

Le leadership partagé : une condition pour le développement local

Paru dans le livre *L'État du Québec 2012*, publié par l'INM, Boréal, pp :84-91

Juan-Luis Klein

Professeur, Département de géographie, Université du Québec à Montréal, et directeur,
Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)

Le succès des initiatives qui visent le développement des collectivités locales repose sur le leadership. Plus qu'un facteur important, le leadership est une condition sine qua non : pas de leadership approprié, pas de succès. Ce texte propose une réflexion sur le type de leadership requis, qui doit combiner l'action individuelle et l'action collective, dans un contexte où se conjuguent divers ordres d'actions.

Une recherche récente au sujet des actions territoriales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a révélé l'importance du leadership en tant que facteur de réussite des initiatives locales, nous indiquant que ce facteur était si essentiel qu'il en était discriminant : pas de leadership approprié, pas de succès¹. Mais elle nous a aussi montré que le leadership requis devait combiner l'action individuelle et l'action collective, dans un contexte où s'articulent diverses échelles d'action, dans un processus qui, pour assurer la durabilité de l'action locale, se doit de s'élargir et de se renouveler constamment. Le leadership dont on parle doit être compris comme une dynamique d'interactions multiples entre les membres de la collectivité locale et des acteurs extérieurs, mobilisant des personnes, des ressources et des énergies en vue de l'amorce et de la mise en œuvre de projets².

Un leadership à partager

L'étude du leadership a donné lieu à beaucoup de travaux dans les disciplines de la gestion, de l'éducation, de la psychologie et de la science politique. Mais ces travaux se

limitent pour la plupart à l'étude du leadership des individus, voire à l'étude des leaders, ce qui les conduit à mettre l'accent sur l'individu et ses attributs et peu sur l'interaction entre des membres d'une communauté donnée. Ce sont pourtant les dimensions du leadership qui sont liées à la participation et à l'interaction qui déterminent le succès des actions collectives locales³. Mieux cette interaction est huilée, plus les actions collectives locales seront susceptibles d'innover.

Cependant, une approche sous l'angle du leadership collectif ne doit pas exclure le rôle des leaders individuels, même lorsqu'il s'agit d'une action collective. Par exemple, dans le cas du Technopôle Angus, un parc urbain d'entreprises implanté à Rosemont par une initiative communautaire en réponse à la fermeture de la compagnie CP Rail en 1992, la réussite de ce projet s'explique en bonne partie par l'appui d'un vaste réseau d'acteurs du quartier et de l'extérieur du quartier, incluant des organisations du milieu des affaires, des centres de recherche, des personnalités politiques, des instances gouvernementales, des groupes communautaires et de la société civile. Or, à l'origine de ce projet, il y a eu un individu qui a lancé une idée audacieuse et qui a d'abord trouvé l'appui nécessaire dans son organisation, la CDEC locale, ce qui lui a donné la légitimité nécessaire pour construire un capital socioterritorial fort en appui à cette idée⁴. Le capital socioterritorial comprend les atouts culturels, organisationnels, institutionnels et physiques qu'une collectivité locale peut mettre en valeur pour son développement ainsi que les capacités individuelles et collectives dont elle dispose pour le faire.

Il ne faut donc pas opposer le leadership individuel et le leadership collectif mais plutôt les considérer comme complémentaires, interdépendants et interagissant. Dans le cadre des projets visant le renforcement des capacités d'agir des acteurs qui œuvrent dans des collectivités dévitalisées, le leadership se doit d'être partagé par de nombreux individus à différents moments, en fonction des contraintes à affronter et des occasions à saisir, de même qu'en fonction des compétences requises⁵. Le leadership collectif se construit donc à travers des processus évolutifs d'apprentissage collectif au sein des communautés, par

lesquels se développent les compétences et les savoir-faire des individus favorisant ainsi la créativité et l'innovation sociale⁶.

Des capacités à développer

Lorsqu'on cherche à comprendre les conditions et les transformations qui permettent l'émergence d'un leadership créatif, la question du développement des capacités nécessaires pour influencer la trajectoire des collectivités devient primordiale. L'économiste Amartya Sen propose une analyse fine des capacités (« capabilities ») à développer par les acteurs, mais aussi des contextes nécessaires pour leur mise en œuvre : il ne suffit pas d'acquérir une capacité, il faut aussi que les conditions de l'environnement institutionnel et social permettent de l'utiliser⁷. Cela est crucial dans un contexte de mondialisation où les logiques socioéconomiques (recherche du profit, redistribution, don), les sphères (publique, privée, sociale) et les échelles (individuelle, locale, nationale, globale) sont en constante transformation⁸.

De nombreux travaux, aussi bien théoriques qu'empiriques, notamment dans le contexte de l'économie de la connaissance, ont mis en avant le concept d'*empowerment* pour rendre compte de ce processus de « capacitation » collective⁹. Ces travaux voient le territoire comme une nouvelle scène où s'articulent les niveaux local, régional et national de la gouvernance, ainsi que la proximité entre les acteurs socioéconomiques locaux et leur connexion à des réseaux globaux, ce qui est la base d'une vision du développement territorialement intégré¹⁰. C'est dans ce cadre que les dirigeants sociaux et politiques locaux doivent inscrire leurs projets de développement afin de créer de nouvelles capacités et de transformer l'environnement institutionnel pour qu'elles puissent être exercées.

L'*empowerment* peut donc ainsi être vu comme un instrument qui permet à la communauté d'agir sur son environnement à toutes les échelles et non pas uniquement au niveau local. Si l'on prend l'exemple d'initiatives visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'action locale doit s'appuyer sur l'augmentation de la capacité des

acteurs institutionnels et des citoyens à influencer les structures organisationnelles et les instances de pouvoir locales et nationales, la responsabilité de la lutte contre ce fléau concernant autant les acteurs locaux que les divers niveaux de gouvernement.

Les conditions gagnantes

Le leadership est un facteur très important de la réussite d'un projet local. Tous les projets qui ont connu le succès que nous avons étudiés ont bénéficié d'un leadership soutenu et reconnu autant à l'interne, par les pairs et la population locale, qu'à l'externe, par les interlocuteurs publics et la société civile. Ce leadership peut prendre trois formes : individuelle, organisationnelle et socioterritoriale. Le leadership individuel concerne des personnes qui ont le capital humain (connaissances et savoir-faire) et social (reconnaissance et réseaux) nécessaires pour faire avancer un projet. Le leadership organisationnel correspond aux organisations dans lesquelles agissent les leaders individuels et qui portent le projet. Quant au leadership socioterritorial, il concerne le maillage de différentes organisations réticulées afin d'établir un réseau de soutien entre des organisations qui se coalisent et mobilisent les citoyens d'un territoire en appui à un projet. Dans ces trois cas, les aptitudes personnelles, la formation et les expériences de terrain se combinent différemment pour former un ensemble de capacités permettant de surmonter les difficultés particulières liées au développement local : la précarité et l'inconstance des moyens disponibles, les problèmes liés à l'obtention des appuis financiers ou liés aux exigences que ceux-ci imposent, des crises suscitées par des mésententes individuelles ou entre des organisations. Ces capacités facilitent ainsi les compromis, les consensus et les alliances nécessaires à la réussite des projets (nous y reviendrons).

Ainsi, trois conditions demeurent incontournables pour accroître les chances de succès : 1) l'insertion des leaders dans de multiples réseaux de nature territoriale et sectorielle ; 2) la stabilité du leadership ; 3) l'ouverture et la flexibilité des instances de gouvernance.

Plus concrètement, parmi les cas que nous avons étudiés qui ont connu des réussites, plusieurs leaders œuvraient dans leur milieu depuis fort longtemps. Ils partageaient ainsi une mémoire collective, ce qui donne un sens à l'initiative locale. De plus, ils mettaient à profit des savoir-faire collectifs construits à partir d'actions précédentes et à partir des liens qu'ils avaient établis à l'intérieur de leurs réseaux respectifs. La stabilité du leadership a facilité la circulation de l'information et la mobilisation de ressources.

Cependant, leadership fort et durable ne veut pas dire leadership autoritaire. L'exercice d'un leadership fort gagne à laisser la place à l'inventivité individuelle et collective. Le leadership participatif a un impact plus grand sur l'*empowerment* des communautés, c'est-à-dire sur le développement de leur capacité d'agir et d'innover. Par conséquent, il favorise et est favorisé par la prise de parole et l'implication citoyennes.

Toutes les initiatives locales ne connaissent pas une telle souplesse en ce qui a trait au leadership. Le phénomène du « toujours les mêmes » (les « TLM ») existe dans plusieurs milieux, comme les acteurs nous l'ont répété au cours de nos recherches sur le terrain¹¹. Ce phénomène révèle ce qui semble un paradoxe. S'il importe, pour une communauté, de pouvoir compter sur la stabilité du leadership, il est tout aussi important de le renouveler, de laisser place à la relève, à de nouvelles idées, à de nouveaux projets, ou encore à des formes complémentaires de leadership. Le défi est de susciter l'émergence de nouveaux leaders en favorisant la participation du plus grand nombre à la prise de décisions, surtout lorsqu'il s'agit de décisions stratégiques. Il importe donc d'accroître ou d'assurer tant l'accessibilité au leadership que la synergie entre les leaders présents et potentiels.

Les cas étudiés ont confirmé l'importance, pour le succès des initiatives locales, de faire appel à divers types de ressources (endogènes et exogènes). Les ressources endogènes sont essentielles, mais l'association de celles-ci avec des ressources extérieures est davantage susceptible d'assurer la réussite des initiatives, car elle permet la réalisation et la combinaison de divers projets. Or la capacité qu'ont les leaders de mobiliser des ressources locales et extérieures et de combiner différentes formes d'action au profit de la

collectivité dépend autant du capital socioterritorial développé par l'organisation que des individus et organisations chargés de la coordination des actions.

Les initiatives qui réussissent agissent dans une perspective d'insertion de l'économie locale dans une économie plurielle, c'est-à-dire dans une économie capable d'établir une synergie entre des ressources étatiques, des ressources de l'économie sociale et des ressources propres au marché. L'association de ces ressources sera encore plus efficace si elle repose sur une approche territoriale intégrée, où un milieu se concerte pour coordonner la mise en place de différentes initiatives locales et pour en assurer le financement à partir de différentes logiques de production de la richesse. La mobilisation de ressources représente donc un défi de taille pour le leadership local, car elle se doit d'être créative. Par exemple, on adaptera l'usage des subventions accordées par les programmes publics en allant au-delà des normes de ces programmes et en orientant les ressources de façon à favoriser le mieux-être de la communauté locale, ce qui veut dire les intégrer aux autres ressources dont on dispose. Cela exige de trouver un équilibre entre les exigences de programmes publics définis de façon sectorielle et nationale, et les problèmes des collectivités qui se doivent d'être abordés de façon holistique et locale.

Un processus évolutif

Les cas d'action locale liée à des projets individuels qui sont devenus des projets collectifs et dont la réussite a généré de nouveaux projets, engendrant ainsi un contexte organisationnel et institutionnel favorable à un développement local durable, ont tous un élément en commun : les projets se sont déployés en trois étapes clés, qui se suivent et se réamorcent.

La première étape est le lancement d'un projet, souvent de façon individuelle, par un leader ou par un citoyen, ou par un groupe de leaders ou de citoyens. Le projet peut concerner la valorisation d'une ressource culturelle ou humaine, la protection d'un élément du patrimoine collectif, la création d'emplois dans la collectivité locale, le maintien ou la création d'un service aux citoyens, etc. Pour susciter l'intérêt de la

collectivité locale et obtenir son appui, des leaders doivent se mobiliser. Soutenu par plusieurs acteurs et groupes de la collectivité locale, le projet devient alors un projet collectif.

La deuxième étape consiste dans la mobilisation des ressources par les leaders. Par ressources, nous entendons les ressources humaines, sociales, organisationnelles et financières, locales et extérieures. Les leaders locaux doivent être capables d'utiliser les moyens mis à leur disposition par des programmes publics et d'attirer des appuis du capital privé, mais ils doivent conserver le leadership local. Ce leadership local est ici d'autant plus important que la relation avec les instances publiques et avec d'autres acteurs extérieurs s'établit souvent dans un contexte de rapports de force et de pouvoir. De plus, comme nous l'avons dit, les programmes publics sont définis en fonction d'objectifs nationaux et, souvent sectoriels, et exigent des redditions de compte très exigeantes. Les acteurs locaux risquent ainsi d'être déviés de leurs objectifs. Pour éviter ce piège, il faut un leadership local fort, qui utilise les ressources obtenues d'acteurs exogènes et endogènes en les combinant selon des objectifs définis localement. Ces démarches renforcent l'adhésion des citoyens à leur projet, intensifient leur sentiment d'appartenance à leur communauté et cimentent leur relation.

La troisième étape est celle où le sentiment d'appartenance des acteurs se transforme en conscience territoriale, une forme de conscience sociale façonnée par l'appartenance commune à un territoire. La conscience territoriale, combinée à d'autres formes de conscience sociale (de genre, de classe, d'ethnie, etc.) génère un « nous » collectif laissant des traces durables dans le maillage des organisations et instituant des pratiques collectives et des mécanismes de régulation locale qui favorisent la convergence entre les acteurs¹².

Bien que les initiatives qui réussissent témoignent surtout d'expériences de concertation et d'intégration, cela n'exclut ni les tensions ni le besoin de développer la capacité de les surmonter. Les projets s'inscrivent dans des environnements changeants. Leur réussite dépend donc pour beaucoup de la capacité du leadership de favoriser la construction de

compromis sans pour autant esquiver les débats. Ces consensus renforcent le sentiment d'appartenance des acteurs à la communauté, ce qui favorise une conscience territoriale qui amène les acteurs à nuancer leurs différences au profit de la collectivité. Cette conscience territoriale constitue une base essentielle pour l'action conjointe des acteurs locaux sociaux et économiques, pour l'entrepreneuriat partenarial. Elle amène les acteurs à agir ensemble, à se concerter, ce qui augmente leur capacité de réussir et leur donne du pouvoir.

À titre d'exemple, on peut citer le cas de la municipalité de Saint-Camille, au Québec¹³. À la suite d'une action entreprise par quatre leaders du village au milieu des années 1980, renouvelée et élargie plusieurs fois au cours des vingt-cinq dernières années, il s'est instauré un processus de développement qui a abouti à la création d'une myriade d'organisations, allant des coopératives de solidarité à des projets immobiliers inspirés d'une approche « écovillagoise »¹⁴, en passant par des services aux personnes âgées et aux enfants et des activités culturelles variées. Comme le montre cet exemple, la capacité créative des acteurs a permis de lancer d'autres projets, de faire participer l'ensemble de la collectivité et de reproduire ce parcours, de nouveaux projets s'ajoutant constamment.

En mettant à profit l'apprentissage qui découle de chaque expérience et en codifiant cet apprentissage de façon à construire une densité institutionnelle qui assure une gouvernance au bénéfice de la collectivité locale, un milieu devient socialement innovateur et capable d'agir sur les conditions qui provoquent sa vulnérabilité. Les nouvelles pratiques se diffusent à travers diverses organisations, ce qui change le contexte institutionnel dans lequel s'insère la collectivité locale et permet aux acteurs socioéconomiques et politiques d'exploiter les capacités qu'ils ont acquises¹⁵.

Conclusion

Cibler le leadership pour assurer la réussite des stratégies territoriales qui visent le développement local est garant de succès. C'est du leadership que dépend la vision prospective nécessaire pour que l'action collective s'inscrive dans la durée. C'est aussi du

leadership que dépend la construction d'une vision commune constituant le socle de l'action collective. Dans ces conditions, le leadership participe d'un processus d'innovation et de transformation qui change les règles, les modalités de coopération et les procédures d'arbitrage des conflits et qui, donc, rend possible l'émergence et la récurrence de l'action collective dans un cadre local. C'est ainsi que l'harmonisation de la mobilisation du capital social et du capital humain est possible et amorce des dynamiques de développement durable au profit de la communauté.

Dans cette perspective, le leadership doit être à la fois individuel et collectif. Pour assurer le succès des initiatives locales, le leadership doit aussi privilégier une dynamique d'interrelations et d'interactions de haut en bas et de bas en haut orientées vers un but commun. Cette approche permet de dépasser l'opposition simpliste du développement par en haut et du développement par en bas pour favoriser une démarche partenariale de construction des savoirs et des capacités collectifs nécessaires au mieux-être des collectivités et des citoyens. Soulignons, cependant, que pour y parvenir, notamment dans les cas de collectivités précarisées à cause de la pauvreté et l'exclusion, le leadership local doit compter sur l'appui de l'État, l'amélioration des conditions de vie et de travail des collectivités locales étant une responsabilité collective et non pas uniquement locale. Mais cet appui doit se faire à travers des programmes publics adaptés à l'exercice d'un leadership créatif et partagé. L'État doit donc assumer ses responsabilités en matière de développement des collectivités locales, mais il doit faire preuve de flexibilité de façon à encourager l'innovation sociale et de ne pas étouffer la capacité créative des leaderships locaux.

Notes

¹ Voir J.-L. Klein et C. Champagne, avec J.-M. Fontan, C. Saucier, M. Simard, D.-G. Tremblay et P.-A. Tremblay, *Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Innovation sociale », 2011.

² Pour cette définition, nous nous inspirons de J. Lagroye, « Le leadership en questions, configurations et formes de domination », dans A. Smith et C. Sorbets (dir.), *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 47.

³ Voir H. Mintzberg, « Leadership et communityship », *Gestion*, vol. 33, n° 3, 2008, p. 16- 17.

⁴ Sur l'amorce du Technopôle Angus, voir J.-M. Fontan, J.-L. Klein et D.-G. Tremblay, *Innovation socioterritoriale et reconversion économique. Le cas de Montréal*, Paris, L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté », 2005.

⁵ Comme le suggèrent I. Falk et L. Harrison, « Community Learning and Social Capital: "Just Having a Little Chat" », *Journal of Vocational Education & Training*, vol. 50, n° 4, 1998, p. 609-627.

⁶ Voir J.-L. Klein et D. Harrisson, *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007.

⁷ A. Sen, *Commodities and Capabilities*, New Delhi, Oxford University Press, 1987.

⁸ J'analyse les transformations provoquées par la mondialisation à l'échelle locale dans le chapitre 2 de J.-L. Klein et F. Lasserre, *Le monde dans tous ses États. Une approche géographique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine », 2^e édition, 2011

⁹ Pour une présentation de la notion d'*empowerment* et son utilisation dans le développement des communautés locales, voir W. A. Ninacs, *Empowerment et intervention : développement de la capacité d'agir et de la solidarité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008.

¹⁰ Sur la notion de développement territorial intégré, voir F. Moulaert et J. Nussbaumer, *La logique sociale du développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine », 2008.

¹¹ Voir la conclusion de J.-L. Klein et C. Champagne (dir.), *op. cit.*

¹² Voir J.-L. Klein, « Territoire et régulation ». *Cahiers de recherche sociologique*, n° 45, 2008, p : 41-58

¹³ Voir J. Béique, *Saint-Camille, le pari de la convivialité*, Montréal, Écosociété. Voir aussi B. Cassen, *Un village-monde au Québec: Longue vie à Saint-Camille ! Le Monde diplomatique*, août 2006, p. 11.

¹⁴ C. Champagne, *Développement écovillagois et renouvellement de l'habiter rural : Le cas de Saint-Camille au Québec*. Mémoire de maîtrise en géographie inédit. Université du Québec à Montréal, 2008.

¹⁵ Pour une modélisation graphique de ce processus, voir le premier chapitre de J.-L. Klein et C. Champagne, *op.cit*