jeunesse se réalise aussi en raison de l'importance de l'éducation postsecondaire. L'Université de Moncton a un campus à Shippagan, non loin de Caraquet, et un campus satellite à Bathurst, mais ceux-ci n'offrent que certains programmes ou une partie d'autres programmes. La scolarité doit alors être complétée au Campus de Moncton. Nous pouvons aussi démontrer une dénatalité : les familles sont moins nombreuses qu'auparavant et ceci a un effet important sur la démographie de la région. Nous devons aussi remarquer que la moyenne d'âge est dans la quarantaine et même, à un endroit, dans la cinquantaine. Ceci peut s'expliquer par le fait que les jeunes de cette région s'éduquent davantage et doivent quitter leur milieu, laissant ainsi un vide dans la tranche d'âge de 18 à 30 ans. De plus, un nombre important de personnes de cet âge sont nées lors du baby-boom des années 1940-1960, gonflant ainsi la moyenne d'âge.

Le Tableau 5 présente une comparaison de la population du Grand Caraquet entre 2001 et 2006. Le tableau 6 présente la population du territoire par rapport à sa densité et sa superficie géographique. Nous pouvons remarquer qu'il y a une faible densité de population sur le territoire même si celui-ci est en partie municipalisé. L'étalement urbain est un facteur important au niveau de la structure de la population et ceci explique pourquoi la région a une faible densité.² Nous pouvons aussi remarquer que certains DSL, ceux d'Anse Bleue et de Saint-Simon, ont une structure de peuplement plus condensée que certaines municipalités. Un facteur démographique à noter est que la population habitant dans les DSL a moins diminué en proportion comparativement à celle des municipalités. Cette situation est difficile à expliquer. Un des facteurs possible pourrait être le taux d'imposition foncier qui est plus faible dans les DSL. Ceci pourrait inciter les gens à s'établir dans ces territoires.

² Un point à remarquer est aussi la dispersion de la population (ne pas confondre densité et dispersion.) Exemple : Une municipalité peut avoir une faible densité « 5 personnes au Km² » et avoir une population dispersée de façon inégale – soit très dense près du centre-ville et peu en dehors du périmètre urbain. Le cas de la région de Caraquet démontre ce genre d'exemple puisque une partie de la population habite d'une façon linéaire entre Bertrand et Bas-Caraquet sur une distance de plus de 25 kilomètres.

TABLEAU 5

POPULATION DES MUNICIPALITÉS PAR CATÉGORIES D'ÂGE : 2001 ET 2006

Catégories d'âge	Caraquet		Bas-Caraquet		Bertrand		Saint-Léolin		Grande-Anse		Maisonnette		Paroisse de Caraquet		Paroisse de New Bandon	
	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006
0 — 4 ans	195	155	70	35	40	35	30	25	25	20	20	15	55	50	60	50
5 — 14 ans	450	390	195	155	140	100	115	75	75	55	60	45	195	160	160	125
15 — 19 ans	315	235	125	100	75	60	45	45	75	35	30	25	110	105	100	85
20 — 24 ans	265	210	115	80	55	40	30	30	45	30	20	20	95	75	70	70
25 — 44 ans	1360	1095	505	385	360	280	230	175	205	150	135	105	485	395	400	310
45 — 54 ans	805	810	270	270	185	200	145	130	175	160	115	90	305	300	245	290
55 — 64 ans	430	595	150	215	165	195	95	120	105	140	100	140	125	200	180	230
65 — 74 ans	295	325	140	115	130	140	65	70	75	80	75	85	130	125	150	140
75 — 84 ans	230	225	90	90	100	95	45	40	60	70	40	50	75	75	85	85
85 ans et plus	95	120	30	25	30	35	10	15	20	20	10	20	15	25	25	25
Âge médian de la population	40,7	44,9	39,8	44,2	43,7	48,9	41,7	46,8	45,1	51,2	49,1	54,4	39,9	44,2	43	47,1

Source : Statistique
Canada, 2001 et 2006

Tableau 6

ÉVOLUTION DE LA POPULATION PAR MUNICIPALITÉ ET DSL : 2001-2006

Municipalité	Population 2001	Population 2006	Différence %	Logements privés	Densité par Km ²	Superficie en Km ²
Caraquet	4442	4156	-6,4	1973	60,9	68,26
Bas-Caraquet	1689	1471	-12,9	700	47,5	31,00
Bertrand	1269	1179	-7,1	601	25,4	46,45
Saint-Léolin	802	733	-8,6	325	37,1	19,78
Grande-Anse	853	758	-11,1	423	31,0	24,42
Maisonnette	605	599	-1,0	423	46,5	12,88
Total	9660	8896	-7,9	4445	43,87	202,79
DSL	Population 2001	Population 2006	Différence %	Logements privés	Densité par Km ²	Superficie en Km ²
Anse-Bleue	409	381	-6,8	221	41,7	9,13
Poirier	101	99	-2,0	63	12,7	7,78
Dugas	83	72	-13,3	39	15,8	4,55
Blanchard Settlement	435	437	0,5	179	15,1	28,89
Saint-Simon	816	760	-6,9	329	42,3	17,95
Pokesudie	333	299	-10,2	124	22,0	13,59
Caraquet	5	15	200,0	12	0,3	48,77
*New Bandon	La population et la superficie du territoire ne peuvent être établies en raison de la division de recensement.					
Total	2182	2063	-5,5	967	15,8	130,66
Total grand Caraquet	11842	10959	-7,5	5412	32,9	333,45

Source : Statistique Canada, 2001, 2006

Dans le domaine de l'éducation, la région de Caraquet possède des infrastructures qui permettent à la population de poursuivre des études jusqu'au niveau secondaire. Caraquet était un lieu d'éducation supérieure au début du 20^{ième} siècle grâce à la présence du Collège des frères du Sacré-Cœur. Toutefois, quelques années après la construction de cette institution, un incendie l'a détruite. L'élite acadienne de l'époque a décidé de la relocaliser à Bathurst en raison de son caractère plus urbain. Ça a été un coup dur pour la communauté de Caraquet qui avait à proximité une institution de langue française. Pendant plus de cinquante ans, la région de Caraquet avait peu d'institutions scolaires. Ce n'est que dans les années 70 que le gouvernement a instauré des polyvalentes dans les régions. Cette décision a été un élément de développement. La ville de Caraquet a été choisie pour la construction de la Polyvalente Louis-Mailloux, un établissement d'éducation pour les étudiants du Grand Caraquet qui atteignent le niveau secondaire. De plus, durant ces mêmes années, la région s'est dotée d'un centre spécialisé, l'École des pêches, qui offre une formation aux pêcheurs et aux personnes qui travaillent dans les métiers reliés à la pêche. C'est depuis l'établissement de ces deux institutions que la population de la région peut acquérir une formation polyvalente et obtenir un diplôme d'études secondaires ou une formation dans le domaine des pêches. Durant les années 80, il y a eu la construction d'écoles primaires dans les villages.

Le niveau de scolarité d'une population a une grande incidence sur son développement. Une population sous scolarisée constitue un frein au développement d'une région. Bien que la région du Grand Caraquet ait un taux de scolarisation un peu inquiétant, la ville de Caraquet a un taux de scolarisation supérieur aux autres municipalités de la région. De plus, un phénomène particulier est la scolarité des gens qui habitent dans les DSL environnants. Dans le cadre de l'étude sur la gouvernance locale, l'AFMNB a constaté qu'au niveau provincial, le fait de n'avoir aucune forme de gouvernance locale a une incidence sur le niveau de scolarité. La population entre 20-34 ans a une plus faible scolarité que les personnes vivant dans les municipalités. Toutefois, ce constat doit être nuancé en ce qui a trait au Grand Caraquet puisque la population des 20-34 ans qui habite dans les DSL est plus scolarisée que celle des autres régions du Nouveau-Brunswick (Statistique Canada, 2007).

La culture et les activités récréatives occupent une place importante dans la vie des gens du Grand Caraquet. La majorité des services sont situés à Caraquet, mais certains clubs sociaux réalisent des activités dans les collectivités environnantes. À Caraquet, plus d'une quarantaine d'infrastructures récréatives et d'activités sportives sont offertes à la population.

Certaines de ces infrastructures récréatives sont gérées par la municipalité et impliquent de nombreux bénévoles qui assurent la gestion des programmes et des divers clubs sportifs du territoire. Le monde associatif n'est pas en reste lui aussi. Environ trente organismes sont établis sur le territoire pour la gestion portuaire ainsi que pour la gestion des organismes communautaires et des activités pour la jeunesse. Chacun de ces organismes contribue au bien-être de la population de Caraquet et de ses environs.

Des données relatives à l'habitation n'existent pas spécifiquement pour le territoire du Grand Caraquet : elles ne couvrent que l'ensemble de la Péninsule acadienne. Si nous considérons la situation de la Péninsule acadienne, les investissements et le nombre est inférieur par rapport au reste de la province en matière de construction de nouvelles résidences. Le nombre de permis de construction demeure stable depuis dix ans à un niveau de 1600 permis par année. De ces 1600 permis, environ 54% sont émis dans les territoires incorporés (villages et villes) et 46% dans les DSL. La construction domiciliaire en absorbe une grande partie : peu d'investissements ont été faits dans la construction commerciale et industrielle. La moyenne des permis de construction pour les dix dernières années est d'environ 30-31 millions de dollars pour l'ensemble du territoire de la Péninsule acadienne (Entreprise Péninsule, 2005).

3.1.4 Le contexte politique

La région de Caraquet a sa propre circonscription électorale provinciale. Comme dans plusieurs circonscriptions électorales provinciales à forte majorité francophone et acadienne, les électeurs de Caraquet ont depuis longtemps donné leur appui aux candidats libéraux. À quelques exceptions près, un candidat du parti progressiste-conservateur a été élu. Actuellement, le député de Caraquet est aussi membre du cabinet à titre de Ministre du Mieux-être de la Culture et du Sport et de la francophonie (Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, 2008; Élections Nouveau-Brunswick, 2008). Au niveau fédéral, c'est le Nouveau parti démocratique qui détient le siège depuis 1997 (Élections Canada, 2006). Au niveau municipal, la population élit un maire ainsi que des conseillers dans chaque municipalité.

Les gens qui demeurent dans les DSL participent également à l'élection d'un député provincial et d'un député fédéral. Toutefois, l'élection d'un conseil municipal n'est pas

possible. Ils élisent, lors d'une rencontre publique, un comité consultatif de district de services locaux. Un minimum de trois personnes et un maximum de cinq peuvent faire partie de ce comité. Le président et le secrétaire d'assemblée sont choisis parmi les membres du comité. Ces derniers représentent les citoyens du DSL, mais ne peuvent pas seuls prendre de décisions car leur statut ne leur permet pas. Ils doivent obtenir l'approbation du conseiller, soit le fonctionnaire du Ministère des gouvernements locaux dans leur région. Par ailleurs, le comité consultatif du DSL n'a aucun pouvoir de dépenser. Le comité consultatif peut s'impliquer dans six domaines, soit l'impôt foncier, l'administration courante du DSL, le contrôle de l'assurance des immobilisations, les domaines de base en urbanisme, les réunions publiques du DSL et finalement tout ce qui touche à la prestation des services locaux à la population (Ministère des gouvernements locaux, s.d.).

Au Nouveau-Brunswick, ce ne sont pas tous les DSL qui désirent avoir leur comité consultatif. Certains préfèrent confier la tâche au conseiller des gouvernements locaux qui décide pour eux sans consultation. Dans la région de Caraquet, seulement quelques DSL n'ont pas de comité consultatif, soit celui de la paroisse de Caraquet qui n'a que quinze citoyens, et la partie de New Bandon qui couvre le territoire de la région étudiée et qui n'a que quelques citoyens. Outre ces DSL, les six autres DSL ont leur comité consultatif. Certains d'entre eux sont plus actifs que d'autres, spécialement ceux qui se sont dotés de services plus spécialisés, tels que les services de loisir et les services récréatifs, l'illumination des rues et le service d'incendie.

Suite à la création de la Commission pour l'avenir de la gouvernance locale et à une certaine ouverture du gouvernement quant aux changements, le dossier de la réforme des administrations locales pourrait cheminer plus rapidement. Le gouvernement a toutefois indiqué que des fusions, regroupements, créations ou dissolutions d'entités administratives territoriales ne seraient pas forcés ni imposés par une loi provinciale. Il veut que les changements viennent de la population et non pas de lois impopulaires. Il est toutefois prêt à mettre en place des mesures incitatives pour favoriser le changement et encourager les communautés qui le désirent à se doter d'une forme de gouvernance locale ou à renforcer celle qu'ils ont actuellement (Ministère des Gouvernements locaux, 1984-2007).

3.1.5 Le contexte économique

La région de Caraquet a une base économique qui repose surtout sur les ressources naturelles et, plus particulièrement, sur la pêche et sa transformation. La région a quatre quais pour la pêche commerciale (Grande-Anse, Anse-Bleue, Caraquet et Bas-Caraquet) et autant d'usines de transformation. Malgré les fermetures d'usines de transformation à Grande-Anse et à Anse-Bleue, l'industrie de la pêche est encore bien présente. La structure d'emploi varie entre les différentes municipalités selon leur taille démographique et leur positionnement géographique. La ville de Caraquet avec ses 4144 habitants est le centre économique de la région. La municipalité abrite un parc industriel moderne géré par AcadiNor qui administre également les installations portuaires de Caraquet. Cet organisme fait aussi la promotion des infrastructures de la ville afin d'attirer des entreprises. Finalement, une destination touristique importante des provinces atlantiques, Caraquet offre tous les services essentiels tant à sa population qu'à ses visiteurs. La municipalité possède des infrastructures récréo-touristiques de premier plan et propose un calendrier d'activités diversifié. Par contre, les salaires versés sont plutôt faibles et la période estivale est de courte durée.

Néanmoins, la région de Caraquet essaie de faire les choses autrement afin d'assurer un développement sur son territoire. Des projets tels qu'AcadiNor ainsi que la Corporation de développement du Grand Caraquet sont deux exemples d'entrepreneuriat civique auprès de la communauté. L'organisme AcadiNord est d'abord un organisme à vocation économique, mais il appuie toutefois les entreprises et organismes locaux pour assurer un développement sain sur le territoire. Voici son mandat :

« AcadieNor est un organisme de développement économique qui vise à intégrer dans le Grand-Caraquet des investisseurs étrangers tout en favorisant un partenariat avec les entrepreneurs locaux de la Péninsule acadienne » (www.acadinor.com, sans date, réinventer notre tradition maritime : 1).

L'organisme mise d'abord sur l'industrie de la pêche et tous les secteurs s'y rattachant, soit la transformation, l'industrie navale et l'industrie alimentaire. Elle gère aussi un édifice à vocation industrielle, situé dans le parc industriel. Son mandat est axé premièrement sur la ville de Caraquet en raison de la capacité financière de la ville d'appuyer l'organisme. La deuxième organisation territoriale est celle de la Corporation de développement du Grand Caraquet. Il n'y a pas tellement de références pour ce

regroupement, toutefois il est clair que celui-ci a son impact sur le territoire du Grand Caraquet.

La Corporation ne se préoccupe pas seulement du développement économique, mais aussi d'une panoplie d'enjeux qui touchent la région du Grand Caraquet. Un exemple est le travail entourant la sauvegarde de l'aréna de Grande-Anse, qui devait fermer ses portes fautes de fond de fonctionnement et d'achalandage. La Corporation a trouvé des solutions à court, moyen et long terme pour la sauvegarde. La Corporation regroupe des représentants municipaux du Grand Caraquet, dont le maire du village de Saint-Léolin qui siège comme président (Fradette, 2008).

Le village de Bas-Caraquet, situé à l'est de la ville, est une banlieue-dortoir pour les personnes qui travaillent à Caraquet. Ses infrastructures économiques ne sont toutefois pas négligeables. Avec plus d'une cinquantaine d'entreprises, du salon de coiffure à l'usine de construction de bateau, ce village de 1 400 habitants donne de l'emploi à plusieurs de ses citoyens malgré sa petite taille. La municipalité possède aussi un parc industriel qui compte une dizaine d'entreprises oeuvrant particulièrement dans le secteur de la transformation maritime. De la dizaine d'entreprises recensées, six d'entre elles sont des usines de transformation de fruits de mer.

Le village de Bertrand, situé à l'ouest de la ville de Caraquet, a lui aussi des défis économiques à relever malgré son positionnement géographique avantageux. Situé le long de l'artère principale de la Péninsule acadienne (route 11), le village d'environ 1 200 habitants a une structure économique un peu différente des deux autres municipalités. Le village de Bertrand n'a aucune infrastructure portuaire et ne peut s'appuyer sur l'industrie maritime des autres collectivités environnantes. Le village n'a pas d'infrastructures industrielles comme les deux autres municipalités de Bas-Caraquet et Caraquet et renferme un nombre limité d'entreprises. Il y a une quarantaine d'entreprises qui y sont localisées.

Le village de Saint-Léolin est le seul village qui est complètement à l'intérieur des terres. Situé au sud du village de Grande-Anse sur la route 335, ce village d'environ 800 habitants est celui qui possède le moins d'entreprises sur son territoire. Ce village est aussi devenu une banlieue-dortoir pour les personnes qui travaillent à Caraquet ou ailleurs dans la

région puisque seulement 14 employeurs ont pignon sur rue dans le village. (Statistique Canada, 2008).

Le village de Grande-Anse, situé sur l'artère principale, soit la route 11, est la porte d'entrée de la Péninsule acadienne et de la région de Caraquet. Le village a récemment été durement frappé par la fermeture de deux usines de transformation de fruits de mer. Grande-Anse regroupe trente-sept employeurs et agit en tant que petit centre de services pour Saint-Léolin et les DSL environnants de Pokeshaw, Dugas et Anse-Bleue. Avec ses quelques employeurs, dont deux institutions financières, une école élémentaire, quelques institutions gouvernementales et des commerces au détail et, en dépit de sa petite taille, environ huit cent habitants, le village a des infrastructures municipales de qualité.

Quant au village de Maisonnette, il est situé au bout de la route 303, sur le petit territoire péninsulaire de l'autre côté de la Baie de Caraquet, face à la ville du même nom. Ce petit village de 600 personnes continue d'offrir à sa population quelques services de base. Le village a 17 employeurs, dont quelques entreprises qui exploitent des tourbières dans les limites du village.

Les DSL ne doivent pas être négligés dans la présentation des acteurs économiques. Ceux-ci ont bénéficié d'un allègement fiscal puisqu'ils sont établis à l'intérieur de territoires non incorporés. La taille des DSL et leur positionnement géographique sont les deux éléments les plus significatifs dans la présentation de leurs activités économiques.

Situé sur la route 11 entre les villages de Grande-Anse et de Bertrand, le Village historique acadien est un outil de développement économique très important pour le territoire. Son impact est significatif pour la région en termes de salaires. Toutefois, son installation dans un DSL ne contribue pas à l'assiette fiscale d'une municipalité sur ce territoire. (La Péninsule acadienne, 2008).

Sur le plan des revenus et des types d'emploi, les données de l'ensemble de la Péninsule acadienne seront utilisées. Nous ne disposons pas de données plus fines à l'échelle du territoire du Grand Caraquet. Il s'agit de statistiques recueillies par l'Agence de développement économique communautaire de la Péninsule acadienne. (Voir tableau 9 - page 99)

La Péninsule acadienne est une région en périphérie des centres urbains de la province et ceci a une incidence sur la structure d'emploi. Puisqu'elle est basée sur l'exploitation des ressources maritimes et sur sa transformation, la durée de l'emploi n'est que de quelques mois par année. C'est pour cette raison que le taux de chômage est au-dessus de 15% sur le territoire, tandis qu'au niveau provincial il est sous la barre des 10%. Un autre élément à considérer est le pourcentage de la population sur le marché du travail qui a un emploi permanent. Approximativement 36% de la population active et capable à être sur le marché du travail de la Péninsule sur le marché du travail a un emploi saisonnier et il est d'à peu près 55% de la main d'oeuvre qui travaille plus de la moitié de l'année, comparativement à près de 80% pour la province. (Statistique Canada, 2008).

En ce qui concerne les lieux d'emploi, il convient de signaler que la population de la Péninsule acadienne est parmi les plus mobiles, puisque plus d'un travailleur sur cinq n'a pas d'endroit fixe de travail. Pour ce qui est de la structure des emplois, plus d'un tiers des emplois sont liés à la transformation des ressources maritimes. De plus, 24% des emplois sont dans le secteur public. Ces emplois génèrent 32% des revenus de la Péninsule. Le secteur du commerce de détail ne figure pas parmi les secteurs les plus importants étant donné qu'il n'y a pas de centre urbain peuplé sur le territoire. Le nombre de commerces de détail est inférieur à ce que nous observons dans les municipalités plus peuplées. Les trois centres les plus importants de la Péninsule, soit Tracadie-Sheila, Caraquet et Shippagan, offrent néanmoins des services de base. (Entreprise Péninsule, 2005).

En ce qui a trait aux revenus d'emplois, ceux de la région de Caraquet sont inférieurs à la moyenne provinciale en raison de l'importance de la ressource maritime et des emplois saisonniers qui en découlent. Les travailleurs de la région de Caraquet gagnent en moyenne 18 900\$ par année, tandis que la moyenne provinciale se situe autour de 24 000\$. La municipalité de Caraquet est celle où les gains sont les plus élevés, soit approximativement 23 000 \$. Dans plusieurs municipalités et DSL, plus de 20% des revenus viennent de transferts gouvernementaux, tandis que la moyenne provinciale se chiffre à 17%. Les chiffres pourraient toutefois connaître une amélioration en raison de la hausse des revenus gagnés par les travailleurs qui vont dans l'Ouest canadien et qui ont gardé leur adresse permanente dans la région (Statistique Canada, 2008).

En ce qui touche les secteurs de production et de l'emploi, c'est celui de la fabrication et de la construction qui est le principal employeur dans la région. Le domaine des usines de transformation des produits maritimes fait partie de cette catégorie très vaste. L'examen de la situation permet de déterminer que la municipalité de Caraquet est le centre de services du Grand Caraquet en raison de la diversité des emplois sur son territoire. Les autres municipalités ont une plus grande partie de leur population qui travaille dans le secteur de la construction et de la fabrication. Les secteurs plus spécialisés sont quasi inexistantes en raison de la faible base de la structure de l'activité économique et du caractère rural du territoire. Nous constatons également que deux autres secteurs sont en croissance, soit ceux des soins de santé et de l'éducation. Dans un contexte de vieillissement de la population, les résidences de personnes âgées se multiplient et la demande de personnel en soins infirmiers est en hausse. (Entreprise Péninsule, 2005).

Les tableaux ci-après résument la situation en ce qui a trait aux secteurs d'activités et aux types de professions.

Tableau 7
Tableau secteurs industriels 2006

	Caraquet	Bas- Caraquet	Bertrand	Saint- Léolin	Maisonnette	Grande- Anse	Paroisse de Caraquet
Agriculture et autres industries axées sur les ressources	7.95%	17.36%	2.54%	15.38%	18.00%	4.76%	8.76%
Industrie de la fabrication	12.27%	36.81%	10.17%	21.15%	20.00%	31.74%	24.82%
Industrie de la construction	4.55%	5.56%	10.17%	7.69%	10.00%	6.35%	13.14%
Commerce de gros	2.27%	1.39%	1.69%	0.00%	4.00%	4.76%	2.19%
Commerce de Détail	15.23%	13.19%	11.02%	0.00%	14.00%	9.52%	10.95%
Finance et services immobiliers	7.27%	2.08%	7.63%	0.00%	0.00%	0.00%	4.38%
Soins de santé et services sociaux	11.82%	2.78%	11.02%	17.31%	14.00%	7.94%	6.57%
Enseignement	6.82%	6.25%	11.86%	3.85%	0.00%	6.35%	7.30%
Services commerciaux	11.36%	2.78%	12.71%	9.62%	0.00%	11.11%	6.57%
Autres services	20.23%	12.50%	21.19%	25.00%	20.00%	17.46%	13.87%

Statistique Canada, 2008

Tableau 8
Tableau des professions 2006

	Caraquet	Bas- Caraquet	Bertrand	Saint- Léolin	Maisonnette	Grande- Anse	Paroisse de Caraquet
Gestion	12.27%	2.76%	6.78%	0.00%	0.00%	7.94%	2.92%
Affaires, finances, administration	14.32%	4.14%	24.58%	5.77%	8.00%	14.29%	9.49%
Sciences naturelles et appliquées et professions apparentées	3.41%	1.38%	6.78%	7.69%	4.00%	3.17%	5.12%
Secteur de la santé	5.45%	1.38%	0.00%	9.62%	6.00%	4.76%	5.84%
Sciences sociales, enseignement, administration publique et religion	9.77%	4.83%	11.02%	3.85%	0.00%	3.17%	4.38%
Arts, culture, sports et loisirs	4.32%	1.38%	4.24%	5.77%	0.00%	0.00%	1.46%
Ventes et services	29.09%	25.52%	20.34%	23.08%	28.00%	26.98%	24.82%
Métiers, transport et machinerie et professions apparentées	8.86%	10.34%	16.10%	25.00%	26.00%	17.46%	19.71%
Professions propres au secteur primaire	6.36%	18.62%	2.54%	3.85%	10.00%	6.35%	5.84%
Transformation, fabrication et services d'utilité publique	6.36%	30.34%	5.93%	11.54%	18.00%	15.87%	19.71%

Source: Statistique Canada 2006

Tableau 9

Tableau des revenus et gains 2006

	Caraquet	Bas- Caraquet	Bertrand	Saint- Léolin	Maisonnette	Grande- Anse	Paroisse de Caraquet
Gains médians - Personnes de 15 ans et plus (\$)	\$18,754	\$ 9,977	\$18,925	\$ 13,219	\$ 10,826	\$ 12,861	\$ 17,140
Gains médians - Personnes de 15 ans et plus ayant travaillé toute l'année à plein temps (\$)	\$34,607	\$ 26,048	\$32,030	\$ 38,544	\$ 33,820	\$ 28,950	\$ 33,155
Revenu médian - Personnes de 15 ans et plus (\$)	\$20,638	\$ 18,552	\$17,453	\$ 16,899	\$15,151	\$ 16,808	\$ 17,720
Revenu médian en 2005 - Tous les ménages privés (\$)	\$43,546	\$ 37,793	\$33,354	\$ 33,453	\$ 26,112	\$ 32,537	\$ 39,145
Taux de chômage	9.00%	13.10%	14.40%	15.10%	22.20%	11.90%	18.40%

Source : Statistique Canada 2008

3.2 L'offre des services, les recettes et les dépenses des entités locales

Cette section a pour but de faire la présentation des services offerts dans la région du Grand Caraquet. Il faut noter que ce ne sont pas toutes les municipalités qui peuvent se permettre certains services, particulièrement ceux liés aux loisirs et à la culture. À la suite de la présentation des services, une présentation des sources de revenus et des dépenses sera effectuée pour chacune des municipalités. Il est important de noter que les données disponibles auprès du ministère des gouvernements locaux concernant les revenus et dépenses municipaux sont par grande catégorie. Il est donc difficile de faire une analyse approfondie et significative de ces données financières et fiscales.

3.2.1 L'offre de services

La région de Caraquet possède des infrastructures qui répondent à une grande partie des besoins de la population. Dans le développement et la survie d'une collectivité, les services à la population demeurent primordiaux. Les citoyens veulent habiter des territoires où ils peuvent bénéficier d'un cadre de vie sain et d'infrastructures qui contribuent au bien-être de la communauté. Un milieu rural comme celui de la région de Caraquet n'a pas la capacité d'offrir des infrastructures et des services de même nature et de même niveau que ceux d'une municipalité de plus grande envergure. Néanmoins, le territoire demeure assez bien pourvu malgré sa petite taille.

La ville de Caraquet est celle qui détient le plus d'infrastructures, tant au niveau culturel et récréatif que routier, d'aqueduc et de services d'incendie, entre autres. Sa taille démographique et son rôle de centre de services pour la région nécessitent des infrastructures appropriées pour assurer son développement. Pour plusieurs municipalités, l'administration municipale est une dépense significative. Le rôle des directeurs généraux dans les plus petites municipalités est accentué en raison du personnel limité. Le directeur général agit non seulement comme administrateur, mais aussi en tant que gestionnaire de projet, agent de développement économique et agent de développement touristique, entre autres. Dans les municipalités, les services administratifs représentent 28% des dépenses totales municipales. Dans les DSL, l'administration du territoire est sous la responsabilité du ministère des Gouvernements locaux et du conseiller pour le territoire. Ce dernier est la personne contact

pour toute préoccupation de la population en ce qui concerne l'administration locale. (Ville de Caraquet, 2008 et Ministère des gouvernements locaux, 1984-2007)

Au Nouveau-Brunswick, la tradition, pour chaque municipalité, est d'avoir son propre service de protection contre les incendies qui fonctionne sur une base de bénévolat. Dans la région de Caraquet, cinq des six municipalités ont leur propre service de protection contre les incendies, alors que Bas-Caraquet a conclu une entente de partage de services avec la ville de Caraquet. Le service de protection d'incendie est jugé important dans les municipalités. D'ailleurs, c'est l'occasion pour la population de s'impliquer. Par contre, c'est un service qui peut devenir très coûteux en raison des équipements nécessaires pour offrir un service de qualité.

Toujours dans le domaine de la protection des biens et de la personne, le service de police est une dépense assez significative pour les municipalités. La GRC a la responsabilité d'assurer la protection de la population sur l'ensemble du territoire. La ville de Caraquet a toutefois un contrat élargi avec la GRC en raison de sa taille et de son statut. Le coût du service de la police par habitant est nettement supérieur dans les villes par comparaison aux villages et les DSL environnants (Ministère des Gouvernements locaux, 2007).

Dans le secteur récréatif, chaque municipalité possède des infrastructures. Celles des plus petites municipalités sont limitées, compte tenu de leur capacité d'offrir des services diversifiés et spécialisés. Les services récréatifs et culturels sont souvent un moyen d'attirer de nouvelles familles. La région de Caraquet offre un large éventail d'activités récréatives et culturelles. Elle fut d'ailleurs reconnue comme la capitale culturelle du Canada en 2003 (Ville de Caraquet, 2008). Elle est une municipalité très active au plan culturel puisqu'elle organise des événements d'envergure, dont le fameux festival acadien.

Les services de voirie, de collecte et de gestion des déchets, ainsi que les services d'aménagement varient selon la municipalité. Pour ce qui est du service de transport (voirie), le Ministère des transports en a le contrôle sur une grande partie du territoire. Le ministère est responsable du déblaiement et de l'entretien de toutes les routes dans les DSL, à l'exception du DSL de Dugas qui, à cause de son positionnement géographique près de Grande-Anse, a une entente avec cette municipalité. La responsabilité de l'entretien des routes dans les villages de Maisonnnette et de Saint-Léolin relève aussi de la province. La ville de Caraquet et

le village de Grande-Anse gèrent leur propre service de voirie. Le village de Bas-Caraquet a décidé de donner la responsabilité du déblaiement hivernal à une entreprise locale et se réserve l'entretien d'été. La ville de Caraquet a l'entière responsabilité de ses routes. Dans l'ensemble des municipalités, des ententes existent avec le gouvernement provincial pour le partage des coûts reliés au transport.

Pour ce qui est de la collecte des déchets, les municipalités et les DSL confient cette tâche à une entreprise privée ou l'assument elle-même. Le gouvernement provincial ne s'occupe pas de ce secteur. Seul le village de Bertrand a son propre camion de collecte des ordures. Les autres municipalités sous-contractent cette activité à une entreprise privée locale. La destruction des déchets solides est gérée par un organisme parapublic, *La commission de la gestion des déchets solides de la Péninsule acadienne* (COGEDES). Cette organisme gère un centre de tri situé à Tracadie-Sheila et achemine les déchets au centre d'enfouissement régional Red Pine situé non loin d'Allardville, au sud de Bathurst.

Finalement, le service d'aménagement est le service qui soulève le plus de problèmes aux dirigeants. Pour les municipalités dans la région de Caraquet, le service d'aménagement est offert par la Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne (CAPA). Puisque la commission d'aménagement ne s'occupe que des municipalités dans la région comme le Grand Caraquet, il devient difficile d'assurer une planification efficace du territoire. La responsabilité de l'aménagement dans les DSL relève du gouvernement.

Quant aux DSL, les infrastructures sont limitées. En effet, aucun DSL n'a de caserne de pompiers, de système d'aqueduc et d'égouts ou un édifice pour les services d'administration communautaire. Seuls quelques DSL, dont Anse-Bleue, consacrent des fonds à un centre communautaire et à des activités récréatives. Les personnes qui habitent les DSL utilisent les services qu'offrent les municipalités environnantes sans avoir à payer de frais d'utilisation (Ministère des Gouvernements locaux, 2007).

3.2.2 Le système d'impôt foncier du Nouveau-Brunswick

Avant de passer à la présentation d'ensemble des revenus et des dépenses des municipalités et des DSL, considérons les traits saillants du système d'impôt foncier du Nouveau-Brunswick. Il se subdivise en trois catégories : les propriétés résidentielles

occupées par le propriétaire, les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et les propriétés non-résidentielles.

Dans les DSL, les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire payent 0,65 \$ le 100\$ d'évaluation pour les services de base, soit les routes, la police, l'administration et le contrôle canin. Il s'agit d'un taux uniforme pour l'ensemble des propriétés résidentielles occupées par les propriétaires au Nouveau-Brunswick. D'autres services locaux peuvent être offerts. Par exemple, un DSL peut avoir sa propre caserne de pompiers, un centre de loisirs et un système d'éclairage des rues. Les propriétaires acquittent alors une note plus élevée en raison des services locaux à leur disposition.

La deuxième catégorie, du système d'impôt foncier, celle des propriétés résidentielles non-occupées par le propriétaire, n'a pas la même structure de taxation que la catégorie précédente. Ce type de propriété a une exemption totale du taux uniforme de base de 0,65 \$. Les propriétaires de cette catégorie ne contribuent pas directement à l'entretien et à l'amélioration du réseau routier, ni au financement de la protection policière. Toutefois, ce type de propriété doit payer 1,50\$ du 100 dollars d'évaluation, en plus du taux de taxe locale selon le DSL. Ce prélèvement est remis au gouvernement pour rembourser une partie des coûts des services de santé et d'éducation de la province. Cette catégorie de propriété regroupe plusieurs types de propriétés, dont les chalets, les immeubles à logements ainsi que toutes les terres forestières. Un des problèmes avec ce type de propriété est l'absence du prélèvement de 0,65\$ du cent dollars d'évaluation qui contribue *normalement aux services* de base. De plus, les grandes compagnies forestières payent une taxe foncière de 1,50\$ au lieu d'une taxe de 2,25\$ prélevée sur les propriétés non résidentielles.

La troisième catégorie du système d'impôt foncier est celle des propriétés non-résidentielles, à l'exception des terres forestières et agricoles. Les propriétés non-résidentielles posent le même problème aux administrateurs des gouvernements locaux lorsque vient le temps de payer les services de base (police et transport). La différence entre les propriétés non-résidentielles et résidentielles non-occupées par le propriétaire se manifeste dans le taux de la taxe locale et celui de la taxe provinciale. Le taux provincial est de 2,25\$ par 100\$ d'évaluation au lieu de 1,50\$ pour les propriétés résidentielles non-occupées par le propriétaire. Ce taux de 2,25\$ a pour but de défrayer les coûts reliés aux services provinciaux, tels que l'éducation et la santé. D'autre part, les entreprises doivent payer une fois et demie le

taux local, peu importe si elles sont installées dans les municipalités ou les DSL. L'impôt foncier collecté pour la taxe locale contribue au financement des infrastructures des activités municipales ou communautaires sur le territoire de la municipalité et du DSL.

Les tableaux qui suivent rendent compte des revenus et des dépenses des municipalités et des DSL du Grand Caraquet. Nous constatons que l'accent est nettement mis sur les services de base. En conséquence, les services de développement sont très peu considérés dans les unités administratives existantes.

Tableau 10

Revenus municipaux et DSL 2007

Municipalité	Impôts fonciers	Subvention inconditionnelle	Services autres gouvernements	Vente de services	Autres Revenus propres sources	Transferts conditionnels	Autres transferts	Surplus 2004	Total des revenus
Caraquet	3 155 497	654 454	205 148	112 000	217 828	4 000	3 675	1 176	4 353 778
Bas-Caraquet	639 850	267 816	53 019	1 750	20 430	0	0	0	1 000 335
Bertrand	476 946	169 979	84 130	19 941	2 600	4 000	0	0	757 596
Saint-Léolin	227 800	135 944	8 376	0	9 584	0	27	2 013	383 744
Grande-Anse	422 536	132 851	162 154	61 720	1 200	0	181	0	780 642
Maisonnette	258 214	75 137	10 300		3 050	0	0	2 961	349 662
Total	5 180 843	1 436 181	523 127	195 411	254 692	8 000	3 883	6 150	7 625 757

DSL	Mandat	Subvention sans condition		Budget net
Anse-Bleue	62 849	7 229		70 078
Poirier	15 293	1 780		17 073
Dugas	10 719	1 411		12 130
Blanchard Settlement	40 417	4 671		45 088
Saint-Simon	65 590	8 402		73 992
Pokesudie	21 551	3 187		24 738
Caraquet	1 695	70		765
New Bandon				

Source : Rapport annuel des statistiques municipales 2007, Ministère des gouvernements locaux

Tableau 11

Dépenses — Catégorie de dépenses pour 2007 (DSL)

DSL	Administration	Urbanisme	Coût d'évaluation	Service d'incendie	Éclairage des rues	Services récréatifs et communautaires	Enlèvement et collecte des ordures
Anse-Bleue	550	3046	2383	1966	18155	7500	20647
Blanchard Settlement	750	3070	2402	7216	11792	325	20854
Pokesudie Island	650	1257	984	2955	11314	0	8731
Dugas	450	445	348	2871	5581	0	3053
Poirier	500	656	513	6364	5418	0	4468
Saint-Simon	1000	4554	3563	10702	25019	0	31207
Paroisse de Caraquet	50	167	130	392	0	0	1065

Source : Rapport annuel des statistiques municipales du Nouveau-Brunswick 2007, Ministère des Gouvernements locaux

Tableau 12

Dépenses 2007 par catégorie de service (municipalités)

Municipalité	Administration générale	Protection Incendie	Service de Police	Autres protections	Service de Transport	Service récréatifs et culturels	Service d'hygiène	Urbanisme	Service financier (Dettes)	Total
Caraquet	850,183 \$	194,005 \$	821,138 \$	19,660 \$	809,425 \$	483,511 \$	220,000 \$	400,312 \$	555,544 \$	4,353,778 \$
Bas-Caraquet	243,289 \$	80,000 \$	168,900 \$	4,000 \$	225,145 \$	68,500 \$	73,500 \$	32,405 \$	103,596 \$	999,335 \$
Bertrand	147,050 \$	31,200 \$	126,900 \$	2,800 \$	198,635 \$	46,020 \$	45,550 \$	19,350 \$	140,091 \$	757,596 \$
Saint-Léolin	124,988 \$	40,000 \$	80,200 \$	0 \$	77,000 \$	12,000 \$	33,000 \$	15,500 \$	1,056 \$	383,744 \$
Grande-Anse	197,394 \$	53,986 \$	85,300 \$	0 \$	188,254 \$	127,971 \$	40,778 \$	16,782 \$	70,177 \$	780,642 \$
Maisonnette	87,517 \$	51,565 \$	60,500 \$	0 \$	70,190 \$	12,740 \$	32,000 \$	9,904 \$	15,986 \$	340,402 \$

Source: Rapport annuel des statistiques municipales du Nouveau-Brunswick 2007

La région du Grand Caraquet pose des défis pour les élus et les administrateurs de ce territoire. Ce territoire est très fragmenté en de petites entités, soit des DSL ou des municipalités. Le territoire du Grand Caraquet offre une multiplicité de services malgré son caractère rural et périphérique. Les plus petites municipalités, à cause de leur assiette fiscale et de leur population, doivent restreindre leurs activités municipales afin de respecter les budgets. De plus, plusieurs défis s'ajoutent à celui de la ruralité et de la périphérie, dont l'exode de la population, la dénatalité et la mutation dans les secteurs économiques, particulièrement celui de la pêche qui fut un secteur lucratif pendant longtemps dans cette région. Malgré les défis, la région se défend bien sur le plan politique. La population travaille d'arrache pied pour garder ou améliorer les services qui sont ancrés sur le territoire, par exemple le service hospitalier, scolaire et le transport. La fragmentation municipale telle que nous la connaissons sur ce territoire n'empêche pas les gens de s'unir et poursuivre les objectifs, tant sur le plan économique grâce à la diversification, que sur le plan environnemental, ou même sur le plan des loisirs et de la culture où la région vient de s'unir pour éviter la fermeture de l'aréna de Grande-Anse.

La fragmentation municipale ne constitue pas un frein à la collaboration de différentes personnes dans le but de développer un cadre de gestion qui réponde aux besoins de la population. L'examen du contexte met également en évidence l'écart des services offerts par les entités municipales et les DSL et des capacités de financement découlant d'une assiette fiscale qui limite les possibilités d'intervention en vue de soutenir le développement. De plus, dans l'état actuel des choses, les services offerts par les municipalités à l'exception de Caraquet et les DSL ne portent que sur les services de base. À peu près rien n'est fait sur le plan des services de développement qui seraient susceptible de soutenir de manière plus efficace le développement économique et le développement social.

Dans le chapitre suivant, une présentation de l'expérience animée par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick sera présentée. Une présentation du plan de l'autosuffisance et de la commission sur la gouvernance locale sera réalisée afin de situer dans son contexte cette expérience. Finalement, le territoire étudié dans de ce mémoire, soit la région du Grand Caraquet, et le travail entamé par l'AFMNB avec les différents acteurs impliqués dans le projet d'étude de municipalité régionale à composante identitaire seront étudiés pour rendre compte de l'expérience de la tentative de réforme de la gouvernance locale.

CHAPITRE 4 : LA NATURE ET LA PORTÉE DE L'EXPÉRIENCE DU GRAND CARAQUET

Le chapitre 4 se penche d'abord sur l'étude de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Cette partie inclut aussi une présentation d'études et de commissions depuis 2001 sur le plan provincial, dont celle sur la table ronde sur la gouvernance locale, la commission sur l'autosuffisance et la commission sur la gouvernance locale. En tout premier lieu, il y a la genèse de la réflexion sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et particulièrement au niveau de l'AFMNB. Il y a une présentation du concept de Communauté rurale, créée dans les années 1990 et modifiée en 2006, la Communauté rurale est la toute dernière addition au système de gouvernance locale dans la province. Par la suite, il y a une présentation des différents modèles développés par l'AFMNB dans le cadre de son étude sur la gouvernance locale. Dans ce chapitre, nous reconnaissons les contraintes et les opportunités apportées à la gouvernance locale. Premièrement, il y a la contrainte du déficit financier pour la prestation des services de base dans les DSL, dont un document du bureau du contrôleur en fait l'appui, les possibilités d'opportunités découlant de la Commission sur l'autosuffisance et le rapport final du Commissaire à la gouvernance locale. A la suite de la présentation de la situation actuelle au Nouveau-Brunswick, il y a la présentation du projet-pilote de la municipalité régionale à composante identitaire de l'AFMNB sur le territoire du Grand Caraquet. Il aura une présentation des différentes options de gouvernance sur le territoire, une présentation des acteurs impliqués dans le processus et les contraintes reliés à l'implantation de ce genre de structure sur ce territoire. Finalement, il y aura une présentation de l'expérience vécue par le chercheur lors de son stage à l'AFMNB de mai 2007 à janvier 2008.

4.1 La Genèse

La réflexion sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick ne date pas d'hier. L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a été l'un des premiers acteurs à s'impliquer dans ce dossier au cours des dernières années. Elle a amorcé une réflexion en raison de la désorganisation du territoire, du manque à gagner sur le plan de la gouvernance locale et des avantages fiscaux dont jouissaient les propriétaires d'entreprises et de résidences à l'extérieur des municipalités. Plusieurs individus ont réalisé des développements résidentiels et commerciaux à l'extérieur des municipalités tout en utilisant certains services offerts par celles-ci sans payer pour leur utilisation. Les municipalités se retrouvaient donc dans des situations fiscales et financières difficiles puisque les services qu'elles offraient étaient utilisés par des agents qui ne contribuaient pas à leur financement.

Afin de faire le point sur les discussions et les échanges en cours relatifs à la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, nous allons considérer les points suivants : les réflexions concernant les communautés rurales, le document du ministère des finances sur le financement des services de voirie et de police et le rapport du groupe d'étude sur l'autosuffisance. Par la suite, la présentation des acteurs plus directement impliqués dans le projet-pilote en vue d'une éventuelle réforme de la gouvernance locale nous permettra de mieux cerner le cadre politique au sein duquel ont été réalisés le débat et les projets-pilotes à la suite du dépôt du rapport de la Table ronde sur la gouvernance locale. Il aura aussi la présentation des travaux de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick. Pour conclure, nous présenterons l'état de la situation en 2008.

4.1.1 Les communautés rurales

À l'issue du rapport du Comité de la ministre sur la gouvernance locale, le gouvernement provincial a apporté certains changements à la Loi sur les municipalités, permettant la constitution des communautés rurales en 2005 (Ministère des gouvernements locaux, 2005). Le cadre des communautés rurales donne certains pouvoirs aux anciens DSL dont l'élection d'un Conseil, le pouvoir de taxation locale et l'aménagement du territoire. Toutefois, cette nouvelle forme de gouvernements locaux n'a pas corrigé l'iniquité par rapport aux municipalités. Ce type de gouvernement local est difficilement accepté par les villes en raison de l'iniquité fiscale qui en découle, les anciens DSL conservant la structure de taxation foncière actuelle. D'autre part, les municipalités se retrouvent encerclées par les communautés rurales et n'ont ainsi plus la capacité d'agrandir leur territoire pour soutenir le développement. Il s'agit donc d'une contrainte qui limite la possibilité d'accroître l'assiette fiscale. De plus, l'influence des communautés rurales peut empêcher des municipalités de développer leurs infrastructures. Par exemple, la communauté rurale de Saint-André, située au nord-ouest de la province, a une assiette fiscale relativement importante en raison de sa base industrielle. De plus, parce qu'elle n'a pas la responsabilité des routes dans l'ancien DSL, elle impose un taux de taxe plus faible que celui de plusieurs municipalités. Elle pourrait donc se permettre de mettre en place des infrastructures, ce qui n'est pas possible pour des municipalités environnantes. La situation de Saint-André devient problématique pour la ville voisine de Grand-Sault qui désire agrandir son territoire, construire un centre sportif régional et développer un autre parc industriel. L'avantage de la capacité de prélèvement fiscal de la communauté de Saint-André, combiné au traitement fiscal

avantageux, devient une barrière au développement de la ville de Grand-Sault qui a toujours été reconnue comme le centre de services pour la région. Il faut noter que Saint-André n'était qu'un village de 410 habitants avant sa transformation en une communauté rurale. Sa population est maintenant de 2000 habitants.

Les DSL, qui se regroupent en des communautés rurales, doivent seulement payer quelques sous de plus par cent dollars d'évaluation pour l'administration de cette nouvelle forme de gouvernement local. En effet, la communauté rurale n'a pas l'obligation de prendre en charge le financement du service de police et de l'entretien des routes dans l'ancienne partie du territoire qui était un DSL. Par contre, lorsqu'une municipalité désire annexer un DSL, elle doit prendre en charge le financement de ces services. De plus, les communautés rurales ne respectent pas toujours les communautés d'intérêts. Elles seraient davantage assimilables à des communautés fiscales. Qui plus est, les communautés rurales qui seraient créées dans l'avenir par le gouvernement le seraient dans les régions rurales de la province, particulièrement dans le nord du Nouveau-Brunswick, où la structure urbaine est faible. Il s'agirait d'un affaiblissement de la structure des gouvernements locaux dans les régions rurales, ce qui affecterait négativement ces régions, selon l'AFMNB. Cette option a été privilégiée sur le plan politique pour maintenir des taux d'impôt foncier plus faibles dans les DSL, où habite 35% de la population. Nous le savons, toute hausse de taxe dans les régions non-incorporées n'est pas populaire auprès des contribuables et peut devenir un enjeu politique important, d'où la prudence des élus provinciaux.

4.1.2 Les travaux de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

Lorsque la première communauté rurale du Nouveau-Brunswick a été créée, l'AFMNB a amorcé une réflexion sur de nouveaux modèles de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Le gouvernement provincial a alors été très réticent à contribuer au financement ou même à appuyer moralement une telle démarche. Il a tout fait pour empêcher l'AFMNB de poursuivre ses études. Toutefois, grâce à des contributions de Patrimoine Canada, d'Infrastructure Canada et du Secrétariat rural, les travaux ont pu être poursuivis. L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick présente alors l'idée de nouvelles formes de gouvernance locale aux municipalités. Dix-huit municipalités ont manifesté un intérêt pour participer aux discussions relatives aux nouvelles approches proposées par l'AFMNB. Il y a d'abord eu l'approche du regroupement village-DSL et ville-

DSL, puis celle de la municipalité régionale qui sera présentée plus loin, ainsi que la gouvernance régionale.

Le village de Saint-François-de-Madawaska, dans le nord-ouest de la province, a été l'instigateur du regroupement village-DSL. Il s'agissait du regroupement d'un village et des DSL qui partageaient des services communs. Ce regroupement devait se faire aux mêmes conditions fiscales que celles qui régissent la création de communautés rurales. Ces conditions, dans le contexte actuel, sont une faible hausse des impôts fonciers, la continuité de l'entretien et de l'amélioration des routes par le ministère des Transports et la prestation du service de police sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique. Actuellement, la loi ne permet pas ce type de regroupement en raison de la démographie (Saint-François et sa région ne totalisent pas 2000 habitants et plus) et son assiette fiscale n'atteint pas 100 millions de dollars.

Bref, le dossier de la gouvernance locale est très important au Nouveau-Brunswick depuis une vingtaine d'années. Toutefois, peu de changements ont été réalisés et la population des DSL en général désire toujours maintenir le statu quo. Politiquement, il est très difficile de modifier le cadre de la gouvernance locale puisqu'une importante partie de la population rappelle qu'elle habite dans les DSL. Plusieurs autres études sur les gouvernements locaux ont été faites suite au rapport Byrne en 1967, mais elles sont toutes demeurées sur les tablettes. La seule étude qui a un peu cheminé est celle de la table ronde qui est présentée dans ce chapitre. Tout compte fait, les choses ont peu bougé depuis 1967.

4.1.3 Le document du ministère des Finances relatif au financement des services de voirie et de police

En octobre 2002, un document préparé par le Ministère des Finances a présenté une estimation des coûts reliés à l'absence de gouvernance locale dans les territoires non-incorporés. Il mettait en évidence les conséquences sur les finances de la province du gel, depuis 1984, du taux d'impôt foncier provincial dont bénéficiaient les propriétaires de propriétés résidentielles dans les territoires non-incorporés.

L'approche utilisée par le ministère des Finances visait à déterminer le coût réel pour l'entretien des routes et le service de police dans les DSL. En 2000-2001, le coût d'entretien

et d'amélioration pour l'ensemble des routes au Nouveau-Brunswick était de 87,4 millions de dollars. Dans les municipalités, le ministère des Transports subventionne 17,2% des coûts d'entretien et d'amélioration des routes. Si ce même pourcentage était appliqué aux DSL, le manque à gagner serait de 39,6 millions de dollars.

Le coût du service de police dans les DSL n'a pas pu être déterminé. Les informations disponibles permettent néanmoins d'affirmer que les DSL ne paient pas le coût réel du service reçu. Le montant payé pour le service de police dans les DSL était de 21,3 millions en 2001. Le coût était de 1,1 million pour l'ensemble des DSL du Nouveau-Brunswick. Au total, le manque à gagner pour le ministère des finances a été évalué à 25,5 millions \$ pour le service de police, soit l'équivalent du budget d'une ville de 15000 à 18000 personnes. Donc, le ministère a déterminé qu'un taux de taxe de 0,8327 \$ par 100 \$ d'évaluation pour l'ensemble des propriétés résidentielles et non-résidentielles serait requis pour l'entretien et l'amélioration des routes ainsi que les services de police. Actuellement, les DSL ne paient que 0,65 \$ par 100 \$ d'évaluation pour les services en question, d'où un manque à gagner significatif pour la province (Department of Finance, 2002).

4.1.4 Le Rapport sur le groupe d'étude sur l'autosuffisance

À l'automne 2006, le Nouveau-Brunswick est allé aux urnes. Le 18 septembre, une nouvelle assemblée composée de 30 députés libéraux et 25 conservateurs (2 députés conservateurs ont changé de parti quelques mois plus tard pour rejoindre les libéraux) a été réunie. Lors de la campagne électorale, le parti libéral a proposé un ambitieux projet pour le Nouveau-Brunswick, soit l'atteinte de l'autosuffisance en 2026. Étant une province canadienne qui dépend dans une forte mesure des transferts de péréquation et des autres programmes fédéraux, et bien que le concept d'autosuffisance demeure imprécis, cette ambition se veut le signal d'une nouvelle ère.

Quelques semaines après son élection, le nouveau gouvernement a choisi deux personnes très connues, une du monde politique et une autre du monde des affaires, MM. Francis McGuire, ancien fonctionnaire sous le régime de Frank McKenna, et Gilles Lepage, ancien dirigeant de la Fédération des Caisses populaires acadiennes, pour diriger une étude sur l'autosuffisance. Il leur confie le mandat de proposer au gouvernement un plan qui ferait en sorte que le Nouveau-Brunswick atteigne l'autosuffisance en 2026. Le rapport présente les

sorte que le Nouveau-Brunswick atteigne l'autosuffisance en 2026. Le rapport présente les forces et les faiblesses des sphères politique, administrative, environnementale et économique de la province et fait des recommandations accompagnées d'un échéancier en vue d'atteindre le but visé (Groupe de travail sur l'autosuffisance, 2007).

4.1.4.1 Le mémoire de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a soumis un mémoire au groupe de travail relatif à la gouvernance locale. Il était signalé que l'absence de gouvernements locaux ou de formes de représentation municipale nuit, sur une partie du territoire, à l'expression des attentes et des besoins de la population dans les milieux non-incorporés, et à la promotion du développement. Pour l'Association, le développement d'une région doit se faire de façon équilibrée et harmonieuse afin d'assurer une évolution à long terme respectueuse des normes territoriales existantes (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2007).

Le mémoire attire également l'attention sur cinq points qui concernent la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et l'objectif d'autosuffisance dans la province. Premièrement, il y a le défi démographique. Malgré la croissance démographique dans les trois régions urbaines de la province, la population du Nouveau-Brunswick stagne et ceci soulèvera des problèmes de développement. Des éléments d'une stratégie démographique ont été identifiés. L'AFMNB propose des mesures pour favoriser la rétention des jeunes dans la province. L'AFMNB propose également une politique d'immigration pour le Nouveau-Brunswick afin de renverser la tendance, ainsi qu'une politique nataliste qui soutiendrait une croissance démographique naturelle. Le gouvernement provincial offre peu en ce qui a trait aux services de garde, à des réductions d'impôt et aux services aux familles. L'AFMNB pense que la mise en place de certains services pourrait renverser la tendance actuelle, à tout le moins assurer une stabilisation (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2007).

Le deuxième point porte sur le besoin de doter l'ensemble de la population d'une structure des gouvernements locaux dans la province. L'AFMNB prône aux municipalités une restructuration en vue de permettre aux DSL et bénéficier de gouvernements locaux forts et viables. En conséquence, des politiques et des changements à la Loi sur les municipalités et à la Loi sur l'urbanisme seraient à prévoir. L'AFMNB indique toutefois qu'une

restructuration des gouvernements locaux ne doit pas se faire à n'importe quel prix et que les identités locales doivent être respectées afin d'éviter les déchirements inutiles et contre-productifs. De plus, pour les régions et les municipalités qui désirent se regrouper, le gouvernement devrait être à l'écoute de leurs besoins et appuyer fortement de tels regroupements. Le cas du Grand Caraquet en est l'illustration. Une structure de municipalité régionale forte assurerait une plus grande capacité de développement, compte tenu des exigences et des déterminants du développement contemporain.

Afin de réaliser le but visé, une réforme de la structure fiscale et du financement des municipalités serait incontournable. Les municipalités éprouvent des difficultés en raison des caractéristiques du régime de l'impôt foncier et de la diminution des transferts inconditionnels du gouvernement provincial. Elles sont à bout de souffle et recherchent d'autres sources de financement pour assurer la prestation des services aux citoyens. L'AFMNB signifie clairement à la Commission que les gouvernements locaux doivent évoluer afin d'offrir de meilleurs services à la population. Une nouvelle structure de financement, entre autres en ce qui a trait aux sources d'allocation des ressources financières aux municipalités, est proposée (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2007).

Le point suivant fait référence à l'amélioration des infrastructures pour soutenir les exportations. Les routes sont une priorité pour assurer l'exportation des produits vers les marchés principaux des exportateurs, soit les États-Unis. Le gouvernement doit investir dans les routes du réseau provincial et, tout particulièrement, dans les routes 11, 8 et 17 qui relient le nord au sud et l'est à l'ouest dans les régions périphériques du nord de la province. Sans cette infrastructure routière, les produits qui doivent se rendre aux États-Unis prennent beaucoup plus de temps à s'y rendre. Nous savons que le réseau routier est un facteur important de localisation des entreprises. Il est donc primordial de le renforcer (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2007).

Finalement, le dernier point est lié au leadership. Aucun des défis soulevés par l'AFMNB n'est réalisable sans la volonté politique de faire avancer le dossier de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Un appel est lancé pour promouvoir un leadership responsable pour développer véritablement un partenariat provincial municipal en vue d'un entrepreneuriat civique (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2007).

4.2 La présentation des acteurs

Dans l'expérience de l'implantation d'un projet tel que celui d'une municipalité régionale dans le Grand Caraquet, différents acteurs interviennent dans le processus. Il y a trois sphères qui regroupent les différentes catégories d'acteurs. Il s'agit des sphères politique, économique et de la société civile.

Dans le cas qui nous intéresse, la sphère politique regroupe les instances politiques et administratives (élus municipaux et directeurs généraux) et toutes les institutions et organismes qui gravitent autour des institutions municipales, dont la commission d'aménagement du territoire, la Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne (CAPA). Les élus municipaux sont l'instance décisionnelle du cheminement de l'étude. Les cadres administratifs et les cols-bleus de l'administration municipale relèvent d'eux. Ils participent aux réunions organisées par l'AFMNB dans le but de suivre l'évolution du processus. Les élus représentent 10 000 des 12 000 personnes qui habitent le territoire du Grand Caraquet. Ils agissent comme porte-parole de l'ensemble de la population des municipalités, tandis que dans les DSL, se sont les comités consultatifs qui sont les représentants.

Les instances administratives collaborent avec les élus municipaux et sont les principaux acteurs quand il s'agit de considérer l'aspect technique du projet-pilote. Puisque ce sont elles qui sont responsables des questions administratives, elles agissent à titre de conseillères auprès de l'AFMNB dans le processus de regroupement administratif. Elles sont très impliquées dans l'étude depuis le début en 2006. L'AFMNB et les directeurs généraux travaillent en étroite collaboration dans le cadre de l'étude de la gouvernance locale. Finalement, au niveau administratif, la CAPA est un acteur important en matière d'aménagement du territoire. Elle émet les permis de construction et réalise les plans relatifs à l'utilisation du territoire du Grand Caraquet et de la Péninsule acadienne. La CAPA offre un appui technique à l'AFMNB et aux représentants municipaux et de DSL. Son personnel n'est pas présent à toutes les réunions, mais assiste lorsque nécessaire, depuis le début du processus en 2006.

Un acteur important dans le processus est le fonctionnaire responsable des DSL. Ce gestionnaire est l'intermédiaire ou l'agent de liaison entre les comités de citoyens des DSL et

le Ministère des Gouvernements locaux. Il est présent aux réunions qui ont lieu entre les élus municipaux et les directeurs généraux des municipalités. Il agit à titre de directeur général pour la cinquantaine de DSL du territoire de la Péninsule acadienne.

Après des réticences initiales, le gouvernement provincial apporte son appui aux projets d'études techniques proposés par l'AFMNB. Ce n'est qu'en 2006, durant le mandat du gouvernement Graham, que le gouvernement provincial s'implique activement dans le processus. Les acteurs administratifs, soit les fonctionnaires et les gestionnaires du ministère des Gouvernements locaux, travaillent en partenariat avec l'AFMNB afin de poursuivre les pourparlers en vue d'améliorer la gouvernance locale sur le territoire néo-brunswickois.

Il y a également d'autres ministères impliqués dans l'étude et dans le projet-pilote, soit le Ministère des transports, pour développer des approches de partage de services entre les municipalités et pour développer de nouvelles formules de financement pour l'entretien et l'amélioration des routes. Services Nouveau-Brunswick a partagé de l'information sur les évaluations foncières. Ce collaborateur est important afin de développer de nouvelles approches de prélèvement fiscal pour les différentes catégories de propriétés ainsi que pour déterminer les valeurs foncières. Il s'agit de développer des approches qui favorisent la gouvernance locale. Un autre ministère qui travaille en partenariat avec les municipalités de même que l'AFMNB est celui de la Sécurité publique.

Quant au gouvernement fédéral, il n'est pas actif dans le projet puisque les administrations municipales sont de juridiction provinciale. Il agit à titre d'intervenant de soutien et non directement dans les activités courantes. Il subventionne l'étude sur la gouvernance locale par l'entremise de certains ministères, dont Patrimoine Canada, le Fonds en infrastructure et le Secrétariat rural. De plus, les fonds provenant de la taxe sur l'essence pourraient avoir une incidence sur le regroupement. Présentement, les sommes redistribuées aux municipalités sont minimales en raison de leur taille démographique et les DSL ne reçoivent rien puisqu'ils relèvent directement de l'administration provinciale. Un regroupement administratif comme celui proposé par l'AFMNB pourrait avoir des conséquences positives : il pourrait être éventuellement accompagné d'un accès plus grand aux fonds fédéraux. En somme, malgré sa faible présence actuelle dans le projet, l'implication du gouvernement fédéral pourrait devenir intéressante pour les municipalités si le projet se concrétise.

Sur le plan technique, il y a un autre acteur important : la firme d'ingénieurs embauchés par l'AFMNB pour faire l'étude de l'évaluation des infrastructures dans la région de Caraquet. La firme d'ingénieurs a été embauchée en automne 2007 et a déposé son rapport en octobre 2008. La firme retenue présente un rapport étoffé sur la qualité et la condition des infrastructures municipales et communautaires.

Les entreprises privées, peu importe leur statut et leurs champs d'activités, n'ont pas d'incidences directes sur le projet-pilote du Grand Caraquet. Les entreprises locales pourraient néanmoins être touchées éventuellement par un tel regroupement pour ce qui est de la taxe foncière. La réforme proposée par le Commissaire à la gouvernance locale a de fortes chances d'affecter les entreprises ainsi que tous les autres types de propriétaires fonciers localisés dans les DSL. Néanmoins, les entreprises auront leur mot à dire dans toute transformation du monde municipal.

De plus, depuis l'automne 2007, le dossier de la gouvernance locale et de l'implantation d'éoliennes sur le territoire attire de plus en plus leur attention. Plusieurs entreprises courtisent les propriétaires fonciers du Grand Caraquet pour construire des éoliennes sur le territoire. Actuellement, les municipalités n'ont pas pris de décision à cet effet et le gouvernement provincial n'a pas encore de politique concernant les conditions et les modalités de mise en place d'éoliennes. Les municipalités, en partenariat avec la CAPA, peuvent rédiger des règlements afin de restreindre l'implantation d'éoliennes sur leur territoire. En ce qui a trait à ce point, il faut signaler que le problème est plus aigu dans les DSL, où il n'y a aucune forme de gouvernement local ni de politique provinciale. Étant donné que le Ministère des Gouvernements locaux est responsable de la gestion de ces territoires, les entreprises peuvent influencer plusieurs propriétaires fonciers en leur proposant des ententes alléchantes qui pourraient avoir une incidence sur l'aménagement du territoire. La construction d'éoliennes sur le territoire peut avoir des effets négatifs ou de nuisance sur le paysage et la pollution sonore et visuelle.

Dans la sphère associative et communautaire, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick agit comme responsable du projet-pilote de la gouvernance locale dans la région de Caraquet. L'AFMNB assure la coordination du projet et voit à ce que l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus transmettent l'information et

les connaissances nécessaires du territoire aux différents intervenants. Elle est un acteur primordial dans le processus du projet-pilote puisqu'il s'agit d'une initiative de cet organisme.

Les DSL, qui, rappelons-le, ne peuvent pas élire de conseils municipaux, ont par contre la capacité de choisir un comité consultatif. Ce dernier agit aussi comme porte-parole de la population auprès du gestionnaire régional du ministère des Gouvernements locaux. Ce groupe est activement impliqué dans le projet-pilote puisque la plus grande partie du territoire est composée de DSL. Les comités consultatifs participent aux réunions organisées par l'AFMNB afin de présenter leurs préoccupations et leurs opinions concernant le projet, il ainsi eu des rencontres indépendantes. Les DSL n'ont pas connu de gouvernements locaux depuis la réforme découlant du rapport Byrne dans les années 1960. Les comités consultatifs sont aussi importants que les conseils municipaux auprès de la population en raison de leur implication dans le milieu et de la reconnaissance qu'inspire le bénévolat dont ils font preuve.

Le territoire du Grand Caraquet, et particulièrement l'ensemble de la Péninsule acadienne, est l'un des plus actifs au plan associatif. Plusieurs organismes œuvrent dans plusieurs domaines, dont la gestion des zones côtières, des syndicats de travailleurs d'usines de transformation de poisson, des coopératives de pêcheurs, des mouvements des caisses populaires, et des organismes de charités, tels que les Richelieus et les Chevaliers de Colomb. Toutefois, ces organismes n'ont démontré aucun intérêt pour le dossier de la gouvernance locale. Ils laissent ce travail aux acteurs de la sphère politique. Par contre, l'AFMNB a décidé de ne pas impliquer les organismes communautaires au cours de la première phase du projet-pilote. Si le projet va de l'avant, l'AFMNB proposerait une deuxième phase, qui inclurait des rencontres publiques pour répondre aux interrogations des personnes et des groupes intéressés. Donc, il ne s'agit pas nécessairement de refuser l'implication des organismes de la communauté, mais plutôt de limiter pour le moment les débats au sein de la sphère politique.

Les médias demeurent quant à eux très actifs dans le dossier de la gouvernance locale du Grand Caraquet. L'ex président de l'AFMNB était le maire d'une des municipalités touchée par l'étude du regroupement des communautés du Grand Caraquet et était sollicité fréquemment, par le quotidien L'Acadie Nouvelle localisé à Caraquet. De plus, Radio-Canada, TVA et deux stations de radio opèrent sur le territoire du Grand Caraquet, d'où la couverture médiatique importante. La région n'a pas été impliquée dans un dossier comme

celui-ci depuis la fusion municipale de Tracadie et Sheila au début des années 1990. Pour le monde des médias, il s'agit d'un dossier chaud.

Finalement, le groupe le plus nombreux, la population en générale, dite la majorité silencieuse, est sans contredit très concernée par cette étude. La population est informée de ce qui se déroule actuellement sur le territoire. Les personnes et les groupes en relation avec l'AFMNB le confirment. Le projet est le sujet de discussions dans les restaurants ou les cafés. L'ensemble de la population est touchée et il est tout à fait normal que les citoyens en discutent et se renseignent afin de suivre l'évolution du dossier. Toutefois, dans cette première phase du projet, sa participation est limitée. Lors d'une deuxième phase, des consultations publiques aurait lieu dans les communautés.

4.3 Les options de gouvernance : les pistes de réflexion à l'échelle provinciale

En 2001, la table ronde de la ministre sur la gouvernance locale a produit un rapport sur la gouvernance locale et des options ont été présentées, dont certaines pourraient être envisagées dans le contexte actuel. L'option que privilégie l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick n'est pas incluse dans le rapport de la table ronde, puisqu'il date de 2001.

4.3.1 Le contenu de l'étude de la gouvernance locale

La table ronde a présenté sept options de gouvernance locale, dont certaines pourraient être réalisées alors que d'autres le seraient plus difficilement. Les options sont les suivantes : l'ajustement administratif du système des DSL, la création de municipalités régionales à un palier, la création de municipalités régionales à deux paliers, la constitution d'une municipalité ou l'annexion à une municipalité, la création d'une municipalité rurale, l'amélioration de la structure des communautés rurales et la création de districts communautaires.

1. L'ajustement administratif des DSL – Cette option propose une plus grande responsabilisation des DSL dans l'élaboration du budget et la création de services, ainsi qu'une plus grande souplesse afin d'inciter les citoyens à se préoccuper des affaires locales. Cette option n'a pas été retenue puisque la structure des DSL est

maintenue. Cette option entraîne toujours une forte dépendance envers le gouvernement provincial. De plus, les DSL ne proposent toujours pas de type de gouvernement local, donc aucune responsabilisation et aucune imputabilité des membres du comité consultatif des DSL ne sont prévues, d'où l'incapacité de répondre aux besoins des citoyens qui habitent les territoires non incorporés.

2. La création de municipalités régionales à un palier – Cette option ressemble un peu à celle que l'AFMNB propose, mais dans un cadre territorial beaucoup plus large. Les municipalités régionales seraient créées par le biais d'annexions et de fusions de municipalités et de DSL. Le modèle de la Nouvelle-Écosse a été privilégié dans cette optique, et plus particulièrement, les expériences du Cap-Breton et de la région d'Halifax. Les membres de la table ronde ont rejeté dès le départ ce concept de municipalité régionale par crainte de perte d'identité locale des citoyens et de l'éloignement de l'administration locale. De plus, les membres de la table ronde craignent une hausse de taxe foncière pour des territoires peu desservis par les services municipaux.
3. La création de municipalités régionales à deux paliers – Cette option propose un concept semblable à celui des Municipalités régionales de comté au Québec. Un palier supérieur serait élu et aurait des responsabilités différentes de celles des municipalités. Les deux paliers ne gèreraient pas les mêmes services et le palier supérieur chapeauterait les entités locales dans leur prestation de services. Cette option fut rejetée aussi par le comité de la table ronde en raison de la création d'un palier bureaucratique additionnel. De plus, les membres de la table ronde craignent les conflits entre les paliers supérieur et inférieur au moment de la détermination du niveau de l'impôt foncier et du partage des revenus fonciers.
4. La création d'une municipalité ou l'annexion à une municipalité – Cette option est celle qui est utilisée actuellement dans la pratique. Le Nouveau-Brunswick a vécu des tentatives d'annexion depuis les dernières années. Certaines ont échoué, comme l'illustre la tentative d'annexion du DSL de la Rivière-à-la-truite à la ville de Tracadie-Sheila. Le gouvernement a quelques fois tenté de donner une gouvernance à Rivière-à-la-truite ainsi qu'aux DSL environnants. Il y a également eu la tentative de créer une communauté rurale autour de Tracadie-Sheila en regroupant une douzaine de DSL.

Elle fut rejetée par la population en raison du manque de cohésion sociale et de sens d'appartenance entre les différentes communautés. Le territoire était trop grand pour en faire une communauté rurale. Les citoyens du DSL auraient subi une hausse de taxe, ce qui était mal perçu. De plus, actuellement les citoyens du DSL ont accès aux services de la municipalité sans payer un sou, à l'exception du service de protection contre les incendies. La population du DSL aurait eu à se soumettre aux restrictions imposées par les lois sur l'urbanisme et l'utilisation du territoire puisque, dans l'état actuel des choses, c'est le gouvernement qui est responsable de l'aménagement du territoire. Bref, le gouvernement a de la difficulté à promouvoir les annexions qui impliquent des DSL. L'annexion et l'incorporation de nouveaux territoires, soit à des municipalités existantes, soit à une nouvelle entité administrative, sont mal accueillies, par crainte d'une hausse des impôts fonciers. Les incitatifs ne sont pas suffisamment convaincants.

Le comité de la table ronde manifeste un intérêt particulier pour ce type de gouvernance locale. L'expérience rend toutefois compte d'une certaine difficulté à mobiliser les citoyens des DSL autour de toute forme d'annexion à une municipalité. Il y a tout de même eu des expériences plus heureuses de fusions municipales. Ce fut le cas de Tracadie et Sheila, Belledune et Jacquet River, Gondola Point et Quispamsis, ainsi que Grand Bay et Westfield au début des années 1990. Toutefois, il y a eu des échecs, dont Bertrand et Caraquet en 1995, qui fait encore jaser aujourd'hui en raison du projet de municipalité régionale proposé par l'AFMNB. De plus, en ce qui concerne les DSL, peu d'expériences illustrent les fusions ou les annexions avec des municipalités. Plusieurs études et réunions ont eu lieu dans plusieurs régions avec les citoyens des DSL, mais sans succès.

5. La municipalité rurale – Une municipalité rurale est une entité territoriale incorporée qui regroupe des DSL. Il s'agirait de regrouper des DSL, ceux qui ont une identité commune et qui ont la capacité fiscale de le faire, en une municipalité. Le gouvernement provincial ne serait plus l'administrateur des DSL. Le conseil municipal de la municipalité rurale serait élu en même temps que ceux de toutes les autres municipalités. Les élus siègeraient sur les divers comités régionaux qui dispensent des services à la population. La municipalité rurale serait responsable de plusieurs services, à l'exception des transports et des services de police.

Le concept de municipalité rurale reflète en partie le fonctionnement des DSL. Ces derniers seraient dorénavant incorporés et jouiraient d'une capacité de prise de décision. Présentement, les DSL doivent payer un taux de base de 0.65 \$ par 100\$ d'évaluation pour le service de police et de transport (voirie), et un taux local selon les services reçus par la population du DSL. Cette formule d'impôt foncier ne changerait pas pour préserver la charge pour les services de transport et de police. Le seul bénéfice associé à ce type de gouvernement local est la création d'un conseil municipal et la capacité de répondre à certains besoins des citoyens du territoire. C'est l'option 1 légèrement bonifiée.

6. L'amélioration de la structure de la communauté rurale — Ce modèle de gouvernance locale est actuellement utilisé au Nouveau-Brunswick. Il y a seulement trois communautés rurales régies par la nouvelle loi, soit celle de Saint-André, Upper Miramichi, et Beaubassin-Est dans le sud-est du Nouveau-Brunswick.

La communauté rurale date des années 1990. Elle est une créature du gouvernement McKenna. Il s'agissait de donner une forme de gouvernance aux territoires non incorporés de la province. À cette époque, seulement une région avait expérimenté le nouveau modèle, soit celle de Beaubassin-Est. La communauté rurale de Beaubassin-Est est un regroupement de plusieurs DSL dans le sud-est du Nouveau-Brunswick. Il ne s'agissait toutefois pas d'une municipalité puisque celle-ci n'était pas responsable de l'entretien des routes et du service de police et ses membres n'étaient pas élus au suffrage universel. La communauté rurale de Beaubassin-Est a son conseil et celui-ci pouvait voter son budget ainsi que prendre en charge l'aménagement du territoire. En 2006, le gouvernement de Bernard Lord a modifié la loi sur les communautés rurales. La communauté rurale de Saint-André a alors été créée. Elle n'est pas une municipalité puisqu'une partie du territoire, qui était le village de Saint-André, a perdu son statut de village pour devenir communauté rurale au moment de sa dissolution. La Communauté Rurale de Beaubassin-Est est devenu la deuxième communauté rurale en vertu de la nouvelle loi.

La communauté rurale s'occupe seulement des services de transport ainsi que du service de police dans l'ancien secteur constitué en village. Le gouvernement provincial s'occupe de l'entretien des rangs et des routes locales et du service de

police. La communauté rurale a une assiette fiscale accrue et ses revenus ont augmenté sans avoir à contribuer au financement des services de transport et de la police. Cette situation est une source de frustration pour les municipalités environnantes qui doivent payer ces services. La communauté rurale est une forme de gouvernement local affaibli comparativement aux municipalités, mais demeure toutefois un gouvernement local pour les régions qui étaient auparavant des DSL.

7. Le district communautaire – Le dernier modèle proposé par le comité de la table ronde, celui du district communautaire, est une quasi-forme d'administration locale représentative des organismes de services régionaux. Le district communautaire a pour but de protéger l'identité des territoires tout en assurant une meilleure prestation des services. C'est un moyen pour le gouvernement de se départir de services qu'il offre actuellement. Le district communautaire devient alors un agent de distribution de services auprès des citoyens de DSL. Le conseil d'administration qui gère les services est élu aux trois ans. Ce modèle ne présente pas une forme de gouvernement local avec un conseil municipal élu. Il est proposé par le comité de la table ronde en 2001, mais n'est pas sérieusement considéré à l'heure actuelle par les dirigeants politiques (Ministère des Gouvernements locaux, 2001).

4.3.2 Les projets-pilotes de la table ronde

Pour donner suite au rapport de la table ronde, le groupe d'étude a élaboré deux projets pilotes afin de déterminer si certains concepts s'appliqueraient au contexte néo-brunswickois. Le groupe a décidé de s'inspirer de l'exemple de la Colombie-Britannique et de ses districts régionaux pour l'appliquer dans une région rurale et urbaine, soit le comté de Kent et la grande région de Fredericton. Les territoires qui sont actuellement des DSL, mais qui ont une concentration démographique suffisamment élevée, deviendraient des municipalités rurales définies dans la description des options. Les territoires moins densément peuplés deviendraient des districts communautaires tels que proposés dans les recommandations de la table ronde. De plus, les municipalités incorporées garderaient leur statut de municipalité dans le cadre de cette nouvelle entité régionale. L'implantation de district régional viserait à assurer une meilleure prestation de services et une forme de gouvernance locale pour l'ensemble des citoyens, peu importe le lieu de résidence.

Les deux projets-pilotes qui ont été réalisés, soit ceux du comté de Kent et de Fredericton, ont permis d'expérimenter le scénario du district régional. L'exemple du comté de Kent est plus représentatif du cas qui nous intéresse. Il sera utilisé pour présenter le concept dans son ensemble. La région de Kent, située dans le centre Est du Nouveau-Brunswick, est un comté très rural, dont seulement quatre municipalités ont une population supérieure à 1000 habitants et où deux villages ont une population d'environ 900 habitants. Le reste du territoire est composé de DSL dont la population varie de 2000 habitants à moins de 500 habitants. La région de Kent va au-delà des limites du comté. Les territoires de Rogersville, Pointe-Sapin et Baie-Ste-Anne y sont intégrés (Ministère des gouvernements locaux, 2001).

Ce scénario illustre une restructuration territoriale, plus particulièrement au niveau des limites de DSL et des circonscriptions électorales, qui intègre six municipalités, quatre municipalités rurales et sept districts communautaires. Le mandat des municipalités rurales et des districts communautaires demeure le même que celui présenté dans la section précédente, et celui des municipalités est le même que ce qui est prévu dans la Loi des municipalités du Nouveau-Brunswick. Les responsabilités du district régional porteraient sur la gestion de l'utilisation des terres, le développement économique, et la gestion des déchets solides (les dépotoirs régionaux). Finalement, en ce qui a trait à la représentation politique, les entités locales (municipalités, municipalités rurales et districts communautaires) conserveraient leur mode d'élection locale défini par la Loi sur les municipalités. En ce qui concerne l'élection du conseil régional, elle se ferait au moyen du vote proportionnel : plus le territoire est peuplé, plus il y a de représentants à la table régionale. Au total, vingt élus siègeraient à cette table régionale. La réalisation de cette forme de gouvernance locale impliquerait une transformation des pratiques administratives des territoires locaux et régionaux au Nouveau-Brunswick dans un contexte de décentralisation et de déconcentration plus favorable à une approche intersectorielle et interorganisationnelle. Dans la section suivante, nous présentons la proposition de l'AFMNB relative à un autre modèle de gouvernance régionale (Ministère des gouvernements locaux, 2001).

4.4 Proposition de gouvernance locale de l'AFMNB

Lors de son étude sur la gouvernance locale, l'AFMNB a étudié différents modèles de municipalités régionales qui existent sur le territoire canadien et particulièrement celui de la

Nouvelle-Écosse. Afin de refléter la culture, l'identité et le cadre géographique de la région de Caraquet, importantes pour l'Association, celle-ci a pris en compte ces particularités dans son projet-pilote afin de le rendre le plus acceptable pour les gens des comités techniques et le comité des élus. La section suivante abordera cette proposition de gouvernance locale, soit la municipalité régionale à composante identitaire sous les aspects politiques et administratifs. Ensuite, une présentation de l'expérience vécue par le chercheur sera effectuée.

4.4.1 Le modèle retenu

En 2006, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a proposé un autre modèle de gouvernement local, soit celui de la municipalité régionale à composante identitaire. Ce modèle reprend des options proposées par le comité de la table ronde pour en élaborer une autre qui se veut une synthèse des éléments les plus intéressants. L'une de ces options est celle de la municipalité régionale. L'AFMNB propose un modèle de municipalité régionale, mais de plus petite échelle que celle proposée par le comité de la table ronde. Une autre option que la table ronde propose et que l'AFMNB appuie est celle de l'annexion, moyennant le respect des conditions prévues pour la création de communautés rurales.

Il s'agit donc, rappelons-le, de retenir certains éléments de quelques options pour en élaborer une autre qui répondrait mieux, pense-t-on, aux besoins des municipalités et à la réalité des DSL. La municipalité régionale proposée par l'AFMNB n'a pas une superficie géographique aussi grande que celle proposée par le comité ni de celle de la Colombie-Britannique. Toutefois, le cas de la Nouvelle-Écosse est intéressant, puisque la municipalité régionale de Queens regroupe une population d'environ 11 000 habitants. Cependant, l'AFMNB s'est inspirée du modèle de la Nouvelle-Écosse, puisqu'elle a eu la chance d'aller visiter ce territoire en 2006. L'AFMNB propose d'intégrer la composante identitaire, pour prendre en considération les différentes communautés d'intérêts dans une même municipalité ou un territoire régional.

Le concept pourrait être appliqué dans la région de Caraquet. Cette région a été choisie puisque les élus et les cadres administratifs des municipalités ont choisi de s'impliquer, et qu'il y a eu une coopération avec les personnes qui habitent les DSL, ce qui favorise le dialogue et la réflexion. Le Grand Caraquet dans son entier a une identité,

toutefois chaque petite collectivité a également son identité purement locale. Donc, dans le cas du Grand Caraquet, il s'agit de plus d'une dizaine de petites identités locales. Afin d'encourager la fusion d'une façon volontaire, l'identité doit être respectée. Dans ce contexte, la région est très difficile à identifier au Nouveau-Brunswick, en raison des différentes perceptions de la région. Par exemple, le territoire du Grand Caraquet est reconnu comme une région qui a une identité qui lui est propre. Toutefois, la Péninsule acadienne, à plus grande échelle, peut aussi être considérée comme une région. Néanmoins, aucun découpage géographique précis n'est utilisé pour définir la région, soit de la Péninsule acadienne de même que celle du Grand Caraquet. L'AFMNB a utilisé le territoire correspondant à la circonscription électorale provinciale de Caraquet pour définir le Grand Caraquet. Toutefois, pour certains, le village de Paquetville et ses collectivités environnantes feraient partie du Grand Caraquet à cause de la zone d'influence des institutions scolaires et économiques. À l'intérieur du territoire du Grand Caraquet, il y a autant d'identités que de communautés. Les gens ont un sens d'appartenance très fort à leur communauté, même si elle n'a qu'une centaine d'habitants. Donc, il s'agit d'un défi majeur quand nous voulons regrouper l'ensemble de ces collectivités tout en respectant les identités locales. Les gens de la région craignent toujours l'emprise du « géant » (la Ville de Caraquet). Toutefois, en 2007, l'AFMNB a développé une carte des quartiers afin de respecter les territoires où les identités locales se ressemblaient le plus. La division en différents quartiers a été un travail très ardu et minutieux afin de respecter l'ensemble de la population du territoire et d'assurer leur input dans la détermination du découpage territorial.

4.4.2 La détermination du mode de représentation

La municipalité régionale à un palier est un modèle en vertu duquel les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel par tous les citoyens âgés de 18 ans et plus. Le concept de municipalité régionale à composante identitaire, proposé par l'AFMNB en 2006, veut assurer une représentation équitable tant pour les citoyens des municipalités que ceux des DSL afin de garder la cohésion sociale. De plus, le modèle proposé veut s'assurer que les identités des communautés soient protégées puisqu'elles existent depuis longtemps. Le dernier enjeu à considérer est celui de la réalisation de gains d'efficacité et du renforcement de la capacité financière de la nouvelle entité territoriale.

Afin d'avoir une représentation équitable, l'AFMNB a proposé plusieurs modèles de représentation articulés autour du respect des communautés d'intérêts, et d'une fourchette de population. L'écart maximum du quotient électoral vient du jugement Carter de la Cour Suprême du Canada. La loi provinciale propose un écart maximal de 10% (des exceptions sont possibles, mais peu courantes). L'AFMNB conteste cet écart jugé trop restreint, compte tenu des caractéristiques linguistiques et rurales de la province. Cette fourchette prévoit un écart de 25% dans la représentation de chaque entité électorale. Actuellement, seulement la ville de Caraquet et le village de Bas-Caraquet ont des quartiers comme bases de représentation. La ville de Caraquet et le village de Bas-Caraquet sont découpés en quatre quartiers. Les habitants de ces quartiers n'ont pas d'identité commune en raison de la petite taille du territoire. Seul Caraquet pourrait avoir des quartiers basés sur l'identité étant donné la façon dont la municipalité est divisée à l'intérieur d'une distance de 13 kilomètres.

Le concept de municipalité régionale à composante identitaire propose différentes approches et modèles électoraux, soit un modèle à six ou cinq quartiers. Afin de déterminer la meilleure approche, le groupe de travail a eu plusieurs rencontres avec les élus municipaux et les représentants des DSL pour évaluer les avantages et les inconvénients de chaque proposition. Les élus et le comité technique ont finalement décidé de retenir un modèle à six quartiers et treize élus. Dans le Grand Caraquet, il s'agit de quartiers dont la population est d'environ 2000 personnes. Compte tenu de la norme d'un écart maximum de 25 pourcent du quotient électoral, il était impossible de constituer un quartier pour chacune des petites collectivités. Le scénario est serait la création de six quartiers qui respecteraient le plus possible l'identité de chaque collectivité. Ce scénario a été choisi par les élus lors d'une rencontre en automne 2007. Le nombre d'habitants par élu, incluant le maire, augmenterait à environ 842 personnes. Cette hypothèse a suscité des inquiétudes dans les petites municipalités puisqu'elles ont actuellement environ un élu pour moins de 400 personnes, à l'exception de Caraquet qui dépasse les 400 personnes. Quant aux citoyens des DSL, ils auraient une capacité qu'ils n'avaient pas auparavant puisqu'ils ne pouvaient élire des membres de leur collectivité au conseil municipal. Ils n'interviennent, rappelons-le, que par le biais de conseils consultatifs qui n'ont pas les pouvoirs d'un conseil municipal (Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2006).

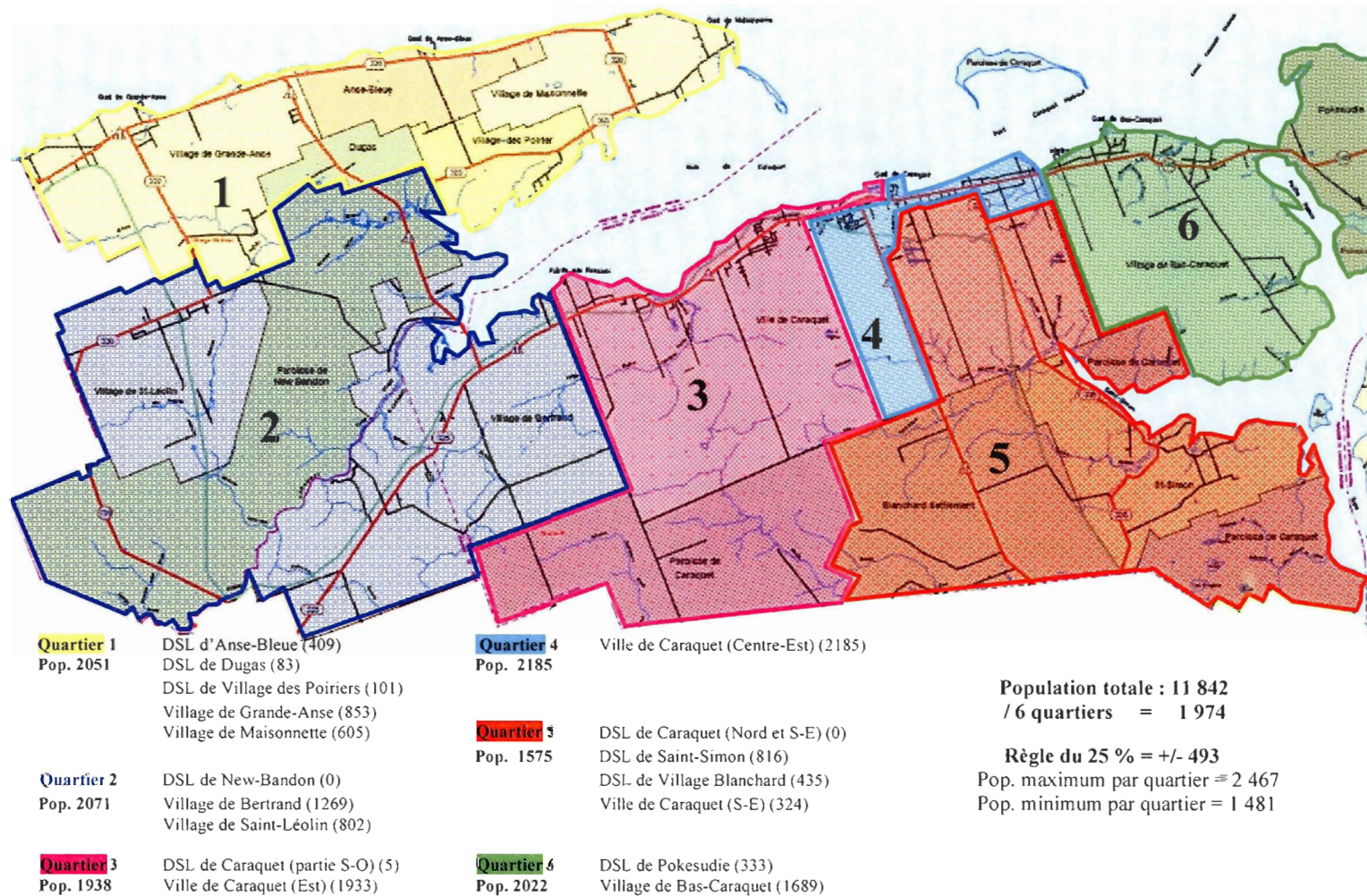
Afin de refléter la réalité économique et identitaire de la région, les élus municipaux et les représentants des DSL, en collaboration avec la Commission d'aménagement de la

Péninsule acadienne et des conseillers du ministère des Gouvernements locaux, ont élaboré une carte qui pourrait servir de référence pour la nouvelle municipalité régionale de la région de Caraquet. Les quartiers ont été divisés selon les communautés d'intérêts et les zones d'influence pour la prestation des services de base.

Le tableau et la carte géographique ci-après présentent les traits saillants des scénarios des modes de représentation déterminés par l'AFMNB et le comité technique, regroupant certains membres du personnel des municipalités, particulièrement les administrateurs. Le quatrième scénario a été retenu et a été voté par les élus lors de la rencontre en automne 2007.

Tableau 13				
Scénarios de conseils municipaux dans le Grand Caraquet				
Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4	Scénario 5
- 1 maire élu au suffrage universel - 5 quartiers avec 2 conseillers dans chacun. - Total 11 élus – 1 maire 10 conseillers	- 1 maire élu au suffrage universel - 5 quartiers avec 1 conseiller dans chacun - 3 conseillers élus au suffrage universel - Total 9 élus – 1 maire 8 conseillers	- 1 maire élu au suffrage universel - 6 quartiers avec 1 conseiller dans chacun - 2 conseillers élus au suffrage universel - Total 9 élus – 1 maire 8 conseillers	- 1 maire élu au suffrage universel - 6 quartiers avec 2 conseillers dans chacun - Total 13 élus – 1 maire, 12 conseillers - Modèle préféré par le comité d'étude.	- 1 maire élu au suffrage universel - 6 quartiers avec 1 conseiller dans chacun - 4 conseillers élus au suffrage universel - Total 11 élus – 1 maire 10 conseillers.

Carte géographique 4
Municipalité régionale à composante identitaire
Scénario 6 quartiers



Source : Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, 2006

En plus de la structure des quartiers et de représentation au Conseil, un mécanisme administratif a été proposé pour protéger l'appartenance communautaire. Un budget discrétionnaire a été prévu pour des dépenses en petite capitalisation dans les quartiers. Cette idée a été inspirée par ce qui se fait dans la ville de Caraquet. Celle-ci distribue une somme (déterminée par le conseil municipal) à chaque quartier pour des projets communautaires qui touchent directement la population. Dans la présentation du concept de municipalité régionale, le budget discrétionnaire est prévu, mais le montant exact pour chaque quartier n'est pas déterminé puisque le budget annuel d'une éventuelle municipalité régionale n'a pas été évalué. Afin de déterminer les projets qui touchent la population, les conseillers de chaque quartier pourraient consulter la population, soit par une consultation publique, soit dans le cadre d'une assemblée générale, entre autres. Ainsi, les citoyens pourraient exprimer directement leurs préférences sur les investissements nécessaires, soit dans les infrastructures, par exemple les services d'incendie, les centres communautaires et les centres d'accès communautaires.

4.4.3 Le système d'impôt foncier et la prestation des services

Tel que mentionné précédemment, les municipalités ont l'entière responsabilité des services qu'elles offrent et doivent planifier leur budget en fonction de l'impôt foncier perçu. Dans les DSL, les services de base, et plus particulièrement ceux de l'entretien et de la construction des routes ainsi que de la protection civile (la police), sont la responsabilité du gouvernement provincial. Le taux d'imposition prévu pour ces services n'a guère augmenté depuis 1984. En conséquence, le taux d'impôt foncier prélevé auprès des contribuables des DSL ne couvre pas le coût réel des services rendus (Voir section 4.1.2. page 121). Si le concept de municipalité régionale s'appliquait pour les routes et la police, ces services deviendraient l'entière responsabilité de la municipalité. Étant donné que l'assiette fiscale des DSL est bien moindre que celle des municipalités et que le territoire est beaucoup plus grand que celui des municipalités, celles-ci auraient de la difficulté à offrir les services de police et de transport sans hausse très importante de l'impôt foncier. Une nouvelle formule provinciale de partage des coûts et responsabilité pour ces deux services est requise. Elle doit être équitable pour l'ensemble de la population. Dans les communautés rurales, les contribuables ne paient que le service de la police et des routes correspondant à ce qui est fait dans l'ancien territoire du village. Le territoire des

anciens DSL est toujours sous la responsabilité du gouvernement provincial. Dans l'attente d'une nouvelle formule, L'AFMNB souhaite que le gouvernement considère l'approche utilisée pour les communautés rurales pour l'appliquer au modèle de la municipalité régionale.

4.5 L'expérience terrain

L'AFMNB a amorcé la réalisation du projet-pilote dans le courant de l'hiver 2007. Quelques réunions ont eu lieu avec différents intervenants, dont les présidents des comités consultatifs de DSL, les élus municipaux, les administrateurs municipaux, les gestionnaires des gouvernements locaux ainsi qu'avec des membres de la commission d'urbanisme. Les données ci-inclues portent sur six rencontres. Certaines regroupaient les élus, d'autres les administrateurs ou les présidents des comités consultatifs de DSL. L'AFMNB a réalisé au moins une réunion par communauté. Le contenu des réunions variait en raison des participants. Lors des réunions des administrateurs, soit les réunions du comité technique, le contenu était plus technique, tandis que les réunions qui regroupaient les élus et les représentants des DSL étaient plus à caractère informatif et d'orientation afin de guider le processus de réflexion et d'étude que l'AFMNB réalisait.

4.5.1 L'analyse des infrastructures

À l'occasion des six réunions du comité technique qui ont eu lieu sur le territoire entre avril 2007 et janvier 2008, la majorité des participants étaient des administrateurs municipaux et le gestionnaire du ministère des Gouvernements locaux afin d'établir les normes et les termes de référence pour l'évaluation des infrastructures. Afin d'apprécier la viabilité du regroupement proposé par l'AFMNB, une évaluation des infrastructures et des besoins apparaissait nécessaire. Les réunions avec les administrateurs municipaux misaient davantage sur le choix d'une modalité de répertorier les services dans les municipalités, sur l'inventaire des infrastructures, de leur état et de l'année de leur mise en place. Elles avaient aussi pour but d'orienter le personnel à l'AFMNB dans le processus et d'expliquer les réalités vécues dans chacune des communautés sur le territoire. Certaines municipalités possèdent peu d'infrastructures en raison de leur petite taille et de leur capacité fiscale limitée, ce qui peut devenir une source d'inquiétude pour le

développement socio-économique. Les directeurs généraux des municipalités ont présenté la liste des infrastructures et des services offerts dans les municipalités afin que la firme d'experts-conseils puisse déterminer si l'éventail des services offerts respectait les normes provinciales et l'état des infrastructures. Dans certains cas, il s'agit de besoins essentiels, tels l'alimentation en eau potable et le système d'égout pluvial et sanitaire. Cette étude a été complétée en octobre 2008. Quant au processus du projet pilote, il a été mis en veilleuse, suite à la nomination du Commissaire Finn sur la gouvernance locale. Le but de ce recul était d'assurer une plus grande autonomie du commissaire dans ses travaux et d'éviter d'enpiéter sur son travail et le processus.

4.5.2 Le cas de la municipalité de Bertrand

Seule la municipalité de Bertrand n'a pas été présente aux réunions avec les directeurs généraux. Le conseil municipal de Bertrand a décidé de ne pas participer à l'étude d'un éventuel regroupement municipal en raison des résultats d'un référendum qui a eu lieu en 1995. Ce référendum concernait une proposition de regroupement municipal avec la ville de Caraquet. Le non l'avait emporté par 85% des voix. Le résultat ne permettait pas de discuter de fusion ou de regroupement avant la réalisation d'un autre référendum ou d'une réunion publique qui regrouperait un fort pourcentage de la population. L'AFMNB a quand même eu la possibilité d'aller présenter le projet-pilote aux citoyens de Bertrand. Environ quarante personnes se sont présentées à la réunion d'information. Les craintes des citoyens du village ont été entendues. Toutefois, malgré la présentation du projet-pilote à la population, cette dernière est toujours réticente à s'impliquer. Les inquiétudes qui ont été exprimées concernent l'éloignement du centre de décision, le niveau d'endettement par citoyen et la hausse des taux d'imposition des propriétés. Le point qui a été le plus discuté a été la représentation de la population. Le village de Bertrand a même proposé l'ajout d'un cinquième conseiller municipal dans l'hypothèse de la mise en place du nouveau modèle de gouvernance. L'idée de disposer d'une somme discrétionnaire de 25 000\$ par quartier a été très appréciée par l'assistance étant donné que la municipalité est dans l'impossibilité de l'offrir actuellement à la population. Les gens craignent les conséquences du poids démographique de la ville de Caraquet, d'où l'hésitation à s'impliquer dans le projet. De plus, les participants à la rencontre exigeaient des réponses sur le champ concernant les coûts d'opération, la structure administrative, les transferts (transferts

inconditionnels, taxe sur l'essence). La municipalité de Bertrand ne participant pas à l'étude, ni à l'évaluation des infrastructures réalisées par la firme d'ingénieurs, il est donc difficile de connaître les besoins de la population.

Non seulement cette situation a posé des défis à l'AFMNB, elle en pose aussi au comité d'élus et au président du comité consultatif des DSL. Ils s'inquiètent d'un retrait permanent du village de Bertrand. Il en résulterait un morcellement en deux du territoire du Grand Caraquet étant donné que Bertrand fait le lien entre l'est et l'ouest du territoire. Les représentants des autres communautés pensent que, sans la participation du village de Bertrand, il n'est pas possible de réaliser une municipalité régionale digne de ce nom.

4.5.3 Le morcellement des services régionaux et l'étalement urbain

Dans le cadre des réunions, le morcellement des services régionaux, dont la collecte des déchets et les plans de mesures d'urgence, a été discuté. Les directeurs généraux pensent que la structure actuelle génère des lenteurs. Des changements sont nécessaires pour améliorer l'organisation des services régionaux. Lors des réunions, la structure des services régionaux a été discutée. Des enjeux de gouvernance régionale ont été identifiés pour la prestation des services régionaux dans la Péninsule acadienne. Les directeurs généraux ont alors affirmé l'importance de mettre en place une forme de gouvernance locale et régionale pour l'administration locale et les services régionaux.

Un autre point traité a été celui de l'étalement urbain et de la répartition des services dans le Grand Caraquet. Sur le comité technique, la présence d'un urbaniste a été utile afin de répertorier les différents services sur le territoire et de faire la démonstration de l'étalement coûteux pour les municipalités qui offrent différents services ainsi que pour le gouvernement qui finance les services dans les DSL. Malheureusement, l'élaboration d'une carte de services n'a pas été réalisée en raison de la charge de travail du personnel de la Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne. Lors des réunions, un employé de la Commission a fait part de ses inquiétudes face à la répartition des différents services sur le territoire, et du non-sens de l'étalement des services et de la population. Le débat n'a toutefois pas été une source de

controverse, puisque l'urbaniste siège au comité technique dont les membres partagent ce point de vue. Au plan politique, par contre, le constat présenté par l'urbaniste n'a pas été spontanément accepté par les élus et les électeurs, et a même été rejeté. C'est dans de telles circonstances que nous nous rendons compte de la différence entre la vision et les logiques politiques et techniques ou scientifiques. Ce qui semble pertinent du point de vue politique ne l'est pas nécessairement vu par la loupe technique. Les choix donnent donc lieu à des débats impliquant les logiques politiques, techniques ou scientifiques et bureaucratiques. À l'intérieur même du comité, il y a une diversité de points de vue qui sont fonction de la formation académique, du rôle et du statut de la personne impliquée. L'urbaniste, le récréologue et l'administrateur municipal n'ont pas la même vision du territoire et de son utilisation. Ceci se reflète également lors des discussions entourant le cadre d'organisation.

4.5.4 Les discussions relatives à la structure administrative

Les réunions avec les directeurs généraux étaient très intéressantes, particulièrement au moment des discussions entourant la répartition du personnel et la future structure administrative. Chaque municipalité a son mode de fonctionnement et il était intéressant de voir la vision des différents directeurs généraux sur la façon de répartir les tâches ainsi que sur la création de nouveaux postes. Il est clair que la municipalité de Caraquet a été utilisée comme référence pour étudier les postes actuellement occupés et les tâches qui y étaient associées. Ceci était parfois une source de vives discussions, puisque la municipalité de Caraquet est parfois perçue négativement par les municipalités avoisinantes en raison de l'esprit de clocher. Les gens dans la région du Grand Caraquet ont tous un sentiment d'appartenance fort à leur petite localité. Le sentiment d'appartenance peut être lié à une infrastructure communautaire, tel que des centres de loisirs, une paroisse, etc. Il faut aussi noter l'âge des participants à l'étude. Plusieurs d'entre eux n'ont pas vécu l'ère de la polyvalente régionale, des équipes sportives sur une base régionale, etc. Ceci pourrait donc avoir un effet sur le renforcement du sentiment d'appartenance, puisque la population est plus âgée et moins apte à vouloir vivre des changements structuraux au niveau des gouvernements locaux. Cependant, tous demeurent d'accord pour affirmer que, peu importe la structure administrative choisie, le but ultime d'un tel regroupement est l'augmentation des services offerts aux citoyens et le développement et le renforcement des capacités. Ici, il ne s'agit

pas seulement du renforcement des capacités administratives ou technique, mais aussi du renforcement des capacités de développement. Le but premier dans le processus est d'assurer des ressources venant de cette transformation géopolitique en outils de développement. Les discussions auprès des élus entourant le point du renforcement des capacités de développement n'a pas eu lieu. Toutefois, tous étaient d'accord que cette restructuration des gouvernements locaux allait créer des outils de développement pour la région.

Finalement, un service qui a été discuté lors des réunions sur la structure administrative a été celui du service de protection contre les incendies. Puisque chaque municipalité (à l'exception de Caraquet et de Bas-Caraquet qui se partagent le même service) possède sa propre caserne, ses équipements et ses pompiers volontaires, il est très difficile d'écarter cette question. Les citoyens des communautés s'identifient beaucoup à leur caserne de pompier et apprécient le travail des bénévoles qui œuvrent pour la prestation de ce service. L'idée d'éliminer ou de réorganiser le service de protection contre les incendies est une source de tensions auprès des directeurs généraux et particulièrement des élus.

4.5.5 Les rencontres avec les élus et les comités de citoyens

Les réunions avec les élus et les comités de citoyens des DSL avaient un ordre du jour différent. Les élus devaient être au courant du processus en cours puisqu'ils sont imputables à leurs citoyens. Les discussions avec ce groupe touchaient le cadre politique et le découpage des quartiers dans le contexte du retrait de la municipalité de Bertrand du processus. La structure des quartiers ainsi que le nombre d'élus ont été l'objet d'une discussion importante, puisque chaque territoire voyait la structure à sa façon. Certains conseils municipaux ne voyaient pas l'utilité d'avoir un conseil municipal de douze élus et d'un maire en raison de la lourdeur appréhendée. D'autres, dont les représentants des DSL, préféraient cette option en raison de la représentativité qu'elle permettait de réaliser. Au total, les décisions prises au sein du comité furent démocratiques et unanimes malgré les inquiétudes que chaque territoire avait. Les plus petites communautés ont des conseils municipaux qui sont près de la population. Elles préfèrent donc une formule où les gens pourront toujours s'identifier et s'adresser à leurs élus facilement.

Les discussions entourant ce sujet demeurent pertinentes, particulièrement au plan identitaire. C'est pour cette raison qu'un des maires du Grand Caraquet a proposé la participation citoyenne et la création d'un forum de citoyens à tous les ans, ou deux fois par année, pour connaître les préoccupations de la population et leurs besoins. Il pensait que l'implication citoyenne pourrait être utile étant donné que les élus municipaux se présentent devant la population seulement à tous les quatre ans. Finalement, un élu a proposé la création d'un comité ou la nomination d'un gestionnaire pour gérer les plaintes reçues de la population. Ce dernier serait l'équivalent d'un ombudsman qui ferait rapport au conseil municipal des inquiétudes et des plaintes reçues de la population. Il est donc clair que les réunions regroupant les élus et les présidents de DSL traitaient davantage de considérations politiques.

L'élément identitaire est un point qui ne doit pas être négligé. C'est un phénomène déterminant. Sur le territoire, il y a six municipalités, huit DSL et sept paroisses religieuses. Sur les 14 entités géographiques civiles, 12 d'entre elles demeurent des territoires très influents et le sens d'appartenance y est très développé. Chaque petite communauté a donc créé sa propre identité locale qui se manifeste, entre autres, dans l'intérêt porté au nom de l'entité géographique : les citoyens s'identifient au nom de leur communauté. La question du nom de la nouvelle communauté a été discutée à plusieurs reprises. L'identité des communautés est assez forte pour entraîner le refus de tout regroupement si la nouvelle municipalité portait le nom de Caraquet. Les discussions sur ce sujet ont été très animées. Les personnes présentes aux réunions pensent que le nom de la municipalité pourrait être un élément important pour expliquer un éventuel échec du regroupement envisagé.

Malgré l'implication des intervenants et la volonté de changement, le comité des élus est réticent à la création d'une nouvelle municipalité. La population est d'avis qu'il est important de prendre son avenir en main, mais pas à n'importe quel prix. Certains principes devront être débattus pour éviter tout conflit. Toutefois, les citoyens craignent que l'étude du commissaire sur la gouvernance locale débouche sur des réformes susceptibles de provoquer des transformations qui ne seraient pas perçues favorablement. Selon plusieurs intervenants, il y a lieu de faire un examen attentif des avantages et des désavantages des composantes de toute réforme pour alimenter le débat.

4.6 Le nouveau contexte politique

Le contexte a été modifié par trois événements qui ont eu lieu à l'automne 2007 et tôt en hiver 2008 : la nomination d'un commissaire à la gouvernance locale, le remaniement ministériel et le retrait du DSL d'Anse-Bleue du projet-pilote.

4.6.1 L'étude du commissaire sur la gouvernance locale

En septembre 2007, le gouvernement de Shawn Graham a nommé une personne bien connue du milieu universitaire et gouvernemental, M. Jean-Guy Finn, comme commissaire à la gouvernance locale. Il a été mandaté pour faire le point sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et présenter des recommandations afin de l'améliorer. Le commissaire, soutenu par une équipe de recherche, fera l'examen des documents sur la gouvernance locale publiés depuis l'implantation de la réforme de Chances égales pour tous de Louis J. Robichaud. Les travaux sont articulés autour de cinq points importants, soit la structure et l'organisation des gouvernements locaux, la collaboration régionale, les ententes de financement, le régime des impôts fonciers et le cadre législatif.

L'étude des structures et de l'organisation des gouvernements locaux concerne l'examen de la capacité financière et administrative des municipalités et des territoires non organisés, des limites des communautés d'intérêts, des relations entre les secteurs urbains et ruraux, du processus de restructuration et des incitatifs afin de favoriser le changement. Le deuxième point, la collaboration régionale, porte plus particulièrement sur des moyens pour établir des structures et mécanismes de gouvernance régionale, sur l'utilisation des terres, et sur le développement économique régional. Le troisième point, celui relatif aux ententes de financement entre les différents paliers de gouvernement, se préoccupe de la recherche d'autres sources de revenus et de l'étude d'un partage fiscal entre les municipalités. Le quatrième point fait référence à l'étude de la situation de l'impôt foncier dans les municipalités et les DSL et le coût de la prestation des services dans les territoires non constitués en municipalités. Finalement le cadre législatif concerne l'examen de l'impact d'une réforme des gouvernements locaux sur la législation et les

parties de la loi qui devraient être modernisés pour répondre aux buts de la réforme (Avenir de la gouvernance locale. s.d.).

4.6.2 Le changement de la dynamique politique

Le deuxième événement significatif a été le retrait du DSL d'Anse-Bleue du projet-pilote à la fin de l'automne 2007. La raison de ce retrait n'est pas bien comprise par le groupe qui réalise l'étude. Une certaine confusion entre le rôle de l'Association et celui du nouveau commissaire peut être à l'origine de ce geste. De plus, des questions liées à l'identité avaient été débattues lors de réunions précédentes. Elles pourraient avoir eu une incidence sur la position prise par le comité consultatif du DSL d'Anse Bleue.

Depuis 2001, les différentes instances gouvernementales et paragouvernementales essaient de développer des modèles de gouvernements locaux pour la province du Nouveau-Brunswick. Depuis ce temps, il y a aussi eu un changement de gouvernement et un changement d'approche et d'objectifs. Le programme d'autosuffisance qui est à l'œuvre depuis l'élection de ce gouvernement, en 2006, a eu plusieurs répercussions jusqu'à date dans plusieurs domaines. À noter toutefois la nomination du Commissaire Jean-Guy Finn pour étudier la structure de gouvernance locale dans la province et toutes ses composantes. L'AFMNB, quant à elle, a débuté l'exercice de revoir la façon de gouverner les régions et municipalités il y a plus de deux ans. Des projets pilotes tels que ceux à Saint-François de Madawaska et Paquetville ont démontré de l'intérêt auprès de la population et le cas de la municipalité régionale du Grand Caraquet est venu ajouter un autre modèle de réflexion à ceux qui existent déjà.

La gouvernance locale est un sujet d'actualité au Nouveau-Brunswick et quelques acteurs ont contribué à sa réflexion. L'introduction des communautés rurales, l'étude sur la gouvernance locale et les études de l'AFMNB ont été très importantes pour le développement de la pensée et des actions gouvernementales dans le dossier. L'expérience de l'étude de cas du Grand Caraquet présente différentes options de gouvernance afin d'offrir des choix à la population qui reflètent l'identité des communautés. Il n'y a toutefois pas de modèle parfait et ceux retenus reflètent d'une manière satisfaisante l'identité de la population et de ses besoins. Les différents intervenants impliqués dans le processus ont joué un rôle utile dans la planification et la

compréhension de ce territoire complexe, malgré sa petite taille géographique et sa faible population. Un bon exemple pour illustrer la mise en évidence de contraintes est le cas de Bertrand qui, avec ses 1 200 habitants, s'objecte à l'idée d'une municipalité régionale et divise le territoire du Grand Caraquet en deux.

Dans le chapitre suivant, le cas du Grand Caraquet est considéré et les concepts de gouvernance, de territorialité et de développement sont utilisés pour dégager les enseignements de l'expérience. Le chapitre 5 proposera l'application de ces concepts à notre objet d'étude et démontrera certaines forces et faiblesses de l'approche utilisée dans le développement de ce projet pilote dans le Grand Caraquet.

CHAPITRE 5 : LE RÔLE DU DÉVELOPPEMENT, DE LA GOUVERNANCE ET DE LA TERRITORIALITÉ DANS LE PROJET DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE DU GRAND CARAQUET

Dans les deux chapitres précédents, nous avons présenté les caractéristiques du contexte ainsi que la nature et la portée de l'expérience relative au projet-pilote de réforme de l'administration locale du Grand Caraquet. Nous allons maintenant rapprocher les observations concernant la dite expérience des éléments du cadre d'analyse de référence. À cette fin, nous allons considérer trois volets majeurs du cadre d'analyse de référence, soit le développement, la gouvernance et la territorialité. Le rôle des perspectives éconómico-financière et politique sera pris en compte dans le chapitre suivant.

5.1 Le développement

Les pages qui suivent présentent le traitement fait de l'idée de développement dans les travaux relatifs au projet de réforme de l'administration municipale du Grand Caraquet. À cette fin, nous allons considérer la vision privilégiée du développement, le changement, l'entrepreneuriat et les contraintes de la gestion du développement.

5.1.1 La vision privilégiée du développement

L'examen des priorités privilégiées dans les communautés contemporaines met en évidence l'intérêt marqué pour l'idée de développement qui vise à favoriser l'amélioration des conditions et de la qualité de la vie. Les collectivités ont le souci de se développer dans les meilleures conditions possibles. Ceci a pour but de soutenir et de promouvoir le développement communautaire et la compétitivité des activités du milieu pour être attractives. À cette fin, il est proposé d'aller au-delà de la vision traditionnelle limitée et fragmentée du développement qui met l'accent sur la croissance économique comme préoccupation majeure. Les questions sociales et environnementales sont, tout compte fait, jugées plus secondaires : on s'en soucie quand le développement économique est considéré satisfaisant.

En ce début de millénaire, cette préoccupation dominante a été élargie et approfondie, à tout le moins dans le discours et dans les actions de plusieurs communautés. L'objectif est de mettre en évidence l'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales dans le but de privilégier le développement, durable, compte tenu des contraintes et des exigences

contemporaines de l'amélioration des conditions économiques, sociales et environnementales. En somme, la clé du développement d'une communauté est le renforcement de la vie communautaire qui implique l'articulation des préoccupations économiques, sociales et environnementales. Il est aussi important d'inclure l'implication et l'engagement de tous les acteurs, tant publics que privés et de la société civile, qui se sentent concernés par l'amélioration des conditions de vie.

Par contre, la perspective traditionnelle du développement, comme nous l'avons déjà souligné, privilégie une vision fragmentée qui a tendance à ignorer les phénomènes d'interdépendance. Il faut tenir compte principalement de l'évolution de la spécialisation des activités et des tâches qui débouchent sur le cloisonnement des organismes et des organisations. Ainsi, on observe dans ce cas un fonctionnement en silo de préférence à un fonctionnement en réseau visant l'harmonisation des actes et des gestes posés par les intervenants dans les différents secteurs d'intervention. En conséquence, les considérations économiques, sociales et environnementales sont traitées séparément sans grand souci intersectoriel et interorganisationnel. Selon cette perspective, les intérêts des différents acteurs et agents ne sont pas traités sur le même pied en raison de la priorité accordée à la croissance économique. Ainsi, il y a une hiérarchisation des préoccupations qui est fortement influencée par le pouvoir et l'influence des intervenants. Dans ce contexte, la croissance économique est supposée avoir un effet de percolation qui influence l'évolution des conditions sociales et environnementales.

Le but lors de la première phase du projet était de situer la gouvernance du Grand Caraaque dans une perspective élargie pouvant prendre en compte les considérations économiques, sociales et environnementales. L'AFMNB a, à tout le moins, tenté une amorce d'une approche intégrée du développement dans le cadre des discussions et des échanges avec ses partenaires. Son implication dans le dossier relatif au développement de l'énergie éolienne en est l'illustration. En effet, elle véhiculait l'idée qu'un examen pertinent et sérieux de ce type de développement impliquait une revue méthodique des impacts tant économiques et financiers que sociaux et environnementaux. On voulait alors jouer un rôle de nature pédagogique en considérant un projet spécifique plus facile à circonscrire pour montrer ce que pourrait être une approche élargie du développement sur le plan local et régional. Bien que le dossier du développement de l'énergie éolienne ne touche pas directement le projet de réforme de la

gouvernance locale, il permettait néanmoins de constater concrètement les conséquences de l'absence d'un gouvernement local fort sur le développement d'un territoire. Cette constatation se faisait par le biais de la non prise en compte de l'ensemble des effets pertinents et significatifs en ce qui a trait aux différents aspects de la vie de la communauté. En effet, l'implantation d'éoliennes sur le territoire non organisé est susceptible d'avoir des incidences économiques, sociales et environnementales.

A l'expérience, il est toutefois apparu difficile d'appliquer la démarche envisagée d'une manière systématique en raison de la perception restreinte de la réforme de la gouvernance locale et de l'idée de développement qui la sous-tendait. Tout compte fait, l'accent était mis, non sur l'intégration des considérations économiques, sociales et environnementales pour dégager une vision d'ensemble du développement, mais sur les aspects liés aux modalités de financement et de prestation des services de proximité aux citoyens sur une base locale. Nous reconnaissons qu'à sa face, le but affirmé du projet était l'aménagement de la gouvernance des services municipaux et particulièrement le renforcement des capacités de développement, à son sens large. La question environnementale a été négligée : plusieurs projets environnementaux, dont l'érosion des falaises à Grande-Anse et de la plage de Maissonnette, ont été ignorés à toute fin utile. Il faut noter qu'en raison de l'avancement du projet, certaines questions comme celle de l'environnement n'ont pas été touchées. L'arrêt temporaire des travaux en raison de l'étude sur la gouvernance locale par le Commissaire Jean-Guy Finn ont fait en sorte que plusieurs questions n'ont pas été abordées. Par exemple, la question sur le renforcement des capacités de développement, n'a pas fait partie des discussions comme telles. L'objectif finalement était sans doute ce renforcement du développement, ainsi que celui des capacités, sur le plan administratif. C'est pour cette raison que les questions découlant de la gestion municipale traditionnelle ont été privilégiées. Cette vision limitée du développement s'est traduite dans l'implication et la participation directes des instances politiques et administratives locales, ainsi que des représentants de l'administration provinciale (Ministère des Gouvernements locaux) et des experts, dont des urbanistes et des ingénieurs-conseils en infrastructures municipales. Les principaux acteurs étaient les maires, les directeurs généraux des entités locales, les fonctionnaires municipaux et les membres des conseils consultatifs des DSL. Les intervenants, tels les chambres de commerce, les agents de développement économique, les administrations portuaires et les groupes communautaires, qui

avaient des préoccupations économiques, sociales et environnementales, ne sont pas intervenus directement.

Par rapport au moment du lancement du projet, il n'y a pas eu de changement significatif dans les préoccupations et dans la vision des acteurs du milieu. Pour nous en convaincre, nous n'avons qu'à considérer le fait que les rencontres prévues dans le cadre de l'exécution du mandat du Commissaire pour étudier la question de la gouvernance locale ne prévoient que des échanges avec des représentants des municipalités et non avec des représentants des organismes et groupes économiques, sociaux et environnementaux. Il convient également de signaler que la Commission nommée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick pour faire l'examen de la situation des organismes communautaires de la province ne fait pas de lien avec la gouvernance locale et ne tient pas compte de leur contribution au développement durable. En dépit d'un contexte peu favorable, l'AFMNB s'est préoccupée de la discussion au sujet de la gouvernance locale contemporaine. Même si la majorité des acteurs ne semblent pas reconnaître suffisamment leur contribution au développement local, l'AFMNB leur accorde une place significative. Par exemple, à l'occasion du congrès annuel de 2007, la relation entre le monde communautaire et les municipalités a été mise en valeur

Il était difficile d'élargir la participation à l'ensemble des acteurs des sphères publique, privée et communautaire en raison du rôle, des responsabilités et du mandat de l'AFMNB et de l'état d'avancement préliminaire du processus. Un tel élargissement aurait facilité une prise en compte mieux assurée du développement durable. En effet, cette dernière n'est pas une instance gouvernementale qui a un pouvoir décisionnel : elle a plutôt un rôle conseil et est perçue comme un forum susceptible de favoriser les échanges et les discussions entre les représentants politiques et administratifs des municipalités et des entités locales. Qui plus est, son rôle n'était pas toujours bien perçu par la population. Par exemple, en ce qui a trait au but du projet-pilote de réforme administrative, la population n'acceptait pas le principe de l'utilisateur-payeur. Pour la population, c'était la réduction des coûts de prestation des services municipaux et la baisse des prélèvements fiscaux municipaux qui importaient.

Il faut également signaler que les membres des DSL, entre autres, ne comprennent pas très bien la nature et la portée du mandat de l'AFMNB : ils pensent qu'elle a la responsabilité d'organiser le regroupement des territoires ruraux et urbains. Elle aurait donc le mandat de s'occuper de fusionner les entités locales. On donne à l'organisation un rôle décisionnel qu'elle n'a pas en réalité. On comprend alors pourquoi, dans un tel contexte, les activités de l'organisation concernant la réforme de la gouvernance locale étaient des sujets de controverse. Pour une majorité de la population, elle ne travaillait pas sur un projet-pilote, mais sur un mandat dont le but était d'aboutir à une fusion ou à un regroupement en bonne et due forme. La méfiance était telle qu'il était quasi impossible de situer les activités municipales dans une vision élargie du développement. On ne considérait pas le fait que les activités de base d'une municipalité étaient étroitement liées aux activités de développement et en assurent la continuité et l'expansion.

Dans une perspective de développement contemporain, les municipalités ou les collectivités locales ont un rôle qui devient de plus en plus diversifié. En tant qu'agent de soutien et d'encadrement du développement, toute collectivité locale doit aller au-delà de la prestation des services traditionnels de proximité pour se préoccuper de la planification stratégique, d'aménagement du territoire, de développement durable, la mise en place d'infrastructures permettant de répondre aux défis et aux exigences du développement contemporain, et le mieux-être de la population. Une municipalité n'agit pas nécessairement directement dans tous ces champs d'intervention. Des priorités sont établies en fonction des orientations et de la vision du développement privilégiées. Elle peut néanmoins agir à titre de catalyseur, de facilitateur en organisant un forum où les acteurs concernés peuvent se réunir afin d'échanger et de collaborer à l'amélioration des conditions de vie. Les acteurs des sphères publique, privée et communautaire de la collectivité locale, en collaboration avec les instances régionales, sont alors impliqués dans une démarche commune pour partager leurs connaissances, leurs capacités et leurs expertises en vue de dégager une synergie importante.

Comme nous l'avons signalé, l'accent a été mis sur l'organisation et le financement des services de base d'une municipalité ou entité locale en raison de l'avancement des travaux. Dans les travaux, les acteurs ont eu tendance à mettre l'accent sur les déterminants plus traditionnels du développement, soit le capital naturel, physique, financier et humain. Les déterminants qui ont

un rôle plus significatif aujourd'hui, à savoir le capital intellectuel, informationnel, relationnel (capital social) et organisationnel furent peu considérés. Ceci est tout à fait normal à ce stade du processus d'étude.

5.1.2 Le changement, l'entrepreneuriat et les contraintes de la gestion du développement

La mise en place d'une approche et d'une démarche susceptibles d'intégrer les considérations économiques, sociales et environnementales et de favoriser l'harmonisation des interventions des sphères publique, privée et communautaire impliquent une adaptation. Il faut changer les mentalités, les pratiques et les méthodes traditionnelles peu compatibles avec les préoccupations du développement contemporain. Le souci d'adaptation et de changement se traduit en pratique dans une culture entrepreneuriale qui sous-tend l'innovation et la créativité dans les différents champs d'intervention.

Quand nous considérons l'expérience de regroupement municipal du Grand Caraquet, nous constatons qu'il y a eu beaucoup de progrès dans l'importance accordée au développement de la région. Nous pouvons identifier l'importance de la Corporation de développement du Grand Caraquet dans des dossiers régionaux tels la survie d'infrastructure régionales, tels que les arénas, ou même l'organisme AcadiNor qui s'implique énormément dans le développement. Cependant, ce dernier acteur n'a pas été présent dans le processus en raison de la suspension temporaire des travaux reliés à la Commission Finn. Tout laisse croire que l'AFMNB aurait fait fait appel à ce genre d'intervenant lors d'étapes ultérieures du processus.

L'incertitude quant à la nature et à l'ampleur des conséquences des changements entraîne une résistance qui incite à privilégier une approche gradualiste et étapiste quand il est question de discuter de réformes. Les transformations importantes dans un court délai ne sont par particulièrement appréciées. Les ajustements structureaux sont, dans l'état actuel des choses, rejetés. Les valeurs dominantes du milieu n'alimentent pas une mentalité favorable à la créativité et au dynamisme de la restructuration municipale. Nous ne sommes donc pas dans un contexte qui offre la possibilité de contribuer de manière significative à la revitalisation économique, sociale et environnementale. Ceci s'explique en partie par trois facteurs, soit l'âge des

participants à l'étude, le niveau d'éducation et finalement le sacrifice politique. Le facteur âge est très important, puisque la plupart des gens qui ont décidé de s'embarquer dans le processus d'étude ont pour la plupart plus de 45 à 50 ans. Leur vécu dans le milieu est significatif et la crainte de perdre les acquis actuels dans leur communauté est raisonnable. Le deuxième facteur, le niveau d'éducation, est sans doute un élément important. Les gens plus instruits ont pour la plupart vécu ailleurs pour s'instruire, et leur expérience de vie dans des milieux parfois plus urbanisés implique des réflexions plus régionales que locales. Puis finalement, le côté politique. Les élus municipaux ne veulent pas sacrifier leur poste pour une étude qui pourrait devenir controversée. Ils sont sur leur garde, comprennent l'importance d'étudier différentes options, mais ne prennent pas de position ferme sur le sujet.

Il semble alors pertinent de s'interroger sur les barrières qui freinent une forme de développement plus articulée, et qui découlent du partage traditionnel du pouvoir et de l'influence de la hiérarchie au sein des collectivités locales. Pour la suite des choses, il y a lieu de reconnaître que le succès ne dépend pas seulement du talent, de l'intelligence, de la persévérance et de la chance, mais également de la capacité d'adaptation dans un environnement changeant. Afin de se donner une nouvelle capacité de développement, les communautés doivent tenir compte de la perspective entrepreneuriale et innovante qui devrait être présente chez tous les acteurs. C'est une condition importante du renforcement des capacités des entités municipales.

Une réflexion plus élargie permettrait de mieux cerner les objectifs des intervenants. Le choix des objectifs, sur un territoire de 12 000 personnes divisé en 14 unités administratives différentes et avec des besoins différents, complique la tâche. Il y a des municipalités dont les objectifs sont d'assurer une plus grande diversité de services à la population et de réduire l'appareil administratif de la municipalité. De l'autre côté, les DSL misent sur des objectifs financiers et fiscaux, dont la stabilisation de leur taux d'impôt foncier et le désir d'avoir une plus grande représentativité au sein d'un conseil municipal régional. Très clairement, des compromis seront requis.

La deuxième contrainte est celle des moyens d'action où chaque municipalité, comme chaque DSL, a son mode de fonctionnement, de revendication et d'application de politiques. Il

faut donc trouver des manières de faire pour élaborer et mettre en œuvre un projet tel que le regroupement administratif du Grand Caraquet tout en demeurant sur la même longueur d'onde. Il faut aussi trouver les formules afin que tous les acteurs soient gagnants. Cet objectif constitue un défi de taille.

Finalement, l'articulation des objectifs et des moyens d'action peut être freinée par le nombre limité d'options et de stratégies. La réalisation de la complémentarité entre les moyens et les objectifs est donc une tâche difficile qui a été une source de blocage, d'hésitation et de retour en arrière dans le projet qui nous intéresse.

5.2 La gouvernance

Les multiples transformations des dernières décennies ont incité les instances décisionnelles, particulièrement les instances politiques et administratives municipales, à s'interroger sur l'élaboration et la mise en place de mécanismes de gouvernance permettant de prendre les décisions les plus satisfaisantes afin d'améliorer les conditions de vie de la population. De façon générale, les intervenants reconnaissent la nécessité de relever de nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux. Toutefois, il n'est pas évident qu'une majorité reconnaisse le bien fondé de concevoir et de mettre en place une nouvelle forme de gouvernance sur le plan local et régional. Ce n'est aussi pas évident de favoriser une plus grande coopération et collaboration afin de briser l'isolement traditionnel des uns et des autres, tant sur une base sectorielle qu'organisationnelle. Tous ne semblent pas reconnaître à quel point le milieu est actuellement mal préparé pour faire face à ce défi. Le cadre institutionnel a été créé il y a déjà un certain temps à une époque fort différente de celle que nous vivons présentement. Les circonstances ont changé depuis.

5.2.1 L'idée de la nouvelle gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick est dans une période de changement. Pour fins d'illustration, nous pouvons considérer la création de la Commission relative à la gouvernance locale, le projet concernant l'autosuffisance du Nouveau-Brunswick et le désir de plusieurs communautés de se

regrouper ou encore de travailler davantage en partenariat. Malgré cela, les lois du Nouveau-Brunswick demeurent très rigides et la volonté de modifier la structure des gouvernements locaux est loin d'être acquise. Le Nouveau-Brunswick est l'une des provinces les plus centralisatrices. La structure implantée depuis quarante ans plaît à un grand nombre de citoyens, particulièrement à ceux des districts de services locaux. La crainte de voir le taux d'impôt foncier augmenter et de subir de nouvelles politiques se manifeste régulièrement. Le gouvernement provincial donne peu de souplesse et de marge de manœuvre aux gouvernements locaux quand il est question de se donner une nouvelle forme de gouvernance locale.

A ce stade-ci de l'analyse, il nous apparaît important de présenter le concept de gouvernance locale tel que véhiculé par l'AFMNB. Au Nouveau-Brunswick, ce mot fait référence au gouvernement local, c'est-à-dire à la façon dont les gouvernements locaux fonctionnent et à la structure géopolitique locale. Du point de vue scientifique, par contre, la gouvernance se présente davantage comme l'implication des différents acteurs privés, publics et de la société civile dans le processus décisionnel. La gouvernance contemporaine permet de s'assurer que les intervenants des sphères privées, publique et communautaire aient leur place dans le processus décisionnel afin de contribuer au bien-être de la population. Le partage des pouvoirs entre le gouvernement provincial et les autres instances décisionnelles, dont les municipalités et les groupes de la communauté, est limité au Nouveau-Brunswick actuellement. Compte tenu de la structure du gouvernement local, de la centralisation des services gouvernementaux et de la culture néo-brunswickoise, l'application de l'idée de gouvernance contemporaine est moins avancée par rapport à d'autres territoires. Notons également que la Loi sur les municipalités est de type très prescriptif. La petite taille démographique et géographique de la province fait en sorte qu'il est encore assez facile de garder un contrôle rigide sur les institutions gouvernementales tant au niveau central qu'au niveau local. L'attribution de nouveaux pouvoirs décisionnels dans une perspective de décentralisation et de déconcentration pourrait être un des résultats des travaux du Commissaire à la gouvernance locale.

Dans le cadre de la gouvernance actuelle, les décisions prises par les élus ou les fonctionnaires demeurent plutôt techniques. En effet, ils sont des exécutants dont les actes et les gestes doivent recevoir la sanction des instances provinciales. La marge de manœuvre est très

limitée. En raison du peu d'impartition de pouvoirs à des instances locales, la gestion de projets de développement est très technique et la population ne peut, sauf en de rares occasions, être appelée à s'exprimer devant les dirigeants politiques et administratifs. En raison de la structure des gouvernements locaux de la province, les citoyens des territoires non-incorporés ne peuvent se rallier autour d'un conseil municipal pour revendiquer des projets de développement. Il y a quelques initiatives innovantes de participation citoyenne, mais la pratique est encore relativement limitée. Les agents privés et la société civile n'ont pas les moyens d'exprimer de manière satisfaisante leurs besoins à leur conseil municipal qui est présentement dépendant du ministère des Gouvernements locaux. L'absence de structures municipales sur une partie importante du territoire néo-brunswickois est un frein important à la participation civique.

En raison des choix limités de modèles de gouvernement local, la population qui désire se donner une structure de gouvernement local davantage adaptée au contexte contemporain est souvent réticente à opter pour le changement et finit par rejeter les choix proposés. En 2005, le gouvernement de l'époque a introduit un nouveau modèle de gouvernement local, soit les communautés rurales. L'introduction de ce modèle dans la province ne vient répondre qu'à quelques cas spécifiques où la gouvernance locale est désirée. La Loi sur les communautés rurales, n'a intéressé que trois territoires, dont Saint-André dans le nord-ouest, Beaubassin-Est dans le sud-est, et finalement la plus récente, Upper Miramichi dans le centre de la province. Ces trois territoires doivent répondre aux exigences minimales de 2000 habitants et avoir une assiette fiscale d'au moins 100 millions de dollars. De plus, la notion de communauté d'intérêt n'a pas toujours été prise en compte en raison de la rigidité de la loi et du manque de choix offert par les instances gouvernementales provinciales. Comme l'affirmait l'AFMNB, les communautés rurales ne sont, tout compte fait, que des communautés de taxation.

L'AFMNB a pour but d'introduire une structure d'organisation municipale qui répond à l'identité, à la fiscalité, à l'économie et aux finances du territoire du Grand Caraquet. Il y aurait toutefois lieu d'inviter les acteurs dans les domaines de l'environnement et de la technologie pour renforcer l'appui au projet-pilote en raison de sa légitimité et de sa crédibilité. Les gens dans le secteur de l'environnement demeurent conscients du chaos de la structure territoriale et de son absence d'organisation pour répondre aux besoins en matière d'environnement. Dans une

perspective de gouvernance écologique du territoire, l'ensemble des préoccupations doit être abordé, ce qui n'est pas le cas actuellement tant au niveau de l'AFMNB que du ministère des Gouvernements locaux ou du commissaire à la gouvernance locale. Il faut noter aussi les rôles de l'AFMNB et du ministère des Gouvernements locaux qui privilégient le développement de liens avec les élus municipaux et les administrateurs. Le ministère des Gouvernements locaux n'étudie pas la question des préoccupations telles qu'évoquées par le modèle gradualiste³ et de balayage mixte⁴ mais, dans ses études de faisabilité, essaie de se contenter du strict minimum en raison des coûts liés aux études. Il demeure donc très sectoriel ce qui implique seulement les acteurs directs dont les Ministères des transports et la sécurité publique. Les études réalisées par le ministère démontrent bien cette approche, particulièrement dans le cas du projet de la Communauté rurale de Péninsule-sud, près de Tracadie-Sheila, qui regroupait plus d'une dizaine de DSL. Ces dix DSL ont seulement une chose en commun, soit l'utilisation des services de base qu'ils se procurent de Tracadie-Sheila. Au niveau de l'identité, des loisirs, des lieux de culte de certains services, dont la protection contre les incendies, la dizaine de DSL ne les les partage pas du tout. Donc, le territoire deviendrait plutôt un territoire de taxation qu'une communauté d'intérêt forte et en recherche d'épanouissement. L'AFMNB tente de son côté de regrouper davantage d'acteurs dans le processus, soit les urbanistes avec la Commission d'aménagement. Elle n'a cependant, du moins à cette étape, cherché à impliquer l'ensemble des intervenants de la société civile.

5.5.2 Les logiques et les critères de prise de décision, et le modèle de prise de décision

Quand nous analysons plus en profondeur la motivation qui sous-tend le projet-pilote de réforme de la gouvernance locale, nous constatons que les acteurs derrière l'idée se préoccupaient également de mettre en place un système qui permettrait l'application d'un modèle décisionnel de type balayage mixte. Ils avaient aussi une tendance au modèle gradualiste d'une manière plus systématique qui illustre, dans la réalité, l'influence des trois logiques ou rationalités. Toutefois,

³ Modèle gradualiste : sensibilise au fait que nous avons tendance à apporter des changements à la marge ou graduels aux interventions existantes en raison du risque et de l'incertitude auxquels nous sommes confrontés.

⁴ Balayage mixte : met en évidence une approche à deux volets qui consiste, dans un premier temps, à faire un examen d'ensemble exploratoire et sommaire pour s'en tenir aux traits saillants et, dans un second temps, à faire une réflexion et une discussion plus détaillées et approfondies pour traiter ce qui est jugé prioritaire.

l'utilisation de cette approche s'est elle-même faite de manière gradualiste en raison de l'ampleur des changements impliqués et de l'incertitude quant aux résultats. On ne voulait pas risquer de se retrouver dans un cul-de-sac et dans une situation où rien ne fonctionnerait plus sur le plan de la prestation des services et des relations avec les citoyens. Il y a eu une démarche multisectorielle, mais pas intersectorielle globale. À partir du statu quo, des modifications à la marge étaient proposées. On procédait par étape à cause de l'incertitude quant aux conséquences et du manque d'informations pour l'analyse des effets des transformations éventuelles. Dans le cas du Grand Caraquet, l'étude a pris en considération les préoccupations politiques, économiques et sociales, mais nous avons peu entendu parler de préoccupations environnementales et technologiques. Toutefois, un autre projet important de développement au niveau local, le projet de développement de l'énergie éolienne, qui impliquait une partie des mêmes acteurs que dans le projet de réforme municipale, tient compte de l'ensemble des dimensions ayant un impact sur la prise de décision et intégrées dans le modèle de balayage mixte. Il y avait donc une certaine sensibilisation à la nature et à la portée du nouveau modèle de prise de décision qui était proposée. Mais, avant une utilisation plus systématique dans un cadre organisationnel approprié, un apprentissage était nécessaire. Les choses étant ce qu'elles sont, il ne fallait pas aller trop vite, ni brûler les étapes si on voulait assurer le succès à long terme de l'opération. C'est dans une telle perspective que s'est située la démarche de l'AFMNB.

Nous avons déjà souligné dans le cadre d'analyse de référence que trois logiques ou rationalités de base déterminent les choix, soit la logique bureaucratique, la logique technique ou technocratique et la logique politique. Il n'y a pas de logique unique reposant sur la logique rationnelle pure qui intervient. L'étude du Grand Caraquet met en évidence leur influence. La logique bureaucratique a eu une certaine importance par le biais de la rationalité administrative en vue d'assurer la croissance et la survie des entités administratives existantes dans une perspective purement organisationnelle, sans trop se soucier de dégager une vision d'ensemble et intégrée sur un territoire donné. Le regroupement des entités administratives n'était pas une idée qui recevait l'assentiment général. Elle était même impossible à réaliser dans le cadre législatif actuel. Par ailleurs, la logique bureaucratique est également fortement présente dans le projet de regroupement animé par l'AFMNB. Le concept utilisé dans le cadre d'un regroupement administratif reflète idéalement la logique bureaucratique.

Quant à la logique technique, qui se préoccupe davantage des effets socio-économiques en vue d'une amélioration des conditions de vie, elle a eu un rôle important dans les débats et les discussions dans le cadre du projet-pilote. Elle était surtout portée par les agents administratifs. Le renforcement des gouvernements locaux dans les régions non-incorporées et l'éradication de la trop grande fragmentation municipale et des organismes régionaux sont des enjeux qui touchent le développement socio-économique du territoire.

De plus, la fragmentation des municipalités et des organismes régionaux fait en sorte que le double emploi et le dédoublement des efforts sont assez fréquents en raison du manque de communication, de collaboration et de coordination entre les différents intervenants du milieu. C'est la manifestation d'une certaine logique politique qui illustre l'influence des intérêts et des tensions qui en découlent sur les relations de pouvoir. Le projet-pilote, ainsi que les différents scénarios proposés par l'AFMNB, tentent de répondre à cette lacune dans la gouvernance territoriale et ainsi assurer une plus grande cohésion municipale et régionale. Toute tentative de regroupement municipal et des agences sectorielles régionales aura des incidences significatives sur le développement du territoire. Le regroupement assurera une voix plus forte pour la revendication de projets de développement. Il permettra également de planifier d'une manière gradualiste pragmatique, afin de favoriser l'acceptation des propositions par la population. Les exigences de la logique politique ont alors plus de chances d'être respectées. Le projet-pilote de l'AFMNB tente de tenir compte d'une telle orientation. Le projet a pour but d'étudier la faisabilité d'un regroupement municipal sur le territoire compte tenu de l'importance de cheminer par étapes, sans trop brusquer les choses pour éviter les rejets systématiques, dans un contexte où il est toujours indispensable, pour des considérations politiques, de tenir compte et de prévoir des périodes de transition et des compensations aux acteurs. Cette approche tient également compte des barrières législatives actuelles et vise précisément à provoquer des changements par le gouvernement provincial.

La prise en compte des critères de décision associés aux logiques de la prise de décision dans l'examen de la nature du projet de réforme de l'administration municipale et des modalités d'application met en évidence que, s'il était pertinent d'un point de vue technique de le réaliser en raison du contexte de la gestion des services municipaux et s'il était également faisable du point

de vue administratif et financier, il n'en demeurait pas moins qu'il était difficilement acceptable du point de vue politique. À priori, une première analyse sommaire peut nous inciter à nous interroger sur le bien fondé de la résistance à la réforme de la gouvernance locale. Par contre, quand nous allons au-delà de l'examen des critères techniques, administratifs et financiers utilisés pour éclairer les effets des options et que nous considérons le critère politique, il est plus facile de comprendre le pourquoi de l'opposition à une réforme institutionnelle qui semble pleinement justifiée.

La nomination du Commissaire à la gouvernance locale est venue brouiller les cartes et a été une source de tensions et d'une certaine méfiance sur le plan politique. La population, particulièrement celle des régions, craignait les conséquences des changements éventuels dans la mesure où elle avait connu peu de transformations dans la gouvernance locale au cours des quarante dernières années. Les intérêts des collectivités étaient menacés, pensait-on. Les craintes étaient d'autant plus fortes qu'une bonne partie de la population avait la conviction que le commissaire était en mission commandée qui devait déboucher sur des fusions ou regroupements forcés, même si une telle opération était jugée inacceptable par la population.

Ainsi, conformément à la logique politique, qui a un poids significatif dans toute réforme institutionnelle, entre autres, nous avons observé l'émergence de blocages plus importants et le renforcement des tensions existantes. Il en est résulté le retrait de joueurs clés dans quelques DSL.

C'est le cas du DSL de l'Anse Bleue du projet-pilote. Aucune raison n'a formellement été évoquée par le comité consultatif du DSL pour justifier le retrait du processus. Toutefois, en plus de la nomination du Commissaire, certaines hypothèses peuvent être évoquées. La première concerne le nom de la nouvelle municipalité. Les représentants du DSL d'Anse Bleue se sont montrés très préoccupés par le choix du nom grand Caraquet dans l'étude et la démarche de discussion. Les gens du DSL craignent l'envahissement et la domination de la ville de Caraquet. C'est la manifestation du « Gros qui mange le petit ». La deuxième hypothèse pourrait être liée à l'esprit communautaire que nous observons dans le DSL de l'Anse Bleue. La population du DSL dispose d'un centre communautaire très utilisé. De plus, le comité consultatif de ce DSL est très

actif. La crainte de perdre ce pouvoir aux dépends de deux conseillers élus par une plus grande population les touche particulièrement puisque le peu de responsabilités qu'ils ont sont gérées dans le DSL et non par un conseil municipal régional. Finalement, la troisième hypothèse est celle des avantages fiscaux qu'ont les DSL par rapport aux municipalités. Au moins 20 cents du 100\$ d'impôt foncier séparent les municipalités des DSL. Ceci n'est sûrement pas un incitatif pour commencer le dialogue avec les municipalités avoisinantes.

5.2.3 L'application du modèle de référence de base

L'application des logiques de la prise de décision s'est faite sous l'influence d'une perspective limitée et traditionnelle du développement, d'où une utilisation réductionniste du modèle de balayage mixte. En conséquence, il en a résulté une insuffisante harmonisation des composantes du système de gouvernance contemporaine que nous propose Paul. Nous avons vu dans la présentation du cadre d'analyse de référence qu'une telle harmonisation est une exigence fondamentale de la gouvernance contemporaine. C'est d'ailleurs un des principaux enseignements de l'analyse des expériences des dernières décennies de la gestion du développement. Dans un contexte où la vision traditionnelle dominait la pensée et le processus décisionnel, l'innovation organisationnelle était difficile à stimuler. Pour mieux cerner ce qu'il en est, considérons quelques observations que nous pouvons dégager de l'examen de chaque composante du système de gouvernance proposé à partir de l'expérience du Grand Caraqueet.

5.2.3.1 L'analyse de l'environnement et l'élaboration de la stratégie de développement

En ce qui a trait à l'analyse de l'environnement dans lequel le projet de réforme devait être réalisé, une tentative a été faite afin de se donner une vision d'ensemble des forces technologiques, économiques, politiques, sociales, environnementales et internationales susceptibles d'influencer les choix et leurs impacts sur l'évolution du territoire concerné. L'intention y était : on voulait mieux appréhender les facteurs pouvant influencer les conséquences de la transformation du cadre de gestion des activités locales. Une étude de l'environnement dans la perspective du modèle de Paul aurait impliqué le dégagement d'indicateurs de la situation de la communauté. Cette étude aurait analysé les indicateurs de la vie

économique, sociale et des considérations sur l'état de l'environnement. Toutefois, la réalité a été différente. L'examen méthodique et systématique des aspects de l'environnement a été limité en raison du manque d'informations disponibles et accessibles dans des documents. En effet, on pouvait utiliser principalement des données à caractère sociodémographique, économique et financier. Les autres volets étaient peu documentés sur la base territoriale retenue pour les fins de la réforme. C'est ainsi que les indicateurs économiques sur les filières de production étaient inexistantes. Ce constat convient également pour les indicateurs sociaux et environnementaux. Les travaux ont été réalisés dans la perspective d'un système politico-administratif fermé plutôt qu'ouvert. La complexité actuelle de l'environnement ne fut pas beaucoup discutée.

En somme, les discussions et les échanges ont reposé pour une bonne part sur de l'information verbale que possédaient les intervenants directs en raison de leur expertise et de leur expérience. Il n'y avait pas d'observatoire permettant de dégager une vision d'ensemble des activités et de la situation de tous les acteurs du territoire du Grand Caraquet. Les travaux tenaient donc compte davantage de perceptions et d'impressions des uns et des autres. Même sans penser présenter une vision globale de la situation des secteurs et des acteurs, on était dans l'impossibilité d'avoir accès à une vision multisectorielle et multiorganisationnelle mettant en évidence les traits les plus significatifs et les plus pertinents du territoire. On voulait fonctionner en tenant compte des éléments d'un système ouvert, mais, dans cette première étape des discussions du projet de réforme, on fut réduit à fonctionner d'une manière plutôt traditionnelle qui considérait les activités des entités locales comme un système fermé. On a été contraint de se replier sur une démarche qui était articulée autour des phénomènes qui concernaient directement les services rendus par les entités locales et leur financement. Il a été impossible de faire un examen des activités importantes des agents économiques, des conditions sociales, et de l'environnement physique. On a dû se contenter des statistiques socio-économiques et démographiques disponibles par le biais des travaux de Statistique Canada. Par contre, une étude spéciale fut réalisée par une firme d'ingénieurs-conseils afin de faire l'inventaire de l'ensemble des infrastructures du territoire. Finalement, il convient de rappeler qu'un nombre limité d'acteurs ont été pris en compte, soit ceux directement concernés par la gestion immédiate municipale, c'est-à-dire les instances administratives et politiques municipales et provinciales. Les autres n'ont pas été consultés directement et systématiquement, mais ont été tout au plus informés. Les sources d'informations étaient alors limitées.

L'élaboration de la stratégie est une autre étape très importante dans la gestion d'un projet de développement. L'élaboration de la stratégie comprend deux volets qui sont interreliés. Le premier concerne le choix des orientations, des buts, des objectifs et des résultats souhaités, tandis que le deuxième porte sur le choix des moyens d'action. Dans l'étude de l'AFMNB, le processus de l'élaboration de la stratégie s'est surtout intéressé au premier. Les buts et les objectifs ou les résultats souhaités sont identifiés pour corriger les failles du système actuel. Les objectifs étaient exprimés en termes vagues peu compromettant : ils n'avaient pas été localisés, datés et chiffrés. Quant aux moyens d'action, ils ont été peu discutés. Nous en sommes en quelque sorte à la discussion de principe. Puisque l'AFMNB n'est qu'une association qui représente les municipalités, elle n'a pas de pouvoir décisionnel dans le processus législatif et fiscal. Elle n'est là que pour aviser et faire des recommandations aux différents ministères impliqués dans le processus. Sa marge de manœuvre était limitée. Il n'y a pas eu d'élaboration de stratégie de développement durable territorial pour soutenir le cadre d'organisation envisagé. De plus, à cause de l'échéancier de la fin des travaux (mars 2008), l'élaboration d'un calendrier des actions n'a pas été considérée. Les moyens d'action éventuels seront présentés dans le rapport final de la Commission sur la gouvernance locale.

5.2.3.2 Les structures administratives

Quant à la structure administrative proposée, elle reposait sur un souci d'horizontalité favorable à un fonctionnement en réseau dans le cadre de la nouvelle gouvernance. Toutefois, les municipalités ont souvent travaillé en vase clos, malgré l'intention d'intégrer et de coordonner les actions des entités locales. Elles ont néanmoins démontré un intérêt pour le fonctionnement sur une base horizontale, mais, dans les discussions, on constatait la difficulté de se libérer de l'approche traditionnelle. Les municipalités qui ont une certaine capacité financière peuvent investir davantage de ressources pour assurer une amélioration des conditions de vie de leur population, d'où une perte d'intérêt pour la traduction, dans la réalité, du fonctionnement en réseau, même si sur le plan du discours on y était favorable. Les mentalités et l'état d'esprit des acteurs n'étaient pas en harmonie avec un cadre d'organisation en réseau et de type horizontal en raison de la culture administrative dominante. Dans le cas du Grand Caraquet, seule la ville de

Caraquet a la capacité d'investir des ressources pour stimuler le développement socio-économique.

Le projet proposé tente de répondre à certaines lacunes évoquées dans le cadre d'analyse. Premièrement, un tel regroupement assurerait une plus grande participation dans le développement ainsi qu'une meilleure gestion de l'environnement et des aires protégées. Actuellement, en raison de la faible capacité des municipalités, ce secteur est ignoré. Deuxièmement, dans le secteur social, dont les loisirs, les petites municipalités ont des budgets limités. Le nouveau cadre de gouvernance proposé par l'AFMNB a réservé un item spécial pour le développement social, soit des budgets discrétionnaires alloués aux élus dans chaque quartier. Les municipalités pourraient investir davantage dans le développement social. Toutefois, l'aspect financier est toujours la cause d'une certaine méfiance qui nuit à une adhésion plus spontanée à la proposition.

Dans cette dynamique, un point très important a été évoqué par des élus lors de réunions, soit l'implication directe de la population dans une structure administrative de type réseau. Présentement, la population élit un conseil municipal pour quatre ans et les budgets sont préparés sans consultations en raison du manque de mécanismes appropriés. La structure administrative envisagée et le système de gouvernance qui y est associé donneraient la chance aux citoyens des quartiers de s'exprimer sur des postes budgétaires qui leur seraient réservés à des fins de développement communautaire et social. Ceci rendrait la structure plus flexible. Les élus seraient plus imputables et plus près de leurs électeurs. Ce serait une amélioration en vertu du cadre d'organisation de référence. Par contre en raison de l'incertitude en ce qui a trait à l'impact sur le niveau de la taxe foncière et d'autres prélèvements, les représentants de la population sont hésitants.

L'AFMNB propose une structure administrative de type corporation de services régionaux afin d'assurer une meilleure articulation entre le niveau local et le niveau supra-local (régional). Présentement, la prestation des services et des biens régionaux sur le territoire du Grand Caraquet est faite par différentes commissions et organismes non imputables à la population. Ces entités administratives travaillent aussi en vase clos et il y a peu d'interactions

entre elles. L'AFMNB propose une structure intersectorielle qui assurerait la distribution des services tout en considérant l'impact des décisions prises par les différentes corporations existantes.

5.2.3.3 Les processus de fonctionnement (de dynamisation et d'activation des structures)

La mise en évidence de l'enseignement que nous pouvons dégager de l'examen des mécanismes et des processus proposés (qui visent à activer et dynamiser les structures administratives) nous incite, dans un premier temps, à faire un commentaire général. La culture dans les organisations municipales actuelles diffère d'une municipalité à l'autre et l'AFMNB n'est pas nécessairement au courant de la culture de chaque municipalité. Ainsi, les directeurs généraux et leur personnel auraient la tâche de la mise en œuvre des mécanismes nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle organisation territoriale et les élus auraient la tâche de décider les mécanismes nécessaires. Puisqu'il s'agit d'un projet communautaire, l'AFMNB est seulement présente pour gérer le projet, sans rien imposer aux municipalités puisque ce sont elles qui sont les instances décisionnelles. Par contre, les valeurs locales dominantes ne permettent pas d'envisager à court terme, ni même à moyen terme, la mise en œuvre des mesures envisagées en raison de la structure et des politiques sur les gouvernements locaux présentement en place dans la province.

Sans l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, le projet-pilote d'un regroupement municipal en une municipalité régionale, ou le projet d'une organisation supra-locale, n'aurait pas été possible. Néanmoins, la participation, le contrôle et la motivation font tous partie du processus. Premièrement, il y a la participation sur laquelle l'AFMNB mise beaucoup. L'importance d'avoir des représentants des DSL et des municipalités qui travaillent ensemble est nécessaire afin de faire avancer le dossier. Le plus de participation possible auprès des gens du milieu ferait en sorte que ces derniers pourraient s'approprier le projet-pilote et ainsi faire pression sur le gouvernement pour changer l'environnement législatif actuel. C'est grâce à la participation des élus, des directeurs généraux ainsi que des comités consultatifs des DSL que le projet-pilote avancera. La participation est aussi liée à la motivation. Les citoyens sont très motivés par le processus et participent plus ou moins activement puisqu'ils comprennent que leur

territoire est leur responsabilité et qu'afin d'en assurer le développement, ils doivent s'impliquer. Cette participation a été limitée à un noyau d'acteurs du système politico-administratif jusqu'à maintenant.

Si nous poussons plus loin la réflexion relative aux mécanismes et aux processus, il nous semble pertinent de considérer quatre aspects importants, soit la motivation, le leadership, la participation et la volonté d'agir concrètement. Sur le plan du discours et de la discussion, les intervenants directs et la population en général sont motivés. D'ailleurs, d'aucuns y participent assez activement. Toutefois, en ce qui a trait à l'action, c'est une toute autre histoire en raison des enjeux et des défis pour chaque entité administrative existante. Plusieurs pensent que leur existence et leurs acquis sont menacés. La motivation pour le projet-pilote dans le Grand Caraque est partagée par certains qui voient d'un bon œil le regroupement des municipalités avec les DSL, tandis que d'autres demeurent plus sceptiques. Étant donné que ce projet-pilote est animé par l'AFMNB et que les élus et les administrateurs municipaux ont des préoccupations quotidiennes plus importantes à leurs yeux que l'étude d'un éventuel regroupement, la motivation pour s'investir à fond est écartée. Néanmoins, l'intérêt des communautés pour s'impliquer dans le processus dès le début est un signe d'une certaine motivation de la part de celles-ci. La motivation est réelle, mais limitée pour le moment. D'autres enjeux, dont le projet de développement de la filière éolienne, ont démontré plus d'empressement auprès des élus ainsi que de la communauté des gens d'affaires et du secteur communautaire. Le dossier de la gouvernance locale n'implique pas de nouvelles sommes d'argent, ni la possibilité de mobiliser la communauté des affaires et le monde communautaire. Le dossier de l'énergie éolienne, par contre, fait réfléchir beaucoup d'acteurs et les motive à s'impliquer dans le processus afin de tirer avantage des bénéfices monétaires escomptés. Il y a, par contre, l'aspect physique des éoliennes qui inquiète la population en raison de la pollution sonore et de l'effet sur le paysage. La restructuration des gouvernements locaux ne touche pas ces points directement, et en conséquence, n'intéresse pas autant la population. En tout état de cause, le projet de développement de l'énergie éolienne pourrait servir d'inspiration dans l'apprentissage d'une nouvelle approche et dans la mise en valeur de la richesse de la nouvelle gouvernance locale qui servirait de fondement à une démarche mieux intégrée et plus stratégique. Il pourrait mettre sur

la piste d'une réflexion qui déborderait la simple réorganisation de la gestion des entités locales en vue du développement socio-économique de la communauté.

Le leadership est un autre élément primordial dans un processus qui vise la transformation des manières de penser, d'agir et de faire. Jusqu'à ce jour, aucun élu ne s'est prononcé publiquement en faveur du projet-pilote et aucun d'entre eux n'a décidé de s'y engager à fond pour contribuer à sa réalisation effective. Il y a aussi l'envers de la médaille : aucun élu ne s'est également prononcé contre le projet, à l'exception du maire du village de Bertrand qui s'appuie sur le référendum de 1995 pour ne pas participer au processus d'étude. Il est clair que le leadership n'est pas très présent tant auprès des élus municipaux que provinciaux. En raison de la sensibilité du sujet et du poids politique qu'ont les régions non-incorporées par apport aux territoires municipalisés, les élus provinciaux s'abstiennent de se prononcer en faveur d'un tel regroupement et attendent les résultats de l'étude menée par le Commissaire à la gouvernance locale. Les cadres administratifs, malgré leur intérêt pour l'étude, ne peuvent pas se manifester trop ouvertement comme des leaders en raison de leur rôle auprès des municipalités. Ils ne veulent pas porter ombrage aux instances politiques qui ont la responsabilité ultime de la décision. Il n'y a donc pas de porteur de ballon pouvant prendre le relais de l'AFMNB ou la soutenir de manière plus énergique.

Quant à la participation lors des rencontres des différents comités, elle était bonne et les intervenants se sont conscientisés aux enjeux et aux défis. Leur participation est primordiale pour la poursuite du projet-pilote. Il s'agissait d'une activité qui avait une valeur pédagogique. Toutefois, la participation est demeurée limitée à un groupe restreint. La population et les différents intervenants dans les autres secteurs et dans les sphères privée et communautaire n'ont pu s'impliquer en raison du mandat qu'avait l'AFMNB au sujet de l'animation du projet-pilote. Ceci pourrait être considéré comme une faiblesse assez importante selon le modèle de gouvernance contemporaine. Le modèle de gouvernance contemporaine vise à encadrer la participation de tous les acteurs de la communauté afin de multiplier les relations pour faciliter l'échange d'informations et de connaissances susceptibles de renforcer la mise en commun des capacités du milieu, et ceci, sans établir de liens privilégiés qui excluent des acteurs. La participation des différents secteurs dans le processus d'étude pourrait avoir une autre allure que

celle du projet-pilote. Une plus grande représentativité aurait permis aux acteurs plus directement impliqués de mieux appréhender les préoccupations de la population du territoire. Pour une bonne partie des acteurs concernés par le développement socio-économique du territoire, la participation en a été une d'information plutôt que de consultation et d'implication directe et continue dans le déroulement du processus.

Finalement, il est important d'ajouter un mot sur la question de la volonté de changement. Le degré de volonté varie entre les différents paliers de gouvernements ainsi qu'entre les différents niveaux de territorialité. Au niveau provincial, la volonté de changer la structure d'organisation municipale est observable. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur l'ampleur et la profondeur des changements pouvant se retrouver dans la nouvelle structure. Nous n'avons pas eu la démonstration que les choses seraient réellement différentes de ce qu'elles sont actuellement. Le passage de l'intention à l'action n'est pas évident. Nous sommes dans une zone grise et nous sommes confrontés à une certaine confusion. Le cheminement visant à s'assurer de bien saisir les conséquences des éventuelles transformations est assez lent. Les gouvernements n'osent pas s'impliquer à fond dans le processus en raison de l'étude qui est en cours dans le cadre de la Commission à la gouvernance locale. De plus, le poids politique des DSL est très important, et particulièrement dans les régions francophones et du nord de la province. Les élus provinciaux qui représentent ces circonscriptions rurales du nord demeurent vigilants et plutôt silencieux sur cette question. Il faut aussi noter que la circonscription du Premier ministre est l'une des plus rurales au Nouveau-Brunswick. Les élus attendent les résultats de l'étude du Commissaire avant de se prononcer plus clairement. C'est un bon moyen de reporter l'échéance d'une décision.

Au niveau municipal ou local, la volonté de regroupement ou de transformation de l'organisation municipale est plus évidente. La forte augmentation des coûts des services, la quasi-impossibilité d'agrandir les limites municipales selon les lois actuelles, ainsi que les défis économiques, démographiques, sociaux et environnementaux incitent les élus à la réflexion, entre autres dans les régions rurales et particulièrement dans la région de Caraquet. Toutefois, le système de gouvernance locale qu'ils souhaitent se donner est encore flou. Ils comprennent l'exercice du projet-pilote, mais aucune municipalité, et encore moins les DSL, ne s'est

réellement portée volontaire pour soutenir le projet à tout prix. Les DSL, quant à eux, ne démontrent pas beaucoup de volonté de changement même si la structure actuelle date de 40 ans et malgré leur désir de s'autogouverner comme les municipalités le font. La crainte de voir la taxe foncière augmenter est toujours l'inquiétude primordiale et un puissant frein à toute modification importante de l'organisation actuelle. Serait-ce la recherche du changement dans la continuité ?

Tout compte fait, l'expérience du projet de réforme de l'administration locale dans le Grand Caraquet indique que l'harmonisation des éléments du cadre de référence de base n'a pas été réalisée en raison du temps qui a été accordé à l'étude et de toute la dynamique entourant la commission sur la gouvernance locale tel qu'évoquée dans ce texte. Retournons au schéma du modèle de Paul (page 47) pour préciser ce constat. Étant donné la grande complexité de l'environnement et le souci d'appliquer l'idée du développement durable qui implique une stratégie de développement axée sur la réalisation des objectifs relatifs aux préoccupations économiques, sociales et environnementales, nous aurions normalement dû observer la mise en place d'une structure administrative pour un fonctionnement en réseau. Il aurait fallu observer aussi des processus de gestion susceptibles d'encadrer une forte participation des acteurs du développement. Nous avons plutôt observé une structure administrative traditionnelle hiérarchisée et articulée autour des secteurs d'intervention et des processus de fonctionnement favorisant une participation limitée. Par rapport au schéma du modèle de Paul, on se trouvait dans la partie D en ce qui concerne les caractéristiques de l'environnement et de la stratégie de développement que le projet de réforme privilégiait, et dans la partie A en ce qui a trait à la structure administrative et aux processus de fonctionnement. Il y a donc incompatibilité entre les éléments de l'environnement et de la stratégie, d'une part, et entre ceux de la structure administrative et des processus de fonctionnement, d'autre part. Dans ce contexte, le Grand Caraquet risque de se retrouver dans la situation appréhendée par Sérieyx quand il traitait la question de la gouvernance du développement territorial : à vouloir aborder les défis d'aujourd'hui avec les organisations d'hier, nous risquons de créer les problèmes de demain.

De plus, comme nous l'avons souligné dans la présentation du cadre de référence, Ouchi nous propose une organisation qui mise sur la gestion sociétale et l'importance de travailler en

réseau. Le projet-pilote du Grand Caraquet ne répond pas entièrement aux exigences évoquées par Ouchi, soit une participation élargie des acteurs dans le projet de développement. Le choix des acteurs, rappelons le, s'est limité aux élus, aux directeurs généraux, aux comités consultatifs, aux urbanistes et aux fonctionnaires des gouvernements locaux. Le cadre de gouvernance locale établie ne cadre pas avec celui proposé par Ouchi qui est en un de gouvernance sociétale, donc plus large et plus englobant : nous sommes en présence d'un regroupement administratif sur le plan de l'administration publique locale. Il n'en demeure pas moins que cette expérience pourrait servir à amorcer une discussion sur le bien-fondé d'une approche qui mobiliserait l'ensemble des intervenants publics, privés et communautaires afin de mieux relever les défis contemporains.

L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a eu pour mandat d'étudier la gouvernance locale. La nature et la portée de ce mandat ont été interprétées d'une manière stricte. On s'en est tenu aux questions reliées à la structure administrative de même qu'au cadre législatif et financier pour assurer des gouvernements locaux plus viables. L'AFMNB prône l'étude de l'organisation municipale. L'implication d'acteurs autres que ceux évoqués aurait dû être favorisée par la mise en communication afin de participer au processus. L'objectif de regroupement administratif proposé par l'AFMNB regroupait les acteurs nécessaires pour assurer son cheminement. Les balises de l'étude étaient bien établies pour ne pas inclure l'ensemble de la société civile de même que tous les organismes de développement sur le territoire dans une première étape.

Le modèle de Ouchi aurait sa place à la suite de l'implantation de la nouvelle municipalité régionale telle que proposée. Une fois la nouvelle municipalité mise en place, les élus pourraient étudier les moyens d'être davantage à l'écoute de la communauté et de renforcer la collaboration et la mise en commun des capacités. L'idée de mettre en place un forum de discussion animé par les maires serait conforme à cette optique. Les maires proposeraient des rencontres avec l'ensemble des acteurs pour échanger sur les défis et les solutions possibles. Ce faisant, nous aurions la possibilité d'utiliser un mode de fonctionnement en réseau d'une manière plus articulée et moins fragmentée. Le désir d'avoir une plus grande communication entre les différents organismes régionaux et locaux, incluant les municipalités, est déjà observable. Le dossier de la gouvernance locale a déclenché quelques réflexions au niveau de la population, mais le projet de

développement éolien qui est en cours est davantage le moteur qui incite à une plus large coopération. C'est peut-être grâce à des projets à caractère plus économique que la mise en commun des capacités serait davantage stimulée. Le développement de l'éolien est surtout perçu comme un projet de développement communautaire à caractère économique et incite toutes les sphères de la société à s'impliquer. En somme, une avenue intéressante pour implanter un fonctionnement en réseau pourrait être la création de gouvernements locaux forts qui reflèteraient la culture et l'identité de la région.

À partir d'une étude d'entreprises performantes aux États-Unis et au Japon, Ouchi établit le constat que la gestion implique la prise en compte de ressources propres et communes ou collectives. Il nous propose d'en tenir compte dans le cadre de la gestion de problèmes et d'opportunités sur le plan sociétal. L'application de ce constat implique le recours à un nouvel état d'esprit pour gérer sur de nouvelles bases afin de limiter le plus possible l'antagonisme qui oppose les différentes sphères et les différents secteurs d'activités en vue de soutenir une collaboration renforcée. La gouvernance fait alors appel à un nouvel état d'esprit qui répond aux exigences du développement contemporain. Les gestionnaires des différentes sphères ont un double rôle : gérer leurs ressources propres et les ressources communes de la collectivité. À cette fin, il est suggéré une organisation en réseau dynamisée par un mode de fonctionnement reposant sur le marché, les règles bureaucratiques et la collaboration créatrice qui tiendrait compte de l'utilisation d'une mémoire sociale pour mieux connaître qui bénéficie de quoi et supporter les sacrifices ou les coûts en vue d'une équité différée, et gérer l'utilisation des ressources communes ou collectives qui sont des support majeurs au développement socio-économique (Ouchi, 1985 : ch. 1). Nous avons là un cadre d'organisation qui crée les conditions pour le renforcement de la compréhension et de la confiance mutuelles ainsi qu'un engagement durable des intervenants. L'expérience du Grand Caraquet met en évidence que l'articulation de ces trois modes est essentielle, car aucune, ni leur couplage deux à deux, ne peut seule atteindre le but visé. En effet, le marché a ses limites en raison de la concurrence qui est loin d'être parfaite et des règles bureaucratiques qui sont souvent rigides et arbitraires. Quant à la collaboration créatrice, elle est soumise à l'influence de l'égoïsme individuel et des intérêts particuliers. L'articulation des modes de fonctionnement de base favorise à la fois l'initiative individuelle des acteurs et la collaboration entre eux pour combiner les efforts individuels et collectifs.

Nous ne retrouvons pas ces préoccupations dans les travaux qui ont été réalisés. Nous en sommes toujours à une proposition se situant dans la continuité de ce qui existe sans apporter de changement significatif. Toutefois, ils permettent un apprentissage pouvant conduire à un meilleur aménagement de relations des individus avec leur environnement à travers l'organisation des interfaces entre les acteurs. La réciprocité qui sous-tend la gouvernance contemporaine n'est pas apparente.

5.3 La territorialité

La territorialité a permis de remonter aux sources du constat qui était fait des conditions de vie de la population du territoire étudié. Elle a encadré un questionnement sur les effets plutôt défavorables de la fragmentation territoriale au niveau local et de la primauté de la sectorisation. Elle sensibilisait les acteurs à certaines causes de la difficulté de relever les défis du développement contemporain. L'examen de l'organisation territoriale sur le plan local constitue une contribution intéressante et est une pièce maîtresse dans les débats relatifs à la mise en valeur des dynamismes locaux et régionaux pour répondre aux exigences du développement en ce début de millénaire. Afin de mieux tenir compte des phénomènes d'équité fiscale, de prestation de services municipaux, d'efficacité et d'efficacité des activités, et d'interdépendance entre les secteurs d'activités, des échanges ont été réalisés pour améliorer l'organisation territoriale au niveau local afin de se donner un espace de soutien plus pertinent.

5.3.1 Les fondements de la territorialité

La territorialité est un concept encore mal compris par plusieurs intervenants dans le Grand Caraque. Présentement, le territoire est perçu comme une entité géophysique et non comme un système complexe de soutien à la population pour fins de développement. C'est en quelque sorte un lieu de réalisation de la production et de la consommation. La majorité des intervenants privilégient des préoccupations sectorielles en vertu desquelles le territoire n'a qu'un rôle secondaire. Toutefois, les urbanistes qui font partie des comités de travail comprennent l'importance du territoire dans le développement de la région. Quelques expériences récentes

nous indiquent un mouvement de changement par rapport à l'importance de la territorialité, dont l'implantation de la corporation du Grand Caraquet. Chaque municipalité et DSL a la responsabilité d'assurer les services de base et les outils de développement sur son territoire, mais peut dépendre de cette corporation pour de l'appui régional, particulièrement dans des dossiers qui pourraient toucher l'ensemble de la population sur le territoire. Néanmoins, le fonctionnement en réseau n'est pas ancré dans les mœurs de la population. Il s'agit d'un premier type d'approche de fonctionnement en réseau, qui semble présentement fonctionner auprès des élus et administrateurs.

Nous avons constaté que l'AFMNB tente de s'impliquer dans les domaines sociaux, économiques, environnementaux et politiques. Toutefois, dans le cadre du projet du Grand Caraquet, un nombre limité d'intervenants a été impliqué, ce qui a considérablement limité le recours à une approche territoriale en bonne et due forme. Ceci s'explique par l'approche étagée qu'a utilisé l'AFMNB. Rendue à une certaine étape, le nombre limité d'intervenants était justifié. L'AFMNB agissait comme médiateur et les directeurs généraux et les élus avaient le dernier mot. Il en a résulté une démarche de concertation impliquant un nombre limité d'acteurs, ce qui ne convenait pas à une démarche territorialisée. Il s'agissait plutôt d'une démarche sectorielle axée sur les affaires municipales.

Malgré les faiblesses du maillage et du réseautage dans le processus, des tentatives importantes ont eu lieu. Le dossier de la gouvernance locale ne semble pas inciter les gens à travailler en réseau sur une base territoriale. Par contre, celui du développement de l'éolien le fait davantage. Le développement de l'industrie éolienne sur le territoire interpelle les dirigeants territoriaux. La population et les acteurs du développement économique et environnemental qui s'intéressent au projet sont prêts à relever le défi. Un projet comme celui-là force les gens à travailler ensemble afin d'assurer un développement durable. Dans ce cas, les acteurs de différents secteurs tiennent compte de la dynamique territoriale et souhaitent avoir des gouvernements locaux forts sur le territoire afin de mettre en place un encadrement satisfaisant pour la gestion des ressources communes de la collectivité. Malgré tout, la structure administrative traditionnelle n'a pas été modifiée pour mettre en place une organisation territoriale plus efficace. Toutefois, depuis que les acteurs ont réalisé que le territoire est une

composante majeure du développement, la question du renforcement de l'organisation territoriale fait partie intégrante des discussions. Mais nous en sommes toujours à la phase de sensibilisation et d'émergence. La problématique de l'organisation territoriale devient progressivement plus prioritaire. Les acteurs étaient confrontés à un problème pour lequel des solutions étaient proposées, mais ils n'étaient pas jugés suffisamment prioritaires dans le débat public

5.3.2 Les niveaux de territorialité

Les niveaux de territorialité sont aussi importants dans la gouvernance du développement. Les niveaux local, régional (supra local), provincial, national et international ont tous un rôle à jouer dans le développement d'un territoire comme celui du Grand Caraquet. Comme évoqué précédemment dans le texte, la gestion du territoire du Grand Caraquet est divisée en secteurs qui communiquent peu entre eux et qui se préoccupent peu du fonctionnement en réseau des différents intervenants. Le rôle du niveau supra local est flou dans le Grand Caraquet par rapport à celui des municipalités qui est clairement défini par la Loi sur les municipalités. Malgré tout, le rôle des organismes de services régionaux est précisé dans des mandats qui touchent différents secteurs, mais ces secteurs communiquent peu entre eux. Nous sommes donc en présence d'un fonctionnement fragmenté qui ne considère pas la territorialité comme un des fondements importants de la gestion du développement. En effet, rappelons-le, le territoire n'a qu'un rôle de support physique aux activités. Il n'a aucun rôle d'espace de soutien au développement, ce qui ne favorise pas la prise en compte des phénomènes d'interdépendance et du souci d'articuler les interventions des acteurs pour fins de cohésion territoriale.

Toutefois, les municipalités, en raison d'un manque de cohésion régionale, s'impliquent sur une base individuelle dans des dossiers dans un contexte où elles ont des capacités limitées quand elles décident d'agir. C'est le cas du développement économique et social, entre autres. Les municipalités sentent le besoin de s'impliquer dans ces domaines afin de rendre leur communauté plus attrayante en répondant aux attentes et aux besoins de la population. Sur le plan économique, les agences de développement économique communautaire (ADEC) régionales ont la responsabilité d'assurer le développement économique sur le territoire. Dans le cas du Grand Caraquet, l'agence de développement couvre un territoire nettement plus grand pour

englober celui de la Péninsule acadienne. Ce facteur a fait en sorte que les gens ont décidé de se prendre en main autrement, soit par l'entremise de la Corporation du Grand Caraquet, ou l'organisme AcadiNor qui s'occupe de certaines infrastructures de développement dans la ville de Caraquet. Nous pouvons donc voir trois paliers d'organismes qui font la promotion du développement sur la scène locale, supra-locale et la dernière régionale.

Tout compte fait, les municipalités sentent le besoin d'intervenir sur le plan local. Mais pour améliorer les chances de succès, elles tentent de mobiliser et d'impliquer les acteurs locaux dans le processus de décision parce que se sont eux qui interviennent directement dans les activités de développement en général. Les municipalités jouent alors un rôle de soutien et d'animation. Au niveau du logement social, les municipalités du Grand Caraquet s'impliquent toutefois un peu moins en raison de leur faible capacité d'intervention.

Le cas du Grand Caraquet n'est pas unique au Nouveau-Brunswick. Partout, nous observons un manque de cohésion entre les niveaux de territorialité local, supra-local et provincial, et le partage des responsabilités entre les différents organismes impliqués dans le développement du territoire. Ces organismes ont différentes juridictions qui correspondent à des découpages géographiques différents. Le territoire est perçu comme une composante de la perspective sectorielle et non en tant que complément à cette dernière et en tant qu'un supplément d'organisation. Leur mandat est déterminé sur une base sectorielle, ce qui en restreint la portée et entraîne un style de gestion en silo. Par exemple, le Ministère des transports utilise encore l'ancien cadre territorial des comtés pour définir ses budgets et son territoire d'action, les agences de développement économique utilisent des bornes plus sociologiques et culturelles pour définir leurs territoires. Mais nous remarquons que, dans le cas des DSL, il en est autrement. En ce qui a trait à son mandat, le Ministère des transports, par exemple, est seulement responsable des routes et ne s'implique pas dans le réseau de sentiers ou de pistes cyclables. Il laisse cette responsabilité aux Ministères des ressources naturelles et dans certains cas au Ministère du Tourisme. Il existe peu de dialogue entre les différents ministères. Une réorganisation de la façon de gérer le développement doit être sérieusement examinée afin d'assurer une plus grande cohésion sur le territoire.

Dans le contexte contemporain de globalisation, de concurrence, de libéralisation des échanges et de développement des technologies de l'information et des communications, les organisations sectorielles et les territoires ne sont plus perçus comme des systèmes fermés : ils doivent s'ouvrir au monde et entretenir des relations avec l'extérieur. Les acteurs du Grand Caraquet se sont ouverts au monde très tôt par le commerce de la pêche, mais cette région est demeurée tout de même relativement isolée des grands centres urbains. Son ouverture à l'extérieur s'est faite plutôt timidement. Toutefois, les acteurs du Grand Caraquet s'aperçoivent qu'ils devront se donner des outils pour s'ouvrir davantage à l'extérieur. S'ils ne le font pas, des investisseurs de l'extérieur sont susceptibles d'envahir le territoire. On craint cette éventualité. L'étude de l'AFMNB a précisément pour but de donner des outils aux communautés afin de faciliter l'ouverture sur l'extérieur. Dans le contexte actuel, les communautés dans les DSL sont surtout repliées sur elles-mêmes et contrôlées par le ministère des Gouvernements locaux à partir de Fredericton. Tout développement qui se fait sur le territoire passe par le bureau du ministère et non par la communauté. L'AFMNB prône l'établissement de gouvernements locaux forts afin d'avoir des mécanismes pour s'ouvrir à l'extérieur. À l'heure actuelle, il est plutôt difficile pour eux de s'ouvrir en raison de la structure des gouvernements locaux qui existe sur le territoire du Grand Caraquet et dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick. Les municipalités de plus grande taille ont davantage d'outils pour s'impliquer dans un développement élargi, mais les DSL ne les ont pas en raison de l'absence du pouvoir local. Les DSL ne peuvent pas promouvoir leur territoire de façon formelle et être présents dans les activités de développement du territoire en raison du système de gouvernance.

Le questionnement sur un cadre d'organisation contemporaine qui répond le mieux aux enjeux territoriaux est sans aucun doute le principal défi de l'AFMNB. Son projet-pilote d'une municipalité régionale, comme il est proposé pour le Grand Caraquet, est une tentative d'y répondre. L'AFMNB fait la démonstration, dans le cadre de ses présentations, de l'importance de considérer l'ensemble des secteurs sur le territoire afin de créer des zones et des communautés plus attrayantes. Le concept de municipalité régionale à composante identitaire entre dans cette structure. Mais pourquoi cette référence à l'idée d'identité ? Ratti (1988) explique l'importance d'insérer l'identité dans l'organisation territoriale. L'identité n'est pas quelque chose de quantifiable ni de mesurable, mais elle existe sur un territoire donné et doit être prise en

considération au moment de la prise de décision concernant le développement territorial. L'AFMNB a pris en considération les éléments évoqués par Ratti, soit une division territoriale qui représente les différentes identités sur le territoire du Grand Caraquet. Le projet-pilote proposé par l'AFMNB vise la pérennité des organismes communautaires et même une plus grande participation de la population grâce à des mécanismes, dont les réunions bi-annuelles des quartiers identitaires. Néanmoins, certains sacrifices ont dû être faits, soit le regroupement de petites communautés très vivantes au niveau identitaire. L'absence de mécanismes territoriaux appropriés fait en sorte qu'il est presque impossible de respecter les identités locales à 100%. Cette situation nuit à la région dans sa recherche d'un modèle de gouvernance locale qui puisse assurer un développement territorial durable qui tienne compte de l'acceptabilité sociale.

Au total, l'expérience étudiée n'a pas réussi, en dépit des bonnes intentions, à réaliser l'articulation entre les niveaux local et supra-local (régional). L'accent a nettement été mis sur les activités de base, soit la prestation des services de base à la population. Cet accent a ainsi été mis sur des collectivités locales en vue de soutenir les opérations des agents économiques et sociaux afin de répondre aux besoins de leurs marchés locaux, régionaux et extérieurs. Il n'a pas été question de la mise en communication systématique des municipalités avec une organisation supra-locale (régionale) pour mettre en commun les capacités des uns et des autres. Il faut ainsi contrebalancer leurs lacunes dans le cadre d'un processus d'apprentissage reposant sur l'échange d'informations, de connaissances et d'expertises qui sont susceptibles d'améliorer et de bonifier les capacités de développement des communautés municipales.

5.3.3 La gouvernance écologique du développement territorial

Le modèle de gouvernance écologique du développement territorial⁵ préconise une complémentarité entre les organisations sectorielles et les organisations territoriales dans le cadre d'une articulation renforcée des niveaux de territorialité locale et supra-locale (intermédiaire ou régionale). Dans le cas du Grand Caraquet et de l'étude de l'AFMNB, il n'est pas évident de préciser les organisations sectorielles et territoriales en raison du nombre limité d'intervenants impliqués dans le processus. L'étude de cas présente davantage des organisations territoriales

⁵ Modèle de gouvernance écologique du développement territorial – J. C. Perrin, 1983.

que des organisations sectorielles. De plus, il n'y a pas de complémentarité ni de liens significatifs entre les deux. Une faiblesse dans l'organisation territoriale du Grand Caraquet est la quasi-absence de réseautage entre les différents organismes. En raison de l'absence d'une structure appropriée de gouvernements locaux et de mécanismes pour assurer ce réseautage, il devient difficile d'intégrer l'ensemble des acteurs susceptible d'influencer une stratégie de développement.

Il faut aussi intégrer la dynamique environnementale dans la gouvernance territoriale pour assurer l'application d'une approche intersectorielle et interorganisationnelle qui se traduit dans un fonctionnement en réseau et de mettre en évidence la relation des individus avec leur milieu social, économique et environnemental. Le cas du Grand Caraquet démontre bien une absence de ce type d'approche. En raison de la structure des gouvernements locaux et de la division des organismes sectoriels selon différentes entités géographiques régionales, il devient difficile d'appliquer la gouvernance écologique à un projet comme celui du Grand Caraquet. Le modèle de gouvernance écologique du développement territorial que nous avons retenu met en évidence l'importance du niveau régional en raison de l'influence bénéfique de la mise en commun des capacités locales et supra-locales. Pour assurer ce complément d'organisation territoriale, il est nécessaire de répondre aux exigences du développement contemporain.

Sur le territoire du Grand Caraquet, il n'y a pas de structure régionale de coordination et d'intégration. Les organismes qui œuvrent au niveau régional travaillent en ordre dispersé et non en réseau. Le réaménagement de la structure régionale et locale serait un premier pas pour amorcer une gouvernance écologique du territoire. Ce faisant, les territoires locaux ainsi que les organismes régionaux qui chapeautent les municipalités auraient une plus grande complémentarité afin d'assurer une gouvernance écologique du territoire. Le système en silo qui est présentement dominant est peu efficace et le manque de communication entre les organismes régionaux et les organismes locaux font en sorte que la fluidité dans l'échange de l'information et des connaissances est inexistante. Le regroupement des services régionaux sous un même toit ou sous une même direction serait déjà un début. À cette fin, les municipalités doivent travailler davantage ensemble malgré leurs particularités et leur forte identité. Ainsi, il pourrait y avoir une

complémentarité entre les niveaux local et régional afin de soutenir dans de meilleures conditions les interventions de développement. L'époque de l'esprit de clocher triomphant semble révolue.

Au niveau de la dynamique développementale, le projet-pilote a favorisé une certaine sensibilisation grâce aux recherches réalisées par l'équipe. L'AFMNB a encadré une réflexion et des discussions reliées à une nouvelle approche de gouvernance locale qui permet de mieux relever les défis du développement contemporain. De plus, l'AFMNB a réalisé une analyse des services offerts par les municipalités et en a déterminé les coûts réels pour chacun d'eux en éliminant les subventions inconditionnelles, la vente de services et tout autre revenu autre que les taxes foncières. Cette étude a été faite pour connaître les coûts des services dans chaque municipalité, leur impact sur le taux de taxe (effort fiscal) et le coût par habitant pour les services.

Le regroupement des entités locales proposé pourrait améliorer leur capacité de financement. Toutefois, l'envers de la médaille est à considérer. Les territoires qui ont une plus grande assiette fiscale et un taux de taxe inférieur aux municipalités avoisinantes ne veulent pas voir leur fardeau fiscal augmenter par le biais d'une forme quelconque de péréquation. C'est dans cette optique que l'AFMNB a fait une analyse plus approfondie afin de déterminer si les territoires connaissent des difficultés supplémentaires dans l'hypothèse de la réalisation d'un regroupement. L'AFMNB a aussi pris en considération la culture, la situation économique et sociale (éducation, santé, loisirs, entre autres) pour dégager le profil du territoire. L'application du concept de municipalité régionale a pris en compte presque toutes les sphères de la société, à l'exception d'une seule, soit la sphère privée. Actuellement, les entreprises privées sectorielles interviennent peu dans les discussions relatives au développement du territoire, ce qui affaiblit la dynamique développementale puisque l'ensemble des acteurs devrait être impliqué dans le processus. Les différentes opinions n'ont donc pas pu être complètement entendues. La situation ne s'est pas améliorée à la suite de la nomination du commissaire à la gouvernance locale. Tout le monde est en attente et rien ne bouge. C'est le statu quo. La sortie de ce qui apparaît être une impasse dépend d'un nouveau leadership. L'organisation territoriale demeure fragmentée. Il est difficile de convaincre du bien fondé de l'effet de levier et de la mise en place d'une masse critique.

L'observation ainsi que la participation à des rencontres et à des échanges avec des acteurs et des personnes intéressées ont mis en évidence l'absence d'une base territoriale significative dans le projet-pilote et ceci s'explique par la nature et la durée du projet pilote. Le souci d'une mise en relation systématique de l'individu avec son milieu n'est pas évident. Les conséquences interorganisationnelles et intersectorielles des activités découlant de la division du travail et de l'utilisation du capital physique et technologique et leur évolution ou transformation n'ont pas été intégrées dans les travaux. En conséquence, les déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux qui y sont associés, s'ils furent effleurés, ne furent pas pour autant vraiment discutés en raison, entre autres, de la non prise en compte du niveau régional, les travaux ayant été réalisés dans une perspective de fusion classique de municipalités. Le projet de réforme de la gouvernance municipale a été une manière de réagir au problème de stabilité économique et sociale, voire même environnementale, compte tenu du contexte politique, des informations et des connaissances limitées, de l'incertitude et de la complexité de la situation. On pouvait sembler être assez éloigné des fondements d'une réelle gouvernance contemporaine, mais on avait au moins le mérite d'enclencher une réflexion et une démarche réaliste et pragmatique en optant pour une stratégie gradualiste axée sur un cheminement par étapes qui avait de meilleures chances de succès sur une période de quelques années. Nous notons un souci de remise en cause, de la part d'acteurs plus directement impliqués, du cadre d'organisation de la gestion des affaires municipales dans un contexte de difficultés importantes, sinon de crise, des activités sectorielles liées à des phénomènes plus structurels que conjoncturels et saisonniers. Nous constatons un intérêt pour remonter aux sources ou aux causes du constat pour aller au-delà d'un simple examen des symptômes.

L'accent a été mis sur l'organisation sectorielle des activités de prestation de services au sein des municipalités plutôt que sur une organisation territoriale forte pour assurer l'unité territoriale et aider à recomposer l'unité écologique mise à mal par la fragmentation sectorielle en privilégiant une organisation et un fonctionnement en réseau. Le supplément d'organisation souhaitée est plus de nature sectorielle que territoriale en dépit d'un encadrement qui prend appui sur une organisation territoriale, à savoir les municipalités. Présentement, plusieurs barrières législatives viennent interférer avec le désir des municipalités de se développer. Les objectifs du projet-pilote, soit de renforcer les capacités sur le plan administratif est visé, mais aussi celui du

développement. Des changements majeurs dans la Loi sur les municipalités et l'implantation d'un système financier et fiscal qui viendrait appuyer les municipalités qui veulent se regrouper pourrait avoir des conséquences positives sur le développement de la région. À cette étape de l'étude, et en raison des lois prescriptives qu'impose le gouvernement provincial aux municipalités, il est très difficile de gérer un développement contemporain.

L'expérience des travaux relatifs à une éventuelle réforme de l'administration municipale dans le Grand Caraquet permet de remonter aux sources du constat susceptible d'être fait et d'aller au-delà des symptômes pour s'interroger sur la sectorisation des activités de base et des activités de développement. Ainsi, il faut s'interroger sur la fragmentation, voire l'atomisation, du territoire qui cause une rupture de l'unité territoriale qui a une connotation différente à la suite des transformations de la société et des exigences du développement qui repose sur la participation démocratique aux affaires publiques, l'efficacité, l'équité, la créativité et la durabilité.

Pour nous aider à mieux comprendre les enseignements de l'expérience réalisée, nous pouvons nous référer aux deux visions fondamentales qui permettent d'expliquer les tenants et aboutissants de la gestion des affaires d'une collectivité. La vision de Lindbloom qui repose sur le fait que les conflits et les divergences qui opposent les groupes d'intérêts sont profonds et irréductibles (Lindbloom, 1977). En conséquence, nous ne sommes pas vraiment capables d'apporter des solutions satisfaisantes à nos problèmes et de mobiliser l'adhésion des personnes ou groupes intéressés et concernés. Ouchi ne partage pas ce point de vue. Il est d'avis qu'il est possible de mettre en place les institutions qui permettraient de jeter les bases d'une mémoire sociale pour encadrer d'une manière plus efficace d'un point de vue économique, social et environnemental les choix et les actions de la collectivité. Nous avons les moyens et les capacités de sortir des impasses dans lesquelles nous sommes enfermées si seulement nous en manifestons sérieusement le désir et la volonté. La situation que nous vivons découle du fait que notre mode d'administration et de fonctionnement n'a pas évolué au même rythme des transformations des besoins et des caractéristiques de la société. Il y a une inadéquation entre les défis auxquels nous sommes confrontés et les besoins à satisfaire, d'une part, et d'autre part, les réponses apportées par le système de gouvernance actuel pour régler en totalité ou en partie les problèmes qui touchent l'ensemble ou une partie de la population. Pour corriger cette situation, il serait

pertinent de nous appuyer sur un système de gouvernance susceptible d'assurer une meilleure gestion des ressources propres des acteurs considérés individuellement et des ressources communes de la collectivité ou de l'ensemble des acteurs d'une communauté qui favoriserait l'articulation des organisations sectorielles et territoriales. Il est alors question de la mise en place d'une mémoire sociale facilitant l'équité différée encadrant des choix collectifs en vue de mieux utiliser les ressources et de régler de manière satisfaisante les désaccords entre les acteurs. C'est un appel à un nouvel état d'esprit, rappelons le, lié à un leadership de responsabilité pour un partenariat de solidarité en vue d'un entrepreneuriat civique qui repose sur l'implication et l'engagement des sphères privée, publique et communautaire.

C'est la première vision qui est actuellement dominante. La mise en place d'une solution de rechange pertinente est contrainte par la difficile application des principes de l'intérêt bien entendu (De Tocqueville, 1981) en vertu duquel le gagnant ne rafle pas tout et en vertu duquel les acteurs se soucient des effets à moyen/long terme de leurs actions sur les autres acteurs et de la participation de la population à la vie démocratique. Il s'agit de tenir compte autant de l'intérêt particulier des acteurs que de l'intérêt commun ou collectif. La recherche de l'intérêt particulier individuel ou de groupe n'est pas la seule préoccupation privilégiée. Les acteurs sont prêts à sacrifier en partie leur intérêt particulier à court terme en vue d'améliorer les chances d'amélioration de leur situation sur un horizon pluriannuel.

Le souci de doser les avantages et les sacrifices et leur partage entre les acteurs a alors son importance dans une approche qui se préoccupe de la solidarité. Il est néanmoins reconnu que, dans une société fondée sur l'égalité des individus et l'égalité des chances et des opportunités, la recherche de la promotion sociale et de l'amélioration des conditions de vie des siens incite à faire des efforts pour accroître le bien-être matériel. Ceci laisse peu de place pour une implication dans la gestion des affaires publiques, d'où la tendance à déléguer cette implication au quotidien à des représentants élus.

Les expériences enseignent que seule une organisation territoriale articulée, forte, crédible et ouverte est susceptible de gérer convenablement les ressources communes d'une collectivité. Elle constitue un complément à l'organisation sectorielle. Toutefois, l'application d'une telle

idée est plutôt difficile dans un environnement où se manifestent le corporatisme et le clientélisme, et où elle n'est pas reconnue comme une priorité par une majorité d'acteurs, particulièrement ceux qui ont le pouvoir d'influencer les décisions.

Dans l'environnement du projet de réforme de l'administration municipale, l'AFMNB est un acteur intéressé. L'AFMNB qui est une organisation à l'extérieur du système gouvernemental, possède une expertise, des connaissances et des liens, mais des moyens matériels et financiers limités, et peu d'influence statutaire qui se traduit par une influence indirecte sur la prise de décision. Sa situation lui permet néanmoins de pouvoir exercer un rôle de conseiller intéressant ainsi qu'un rôle d'animateur, de facilitateur et de catalyseur pour inciter à un partage de valeurs communes en vue de relever les défis du développement contemporain. Cette capacité est par contre contrainte par le pouvoir statutaire des instances politiques décisionnelles au niveau local et provincial, et l'influence des agents administratifs du gouvernement provincial dans un système politico-administratif dont les règles de fonctionnement centralisées conditionnent l'émergence, la discussion du contenu des politiques, leur adoption et leur réalisation. Les règles de gestion de politiques publiques dans le domaine des affaires municipales étant centralisées, la place de l'innovation locale est limitée dans le cadre de l'émergence et de la formulation de solutions pour régler, à tout le moins en partie, le problème.

L'existence du problème est reconnue et il est pris en charge par l'AFMNB, qui a une vision élargie du développement. L'Association a joué un rôle de sensibilisation et d'information en vue d'une reconnaissance au moins partielle du problème de la part de l'ensemble des acteurs intéressés et concernés. Elle a joué le rôle d'entrepreneur, en raison de son rôle actif, qui cherchait à stimuler l'innovation dans l'administration et à faire en sorte que cette question était inscrite en tant que priorité à l'agenda des instances décisionnelles politiques et des instances administratives. Comme nous l'avons signalé, son action était fortement contrainte par les considérations politiques, ce qui rendait difficile de faire reconnaître le problème dans sa complexité par une majorité d'acteurs, de faire accepter des solutions plausibles et de faire inscrire le tout à l'agenda des décideurs.

La pensée dominante, le climat politique et l'opinion générale de la population n'ont pas favorisé l'insertion de la réforme de l'administration municipale à l'agenda politique. Nous

sommes en présence d'un problème et de solutions plausibles, mais pas d'une priorité. Il n'y a pas de *fenêtre politique* qui pourrait créer une opportunité pour inscrire cette question à l'agenda politique. Le gouvernement provincial, par la nomination d'un commissaire à la gouvernance locale, reporte la décision. Nous ne sommes pas en situation de crise ou d'urgence qui justifierait une intervention majeure et systématique. Les changements majeurs dans le contenu des politiques ne sont que graduels de façon générale. Les expériences enseignent que les changements importants ou la création de nouvelles politiques nécessitent une démarche qui s'étale facilement sur une décennie.

Ce chapitre misait sur l'application des concepts présentés au chapitre 2, soit le développement, la territorialité et la gouvernance, à l'expérience du Grand Caraquet. La notion de développement mettait en évidence le développement écologique, donc l'inclusion de toutes les sphères sociétales pour prendre en compte les préoccupations économiques, sociales et environnementales. La notion de gouvernance allait dans le même sens et incluait l'ensemble des acteurs susceptibles d'influencer les décisions qui pourraient affecter l'ensemble de la population. Finalement, la territorialité faisait référence au fait que le territoire n'est pas seulement un lieu géophysique, mais un lieu d'épanouissement et de développement, où une gouvernance saine doit être réalisée afin d'obtenir des résultats intéressants en ce qui a trait au développement. La prise en compte de la territorialité nous incitait à considérer la « gouvernance écologique du développement territorial » dans le Grand Caraquet. Dans ce chapitre, nous avons tenté de préciser dans quelle mesure les concepts présentés dans le cadre d'analyse de référence ont été appliqués dans l'expérience vécue dans le Grand Caraquet.

Le projet pilote piloté par l'AFMNB est innovateur en ce qui a trait à la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Les conjonctures territoriale, gouvernementale et juridique telles que nous les connaissons présentement ont limité les débats et les changements du cadre d'organisation des gouvernements locaux. L'application des concepts de gouvernance, de territorialité et de développement a également été limitée. L'AFMNB a contribué à faire réfléchir plusieurs intervenants de différents milieux sur les questions de développement et de gouvernance.

L'analyse politique et financière est importante dans le cadre d'une étude comme celle-ci. Les concepts de gouvernance, de territorialité et de développement et leur application, présentés dans le présent chapitre, influencent les conséquences politiques et financières des décisions qui seront présentées dans le chapitre suivant. Sans l'intérêt politique et la volonté des intervenants, et sans le désir d'y investir du temps et de l'énergie, les concepts de territorialité, de développement et de gouvernance sont ignorés. La vision traditionnelle de l'administration locale est alors toujours dominante.

La perspective politique est la plus importante de tous les éléments de ce mémoire. Sans la volonté politique des acteurs, l'application de tout projet ne peut se réaliser. La description de « politique » ne se définit pas nécessairement par les élus, mais par l'ensemble des intervenants, incluant l'ensemble de la population. Toutefois, les différents acteurs impliqués directement dans le processus du projet pilote ont un pouvoir politique et une influence différenciés et leur point de vue par rapport à l'enjeu du projet-pilote varie.

Peu importe les décisions prises par les élus, les répercussions peuvent être négatives et positives. Plusieurs municipalités ont une capacité financière limitée pour soutenir le développement, un territoire morcelé en de petites entités sans fonds de roulement, des revenus par ménage inférieurs à la moyenne provinciale et nationale et des taux d'impôts foncier parfois élevés. L'ensemble de ces facteurs influence les choix des élus dont celui relatif à la proposition de l'AFMNB de mettre en place une municipalité régionale. La situation financière a une influence significative sur les décisions politiques. La situation financière des différentes entités administratives territoriales est susceptible d'influencer le refus du changement des modalités de la gouvernance locale.

CHAPITRE 6 : L'ANALYSE ÉCONOMICO-FINANCIÈRE ET POLITIQUE

L'expérience vécue dans le cadre de la réalisation des travaux relatifs au projet de réforme de l'administration municipale du territoire du Grand Caraquet nous sensibilise au fait que les aspects du dit projet, soit le développement durable, la gouvernance contemporaine et la territorialité, sont systématiquement influencés par deux perspectives majeures, soit l'analyse politique et l'analyse économique et financière. Les aspects qui ont été traités directement ont toujours été enveloppés par des considérations politiques, économiques et financières. Elles constituent le fondement de la motivation et du comportement des acteurs qui influencent leurs choix. Elles nous permettent aussi d'avoir une vision élargie de la prise de décision dans le processus de choix collectif au niveau local.

Les observations qui suivent nous permettent de pousser davantage la réflexion en vue de dégager une vision d'ensemble de l'expérience qui intègre les préoccupations de développement durable, de gouvernance contemporaine et de gouvernance écologique du développement territorial à travers l'analyse financière et politique.

6.1 La perspective économique et financière

Pour débiter, l'analyse économique-financière permet d'appréhender les phénomènes économiques relatifs à la production, à l'emploi, à la génération de revenus, à l'investissement, à l'épargne, ainsi que les phénomènes illustrant les flux financiers (monétaires) concernant les mouvements de trésorerie, la solvabilité, la liquidité et la performance ou le rendement des organisations. L'analyse économique se décompose en deux volets : la micro analyse et la macro analyse. La micro analyse permet de dégager les traits saillants du fonctionnement d'une organisation, d'un secteur d'activité, d'un programme ou d'une stratégie. Elle contribue à l'examen de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de l'utilisation des ressources. Quant à la macro analyse, elle encadre la réflexion et la discussion relatives à l'impact global sur la communauté impliquée. Elle porte sur l'effet de la dépense, soit les conséquences des flux financiers (monétaires) sur la production, l'emploi et les revenus, entre autres, et sur l'effet de l'ouvrage qui concerne les conséquences en termes de services rendus globalement à la population par les interventions.

Nous avons prévu élaborer des scénarios relatifs à l'effet global des flux financiers sur l'activité économique et à l'évolution des conditions financières pour faire des tests de sensibilité de différentes hypothèses pour dégager les résultats sur les revenus, les dépenses, l'évaluation foncière et le taux de taxe foncière. Nous avons également envisagé de réaliser une analyse des externalités pour mettre en évidence la pertinence de l'approche communautaire et d'une coopération accrue entre les différentes sphères de la société et les acteurs du développement. Les informations disponibles et accessibles ainsi que le caractère incertain du contexte et du cheminement du projet de réforme n'ont pas permis de le faire. Il faut se rappeler que nous en étions qu'à l'étape exploratoire quand les réflexions et les discussions ont été réalisées. L'analyse éconómico-financière, qui aurait pu être réalisée en s'inspirant de l'élément prévu à cet effet dans le cadre de référence, ne fut pas réalisée pour deux raisons principales : la priorité retenue dans le cadre de l'expérience, et le manque de disponibilité des données et des renseignements pertinents et significatifs.

Il convient de rappeler à cette étape de l'analyse la raison d'être, le fondement, la nature et la portée de l'expérience relative à une nouvelle gouvernance du Grand-Caraquet. Le contexte économique et social était perçu comme une opportunité favorable à un questionnement concernant les manières de faire en ce qui a trait à la gouvernance du développement. La gouvernance traditionnelle fondée sur une organisation territoriale reposant sur la fragmentation du cadre de prise de décision n'était plus considérée pertinente et satisfaisante à la suite des transformations de l'environnement économique et social. Une solution de rechange était recherchée afin de mieux répondre aux défis et aux exigences du développement contemporain qui impliquait la participation de l'organisation territoriale locale et, si possible, celle de l'organisation régionale. Les intervenants concernés par cette problématique étaient toutefois conscients qu'il s'agissait d'une forme de rupture avec les pratiques et les modalités de gouvernance en vigueur. En conséquence, pour assurer le succès de la transformation envisagée, il semblait opportun de miser sur une stratégie reposant sur une évolution gradualiste ou par étapes. En effet, on préférait un cheminement relativement lentement pour ne pas faire échouer l'opération. On considérait qu'une vision à moyen terme était préférable à une vision à court terme : la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance devait s'étaler sur plusieurs années et non se faire précipitamment sur une période d'un an ou de deux ans, ce qui serait très, voire

trop exigeant, pour les intervenants. Étant donné l'importance de cette question sur les plans local et régional et l'état d'esprit des intervenants, d'une part, et le peu de changements réalisés en ce qui a trait à la gouvernance locale au cours des deux dernières décennies, les intervenants plus directement concernés par le projet de réforme ont jugé opportun de cheminer en fonction de priorités. Ainsi, il a été décidé de privilégier, au cours de la première année, l'échange de points de vue relatifs au fondement, à la nature et à la portée du projet, et l'amorce de l'apprentissage de l'application d'un mode de gouvernance axé sur un fonctionnement en réseau qui faisait davantage appel à une organisation territoriale plus forte pour fins de coopération et de coordination. On voulait favoriser une bonne compréhension de la nature et de la portée du cadre de gouvernance locale proposé. Dans un premier temps (la période couverte par l'objet du mémoire), l'accent a été mis sur des considérations politiques afin de créer une synergie entre les intervenants plus directement impliqués. Au cours d'une seconde phase, il était prévu d'élargir le cercle des acteurs participants. En conséquence, l'analyse économique-financière n'était pas une priorité. On a préféré l'encadrement des échanges et des discussions pour préciser des options. Au cours d'une étape ultérieure, l'analyse des impacts économiques et financiers sera réalisée.

Qui plus est, les renseignements et les données nécessaires à l'analyse économique-financière n'étaient pas disponibles. Il aurait donc fallu faire une collecte de l'information pertinente et significative, ce qui aurait mobilisé beaucoup d'énergie et aurait nécessité du temps qui n'aurait pas pu être consacré à l'apprentissage de l'échange et de la discussion en conformité avec le nouveau cadre de gouvernance local. L'information disponible concernait le système d'information financière traditionnelle. Il n'y avait pas de système d'information de gestion qui aurait permis de mieux cerner les avantages et désavantages des différentes options. De plus, il y avait très peu de données disponibles qui auraient permis de réaliser des études concernant les effets globaux en termes économiques des options. Une analyse prospective économique et financière n'a pas été possible à l'intérieur du temps imparti pour réaliser l'expérience qui est l'objet du mémoire. Il était impossible de dégager les impacts directs, indirects et induits des interventions sur les phénomènes de production, d'emploi et de génération de revenus selon une perspective globale. De plus, les intervenants ne disposaient pas des données permettant de faire des analyses de sensibilité des résultats à différentes hypothèses et scénarios d'évolution, et de l'analyse de l'ensemble des avantages et des désavantages des options de cadre de gouvernance.

Ils ne pouvaient également faire une étude satisfaisante des conditions de demande et de production ou de prestation des services, ainsi que de la capacité de financement et des besoins de financement compte tenu de l'évolution des revenus et des dépenses, du système d'impôt foncier de même que les modalités de prélèvements des revenus.

Le projet pilote du Grand Caraquet laisse la population et leurs représentants sans réponses en ce qui est de l'aspect financier d'un futur regroupement de six municipalités et huit DSL. La structure des gouvernements locaux et le cadre législatif actuel ne nous permettent même pas d'imaginer ce genre de structure, particulièrement sur le plan financier et fiscal.

Plusieurs questions techniques et financières restent en suspend tels que l'entretien des routes, le service de protection (GRC) et le cadre administratif et financier, tels que débentures active des municipalités, les fonds généraux des municipalités, les subventions inconditionnelles, etc. Les cas de regroupement au Nouveau-Brunswick ne sont pas nombreux et de ceux qui se sont regroupés, certains le furent par imposition du gouvernement et dans ces cas, l'aspect financier était un argument de taille. Durant les années 1990, deux cas de regroupements non-forcés ont été réalisés, dont Tracadie-Sheila et Belledune. Ce ne sont pas des cas idéaux à appliquer au projet-pilote du Grand Caraquet. Ces deux cas regroupaient seulement deux municipalités en assez bonne situation financière. Belledune par exemple, a l'un des taux d'imposition foncier les plus bas au Nouveau-Brunswick et Tracadie-Sheila a un taux d'imposition inférieur à la moyenne provinciale pour des municipalités de la même taille. Deux cas qui ressembleraient davantage au Grand Caraquet sont ceux d'Edmundston et de Miramichi. Lors de la fusion d'Edmundston en 1998, quatre taux d'impositions différents ont été appliqués, dont un taux pour chaque ancienne municipalité. Miramichi, de l'autre côté, a seulement un taux. L'imposition de 14 différents taux dans le Grand Caraquet serait peut-être une possibilité, toutefois très complexe. Présentement, les DSL se partagent presque les mêmes services à l'exception de deux DSL qui ont des centres communautaires, mais chaque DSL a un taux différent en raison de sa capacité fiscale. Le regroupement de l'assiette fiscale de ces huit DSL pourrait faire en sorte d'éliminer les 8 différents taux actuels et établir un taux de base pour tous les DSL, tout en respectant le niveau de services offerts et la capacité de payer des citoyens. De plus, quatre des six municipalités sur le territoire offrent à quelques cas près les mêmes services

et ont à leur disposition les mêmes infrastructures. La possibilité de regrouper les taux de taxes de ces 4 municipalités est une option plausible. La construction de certaines infrastructures dans certaines municipalités pourrait se réaliser afin d'atteindre un niveau de service similaire aux autres. Finalement, les infrastructures régionales telles que les centres de loisirs (arénas) et services de voirie seraient payées par l'ensemble des citoyens sur le territoire. Néanmoins, établir des chiffres pour appuyer ces réflexions est très difficile. Le rapport final de la firme d'experts conseils sur les infrastructures du Grand Caraquet indique plusieurs améliorations à réaliser sur certaines infrastructures sur le territoire. À savoir comment ces projets là seront financés est encore en suspend. Toutefois il est assez clair que ces infrastructures sont des piliers sur le plan du développement et une municipalité ou un DSL à lui seul ne peut assumer les coûts reliés aux améliorations nécessaires. Une hypothèse consisterait à développer un système d'impôt foncier qui impliquerait tous les territoires qui se ressemblent (offre de services) sur un pied d'égalité afin de renforcer la capacité de développement sur le territoire.

Malgré tout le discours sur le renforcement des capacités administratives et de développement, le premier objectif de l'AFMNB et des élus pour un tel regroupement n'est pas de sauver des sous en raison de rationalisation, mais de réinjecter toute source de financement disponible grâce au regroupement dans le développement territorial. Un exemple de ceci est un 25 000\$ dédié au développement communautaire des quartiers tels que développés par le groupe de travail. Il est tout de même évident que l'élimination de cinq administrations municipales, permettrait de rationaliser les postes de travaux publics et de la gérance d'infrastructures de loisirs, et ainsi de débloquer des fonds supplémentaires pour assurer un développement. Un autre élément qui rentrera sûrement en compte concerne les recommandations du Commissaire Finn sur le financement des municipalités et tout le côté législatif de l'étude. Une toute nouvelle formule pourrait se développer sur le plan fiscal, et certaines responsabilités pourraient être transférées aux municipalités avec les sources de financement nécessaires. Le caractère préliminaire du projet-pilote, n'a pas permis d'étudier l'aspect fiscal et financier en raison des travaux entamés par le Commissaire Finn.

Toute décision sur le renforcement des capacités techniques et de développement impliquera des choix sur le plan financier. Ceux-ci qui pourraient avoir des conséquences

positives ou négatives sur la perception des gens et leur désir de s'unir en un territoire, dont celui du Grand Caraquet.

La prochaine section abordera le côté politique. Les décisions prises par les élus influencent une diversité d'acteurs dans leurs façons de penser. La présentation de ces acteurs, leurs perceptions et leurs pouvoirs d'influencer une telle décision seront analysés.

6.2 La perspective politique

La vie politique est maintenant marquée par une diversité d'acteurs et de formes de participation politique. La prise de décision intègre, en plus des acteurs traditionnels, comme les partis politiques ou l'électeur, différents groupes et associations plus ou moins structurés autour d'enjeux locaux, nationaux ou internationaux. Parallèlement, les lieux de discussion et de décision se multiplient. Les problèmes politiques étant complexes et impliquant plusieurs administrations publiques, les individus et les groupes peuvent frapper à plusieurs portes pour faire pression et promouvoir leurs points de vue là où leur poids politique est le plus grand. Ce comportement est soutenu et amplifié par le développement de nouveaux moyens de communication qui facilitent la diffusion de l'information et de la connaissance pour favoriser la mobilisation des différentes catégories d'acteurs.

6.2.1 Le fondement de la perspective politique

Dans tout projet de développement, certains acteurs sont impliqués dans le processus afin d'atteindre une plus grande acceptabilité sociale et politique sur un territoire donné. Dans le projet-pilote, qui nous intéresse, huit types d'acteurs principaux ont été identifiés. Nous les assimilons à un noyau dur d'acteurs qui étaient plus directement impliqués au quotidien par une éventuelle réforme de la gouvernance des entités administratives.

Dans ce contexte, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick est la porte-parole et l'animatrice du projet-pilote dans le Grand Caraquet. Elle a le mandat de définir le projet pilote et d'en assurer sa continuité. Grâce au personnel de l'Association et les

recherches qu'elle entame sur d'autres territoires, elle transmet cette information aux gens impliqués dans le processus afin qu'ils puissent réfléchir davantage sur la question. Elle a un poids politique assez important car elle représente 50 municipalités francophones et bilingues à travers la province, et a une équipe qualifiée et reconnue. Elle n'a toutefois pas le pouvoir de faire les choix définitifs puisqu'elle n'a pas l'autorité décisionnelle d'une assemblée élue. Elle a néanmoins un rôle conseil significatif qui a une influence en ce qui a trait au soutien accordé au projet. L'AFMNB est l'acteur qui s'est le plus investi, et avec raison, puisqu'elle est l'instigateur du projet.

L'AFMNB représente les élus municipaux et les municipalités qui sont, eux aussi, un groupe d'acteurs très important dans le processus. Les élus tâtent le pouls de la population tous les jours peu importe l'enjeu. Celui du projet-pilote de la municipalité régionale à composante identitaire a souvent fait les manchettes. Les élus ont dû être aux aguets pour ne pas semer la peur, la crainte ou une joie excessive auprès de la population afin de mieux l'informer. Dans le cadre des élections municipales qui ont eu lieu le 12 mai 2008, afin d'être réélus, ils ont eu la responsabilité de calmer les angoisses par rapport au projet, tout en demeurant vigilants et attentifs aux besoins de la population. Néanmoins, les élus ont un rôle politiquement important, car ils ont le pouvoir d'influencer les décisions du gouvernement. Si l'ensemble des élus du Grand Caraquet se rassemblent et défendent le dossier de la gouvernance locale et la municipalité régionale, ils peuvent avoir une influence importante dans les décisions prises par le gouvernement. Le degré de soutien qu'ils donnent au projet est toutefois plus faible que celui donné par l'AFMNB puisqu'aucun élu ne veut semer des désaccords au sein de la population. De plus, étant donné que le pouls de la population n'a pas été vraiment pris, les élus demeurent plutôt prudents et évitent de trop se commettre.

L'étude de l'AFMNB a été conçue pour encadrer une réflexion sur une politique institutionnelle non directement liée au développement territorial. Les modèles de gouvernance locale proposés, soit les regroupements des DSL avec un village ou une ville et le concept de municipalité régionale, sont des regroupements administratifs qui affectent le cadre organisationnel. Les modèles présentés ont été construits afin d'améliorer les capacités financières et de gouvernance de territoires qui sont appelés à se développer. Il n'était donc pas

question d'élaborer une politique de développement territorial impliquant les acteurs des sphères communautaire et privée, à tout le moins dans un premier temps. Les acteurs impliqués dans le processus sont reliés à des ministères provinciaux, aux administrations municipales et à des organismes offrant des services aux municipalités, tels que les commissions d'aménagement.

D'autres acteurs pourraient s'ajouter à la liste retenue pour fins d'analyse, par exemple le Ministère des transports, de la Sécurité publique, le gouvernement fédéral, les entreprises privées et les groupes communautaires. Ces acteurs sont considérés comme évoluant en périphérie des acteurs du noyau dur. Les deux ministères évoqués sont présents, quoiqu'indirectement, dans l'étude, puisque tout ce qui touche le réseau routier ainsi que la sécurité publique est considéré. Le ministère des Transports a une grande responsabilité dans les DSL et dans les municipalités qui décident de contractualiser la voirie dans le cadre d'une entente avec le ministère. Le ministère de la Sécurité publique gère différents types de contrats de services. Ces deux ministères, ainsi que celui des Gouvernements locaux, essaient de travailler ensemble pour résoudre les problèmes qui relèvent de leurs responsabilités. Cependant, ils sont toujours confrontés à la culture du secret administratif et au fonctionnement en silo entre les ministères. Leur impact dans une réforme sur les gouvernements locaux, souhaitée par plusieurs dans la province, serait significatif en raison des coûts liés aux services qu'ils rendent. Le développement de formules fiscales pour assurer une meilleure équité dans les coûts liés au service de la police et au service routier est très complexe en raison des différentes ententes entre eux et les municipalités. De plus, le ministère des Transports est l'un des plus politisés au Nouveau-Brunswick : tout changement draconien dans sa structure et son mode de fonctionnement pourrait avoir des impacts positifs ou négatifs sur l'élus et son désir de se faire réélire. Le transfert de responsabilités aux municipalités, la fermeture d'entrepôts, la modification des subventions versées aux municipalités pour les routes, entre autres, sont des questions névralgiques.

Le gouvernement fédéral, quant à lui, rappelons-le, n'est pas directement concerné puisque les municipalités sont des créatures de la province. En vertu d'ententes fédérales-provinciales, il n'en demeure pas moins que quelques ministères se sont impliqués sur le plan financier dans l'étude de l'AFMNB. Afin de réaliser cette étude, l'AFMNB a dû chercher des

sources de financement. Des contributions financières ont alors été faites par Patrimoine Canada, Infrastructures Canada et le Secrétariat rural. Ces fonds ont permis à l'AFMNB d'embaucher un chargé de projet et un assistant. L'impact financier de ces contributions est important puisque, sans ces fonds, aucune étude n'aurait pu être réalisée. Néanmoins, ces ministères et organismes gouvernementaux ne sont pas directement impliqués dans l'étude, mais exigent un rapport rendant compte de l'atteinte des objectifs de l'étude.

Tout compte fait, il est important de signaler que le projet mené constitue un projet exploratoire. L'idéal aurait été d'intégrer un éventail plus large d'acteurs, soit les acteurs des sphères publique, privée et communautaire. Ceci aurait servi mieux l'esprit de la gouvernance contemporaine du développement et se situer dans une approche qui considère celle-ci comme le fondement d'un système ouvert et non comme un système fermé. Dans la réalité, nous avons constaté que seuls les acteurs directement impliqués reliés à la sphère publique ont été intégrés au projet sur une base continue. Ceci étant, le système de gouvernance a été considéré comme un système fermé selon la perspective traditionnelle de la gestion. Une vision limitée a eu une influence dominante. Les acteurs non intégrés étaient plutôt indifférents ou opposés au projet de réforme de l'administration locale à cause de l'incertitude quant aux effets de la dite réforme. Nous devons donc composer avec une étude limitée et partielle qui constitue néanmoins une première étape d'une démarche qui s'étale sur un horizon temporel de plusieurs années.

Afin d'avoir un plan et des objectifs de développement qui répondent aux besoins de la population, il est nécessaire d'aller au-delà du noyau dur des acteurs retenus et d'impliquer des acteurs qui souvent sont écartés en raison de leurs mandats ou des services offerts à la population. L'avenir semble prometteur de ce côté. En effet, les municipalités au Nouveau-Brunswick assument des responsabilités qui s'élargissent de plus en plus. Elles s'impliquent davantage dans le développement durable de leur territoire. Les discussions qui ont eu lieu entre les différents intervenants impliqués dans le processus d'étude dans le Grand Caraquet concernent particulièrement les services traditionnels à la population. Le développement durable du territoire a été peu discuté, à tout le moins par les élus. Par contre, suite aux travaux du projet de réforme municipale, certains, dont les urbanistes, voudraient aborder certains dossiers de développement durable. L'absence de structure gouvernementale locale constitue cependant un frein à une plus

grande ouverture à l'examen de la question du développement territorial selon la perspective contemporaine. Les municipalités, en raison de leurs faibles capacités et de la taille de leur territoire, ne peuvent pas s'impliquer comme elles le voudraient. Il faut signaler que 80% du territoire de la province n'a pas de gouvernements locaux, de structures de gouvernance territoriale permettant d'assurer l'articulation des niveaux local et supra-local ou régional, telles que les commissions de planification et d'urbanisme.

Depuis l'implantation des districts de services locaux en 1967, une certaine attitude s'est développée auprès de certaines personnes dans les DSL. Peu de changements ont eu lieu sur la structure des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick et une résistance s'est développée en ce qui concerne les gens dans les DSL. Toute discussion de changement ou de volonté de changement crée une réticence en raison de l'inaction des gouvernements précédents et des avantages fiscaux. Le discours de changement des différentes sphères publiques et parapubliques sème la crainte auprès de la population des DSL, qui n'ont pas connu de transformation ou de changements dans leur style de gouvernance depuis 40 ans. Certains DSL revendiquent des services supplémentaires. Toutefois, la structure législative ne laisse pas de flexibilité à ces gens qui habitent ces territoires à développer des structures de gouvernance locale qui leur convient.

6.2.2 Les résultats de la perspective politique

Les tableaux qui suivent permettent de dégager les implications et les résultats de l'analyse politique. Le tableau 14 présente, pour chaque acteur retenu pour fins de l'analyse politique, son mandat ou son champ d'intérêt, son point de vue en ce qui a trait au projet-pilote, l'intérêt manifesté pour le dit projet-pilote ou l'importance qu'il lui accorde et sa capacité d'exercer une influence sur les décisions. Quant au tableau 15, il rend compte de l'affinité, de la neutralité ou de la rivalité entre les acteurs quand chacun est mis en relation avec les autres.

Tableau 14

Tableau des acteurs

Acteurs	Mandat	Position par rapport à l'enjeu	Intérêt pour la question (degré d'importance)	Pouvoir politique
AFMNB	Présenter le concept de municipalité régionale aux municipalités et DSL du territoire. Assurer le suivi de l'étude et rassembler les élus et représentants pour discuter son avenir en tant que territoire morcelé en petites entités.	Très favorable au projet pilote. Est l'instigateur du projet	Le projet-pilote du Grand Caraquet demeure une priorité pour l'AFMNB	Son influence peut être significative puisqu'elle est l'instigateur du projet-pilote. L'AFMNB a la capacité de présenter des options d'organisation territoriale aux instances étatiques
Élus municipaux	Représenter les intérêts de la population municipale et participer au processus de l'étude de faisabilité d'une municipalité régionale sur le territoire	Les élus demeurent prudents dans cette étude. Il y a un élu qui a refusé que sa municipalité s'implique dans l'étude.	Le projet-pilote n'est pas une priorité, toutefois demeurent conscients de l'importance du dossier	Les élus ont le plus grand pouvoir de décision. C'est eux qui décident la poursuite ou la fin de l'étude
Directeurs généraux (Municipalités)	Développer en partenariat avec l'AFMNB une structure administrative qui répondrait aux orientations adoptées par les élus	Favorables à l'étude, demeurent conscients de l'importance d'examiner différentes options de gouvernance	Le projet-pilote n'est pas la priorité puisque la gérance quotidienne est la priorité. Toutefois, ils sont plus impliqués et conscientisés de l'enjeu	Les directeurs généraux n'ont pas de pouvoir politique, leurs patrons sont les élus. Toutefois, ils ont une part très importante dans le développement du concept
Ministère des Gouvernements locaux	Représenter les intérêts de l'ensemble de la population des DSL et contribuer à développer la structure administrative selon les données fiscales et financières disponibles pour les DSL	À l'origine, opposition à l'étude. Participation à la suite de l'élection du nouveau gouvernement provincial	Le fonctionnaire local est très intéressé au projet puisque ça touche 8 DSL dont il a la responsabilité	Il y a peu de pouvoir, il agit en tant que consultant et présente les faits de son territoire
Comités consultatifs de DSL	Représentent les intérêts de chaque DSL. Il y a des représentants dans	Ils sont le groupe le plus sceptique de l'ensemble des	Les comités consultatifs sont très intéressés puisque toute	Les comités consultatifs ont un pouvoir aussi

Tableau 14

Tableau des acteurs

Acteurs	Mandat	Position par rapport à l'enjeu	Intérêt pour la question (degré d'importance)	Pouvoir politique
	l'ensemble des DSL. Agissent en tant qu'élus dans le comité	acteurs en raison de la peur du changement. Certains éléments sont favorables, d'autres sceptiques	transformation de la structure actuelle pourrait avoir des incidences sur leur taux de taxation et leur structure de représentativité démocratique	important que les élus municipaux. Leur absence dans le processus pourrait avoir une incidence importante sur l'évolution de la mise en œuvre du projet-pilote
Urbanistes (Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne)	Préparer des cartes du territoire du Grand Caraquet. Consultant principal pour l'aspect de l'aménagement du territoire dans le cadre du projet-pilote	Les urbanistes sont plutôt favorables au projet-pilote du Grand Caraquet	La Commission d'aménagement est très intéressée par la question puisqu'actuellement elle n'a aucun contrôle sur l'aménagement dans les DSL et toute transformation d'organisation municipale pourrait avoir une incidence sur son mandat	La Commission d'aménagement n'a pas énormément de pouvoir politique. Elle a plutôt la responsabilité d'informer le comité technique sur l'aménagement du territoire
Experts Conseil (Groupe d'ingénieurs)	Le groupe d'ingénieurs est mandaté pour faire l'étude des infrastructures municipales. Cette étude inclut l'évaluation des infrastructures routières, les bâtiments, eaux et égouts et les infrastructures touristiques et de loisirs	Ce groupe demeure neutre. Il est seulement mandaté pour faire l'étude d'évaluation des infrastructures	Le groupe d'ingénieurs est peu intéressé par la question.	Aucun pouvoir politique.

Tableau 15

**Tableau des affinités, des rivalités et
de la neutralité des acteurs**

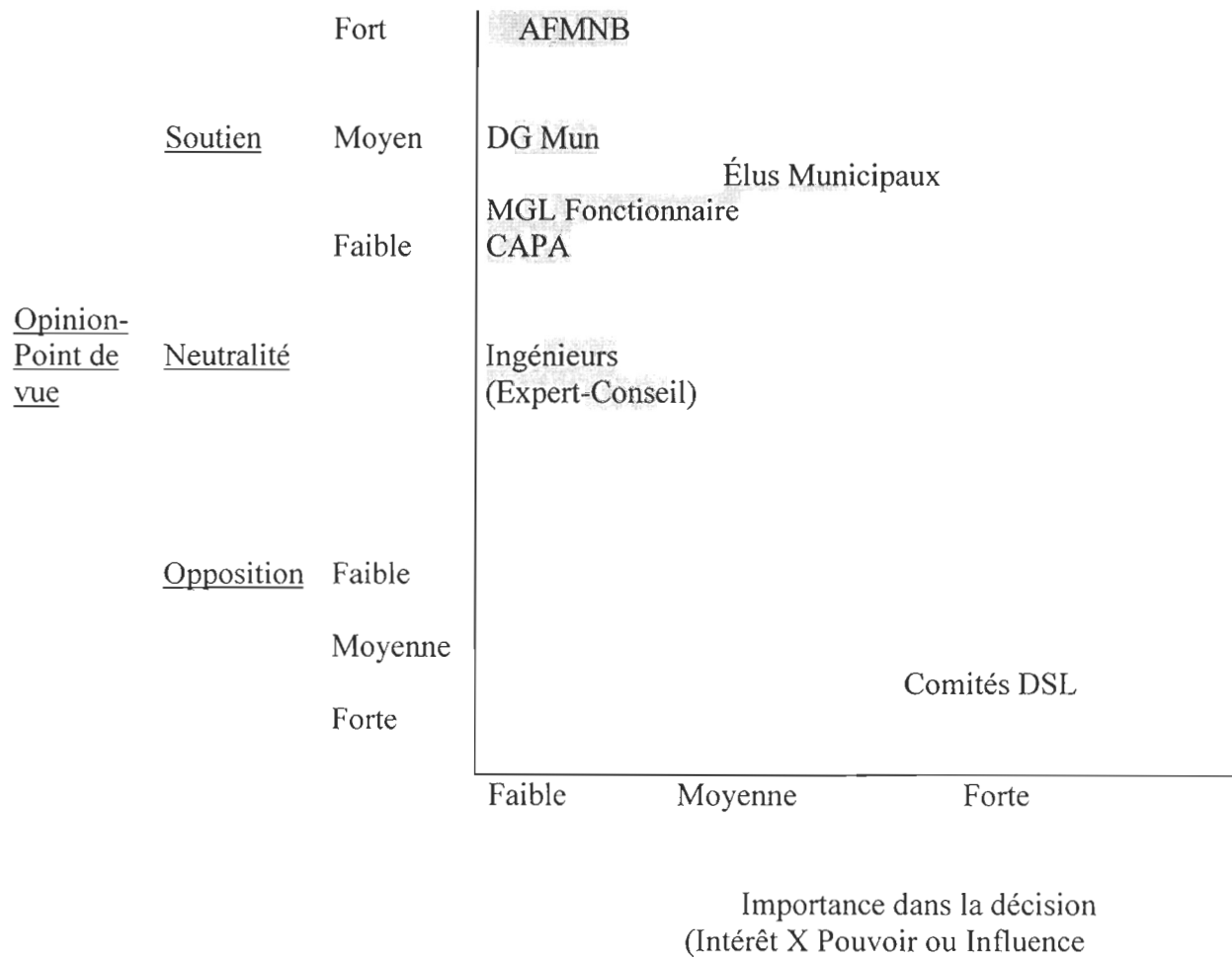
	AFMNB	Élus Municipaux	Directeurs Généraux municipalités	Fonctionnaire Ministère des Gouvernements locaux	Comité Consultatif de DSL	Urbaniste CAPA	Experts Conseils (Ingénieurs)
AFMNB	X	Affinités	Affinités	Affinités	Neutre	Affinités	Neutre
Élus Municipaux	Affinités	X	Affinités	Affinités	Neutre	Affinités	Neutre
Directeurs Généraux, Municipalités	Affinités	Affinités	X	Affinités	Rivalités	Affinités	Affinités
Fonctionnaire Ministère des Gouvernements locaux	Affinités	Neutre	Affinités	X	Affinités	Affinités	Neutre
Comité Consultatif de DSL	Rivalités	Neutre	Rivalités	Affinités	X	Neutre	Neutre
Urbaniste CAPA	Affinités	Affinités	Affinités	Affinités	Neutre	X	Neutre
Experts Conseils (Ingénieurs) X : non pertinent	Neutre	Neutre	Affinités	Neutre	Neutre	Neutre	X

Les différents acteurs dans le Grand Caraquet ont leur propre mandat et leur vision concernant la municipalité régionale et la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Il est évident que l'ensemble des acteurs ne partagent pas le même point de vue. Certains, à cause de divergences qui causent des rivalités, ont de la difficulté à travailler ensemble, alors que d'autres collaborent à cause d'affinités. Le tableau ci-haut le démontre. L'AFMNB, les municipalités et son personnel ont de bonnes relations qui facilitent la réalisation des travaux. Les municipalités du Grand Caraquet sont toutes membres de l'AFMNB et apprécient le travail qu'elle fait. Il y a un partenariat qui se développe et qui se manifeste autour de la table de travail. Ce qui n'est pas le cas, à tout le moins en partie, entre les comités consultatifs des districts de services locaux, l'Association et les municipalités. Une neutralité s'est développée entre les DSL et l'AFMNB dans le cadre des discussions relatives au projet de réforme municipale. Les DSL sont d'avis que l'AFMNB est le défenseur des municipalités et certains pensent que l'Association est affiliée avec le gouvernement provincial. Derrière toute cette mouvance, il y a la situation fiscale favorable des DSL qui explique une bonne partie de la rivalité et des tensions qui freinent l'évolution et les ajustements pertinents de la gouvernance locale.

Les autres acteurs impliqués dans le processus n'ont pas d'impact majeur sur la prise de décisions et agissent davantage comme des consultants au projet. Les administrateurs municipaux, la CAPA, les fonctionnaires du ministère des Gouvernements locaux et les ingénieurs n'ont aucune rivalité ni affinité particulières avec l'AFMNB, les élus municipaux et les comités consultatifs de DSL. Ces acteurs travaillent avec les DSL et les municipalités tout en demeurant impartiaux. Les administrateurs municipaux et celui des DSL travaillent, il convient de le signaler, de façon continue en partenariat pour élaborer des ententes de partage de services. Quant à la CAPA, elle est l'organisme responsable de l'urbanisme et de la planification territoriale. Les ingénieurs impliqués dans l'étude d'évaluation des infrastructures demeurent impartiaux et neutres, même si de petites affinités sont observées entre les différents acteurs.

Le tableau ci-après met en évidence le pouvoir politique, soit la capacité d'exercer une influence dans les décisions, et le point de vue des acteurs par rapport au projet-pilote de la municipalité régionale dans le Grand Caraquet.

Figure 3

Carte Politique

La figure 5 indique que la plupart des intervenants n'ont aucun pouvoir politique, à l'exception des comités consultatifs et des élus municipaux. Les autres acteurs agissent davantage comme des agents de soutien ayant un rôle de conseillers, ou en tant qu'acteurs neutres ayant peu de pouvoir politique, mais un certain pouvoir administratif et une expertise qui sont susceptibles d'avoir un certain poids selon les circonstances. Tout compte fait, la plupart des acteurs demeurent favorables au projet-pilote, mais, pour eux, il ne s'agit pas d'une priorité quotidienne. Les acteurs qui sont les plus opposés à cette étude sont les DSL et une partie de la population. De l'analyse réalisée, nous dégageons le constat que le statu quo semble préférable pour le portefeuille des citoyens, particulièrement ceux qui habitent à l'extérieur des limites municipales.

La carte politique nous montre une certaine dispersion des acteurs concentrés à gauche. Il s'agit d'une situation dans laquelle ils soutiennent le projet à des degrés divers. Toutefois, leur capacité d'influencer la décision est faible. Nous notons également que les acteurs politiques (élus municipaux, comités consultatifs des DSL et la population), qui sont susceptibles d'avoir plus d'influence, sont plutôt en opposition, à l'exception des élus municipaux qui soutiennent plutôt faiblement le projet de réforme de l'administration locale. Quant aux acteurs administratifs, ils accordent en général un soutien moyen ou faible au projet, exception faite de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick qui soutient fortement le projet. Par contre, ils ont une faible influence dans la décision finale.

Avant de conclure cette section, trois remarques méritent d'être effectuées. Elles concernent les acquis d'acteurs, l'autonomie des acteurs municipaux et la préoccupation de la gouvernance locale. Le projet de réforme constitue, entre autres, une remise en cause d'acquis d'acteurs, dont les entreprises, qui ont des atouts reliés à des moyens matériels et financiers ainsi que normatifs (détermination des valeurs dominantes et du référentiel utilisé pour faire les choix) pour influencer les décisions. Cette influence peut se manifester tant au niveau local que provincial pour déterminer ce qui est bon pour le développement des communautés de la province. Dans le contexte actuel, la vision néolibérale est dominante. Dans ce contexte, le projet de réforme nous situe davantage dans une perspective que nous pouvons qualifier de communautaire progressiste. Elle repose sur l'idée qu'aucun acteur n'a le monopole ou le leadership exclusif du développement durable et sur l'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales.

Quant à l'autonomie de décision des acteurs locaux, elle est limitée à cause de leurs atouts statutaires, normatifs et de commande (capacité d'émettre des ordres et des directives) qui ne permettent pas de changer une politique existante relative aux affaires municipales, ni de créer une nouvelle politique. Les acteurs locaux sont dépendants des choix du gouvernement provincial et des agents administratifs de la province. Ils ne peuvent pas de leur propre chef modifier le cadre de gouvernance d'une ou d'un ensemble de municipalités.

Finalement, la préoccupation pour la gouvernance locale n'est qu'une préoccupation parmi d'autres à l'échelle du gouvernement provincial qui est le niveau de gouvernance où les décisions sont prises. Le rapport sur l'autosuffisance illustre cette affirmation. Une éventuelle réforme de la gouvernance locale est intégrée à d'autres propositions qui semblent être plus prioritaires pour améliorer les conditions de vie de la population. En tout état de cause, une attention particulière est accordée au développement économique.

En conséquence, il y a un important travail de sensibilisation, d'information, voire même de formation à faire pour changer la pensée et l'état d'esprit. C'est à cette condition que l'adaptation nécessaire de l'importance relative des valeurs de la société pourrait être réalisée afin de dégager un dosage différent entre l'efficacité, l'équité, la liberté, la participation, la créativité et la durabilité.

Au total, nous établissons le constat à l'effet que les chances d'application du projet de réforme sont limitées dans le contexte actuel. Les renseignements que nous dégageons de la carte politique, qui met en évidence le point de vue des acteurs et leur poids politique dans la prise de décision, pourraient servir à l'élaboration d'une stratégie pour la suite des choses.

CONCLUSION

La gouvernance locale est un sujet de discussion au Nouveau-Brunswick depuis 40 ans. Dans le cadre d'un mandat du gouvernement Robichaud durant les années 1960, la province a connu une grande transformation tant pour ce qui est de l'offre des services à la population, tels que l'éducation et la santé, que pour celle des gouvernements locaux. Ceux-ci, qui sont à la base de toute organisation territoriale, sont ceux qui sont le plus près de la population et agissent à titre de premiers répondants pour les demandes et les besoins des citoyens. Sans structures de gouvernements locaux, les besoins ne peuvent être acheminés de façon satisfaisante. Le Nouveau-Brunswick connaît une situation particulière par rapport au niveau de gouvernement local et à l'ampleur de la problématique de la non-gouvernance dans les territoires non-incorporés de la province. Le statu quo depuis la réforme des Chances égales pour tous, implantée par Louis Robichaud, a fait en sorte que les territoires se développent à un rythme inégal.

La centralisation des services à la population, à la suite de la réforme des Chances égales, a effectivement contribué à une plus grande équité entre les différentes régions. Toutefois, la centralisation du pouvoir territorial, plus particulièrement son impact par le biais de la création des districts de services locaux, a ralenti le développement des régions. Les DSL, qui couvrent 80% du territoire et environ 35% de la population de la province, ne détiennent aucun pouvoir législatif et administratif permettant de soutenir le développement. De plus, les personnes qui habitent ces territoires ne peuvent élire de dirigeants locaux pour défendre leurs intérêts. Cette dynamique de non-gouvernance dans les régions non incorporées est devenue un sujet de plus en plus d'actualité depuis la dernière décennie. Certains gouvernements ont tenté d'améliorer la situation au Nouveau-Brunswick en créant une nouvelle entité territoriale, soit les communautés rurales. Ce modèle a contribué à l'élimination du déficit démocratique que connaissent les DSL. Par contre, la Loi sur les communautés rurales est prescriptive et restrictive, ce qui empêche beaucoup de territoires non incorporés de mettre en place un modèle de gouvernance locale.

L'ensemble des événements qui se sont produits depuis 40 ans a suscité l'intérêt de groupes, d'associations et de municipalités pour la gouvernance locale. L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick est l'une de ces associations qui étudient la question du déficit démocratique des DSL et du développement des municipalités francophones et mixtes au Nouveau-Brunswick. Depuis sa création à la fin des années 1980, l'AFMNB accorde la priorité au dossier de la gouvernance locale. Depuis 2006, grâce à des

subventions de divers ministères et agences fédérales, l'AFMNB a approfondi ses connaissances sur la gouvernance locale, tout en développant des modèles qui seraient applicables aux régions du Nouveau-Brunswick. De ces modèles, celui de la municipalité régionale à composante identitaire a été privilégié.

La prise en compte de concepts tels que la gouvernance, le développement, la territorialité et les éléments qui englobent l'analyse financière et politique a pu se réaliser en partie. L'influence de ces concepts dans la réalisation d'un projet-pilote comme celui de la municipalité régionale à composante identitaire n'est pas évident. Malgré la difficulté des dirigeants et des acteurs impliqués dans le projet-pilote à créer un consensus en ce qui a trait à son acceptabilité, les acteurs deviennent plus conscients de l'importance d'avoir un développement durable et une gouvernance écologique du développement territorial. Il y a un quart de siècle, les acteurs impliqués dans un projet comme celui du Grand Caraquet auraient été limités aux principaux intéressés, soit les élus et les agents des administrations municipales. L'AFMNB a tenté de rejoindre un plus grand nombre d'intervenants en impliquant les citoyens, les comités consultatifs des DSL, la commission d'urbanisme et les divers ministères touchés par ce type de projet.

Le projet de réforme de la gouvernance locale était un projet qui, dans un premier temps, visait la réorganisation et le financement des services de base des collectivités locales. Toutefois, l'esprit de la réforme impliquait plus que cela. En effet, dans un contexte d'amélioration des conditions de vie, la prise en compte des services de développement était incontournable. Une telle préoccupation, pour s'appliquer concrètement de manière satisfaisante en faisant appel à un mode de gouvernance qui met en évidence l'interdépendance entre les sphères d'acteurs (publique, privée, société civile) et les dimensions majeures du développement (économique, sociale, environnementale). En somme, la réforme envisagée implique une transformation et une évolution gradualiste en trois étapes pour assurer la mise en place d'une approche et d'une démarche intersectorielles et interorganisationnelles qui intègrent les dimensions fondamentales et les trois sphères majeures d'une communauté.

La réflexion relative à la réforme de la gouvernance locale traduit le souci d'une nouvelle forme de partenariat et de leadership en vue d'un entrepreneuriat civique pour plus de créativité et pour gérer le développement durable contemporain. Le projet de réforme

municipale était l'occasion d'amorcer une démarche pour mettre en place une nouvelle gouvernance du développement qui pourrait être animée par le milieu municipal qui est relativement neutre, à tout le moins plus que tout autre acteur considéré individuellement. Il peut être perçu comme une première étape pour mettre en place une approche davantage compatible avec les défis et les enjeux contemporains et le renforcement de l'implication du niveau local.

L'atteinte des objectifs tels qu'évoqués dans les divers concepts utilisés, soit l'idée de développement durable lié au développement soutenable et viable, la gouvernance contemporaine et les niveaux de territorialité, ne s'est pas concrétisée comme les acteurs directement impliqués le souhaitaient. Il n'en demeure pas moins qu'un mouvement de changement est perceptible, ce qui est rassurant pour le futur. En effet, les acteurs sont de plus en plus sensibilisés à l'importance d'une action en ce sens.

Malgré l'importance du dossier de la gouvernance locale et de la création d'entités administratives viables, deux éléments ont eu une importance primordiale : l'identité et la dette. Lors des réunions avec les différents acteurs et groupes, deux éléments reviennent constamment dans la discussion, soit ceux de la dette des municipalités environnantes et de l'identité propre à chaque collectivité locale. Comme il a été évoqué dans les chapitres précédents, l'AFMNB a tenté de répondre à cette préoccupation par la création de six quartiers électoraux qui tiennent compte de l'identité locale.

Les communautés et les municipalités craignent de perdre leur identité face à un tel regroupement et il se crée donc une réticence à ce type de changement. L'identité est considérée comme un atout pour maintenir les acquis et soutenir le développement. Les réflexions et les discussions démontrent que les plus petites communautés craignent de se faire envahir par la ou les plus grandes municipalités sur le territoire identifié. D'ailleurs, le rejet du nom « Grand Caraquet » et le désir urgent de choisir un nouveau nom pour la communauté avant de se donner une structure administrative démontrent clairement cette réticence.

La nomination du commissaire Finn en 2007 pour étudier la question de la gouvernance locale et toutes ses composantes, soit les finances, la fiscalité et la législation, vient au bon moment. La présentation des cas types de l'AFMNB au commissaire et à son

groupe d'étude alimentera sûrement le rapport final qui doit être déposé à l'automne 2008. Tous les intervenants municipaux, incluant les municipalités elles-mêmes, exigent des transformations afin d'assurer un développement territorial satisfaisant. Tous espèrent que cette commission sur la gouvernance locale sera prise au sérieux par le gouvernement provincial et que les recommandations présentées par le commissaire reflèteront la réalité des communautés néo-brunswickoises.

Comme nous l'avons souligné, la structure des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick date de 40 ans. Peu de changements ont été réalisés depuis. Avec l'élection du gouvernement libéral de Shawn Graham et la présentation de son plan d'autosuffisance pour la province, les citoyens ont vite cru à ce projet ambitieux. Très rapidement, différents organismes et associations ont présenté des mémoires pour que le groupe de travail sur l'autosuffisance prenne en considération leurs opinions et leurs objectifs. De ces regroupements, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick a présenté un mémoire touchant la gouvernance locale, un sujet tabou et peu abordé depuis 40 ans. Ce dossier fait maintenant parti du plan de l'autosuffisance et le gouvernement actuel est ouvert à des changements. Mais jusqu'où pourront aller et iront les changements éventuels ? Aucun gouvernement précédant n'a tenté de changer la structure des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick depuis la réforme Robichaud.

Dans le contexte actuel, lorsque la population entend le mot réforme, elle se met sur ses gardes. C'est ce que nous avons vécu au Nouveau-Brunswick dans le cadre de la réforme des soins de santé durant le mandat du gouvernement précédent. Le gouvernement actuel a opté pour la même orientation dans le domaine de l'éducation postsecondaire avec l'instauration d'écoles polytechniques sur les campus régionaux de l'Université du Nouveau-Brunswick et de l'Université de Moncton. Nous pouvons alors nous demander si le gouvernement veut se lancer dans une réforme des gouvernements locaux deux ans avant une élection ? En général, aucun gouvernement ne veut mettre en œuvre une réforme peu de temps avant de demander un renouvellement de mandat.

Maintenant, il est peut-être temps d'envisager des changements dans la vision de gouverner les administrations municipales. Au Nouveau-Brunswick, les gouvernements municipaux n'ont pas pu évoluer en raison des contraintes du cadre législatif. Les citoyens des DSL constatent que les administrations municipales éprouvent des difficultés financières

et sont à peine capables de s'autogérer. Les villes plus peuplées connaissent une croissance plus forte en raison de la migration de personnes venant des régions rurales. Les petites municipalités rurales ont particulièrement de la difficulté à combler les postes électifs à cause du nombre limité de personnes qui s'intéressent à la politique municipale. L'exode de la jeune génération et le vieillissement de la population font en sorte que les conseils municipaux ont de la difficulté à remplir les postes de maire et de conseiller. L'amélioration et l'ouverture aux changements législatifs et administratifs des municipalités pourraient être des éléments déclencheurs pour attirer davantage de citoyens à s'intéresser à la politique municipale.

La gouvernance locale et le développement du territoire sont une priorité des gouvernements locaux, de même que des personnes qui habitent à l'extérieur des limites municipales dans les DSL. Les gens réalisent qu'il ne faut pas compter uniquement sur le gouvernement pour réaliser le développement et qu'ils doivent se prendre en main en travaillant ensemble pour atteindre leurs objectifs. Le réseautage est la clé du développement et cette approche commence à faire son chemin. Les régions ne sont pas isolées et le développement du territoire ne se fait pas seulement par les entreprises, mais par tous les acteurs impliqués, dont les chambres de commerce, les associations de développement durable, les groupes communautaires qui travaillent de plus en plus ensemble pour accroître le bien-être des populations sur le territoire. C'est un signe que les mentalités changent et que le désir de travailler en coopération pour assurer le développement territorial est prioritaire.

Sur le plan de la gouvernance locale, certains changements auront lieu dans les régions et la pression viendra des municipalités elles-mêmes. Le message véhiculé par le gouvernement qui indique qu'aucune fusion ou annexion ne sera réalisée par la force indique que les municipalités et les régions doivent faire leur travail et assumer leurs responsabilités pour répondre à leurs attentes. Le projet-pilote du Grand Caraquet en est une illustration. Toutefois, d'autres projets, dont celui de l'annexion du DSL de Saint-François à la municipalité de Saint-François de Madawaska et celui du regroupement du DSL de la paroisse de Paquetville à la municipalité de Paquetville illustrent la nouvelle préoccupation. Le fait d'impliquer seulement deux collectivités simplifie la tâche de négociation. Les projets-pilotes d'annexion de DSL à des municipalités sont peut-être la solution actuellement. La Nouvelle-Écosse a procédé de cette façon pour renforcer les régions rurales et urbaines. Cette approche semble très bien fonctionner. S'inspirer du modèle de Saint-François et de celui de la Nouvelle-Écosse pourrait être intéressant pour plusieurs municipalités du Nouveau-

Brunswick. Par contre, de petits ajustements, dont la simple annexion de DSL à la municipalité voisine selon les mêmes conditions que celles prévalant pour les communautés rurales, seraient déjà un pas dans la bonne direction pour plusieurs régions au Nouveau-Brunswick.

Toutefois, il fut évoqué à quelques reprises que l'annexion ou la création d'une nouvelle municipalité regroupant Grande-Anse, Saint-Léolin et Maisonnnette ainsi que les DSL de Dugas, Anse Bleue et le Village-des-Poirier serait plus facilement acceptée par la population que le modèle proposé par l'AFMNB, car elle permettrait d'éviter la création d'une grande municipalité sur le territoire. Un autre cas qui vient brouiller les cartes est celui de Bertrand qui refuse de participer à la suite d'un référendum tenu en 1995. Cette municipalité, située au centre du territoire du Grand Caraquet, peut difficilement être ignorée car cela causerait une coupure entre l'est et l'ouest du territoire. Aussi longtemps que Bertrand sera exclu du processus, les DSL et les municipalités situées à l'ouest seront davantage préoccupés par la question et pourraient même s'exclure du processus.

Tous les éléments qui viennent alimenter le dossier de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick sont très importants et urgents pour plusieurs. Le cas du Grand Caraquet représente une région où la décroissance démographique est importante, et où l'exode de la population est préoccupant, comme l'est le développement durable, économique et social.

À la suite de la fermeture d'usines de pâtes et papier et de scieries, l'absence de mécanisme de gouvernance locale pour faciliter la transition et une forme de conversion ou de restructuration de l'économie vient hanter les communautés et les régions de la province. Non seulement certaines régions du Nouveau-Brunswick connaissent un pourcentage élevé de DSL sur leur territoire, mais il y a aussi la problématique de petites municipalités en termes de population et d'assiette fiscale qui ne peuvent pas répondre aux besoins urgents de la population. La structure des gouvernements locaux est rendue à un point où elle doit être repensée et réaménagée pour répondre aux besoins de développement.

Certaines limites se sont imposées au projet-pilote de l'AFMNB, principalement la nomination du commissaire à la gouvernance locale. Afin de ne pas intervenir dans le processus d'étude de la commission, l'AFMNB a décidé de suspendre son étude de cas sur le Grand-Caraquet. Le seul élément qui cheminait de manière satisfaisante était l'étude des

infrastructures municipales qui allait servir aux municipalités peu importe le sort réservé au projet-pilote. Le fait de cesser les rencontres a mis fin au travail de l'agent de recherche relatif aux travaux sur le contenu. La participation aux rencontres était une source d'informations pertinente et utile. De plus, la Commission sur la gouvernance locale n'a pas soumis de rapport en date du début décembre 2008. Donc, aucune réunion n'a eu lieu depuis janvier-février 2008 sur le dossier de la municipalité régionale du Grand Caraquet. C'est aussi pour cette raison que le projet-pilote n'a pu impliquer plus d'acteurs. Il est devenu très difficile de recueillir des renseignements pour bonifier le contenu de la recherche.

Une deuxième limite fut celle de l'accès à des données financières. Cette limite est probablement la plus importante pour la rédaction du mémoire, puisqu'il était difficile d'appuyer des arguments à l'aide de données quantitatives. Les données budgétaires des municipalités nous présentent peu d'éléments pour développer la réflexion et la discussion. Il devient très difficile de faire des comparaisons entre les municipalités et les DSL sur le plan financier puisque les réalités financières et fiscales ne sont pas les mêmes. Les DSL ne paient que 65 cents du 100\$ d'évaluation foncière pour des services de base, tels que l'administration, le transport et la police. Quels sont les coûts réels de ces services et comment pouvons-nous expliquer et justifier la disparité des systèmes de prélèvements? Un seul document d'appui est disponible, soit celui du contrôleur de la province qui traite en partie de cette question de l'écart entre le coût réel du service et la réclamation faite auprès des DSL. Ce document date toutefois de plus de cinq ans. Le même constat est valide pour le service des transports. Peu de données existent sur le coût de l'entretien des routes du territoire. Finalement, nous n'avons aucune donnée que nous pouvons utiliser pour élaborer des scénarios relatifs aux revenus fiscaux de l'entité municipale étudiée et à leur utilisation pour la prestation de services de base et d'activités de développement. Actuellement, les DSL ne cotisent pas auprès d'Entreprise Péninsule ou de la Corporation du Grand Caraquet. Il devient donc difficile de déterminer des hypothèses de contribution au développement du territoire.

Une troisième limite est reliée à la législation. La Loi sur les municipalités est prescriptive et ne facilite pas l'innovation. Il y a trop de barrières financières et fiscales qui découragent l'implication de la population dans une éventuelle réforme administrative. Il est clair que si un regroupement avait lieu dans les conditions actuelles dans le Grand Caraquet, la responsabilité des routes deviendrait l'entière responsabilité de la municipalité, et

que le contrat avec la GRC pour la sécurité publique pourrait changer au détriment des entités administratives du territoire. De plus, qu'advierait-il de la subvention inconditionnelle ? Il y a également la Commission Finn qui est source d'incertitude. Est-ce qu'elle proposera une nouvelle façon d'assurer la prestation des services sur les territoires ruraux et semi-urbains ? Qu'advient-il des municipalités trop petites pour soutenir le développement ?

Une quatrième limite concerne la dimension politique. Il était difficile pour les élus de se prononcer publiquement pour ou contre un tel regroupement. Cette situation créait de l'incertitude dans la population. Cette dernière était néanmoins informée de l'évolution du dossier, mais il était difficile de connaître réellement l'opinion des citoyens, des municipalités et des DSL.

Le futur réserve plusieurs transformations pour la population du Nouveau-Brunswick, dont une réforme fiscale qui pourrait être controversée et les propositions de la Commission Finn sur la gouvernance locale. Ces deux dossiers sont reliés étant donné que tout laisse croire que certaines recommandations du Commissaire Finn affecteront la fiscalité au niveau de la province et au niveau municipal. Une importante piste d'étude dans un dossier comme celui-ci est de considérer sérieusement l'élimination de barrières sur le plan fiscal, financier et législatif afin que les municipalités puissent assurer un développement mieux intégré. Les municipalités au Nouveau-Brunswick, et particulièrement les plus petites, n'ont pas les outils nécessaires pour assurer un développement territorial. Même si nous pouvons évoquer une solution, soit celle des regroupements municipaux, ceci n'élimine pas certains autres facteurs déterminants, tels que l'identité des communautés, la volonté d'épanouissement, la socio-démographie du territoire ainsi que les éléments géophysiques qui peuvent nuire ou appuyer le développement.

Le territoire du Grand Caraquet est confronté à plusieurs défis. Le découpage du territoire choisi par l'AFMNB pour ce regroupement est-il le meilleur ? Doit-on choisir d'autres manières de déterminer le périmètre d'une région susceptible d'être sujette à une réforme de l'administration locale ? Cette réflexion est importante puisque peu importe le découpage territorial choisi, il faut tenir compte des contraintes géopolitiques.

La plus importante étude relative à la gouvernance locale sous l'égide de la Commission Finn est présentement en cours. Elle est confrontée à un défi très important.

Quelle orientation s'en dégagera et comment procédera-t-on pour intégrer les recommandations dans l'administration locale ? Le Nouveau-Brunswick est l'une des provinces les plus difficiles à organiser sur le plan local en raison des cultures, des bases économiques et des identités différentes, ainsi qu'à cause de son caractère rural et des différents besoins sur le plan économique, social environnemental et fiscal.

Le dossier de la réforme des gouvernements locaux est en constante évolution et toujours d'actualité. Plusieurs mémoires ont été soumis au Commissaire par différentes municipalités, regroupements et associations. Chaque intervenant a une vision du Nouveau-Brunswick et de la structure de gouvernement local qui lui semblent la meilleure.

Les municipalités joueront-elles un plus grand rôle à la suite de ce rapport? Plusieurs acteurs souhaitent que les municipalités aient de meilleurs outils et plus de fonds pour assurer un développement endogène et intégré. L'implication de la population dans le processus décisionnel est primordiale. Qui plus est, une municipalité ne peut se contenter de se replier sur elle-même, mais doit s'ouvrir à sa région. Actuellement, en raison du morcellement territorial du Grand Caraquet et du manque de financement pour fins de développement, il est difficile pour les municipalités de prendre ce dossier en charge et d'en faire une priorité. Les municipalités, à l'exception de la ville de Caraquet, n'ont pas les ressources humaines et financières pour soutenir le développement sur leur territoire. Elles doivent concentrer leurs efforts sur des services de base aux citoyens.

Dans le contexte actuel, le modèle de développement dominant privilégie la croissance économique dont l'effet de percolation ne répond plus aux attentes de la population. Aussi, elle ne répond plus d'une manière automatique et spontanée à cause des effets pervers non prévus et non désirés sur l'activité économique, le développement social et la dégradation de l'environnement. Le territoire concerné est confronté à des problèmes de désintégration sectorielle, d'affaiblissement du tissu social, de fracture sociale et de mobilité qui est source de déstabilisation. Nous avons là le résultat de transformations importantes et rapides qui n'ont pas été, et ne sont toujours pas, absorbées dans le système socio-économique et le système de production local et régional comme ce fut le cas dans le passé : l'adaptation économique et sociale ne suit pas le rythme des mutations de la société. Nous n'observons plus les ajustements quasi mécaniques d'antan.

Les travaux réalisés sensibilisent à l'importance, voire à l'incontournable nécessité, de l'organisation de l'articulation des niveaux de territorialité dans le but de réaliser une gouvernance gérable du développement durable intégré et stratégique qui harmonise les préoccupations économiques, sociales et environnementales. À cette fin, il faut une pensée, un cadre de gouvernance (état d'esprit, démarche, mécanismes dont structures et processus, méthodes et produits de la réflexion et de la discussion, soit des plans stratégiques et opérationnels), et une stratégie appropriés. On peut alors faire référence au management territorial qui constitue une structure d'accueil pour l'intégration des perspectives, des dimensions et des préoccupations pertinentes et significatives en vue d'une gouvernance écologique du développement territorial. Pour faciliter l'application d'une telle orientation, il convient de favoriser le renforcement des approches par le bas et endogène pour les articuler aux approches par le haut et exogène dominantes actuellement. De plus, les expériences enseignent que la réalisation d'une telle gestion intersectorielle ou multisectorielle, compte tenu des contraintes et des potentiels, implique la prise en compte d'aspects formels et informels en vue de favoriser l'implication et l'engagement de toutes les catégories d'acteurs et des sphères de la société dans une collaboration volontaire créatrice et pluraliste.

Les enseignements de l'expérience et l'analyse des résultats permettent de préciser des pistes de réflexion reposant sur le constat que le projet-pilote réalisé constitue une première étape d'un cheminement gradualiste axée sur la rationalisation de la prestation des services de base. Ceci mérite un suivi afin de réaliser un approfondissement et un élargissement des préoccupations pour considérer les activités de développement au plan local et l'articulation des niveaux local et supra-local (régional, intermédiaire entre le local et le national ou provincial, le cas échéant) en vue de mettre en place une gouvernance locale du développement contemporain.

À cette fin, nous retenons plus particulièrement les pistes de réflexion et de discussion suivantes :

- ❖ l'identification des acteurs qui fixent le référentiel et des acteurs qui agissent à titre de médiateurs dans les arbitrages ; l'identification de la contribution des différentes catégories d'acteurs à la promotion de la perspective de la gouvernance locale contemporaine,

- ❖ l'analyse des valeurs et des critères de décision privilégiés qui déterminent le référentiel dans la médiation qui encadre la réalisation des arbitrages et la prise de décision,
- ❖ les conditions pour l'application de l'idée de la gouvernance locale contemporaine pour une gouvernance écologique du développement territorial,
- ❖ le contexte socio-économique et politique qui influence la détermination de l'agenda gouvernemental et décisionnel,
- ❖ la nature et la portée de l'entrepreneuriat dans le cadre du développement contemporain : l'examen de l'idée d'un leadership de responsabilité pour un partenariat solidaire en vue d'un entrepreneurariat civique,
- ❖ la stratégie pour le suivi de l'expérience du projet-pilote,
- ❖ l'examen de scénarios financiers pour faire des tests de sensibilité concernant les conséquences sur les revenus, les dépenses, l'évaluation foncière, le taux de taxe foncière, le fardeau fiscal et l'endettement,
- ❖ l'examen des conditions de demande et de prestation de services,
- ❖ l'élargissement des services de base pour préciser la nature et la portée des activités de développement et l'implication du niveau supra-local, et
- ❖ l'examen des effets d'interdépendance des actions sectorielles pour dégager une vision intersectorielle, ou à tout le moins multisectorielle, reliée aux secteurs les plus importants dans la communauté du Grand Caraquet.

Ces pistes de réflexion sont susceptibles d'apporter un éclairage pertinent et significatif aux instances décisionnelles politiques et administratives en permettant une meilleure structuration de l'information et du questionnement pour fins de gouvernance.

ANNEXES

ANNEXE 1

Mission et mandat de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

L'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick représente et appuie les municipalités et communautés rurales afin d'assurer une gouvernance locale forte et des communautés qui innovent, prospèrent, qui sont solidaires et durables tout en contribuant à la francophonie provinciale. L'AFMNB regroupe cinquante municipalités. Elle reconnaît l'importance d'avoir des gouvernements locaux forts et actifs dans les champs du développement social, culturel et économique, tout en contribuant à la francophonie acadienne et francophone au Nouveau-Brunswick. Elle s'assure que ses communautés membres rayonnent sur la scène nationale et internationale.

L'AFMNB a comme mandat d'être porte parole pour des municipalités francophones et bilingues sur des dossiers communs. Elle intervient auprès des différents paliers de gouvernements et agences para gouvernementales et s'assure que des mesures législatives, politiques et réglementaires soient élaborés afin de favoriser un développement des municipalités francophones et bilingues dans la province. Elle appuie dans la mesure du possible les forums de municipalités ou de maires et s'implique dans des dossiers régionaux et interrégionaux.

L'AFMNB fait la promotion des gouvernements locaux et leur renforcement et oeuvre à la reconnaissance des efforts des gouvernements locaux auprès des gouvernements provincial et fédéral. Elle encourage aussi le dialogue entre les différentes municipalités sur le territoire afin de contribuer au développement des régions ou de la province. Afin d'être plus attentive aux besoins des municipalités, elle développe des services d'intérêt commun pour appuyer le développement.

L'AFMNB défend les municipalités francophones et bilingues et assure qu'elles sont représentées auprès de commissions et comités relié au monde municipal. Voir aux à ce que chacune des municipalités membres aient l'opportunité de bénéficier des services en français à travers différentes agences gouvernementales. Elle la collabore avec les différentes organisations qui assurent la vitalité de la langue française au Nouveau-Brunswick. Elle

entretien des liens entre les différentes associations et organismes qui font la promotion des affaires municipales à travers le pays et le monde, et finalement, développe des liens avec les différentes communautés et gouvernements locaux de d'autres provinces et pays.

(Document consulté en ligne le 20 février 2008 www.afmnb.org)

ANNEXE 2 Brève description des districts de services locaux au Nouveau-Brunswick

Secteur de service

- Un district de services locaux est établi, en vertu de la *Loi sur les municipalités*, en vue de la prestation de services tels l'éclairage des rues, la protection contre les incendies et les installations récréatives dans un secteur à l'extérieur des limites territoriales d'une municipalité (c.-à-d. secteur non constitué en municipalité). Un district de services locaux est donc un secteur de service et non une administration locale constituée comme une municipalité.

Représentation

- Les résidents d'un district de services locaux qui sont habilités à voter, en vertu de la *Loi électorale* peuvent élire un comité consultatif composé de trois à cinq membres, au cours d'une assemblée publique convoquée par la ministre, afin de conseiller et d'aider la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux sur l'administration du district.
- Près de 170 ou 63 % des 269 districts de services locaux ont actuellement un comité consultatif, plus ou moins actif.

Pouvoirs locaux

- La *Loi sur les municipalités* ne confère pas à un district de services locaux et à son comité le pouvoir d'offrir des services locaux et d'adopter des arrêtés, et les pouvoirs financiers et généraux connexes semblables à ceux d'une municipalité. Ces pouvoirs relèvent du gouvernement provincial.

Limites géographiques

- Environ 100 districts de services locaux ont été créés en 1966. Leurs limites géographiques étaient étroitement basées sur les limites des paroisses (sauf les municipalités à l'intérieur des paroisses).
- Puisque la demande de services a augmenté, au cours des 37 dernières années, les secteurs à l'intérieur de ces districts de services locaux initiaux sont aussi devenus des districts de services locaux.
- Actuellement, 269 districts de services locaux couvrent tous les secteurs non constitués en municipalités de la province.

Taille

- Environ 270 000 Néo-Brunswickois ou 37 % de la population de la province demeurent dans des districts de services locaux.
- La population des districts de services locaux varie de 5 à 8 638 habitants.
- La plupart des districts de services locaux ont une faible population :
 - 92 comptent moins de 500 habitants (avec une population combinée de 24 661 habitants);
 - 85 ont une population entre 500 et 999 habitants (avec une population combinée de 64 645 personnes);

- 60 ont une population entre 1 000 et 1 999 habitants (avec une population combinée de 84 777 habitants);
- 30 ont une population entre 2 000 et 4 999 habitants (avec une population combinée de 82 346 habitants);
- 2 comptent 5 000 habitants et plus (avec une population combinée de 13 638 habitants).

(Source : Ministère des gouvernements locaux, adaptation de documents internes venant du bureau de la Restructuration communautaire, 2008)

ANNEXE 3 Comparaison entre un DSL, une communauté rurale et une municipalité

Caractéristiques	DSL	Communauté rurale	Municipalité
Incorporation	Le territoire n'est pas incorporé. District de services locaux dispensés par la province.	Les habitants sont une corporation.	Les habitants sont une corporation.
Représentation	Peut avoir un comité consultatif de trois à cinq membres (à la Ministre) élus pour un mandat de deux ans dans le cadre d'une assemblée publique.	Conseil (maire et conseillers) élu lors des élections quadriennales municipales. Les conseillers sont élus par quartier et/ou en général.	Conseil (maire et conseillers) élu lors des élections quadriennales municipales. Les conseillers sont élus par quartier et/ou en général.
Responsabilités	Aucune.	Gouvernement local responsable de la prestation des services d'urbanisme et de mesure d'urgence, avec la possibilité d'acquiescer la responsabilité pour les autres services locaux, uniquement lorsqu'il est prêt (par le biais d'un arrêté). Entre-temps, la province continue d'assurer la prestation des autres services locaux.	Gouvernement local responsable de la prestation de tous les services locaux, incluant la police et l'entretien des routes.
Processus de prise de décision	Décision concernant la prestation d'un nouveau service est prise par la province, suivant une pétition présentée par aux moins 25 résidents habiles à voter, une assemblée publique à laquelle au moins cinquante résidents habiles à voter (ou 30 % de ceux-ci) étant les plus concernés participent, et à laquelle la majorité des présents se prononce en faveur.	Toutes les décisions du conseil sont prises par le biais d'une résolution ou d'un arrêté dans le cadre d'une réunion publique, qui fournit une occasion à tous les membres de la collectivité d'avoir son mot à dire.	Toutes les décisions du conseil sont prises par le biais d'une résolution ou d'un arrêté dans le cadre d'une réunion publique, qui fournit une occasion à tous les membres de la collectivité d'avoir son mot à dire.
Pouvoirs corporatifs locaux	Aucun.	Exemples : Nommer un secrétaire, un trésorier et un vérificateur, ainsi que	Exemples : Nommer un secrétaire, un trésorier et un vérificateur, ainsi

		les membres des commissions d'aménagement, et de gestion des déchets solides qui desservent la communauté rurale. Posséder des terrains, des bâtiments et de l'équipement afin d'offrir les services. Conclure des ententes afin de partage de services.	que les membres des commissions d'aménagement, et de gestion des déchets solides qui desservent la municipalité. Posséder des terrains, des bâtiments et de l'équipement afin d'offrir les services. Conclure des ententes de partage de services.
Pouvoirs d'adapter arrêtés locaux	Aucun.	Exemples : Adapter des arrêtés afin de réglementer des éléments comme : • Procédures applicables aux réunions du conseil; • Plan rural / zonage, lotissement, bâtiments; • Bruit devenant une nuisance publique; • Concerts en plein air; • Lieux dangereux ou inesthétiques.	Exemples : Adapter des arrêtés afin de réglementer des éléments comme : • Procédures applicables aux réunions du conseil; • Plan rural / zonage, lotissement, bâtiments; • Bruit devenant une nuisance publique; • Concerts en plein air; • Lieux dangereux ou inesthétiques.
Pouvoirs financiers	Aucun.	Exemples : Adopter un budget de fonctionnement annuel et établir des taux d'impôt foncier locaux afin de payer les services fournis par la Communauté Rurale. Emprunter pour des projets d'immobilisation afin d'appuyer les services locaux que la communauté rurale est chargée de fournir.	Exemples : Adopter un budget de fonctionnement annuel et établir des taux d'impôt foncier locaux afin de payer les services fournis par la municipalité. Emprunter pour des projets d'immobilisation afin d'appuyer les services locaux que la municipalité est chargée de fournir.

(Source : Ministère des gouvernements locaux, adaptation de documents internes venant du bureau de la Restructuration communautaire, 2008)

ANNEXE 4 -Organisation actuelle de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

1.1. Municipalités

Le Nouveau-Brunswick compte 101 municipalités, dont 8 cités, 27 villes et 66 villages, d'une population allant de 189 à 69 661 habitants et d'une population combinée de 452 936 personnes ou 62 % de la population totale du Nouveau-Brunswick qui est de 729 498 personnes. Soixante et onze municipalités où 10 % de la population du Nouveau-Brunswick habite, comptent moins de 2 000 habitants et 88 municipalités comptent moins de 5 000 habitants (où 19 % de la population habite), comme l'indique le tableau suivant. Les huit cités comptent une population combinée de 249 821 personnes, ce qui représente 34 % de la population du Nouveau-Brunswick.

Nombre de municipalités par nombre d'habitants (recensement de 2001)

Population	Nombre de municipalités	Nombre total d'habitants
Moins de 500	13	4 467
500 à 999	25	19 427
1 000 à 1 999	33	47 214
2 000 à 4 999	17	64 475
5 000 à 9 999	5	33 058
10 000 à 19 999	7	106 028
20 000 et plus	3	178 267
Total	103	452 936

1.2. Secteurs non constitués en municipalités

Un peu plus de 270 000 Néo-Brunswickois (ou 37 % de la population du Nouveau-Brunswick) habitent en dehors des limites territoriales des municipalités et n'ont aucune forme d'administration locale. Ces secteurs sont répartis en 269 districts de services locaux, où la prestation de services locaux, comme l'éclairage des rues, la protection contre les incendies, la collecte des ordures et les installations récréatives, relève du gouvernement provincial et est subventionnée par l'impôt foncier local.

La population dans les districts de services locaux varie de 5 à 8 638 habitants. La plupart des districts de services locaux ont une faible population; 176 ou 65 % comptent une population de moins de 1 000 personnes, tandis que 61 districts, ou 23 % de l'ensemble des districts, ont une population variant de 1 000 à 2 000 personnes comme l'illustre le tableau suivant.

Nombre de districts de services locaux par nombre d'habitants (recensement de 2001)

Population	Nombre de districts de services locaux	Nombre d'habitants
Moins de 500	93	24 661
500 à 999	83	64 645
1 000 à 1 999	61	84 777
2 000 à 4 999	30	82 346
5 000 à 9 999	2	13 638
Total	269	270 067

Même si les secteurs non constitués en municipalités sont perçus principalement comme des secteurs ruraux, en réalité, ils sont concentrés dans des régions relativement près des huit cités. En 1996, près de 70 % des habitants des districts de services locaux habitaient dans un rayon de 50 kilomètres des huit cités, tandis que 26% habitaient dans un rayon de 20 kilomètres.

En 1995, six districts de services locaux situés entre la ville de Shediac et le village de Cap-Pelé ont été regroupés pour constituer la communauté rurale de Beaubassin-Est, donnant à plus de 6 000 citoyens un comité élu qui a le pouvoir d'adopter et de modifier un plan rural commun. Deux autres se sont ajoutées à l'issue de l'adoption de la loi sur les communautés rurales en 2005.

1.3. Arrangements pour la prestation partagée des services

Divers organismes de services régionaux se trouvent au Nouveau-Brunswick, y compris 12 commissions de district d'aménagement et 12 commissions de gestion des déchets solides créées par le gouvernement provincial pour dispenser des services localisés sur une base partagée entre les municipalités et les districts de services locaux, ainsi que 15 agences de développement économique communautaire.

D'autres commissions ont également été mises sur pied pour le partage de différents services comme les eaux usées, les aéroports, la police et les bibliothèques. Les régions urbaines en particulier ont plusieurs organismes de services régionaux pour la prestation partagée d'autres services comme le transport en commun, la planification d'urgence et le contrôle des parasites. Par exemple, dans la région du Grand Moncton, on compte près de 10 commissions ou agences qui sont chargés de la prestation de services partagés. Il existe également une multitude d'ententes et de services sans nécessairement la présence d'un organisme de services mixtes (p. ex. une municipalité ou un district de services locaux qui achète les services de protection contre les incendies d'une municipalité avoisinante).

Les conseils élus aux élections municipales régissent les municipalités tandis que les particuliers (soit des représentants élus ou non élus) nommés par les conseils municipaux et le ministre (pour les districts de services locaux), gèrent les organismes de services régionaux. Seules les municipalités et le ministre (au nom des districts de services locaux) ont le pouvoir de prélever des impôts fonciers. Les municipalités et le ministre (au nom des districts de services locaux) sont chargés de subventionner les organismes de services régionaux, alors que ces structures sont autorisées à imposer des frais de services.

1.4. L'influence urbaine au sein du Nouveau-Brunswick

Même si 381 169 personnes (un peu plus de 52 %) des Néo-Brunswickois habitent dans les régions urbaines [c'est-à-dire région métropolitaine de recensement (RMR) de Saint-Jean et les agglomérations de recensement (AR) de Moncton, Fredericton, Campbellton, Bathurst, et Edmundston], les régions rurales influencées par les régions urbaines pour l'emploi ont une population combinée de 196 094 (27 % des gens du Nouveau-Brunswick), comme l'illustre le tableau suivant.

Zones influencées par la région métropolitaine de recensement et les agglomérations de recensement

Recensement de 2001	Population de 2001	Habitations privées 2001
<u>Nouveau-Brunswick</u>	729 498	313 609
Dans la RMR	122 678	51 775
Dans les AR	258 491	109 273
Total des zones influencées par la RMR et les AR	348 329	152 561
Grandement influencées	50 527	22 853
Modérément influencées	145 567	65 990
Faiblement influencées	135 618	56 763
Non influencées	16 617	6 955

Les régions rurales dont au moins 30 % de la population active occupée totale travaille au centre urbain d'une région métropolitaine de recensement ou d'une agglomération de recensement comptent une population totale de 50 527 personnes (elles sont fortement influencées par les régions urbaines), alors que les régions rurales dont 5 % à 30 % de la population active occupée totale travaille au centre urbain d'une région métropolitaine de recensement ou d'une agglomération de recensement ont une population totale de 145 567 personnes (elles sont modérément influencées par les régions urbaines). Ensemble, les régions rurales influencées par les régions urbaines pour l'emploi comptent une population de 196 094, ce qui représente 56 % de la population rurale du Nouveau-Brunswick. Cela n'est pas étonnant puisque près de 80 % des gens du Nouveau-Brunswick habitent à l'intérieur et dans un rayon de 50 kilomètres (plus ou moins 30 minutes) des huit cités.

Par conséquent, la population de jour combinée des huit cités de 304 061 personnes, mesurée par une population active occupée de 156 620 personnes en plus d'une population à la maison de 147 441 personnes, est près de 22 % supérieure à la population de jour combinée de 249 821, comme l'illustre le tableau suivant. Avec une arrivée quotidienne de Néo-Brunswickois qui font du magasinage, qui étudient et qui participent à des loisirs dans nos huit cités, il n'est pas irréaliste de penser que jusqu'à 350 000 Néo-Brunswickois, ou 50 % de notre population, pourraient se trouver dans les cités pendant la plupart des jours de l'année.

Population de jour contre population de nuit (recensement de 2001)

Cités	Population de jour			Population de nuit	Population de jour contre population de nuit
	Qui travaille	À la maison	Total		
Bathurst	8 530	8 484	17 014	12 924	31,65 %
Campbellton	4 295	5 418	9 713	7 798	24,56 %
Dieppe	8 270	8 046	16 316	14 951	9,13 %
Edmundston	8 815	10 668	19 483	17 373	12,15 %
Fredericton	34 840	25 735	60 575	47 560	27,37 %
Miramichi	8 360	11 948	20 308	18 508	9,73 %
Moncton	41 745	33 921	75 666	61 046	23,95 %
Saint-Jean	41 765	43 221	84 986	69 661	22, %
Total	156 620	147 441	304 061	249 821	21,71 %

1.5. Fragmentation des entités locales

Une caractéristique de la répartition des entités locales du Nouveau-Brunswick est le grand nombre de ces entités, 373 (p. ex. 101 municipalités, 269 districts de services locaux et 3 communautés rurales). Par rapport à sa population d'un peu plus de 723 000 (sans la population des réserves des premières nations), le Nouveau-Brunswick compte plus d'entités locales par rapport à sa population que tout autre territoire ou province, ayant une entité par 1 938 citoyens). En comparaison, la Nouvelle-Écosse a une entité locale par 16 509 citoyens (c.-à-d. 55 municipalités pour 908 007 citoyens).

Même si nous avons 64 (dont 18 %) d'entités locales, chacune ayant une population de plus de 2 000 personnes, pour servir 477 812 (66 % des) Néo-Brunswickois – une par 7 466 Néo-Brunswickois, nous avons 308 entités locales, chacune comptant une population de moins de 2 000, pour servir 245 131 Néo-Brunswickois – une par 796 Néo-Brunswickois.

(Source : Ministère des gouvernements locaux, adaptation de documents internes venant du bureau de la Restructuration communautaire, 2008)

BIBLIOGRAPHIE

ACADIENOR, *Réinventer notre tradition maritime*, <http://acadienor.com/pdf/fr/flfranc.pdf>, sans date.

ARSENEAULT, S.P. « *On est venu, c'est pour rester* » *Caraquet, The Development of an Acadian Identity*. Thèse présentée au département de géographie Queen University à Kingston, 1988.

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *L'hon. Hédard Albert ministre du Mieux-être, de la Culture et du Sport ministre responsable de la Francophonie*, <http://www1.gnb.ca/legis/bios1/bio-f.asp?idNo=123&version=f&legisNO=56>, 2008.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Résumé de la rencontre du 19 juillet avec la UNSM*, Petit-Rocher, 2006.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK « AFMNB », *Cartes géographiques et électorales du grand Caraquet*. : Petit-Rocher, 2006.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Données statistiques et travail de synthèse gouvernance et développement* : Petit-Rocher, 2007.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Plan d'action du Grand Caraquet* : Petit-Rocher, 2006.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Proposition de budget de capitalisation* : Petit-Rocher, 2006.

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Chances égales pour l'autosuffisance Présentation au Groupe de travail sur l'autosuffisance du Nouveau-Brunswick* : Petit-Rocher, 2007.

AVENIR DE LA GOUVERNANCE LOCALE, *Commissaire chargé d'examiner l'avenir de la gouvernance locale*, Gouvernement du Nouveau-Brunswick <http://www.gnb.ca/cnb/Promos/lg/mandate-f.asp>, s.d.

AYDALOT, P, *Économie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.

BAGLOLE, H, D Griffin, W Macdonald, *Étude de la gouvernance locale dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard*, The Iris Group, 2007.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement humain*, 2001.

BANVILLE, C, *Origine et impact des Opérations Dignité* in : *Les Opérations Dignité: Naissance d'un mouvement social dans l'Est du Québec*, (ouvrage collectif) sous la direction de Alain G. Gagnon, Université de Carleton, 1981, pp.109-116p. l'ouvrage collectif de Alain G. GAGNON 262 pages.

BAUMOL, W.J., A.S. BLINDER, et W.M. SCARTH. *L'économique: principes et politiques*, Montréal Éditions Études Vivantes, 1986.

BÉLANGER, A.-J., et V. Lemieux, *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Les Presses de l'université de Montréal, 1996.

BENKO, G, *La science régionale*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, No. 3355, 1998.

BENKO, G, *Les théories du développement local*, in Philippe Cabin (sous la direction de) *L'Économie repensée*, Paris, Sciences Humaines Éditions, 2000

BENKO, G, *Lexique de géographie économique*, Armand Colin, 2001.

BERGERON, P.G., *La gestion dynamique: concepts, methods et applications*, 2^{ème} édition, Montréal, Gaétan Morin éditeur, 1995

BLAKELY, E J, *Planning local economic development*, Newbury Park, Calif., Sage, 1989.

BOISVERT, D., *La recherche documentaire et l'accès à l'information* dans Gauthier, B. (dir) *Recherche sociale : de la problématique à la recherche de données*, Ste-Foy, PUQ, 2003, pp 85-101.

BOISVERT, M et HAMEL, P (sous la direction de), *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal, Faculté de l'aménagement, 1985

BOURGAULT, J, (sous la direction de), *Horizontalité et gestion publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

BRUNEL, S, *Le développement durable*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, no 3719, 2004.

CABIN, P, *L'économie repensée*, Paris, Éditions Sciences Humaines, 2000.

CARRIER, R, « Une OD, cinq années d'attestation contestataire dans l'expérience du JAL, 1973-1978 », in ARCHIVES DES SCIENCES SOCIALES DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT, (REVUE), PARIS, vol 47, janvier-mars 1979, pp 125-151, (p.138p).

CENTRE INTERGOUVERNEMENTAL DE RECHERCHES URBAINES ET régionales, *Colombie-Britannique : Portrait général des compétences locales*, Recherche réalisée pour le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec, 2004.

CÉRÉZUELLE, D, *Écologie et liberté*, Lyon, Parangon-Vs, 2006.

COHEN, M.D., J.F. March et J.P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1 : 1-25.

COLBERT, F et BOISVERT, J, *Études d'impact de certaines décisions économiques*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1985.

COLLABORATIVE ECONOMICS, *An Innovative Region Takes its Next Step*, 1999

COLLABORATIVE ECONOMICS, *Linking the New Economy to the Livable Community*, The James Irvine Foundation, 1998

COMMISSION D'AMÉNAGEMENT DE LA PÉNINSULE ACADIENNE, *Étude préliminaire Bas-Caraquet 2004*, 2004.

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Étude sur les avantages et les inconvénients du regroupement de la Ville de Lac-Mégantic, de la Municipalité de Frontenac, de la Municipalité de Nantes et du Canton de Marston*, Rapport soumis au gouvernement du Québec et au ministre des Affaires municipales et de la Métropole, monsieur André Boisclair, 2002.

COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, Banque Mondiale, 2008.

COMMUNICATIONS NOUVEAU-BRUNSWICK, *Nouvelle communauté rurale au Nouveau-Brunswick*. Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2006.

COPLIN, W D., et M K. O'Leary, *Political analysis through the Prince System*, Croton-on-Hudson, Policy Studies Associates, 1990.

CORMIER, E, *Préparation et analyse des états financiers*, Sainte-Foy, Presse de l'Université Laval, 1997.

CYR, G, *La réforme municipale de 1967 au Nouveau-Brunswick*. Dans: Institut Canadien de recherche sur le développement régional. (2001). *L'ère Louis J. Robichaud, 1960-1970*. Collection maritimes. pp. 143-168, 2001.

DAGENAIS, S, *Sciences humaines et méthodologie*, Laval, Éditions Beauchemin Ltée, 1991.
DECOUTÈRE, S et al., *Le management territorial*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1996 : présentation, ch.1, 2, 3, 6, 7, 10 et synthèse.

DEFARGES, P M, *La gouvernance*, Paris, PUF, Que-sais-je ?, No 3676, 2003.

DEPARTMENT OF FINANCE, *Review of the Provision of Government Services to Local Service Districts and Property Taxation Levels*, Office of the Comptroller, Audit & Consulting Services Division, 2002.

DE TOCQUEVILLE, A, *De la démocratie en Amérique*, Paris, GF Flammarion, 1981.

DORTIER, J-F, *Quand l'histoire bouscule les doctrines*, in Philippe Cabin (sous la direction de), *L'économie repensée*, , Paris, Éditions Sciences Humaines, 2000, pp.177-187.

DRUCKER, P F., *Managing in a time of change*, New-York, Truman Talley Books, 1995
EUROPA, *Les régions, actrices du changement économique*, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/g24240.htm>, 2007.

DURUFLE, G., G. FABRE et J.M.R. YUNG, *Manuel d'évaluation des effets sociaux et économiques des projets de développement rural*, Ministère de la Coopération, 1988.

ÉLECTIONS CANADA, *Résultats officiels Élection générale du 23 janvier 2006*, http://www.elections.ca/scripts/pss/PastResults.aspx?L=f&ED=13001&EV=99&EV_TYPE=6&PC=&Prov=NB&ProvID=13&MapID=&QID=11&PageID=28&TPageID=, 2006.

ÉLECTIONS NOUVEAU-BRUNSWICK, *Les résultats non officiels des élections de 2008*, <http://www.gnb.ca/elections/08mun/08results-f.asp>, 2008.

ÉLECTIONS NOUVEAU-BRUNSWICK, *Résultats du vote par bureau de scrutin*, <http://www.gnb.ca/elections/06prov/06provresultpage-f.asp?PED=06>, 2006.

ENTREPRISE PÉNINSULE, *Profil économique et socio-démographique de la Péninsule acadienne* 2005, <http://www.ent-peninsule.ca/pdfetdoc/Profilep.pdf>, 2005.

FRADETTE, R, *Grande-Anse aura sa patinoire*, l'Acadie Nouvelle, http://www.capacadie.com/AcadieNouvelle/2008/10/1/Grande-Anse_498.cfm, le 1^{ier} octobre 2008.

GAUDIN, J-P, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de sciences po., 2002.

GAGNÉ, A, « *L'organisation territoriale et la gestion du développement régional* » in Le Québec des régions : vers quel développement sous la direction de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1996, pp.425 à 443.

GAGNÉ, A, *Territoire, citoyenneté et gouvernance*, Communication au symposium Mouvement territoire et développement, Université du Québec à Rimouski, 2001

GAGNÉ, A, *Notes de cours : Gestion du développement régional*, Rimouski, Université du Québec, 2006.

GAGNÉ, A, *Notes de cours Information Comptable-MBA*, Rimouski, UQAR, 2000.

GÉNÉREUX, J, *La dissociété*, Paris, Editions du Seuil, 2006.

GERENCSE, M, R Van Lee, F Napolitano, et C Kelly, *Megacommunity : how leaders of government business and non-profits can tackle today's global challenges together*, New-York, Palgrave Macmillan, 2008.

GITTEL, R J., *Community organizing : building social capital as a development strategy*, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1998.

GOUTTEBEL, J-Y, *Stratégies de développement territorial*, Paris, Economica, 2001.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AUTOSUFFISANCE, *La Voie de l'autosuffisance, un projet de société*, Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2007.

HALAL, W E., *The new management*, Berrett-Koehler Publishers, Inc., San Francisco, 1998.

HARTLE, D, *Bilan généralisée et approche de la valeur nette pour l'analyse d'une intervention de développement*, Ottawa, Conseil du trésor, 1976.

HAWKEN, P, *L'écologie de marché : ou l'économie quand tout le monde gagne*, Barret-Le-Bas, Le Souffle d'or, 1995.

HENTON, D, J Melville et K Walesh, *Grassroots leaders for a new economy*, San-Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997.

HENTON, D, J Melville et K Walesh, *Civic revolutionaries : igniting the passion for change in America's communities*, San-Francisco, Jossey-Bass Publishers, 2003.

HESSELBEIN, F, M Goldsmith et I Somerville, *Leading beyond the walls*, San-Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999.

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE, *Comprendre la gouvernance*, Ottawa, 2001.

JACOBS, J, *La nature des économies*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 2001.

JACOBS, J. *Cities and the Wealth of Nations : Principles of Economic Life*, New York, Randow House, 1984.

JONSSON, S, Local Government in Iceland, *The Association of Local Authorities*. Reykjavik, 2002.

KRUEGER, R, The Provincial-Municipal Government Revolution in New Brunswick, *Canadian public administration* (13,1), 51-99, 1970.

LA PÉNINSULE ACADIENNE, *Répertoire des employeurs et des organismes de la Péninsule acadienne*. http://www.peninsuleacadienne.ca/Bottin/bottin_compagnies.php, 2008.

LE GOFF, J-P, *Économie managériale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1993.

LEMAY, J, *Notes de cours, culture et identité régionale DEV 751*, Université du Québec à Rimouski, 2007.

LEMIEUX, V, *L'étude des politiques publiques*, Sainte-Foy, PUL, 1995.

L'ENCYCLOPÉDIE DE L'AGORA, *Dossier ruralité*, <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Ruralite>, 2006

LERETAILE, L, *Les choix budgétaires*, Presses Universitaires de France, 1972.

LÉVY-LAMBERT, H et H.Guillaume, *La rationalisation des choix budgétaires*, Presses Universitaires de France, 1971.

LINDLBLOOM, C, E., *Politics and Markets*, Basic Books, New-York, 1977.

LIPSEY, R G., D D. Parvis et P O. Steiner, *Macroéconomie*, Boucherville, Gaetan Morin, éditeur, 2^{ème} édition, 1992.

MARTEL, L et J-G ROUSSEAU, *Le gestionnaire et les états financiers*, Ottawa, Édition du Renouveau Pédagogique, 1990.

MCKIBBEN, B, *Deep economy : the wealth of communities and the durable future*, New-York, Times Books-Henry Holt and Company, 2008.

MILLER, R (sous la direction de), *La direction des entreprises : concepts et applications*, Montréal, McGraw-Hill, Éditeurs, 1985.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Modèle de communauté rurale*, Gouvernement du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2005.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Rapport de la ministre sur la gouvernance locale*, Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2001.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Documents internes venant du bureau de la Restructuration communautaire*, Gouvernement du Nouveau-Brunswick: Fredericton, 2008.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Étude de cas Fredericton et comté de Kent*, 2001.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Rapport annuel des statistiques municipales*. Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 1984-2007.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Comité consultatif de district de services locaux*, <http://www.gnb.ca/0370/0022-f.pdf>. Gouvernement du Nouveau-Brunswick: Fredericton, s.d.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Organisation actuelle de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick*. Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2008.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Brève description des districts de services locaux au Nouveau-Brunswick*. Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2008.

MINISTÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Comparaison entre un DSL, une communauté rurale et une municipalité*. Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2008.

MORGAN, G, *Images de l'organisation*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 1991.

MULLER, P, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, 1994, Que Sais-Je ?, no. 2534.

OUCHI, W, *M : un nouvel esprit d'entreprise*, Paris, InterÉditions, 1985.

PAQUET, G, *Pathologies de gouvernance : essais de technologie sociale*, Montréal, Éditions Liber, 2004.

PAUL, S, *La gestion stratégique des programmes de développement*, Genève, Bureau international du travail, 1988.

PURDUE CENTER FOR REGIONAL DEVELOPMENT, *Rural Indiana Strategy for Excellence*, <http://www.purdue.edu/dp/pcrd/rise/report/Executive%20Summary.pdf>, 2006.

PERRIN, J.C., Économie spatiale et méso analyse, in *Espace et localisation* sous la direction de Jean H. P. Paelinck et Alain Salles, Paris, Economica, 1983, pp. 201 à 230.

PETRELLA, R, *Désir d'humanité : le droit de rêver*, Montréal, Les Éditions Écosociété, 2004.

PETRELLA, R, *Le bien commun : éloge de la solidarité*, Bruxelles, Éditions Labor, 1996.

POULIN, D, B MONTREUIL et S GAUVIN, *L'entreprise réseau*, Publi-Relais, 1994.

PRÉVOST, P, *Entrepreneurship et développement local*, Fondation de l'entrepreneurship, 1993.

RADIO-CANADA, *Hôpital de Caraquet L'action se poursuit*, http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2008/02/18/003-NB-action-h_n.shtml, 2008.

RADIO-CANADA, *Des voies pour l'avenir*, <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2008/01/28/004-NB-routes.shtml>, 2008.

RADIO-CANADA, *Vive déception à Caraquet*, <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2007/12/18/007-NB-reactions-route.shtml>, 2008.

RADIO-CANADA, *Le vent tourne pour les collectivités*, http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2008/02/28/002-NB-eoliennes-caraquet_n.shtml, 2008.

RAGNARSSON, R, Local Government Reforms, *Ministry of Social Affairs*, s.d.

RATTI, R, "Gérer ses relations avec l'extérieur : politique régionale et identité", in Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne, 1989, ch. 14 ; Colloque européen sur la "Dynamique locale et sa gestion", Lausanne, 10-11 octobre 1988.

RIVERIN, A, A Gagné, J Hamel et J Turgeon, *L'administrateur public : un être pifométrique*, PUQ, 1981.

ROBERT, L, « Les Opérations Dignité: À l'origine d'un mouvement populaire dans l'est du Québec » in Les Opérations Dignité: naissance d'un mouvement social dans l'est du Québec , sous la direction de Alain G. Gagnon, Université Carleton, 1981, pp. 91- 106.

ROWLEY, T, *A Model Effort for Indiana*. Dans: Rupri – Rural Policy Research Institute. <http://www.rupri.org/editorial.php?selectedid=28>, 2007.

ROY, G, «La nouvelle gouvernance » inquiète beaucoup. *Le Devoir*, le 31 décembre 2003.

RURAL INDIANA SRATEGY FOR EXCELLENCE 2020, Purdue University, Perdue Center for Regional Development, 2006

SAXENIAN, A L, *Regional advantage*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994.

SCHOFIELD, J.A., *Cost-Benefit Analysis in Region and Urban Planning*, London, Allen and Unwin, 1987.

SCHWARTZ, H, *Guide d'évaluation des multiplicateurs régionaux*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1982.

SEN, A, *Un nouveau modèle de développement économique : développement, justice, liberté*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2003.

SÉNAT FRANÇAIS - Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, *L'état du territoire*. Rapport d'information no 241, Paris, 2003.

SÉRIEYX, H, *Le big bang des organisations*, Callman-Lévy, 1993, introduction et ch. 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16 et 17.

SHORE, B, *The cathedral within*, New-York, Random House, 1999.

SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, *Fonds de développement économique de la Péninsule acadienne*, Province du Nouveau-Brunswick : Fredericton, 2007.

STATISQUE CANADA, *Paroisse de New Bandon*, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=13&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=Nouveau-Brunswick&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISQUE CANADA, *Paroisse de New Bandon*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315016&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=New%20Bandon&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Paroisse de Caraquet*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315026&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Caraquet&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Village de Grande-Anse*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315038&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Grande-Anse&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Village de Saint-Léolin*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315017&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Saint-Léolin&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Village de Maissonnette*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315040&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Maissonnette&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Village de Bertrand*, <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315036&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Bertrand&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA *Ville de Caraquet*. <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315028&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Caraquet&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STATISTIQUE CANADA, *Village de Bas-Caraquet*. <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=1315027&Geo2=PR&Code2=13&Data=Count&SearchText=Bas-Caraquet&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=>, 2008.

STIGLITZ, J. E., *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, Fayard, 2006.

TRAUSTADÓTTIR, S., *Local Government in Changing Times Amalgamation by referendum Does it work? The Icelandic experience*, SAMGÖNGURÁDUNFYTID, 2008.

TRACY, J. A., *How to read a financial report*, New-York, John Wiley and Sons, 1983.

TREMBLAY, D-G, et J-M FONTAN, *Le développement économique local*, Sainte-Foy, Télé-université, 1994.

VACHON, B., *Le développement local*, Boucherville, Gaétan Morin ed., 1993.

Veltz, Pierre, *Le poids de l'espace* in Philippe Cabin (sous la direction de) *L'Économie repensée*, Paris, Sciences Humaines Éditions, 2000

VILLE DE CARAQUET, *Caraquet capitale culturelle - 2003 et 2009*. <http://www.ville.caraquet.nb.ca/CaraquetCapitaleCulturelle.cfm>, 2008.

WATERSTON, A., *La planification du développement*, Paris, Tendances Actuelles, 1974.

WHALEN, H., *The Development of Local Government in New Brunswick*, Fredericton: Department of Municipal Affairs, 1963.

