

Projet de loi 34. Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

**Résumé en trois point du Mémoire déposé à la
Commission de l'aménagement du territoire**

Auditions publiques du 30 janvier 2012

**Bernard Vachon, Ph. D., professeur à la retraite de l'UQAM
Spécialiste en développement local et régional et décentralisation**

Merci aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire (CAT) pour leur aimable invitation.

Félicitations ministre des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT), Monsieur Laurent Lessard, pour son projet de *Politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, une politique qui repose sur trois piliers : stratégie, loi-cadre et plans d'actions.

Il s'agit de l'aboutissement d'un long parcours puisqu'une telle politique était réclamée et attendue depuis plus de trente ans.

Vous avez en main mon mémoire que le court laps de temps dont je dispose ne me permet pas de vous présenter dans son intégralité. Je m'attarderai sur **trois points** :

Premier Point : Le besoin d'harmonisation. Au cours des trente-quatre dernières années, des politiques et des lois sectorielles à visées territoriales, ont été adoptées. Prenons pour seuls exemples, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Politique de soutien au développement local et régional* et la *Politique de la ruralité*. Ces lois et politiques ont, très largement, fait cavalier seul. À partir du moment où une politique globale et intégrée d'*occupation et de vitalité des territoires* est adoptée, des dispositifs d'arrimage et d'harmonisation doivent être établis avec ces lois et politiques sectorielles, et entre elles, afin de favoriser une meilleure cohérence et une plus grande efficacité des actions, (exemples à la période d'échanges).

Deuxième point : Des évolutions favorables à un meilleur équilibre de l'occupation du territoire. L'occupation et la vitalité des territoires du Québec, telles que nous les connaissons aujourd'hui, sont le résultat de forces historiques, démographiques, économiques, sociales, technologiques et politiques, combinées dans le temps. Les territoires sont des espaces construits soumis aux forces d'évolution.

Le profil actuel de la mosaïque des territoires présente une forte concentration de la population et de l'activité économique dans le sud-ouest de la province, articulée principalement autour des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, de la communauté régionale de Gatineau-Hull, et de quelques villes de centralité. Un réseau de petites villes et de villages dispersés au milieu de vastes espaces ruraux et forestiers, complète ce schéma.

Entre les années 60 et le début des années 90, on a assisté au déclin des économies traditionnelles dans plusieurs régions du Québec, d'une part, à une forte polarisation de l'activité économique de production et de services, ainsi que des populations, sur quelques grands centres urbains au Québec, d'autre part.

Cette concentration, si elle est source de plusieurs avantages, notamment du point de vue des économies d'échelle, elle occasionne aussi son lot de dysfonctionnements dont les effets physiques et sociaux entraînent des dépenses importantes pour la collectivité. Et en région, les problèmes dépeuplement et de dévitalisation ne sont pas moins déplorables et contre-productifs.

Depuis les années 90, des évolutions économiques, sociales et technologiques, à l'origine de nouvelles tendances lourdes, contribuent à transformer à nouveau les rapports de l'activité économique et des populations avec l'espace. Après des décennies d'abandon, plusieurs régions rurales, incluant leurs petites villes et villages, voient leur attractivité renforcée et devenir des lieux choisis pour vivre, travailler et se divertir. Le Québec moderne se construit avec ses campagnes.

Les nouvelles forces d'occupation, de recomposition et de redynamisation des territoires rendent caduques les modèles antérieurs, obligeant à renouveler le regard que nous portons sur les futurs possibles des territoires. L'exercice de la prospective s'impose.

Parmi les évolutions récentes et en cours, citons:

- l'accroissement de la mobilité des personnes, des biens, des informations et des styles de vie ;
- la dématérialisation de plusieurs secteurs de l'activité économique ;
- le ralentissement, voire la fin de l'exode rural pour plusieurs territoires ruraux (particulièrement ceux à faible et moyenne distances des grands centres urbains) ;
- la poursuite du déclin et de la dévitalisation dans d'autres communautés rurales (particulièrement celles de moins de 800 habitants éloignées des centres);
- la transformation des modes de vie ;

- les dysfonctionnements et le coût de la vie élevé dans des grandes villes ;
- l'essor du travail à distance ;
- l'attrait des petites et moyennes villes et des milieux ruraux, non seulement auprès des familles mais aussi des entreprises ;
- les nouveaux rapports de l'imaginaire à la campagne ;
- la quête pour une meilleure qualité de vie ;
- les changements démographiques ;
- etc.

Les premiers constats documentés, fondés sur des données statistiques, des analyses et des recherches poursuivis au Québec comme ailleurs dans les pays industrialisés, révèlent que la combinaison et la puissance de ces évolutions sont à la source de mouvements centripètes (vers les centres) pour certains, centrifuges (vers la périphérie) pour d'autres, contribuant à remanier l'occupation et la vitalité des territoires dans un nouvel ordre. De nouveaux profils se dessinent.

Sans entrer dans le détail des impacts « territoriaux » générés par les évolutions citées plus haut, il importe de souligner l'effet magistral qu'aura la révolution des technologies d'information et de communication sur l'avenir des territoires. Un essai de Joel Kotkin, publié en 2000 aux États-Unis, exposait les premières manifestations de ces bouleversements¹ : « desserrement » des grands centres urbains au profit des 2^e et 3^e couronnes, reconquête des territoires ruraux, installation des travailleurs à distance qui développent de nouvelles façons d'occuper les petites villes et les zones rurales, multiplication des activités économiques dématérialisées dites « footloose »² dont plusieurs valorisent les environnements *en dehors* des grands centres, etc.

La journaliste à La Presse, Nathalie Collard, écrivait récemment³ : « Les nouvelles technologies sont en train de bouleverser notre façon de vivre, de penser, de communiquer. La question n'est plus de savoir ce que peuvent accomplir tous ces nouveaux appareils, mais plutôt de nous demander : que pouvons-nous faire grâce à eux ?

¹ KOTKIN, Joel ; *New Geography. How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, Random House, 2000, 243 p.

² Depuis une quinzaine d'années on assiste à la croissance du nombre d'activités économiques de type « footloose », c'est-à-dire celles pour lesquelles le lieu d'implantation est devenu pratiquement indifférent, ou, en tout cas moins lié aux facteurs de localisation traditionnels, et notamment aux coûts de transport. D'un autre côté, de nouveaux facteurs de localisation ont acquis plus d'influence, notamment les infrastructures et équipements publics dans le domaine des communications, les services aux entreprises et aux familles, la qualité du cadre de vie et de l'environnement naturel et social. Tout cela induit une concurrence croissante entre les villes, mais aussi entre les villes et les territoires ruraux pour l'attraction des activités économiques. Il en résulte que l'espace économique lui-même, c'est-à-dire le système territorial avec ses réseaux d'infrastructures, ses équipements, ses services, son environnement, les qualifications de sa main-d'œuvre, etc., devient de plus en plus important en tant que facteur de localisation et aussi de production.

³ La Presse, samedi 21 janvier 2012.

Les impacts de cette révolution sont nombreux et nous les découvrons chaque jour, Dans un texte intitulé *Éduquer au XXIe siècle*, publié en mars dernier, le philosophe Michel Serres écrit : «Je voudrais avoir dix-huit ans, (...) puisque tout est à refaire, puisque tout reste à inventer». Nous ne mesurons pas encore l'ampleur de la révolution que nous sommes en train de vivre ».

Tous ces bouleversements contribuent à créer un contexte nouveau pour un meilleur équilibre de l'occupation et de la vitalité des territoires. Le rééquilibrage du réseau urbain, de pair avec la lutte contre les disparités régionales, apparaît un enjeu majeur d'une *Stratégie d'occupation et de vitalité des territoires* pour la première moitié du XXIe siècle

Les planificateurs de l'occupation et de la vitalité du territoire ont pour premier devoir de s'investir dans l'identification, la compréhension et la mesure des évolutions en cours et de leurs incidences sur le « comportement » des territoires. Ce champ de connaissances guidera par la suite la formulation des grandes orientations, les programmes d'intervention et les plans d'action des ministères et autres acteurs du développement territorial.

Accompagner le développement des territoires par des politiques spécifiques d'aménagement et de développement, c'est d'abord soutenir l'attractivité et la compétitivité de ces territoires, ainsi que les actions de cohésion sociale.

7. Troisième point ; Assurer l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales. Comme il est fait mention dans la Stratégie et dans le Projet de loi 34, les collectivités territoriales sont conviées à agir à titre de partenaires de premier plan dans la mise en œuvre de la Politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Afin qu'elles puissent exercer pleinement ce rôle, des compétences (responsabilités) accrues, accompagnées des ressources financières correspondantes, devront leur être accordées.

La politique d'occupation et de vitalité des territoires sera ainsi complétée par une véritable politique de décentralisation qui assurera aux collectivités territoriales l'autonomie administrative et financière que requiert le rôle de partenaires efficaces qui leur est demandé. (Voir document annexe sur *l'organisation décentralisée de l'État québécois*).

La révolution des territoires qu'inaugure la *Politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* reposera sur la mobilisation, la responsabilisation et la capacité d'agir des collectivités territoriales. Ce qui suppose plus de pouvoir et plus de moyens que seule une véritable politique de décentralisation est de nature à leur procurer.

La *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* tirera toute sa puissance d'un nouveau mode de gouvernance attribuée aux élus territoriaux. Si la Révolution tranquille des années 60 et 70 a exigé un gouvernement central fort, la poursuite de ce sursaut historique fait appel à une gouvernance décentralisée, maintes fois promise mais jamais réalisée. Après plus de trente ans d'expérimentations et d'initiatives diverses en ce domaine, l'occasion doit être saisie ici pour enfin doter le Québec d'une gouvernance moderne des territoires.

La décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un mode évolué, actualisé de gouvernance des affaires publiques, fondé sur un nouveau partage des pouvoirs entre l'État et les instances territoriales. François Mitterrand, président de la France de 1981 à 1993, disait :

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. »

Les premières lois françaises de décentralisation ont été adoptées en 1982 et 1983, et depuis mars 2003 il est inscrit dans la constitution que : « l'organisation de l'État est décentralisée ».

La Politique d'occupation et de vitalité des territoires ne pourra pas être pleinement accomplie sans moyens ni ressources consentis aux collectivités territoriales.

La force des décisions fondées sur l'exercice de la démocratie directe au niveau local, supralocal et régional, conduit à des solutions innovatrices dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire. Et elle favorise l'instauration de la solidarité et de la coopération entre les collectivités territoriales.

Conclusion

La planification territoriale en régime d'économie libérale est un exercice qui ne peut prétendre diriger et contrôler le développement. L'État n'est pas entrepreneur ni bâtisseur de moyens de production. Il peut toutefois orienter, aider et accompagner le développement par le biais de stratégies, de plans et de programmes réunis dans des politiques. S'y retrouvent les grandes orientations, les programmes d'infrastructures, d'équipements et de services publics, les appuis financiers, etc.

Les initiatives gouvernementales dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial seront d'autant plus pertinentes et efficaces que l'on aura une connaissance actualisée et fine, non seulement des problématiques de développement sur les territoires, mais de la dynamique d'évolution et des mécanismes de développement. Le défi est de réunir les bonnes conditions pour le bon développement. Ainsi, la décision politique reposera sur une expertise scientifique et technique de pointe, reflet d'une intelligence territoriale humaniste, conjuguant le dynamisme économique à des préoccupations de cohésion sociale, de qualité de vie, de respect et de dignité de la personne et de protection de l'environnement.

S'il importe de connaître la logique de localisation des entrepreneurs, d'une part, et les conditions de la compétitivité et de l'attractivité territoriale, d'autre part, afin de cibler correctement les investissements publics, il est une autre facette du développement à ne pas négliger. Il s'agit des interventions en amont de l'acte économique, c'est-à-dire toute cette expertise pour établir la confiance en l'avenir de son milieu, pour consolider l'appartenance à son territoire, pour raffermir l'identité culturelle, pour rehausser la volonté et la capacité individuelles et collectives d'agir, pour permettre l'éclosion de vocations de leaders locaux, pour faire émerger des porteurs de projets les pieds bien ancrés dans leur milieu, en somme réunir les conditions locales nécessaires pour mettre les territoires en état de se développer et de produire. Autant de tâches qui entrent dans la mission des Centres locaux de développement - CLD (Programme québécois de soutien au développement local et régional) et des Sociétés d'aide au développement des collectivités - SADC (Programme fédéral de développement des collectivités – PDC).

La *Stratégie* et le *Projet de loi 34 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* permettent tous les espoirs. Reste maintenant à définir le contenu opérationnel, à mettre en œuvre les actions ciblées, à concevoir les programmes d'aide et à réaliser les objectifs poursuivis. Un défi stimulant qui devra mobiliser les ministères concernés, les associations municipales et régionales, Solidarité rurale du Québec, et les acteurs professionnels et bénévoles qui œuvrent dans chaque communauté à travers le Québec.

Annexes :

2009 ; VACHON, Bernard ; *La multifonctionnalité des territoires ruraux : réalité, dynamique et enjeux*. Document de travail préparé à la demande du Groupe de travail sur la Multifonctionnalité des territoires ruraux. Document papier de 16 p. et PowerPoint de 46 diapositives.

2008 : Vachon, Bernard ; *Définir la complémentarité rurale-urbaine : sa réalité contemporaine, ses enjeux, ses obstacles*. Document de travail produit à la demande du Groupe de travail sur la complémentarité rurale-urbaine, Document papier de 17 p. et PowerPoint de 63 diapositives.

2007 VACHON, Bernard ; *Pour une Politique québécoise d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conféré par une véritable Politique de décentralisation*. Document de travail préparé à la demande de la Fédération québécoise des municipalités. Québec. 31 p.

2004-2005 VACHON, Bernard ; *Canevas pour une proposition de Loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois*. Document de consultation préparé à la demande de la Fédération québécoise des municipalités pour l'élaboration de leur proposition de Loi-cadre sur la décentralisation au Québec: Document de 60 pages mis en consultation dans les ministères et organismes gouvernementaux.

Projet de loi no. 34

Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

**Mémoire présenté aux auditions publiques de la
Commission de l'aménagement du territoire**

Bernard Vachon, Ph.D.
Professeur à la retraite du département de géographie
Université du Québec à Montréal
Spécialiste en développement local et régional
et gouvernance territoriale

Hôtel du Parlement, 30 janvier 2012

Introduction

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire, monsieur Laurent Lessard, a rendu public le 11 novembre dernier, la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* et déposé le *Projet de loi 34* sur le même sujet. À l'image de la Politique de développement durable, le projet de *Politique d'occupation et de vitalité des territoires* reposera sur trois composantes : une stratégie, une loi-cadre et des plans d'action. Ce dernier élément devrait donner lieu à des ententes contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales (régions, MRC, communautés métropolitaines, municipalités locales) dans le cadre de **projets de territoires**.

Alors que depuis des décennies une telle politique de développement territorial fait cruellement défaut au Québec, il faut aujourd'hui saluer cette initiative du gouvernement. Ce projet de politique territoriale globale doit être considéré par tous les partenaires, comme l'événement inaugural d'une révolution des territoires.

La *stratégie* constitue le document névralgique de la *Politique pour favoriser l'occupation et la vitalité des territoires*. Cette stratégie est complétée par le *Projet de loi 34* et les *Plans d'actions* (programmes et mesures sectoriels et projets de territoires).

Voici quelques éléments fondamentaux que doit comprendre une stratégie de développement territorial :

- présente un *Énoncé des motifs* qui affirme la volonté ferme du gouvernement d'assurer l'occupation et le développement des territoires habités du Québec, selon une approche globale, intégrée et durable, dans la perspective d'un développement démographique, économique et social équilibré. Cet énoncé s'appuie sur un ensemble de valeurs sociales, culturelles et environnementales dont l'État se fait à la fois gardien et promoteur. La protection de l'environnement et des paysages occupe une place importante dans une *stratégie d'occupation et de vitalité des territoires*, car la portion de planète que nous occupons est un capital dont nous sommes fiduciaires pour les générations futures, et que le tourisme, qui constitue une activité économique significative, est tributaire d'un environnement intact. L'orientation écologique de plus en plus affirmée de l'agriculture trouve également une justification dans ce souci de protéger l'environnement et les paysages. Une *politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* doit par ailleurs, plus que toute autre politique, véhiculer une philosophie de développement économique, social et environnemental, et des principes d'intervention, inspirés d'objectifs de prospérité, de bien-être et d'épanouissement des populations qui habitent chaque espace de la mosaïque territoriale. Dans cette perspective, il n'est pas trop fort d'affirmer, comme le fait d'entrée de jeu la *Stratégie* gouvernementale, qu'une telle politique constitue un véritable projet de société.

- précise les grandes orientations en matière d'occupation et de développement des territoires faisant appel aux notions et concepts suivants : modèles, scénarios, axes et pôles de développement, équilibre et harmonie entre les territoires, concepts de compétitivité et d'attractivité territoriale, concepts de proximité et d'accessibilité, rôle des investissements structurants, équipements et services publics dans la vitalité des territoire, mobilité durable, solidarité et coopération entre les collectivités territoriales, etc. ;
- incorpore les tendances lourdes de notre temps, tendances économiques, démographiques, sociales, technologiques, culturelles et environnementales qui obligent un regard nouveau sur les processus d'occupation, de construction et d'organisation des territoires, tout autant que sur les modes de gouvernance à promouvoir ;
- prend en compte les spécificités régionales et locales, modulant en conséquence les dispositions d'intervention, ainsi que les programmes, mesures et autres moyens mis à la disposition des collectivités territoriales et des ministères concernés, pour des actions efficaces;
- adhère pleinement aux principes du développement durable dans la poursuite de ses finalités économiques, sociales et environnementales.

Dans le court laps de temps qui m'est alloué pour cette présentation, je voudrais m'attarder et attirer votre attention sur six points que je considère, non pas exclusifs, mais fondamentaux dans la mise en œuvre de la *Stratégie* et de la *Loi* :

- Les forces qui président à l'occupation et au développement des territoires sont en perpétuel changement, et il est primordial de les identifier correctement et d'en saisir le sens et la portée le plus exactement possible, afin de définir des orientations, des stratégies et des actions, qui soient adaptées aux problématiques de développement des territoires et à la dynamique contextuelle ;
- Certaines lois et politiques à incidences territoriales qui sont actuellement appliquées (*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Loi sur le développement durable, Politique nationale de la ruralité*) nécessitent une meilleure harmonisation pour accéder à plus de cohérence et de complémentarité, et ainsi, contribuer plus efficacement à la politique globale et intégrée d'occupation et de vitalité des territoires ;
- Les communautés métropolitaines de Montréal, de Québec et la communauté régionale de Gatineau-Hull, constituent, comme certaines agglomérations urbaines de centralité, des moteurs économiques forts qui génèrent toutefois des problématiques particulières de développement et de gouvernance.
- Les territoires à faible densité d'occupation, incluant les petites villes et les villages, présentent une grande diversité de situations allant de la croissance et de

la prospérité au déclin et à la dévitalisation. Dans un contexte de « desserrement » des grands centres urbains, plusieurs de ces territoires sont convoités et de plus en plus occupés et recomposés (troisième couronne et espace rural global), non seulement par des familles, mais par des entreprises de transformation et de services.

- Le Plan Nord, qui commande une vaste opération de planification sur les plans économique, social et environnemental, procure une occasion à saisir pour créer les conditions d'une participation des peuples autochtones à l'activité économique de ce territoire, ce qui s'inscrit dans les objectifs d'autonomie et d'autosuffisance pour les Premières Nations.
- Afin d'être des partenaires efficaces dans la mise en œuvre de la *stratégie d'occupation et de vitalité des territoires*, comme elles sont conviées à le faire par la *stratégie* et le *projet de loi 34*, les collectivités territoriales doivent disposer de compétences accrues et des ressources financières correspondantes que leur confèrera une véritable politique de décentralisation.

1. Planifier les territoires comme des espaces en mutation ou en construction

Considérons tout d'abord que le Québec est une mosaïque de territoires que transforment et construisent des forces démographiques, économiques, sociales et politiques. Le portrait actuel de l'occupation et de la vitalité des territoires québécois est ainsi le résultat de l'action conjointe de ces forces exercées dans le temps.

Or, ces forces évoluent et modifient d'autant l'occupation, la composition, l'organisation et la vitalité des territoires. Ainsi, la planification du développement territorial que se proposent de promouvoir et d'encadrer la *Stratégie* et le *Projet de loi 34*, fait appel à un regard et à une expertise fondés sur la prospective. Il s'agit bien de gérer le futur des territoires.

Il apparaît alors crucial de porter attention aux éléments dynamiques à la base de l'occupation et de la vitalité des territoires, soient les tendances économiques, sociales et environnementales lourdes, qui induisent les processus de développement.

Ces tendances lourdes seront identifiées, analysées, comprises et mises à jour dans une démarche en amont de la formulation d'une vision stratégique, des grandes orientations et des modes opératoires qui guideront et accompagneront les différentes étapes de la mise en œuvre de la *Politique d'occupation et de vitalité des territoires*.

Les modèles de développement qui ont été appliqués dans le contexte démographique et économique des cinq dernières décennies, seront revisités et adaptés à la conjoncture actuelle, afin de procurer les approches d'analyse et les solutions appropriées aux problématiques en cours, annonciatrices des évolutions des 20 et 30 prochaines années.

Pour des raisons géographiques et historiques, et en partie à cause de décisions politiques et de modèles de développement économique et d'organisation de l'espace qui ont été

appliqués, la population du Québec est fortement concentrée dans le sud-ouest de la province, regroupée principalement autour des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et de quelques villes de centralité. Un réseau de petites villes et de villages dispersés au milieu de vastes espaces ruraux et forestiers vient compléter ce schéma.

La répartition de la population et des moyens de production apparaît ainsi très déséquilibrée sur le territoire, de larges pans du Québec habité ayant de faibles densités, alors que d'autres sont soumis à la pression d'une urbanisation très forte. Ainsi, la densité de la population dans la grande région de Montréal oblige à la mise en place d'une infrastructure de pointe, notamment en matière de transports publics.

2. Harmoniser les lois et politiques à incidences territoriales

Des dispositions modificatives verront à assurer l'harmonisation entre la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la *Politique nationale de la ruralité*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur le développement durable*, afin de lever les incohérences de certaines prescriptions ou clauses, voire les aspects contradictoires.

Plus de trente ans après l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, plusieurs recommandations de rapports de commissions (Pronovost, Ouimet) et d'examins (OCDE notamment) réalisés par des autorités nationales et internationales, invitent le gouvernement à apporter des changements significatifs dans le libellé de certaines dispositions de la loi et dans son processus d'application. Ces changements auraient pour mérites : i) de favoriser une plus grande harmonisation avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ; ii) de permettre un éventail d'utilisations non agricoles sur des terres zonées, mais ne présentant pas ou peu de potentiel agricole (friches et plantations) afin de diversifier l'activité économique et sociale dans des communautés aux prises avec des problématiques de déclin ; iii) de confier un rôle accru aux municipalités locales et aux MRC dans le processus de décision et d'application de la loi ; iv) de faire en sorte que la loi s'applique avec la rigueur qu'impose la protection des meilleures terres agricoles du Québec, notamment dans la plaine de Montréal et de façon plus générale dans les basses terres du Saint-Laurent. On éviterait ainsi que des municipalités ou des communautés métropolitaines, soient obligées d'inclure des clauses interdisant le dégel des terres zonées pour mettre un frein à la dilapidation des meilleurs sols agricoles et à l'étalement urbain, ce qui pourtant constituait le premier l'objectif de la loi lors de son adoption en 1978.

La LPTAA est une loi sectorielle d'aménagement. Après plus de trente ans d'application, il est devenu souhaitable qu'elle soit harmonisée avec la *Loi globale sur l'aménagement et l'urbanisme*. Souhaitable aussi qu'elle soit harmonisée avec la *Politique nationale de la ruralité*, qui a pour mission l'occupation et la vitalité de tout l'espace rural, par la mobilisation de la diversité des fonctions qui cohabitent sur le territoire et assurent le dynamisme de la ruralité contemporaine. Trop souvent, la LPTAA, appliquée sur des sols pauvres et désertés par l'agriculture, constitue un obstacle à la promotion de nouvelles

fonctions (résidentielles, récréo-touristiques, de villégiature, de transformation...) susceptibles de diversifier l'activité économique locale en déclin.

La *Loi sur le développement durable*, qui repose sur un ensemble de principes, est en quelque sorte transversale à la fois aux objectifs et aux actions de développement territorial. Si son application demeure sujette à des négociations, tout au moins à des arbitrages, sa crédibilité tient à l'adhésion qu'on saura lui rallier et au niveau de respect qu'on obtiendra à l'égard de ses principes.

3. Le cas spécifique des communautés métropolitaines et des agglomérations de centralité

Les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, et la communauté régionale de Gatineau-Hull, sont de puissants moteurs économiques et des lieux où se concentrent des services hautement spécialisés dans les domaines de la santé, de la culture, de l'enseignement, de l'administration publique, etc. Cette concentration, si elle est source de plusieurs avantages, notamment du point de vue des économies d'échelle, occasionne aussi son lot de dysfonctionnements dont les effets physiques et sociaux entraînent des dépenses importantes pour la collectivité.

Les problèmes spécifiques de ces communautés métropolitaines et régionale qui regroupent plus de 70% de la population du Québec, obligent qu'une attention spéciale leur soit portée. Cette attention ne doit pas se limiter à des interventions de type ponctuel et temporaire. Un schéma global doit être considéré, Montréal, Québec et Gatineau-Hull apparaissant comme des pôles majeurs dans un système polycentrique hiérarchisé où figurent aussi les villes petites et moyennes, qui structurent l'organisation et la desserte de l'ensemble du territoire québécois. L'organisation et l'équilibre d'un tel modèle est aujourd'hui favorisé par un ensemble d'évolutions récentes (dématérialisation de plusieurs secteurs de l'économie, développement vertigineux des technologies de l'information et des communications, mobilité accrue des personnes, des biens et services, attraits des environnements naturels à faible densité d'occupation, etc.) qui permettent à un nombre croissant d'activités économiques (et de travailleurs) de s'affranchir de l'impératif de la concentration, autorisant du coup le desserrement des grands centres et leur installation dans des villes petites et moyennes, voire des villages en région.

Le rééquilibrage du réseau urbain, de pair avec la lutte contre les disparités régionales, apparaît un enjeu majeur d'une *Stratégie d'occupation et de vitalité des territoires* pour la première moitié du XXI^e siècle.

4. La reconquête des territoires ruraux et la complémentarité ville-campagne

Durant plusieurs décennies les villes et les campagnes ont constitué des milieux très distincts et aux relations limitées entre elles.

Entre les années 60 et le début des années 90, on a assisté d'une part, au déclin des économies traditionnelles dans plusieurs régions du Québec, et d'autre part à une forte polarisation de l'activité économique de production et de services, ainsi que des populations, sur quelques grands centres urbains au Québec. Ce phénomène de concentration a eu pour effet le dépeuplement, le vieillissement et la fragilisation économique et sociale de plusieurs communautés et régions du Québec.

Depuis les années 90, des évolutions économiques, sociales et technologiques, à l'origine de nouvelles tendances lourdes, contribuent à transformer à nouveau les rapports de l'activité économique et des populations avec l'espace. Les nouvelles forces d'occupation, de recomposition et de redynamisation des territoires rendent caduques les modèles antérieurs, nous obligeant à renouveler le regard que nous portons sur les futurs possibles des territoires. L'exercice de la prospective s'impose.

Dans les régions rurales, incluant les petites villes et les villages, le contexte économique et social a connu des mutations profondes ouvrant des perspectives nouvelles de développement et d'aménagement pour la mise en œuvre d'une politique d'organisation de l'espace en complémentarité avec le réseau urbain.

Parmi les évolutions récentes, citons:

- la mobilité en croissance constante des personnes, des biens, des informations et des styles de vie ;
- la dématérialisation de plusieurs secteurs de l'activité économique ;
- le ralentissement, voire la fin de l'exode rural pour plusieurs territoires ruraux (particulièrement ceux à faible et moyenne distances des grands centres urbains) ;
- la poursuite du déclin et de la dévitalisation dans d'autres communautés rurales ;
- les transformations des modes de vie ;
- les dysfonctionnements et le coût de la vie élevé dans des grandes villes ;
- l'essor du travail à distance ;
- l'attrait des petites et moyennes villes et des milieux ruraux, non seulement auprès des familles mais aussi des entreprises ;
- les nouveaux rapports de l'imaginaire à la campagne ;
- la quête pour une meilleure qualité de vie ;
- les changements démographiques ;
- etc.

Les premiers constats documentés, fondés sur des données statistiques, des analyses et des recherches poursuivis au Québec comme ailleurs dans les pays industrialisés, révèlent que la combinaison et la puissance de ces évolutions sont à la source de mouvements centripètes pour certains, centrifuges pour d'autres, contribuant à remanier l'occupation et la vitalité des territoires dans un nouvel ordre. De nouveaux profils se façonnent.

Sans entrer dans le détail des impacts « territoriaux » générés par les évolutions citées plus haut, il importe de souligner l'impact magistral qu'aura la révolution des technologies d'information et de communication sur l'avenir des territoires quant à leur occupation, la nature et la configuration de leurs activités et leurs modes d'organisation.

Un essai de Joel Kotkin, publié en 2000 aux États-Unis, exposait les premières manifestations de ces bouleversements¹.

La journaliste à La Presse, Nathalie Collard, écrivait récemment² : « La majorité des Québécois ont accès à un ordinateur et à un branchement internet, la moitié possèdent un ordinateur portable et le quart, un téléphone intelligent. Nous sommes branchés de plus en plus longtemps et les nouvelles technologies sont en train de bouleverser notre façon de vivre, de penser, de communiquer. La question n'est plus de savoir ce que peuvent accomplir tous ces nouveaux appareils, mais plutôt de nous demander: que pouvons-nous faire grâce à eux ? Les impacts de cette révolution sont nombreux et nous les découvrons chaque jour. «Je voudrais avoir dix-huit ans, (...) puisque tout est à refaire, puisque tout reste à inventer», écrit le philosophe Michel Serres dans un texte intitulé *Éduquer au XXIe siècle*, publié en mars dernier. Nous ne mesurons pas encore l'ampleur de la révolution que nous sommes en train de vivre. L'internet moderne a environ 20 ans. Il est encore dans sa phase adolescente ».

Les planificateurs de l'occupation et de la vitalité du territoire ont pour premier devoir de s'investir dans l'identification, la compréhension et la mesure de ces révolutions et de leurs incidences sur le comportement des territoires. Ce champ de connaissances guidera par la suite la formulation des grandes orientations, les programmes d'intervention et les plans d'action des ministères et autres acteurs du développement territorial.

5. Quelques enjeux du Plan Nord

L'image promotionnelle du Plan Nord est centrée sur la mise en valeur des richesses naturelles, et principalement le potentiel minier de ce vaste territoire. On y perçoit un puissant levier de développement et un creuset d'emplois pour plusieurs générations à venir.

La présence de ce projet d'envergure au cœur des territoires autochtones, offre l'occasion d'un dialogue renouvelé avec ces populations, en vue de leur participation effective aux diverses activités économiques générées par ce projet pour en tirer un enrichissement collectif.

La dimension économique de ce projet est certes prépondérante, mais elle ne saurait être la seule. Les aspects sociaux, culturels et environnementaux devront faire partie intégrante de la stratégie de développement du Nord.

Les programmes d'éducation initiale et de formation technique et professionnelle recevront une attention toute spéciale. La poursuite inlassable de l'amélioration des conditions de vie de ces populations sera tributaire de cette participation économique et de l'accès à des services publics, notamment sociaux et de santé, diversifiés et de qualité.

¹ KOTKIN, Joel ; *New Geography. How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, Random House, 2000, 243 p.

² La Presse, samedi 21 janvier 2012.

6. Occupation et vitalité des territoires se conjuguent avec autonomie administrative et financière des collectivités territoriales

Comme il est fait mention dans la *Stratégie* et dans le *Projet de loi 34*, les collectivités territoriales sont conviées à agir à titre de partenaires de premier plan dans la mise en œuvre de la *Politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Afin qu'elles puissent exercer pleinement ce rôle, des compétences accrues accompagnées des ressources financières correspondantes, devront leur être accordées.

La politique d'occupation et de vitalité des territoires sera ainsi complétée par une véritable politique de décentralisation qui assurera aux collectivités territoriales l'autonomie administrative et financière que requiert le rôle de partenaires efficaces qui leur est demandé. (Voir document annexe sur *l'organisation décentralisée de l'État québécois*).

Je rappelle ici qu'au terme du Forum des générations, tenu en octobre 2004, le premier ministre du Québec, Jean Charest, a signé deux protocoles d'entente sur la décentralisation et la régionalisation. Ces protocoles prévoyaient que :

« ... le développement des régions relèvera de plus en plus des élus municipaux, à qui le gouvernement transférera les ressources financières, techniques et administratives requises pour l'exercice des responsabilités qu'ils auront choisi d'assumer ».

La révolution des territoires qu'inaugure la *Politique pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* reposera sur la mobilisation, la responsabilisation et la capacité d'agir des collectivités territoriales. Ce qui suppose une plus grande autonomie administrative, politique et financière des territoires que seule une véritable politique de décentralisation est de nature à leur procurer.

La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires tirera toute sa puissance d'un nouveau mode de gouvernance attribuée aux élus territoriaux. Si la *Révolution tranquille* des années 60 et 70 a exigé un gouvernement central fort, la poursuite de ce sursaut historique fait appel à une gouvernance décentralisée, maintes fois promise mais jamais réalisée. Après plus de trente ans d'expérimentations et d'initiatives diverses en ce domaine, l'occasion doit être saisie ici pour enfin doter le Québec d'une gouvernance moderne des territoires.

La décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un mode évolué, actualisé de gouvernance des affaires publiques, fondé sur un nouveau partage des pouvoirs entre l'État et les instances territoriales. François Mitterrand, président de la France de 1981 à 1993, disait :

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. »

Les premières lois françaises de décentralisation ont été adoptées en 1982 et 1983, et depuis mars 2003 il est inscrit dans la constitution que : « l'organisation de l'État est décentralisée ».

Une véritable politique de décentralisation est un mode de gouvernance qui repose sur un partage des pouvoirs (compétences) entre l'État et les niveaux de territoires, selon le principe de subsidiarité. Celui-ci consiste à attribuer uniquement à un échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne saurait effectuer de manière efficace. Ce principe répond à un souci de démocratie, « les décisions devant être prises le plus près des citoyens » (art. 1 du traité sur l'Union européenne).

La *Politique d'occupation et de vitalité des territoires* ne pourra pas être pleinement accomplie sans moyens ni ressources consentis aux collectivités territoriales.

La force des décisions fondées sur l'exercice de la démocratie directe au niveau local, supralocal et régional, conduit à des solutions innovatrices dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire. Et elle favorise l'instauration de la solidarité et de la coopération entre les collectivités territoriales.

Conclusion

La planification territoriale en régime d'économie libérale est un exercice qui ne peut prétendre diriger et contrôler le développement. L'État n'est pas entrepreneur ni bâtisseur de moyens de production. Il peut toutefois orienter, aider et accompagner le développement par le biais de stratégies, de plans et de programmes réunis dans des politiques. S'y retrouvent les grandes orientations, les programmes d'infrastructures, d'équipements et de services publics, les appuis financiers, etc.

Les initiatives gouvernementales dans le domaine du développement territorial seront d'autant plus pertinentes et efficaces que l'on aura une connaissance actualisée et fine, non seulement des problématiques de développement sur les territoires, mais de la dynamique d'évolution et des mécanismes de développement. Le défi est de réunir les bonnes conditions pour le bon développement. Ainsi, la décision politique reposera sur une expertise scientifique et technique de pointe, reflet d'une intelligence territoriale humaniste, conjuguant le dynamisme économique à des préoccupations de cohésion sociale, de qualité de vie, de respect et de dignité de la personne et de protection de l'environnement.

S'il importe de connaître la logique de localisation des entrepreneurs, d'une part, et les conditions de la compétitivité et de l'attractivité territoriale, d'autre part, afin de cibler correctement les investissements publics, il est une autre facette du développement à ne pas négliger. Il s'agit des interventions en amont de l'acte économique, c'est-à-dire toute cette expertise pour établir la confiance en l'avenir de son milieu, pour consolider

l'appartenance à son territoire, pour raffermir l'identité culturelle, pour rehausser la volonté et la capacité individuelles et collectives d'agir, pour permettre l'éclosion de vocations de leaders locaux, pour faire émerger des porteurs de projets les pieds bien ancrés dans leur milieu, en somme réunir les conditions locales nécessaires pour mettre les territoires en état de se développer et de produire. Autant de tâches qui entrent dans la mission des Centres locaux de développement - CLD (Programme québécois de soutien au développement local et régional) et des Sociétés d'aide au développement des collectivités - SADC (Programme fédéral de développement des collectivités – PDC).

La *Stratégie* et le *Projet de loi 34 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* permettent tous les espoirs. Reste maintenant à définir le contenu opérationnel, à mettre en œuvre les actions ciblées, et à réaliser les objectifs poursuivis. Un défi stimulant qui devra mobiliser les ministères concernés, les associations municipales et régionales, Solidarité rurale du Québec, et les acteurs professionnels et bénévoles qui œuvrent dans chaque communauté à travers le Québec.

Annexes :

2009 ; VACHON, Bernard ; *La multifonctionnalité des territoires ruraux : réalité, dynamique et enjeux*. Document de travail préparé à la demande du Groupe de travail sur la Multifonctionnalité des territoires ruraux. Document papier de 16 p. et PowerPoint de 46 diapositives.

2008 : Vachon, Bernard ; *Définir la complémentarité rurale-urbaine : sa réalité contemporaine, ses enjeux, ses obstacles*. Document de travail produit à la demande du Groupe de travail sur la complémentarité rurale-urbaine, Document papier de 17 p. et PowerPoint de 63 diapositives.

2007 VACHON, Bernard ; *Pour une Politique québécoise d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conféré par une véritable Politique de décentralisation*. Document de travail préparé à la demande de la Fédération québécoise des municipalités. Québec. 31 p.

2004-2005 VACHON, Bernard ; *Canevas pour une proposition de Loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois*. Document de consultation préparé à la demande de la Fédération québécoise des municipalités pour l'élaboration de leur proposition de Loi-cadre sur la décentralisation au Québec: Document de 60 pages mis en consultation dans les ministères et organismes gouvernementaux.

**Canevas pour une proposition
de loi-cadre relative à
l'organisation décentralisée de l'État québécois**

**Bernard Vachon, Ph.D.
Professeur à la retraite du département de géographie
Université du Québec à Montréal
Spécialiste en développement local et régional
et gouvernance territoriale**

**Pour le Groupe de travail sur la décentralisation
Fédération québécoise des municipalités**

2 mars 2005

Table des matières

- I. Engagement du Gouvernement libéral pour une véritable politique de décentralisation
- II. Contexte entourant l'élaboration d'une politique de décentralisation au Québec
 - 1. La réorganisation en cours de l'État
 - 2. La lutte contre les disparités régionales et locales
 - 3. Les revendications territoriales pour des pouvoirs accrus
 - 4. Responsabilisation et autonomie des territoires: une marche désormais irréversible
- III. Proposition de la FQM d'un projet loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois
 - 1. Exposé des motifs ou les grands enjeux d'une politique de décentralisation
 - 1.1 Considérations générales
 - 1.2 Contribution à la modernisation l'État
 - 1.3 Rapprocher le pouvoir de décision des citoyens
 - 1.4 Protéger les services publics et les offrir au meilleur coût
 - 1.5 Favoriser la dynamique de développement territorial
 - 1.6 Recentrer le rôle de l'État sur ses principales missions
 - 2. Décentralisation et réforme fiscale
 - 3. Le choix d'une loi-cadre de décentralisation
 - 4. Les grands principes à la base du projet de loi-cadre sur la décentralisation
 - 5. Les collectivités territoriales
 - 5.1 Les MRC
 - 5.2 Les municipalités locales
 - 5.3 Les régions (CRÉ)
 - 6. Identification et partage des responsabilités entre les collectivités territoriales
 - 6.1 Compétences de la municipalité locale
 - 6.2 Compétences de la MRC
 - 6.3 Compétences de la région
 - 7. Ressources mises à la disposition des collectivités territoriales
 - 7.1 Ressources financières
 - 7.2 Ressources humaines et techniques pour le renforcement des capacités des collectivités territoriales
 - 8. Processus d'attribution et de négociation des compétences
 - 8.1 Négociation
 - 8.2 Attribution des compétences décentralisées
 - 8.3 Modalités de transfert des compétences
 - 8.4 Modalités de transfert des personnels
 - 8.5 Calcul des transferts de charges et modalités de compensation
 - 8.6 Dispositif de renforcement des capacités administratives et techniques
 - 9. Régionalisation et rôle des Conférences régionales des élus dans l'architecture du nouveau partage des pouvoirs
 - 10. Adaptation des politiques et des programmes gouvernementaux aux spécificités territoriales
 - 11. Consultation de la base

12. Mise en œuvre de la politique de décentralisation
13. Décentralisation et politique vigoureuse de développement régional

Annexe A : La décentralisation ailleurs

Annexe B: La décentralisation dans le domaine de l'enseignement en France

I. Engagement du Gouvernement libéral pour une véritable politique de décentralisation

Références aux engagements électoraux du gouvernement libéral, à ses déclarations au cours de l'automne 2004 et à la signature des protocoles d'entente suite aux Forum des générations (14 octobre 2004) relativement à la décentralisation et à la régionalisation.

- Au cours de la campagne électorale au printemps 2003, Jean Charest, alors chef de l'opposition et à la tête du Parti Libéral, s'est à maintes occasions engagé à adopter une "véritable politique de décentralisation" s'il devenait premier ministre du Québec.
- Lors de son assermentation le 29 avril à titre de Premier ministre, Jean Charest déclarait: "Je veux plus d'autonomie pour le monde municipal. Nous allons travailler en partenariat avec les élus municipaux."
- Le 4 juin 2003, le Premier ministre annonçait l'examen des perspectives de décentralisation et de déconcentration. Il affirmait que le gouvernement serait un allié de tous les jours du monde municipal. Il déclarait à cette occasion: "Nous allons travailler à diversifier les sources de revenus des municipalités et des MRC".
- Lors des assises de l'Union des municipalités du Québec du printemps 2003, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Jean-Marc Fournier affirmait que l'élément essentiel de la réussite d'une véritable décentralisation est celui de la confiance et que, dans cette perspective, le gouvernement faisait le choix des élus locaux pour recevoir cette décentralisation.
- En décembre 2003, l'Assemblée nationale adoptait la loi créant les Conférences régionales des élus (CRÉ). 21 CRÉ ont été mises sur pied après l'entrée en vigueur de la loi décrétée à cet effet par le gouvernement, le 23 mars 2004.
- En juillet 2004, le ministre des Affaires municipales, Jean-Marc Fournier, le ministre du Développement économique et régional et de la Recherche, Michel Audet, ainsi que la ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme, Nathalie Normandeau, rendaient public le document *Devenir maître de son développement : La force des régions*. Celui-ci précise le déroulement des trois phases entourant le processus de décentralisation et de déconcentration, soit: le changement de gouvernance en région, l'élaboration par le gouvernement de propositions de décentralisation, de déconcentration et de réorganisation des services gouvernementaux et, enfin, la conclusion d'ententes gouvernementales avec les municipalités locales, les municipalités régionales de comté (MRC) et les conférences régionales des élus (CRÉ).

- Le 29 septembre 2004, le premier ministre rend public le projet du gouvernement pour la poursuite pour la démarche de décentralisation et de déconcentration. Le projet prévoit que le développement régional relèverait de plus en plus des élus municipaux, à qui le gouvernement transférerait les ressources financières, techniques et administratives nécessaires à l'exercice des responsabilités qu'ils auront choisi d'assumer. Le projet comprend quatre volets: la décentralisation des responsabilités, la régionalisation de services gouvernementaux, l'adaptation de normes et de programmes gouvernementaux aux réalités régionales et les initiatives de partenariats. Les travaux sur la décentralisation seront menés conjointement avec les associations municipales au sein de la Table Québec-municipalités (TQM). Ceux portant sur les trois autres volets seront examinés par la Table Québec-régions (TQR).
- Lors du Forum de générations, tenu les 12,13 et 14 octobre 2004, le gouvernement a signé deux protocoles d'entente: l'un avec la Fédération québécoise des municipalités et l'union des municipalités du Québec, l'autre avec les présidents des Conférences régionales des élus. Le protocole conclu avec les associations municipales contient les engagements de ces dernières et ceux du gouvernement pour la poursuite des discussions devant être tenues sous l'égide de la TQM. Ces discussions ont été prévues afin de définir les responsabilités nouvelles qui doivent être confiées aux municipalités et prévoir les ressources dont elles auront besoin pour les assumer dans le temps. Ce protocole précise que les travaux relatifs à la décentralisation seront menés concurremment à ceux portant sur la mise en place d'un nouveau pacte fiscal entre le gouvernement et les municipalités.
- Le 9 décembre 2004, le Ministre des Affaires municipales accompagné du ministre des finances, a lancé les travaux relatifs à la décentralisation et au pacte fiscal. À cette occasion, il a présenté le document *Repenser les relations avec les municipalités*, document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal.

II. Contexte entourant l'élaboration de la politique de décentralisation au Québec

1. La réorganisation en cours de l'État

Le 5 mai 2004, le gouvernement libéral du Québec, par l'intermédiaire de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale, Madame Monique Jérôme-Forget, rendait public le cadre d'une profonde réforme en vue de *Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens*.

La grande finalité de cette réforme est de "construire un État qui joue son rôle de façon efficace tout en laissant la place à l'individu et à ses initiatives."

Le gouvernement est convaincu qu'il est possible de construire un tel État en recentrant son action sur l'essentiel et en améliorant la qualité des services et la cohérence des programmes. Il croit possible d'y parvenir en introduisant de nouvelles façons de faire, en allégeant les structures, en améliorant les programmes et en misant sur l'engagement de ceux qui œuvrent au service des citoyens.

Parmi les voies envisagées et retenues pour moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'État, la stratégie de décentralisation du gouvernement est aux premiers rangs. Dans cette perspective, "la création des conférences régionales des élus n'est que la première étape; elle se traduira également par une rationalisation des structures à l'échelle régionale, cette fois sous l'impulsion des priorités locales. Ces premières initiatives s'imposaient. Les structures pèsent lourd sur la capacité d'action du gouvernement." Donc repenser le partage des responsabilités, des pouvoirs et des ressources en faveur des collectivités territoriales pour rapprocher la livraison des services le plus possible des citoyens et alléger le fardeau de l'administration centrale.

"Nous réussirons ainsi à améliorer la qualité des services et à répondre aux défis majeurs que nous avons à relever -tel le défi démographique- tout en mettant fin à la spirale de l'endettement et à l'étouffement fiscal." (Premier ministre Jean Charest)

2. La lutte contre les disparités régionales et la pauvreté

Parmi les objectifs visés par les stratégies de décentralisation et de régionalisation, le Gouvernement du Québec cible l'atténuation des disparités sociales et économiques entre les régions.

Ainsi, dans le Protocole d'entente signé le 14 octobre 2004 avec les présidents des Conférences régionales des élus (CRÉ), on peut lire: "Attendu que le gouvernement du Québec et les conférences régionales des élus souhaitent accroître le développement économique, social et culturel de toutes les régions du Québec et que cela ne peut se faire sans l'accroissement de la richesse collective et la lutte à la pauvreté (...), le gouvernement et les présidents des conférences régionales des élus conviennent de principes et d'un plan d'action" (pour atteindre ces objectifs). Certains de ces principes et éléments du plan d'action sont aussi contenus dans le texte du Protocole d'entente signé avec la FQM et l'UMQ en faveur d'une décentralisation vers les municipalités:

- renforcer la démocratie locale pour rapprocher le pouvoir de décision de la population dans les régions;
- s'appuyer sur les structures municipales existantes pour assurer le développement régional;
- transférer les responsabilités avec les ressources correspondantes et appropriée.

Les défis en matière de lutte aux disparités régionales sont très grands. Les tableaux suivant donnent des indications révélatrices de ces disparités, exposant la diminution progressive et constante des populations des régions périphériques et intermédiaires par rapport aux moyennes provinciales et plus encore par rapport aux régions centrales, aux zones métropolitaines et aux agglomérations urbaines.

Par l'attribution de responsabilités, de pouvoirs et de ressources supplémentaires aux municipalités locales et aux MRC, notamment dans les domaines du développement économique et social, la décentralisation contribue à mieux instrumenter les collectivités territoriales dans leur lutte aux problèmes de développement auxquelles elles sont confrontées.

Fig. 1 Évolution et distribution de la population par région administrative, Québec, 1971-2002¹

Région	Population								
	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2000	2001	2002
	n								
Bas-Saint-Laurent (01)	209 915	204 040	211 841	215 812	209 565	209 209	204 931	203 585	201 762
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	266 215	269 380	285 675	292 480	292 479	291 089	287 076	284 588	281 675
Capitale-Nationale (03)	528 140	556 205	576 750	601 579	631 360	644 504	646 700	648 466	652 267
Mauricie (04)	244 475	242 095	250 131	257 584	264 140	265 324	262 571	261 455	259 934
Estrie (05)	240 970	245 950	256 114	264 331	274 375	283 295	289 718	291 928	292 866
Montréal (06)	1 959 140	1 869 585	1 760 122	1 826 536	1 815 240	1 808 188	1 826 312	1 840 093	1 853 489
Outaouais (07)	216 475	242 990	242 856	263 290	291 324	313 031	319 894	323 448	328 452
Abitibi-Témiscamingue (08)	142 885	141 100	145 187	150 302	155 445	156 505	152 680	150 382	148 522
Côte-Nord (09)	104 430	119 755	118 332	107 145	105 670	105 105	102 289	101 093	99 693
Nord-du-Québec (10)	30 030	34 245	37 971	36 986	37 203	39 233	39 390	39 520	39 656
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	115 885	114 625	115 032	115 050	108 190	106 757	101 170	99 886	98 906
Chaudière-Appalaches (12)	306 370	319 695	349 426	365 286	375 988	386 841	391 156	391 605	390 770
Laval (13)	228 010	246 240	268 335	291 888	321 943	336 226	351 081	355 770	359 627
Lanaudière (14)	177 485	212 915	255 218	285 595	343 821	381 884	397 533	400 317	404 986
Laurentides (15)	241 765	267 510	307 680	328 345	391 355	440 928	469 461	477 116	484 980
Montérégie (16)	832 730	961 210	1 059 198	1 124 477	1 234 435	1 287 115	1 317 636	1 325 921	1 335 265
Centre-du-Québec (17)	182 800	186 910	198 535	207 096	212 202	218 785	222 168	222 559	222 358
Québec	6 027 720	6 234 450	6 438 403	6 733 782	7 064 735	7 274 019	7 381 766	7 417 732	7 455 208

Source: Institut de la statistique du Québec

Fig. 2: Poids démographique des régions par rapport à l'ensemble du Québec (%)

	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2000	2001	2002
Bas-Saint-Laurent (01)	3,5	3,3	3,3	3,2	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	4,4	4,3	4,4	4,3	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8
Capitale-Nationale (03)	8,8	8,9	9,0	8,9	8,9	8,9	8,9	8,8	8,7
Mauricie (04)	4,1	3,9	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5
Estrie (05)	4,0	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Montréal (06)	32,5	30,0	27,3	27,1	25,7	24,9	24,9	24,7	24,8
Outaouais (07)	3,6	3,9	3,8	3,9	4,1	4,3	4,3	4,3	4,4
Abitibi-Témiscamingue (08)	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0
Côte-Nord (09)	1,7	1,9	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
Nord-du-Québec (10)	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	1,9	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Chaudière-Appalaches (12)	5,1	5,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,2
Laval (13)	3,8	3,9	4,2	4,3	4,6	4,6	4,6	4,8	4,8
Lanaudière (14)	2,9	3,4	4,0	4,2	4,9	5,2	5,2	5,4	5,4
Laurentides (15)	4,0	4,3	4,8	4,9	5,5	6,1	6,1	6,4	6,4
Montréal (16)	13,8	15,4	16,5	16,7	17,5	17,7	17,7	17,8	17,9
Centre-du-Québec (17)	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Québec	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Institut de la Statistique du Québec

On constate la perte constante du poids démographique relatif des régions périphériques par rapport à la population globale du Québec pour la période 1971-2002: Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie, Abitibi-Témiscamingue, Gaspésie, Côte-Nord. Les régions intermédiaires de l'Estrie, du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches sont dans la même situation en dehors des villes régionales de Sherbrooke, Trois-Rivières et Saint-Georges.

Figure 3: Évolution de la population du Québec et divers territoires

Perspectives démographiques du Québec, 1996-2041, régions administratives, régions métropolitaines et municipalités régionales de comté, édition 2000

Mise à jour du scénario A de référence

Région administrative Région métropolitaine	1996	2001	2006	2011	2016	2021	2026	2031	2036	2041	Variation		
											1996- 2011	2011- 2026	2026- 2041
	'000										%		
Le Québec	7 274	7 400	7 535	7 645	7 726	7 777	7 787	7 748	7 665	7 549	5,1	1,9	-3,1
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	107	101	97	93	89	86	82	78	74	69	-12,9	-11,8	-15,9
01 Bas-Saint-Laurent	209	204	201	197	194	190	185	178	171	163	-5,6	-6,1	-11,9
02 Saguenay–Lac-Saint-Jean	291	287	282	278	272	265	257	247	237	225	-4,5	-7,6	-12,5
03 Capitale-Nationale	644	649	656	661	663	661	656	647	634	617	2,6	-0,8	-5,9
12 Chaudière-Appalaches	387	392	397	400	402	401	397	390	381	370	3,5	-0,8	-6,8
04 Mauricie	265	263	261	258	255	250	245	238	230	221	-2,7	-5,0	-9,8
17 Centre-du-Québec	218	223	228	233	236	237	237	235	232	227	6,5	1,7	-4,2
05 Estrie	284	291	298	304	308	311	311	310	307	302	7,0	2,3	-2,9
16 Montérégie	1 287	1 325	1 353	1 375	1 391	1 402	1 405	1 397	1 380	1 356	6,8	2,2	-3,5
06 Montréal	1 808	1 817	1 854	1 884	1 911	1 932	1 947	1 957	1 960	1 956	4,2	3,3	0,5
13 Laval	336	352	363	371	378	384	389	392	392	390	10,4	4,9	0,3
14 Lanaudière	382	402	417	429	440	449	455	457	455	451	12,4	6,1	-0,9
15 Laurentides	441	475	503	528	551	571	586	595	598	598	19,7	11,0	2,0
07 Outaouais	313	323	335	345	354	362	366	368	367	364	10,2	6,1	-0,5
08 Abitibi-Témiscamingue	157	154	152	151	148	146	143	138	134	129	-3,8	-5,3	-9,8
09 Côte-Nord	105	102	100	97	94	91	87	83	79	75	-7,5	-10,3	-13,8
10 Nord-du-Québec	39	40	40	40	40	39	38	38	37	36	1,6	-5,0	-5,3

Ensemble des RMR	4 786	4 902	5 030	5 134	5 217	5 279	5 315	5 320	5 294	5 243	7,3	3,5	-1,4
408 RMR de Chicoutimi-Jonquière	163	161	158	154	151	147	142	137	131	124	-5,2	-7,8	-12,7
421 RMR de Québec	684	694	707	717	723	724	721	713	700	683	4,9	0,6	-5,3
Communauté-Urbaine-de-Québec (MRC 23)	513	517	524	529	531	530	527	521	512	500	3,0	-0,4	-5,1
partie de la RA de Québec, hors de la CUQ	43	45	46	47	47	48	48	47	46	45	8,6	2,1	-6,3
partie de la RA de Chaudière-Appalaches	127	132	138	142	144	146	146	145	142	139	11,3	2,8	-4,8
433 RMR de Sherbrooke	150	154	159	162	165	167	168	168	166	164	8,2	3,7	-2,4
442 RMR de Trois-Rivières	142	142	143	143	142	141	139	136	132	128	0,2	-2,8	-7,9
462 RMR de Montréal	3 396	3 490	3 591	3 677	3 747	3 805	3 846	3 865	3 864	3 845	8,3	4,6	0,0
partie de la RA de la Montérégie	748	779	802	821	835	845	851	850	843	832	9,8	3,7	-2,2
RA de Montréal	1 808	1 817	1 854	1 884	1 911	1 932	1 947	1 957	1 960	1 956	4,2	3,3	0,5
RA de Laval	336	352	363	371	378	384	389	392	392	390	10,4	4,9	0,3
partie de la RA de Lanaudière	213	226	235	243	250	256	260	261	260	257	14,5	7,0	-1,2
partie de la RA des Laurentides	291	316	338	356	373	388	400	406	410	410	22,5	12,4	2,5
505 RMR d'Ottawa-Hull (partie québécoise)	252	261	272	281	289	295	299	301	301	299	11,6	6,4	0,0
Communauté-Urbaine-de-l'Outaouais (MRC 81)	222	229	238	246	253	258	262	264	263	262	10,9	6,5	0,0
partie de la RA de l'Outaouais, hors de la CUO	30	33	34	35	36	37	37	37	37	37	16,9	5,7	0,0
Ensemble du territoire hors des RMR	2 488	2 498	2 505	2 511	2 509	2 498	2 472	2 428	2 372	2 306	0,9	-1,6	-6,7

Source : Institut de la statistique du Québec

Les indicateurs démographiques sont des révélateurs éloquentes de la croissance économique ou, à l'inverse, du déclin qui caractérisent l'évolution des régions. Un territoire qui ne crée pas d'emplois et de richesses ne peut retenir sa population. S'en suivent l'exode des jeunes, la diminution et le vieillissement prématuré de la population, l'appauvrissement du capital social, l'érosion des services, l'affaiblissement de la capacité attractive des milieux et la dégradation de l'entrepreneurschip local.

La prise en compte d'autres paramètres, tels le revenu annuel moyen des ménages, le taux de chômage, le niveau des paiements de transfert, le pourcentage d'assistés sociaux...confirmerait le constat des disparités régionales révélé par ces premiers tableaux et permettrait d'établir certains liens de causalité.

3. Les revendications territoriales pour des pouvoirs accrus

Les municipalités locales et les MRC sont prêtes à s'investir activement dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des réformes législatives et réglementaires engagées par le Premier ministre en matière de décentralisation. Les préfets l'ont sans surprise réaffirmé dans une résolution adoptée lors d'une rencontre qui les a rassemblés les 17 et 18 février 2005. Cette résolution est sans équivoque:

(libellé de la résolution)

Au cours des dernières années, maires et préfets ont à maintes occasions exprimé leur position en faveur de la décentralisation des pouvoirs. Leurs requêtes sont principalement fondées sur leur désir de faire du palier municipal un lieu d'action privilégiée en matière de développement territorial. MRC et municipalités locales désirent en effet prendre toute leur part dans l'ensemble du processus qui va conduire à la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et, conséquemment, obtenir les compétences et les moyens qu'elles jugent nécessaires pour jouer un rôle déterminant dans le développement régional et local. Nous rappelons ici quelques événements marquants.

a) Lors de leur **congrès annuel de septembre 2004**, les maires des municipalités membres de la Fédération québécoise des municipalités, ont

b) Lors du Colloque de la Fédération Québécoise des Municipalités portant sur *L'avenir des régions*, le président de la FQM, Monsieur Michel Belzile s'adressait en ces termes aux élus réunis:

"Vous êtes toutes et tous conviés par la Fédération Québécoise des Municipalités à vous engager activement dans le débat visant à réviser l'ensemble des façons de faire de l'État en matière de développement régional et d'identifier les moyens dont vous devez disposer pour assurer le développement de chacun de vos coins de pays. (...)

Nous devons faire, collectivement, le choix de dynamiser nos communautés, d'habiter et d'occuper le territoire québécois. La conjugaison des forces et des énergies vers l'atteinte de priorités communes ne peut que favoriser le changement. Le gouvernement doit encourager ce mouvement afin que les leaders régionaux ne se battent pas contre des moulins à vent!(...)

En participant à cette réflexion, vous contribuerez à la définition des positions qui seront défendues par la FQM dans le cadre des sommets nationaux des régions de l'automne prochain. Cette consultation sera l'assise des positions qui seront défendues par votre Fédération dans les grands dossiers qui ont une incidence sur le développement des régions, dont la fiscalité, l'habitation, la lutte à la pauvreté, la réforme des institutions démocratiques, pour ne mentionner que ces sujets. Votre fédération pourra ainsi bien faire valoir au gouvernement les **revendications et les propositions spécifiques du monde municipal en regard du développement régional** dans le cadre des consultations que celui-ci mènera cet automne.

c) (rappeler un autre événement)

d) (rappeler un autre événement)

4. Responsabilisation et autonomie des territoires: une marche désormais irréversible

Le projet de décentralisation des pouvoirs au Québec a connu un parcours plutôt erratique depuis près de trente ans. Il semble ne faire aucun doute aujourd'hui que toutes les parties concernées soient le gouvernement, le milieu municipal et la population, sont dorénavant acquises aux mérites d'une organisation décentralisée de l'administration des affaires publiques fondée sur le transfert de compétences et de moyens appropriés aux municipalités locales et régionales; qu'elles sont aussi prêtes à collaborer pour mettre en place l'ensemble des conditions de sa mise en œuvre et de sa réussite.

Le gouvernement central reconnaît qu'un large éventail de responsabilités dans les domaines économique et social bénéficierait d'une administration plus efficiente si elles étaient exercées à l'échelle des collectivités territoriales appropriées; et que ces responsabilités transférées contribueraient à alléger l'administration de l'appareil gouvernemental central. Les élus locaux sont par ailleurs disposés à accueillir cet éventail de responsabilités nouvelles dans la mesure où les ressources correspondantes leur seront assurées et selon des modalités qui favoriseront une transition progressive. Responsabilisation et autonomie (administrative et financière) vont de pair. Cette vision semble désormais unanimement partagée.

La décentralisation apparaît aujourd'hui comme un fruit mûr qu'il faut traiter avec égard pour qu'elle puisse être instaurée et exercée dans toute sa plénitude. Des difficultés de négociation sur les modalités de transfert de compétences et les niveaux de ressources à pourvoir aux collectivités territoriales peuvent retarder son adoption et sa mise en application, mais elle ne saurait être mise en veilleuse pour une longue période et moins encore abandonnée. La marche est irréversible.

III. Proposition de la FQM d'un projet de loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois

1. Exposé des motifs ou les grands enjeux d'une politique de décentralisation

Dans son acceptation générale, la décentralisation évoque un processus précis. L'État se dessaisit de certaines compétences au profit des collectivités territoriales imputables et autonomes, dont l'administration était exercée jusque là par ses organes centraux et ses représentants territoriaux.

1.1 Considérations générales

La décentralisation implique qu'il y ait :

- des élus locaux disposant d'une libre administration de leurs compétences
- une attribution élargie de responsabilités et de compétences aux collectivités territoriales
- une autonomie financière
- une personnalité morale

La décentralisation est acquise dans la plupart des pays européens et à l'ordre du jour dans beaucoup de pays d'Afrique, de l'Amérique du sud, des Caraïbes et du Pacifique. Et cela malgré que les processus de décentralisation soient très différents d'un pays à l'autre, non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires, des cultures et des expériences administratives différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées. Autrement dit, il n'existe pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliqué partout, par simple transposition.

Les pays qui s'engagent dans la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leur population, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes, dans le contexte politique et culturel, local et national. Pour la plupart des États, l'instauration d'un système de représentation proche des populations est sensée favoriser le développement territorial et renforcer la démocratie.

Parce qu'il peut exister une certaine confusion entre les concepts de *décentralisation* et de *déconcentration*, il est opportun de bien distinguer le sens de ces deux termes. La *décentralisation* est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer, par des entités administratives élues, les affaires propres d'une collectivité territoriale. Par le principe de la personnalité morale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une personnalité juridique propre, des pouvoirs de décisions, justifiés par l'existence de ces affaires propres, sont reconnus à ces entités administratives autres que l'État et non situés par rapport à lui dans une relation hiérarchique. Le processus de décentralisation concerne ainsi les aspects administratifs, financiers et politiques de l'exercice de responsabilités attribuées aux collectivités territoriales.

La décentralisation se distingue de la *déconcentration* qui est une technique administrative de délocalisation géographique de la gestion consistant à transférer aux représentants locaux de l'État, répartis sur le territoire national mais demeurant soumis à l'autorité hiérarchique centrale, le pouvoir de prendre certaines décisions. La régionalisation est une forme de déconcentration. Si décentralisation et régionalisation vont souvent de pair, elles n'ont pas le même sens.

La décentralisation est une composante fondamentale d'une réforme en profondeur de l'organisation de l'État. Elle est d'une importance telle que dans la plupart des pays où l'on s'est engagé dans cette voie, la décentralisation a donné lieu à des changements constitutionnels. C'est le cas notamment de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal, de la Roumanie, etc.

Les enjeux de la décentralisation sont nombreux, axés sur l'autonomie des collectivités territoriales, la démocratie participative, l'efficacité administrative et financière de la gestion des affaires publiques.

1.2 Contribution à la modernisation de l'État

La société ne peut se développer que grâce à une administration compétente, politiquement neutre, au service des citoyens, et grâce à une interaction efficace, juste, entre élus locaux et administration centrale, entre niveau local et niveau central. La décentralisation administrative et financière est au cœur de cet enjeu.

La décentralisation est une réforme majeure dont le but principal est de créer des collectivités territoriales fortes, autonomes afin de favoriser leur adaptation au contexte économique et social d'aujourd'hui dans la poursuite du processus global de modernisation de l'organisation de l'État.

En conséquence, la décentralisation est appelée à garantir aux collectivités territoriales décentralisées des droits qui leur permettront de gérer une partie des affaires publiques au profit des citoyens dans les domaines du développement économique, social et environnemental. Plus qu'un simple aménagement administratif, l'autonomie des territoires est un choix philosophique sur l'organisation et la gestion de la société. L'autonomie des territoires, dans sa plénitude, constitue non seulement un aboutissement mais un dépassement de la décentralisation.

1.3 Rapprocher le pouvoir de décision des citoyens

L'une des justifications de la décentralisation est que les administrations territoriales étant plus proches de leurs administrés, sont plus aptes, plus que les administrations nationales, (étant plus informés des besoins des gens de leur communauté...), à gérer efficacement leurs ressources et qu'elles sont plus sensibles aux attentes de leurs administrés.

Les acteurs sociaux, les individus, agissent d'abord et plus spontanément sur leur environnement immédiat (et lorsque les lieux de décision et de participation sont à leur portée). Avec la décentralisation, les décisions intéressant les citoyens seront désormais prises au niveau le plus proche des réalités. La décentralisation représente une voie favorisant l'expression du pluralisme social et politique et va permettre de faire émerger des solutions constructives et de contribuer au développement des communautés locales.

La démocratie locale et régionale est une composante essentielle de la démocratie du 21^e siècle. Son existence et sa vitalité sont reconnues comme des facteurs clés de la stabilité démocratique. L'autonomie locale doit répondre aux besoins de tous, dans les villes et les villages, dans les régions centrales et périphériques.

La décentralisation est une forme d'organisation du pouvoir politique qui tente de donner libre expression au pluralisme des sociétés humaines. La décentralisation devient alors le vecteur de la démocratie. Vue sous cet angle, la décentralisation peut devenir une des conditions du renouvellement de la démocratie.

La décentralisation doit s'accompagner d'une mobilisation de la base en faveur du développement local. Les acteurs locaux prennent l'initiative de changer leur environnement plus facilement lorsqu'ils ont la liberté de le faire et la conviction de participer pleinement et de façon démocratique au développement de leur collectivité. La décentralisation constitue dès lors un instrument favorisant l'expression de cette liberté des acteurs puisqu'il s'agit d'un mode de gouvernance politique axé sur l'autonomie locale et la responsabilisation des acteurs.

La décentralisation introduit le concept d'un "État de proximité".

La décentralisation est généralement vue comme un processus permettant de faire participer les populations à l'élaboration et à la gestion des politiques qui concernent leur territoire.

Par sa politique de décentralisation, le gouvernement du Québec se donne pour objectif de renforcer et de consolider la démocratie locale et régionale, d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre normatif pour le fonctionnement de l'État, de ses institutions et de ses structures intermédiaires, telles que les municipalités locales, les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions.

1.4 Protéger les services publics et les offrir au meilleur coût

Un des grands enjeux aujourd'hui est de protéger les services publics auxquels les Québécois sont attachés. Il faut replacer la notion de service au cœur du travail de l'administration. Grâce à une gestion de proximité procurée par la décentralisation, un service public de meilleure qualité et moins coûteux pourra être offert.

1.5 Favoriser la dynamique de développement territorial

La décentralisation constitue une réponse et une voie favorisant le développement local et régional. L'économie actuelle ne correspond plus de façon exclusive à la logique de localisation qui fut à l'origine du modèle de concentration; elle ne traduit pas moins une autre logique qui a, elle aussi, ses impératifs. Comme le fait remarquer Xavier Greffe:

"Aujourd'hui, pour se développer, il ne suffit pas d'accumuler de la terre, du travail et du capital, comme au beau temps des économies d'échelle. Dans le contexte d'une économie mondiale où la variété est permanente, d'autres facteurs apparaissent au premier rang desquels reviennent de manière lancinante la qualification, le partenariat et les investissements en organisation." (Greffe, X. *Sociétés postindustrielles et développement*. Hachette.1992)

Ces facteurs qu'énumère Xavier Greffe réfèrent à la capacité d'un milieu d'innover, c'est-à-dire les aptitudes d'un territoire à produire son développement. Par rapport au modèle de développement impulsé de l'extérieur et qui débouche sur une problématique de déplacement des activités, la notion de milieu indique qu'il existe une autre logique de développement, une logique qui part des territoires, qui repose sur les volontés et les capacités des personnes et des organismes qui habitent ces lieux.

On peut ainsi montrer qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques qui fonctionnent de telle manière que le développement d'un espace habité n'est pas subordonné à sa seule capacité d'attraction d'établissements ou de filiales de grandes entreprises, mais qu'il dépend aussi de son aptitude à identifier et valoriser ses ressources, à susciter des initiatives locales, à générer un tissu de nouvelles entreprises et à mettre en oeuvre une dynamique territoriale de l'innovation. **Voilà les véritables fondements de la dynamique des territoires.**

Ce retournement dans les mécanismes de développement territorial pose tout le défi du développement local et régional. Ce défi consiste à mettre progressivement en place les conditions qui favorisent l'adaptation des collectivités territoriales aux nouvelles règles du jeu de la croissance économique ou l'édification d'une nouvelle approche de développement qui, par des modes d'organisation et de production inédits, intègrent des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental au cœur des rationalités purement économiques.

Si les facteurs d'ordre économique tels le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication, les marchés... continuent d'être des éléments importants dans le processus de recomposition des territoires, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle tout aussi important aux facteurs non économiques tels la qualification individuelle et collective, la transmission des savoirs et savoir-faire traditionnels, le cadre de vie, la perméabilité à l'innovation, la vitalité communautaire, l'ouverture à la concertation et au partenariat.

L'espace économique est ainsi enchevêtré au système social. Pour redynamiser et développer le domaine économique, il apparaît absolument nécessaire de recourir à des mesures d'ordre social, culturel et environnemental, car les actions appliquées aux seuls facteurs de production ne concernent qu'un volet de la dynamique territoriale susceptible de générer et de porter le développement. On ne peut faire fleurir des entreprises dans un désert social et culturel.

La décentralisation qui accroît l'autonomie locale en matière de développement économique et social et stimule les initiatives des acteurs locaux en ces domaines, va de pair avec la dynamique territoriale actuelle et les stratégies de développement à promouvoir.

1.6 Recentrer le rôle de l'État sur ses missions fondamentales

La décentralisation est l'occasion pour l'État de se recentrer sur ses missions fondamentales tout en conservant un rôle de stratège, d'arbitre et de partenaire du secteur privé. Ces missions fondamentales sont: la sécurité, la santé, l'éducation, la justice et les libertés publiques, la solidarité, l'organisation du système politique, les relations avec le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes et la gestion de l'administration publique.

Il existe une taille optimale de l'État: un État trop léger ne pourra fournir à la population et au secteur privé les services publics auxquels ils ont droit. Un État trop important va les accabler d'un prélèvement trop lourd pour la quantité et la qualité des services qu'il leur fournit. Il existe donc une "bonne" dimension de l'État, celle qui va maximiser la production de services et de richesses collectives.

Par la décentralisation de responsabilités de proximité vers les collectivités territoriales, l'État allège son administration, accroît l'autonomie des territoires et renoue avec ses missions fondamentales

2. Décentralisation et réforme fiscale

Le 31 décembre 2005, le Pacte fiscal convenu entre le gouvernement et les municipalités du Québec sera échu. Son renouvellement est prévu pour le 1^{er} janvier 2006. Alors que ce pacte fiscal a été établi dans un contexte municipal donné, fondé notamment sur un ensemble de responsabilités et de compétences exercées par les municipalités locales et les municipalités régionales de comté (MRC), il est à prévoir que le processus de décentralisation qui est en cours modifiera considérablement la dynamique municipale. Les effets premiers de la décentralisation se traduiront en effet par un nouvel équilibre des pouvoirs, municipalités locales et MRC étant au cœur de ces changements.

La fiscalité municipale est une composante fondamentale de la gestion des affaires publiques relevant des municipalités et des MRC, du fait qu'elle leur assure les ressources nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. L'ampleur, la diversité des sources de revenus et les mécanismes de perception de cette fiscalité sont déterminés par les besoins associés aux responsabilités assumées par les organisations municipales et leur degré d'autonomie financière.

Dans la perspective d'une redéfinition, et vraisemblablement d'un élargissement des responsabilités et compétences des municipalités locales, confirmés par les dispositions de la politique de décentralisation, le renouvellement du Pacte fiscal devra tenir compte du nouveau paysage municipal. Il pourra alors s'avérer souhaitable de reconduire le Pacte fiscal en cours, moyennant certains ajustements jugés nécessaires, pour la période séparant le 31 décembre 2005 de la date de mise en vigueur des dispositions de la politique de décentralisation consacrant les municipalités locales dans leurs nouvelles responsabilités et compétences.

Un Pacte fiscal dont les dispositions auront été définies avant la mise en application d'une politique de décentralisation ne pourra pas servir d'assise au financement des municipalités locales et des MRC dont les rôles seront redéfinis par la politique de décentralisation. Ce n'est pas le régime fiscal municipal qui oriente le sens et la portée d'une politique de décentralisation, mais plutôt l'inverse.

Le nouveau Pacte fiscal, expression d'une décentralisation financière, constituera un instrument majeur pour permettre la pleine expression de la politique de décentralisation à chacune des collectivités territoriales.

3. Le choix d'une loi-cadre de décentralisation

L'exercice des compétences transférées ou nouvelles ne peut être fondé que sur la légalité procurée par le libellé d'une loi (ou d'un ensemble de lois complémentaires). Cette loi peut davantage porter sur la mise en place de garanties procédurales de l'exercice de l'autonomie locale et régionale que sur la définition de son contenu: on parle alors de décentralisation à la carte selon un cadre et des règles soigneusement établis. La reconnaissance de l'autonomie locale

dans un contexte de décentralisation se traduit généralement par l'exigence de définir dans la loi un certain nombre de compétences de base.

La question du partage des compétences est à la fois la plus importante et la plus délicate. Il est ici nécessaire de rappeler que beaucoup de pays répugnent à définir dans la loi, de manière exhaustive, les compétences locales et régionales. De fait, un certain nombre de lois de décentralisation sont avant tout des textes de procédures plus que des textes définissant le contenu de la compétence des instances décentralisées. Les pays de cette catégories, principalement du nord de l'Europe, évoquent le risque de figer inutilement la répartition des pouvoirs et d'introduire des rigidités qui seront vite démenties par la réalité.

D'autres pays, sont en faveur de l'identification et du transfert de compétences précises invoquant plusieurs argument liés à l'autonomie locale et à la clarification des rapports entre les instances décentralisées et le pouvoir central. Par ailleurs, l'exercice d'un nouveau partage des pouvoirs a l'avantage d'obliger l'État à procéder à un inventaire complet des différents secteurs d'activité et d'intervention publique et à juger, de concert avec les collectivités territoriales, de l'instance la plus apte à en assumer la responsabilité (en application du principe de subsidiarité), non en terme d'approche sectorielle mais au regard des règles d'organisation d'un État décentralisé.

La Fédération québécoise des municipalités fait le choix d'une loi-cadre sur la décentralisation. Celle-ci définirait les grands paramètres de la décentralisation, les niveaux de territoires décentralisés et les conditions (en termes de ressources financières, humaines et techniques) dans lesquelles de nouvelles responsabilités et compétences seraient attribuées aux collectivités territoriales. De plus, cette loi-cadre préciserait les processus d'attribution et de négociation des compétences choisies ainsi que les modes d'arrimage des prérogatives territoriales avec les programmes et mesures du gouvernement du Québec.

4. Sept principes fondamentaux d'une loi-cadre sur la décentralisation

Sept principes fondamentaux gouvernent la conception et la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation:

- **principe de subsidiarité.** La répartition des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales se fait selon le principe que **l'exercice** des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux **autorités les plus proches des citoyens**. Seules les responsabilités qui ne peuvent être assumées efficacement au niveau inférieur doivent être réservées à la compétence des autorités au niveau supérieur. Les responsabilités sont ainsi attribuées selon "la bonne échelle territoriale". L'application de ce principe s'appuiera sur les structures municipales existantes (municipales locales et MRC).
- **principe d'imputabilité** des paliers décisionnels décentralisés: les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct. Des dispositions de la loi-cadre sur la décentralisation verront à accroître la transparence et l'imputabilité des territoires décentralisés dans la gestion des fonds publics.

- **principe d'autonomie administrative** des collectivités territoriales. Le principe de la libre administration des collectivités locales sert de fondement à la décentralisation. Les limites de ce principe, définies dans des dispositions de la loi-cadre, s'expliquent par le caractère indivisible du Québec et de la souveraineté nationale. Par ailleurs, l'autonomie administrative des collectivités territoriales doit s'exercer dans le respect des intérêts nationaux, des règles d'une saine gestion administrative et des lois en vigueur.
- **principe d'autonomie financière** des collectivités territoriales. Il s'agit du principe assurant les collectivités territoriales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de leurs compétences dans le cadre des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'autonomie financière comprend son corollaire soit le « principe de compensation » signifiant qu'à chaque compétence transférée par l'État, c'est-à-dire qu'à chaque charge financière nouvelle, correspond le transfert d'une ressource suffisante et appropriée destinée à l'assumer.
- **principe d'efficience administrative, d'économie ou de coût nul pour le citoyen.** En rapprochant le pouvoir de décision des citoyens, la décentralisation contribuera à alléger le processus décisionnel tout en réduisant les coûts.
- **principe de souplesse dans l'attribution des nouvelles responsabilités** aux collectivités territoriales. La décentralisation s'appliquera selon une démarche sur mesure d'attribution de nouvelles responsabilités et adaptée aux particularités locales et régionales. Un certain nombre de responsabilités de base nouvelles, communes à chaque municipalité ou MRC, apparaît souhaitable pour faire entrer l'ensemble des municipalités et MRC dans cette réforme majeure de l'organisation de l'État et éviter des disparités trop marquées dans le degré d'autonomie des entités municipales.
- **principe de la progressivité dans la mise en œuvre de la réforme institutionnelle.** La décentralisation sera mise en œuvre selon une démarche évolutive et progressive respectant en cela le rythme des partenaires et des milieux, des ministères et organismes gouvernementaux.
- **principe de l'effet structurant sur le développement local et régional.** Un des premiers bénéfices recherchés par la décentralisation est le développement économique, social et culturel des territoires. La décentralisation et les moyens mis à la disposition des collectivités territoriales ainsi que les nouveaux rapports entre l'État et les collectivités doivent être conçus comme un cadre structurel et des outils de nature à stimuler la dynamique de développement des milieux locaux et régionaux.

5. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont des institutions administratives publiques, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Ainsi une municipalité est-elle chargée des intérêts des personnes vivant sur son territoire.

Une collectivité territoriale est définie par trois critères:

- elle est dotée de la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice. Alliée à la décentralisation, elle fait bénéficier la collectivité territoriale de l'autonomie administrative et financière. Elle dispose ainsi de son propre personnel et de son propre budget;
- elle détient des compétences propres, qui lui sont confiées par le législateur (Assemblée nationale) selon le principe de subsidiarité. Une collectivité territoriale n'est pas un État dans l'État. Elle ne détient pas de Souveraineté et ne peut pas se doter, de sa seule initiative, d'organes nouveaux ;
- elle détient un pouvoir de décision, qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs d'un exécutif territorial désigné.

Au contraire, les ministères, les services de l'État présents dans les territoires ne sont pas des personnes morales. Il s'agit seulement d'administrations déconcentrées émanant de l'État.

Au Québec, trois niveaux de collectivités territoriales sont identifiés dans la perspective de la décentralisation (et de la régionalisation): la municipalité locale, la municipalité régionale de comté (MRC) et la région administrative (CRÉ). Précisons dès maintenant que selon les termes de leur statut actuel, les régions administratives, gérées par des *Conférences régionales des élus* dont les membres ne sont pas élus au suffrage universel direct à l'échelle de la région, ne jouissent pas de l'autonomie administrative et de l'imputabilité conférées par l'élection directe. Sans cette imputabilité, la région ne peut être reconnue comme collectivité territoire à part entière dans l'architecture de la décentralisation. Elle s'inscrit plutôt au processus de régionalisation.

5.1 Les MRC

La MRC est une instance supra-municipale mise en place depuis 25 ans (1979-80) qui a été conçue dès l'origine comme un niveau intermédiaire dans l'architecture globale de décentralisation. Un certain nombre de compétences obligatoires et facultatives leur ont été attribuées au moment de leur création, d'autres ont été ajoutées au fil des ans, dans les domaines notamment de l'aménagement du territoire, de la gestion des matières résiduelles, de l'évaluation foncière, du développement économique, du financement et de la gestion du logement social, de l'établissement de modalités de gestion et de financement d'équipements, d'infrastructures, de services et d'activités à caractère supralocal, du transport collectif des personnes (cf. *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités. MAMSL. 2004*).

La volonté politique de décentralisation, très présente lors de création des MRC, ne s'est toutefois pas formellement concrétisée dans les années qui ont suivi.

Dans le contexte actuel de relance du projet de politique de décentralisation, la MRC est à nouveau au cœur du débat et retient l'attention comme pierre angulaire du projet. À la FQM, comme dans plusieurs autres organismes impliqués dans l'administration et le développement du territoire, nous croyons que la MRC, par sa dimension territoriale, ses relations avec les municipalités qui la composent et l'éventail de ses responsabilités actuelles et des compétences nouvelles qu'elle pourrait avantageusement et efficacement assumer dans une approche de services de proximité, constitue un niveau de décentralisation particulièrement bien adapté au

contexte du Québec moderne (bien que des regroupements ou de nouveaux découpages puissent apparaître nécessaires).

L'expérience de concertation et d'administration supramunicipale acquise au cours des 25 dernières années et le degré de satisfaction des populations à l'égard des services rendus tendent à confirmer que la structure mercéenne apparaît globalement bien adaptée aux problématiques d'aménagement et de développement de niveau supramunicipal et qu'elle est en position pour recevoir des pouvoirs élargis et constituer un échelon majeur dans l'architecture de la décentralisation.

En conséquence, toute démarche sérieuse de décentralisation devrait tendre au renforcement des MRC, les reconnaissant comme lieu privilégié de la démocratie locale et du transfert de compétences pour une dynamique accrue des territoires.

Depuis leur mise en place, les MRC ont été le théâtre de profondes transformations traduisant les évolutions démographiques, sociales et économiques de la société québécoise. On constate que certaines d'entre elles, près des grands centres, ont bénéficié des retombées de la croissance et des tendances à la concentration du capital de production et de la population, alors que d'autres, en régions intermédiaires et éloignées, ont été victimes, à des degrés divers, de dévitalisation économique, de diminution et de vieillissement de leurs populations. Du simple point de vue démographique, certaines MRC affichent des effectifs de population qui apparaissent aujourd'hui bien faibles en regard des responsabilités que cette instance territoriale est appelée à assumer dans la perspective de la décentralisation. L'efficacité des services publics offerts par les MRC requiert des masses critiques minimales que la situation prévalant sur le territoire de plusieurs d'entre elles n'assure peut-être pas.

Un état des lieux actualisé des réalités démographiques, sociales et économiques de chacune des MRC devra être réalisé et mis en lien avec les impératifs de saine administration des responsabilités nouvelles à confier aux MRC. Cette démarche pourra conclure en la nécessité de revoir le découpage des MRC, repenser les limites géographiques de certaines d'entre elles, envisager des fusions partielles ou totales de territoires, opération qui pourra à terme, se traduire par une reconfiguration du découpage actuel, voire une réduction du nombre de MRC. Plutôt que des fusions de territoires, des ententes de coopération entre MRC pourront être envisagées et encouragées.

Nous rappelons qu'aux termes de la loi 77 adoptée en 2002, les MRC peuvent choisir d'élire leur préfet au suffrage universel. Les autres membres du conseil de la MRC sont les maires des municipalités locales qui composent la MRC. Il faut ici se demander si l'élection au suffrage universel direct du préfet seulement (les maires étant élus au sein de leur municipalité respective), confère une imputabilité légitime à la MRC comme collectivité territoriale décentralisée. Concernant le poste de préfet, il nous apparaît souhaitable qu'il fasse l'objet d'une élection obligatoire au suffrage universel direct.

Les villes-MRC

Suite aux fusions de municipalités réalisées dans le cadre de la réorganisation municipale de 2000, certains territoires de MRC recouvrent désormais l'ensemble des territoires des

municipalités qui les composaient antérieurement. On parle alors de villes-MRC (une ville, une MRC). C'est les cas des MRC de Rouyn-Noranda, des Îles-de-la-Madeleine, de... La MRC de Laval correspond par ailleurs au territoire de la ville de Laval, situation qui est antérieure à la fusion des municipalités de 2000. Dans ces cas particuliers, ville et MRC partagent le même territoire de gestion et d'intervention, les compétences de chacune étant toutefois distinctes et spécifiques.

Dans l'état actuel de la réflexion, rien ne laisse croire que l'élargissement des compétences des MRC et des municipalités locales devrait entraîner une remise en question des villes-MRC ou qu'un statut spécial devrait être envisagé.

5.2 Les municipalités locales

Les municipalités locales constituent le niveau d'administration et de décision élues le plus près des citoyens. Lors du débat qui a entouré la fusion d'un certain nombre de municipalités en 2000-01, on a pu constater à quel point les populations locales entretenaient un lien privilégié à l'égard de ce niveau de gouvernement. Suite à cette opération de regroupements obligatoires des municipalités des six régions métropolitaines et des vingt-cinq agglomérations de recensement, le gouvernement du Québec s'est engagé à ne plus procéder à des fusions forcées dans l'avenir.

Actuellement, les municipalités locales disposent d'une gamme variée et étendue de responsabilités et le projet de loi 62 sur les compétences municipales prévoit une autonomie législative accrue.

Il existe près de 1150 municipalités locales au Québec. Ce morcellement de la structure municipale (comme celui prévalant dans d'autres provinces et pays), peut apparaître inadapté par rapport à certaines responsabilités publiques qu'elles ont à assumer considérant le contexte économique et social d'aujourd'hui. D'autres formes de regroupement (au-delà de la fusion, la coopération intermunicipale à géométrie variable par exemple) peuvent être envisagées pour assurer l'offre de services variés et au meilleur coût afin de répondre aux besoins des populations locales et pour faire face aux défis de la concurrence économique mondiale. Ainsi, tout en respectant l'intégrité administrative et politique des entités locales existantes, on peut promouvoir des regroupements fonctionnels de coopération intermunicipale, le but étant de faire à plusieurs ce que l'on ne saurait faire tout seul, au sein de périmètres de solidarité, lesquels peuvent varier selon la nature du service ou de l'équipement à offrir.

En France, malgré l'existence de plus de 36,500 communes (municipalités locales), il y a une opposition farouche à toute forme de fusion. La réponse du gouvernement a été de promouvoir, dès le début des années 80, diverses formules de coopération intermunicipale réunies sous le vocable d'intercommunalité. Les réformes de juillet 1999 introduites par les lois dites Chevènement et Voynet, du nom des ministres responsables, sont venues confirmer et consolider la coopération intermunicipale. La première, propose de mailler la France sur la base de trois types majeurs de coopération intermunicipale et adopte les dispositions nécessaires à l'intégration fiscale au sein de ces regroupements. La seconde, confirme la mise en place des "pays", entités territoriales d'aménagement et de développement lancées en 1995 dont la définition colle de près à celle de nos MRC: "Un bassin de vie quotidienne: 10 à 20 communes en

moyenne, rassemblées sur un territoire au sein duquel s'organisent les relations quotidiennes de travail, d'habitat et de loisir." Grâce à leur cohérence territoriale, économique, historique et culturelle, les "pays" possèdent, en germe, une dynamique de développement. Leur succès au sein de la population tient largement au fait que les réseaux socio-professionnels et le tissu associatif ont spontanément investi cette structure. Les conseils de "pays" réunissent les principaux acteurs locaux: politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels.

La politique de décentralisation française a fait l'objet d'une réforme constitutionnelle en 2003 qui a non seulement confirmé le rôle de l'intercommunalité au palier local mais a consolidé et accru ses prérogatives et pouvoirs.

L'analyse des expériences de décentralisation en Europe révèle que plusieurs pays -c'est le cas notamment de la France, de l'Italie et de l'Espagne- ont cherché à mettre en place un niveau supérieur d'administration communale (supralocal).

Il nous apparaît donc important de sauvegarder, dans sa configuration actuelle, le réseau des municipalités locales (bien que des fusions volontaires pourront s'avérer souhaitables) comme premier niveau de l'architecture de la décentralisation tout en reconnaissant les mérites, sinon la nécessité, de la coopération intermunicipale. La réflexion portant sur le rôle des municipalités locales dans le nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs fera ressortir le bien-fondé du renforcement de l'échelon municipal et conséquemment de l'élargissement des compétences qui leur seront attribuées. Et d'autant plus que certaines de ces compétences pourront être organisées et assumées dans le cadre de la coopération intermunicipale.

L'élection des maires et des conseillers municipaux au suffrage universel direct facilite la reconnaissance du palier local comme niveau de décentralisation.

5.3 Les régions administratives et les Conférences régionales des élus (CRÉ)

Il existe présentement 17 régions administratives au Québec. En 2004, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 34 créant les Conférences régionales des élus (CRÉ) pour chacune des régions administratives. Ces CRÉ venaient remplacer les Conseils régionaux de concertation et de développement.

Pour la Montérégie, trois CRÉ sont instituées, dont une sur le territoire de Longueuil et deux pour les secteurs est et ouest de la région. Pour la région Nord-du-Québec, une CRÉ couvre le territoire de la Municipalité de Baie-James et celui de quatre autres villes, tandis que l'Administration régionale Kativik et l'Administration régionale crie agissent à titre de CRÉ pour leur communauté respective. Au total, 21 CRÉ ont été mises en place.

Selon les termes de la loi 34, la CRÉ est une instance de concertation et de planification composée à la base d'élus municipaux qui s'adjoignent des représentants des divers secteurs socio-économiques.

5.3.1 Mandats et pouvoirs des CRÉ

- Évaluer les organismes de planification et de développement aux paliers local et régional dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement
- Favoriser la concertation des partenaires dans la région et donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région
- Élaborer et mettre en œuvre un plan quinquennal de développement pour la région en tenant compte en priorité de la participation des jeunes et des femmes à la vie démocratique
- Conclure des ententes spécifiques pour la mise en œuvre du plan quinquennal de développement.

5.3.2 Ententes entre le gouvernement du Québec et la CRÉ

La CRÉ est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement en matière de développement régional. La loi prévoit trois types d'ententes découlant de ce rôle fondamental.

- La ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme conclut avec la CRÉ une entente de gestion déterminant le rôle et les responsabilités de chacune des parties ainsi que les conditions que la CRÉ s'engage à respecter. Plus spécifiquement, l'entente porte sur :
 - Les mandats confiés à la CRÉ par le gouvernement
 - Les attentes du gouvernement relativement à l'exécution de ces mandats
 - Les modalités de financement de la CRÉ et les responsabilités transférées
 - La reddition de comptes
- Une CRÉ peut aussi conclure des ententes spécifiques avec un ministère, un organisme ou un autre partenaire. Ces ententes doivent découler de l'application de l'entente conclue avec le MDERR.
- Une CRÉ peut conclure une entente avec un ministre du gouvernement pour l'exécution de tout projet de développement régional relevant de la compétence de ce dernier.

5.3.3 Reddition de comptes de la CRÉ

La CRÉ doit remettre annuellement au ministre du MDERR un rapport d'activités ainsi que ses états financiers vérifiés. Le rapport d'activités est déposé par le ministre à l'Assemblée nationale.

5.3.4 La région, un niveau potentiel de collectivité territoriale de plein droit

N'étant pas une instance élue (bien que composée principalement d'élus) et ne disposant d'aucun droit d'imposition ou de taxation (son budget provient en presque totalité du gouvernement central), la CRÉ, dans sa définition actuelle, ne peut être retenue comme une collectivité territoriale de plein droit, autonome et imputable, au sens de la décentralisation des pouvoirs. Elle apparaît plutôt comme une créature hybride entre la régionalisation et la

décentralisation. Ce qui évidemment n'empêche pas qu'elle puisse, en tant que telle, jouer un rôle utile et légitime.

Il faut ici comprendre que du point de vue du projet de décentralisation le remplacement des Conseils régionaux de concertation et de développement par les CRÉ représente un pas dans la bonne direction. Que d'autre part, les protocoles d'entente signés en octobre 2004 entre le gouvernement du Québec et la FQM et l'UMQ d'une part et le gouvernement du Québec et les présidents des CRÉ d'autre part, portent globalement sur "la démarche de décentralisation et de régionalisation des responsabilités" (Protocole d'entente convenu entre le Gouvernement du Québec et les présidents des Conférences régionales des élus). Dans sa volonté et ses engagements de rapprocher le pouvoir de décision et de promouvoir la responsabilisation des instances locales et régionales à l'égard du développement des territoires, le Gouvernement adopte simultanément les démarches de décentralisation et de régionalisation, la distinction entre les deux n'étant pas évidente dans les textes des protocoles. Ce qui peut soulever certaines ambiguïtés et incompréhensions.

Nous sommes d'avis que décentralisation et régionalisation (déconcentration géographique du pouvoir de l'État) peuvent cohabiter et contribuer à l'amélioration des services aux citoyens en terme de diversité, de qualité et de coût. Nous croyons aussi que pour certains services ou fonctions, la régionalisation du pouvoir de l'État aura avantage à être maintenue parallèlement et en complément à la marche de la décentralisation. La reconnaissance des mérites de la régionalisation ne doit toutefois pas faire oublier que les véritables gains d'une réforme en profondeur du partage des pouvoirs passe par le transfert de responsabilités à des collectivités territoriales imputables pour une plus grande démocratie participative.

Dans plusieurs pays qui se sont dotés d'une organisation décentralisée de l'administration des affaires publiques, la région, comme collectivité territoriale imputable, constitue un niveau majeur, sinon prépondérant dans le partage des responsabilités, des compétences et des ressources financières et humaines. Les récentes réformes constitutionnelles réalisées dans certains pays européens ont pour la plupart confirmé les régions comme collectivités territoriales à part entière et accru leurs responsabilités et compétences là où elles existaient déjà. C'est notamment le cas de la France, de l'Espagne et de l'Italie. L'Espagne et l'Italie ont accordé à leurs régions des compétences, un pouvoir législatif et une autonomie financière qui les rapprochent d'États fédérés comme l'Allemagne et la Belgique. Ils reçoivent fréquemment le qualificatif « **d'États régionalisés.** »

Dans la perspective d'une reconnaissance des régions du Québec comme véritables collectivités territoriales, celles-ci seraient administrées par un conseil élu au suffrage universel direct; elles recevraient les compétences appropriées à l'échelle de leur territoire d'intervention (en application du principe de subsidiarité), principalement dans les domaines des stratégies d'aménagement et de développement, de la planification et de la gestion ressources naturelles (forêt, mines énergies) et des infrastructures, des services et équipements dont la nature et les coûts outrepassent les capacités financières des MRC et des municipalités locales. Des budgets appropriés leur seraient alloués et garantis. Il serait alors question d'une véritable autonomie régionale.

Le statut et le mode de fonctionnement actuels des CRÉ sont plutôt inédits et fragiles. Pourra-t-on maintenir longtemps ceux-ci en dehors du processus électoral au suffrage universel direct de leurs membres et les soustraire à un pouvoir de taxation exercé auprès de leurs populations dans le contexte d'une politique de décentralisation dans laquelle la région sera inévitablement appelée à jouer un rôle important, fondé sur une diversité de responsabilités appropriées à l'échelon régional? Imputabilité et autonomie financière réclameront les mêmes prérogatives que celles accordées aux deux autres niveaux de décentralisation, soient les MRC et les municipalités locales.

6. Identification et partage des compétences entre les collectivités territoriales

Trois niveaux de collectivités territoriales se partagent les compétences décentralisées: les municipalités locales, les MRC et les régions.

6.1. Compétences de la municipalité locale

Distinction entre compétences acquises et compétences à décentraliser.

6.1.1 Compétences acquises

Parmi les compétences acquises diversifiées des municipalités locales on note:

- les fonctions électorales : organisation des élections, révision des listes électorales... ;
- l'action économique: participation au financement et au processus de décision des Centres locaux de développement (CLD);
- l'action sociale : résidences pour personnes âgées ;
- l'entretien de la voirie tertiaire ;
- l'aménagement (plan et règlements d'urbanisme...) ;
- protection contre les incendies et sécurité publique dans les villes;
- service de loisirs;
- cueillette des ordures ménagères;
- approvisionnement en eau potable et évacuation et traitement des eaux usées;
-

6.1.2 Compétences à décentraliser (à titre indicatif).

L'extension des compétences reconnues aux collectivités territoriales est consacrée par un renforcement du pouvoir réglementaire et de l'autonomie financière.

- **éducation** : prise en charge des écoles publiques de niveau primaire. La municipalité locale en devient propriétaire et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement. Elle pourra aussi être responsable de l'embauche et de la gestion du personnel non enseignant.
- **l'action économique** : élargissement du rôle municipal en matière de développement économique sur leur territoire: aide financière complémentaire au démarrage d'entreprises, équipement des zones d'activité économique;
- **le logement** : participation à la définition d'un programme local de l'habitat qui fixe les objectifs et les principes d'une politique destinée à répondre aux besoins en logements et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale. Aussi des compétences en matière de logements sociaux et étudiants ;
- **la santé** : compétence en matière d'insalubrité dans l'habitat. Elles peuvent également, tout comme les autres collectivités territoriales, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État, exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre certaines maladies et infections sexuellement transmissibles ;
- **l'action sociale** : une responsabilité complémentaire de celle de la MRC avec les centres locaux de services communautaires (CLSC), qui notamment analysent les besoins sociaux de la population et dispensent une diversité de services sociaux et de santé. Responsabilité à l'égard des jeunes (lutte à la délinquance, maison des jeunes, programmes d'activités ..);
- **la culture** : rôle important à travers les bibliothèques, les musées, les conservatoires municipaux. Collaboration avec les MRC.

6.2. Compétences de la MRC

Déjà dotée de responsabilités diversifiées (cf. *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*. MAMLS, 2004), la MRC verrait ses compétences consolidées et accrues par la décentralisation. La MRC apparaîtrait comme le principal bénéficiaire des transferts de compétences. Celles-ci se répartiraient dans les quatre domaines d'action suivants (à titre indicatif), le principal étant celui de l'action sociale et sanitaire .

6.2.1 L'action sociale et sanitaire

La MRC contribue à mettre en œuvre, par des responsabilités spécifiques, la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences de l'État et celles confiées aux autres collectivités territoriales. **Les actions sociales** sont diverses :

- l'aide sociale à l'enfance (ex: gestion des dossiers d'adoption, soutien aux familles en difficultés financières);
- l'aide aux handicapés (ex : politiques d'hébergement et d'insertion sociale);
- l'aide aux personnes âgées, par exemple la création et la gestion de maisons de retraite;
- l'insertion sociale et professionnelle;
- le soutien aux organismes communautaires;
- l'aide à l'intégration des immigrants;
- l'aide au logement social appuyé par un fonds de solidarité pour le logement, cofinancé avec l'État .

Dans le **domaine sanitaire**, la MRC, en collaboration avec le CLSC, serait notamment responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

6.2.2 L'aménagement de l'espace et l'équipement.

Cela recouvre notamment :

- l'élaboration, l'adoption et l'application du schéma d'aménagement et de développement ainsi que le contrôle de la conformité des plans et règlements d'urbanisme des municipalités locale par rapport au schéma d'aménagement de la MRC;
- les dépenses d'entretien et les investissements concernant certaines infrastructures de **voirie**;
- l'organisation des **transports** routiers non urbains de personnes et des transports scolaires;
- l'établissement d'un **programme d'aide à l'équipement rural** (place de village, approvisionnement et assainissement des eaux, parcs et équipements récréatifs...);
- l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des **cours d'eau, lacs et plans d'eau**;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une **politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles**, boisés ou non. La MRC établit aussi un plan supramunicipal des itinéraires de promenades de randonnées.
- l'application de **règlements et de normes dans le domaine de l'environnement naturel**;

- la participation accrue et significative dans le processus de décision de la CPTAQ concernant les dossiers relevant de son territoire;
- ...

6.2.3 L'éducation, la culture et le patrimoine

- Les compétences de la MRC dans les domaines de l'éducation, de la culture et du patrimoine pourraient comprendre notamment:
- la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des **écoles secondaires**. Ce niveau territorial serait aussi responsable du recrutement et de la gestion, des personnels non enseignant des écoles secondaires;
- la responsabilité des **bibliothèques centrales de prêt, de la gestion et de l'entretien des archives et des musées locaux** ;
- la gestion des crédits **d'entretien et de restauration du patrimoine** classé ou inscrit, n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Ils peuvent aussi, s'ils en font la demande et comme pour toute collectivité territoriale ou groupement, **se voir transférer la propriété de monuments classés** ou inscrits, et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État;
- ...

6.2.4 L'action économique.

Par l'intermédiaire des CLD, qui relèvent désormais d'elles, les MRC élaborent des stratégies de développement économique et des plans d'action. Elles gèrent aussi des budgets et appliquent des programmes d'aide directe aux entreprises. Ce rôle pourrait être accru et appuyé par des budgets plus importants.

Responsabilités nouvelles liées à la mise en valeur et à l'exploitation de la forêt publique et privée et activités de transformation: rôle accru des MRC pour tirer avantage de ce gisement important d'emplois et de revenus (incluant la gestion des lots intramunicipaux). Responsabilités élargies également à la gestion d'autres ressources naturelles telles les carrières et sablières, les potentiels de production hydroélectrique, etc.

Rôle accru dans le développement des équipements et activités touristiques (parcs régionaux, équipements et infrastructures, soutien aux organismes de développement touristique...).

Le rôle économique des MRC pourrait aussi recouvrir certains niveaux de responsabilité et de gestion des infrastructures et équipements de transport tels les quais, les aéroports, les ports, etc.

6.2.5 L'organisation de la justice

Cf. *L'organisation de la justice dans le monde municipal dans le contexte du projet de décentralisation des services publics*. Recommandation de la FQM. 25.01.05

6.3. Compétences de la région (CRÉ)

Au point 5.4, nous avons vu les responsabilités actuelles des régions administrées par les Conférences régionales des élus.

Dans le contexte de la décentralisation, les compétences de la région seront caractérisées par un rôle accru en matière de développement économique, social et culturel. Les faibles effectifs de population et les basses densités d'occupation du territoire, le nombre limité et la petite taille de la majorité des entreprises de production et de services ainsi que les limites des ressources disponibles, obligent à la prise en compte d'un espace "supra MRC" pour la gestion de l'essentiel de ces domaines. L'échelon régional apparaît ainsi comme l'unité convenable d'identification, de planification, de cadrage et d'intervention dans des domaines diversifiés de développement régional à prédominance rurale.

Pour promouvoir le développement des petites villes et des villages, du réseau scolaire et des services de santé, la région est en position à la fois pour établir un diagnostic adéquat, élaborer des stratégies et assurer la mise en cohérence, l'harmonisation des actions et des aides, le tout en concertation avec les MRC constituantes.

Les domaines d'action de la région sont les suivants :

6.3.1 Le développement économique

Toutes les collectivités interviennent sur le plan économique, mais la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'action économique de la région comprendra entre autres :

- la définition du régime des aides économiques aux entreprises et la décision de leur octroi;
- la promotion des appellations de terroirs, la conversion à l'agriculture biologique;
- la coordination des actions de développement économique, la promotion d'un développement économique équilibré de la région et le développement de l'attractivité de son territoire.

6.3.2 L'aménagement, le développement et la planification du territoire

À ce chapitre, les principales responsabilités régionales seront:

- les problématiques agro-environnementales, la défense du paysage, la dépollution de rivières et la remise en état des berges,

- la consultation auprès des MRC, des organismes régionaux et des ministères en région lors de l'élaboration des stratégies, des plans d'investissement structurants et des plans d'action de développement ;

- les différentes étapes de l'élaboration du plan de la région constitué par un **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire**, qui fixe les orientations à moyen terme du développement durable du territoire régional. Il définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général de la région et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités. Il intègre le schéma régional de transport. Des schémas interrégionaux peuvent être élaborés à l'initiative des régions concernées ;

- la signature de **contrats de plans de développement entre l'État et les régions** recensant les actions qu'ils s'engagent à mener ensemble. Les contrats de plan permettent la mise en œuvre d'orientations, de stratégies définies et d'actions bien ciblées pour favoriser le développement régional;

- **l'élaboration d'un schéma régional de transport**. La région planifie et gère des services de transport routier à l'extérieur des grands centres urbains. Planifiée à l'échelle régionale, la politique des transports offre aux régions la possibilité de rendre service à un monde rural toujours menacé d'isolement et d'enclavement. La gestion des transports devient de plus en plus une affaire régionale tant du point de vue de la mise en place des infrastructures que de leur entretien.

6.3.3 L'éducation, la formation professionnelle et la culture

Parmi les responsabilités régionales en ces domaines on peut citer:

- la responsabilité de la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des **Cégeps, des établissements d'éducation spéciale et des instituts professionnels (Institut de la marine par exemple)**. La région pourrait devenir propriétaire de ces locaux et responsable de leur entretien et de leur gestion. La région pourrait également être responsable du recrutement et de la gestion, notamment de la rémunération, des personnels non enseignants de ces établissements (personnels techniciens, personnels de service, etc.) ;

- un **rôle de premier plan pour la formation professionnelle** : responsabilité qui consiste à définir et mettre en œuvre la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes, en lien avec les besoins et les attentes de la région. Elle élabore un plan régional de développement des formations professionnelles, définissant les actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et favorisant un développement cohérent des filières de formation. La région n'est donc plus chargée uniquement de la mise en œuvre de la formation professionnelle;

- la responsabilité de l'organisation et du financement des **musées régionaux**, la conservation et la mise en valeur des **archives régionales** que la région peut toutefois confier, par une convention, à des organismes sans but lucratif;

- la responsabilité de **l'inventaire général du patrimoine culturel**, dont la région peut confier, par une convention, aux MRC, à des groupements de municipalités, ou à des organismes à but non lucratif qui en font la demande, la conduite de cet inventaire sur leur territoire. Cette responsabilité à l'égard du patrimoine culturel pourrait englober la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Les régions pourraient aussi, à leur demande et comme pour toute autre collectivité territoriale, se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits;

6.3.4 La santé

Ce domaine de responsabilité peut donner lieu aux interventions suivantes:

- la possibilité pour les régions, tout comme pour les municipalités et les MRC, et dans le cadre d'une convention conclue avec l'État, d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre certaines maladies et les infections sexuellement transmissibles ;
- la possibilité de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires;
- la possibilité d'organiser des campagnes d'information et de prévention en matière d'alimentation, de condition physique, etc.

6.3.5 Peuplement et immigration

De façon générale, la région apparaît un palier plus approprié pour traiter de questions complexes tels le peuplement et l'accueil des nouveaux arrivants,

Le palier régional a pour principale vocation la **cohérence** et la **programmation**.

N.B.: La loi-cadre de décentralisation va proposer, pour chaque niveau de collectivités territoriales: 1. des compétences de base; 2. des compétences à choisir (à la carte). Les modalités de négociation et de transfert ainsi que les conditions de leur exercice seront clairement définies dans les dispositions de la loi-cadre.

7. Ressources mises à la disposition des collectivités territoriales

7.1 Ressources financières

Un des aspects cruciaux de la négociation entourant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation porte sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le but fondamental de cette réforme étant de rapprocher le pouvoir de décision le plus près possible du citoyen dans un souci de qualité de services, d'efficience administrative et d'efficacité économique, les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers correspondants aux transferts de compétences pour qu'elles puissent administrer adéquatement leurs nouvelles responsabilités. En plus des transferts budgétaires, on procédera à des aménagements majeurs

dans le régime fiscal municipal et on accordera des droits nouveaux d'imposition et de taxation aux collectivités décentralisées.

L'opération globale qui doit s'exercer à "coût nul" pour le citoyen, se fera en toute transparence, guidée par le seul objectif d'assurer l'équation entre les obligations liées aux nouvelles responsabilités et les moyens financiers nécessaires pour les assumer adéquatement et pleinement. Il est dès lors exclu de cette entreprise que l'État y perçoive une occasion d'économie en transférant une partie seulement des ressources correspondantes aux compétences décentralisées, faisant obligation aux collectivités territoriales d'assumer la différence par une imposition supplémentaire des citoyens.

La loi-cadre stipulera que les ressources nécessaires aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences leur seront assurées en fonction des sources suivantes:

- **transfert budgétaire:** tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnera de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui leur étaient consacrées;
- **régime fiscal réformé:** le régime fiscal municipal réformé et en harmonie avec le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées, permet à celles-ci de recevoir tout ou partie des impositions de diverses natures. Le nouveau régime fiscal reconnaît aux collectivités territoriales la possibilité de fixer, dans les limites définies par la loi, le taux et l'assiette de ces différents prélèvements fiscaux.
- **redevances sur les ressources naturelles:** (développer)
- **péréquation:** la péréquation est un mécanisme de redistribution de revenus qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. Les dispositions de la loi-cadre sur la décentralisation assurant l'autonomie financière des collectivités territoriales prévoiront des règles de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales;
- **portions de taxes prélevées par le gouvernement:** les collectivités pourront désormais percevoir des impôts locaux mais également se voir transférer une partie des impôts nationaux. Elles auront la possibilité de fixer, dans les limites définies par la loi, le taux et l'assiette de ces différents prélèvements fiscaux;
- **droits sur les permis et le transport** de marchandises lourdes: (à développer)
- **tarification de services:** la tarification est un mode de financement des services publics que les collectivités territoriales peuvent exploiter. Il s'agit d'une source de financement totalement décentralisée dont les collectivités conservent une entière maîtrise. Elle participe de l'idée de libre administration des collectivités territoriales et permet à ces dernières de mener des politiques ciblées en fonction de divers objectifs. Le pouvoir de tarification est donc un élément de l'autonomie locale. Il est, toutefois, important de fixer le cadre général d'intervention des collectivités en cette matière, afin de préciser les compétences et les limites qui incombent aux autorités territoriales dans leur pouvoir de

tarification. La tarification ne pourra jamais représenter un élément majeur dans les budgets décentralisés dans le respect du principe *d'économie ou de coût nul pour le citoyen*. Une tarification généralisée des services et sans "balises raisonnables", exercerait non seulement une pression financière supplémentaire sur les citoyens mais aurait un effet sélectif du fait des inégalités dans la capacité de payer des personnes, ménages et des entreprises;

- **dotations et subventions de l'État:** aides financières accordées à certaines conditions permettant aux collectivités territoriales de remplir leurs missions. Ainsi, une "dotation générale de décentralisation" pourra être créée lors de la mise en œuvre de la politique de décentralisation afin d'assurer, pour une période de trois ou quatre ans, pour chaque collectivité territoriale, la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées (dans une période transitoire) par des transferts de fiscalité.
- **emprunt:** par ailleurs, les collectivités territoriales pourront recourir, à certaines conditions, à l'**emprunt** pour la réalisation de leurs investissements en infrastructures et équipements. Ces emprunts pourront bénéficier de la garantie de l'État.

7.2 Ressources humaines et techniques pour le renforcement des capacités des collectivités territoriales

La tendance actuelle à la décentralisation à travers le monde a soulevé la question relative à la capacité administrative et technique des collectivités territoriales de gérer leurs nouvelles responsabilités (planification, développement, financement...): "Les administrations et les communautés locales peuvent-elles bien gérer leurs nouvelles responsabilités?"

A mesure que les administrations nationales cèdent des compétences, y compris des compétences en matière budgétaire, aux administrations et aux communautés territoriales, il devient important de faire une évaluation de la capacité de ces dernières et d'offrir des programmes appropriés de renforcement des capacités.

Même si les administrations territoriales connaissent mieux les préférences de leurs communautés il n'est pas certain qu'elles aient la capacité de gérer leurs affaires avec plus d'efficacité, tout au moins dans un premier temps. Les administrations locales, petites et inexpérimentées n'ont pas forcément la capacité de maintenir des projets et elles peuvent ne pas avoir les effectifs avec la formation nécessaire pour gérer des responsabilités nouvelles et des budgets plus importants. L'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales vers des domaines nouveaux d'action ne sont pas sans accroître les tâches et nécessiter des qualifications et des expertises adaptées.

Ainsi, outre les ressources financières, des ressources humaines et techniques appropriées sont à prévoir. Des programmes de formation offerts aux élus et aux personnels en place s'avéreront nécessaires ainsi que l'embauche de nouveaux personnels.

Dans les démarches d'accompagnement pour faciliter la mise en œuvre de la décentralisation, l'État central et les associations municipales verront à offrir un support adapté aux personnels concernés.

Du point de vue de la régionalisation et des compétences éventuellement élargies des Conférences régionales des élus (CRÉ), le transfert d'une partie de la fonction publique de l'État central vers les collectivités régionale sera inévitablement à l'ordre du jour. Afin de surmonter les résistances et les obstacles de diverses natures, cette question devra être traitée avec doigtée et inscrite dans une démarche progressive. Des solutions acceptables devront être trouvées car l'efficacité économique recherchée ne saurait être conciliable avec un transfert de responsabilités et de budgets du central vers les régions qui ne serait pas accompagné d'un transfert de personnels dans la même direction.

8. Processus de négociation, d'attribution et de transfert des compétences et des personnels

8.1 La négociation

Le **maître mot** de l'ensemble de la démarche est le **dialogue**, un dialogue ouvert et constructif:

- a) dialogue avec le gouvernement;
- b) dialogue avec les membres et les partenaires de la FQM;
- c) dialogue avec l'UMQ,
- d) dialogue avec la coalition des régions,
- e) ...

Un contexte de dialogue franc et éclairé sera établi pour bâtir ensemble le projet de décentralisation et faciliter les négociations sur:

- a) l'identification des compétences à décentraliser (bloc de compétences communes et compétences "à la carte");
- b) les niveaux de collectivités territoriales les plus aptes à accueillir les compétences décentralisées;
- c) les modalités de transfert de ces compétences;
- d) les modalités de transfert des personnels qui leur sont associés;
- e) les sources et niveaux de financement à prévoir pour assurer les moyens appropriés aux collectivités territoriales d'accomplir adéquatement leurs nouvelles compétences;
- f) le dispositif d'accompagnement offert aux élus et aux personnels professionnels des collectivités territoriales pour renforcer leur capacité de gestion et de décision à l'égard des compétences décentralisées.

Pour chacun de ces éléments il est question de dialogue, de concertation et de négociation car la politique de décentralisation à élaborer sera le fruit de l'arrimage des intérêts et des volontés exprimés par les parties en cause, soit l'État central d'une part, le milieu municipal et les régions (régionalisation) d'autre part. Certaines réticences et résistances seront à surmonter, des inquiétudes à dissiper, des incompréhensions à éclairer, des mentalités à changer. Véritable

révolution de la culture de gouvernance des territoires, la décentralisation va nécessiter du temps, des apprentissages et l'établissement de rapports nouveaux entre l'État et les collectivités territoriales. Le principe de progressivité dans le processus d'instauration de la décentralisation apparaît donc tout à fait approprié.

L'État rendra disponibles toutes les études, analyses et bilans liés aux effets de la décentralisation de façon à nourrir le débat et à faciliter la prise de décision sur des bases bien documentées. L'initiative de la production de ces documents d'information ne relèvera pas exclusivement du Gouvernement, le milieu municipal devra aussi disposer de cette liberté de pouvoir commander des études.

8.2 Attribution des compétences à décentraliser

Le transfert de compétences de l'État central vers les collectivités territoriales sera le résultat d'une entente convenue entre le Québec et ses partenaires décentralisés sur la base d'une information complète relative à la nature des tâches, aux charges qui s'y rattachent, aux impacts de diverses natures qui en découleront et aux compensations financières auxquelles elles donneront lieu. Tout au cours du processus de discussion et de négociation, élus municipaux et préfets seront régulièrement consultés sur les mérites de la décentralisation, ses effets au sein des territoires et les mesures à prévoir pour en faciliter l'adoption et la mise en œuvre.

Puisqu'il y a deux niveaux de collectivité territoriale de plein droit, celui des municipalités locales et celui des MRC (les régions, administrée par les Conférences régionales des élus, relèvent plutôt de la régionalisation que de la décentralisation, cf. no.5.3.4), la décentralisation se traduira par un partage de compétences principalement entre les deux niveaux de municipalités. Certaines compétences (ou parties de celles-ci) seront confiées aux entités régionales du fait de leur "caractère régional". Cette question des transferts de compétences à des entités territoriales non imputables soulève toutefois, comme on l'a vu plus haut, de profondes réserves.

Le rôle de chaque palier de collectivité territoriale dans l'architecture générale de la décentralisation sera soigneusement défini. Le sens et la pertinence de l'attribution des compétences aux collectivités concernées, en tout ou en partie, fera aussi l'objet de négociation pour assurer le partage le plus approprié selon le principe de subsidiarité.

Les dispositions de la loi sur la décentralisation permettront le transfert de compétences générales sur de vastes champs d'intervention qui ne seront pas cédées de façon monolithique et exclusive à tel ou tel niveau de collectivités. Elles seront généralement partagées entre deux ou trois niveaux de territoires. Des modalités de coopération et de coordination entre les niveaux de territoires faciliteront la complémentarité des actions. Les compétences en matière de voirie illustrent bien le partage de certains champs d'intervention entre plusieurs niveaux de territoires. Ainsi en est-il de l'aménagement du territoire et du développement économique, domaines où donner le "monopole" à un niveau de collectivité serait un non-sens.

Sur cette question du partage d'un champs de compétence entre plusieurs niveaux de territoires, il faut souligner qu'elle ne doit en aucun cas servir de prétexte à introduire une tutelle déguisée d'un niveau de collectivité sur un autre.

La distinction à faire entre les blocs de compétences de base prises en charge par les municipalités locales d'une part et les MRC d'autre part, et les compétences "à la carte" qui pourront être choisies par ces deux niveaux de collectivité, est souhaitable pour plusieurs raisons: municipalités locales et MRC regroupent des entités très différentes en ce qui a trait à la vocation socio-économique, la taille de la population, la superficie, la vitalité économique, la richesse foncière, la diversité de services, la capacité de payer des ménages, les besoins économiques, sociaux et culturels, etc.

L'attribution de blocs de compétences de base, respectivement spécifiques bien que complémentaires, aux municipalités locales et aux MRC, contribuera à élargir pour chacune d'elles leur pouvoir d'intervention et de décision et conséquemment, leur permettra d'accéder à un plus haut niveau d'autonomie administrative. Pour être significatives à l'égard du développement de leurs collectivités respectives, ces compétences de base seront principalement du domaine du développement économique et social. Les compétences choisies, "à la carte", refléteront davantage les spécificités et les différences entre les entités constituantes des niveaux de territoire.

Compte tenu de la différence de moyens entre les municipalités (riches, pauvres, grandes, petites, avec beaucoup ou peu de potentiel de croissance...), des clivages vont persister, voire s'amplifier: l'autonomie favorise l'expression de la différence. Certains milieux sauront, mieux que d'autres, mettre à profit les avantages de leurs pouvoirs élargis.

Dans la démarche d'identification et d'attribution des compétences, les critères de détermination et de choix des champs de responsabilités à investir seront traités avec vigilance ainsi que les modalités de leur exercice. La décentralisation étant souvent présentée comme un "coffre à outils" au service du développement des collectivités, chaque nouvelle compétence devra s'avérer un outil à potentiel réel dans la poursuite du projet de développement. Non seulement les compétences décentralisées devront être accordées au bon niveau de collectivité territoriale, mais les conditions prévalant à leur exercice devront en favoriser le plein épanouissement.

Si le concept de coopération intermunicipale était retenu et mis de l'avant par le projet de loi-cadre, un éventail plus large de compétences pourrait être attribuées aux municipalités locales, certaines étant exercées dans le cadre d'ententes de coopération.

8.3 Modalités de transfert des compétences

Dans la démarche de conception et de formulation de la loi-cadre sur la décentralisation, les partenaires devront convenir:

- a) du moment de l'entrée en vigueur du transfert des compétences de base pour chaque niveau de collectivité territoriale;
- b) des conditions de leur exercice.

Quant aux compétences "choisies", leur transfert ne relèvera d'aucun calendrier pré-établi puisqu'elles relèvent du libre choix des collectivités concernées qui jugent du moment le plus opportun pour demander et administrer une ou plusieurs compétences nouvelles.

8.4 Modalités de transfert des personnels

La négociation qui va s'engager avec l'État sur la question du transfert des personnels comportera 3 enjeux essentiels :

- une juste définition des effectifs de personnels impliqués par les transferts de compétences. Trois principales catégories de personnels sont visés: personnel de gestion, personnel professionnel, personnel technique, ouvrier et de service;
- une évaluation juste des emplois qui, pour diverses raisons ne seront pas transférés, mais pour lesquels les collectivités concernées recevront une compensation financièrement correspondante;
- un processus progressif de transfert modulé suivant un certain nombre de critères (droit d'option exercé par les personnels, mise à disposition provisoire, transfert définitif, etc.).

Les textes d'application de la loi-cadre sur la décentralisation définiront l'ensemble des dispositions encadrant le processus progressif de transfert des personnels et les étapes de réalisation.

8.5. Calcul des transferts de charges et modalités de compensation

Un des aspects cruciaux de la négociation entourant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation porte sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le but fondamental de cette réforme étant de rapprocher le pouvoir de décision le plus près possible du citoyen dans un souci de qualité de services, d'efficacité administrative et d'efficacité économique, les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers correspondants aux transferts de compétences pour qu'elles puissent administrer adéquatement leurs nouvelles responsabilités. Ce qui supposera, en plus des transferts budgétaires, des aménagements majeurs dans le régime fiscal municipal et l'attribution de droits nouveaux d'imposition et de taxation aux collectivités décentralisées.

L'opération globale qui doit s'exercer à "coût nul" pour le citoyen, se fera en toute transparence, guidée par le seul objectif d'assurer l'équation entre les obligations liées aux nouvelles responsabilités et les moyens financiers nécessaires pour les assumer adéquatement et pleinement. Il est dès lors exclu de cette entreprise que l'État y perçoive une occasion d'économie en transférant une partie seulement des ressources correspondantes aux compétences décentralisées faisant obligation aux collectivités territoriales d'assumer la différence par une imposition supplémentaire des citoyens.

Le souci de justesse de cette opération impose d'établir des modalités rigoureuses de calcul des transferts de charges résultant des transferts de compétences et des modalités de leur compensation pour les collectivités territoriales. À cet égard, plusieurs critères, ou combinaisons

de critères peuvent être retenus et pourront varier selon la nature de la compétence concernée. À titre d'exemples: densité d'occupation du territoire, effectifs de population et structure d'âge, distance linéaire à desservir, service de base indépendamment des niveaux de population, revenus des ménages, capacité de payer, etc.

Cette question de la juste compensation pour le coût des transferts de charges associés à la décentralisation de compétences sera abordée et traitée avec rigueur, compréhension et équité car, la viabilité et le bon fonctionnement de la politique de décentralisation seront largement redevable des ententes ici formulées et convenues entre les parties.

8.6 Dispositif de renforcement des capacités administratives et techniques territoriales

La décentralisation administrative vers les collectivités territoriales est une réforme complexe qui obligera à des changements d'attitude et à des changements de pratiques échelonnés sur un certain nombre d'années.

Les élus et les personnels des collectivités territoriales auront l'assurance d'un encadrement approprié pour faciliter la transition au nouveau mode de gouvernance. Les ajustements, les adaptations seront de divers ordres: gestion de nouveaux champs de compétence, nouvelle structure financière, personnel accru, nouveaux rapports avec les citoyens et les instances gouvernementales, nouveaux systèmes de gestion, etc.

Une juste évaluation sera faite des moyens nécessaires pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer pleinement et adéquatement leurs responsabilités. Ces moyens, de l'ordre des apprentissages et des techniques, se traduiront par l'offre de formations et d'encadrement soigneusement adaptés ainsi que d'équipements techniques requis par les tâches à accomplir (par exemple les systèmes informatiques). Le but étant de renforcer la capacité d'agir des élus, des personnels techniques et professionnels et de l'environnement administratif.

Compte tenu de l'ampleur des changements provoqués par cette réforme et de la diversité des besoins qu'elle générera au sein des entités municipales, nous sommes d'avis qu'un service d'aide aux élus et aux personnels des municipalités locales et des MRC en matière de décentralisation devrait être mis en place. Un tel service donnerait lieu à la création d'une structure d'information et d'aide que nous nommerons ici **Cellule d'appui aux collectivités territoriales en matière de décentralisation**. Cette cellule d'appui aurait un mandat en quatre volets:

- a) développer et offrir des services appropriés aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent mieux assumer leurs nouvelles responsabilités;
- b) instrumenter le dialogue que doivent tenir les collectivités territoriales entre elles et avec les instances gouvernementales dans le contexte de la décentralisation;
- c) procurer un soutien au développement des capacités de financement dans le cadre des sources nouvelles ou réformées de revenus pour les municipalités locales et les MRC;
- d) offrir un soutien technique pour l'apprentissage et l'intégration des nouveaux mode de gestion.

Cette Cellule d'appui, administrée par la FQM, serait co-financée par une contribution majoritaire du MAMLS et une autre assurée par les municipalités locales et les MRC. Elle

regrouperait un personnel qualifié pour répondre à toutes les questions et à tous les besoins liés de près ou de loin à la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

L'UMQ verra peut-être d'un bon œil d'offrir à ses membres les services d'une telle structure d'appui. Si c'était le cas, des collaborations pourraient sans doute être envisagées entre les deux associations.

Tout doit être mis en œuvre pour favoriser l'adhésion et la participation pleine et entière du monde municipal au projet de décentralisation et voir à ce que l'exercice des compétences décentralisées dans la vie courante des municipalités et des MRC se fasse sans trop de heurts.

La création d'une **Cellule d'appui aux collectivités territoriales en matière de décentralisation** serait très certainement de nature à rassurer les municipalités et à faciliter leur passage vers une autonomie élargie tant sur le plan administratif que financier.

9. Régionalisation et rôle des Conférences régionales des élus dans l'architecture du nouveau partage des pouvoirs

La régionalisation est la déconcentration de l'action gouvernementale en région. Elle est fondée sur la délégation de pouvoirs de décision et de moyens de l'administration centrale à des organismes de l'État géographiquement répartis sur le territoire national.

La régionalisation permet à ces organismes de prendre des décisions sur place, au plus près des besoins de la population et de chercher, dans le cadre de leur mission générale et des réglementations nationales, les solutions appropriées aux problèmes qu'ils rencontrent. Ainsi, des ministères, des agences gouvernementales... ont une présence en région avec des missions plus ou moins développées en terme de services offerts à la population.

Dans le **Protocole d'entente** convenu entre le Gouvernement du Québec et les présidents des Conférences régionales des élus signé le 14 octobre 2004, il est spécifié que:

- Le gouvernement associera les présidents des CRÉ à l'élaboration de mesures visant la régionalisation des services gouvernementaux incluant le déploiement de Service Québec;

et que:

- Le gouvernement et les présidents des CRÉ proposeront d'autres mesures de régionalisation des services gouvernementaux mises de l'avant par les ministres.

Dans la vaste entreprise gouvernementale d'un rapprochement des pouvoirs de décision exercés au plus près des citoyens, décentralisation et régionalisation sont retenues par l'État et appelées à jouer des rôles complémentaires. Instances de planification, de programmation et de coordination, les CRÉ (dont les membres ne sont pas élus au suffrage universel direct à l'échelle de la région) composent un palier dans l'architecture du nouveau partage des pouvoirs, mais n'ont pas la légitimité des municipalités locales et des MRC (possibilité d'élire le préfet au suffrage universel). Cette disparité de statut entre les collectivités territoriales crée une situation particulière qui méritera sans doute une révision à court ou à moyen terme. L'expérience démontrera s'il est souhaitable de maintenir cette dualité de statuts ou, au contraire, s'il n'est pas

préférable de faire évoluer les régions (et les CRÉ) vers une reconnaissance de collectivité territoriale de plein droit.

10. Adaptation des politiques et programmes gouvernementaux aux spécificités territoriales

L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conférée par la décentralisation ne signifie pas l'isolement des administrations décentralisées par rapport à l'État central. Celui-ci demeure un partenaire majeur dans la concrétisation des décisions locales relatives à plusieurs aspects de la vie économique, sociale et culturelle des collectivités. Par le biais de ses politiques, programmes, normes et mesures, le gouvernement central continuera d'exercer un rôle important, parfois déterminant, dans le processus de développement des territoires.

Les principes à la base de la décentralisation obligent désormais l'adaptation des politiques, programmes, normes et mesures du gouvernement central aux particularités locales et régionales. Il ne fait aucun doute que la qualité de l'exercice de l'autonomie territoriale dépendra largement de la qualité de cette adaptation.

L'adaptation des interventions gouvernementales reposera à la fois sur les contenus et les modalités d'application de celles-ci et sur l'ouverture et la collaboration dont sauront faire preuve les fonctionnaires de l'État dans leurs relations avec les collectivités territoriales.

11. Consultation de la base

Afin de bien saisir les besoins et les attentes spécifiques des différentes collectivités tout en assurant une compréhension juste de la décentralisation, la Fédération québécoise des municipalités souhaite aller à la rencontre de tous les territoires québécois. Sans négliger les administrations centrales et les grands centres, la consultation devra pénétrer toutes les collectivités locales, dans toutes les régions du Québec. C'est sur le terrain qu'il faut comprendre les besoins et les attentes des populations et apprendre comment mettre en œuvre les mesures prises en faveur de la décentralisation. Cette consultation tiendra compte des préoccupations financières des milieux afin que la décentralisation des ressources financières constituent des leviers réalistes, appropriés et adaptés aux objectifs de la décentralisation.

12. Mise en œuvre de la politique de décentralisation

La loi-cadre établit le cadre juridique de la décentralisation. Le défi réside par la suite dans la mise en œuvre concrète des principes énoncés, c'est-à-dire dans la reconnaissance et le renforcement des collectivités décentralisées sur l'ensemble du territoire national. Processus de nature politique, toute décentralisation est complexe. Sa mise en œuvre est liée à plusieurs registres d'action qui interpellent les modes de fonctionnement de l'État, ceux des collectivités territoriales et les équilibres construits au fil des décennies.

Fondée sur l'autonomie des territoires, la décentralisation ne peut toutefois être disjointe des obligations fondamentales qui pèsent sur l'État responsable notamment de garantir les conditions d'un développement économique et social sur l'ensemble de son territoire.

La mise en œuvre de la politique de décentralisation bouleversera considérablement les façons de faire solidement implantées tant du côté du pouvoir central que de celui des collectivités territoriales (MRC et municipalités locales). C'est pourquoi des ressources humaines et techniques sont à prévoir, en terme d'encadrement, d'accompagnement, pour faciliter ce changement de "culture" de gouvernance et assurer les apprentissages requis.

13. Décentralisation et politique vigoureuse de développement régional

La décentralisation n'est pas la panacée et le remède absolu aux difficultés qui affligent les régions éloignées et intermédiaires. Sans l'appui d'une véritable politique nationale de développement régional, les nouveaux pouvoirs des collectivités territoriales acquis par la décentralisation risquent d'avoir bien peu d'effet sur le développement économique et social.

13.1 Pourquoi promouvoir le développement des régions?

Face aux difficultés économiques et sociales que traversent les régions périphériques et intermédiaires du Québec, certains n'hésitent pas à poser le problème sous la forme des interrogations suivantes:

- Pourquoi résister au déclin économique et démographique des régions éloignées et intermédiaires?
- Pourquoi ne pas s'accommoder à l'idée de régions désertées, vidées de leurs activités et de leurs populations, abandonnées aux grands espaces sauvages offerts aux citoyens comme lieux de récréation et de villégiature?
- Pourquoi ne pas laisser les règles de l'économie organiser seules la mosaïque du peuplement et la distribution des activités de production?
- Pourquoi ne pas aller dans le sens d'une concentration plus poussée de la population et des activités économiques sur les grandes zones métropolitaines du Québec: Montréal, Québec, Trois-Rivières, Hull-Gatineau?
- Pourquoi ne pas souscrire à l'idée que les régions qui survivront seront celles qui adhéreront pleinement aux conditions de la croissance industrielle et métropolitaine?

La réponse d'un état responsable va dans le sens suivant:

Parce que les régions (éloignées et intermédiaires), incluant les territoires ruraux, procurent une contribution essentielle à l'organisation territoriale, à la production économique et culturelle et à

la qualité de vie de la société globale. Les régions, composées de petites villes et villages et de vastes espaces naturels:

- assurent une répartition spatiale plus équilibrée de la population et une occupation du territoire en dehors des agglomérations urbaines évitant ainsi la surcharge des centres ;
- élargissent l'éventail des choix de modes de vie, de lieux de travail, de production, de décision et de détente ;
- favorisent, par l'activité agricole et d'autres formes d'occupation des sols, l'entretien des paysages et l'accès à l'environnement naturel ;
- assurent un certain niveau d'autosuffisance agroalimentaire ;
- contribuent à préserver et à transmettre un système de valeurs différent ainsi qu'un patrimoine témoin d'une culture pour laquelle la société demeure attachée ;
- répondent à une volonté profonde d'une proportion importante de la population de vivre dans les collectivités régionales et rurales;
- constituent des territoires d'accueil pour la nouvelle économie et des segments de population susceptibles de s'établir en dehors des régions centrales;
- représentent une réserve d'éléments et de potentialités pour résoudre demain les crises des grandes agglomérations urbaines.

L'avenir des régions passe essentiellement par l'affirmation vigoureuse de leur utilité économique, sociale, culturelle et écologique. Il passe aussi par le respect de leur spécificité et de leur droit à la juste part des budgets et des aides gouvernementales.

Pour relever ce défi, les collectivités territoriales doivent pouvoir compter sur de vigoureuses politiques nationales de soutien au développement régional. Sans ces politiques nationales de développement régional, les compétences accrues des collectivités territoriales par la décentralisation risquent d'avoir des effets bien limités sur les efforts de développement économique et social.

13.2 L'objectif fondamental à poursuivre: contribuer à la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions.

Cette politique nationale de développement régional se donnera comme axes prioritaires:

1. l'amélioration de la compétitivité des économies régionales dans le but de stimuler la création d'emplois durables;

2. la diversification des économies régionales par des efforts soutenus et des moyens appropriés en faveur d'activités de deuxième et de troisième transformation et le développement de la nouvelle économie incluant le télétravail. Ceci, tout en poursuivant et consolidant les politiques de mises en valeur des ressources naturelles (agriculture, forêt, mines, pêches) qui demeurent des composantes structurelles des économies régionales.
3. le renforcement de la cohésion sociale et de la situation de l'emploi en particulier par la valorisation des ressources humaines, première richesse des régions, dans le but de contrer l'exode des jeunes et le vieillissement prématuré des populations locales. Un territoire qui n'offre pas d'emplois ne peut retenir sa population.

Une politique nationale de développement régional favorisera, à l'échelle de chaque région, la mise en place des conditions préalables aux investissements, c'est-à-dire la réunion des conditions qui confèrent un caractère d'attractivité aux territoires par rapport aux attentes et aux besoins des investisseurs potentiels, des travailleurs et des familles.

Ceci requiert une connaissance actualisée de la logique de localisation des entrepreneurs, et une bonne compréhension des tendances économiques et sociales de fond qui modifient les rapports de l'activité économique avec l'espace. L'évolution structurelle en cours de l'économie procure de nouvelles opportunités de développement pour les régions, opportunités que les collectivités territoriales aux pouvoirs élargis tenteront de saisir avec l'appui des mesures structurantes, des programmes et outils adaptés contenus dans la politique de développement régional.

L'état ne crée pas le développement régional, il n'est pas entrepreneur, mais il doit contribuer à créer les conditions propices, c'est-à-dire matérielles, technologiques, financières et humaines, aux investissements privés et ainsi lutter efficacement contre la fracture entre régions centrales et régions périphériques et intermédiaires.

13.3. Mettre les territoires en état de se développer

Plusieurs conditions doivent être réunies pour conférer à un territoire un caractère d'attractivité à l'égard des investissements privés de production. En voici quelques-unes :

1. un environnement favorable à un esprit d'entreprise;
2. une population active adaptée aux besoins de la concurrence;
3. des services diversifiés et de qualité offerts aux entreprises et aux personnes (qualité des écoles et des services culturels et de loisirs, services sociaux et de santé, l'ensemble des services de proximité, soutien technique et financier aux entreprises...);
4. des aides en capital de démarrage et d'expansion;

5. des infrastructures de transport et de communications adaptées aux besoins, incluant le transport fluvial et les télécommunications. On assurera notamment l'accès à Internet haute vitesse à l'ensemble des villes et village;
6. les aspects qualitatifs et organisationnels (procédures) du support offert aux entreprises ainsi que l'environnement de la production en général (systèmes productifs locaux);
7. des programmes de qualification de la main-d'œuvre;
8. une qualité de vie assurée par la richesse culturelle et patrimoniale, la mise en valeur de l'environnement bâti et la protection des milieux naturels;
9. l'attention et la place accordées aux jeunes dans les organismes consultatifs et de prise de décision (conseils municipaux, organismes de développement, clubs d'entrepreneurs...);
10. etc.

Pour faciliter la mise en place d'un environnement capable de garder et d'attirer des investisseurs privés créateurs d'emplois, des investissements publics structurants dans plusieurs domaines et de niveau substantiel devront être réalisés. Voici quelques pistes:

- l'amélioration des réseaux de transport terrestre maritime et aérien;
- la formation de la main-d'œuvre dans des secteurs en demande et en émergence;
- les aides financières et techniques à l'installation de nouvelles entreprises;
- l'appui au développement de filières de productions privilégiées;
- l'essor des entreprises de deuxième et de troisième transformation;
- les infrastructures, équipements et services propices à l'implantation des activités de la nouvelle économie;
- la diversification des productions en agriculture, en foresterie et dans les pêches et la promotion de façons de faire écologiques dans ces domaines;
- le développement de nouveaux produits touristiques;
- la disponibilité en logements pour les nouvelles familles ce qui impliquerait plus de souplesse dans l'application du zonage agricole en territoires défavorisés;
- la rénovation des équipements publics des petites villes et des villages;
- le maintien des services de proximité incluant les services médicaux de première ligne, les soins à domicile et la dernière école de village;
- l'extension du réseau de communications électroniques dans toutes les petites villes et communautés rurales, selon diverses technologies, donnant ainsi accès sur tous les points du territoire au service Internet à haut débit comme facteur moderne de soutien aux entreprises et aux travailleurs autonomes (télé-travailleurs) et outil d'information, d'éducation et de divertissement au sein des familles;
- la consolidation des formations de niveaux cégep et universitaire en région, incluant des partenariats avec les milieux économiques et sociaux;

- la mise en place des équipements et services récréatifs et culturels diversifiés et faciles d'accès;
- la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel;
- etc.

On pourra faire valoir que plusieurs programmes existant poursuivent les objectifs ici énoncés. Oui, mais avec quelle détermination, guidés par quelle stratégie et avec quel niveau de ressources?

13.4 Une question préalable

L'adoption d'une politique nationale de développement régional soulève une question préalable d'importance: comme société, souhaitons-nous assurer l'occupation dynamique de toutes les régions du Québec? Sommes-nous prêts à consentir les efforts et les ressources nécessaires? Il y a là un choix de société vis-à-vis duquel il faudra prendre position.

La nécessité de procéder à d'importants investissements publics en particulier en matière d'infrastructures, d'équipements et de services, pourra requérir certaines modifications des dépenses publiques au profit des régions non centrales entraînant une réduction de celles traditionnellement acquises aux régions centrales. Peut-on envisager promouvoir à cet égard la solidarité territoriale?

Conclusion

Le contexte politique actuel au Québec et l'état de la réflexion sur la décentralisation nous amènent à dégager un certain nombre de constats:

- **Le besoin de décentralisation**

La grande majorité des élus locaux adhèrent aux principes de la décentralisation comme moyen de renforcer l'autonomie des territoires et d'assurer une offre améliorée des services aux citoyens au meilleur coût. L'accès à des responsabilités élargies et à des ressources correspondantes représente pour eux des perspectives encourageantes pour relever les défis du développement économique et social de leurs collectivités respectives.

L'État central perçoit plusieurs avantages à la décentralisation, notamment l'allègement du poids et des coûts de son administration et le recentrage de son action sur ses missions fondamentales.

- **Les mérites d'une loi-cadre de décentralisation**

Parce que le gouvernement souhaite offrir une approche de décentralisation souple et une mise en œuvre progressive et que les élus locaux ont à maintes reprises exprimé leurs inquiétudes à l'égard d'une décentralisation imposée d'en haut et centrée sur le transfert de responsabilités, l'option de la loi-cadre est de nature à satisfaire le point de vue de chacune des parties.

Une loi-cadre de décentralisation définirait l'ensemble des paramètres et modalités de transfert des compétences et les conditions d'exercice de celles-ci pour les différents niveaux de collectivités territoriales. Bien qu'un certain nombre de compétences de base seraient ciblées dans la loi-cadre, l'essentiel des responsabilités susceptibles d'être transférées seraient offertes "à la carte", selon les besoins, intérêts et capacités des collectivités.

- **La solidarité entre les collectivités territoriales**

Par le renforcement de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales, la décentralisation favorise la "personnalisation des territoires" et l'émergence d'une géographie plus marquée des différences. Afin d'éviter que ne se créent des écarts trop grands entre les collectivités territoriales en terme de ressources, ce qui pourrait compromettre la diversité et la qualité des services offerts, des règles de péréquation seront prévues. Elles auront pour objet de compenser non seulement les inégalités de ressources mais également les inégalités de charges entre les collectivités territoriales. Dans cette perspective, la loi-cadre de décentralisation poserait comme principe la solidarité entre les territoires.

- **Le maintien de la capacité de décision de l'État**

La décentralisation ne met pas en péril le caractère unitaire du Québec ni la capacité de décision du gouvernement central à l'égard de ses missions fondamentales et dans ses relations avec les collectivités territoriales.

Annexe A: La décentralisation ailleurs

1. L'ABSENCE DE MODÈLE UNIQUE EN EUROPE

Les collectivités territoriales européennes diffèrent sensiblement dans leur organisation, leurs compétences, leurs ressources financières et leur fonctionnement. Les dernières années ont néanmoins été marquées par un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie locale au travers, notamment, de réformes constitutionnelles. Ce mouvement est encouragé par les institutions européennes.

1. Une diversité institutionnelle durable

Le droit comparé met en lumière l'absence de modèle unique d'organisation territoriale en Europe auquel la France serait invitée à se conformer.

a) Une distinction désuète entre États fédéraux et États unitaires

La distinction classique entre États fédéraux et États unitaires ne permet pas de rendre compte d'une diversification institutionnelle croissante, qui se traduit par l'émergence « d'États régionalisés » comme l'Italie et l'Espagne.

Les **États fédéraux** que sont l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique se caractérisent par une présence affirmée des États fédérés au niveau local. Généralement, il revient à ces derniers de déterminer l'organisation interne, d'assurer le contrôle administratif et budgétaire et de participer au financement des collectivités territoriales. En Allemagne et en Autriche, les États fédérés partagent des impôts avec l'État fédéral et versent des dotations aux collectivités territoriales. En Belgique, les dotations des communes et des provinces leur sont versées par les régions.

Sans adopter le modèle fédéral, des États comme l'Espagne et l'Italie ont accordé à leurs régions des compétences, un pouvoir législatif et une autonomie financière qui les rapprochent d'États fédérés. Ils reçoivent fréquemment le qualificatif « **d'États régionalisés.** »

Comme le soulignait la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation : « *aucun État européen ne correspond aujourd'hui à la version classique de l'État unitaire dont la France jacobine et napoléonienne fut le symbole et le modèle.* »

Des traits communs se dessinent dans l'organisation locale du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, du Luxembourg, de l'Irlande des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suède : à l'exception du Parlement écossais, les collectivités territoriales n'y disposent pas d'un pouvoir législatif propre ; sauf au Pays de Galles et en Écosse, elles ne disposent pas non plus d'un pouvoir réglementaire général ; enfin, sauf aux Pays-Bas, la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre est prohibée.

Néanmoins, ces États pratiquent la décentralisation à des degrés divers.

b) Différents niveaux de collectivités territoriales

Les quelque **74.000 collectivités territoriales de l'Union européenne** sont structurées, selon les pays, en un, deux ou trois niveaux. Certains pays se caractérisent par l'homogénéité d'un même niveau local, alors que d'autres, comme les États fédéraux ainsi que certains États unitaires tels que l'Espagne, l'Italie, l'Irlande ou le Royaume-Uni ont opté pour la diversité.

L'Union européenne compte **73.000 communes**. A eux seuls, quatre pays regroupent un peu plus de 90 % d'entre-elles : la **France**, avec **la moitié** des communes européennes, l'Allemagne avec 19 %, l'Espagne et l'Italie avec 11 %. Ces écarts entre les pays s'expliquent par les différences de superficie, les traditions historiques nationales et les résultats variables des politiques de fusions de communes.

Parmi les **États unitaires**, **quatre pays** comptent **trois niveaux** de collectivités territoriales : l'Espagne, la France, l'Irlande et l'Italie. Les collectivités de troisième niveau disposent de statuts différenciés en Espagne et en Italie.

Six pays comptent **deux niveaux** : le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni. **La Finlande et le Luxembourg** ne comptent qu'**un seul échelon local**.

L'organisation locale du Royaume-Uni présente une forte hétérogénéité : certaines parties de l'Angleterre n'ont qu'un seul niveau (les *unitary authorities* dans les zones rurales et les districts dans les zones urbaines) ; le reste du territoire en compte deux (les *unitary authorities* et la région en Écosse et au Pays de Galles, les districts et la région en Irlande du Nord, les districts et les comtés dans certaines zones anglaises).

S'agissant des **États fédéraux**, **l'Allemagne**, qui comprend seize États fédérés depuis sa réunification, appelés Länder, est organisée en **deux niveaux** de collectivités territoriales. Trois villes possèdent un double statut d'État fédéré et de commune.

L'Autriche, qui comprend neuf États fédérés, possède **un seul niveau** de collectivité territoriale. La capitale, Vienne, constitue à la fois un État fédéré et une commune.

Enfin, la **Belgique**, devenue en 1993 un État fédéral doté de deux catégories d'État fédérés (les communautés et les régions) a conservé lors de cette réforme ses **deux niveaux** de collectivités territoriales.

LES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS SELON LES PAYS

	Premier niveau	Deuxième niveau	Troisième niveau
<i>États fédéraux*</i>			
Allemagne	13 854 Gemeinden	323 Kreize	
Belgique	589 communes	10 provinces	
Autriche	2 359 Gemeinden		
<i>Etats unitaires</i>			
Espagne	8 106 municipios	50 provincias	17 comunidades autonomas
France	36 565 communes	96 départements	22 régions
Irlande	80 town authorities : 26 town commissioners 49 urban district councils 5 borough corporations 5 cities	29 county councils	8 regional authorities
Italie	8 100 communi	103 province	20 regioni
Danemark	275 kommuner	14 amter	
Grèce	133 koitinoita et 900 dimos	50 nomarchiaki autodeikisi	
Pays-Bas	504 gemeenten	12 provincies	
Portugal**	278 municipios		
Royaume-Uni***	ANGLETERRE 36 metropolitan district councils 238 rural district councils 46 unitary authorities 33 boroughs à Londres PAYS DE GALLES 22 unitary authorities ECOSSE 32 unitary authorities IRLANDE DU NORD 26 districts	ANGLETERRE 34 county councils PAYS DE GALLES Regional assembly ECOSSE Scottish Parliament IRLANDE DU NORD Regional Assembly	
Suède	289 kommuner	21 landsting	
Finlande	448 kunta		
Luxembourg	118 communes		

TOTAL UNION EUROPÉENNE	73 031	745	67

Source : Dexia - Crédit local de France - Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne - avril 2002.

* Dans les États fédéraux, les États fédérés ne sont pas considérés comme des collectivités territoriales.

** Le Portugal comprend en outre des collectivités territoriales de niveau intra-communal, les paroisses (*freguesias*).

*** Le Royaume-Uni comprend selon les zones de son territoire soit un seul niveau de collectivités territoriales, soit deux niveaux.

c) Des exécutifs locaux diversifiés

Les collectivités territoriales sont en général administrées par une assemblée délibérante entourée de commissions, consultatives ou obligatoires, et par un exécutif local qui prend des formes différentes selon les pays.

La singularité du Royaume Uni, où les collectivités ne disposent pas d'organe exécutif spécifique ne sera bientôt plus de mise : le *local government Act* de 2000 organise la mise en place progressive de structures exécutives au sein des collectivités anglaises et galloises.

Le plus souvent, l'organisation et le fonctionnement des instances décisionnelles d'un niveau local sont identiques sur tout le territoire national. Il existe toutefois des exceptions. Dans les États fédéraux, les États fédérés peuvent définir l'organisation des instances décisionnelles des collectivités de leur territoire. Au Royaume Uni, les collectivités territoriales doivent actuellement choisir entre plusieurs formes possibles d'exécutif : un maire élu directement au suffrage universel direct entouré d'un cabinet dont les membres sont désignés par l'Assemblée en son sein ; un leader choisi par l'assemblée entouré d'un cabinet dont les membres sont nommés soit par lui soit par l'assemblée ; un maire élu directement au suffrage universel et un responsable de l'administration désigné par l'assemblée.

Les membres des **assemblées délibérantes** sont élus au suffrage universel direct, pour une durée comprise entre quatre et six ans. Toutefois, au Portugal, l'assemblée municipale est composée pour partie de membres élus au suffrage universel direct et pour partie de présidents des paroisses (collectivités de niveau infra-communal). Dans les provinces espagnoles et les régions irlandaises, les membres de l'assemblée délibérante sont désignés par les conseillers municipaux en leur sein.

L'**organe exécutif** est composé d'une personne (maire ou président) seule ou, cas le plus fréquent, entourée d'adjoints ou d'une commission. Ils sont le plus souvent désignés par les membres de l'assemblée délibérante en leur sein. Dans quelques pays toutefois, le maire (ou le président) est élu au suffrage universel direct. Tel est par exemple le cas en Italie pour les régions et les communes de plus de 15.000 habitants ainsi que dans certains Länder allemands et autrichiens. En Italie, les adjoints sont des personnalités extérieures au conseil municipal désignées par le maire.

d) Des compétences en extension

Les collectivités territoriales peuvent selon les pays exercer trois types de compétences :

- des compétences propres pour la gestion des affaires d'intérêt local;
- des compétences pour le compte de l'État (tenue de l'état civil, organisation des élections par exemple);
- des compétences dont la gestion leur a été déléguée par d'autres collectivités territoriales, par l'État ou par les États fédérés.

Il arrive fréquemment que certaines compétences, comme l'environnement, la culture, les transports, la santé ou l'éducation soient gérées conjointement par plusieurs niveaux locaux et même parfois aussi par l'État. Au Luxembourg par exemple, certains hôpitaux et maisons de retraite sont gérés par les communes et d'autres par l'État.

Les collectivités territoriales exercent leurs compétences soit directement, soit par délégation à une autre collectivité, à une entreprise privée ou à une entreprise publique locale.

Les **collectivités de premier niveau**, les « communes », ont la responsabilité de la gestion des services de proximité : alimentation en eau potable et assainissement des eaux usées, collecte et traitement des déchets ménagers, culture, urbanisme, voirie communale, action sociale et gestion des établissements scolaires... Elles disposent de ce fait d'un large éventail de compétences. Ceci se reflète dans le volume de leurs dépenses qui représentent généralement plus de la moitié des dépenses locales.

Les **collectivités de deuxième niveau** exercent dans la plupart des pays des responsabilités en matière d'infrastructures routières, d'enseignement, d'aide sociale et de protection de l'environnement. Leurs attributions sont plus larges dans les pays à deux niveaux que dans les pays à trois niveaux ; elles s'étendent au développement local et à l'aménagement du territoire. Dans les pays à trois niveaux locaux, la place des collectivités de deuxième niveau est variable : les départements français détiennent des responsabilités plus importantes que les provinces espagnoles.

Les **collectivités de troisième niveau** assurent le plus souvent des compétences en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de formation professionnelle, de transports (transports ferroviaires d'intérêt régional notamment), d'éducation et de santé (en Italie et en Espagne uniquement). Les régions italiennes et espagnoles se différencient des collectivités

de troisième niveau des autres pays à la fois par l'attribution d'un pouvoir législatif et par l'exercice de compétences plus ou moins vastes, en fonction de leurs particularités géographiques, culturelles ou historiques.

Les dépenses par habitant des régions espagnoles et italiennes sont nettement plus élevées que celles des régions françaises, en raison notamment de leurs compétences en matière de santé et d'éducation.

Derrière cette diversité réelle et sans doute durable se dessine un mouvement généralisé d'extension des compétences des collectivités territoriales qui trouvent une consécration dans les Constitutions nationales et un début de reconnaissance auprès des institutions européennes.

2. L'autonomie locale dans la Constitution des États européens

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure dans la Constitution de nombreux États européens.

L'affirmation dans la loi fondamentale de l'autonomie fiscale et financière est en revanche plus rare. Les États européens organisés sur le modèle unitaire ne prévoient généralement pas de seuil précis au-delà duquel toute disposition législative ayant pour objet ou pour effet de diminuer la part des recettes fiscales propres des collectivités territoriales dans leurs ressources globales serait contraire à la Constitution.

a) La Constitution italienne

La Constitution italienne du 22 décembre 1947, modifiée par les lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001, affirme, dans son article 5, que « *la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, elle réalise dans les services qui dépendent de l'État, la plus large décentralisation administrative, elle adapte les principes et méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation.* »

Le texte précise notamment, dans son article 114, que « *la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État. Les communes, les provinces, les villes métropolitaine et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution.* »

Les régions disposent d'un **pouvoir législatif** exclusif dans toutes les matières ne relevant pas expressément de la compétence de l'État et exercent le **pouvoir réglementaire**. Elles déterminent elles-mêmes leur organisation, en particulier les modes d'élection et les relations du conseil régional et du président de la région (article 117).

Les provinces et les communes sont définies comme des établissements autonomes, avec statut, pouvoirs et compétences, selon les principes fixés par la Constitution (article 114). Elles ne disposent pas d'un pouvoir législatif mais seulement d'un pouvoir réglementaire pour ce qui concerne leur organisation et l'exercice des compétences qui leur sont attribuées (article 117).

Enfin, l'article 119 consacre, d'une part, **l'autonomie financière**, singulièrement fiscale, des collectivités territoriales, en disposant que : *« Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal. Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire. »* Il prévoit, d'autre part, la création par la loi d'un fonds de **péréquation** et pose le principe d'une aide matérielle et financière de l'État en faveur de collectivités *« spécifiques »*.

b) La Constitution espagnole

La **Constitution espagnole** du 27 décembre 1978 prévoit, dans son article 137, que *« l'État s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs. »*

Elle précise, dans son article 142, que *« les entités locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités ; elles se financent essentiellement avec leurs **impôts propres** et leurs participations aux impôts de l'État et des communautés autonomes »*. Elles ne votent les taux que de leurs impôts propres et non des participations aux impôts de l'État. L'article 138 pose le principe de la **péréquation** en disposant que : *« L'État garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, compte tenu tout particulièrement des circonstances propres à l'insularité »*.

c) La loi fondamentale allemande

L'article 28 de la **loi fondamentale allemande** du 23 mai 1949 détermine le cadre au sein duquel les communes peuvent exercer leurs compétences et garantit leur libre administration : *« Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration couvre également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes bénéficiaires fixent le taux de perception. »*

L'article 106 de la loi fondamentale organise la **répartition entre les différentes collectivités du produit des impôts** auxquels sont assujettis les contribuables.

Il donne une liste des impôts dont le produit doit revenir à la Fédération, (impôts sur les transports routiers de marchandises, droits de douane...) et une liste des impôts dont le produit doit revenir aux Länder (impôt sur la fortune, impôt sur les véhicules à moteur, impôt sur la bière...).

Il établit également une liste des impôts dont le produit doit être réparti entre la Fédération et les Länder (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur le chiffre d'affaires...) et un dispositif de **péréquation** permettant la répartition.

Une péréquation dite horizontale constitue un mécanisme de solidarité entre des collectivités de même niveau (communes ou Länder) : ainsi, la péréquation horizontale en faveur des communes s'opère à partir de ressources tirées de la redistribution par le Land aux communes de 15 % du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par leurs contribuables dont le revenu imposable dépasse un certain seuil.

Une péréquation dite verticale intervient, d'une part, de la Fédération vers les Länder, d'autre part des Länder vers les communes. Chaque Land est notamment tenu d'accorder aux communes de son territoire un pourcentage du produit des impôts partagés qu'il reçoit de la Fédération, selon des modalités qu'il détermine lui-même.

La nature du régime fédéral allemand s'avère très contraignante puisque seule la Constitution peut fixer la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés.

L'essentiel des recettes des collectivités territoriales allemandes provient d'impôts communs partagés entre les trois niveaux (Fédération, Länder, communes) et non d'impôts qui leur sont spécifiques. Les collectivités territoriales allemandes ne jouissent donc que d'une autonomie fiscale limitée.

Enfin, la détermination par la Constitution des impôts devant être affectés aux différentes catégories de collectivités complique quelque peu les réformes.

d) La Constitution portugaise

La **Constitution portugaise** affirme, dans son article 6, que « *l'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.* »

Les régions autonomes portugaises peuvent, selon l'article 227 de la Constitution, « *exercer leur pouvoir de créer des impôts, conformément à la loi, et adapter le système fiscal national aux spécificités régionales* » et « *disposer, conformément aux statuts et à la loi de finances des régions autonomes, des recettes fiscales perçues ou créées dans ces régions, d'une partie des recettes fiscales de l'État, établie selon un principe qui assure la solidarité nationale de manière effective, ainsi qu'affecter ces recettes à leurs dépenses* ». Les autres collectivités locales peuvent disposer de pouvoirs pour lever des impôts, dans les cas et les termes prévus par la loi.

Cette « constitutionnalisation » de l'autonomie locale répond à une exigence posée par l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe aux termes duquel : « *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution* ».

En matière financière, la charte stipule que « *les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.* »

« Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

« Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer les taux. »

e) La constitution roumaine

La constitution roumaine a été révisée au printemps 2003 pour y inscrire le principe d'une organisation décentralisée. Aujourd'hui ce principe est traduit concrètement dans la réalité vécue des citoyens par des lois transférant de nouvelles compétences aux collectivités locales, avec les moyens correspondants.

3. Reconnaissance du rôle des collectivités territoriales par les institutions européennes

Le rôle des collectivités territoriales est désormais reconnu tant par l'Union européenne que par le Conseil de l'Europe.

Les intérêts des collectivités territoriales se font entendre au niveau de l'Union européenne à travers le **Comité des régions**. Créé par le traité de Maastricht de 1991, mis en place en mars 1994, le comité est composé de **222 membres** et d'un nombre égal de suppléants. Tous sont nommés pour quatre ans par le Conseil sur proposition des États membres. Chaque pays choisit ses membres selon une procédure qui lui est propre, mais les délégations reflètent l'ensemble des équilibres politiques, géographiques et locaux de leur État membre. Les membres du comité sont soit des élus, soit des acteurs clefs des collectivités locales et régionales de leur région d'origine.

Les traités font obligation à la Commission et au Conseil de consulter le Comité des régions pour toute proposition formulée dans un domaine ayant des répercussions au niveau local ou régional. Le traité de Maastricht définit cinq domaines - cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructure trans-européens, santé, éducation et culture. Le traité d'Amsterdam a ajouté à cette liste cinq domaines supplémentaires - politique de l'emploi, politique sociale, environnement, formation professionnelle et transports - qui couvrent désormais une bonne partie du champ d'action communautaire.

En dehors des domaines précités, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont la possibilité de consulter le Comité des régions sur des propositions dont ils estiment qu'elles ont un impact important au plan local et régional. Le comité peut en outre élaborer des avis de sa propre initiative et adopter des résolutions portant sur des questions d'actualité politique.

En dépit de cette reconnaissance, **le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne et leurs possibilités d'intervention restent largement dépendants de la structure constitutionnelle de chacun des États membres.**

Certains États de structure fédérale laissent une large **marge d'autonomie** à leurs collectivités locales **pour participer à la construction européenne**. Ainsi l'Allemagne ou la Belgique se font parfois représenter au Conseil par un ou plusieurs ministres régionaux. Depuis la réforme constitutionnelle allemande de 1992, dans les cas où la négociation porte sur un domaine exclusif des Länder, ce transfert de compétence de représentation est obligatoire. En France, une telle démarche semblerait totalement contraire au principe de l'indivisibilité de la République posé par l'article premier de la Constitution.

Le traité sur l'Union européenne ne constitue par ailleurs qu'un traité classique liant les seuls États membres de l'Union. Enfin, l'accès des collectivités territoriales à la Cour de justice des Communautés européennes reste limité : elles peuvent saisir la Cour comme toute personne morale, mais, contrairement aux États, elles doivent démontrer leur intérêt à agir. Ainsi, pour pouvoir contester un acte communautaire, la collectivité doit être destinataire de cet acte ou prouver qu'elle est directement et individuellement concernée par lui, ce qui est difficile.

Le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe** (CPLRE) a été établi, en 1994, en qualité d'organe consultatif du Conseil de l'Europe, remplaçant la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Il se compose de deux chambres : la Chambre des Pouvoirs Locaux et la Chambre des Régions. L'Assemblée des deux chambres comprend 306 membres titulaires et 306 membres suppléants, tous élus, représentant plus de 200.000 collectivités locales et régionales des 44 États membres du Conseil de l'Europe. A tour de rôle, les chambres élisent le président du Congrès pour un mandat de deux ans.

Le Congrès se réunit une fois par an à Strasbourg, où il accueille les délégations d'organisations européennes agréées, ainsi que celles de quelques États non membres, reçues en qualité d'invités spéciaux ou d'observateurs. Une commission permanente, composée de représentants de toutes les délégations nationales, se réunit entre les sessions plénières du Congrès.

Le Congrès aide les nouveaux États membres de l'Organisation à accomplir les tâches pratiques nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie locale et régionale. Il rédige régulièrement des rapports, pays par pays, sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres, ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en oeuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 15 octobre 1985, la **Charte européenne de l'autonomie locale** est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988.

La charte impose aux parties d'appliquer des règles garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Elle prévoit que le principe de l'autonomie locale doit se fonder sur une base juridique, incluse de préférence dans la Constitution.

Les collectivités territoriales doivent être élues au suffrage universel. Par ailleurs, elles doivent être capables de régler et de gérer des affaires publiques, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations. Par conséquent, la charte prévoit que **l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, aux autorités les plus proches des citoyens**. Seules les responsabilités qui ne peuvent être assumées efficacement au niveau inférieur doivent être réservées à la compétence des autorités au niveau supérieur.

A cette fin, la Charte énonce les principes concernant la protection des limites territoriales des collectivités territoriales, les structures administratives et les moyens administratifs que les collectivités territoriales doivent définir elles-mêmes pour accomplir leurs missions, les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local, le contrôle administratif des activités des collectivités territoriales, leurs ressources financières et la protection légale de l'autonomie locale.

Les principes d'autonomie locale contenus dans la charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités territoriales. Toute partie s'engage à se considérer comme liée par au moins les deux-tiers des paragraphes de la partie I de la convention sur trente, dont au moins dix sont à choisir obligatoirement parmi un « noyau dur ».

Annexe B: La décentralisation de l'enseignement en France

Quelques caractéristiques:

- "**Les personnels enseignants** des établissements publics sont des fonctionnaires de l'état payés par lui.
- **Les écoles maternelles et du premier degré** (enseignement primaire) sont à la charge des communes : construction, entretien, fonctionnement, location. De même que les personnels auxiliaires (aides maternelles, cantinières, ...). Les fournitures scolaires (matériel, manuels, ...) ne font pas l'objet d'une obligation de prise en charge par les communes. Cependant, beaucoup d'entre elles en inscrivent la dépense pour assurer une vraie gratuité de l'enseignement. Les déplacements scolaires ainsi que les transports sont à la charge des familles ou des communes. Il existe donc de nombreuses disparités. Gratuité totale ici, partielle ailleurs... D'autre part selon l'engagement des élus ou les moyens de la commune, les écoles sont plus ou moins bien dotées de matériels de qualité. Les équipements sportifs sont plus ou moins importants. Les enseignements facultatifs (musique, arts plastiques,...) plus ou moins bien assurés. Les sorties scolaires ou classes transplantées (mer ou montagne) plus ou moins réalisées. Bien sûr, il existe des systèmes de subventions pour aider les plus petites écoles (état, département, parfois communautés de communes...), mais l'obtention de ces aides dépend souvent de l'entregent du maire et du niveau de ses convictions. La personnalité des enseignants, notamment du directeur ou de la directrice, est aussi prépondérante dans la réalisation des projets et la recherche de leur financement. Beaucoup d'écoles organisent des manifestations pour alimenter financièrement la coopérative scolaire qui permet de « joindre les deux bouts ».
- **Les collèges** sont à la charge des départements dans les mêmes conditions que les écoles pour les communes. Là aussi, on constate beaucoup de disparités. Certains départements, par exemple, prennent en charge la totalité des transports, d'autres laissent une part plus ou moins importante de la dépense à la charge des familles. Il en est de même pour les frais de scolarisation (fournitures et manuels notamment). La plupart cependant accordent une allocation aux familles les plus démunies (bénéficiaires du R.M.I.) au moment de la rentrée. A titre d'exemple on peut signaler que le département de Lot-et-Garonne consacre en moyenne (investissements et fonctionnement confondus) 25 € par habitant pour ses collèges alors que la moyenne nationale est de 60 €/ habitant (il est peu probable que ces chiffres prennent en compte le nombre d'établissements). Les recettes correspondantes sont prélevées sur les impôts locaux et sur les dotations financières de l'état qui, de plus, accorde des subventions pour les constructions neuves.
- Les **lycées** sont à la charge des Régions dans des conditions analogues : investissements, entretien, fonctionnement, personnels autres qu'enseignants... Les récentes lois de décentralisation ont transféré aux régions les charges de personnels auxiliaires d'éducation jusqu'alors assumées par l'état. L'objet de la polémique réside dans les calculs différents entre l'un et les autres sur les crédits transférés." **Maurice Caumières**, ancien maire et directeur d'école primaire durant plus de 25 ans. 02 05

**Pour une Politique nationale d'occupation dynamique du territoire
fondée sur l'autonomie administrative et financière
des collectivités territoriales conférée par une véritable
Politique de décentralisation**

Bernard Vachon, Ph.D

Consultant national et international
Développement local et régional
Gouvernance locale

Document de réflexion commandé par la
Fédération Québécoise des Municipalités

15 novembre 2007

Introduction

Il serait superflu d'insister sur les engagements récents non tenus du Gouvernement Libéral de Jean Charest à l'égard du projet de **Décentralisation des pouvoirs** vers les collectivités territoriales et les profondes déceptions et frustrations vécues au sein du monde municipal et régional. Déception aussi à l'égard de la mise en veilleuse du projet de **Politique d'occupation dynamique du territoire** dans le contexte électoral de l'hiver dernier.

Plus que jamais, ces deux projets de politiques qui représentent des réformes majeures de la gouvernance des affaires publiques et de la gestion des territoires, interpellent les élus locaux et les convient à une implication déterminante dans leur cheminement et aboutissement.

Dans le premier cas, les reports, les reculs et les petits pas du gouvernement confirment qu'une véritable politique de décentralisation ne sera jamais cédée, qu'il faudra la conquérir.

Dans le second cas, il faut voir à ce que la "*Politique d'occupation dynamique du territoire*" annoncée par le MAMR, ne soit pas un recueil de bonnes intentions agrémenté de programmes et mesures d'assistance aux situations de crises selon la philosophie et la pratique des dernières décennies. Ce dont le Québec a besoin pour lutter efficacement contre les disparités régionales qui ne cessent de se creuser, c'est d'une véritable politique de croissance et de développement durable pour tous les territoires du Québec, dotée de ressources substantielles et de moyens appropriés répondant aux attentes d'une économie moderne, notamment pour les territoires les plus vulnérables en régions éloignées et intermédiaires.

L'occupation dynamique du territoire et la décentralisation sont étroitement liées. En conséquence, la réflexion devant conduire à la conception et la formulation des projets de politiques doit être conduite de façon intégrée.

Ce document de travail a pour but de clarifier le bien-fondé et les orientations souhaitables de ces deux projets de politiques et d'exposer les conditions de leur mise en œuvre pour en assurer leur plein succès.

Les deux projets de politiques envisagés créent une étape charnière dans la façon d'appréhender la réalité des écarts grandissants de développement entre les régions du Québec et les stratégies, les actions et la solidarité que nous sommes prêts à investir, comme société, pour atténuer ces écarts.

Depuis les années 80 et 90, les processus de "construction des territoires" se sont beaucoup modifiés. Les politiques et stratégies de développement territorial doivent en tenir compte. Ainsi, la théorie des pôles de croissance qui était la principale référence des planificateurs territoriaux au cours de ces décennies, ne peut s'appliquer aujourd'hui selon les mêmes objectifs et modalités. L'approche territoriale s'avère, à plusieurs égards, mieux adapté au contexte actuel et en harmonie avec une volonté des milieux locaux et régionaux de jouer un rôle déterminant dans les destinées économiques et sociales de leurs communautés.

Le grand objectif de cette vaste entreprise portée par ces deux projets de politiques, est de faire en sorte que les réformes induites, permettent de créer un environnement et un ensemble de conditions qui modifieront les mentalités et les réflexes à l'égard du développement des territoires tout en mettant à la dispositions des collectivités locales et régionales les moyens et les ressources à la hauteur des défis à relever. Et que l'État reconnaisse ses devoirs et obligations dans le défi de l'occupation dynamique du territoire et accepte les engagements nécessaires en termes d'infrastructures, d'équipements et de services publics appropriés.

1. Concevoir et formuler une Politique nationale d'occupation dynamique du territoire

1.1 Questions préalables à une politique d'occupation dynamique du territoire

Depuis quelques années, le discours politique au Québec fait beaucoup usage de l'expression « occupation dynamique du territoire ». C'est devenu en quelque sorte un leitmotiv gouvernemental à l'égard d'une réalité territoriale qui témoigne de disparités de plus en plus marquées entre les régions métropolitaines et centrales d'une part et les régions intermédiaires et périphériques d'autre part. Cette expression est notamment largement présente dans la *Politique nationale de la ruralité* ainsi que dans les programmes, stratégies et mesures de développement régional. Le gouvernement libéral de Jean Charest s'était engagé l'année dernière à adopter une *Politique de développement des territoires*, engagement qui a été abandonné suite au déclenchement des élections au printemps 2007. Cette politique devait être fondée sur cette volonté d'une occupation dynamique des régions du Québec¹.

Au sein de plusieurs ministères on a aussi adopté cette vision du développement territorial et c'est également le cas chez les deux grandes unions municipales et à Solidarité rurale du Québec. La FQM réclame vigoureusement auprès du gouvernement actuel, une politique d'occupation dynamique du territoire.

Dans le cadre de ce document de réflexion, il nous est apparu important s'interroger sur le sens et la portée d'une « occupation dynamique du territoire ». Ainsi, trois questions sont posées comme préalables: 1. Qu'entend-on par occupation dynamique du territoire au Québec? 2. Veut-on occuper dynamiquement le territoire du Québec? 3. Peut-on occuper dynamiquement le territoire du Québec?

1.1.1 Qu'entend-on par occupation dynamique du territoire du Québec ?

a) La notion de territoire occupé (quel territoire ?)

La superficie totale du Québec est de 1 667 441 km², soit plus de trois fois la superficie de la France et plus de quarante fois celle de la Suisse. Les terres publiques, très peu peuplées, couvrent plus de 92 % du total alors que les terres privées occupent près de 8 % du territoire, soit environ 116 910 km².

La quasi totalité des terres privées se retrouve en territoire municipalisé dans le sud du Québec d'une superficie totale de 562 126,85 km². Le territoire du Québec considéré comme occupé se partage entre l'espace construit et affecté à des infrastructures et équipements publics et privés d'une part et l'espace à potentiel de développement, principalement dans les limites du territoire municipalisé, d'autre part. Celui-ci est constitué de trois grands ensembles: 1. les grandes agglomérations urbaines; 2. les zones périurbaines; 3. les territoires ruraux.

Les populations autochtones - peuples amérindiens et inuits - qui totalisaient 82 824 personnes en 2005 (72 770 amérindiens et 10 054 Inuits), ont une population résidente de 61 810 personnes (52 453 amérindiens et 9 357 inuits) répartie dans quelque 58 réserves et villages depuis la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue jusqu'aux terres les plus septentrionales: Salliu, Quaqtq, Kangiqsualujjuaq,... sur des terres publiques. Les espaces occupés par ces réserves et villages s'ajoutent à la mosaïque du territoire occupé du Québec.

b) La notion d'occupation dynamique

Le caractère dynamique de l'occupation d'un territoire se manifeste par la vitalité économique, sociale et culturelle qui s'y déploie et qui génère des activités créatrices de richesses et d'emplois. Un territoire sans emplois ne peut retenir sa population et moins encore attirer de nouvelles familles. La situation opposée est la "désoccupation" du territoire, phénomène qui

¹ La Presse, 25 août 2006, *Charest veut occuper tout le territoire*. Au cours de l'automne de la même année, le MAMR entreprend la préparation d'un projet de Politique de développement des territoires en vue d'un dépôt à l'hiver 2007.

accompagne les processus chroniques de déclin puis de dévitalisation, marqués par les fermetures d'entreprises, la dégradation des services, l'exode des jeunes, le chômage et l'assistance sociale, le vieillissement prématuré des populations, l'effritement du sentiment d'appartenance, etc. Bien qu'il y ait des zones de pauvreté dans les grands centres urbains, c'est en régions éloignées et intermédiaires et particulièrement en milieu rural, que les problématiques de marginalisation, d'exclusion et de dévitalisation sont les plus marquées.

1.1.2 Veut-on occuper dynamiquement le territoire du Québec?

Si pour plusieurs l'occupation dynamique du territoire du Québec constitue un objectif souhaitable, nécessaire, pour d'autres, l'interrogation suivante se pose toujours: *Pourquoi promouvoir le développement des régions?*

Face aux difficultés économiques et sociales que traversent les régions périphériques et intermédiaires du Québec, certains n'hésitent pas à poser le problème sous la forme des interrogations suivantes :

- Pourquoi résister au déclin économique et démographique des régions éloignées et intermédiaires?
- Pourquoi ne pas s'accommoder à l'idée de régions désertées, vidées de leurs activités et de leurs populations, abandonnées aux grands espaces sauvages offerts aux citoyens comme lieux de récréation et de villégiature ?
- Pourquoi ne pas laisser les règles de l'économie organiser seules la mosaïque du peuplement et la distribution des activités de production ?
- Pourquoi ne pas aller dans le sens d'une concentration plus poussée de la population et des activités économiques sur les grandes zones métropolitaines et centrales du Québec: Montréal, Québec, Trois-Rivières, Hull-Gatineau ?
- Pourquoi ne pas souscrire à l'idée que les régions qui survivront seront celles qui adhéreront pleinement aux conditions de la croissance industrielle et métropolitaine ?

Ces questions ne sont pas innocentes, car régulièrement des groupes ou représentants de grandes sociétés remettent en cause le bien-fondé des programmes et mesures d'appui au développement des régions périphériques et intermédiaires aux prises avec des problématiques persistantes de croissance économique et démographique. À l'appui de ces positions, on fait valoir : 1. que la richesse d'une nation relève aujourd'hui du dynamisme de ses métropoles ; 2. que le Québec est constitué de régions différenciées dont certaines ont une économie aujourd'hui révolue, dominée par des activités de type traditionnel (agriculture, pêche, forêt, textile...) qui ont peu ou pas d'avenir ; 3. que ces territoires sont disqualifiés par les règles de la mondialisation et les impératifs des économies d'échelle que procurent la concentration sur quelques centres privilégiés ; 4. que le Québec, compte tenu de ses maigres ressources, n'a pas les moyens de disperser ses aides à des territoires offrant peu de potentiel de développement économique et engagés dans la spirale de la marginalisation, de la dévitalisation et de l'exclusion.

C'est là un argumentaire comptable à courte vue qui a peu à voir avec la complexité et la mouvance de la réalité économique contemporaine qui modifie le rapport de l'activité économique avec l'espace d'une part, et la responsabilité d'un État à l'égard de ses territoires et des populations qui y vivent d'autre part.

L'occupation dynamique des territoires interpelle la mission sociale de l'État qui se soucie non seulement de l'accès au travail pour tous et de la rentabilité de ses investissements, mais aussi de la protection de l'environnement, du développement culturel, de la mise en valeur des multiples patrimoines empruntés aux générations qui nous ont précédés, des conditions d'épanouissement de ses populations réparties sur des territoires très différenciés, etc. Cette mission sociale doit se faire respectueuse du souhait d'une partie non négligeable de la population de vivre en régions éloignées et intermédiaires, ainsi que dans les petites villes et villages tout en disposant d'un niveau acceptable d'égalité des chances vis-à-vis le développement.

Une politique de développement des territoires ainsi comprise suppose, pour arriver à terme, des femmes et des hommes politiques capables de vision, d'ouverture et de convictions profondes

pour assurer sa conception et sa formulation et défendre sa pertinence contre les objections à courte vue des "décideurs-comptables", si présents aujourd'hui dans les différentes sphères de la société.

Une politique d'occupation dynamique des territoires doit être un "projet national", dans ce sens qu'elle "projette" une dynamique de développement non seulement pour les régions centrales à forte capacité attractive, mais pour cet autre Québec qui est le Québec des régions, le Québec des petites villes et des villages en régions éloignées, étroitement imbriqué et complémentaire au Québec métropolitain et central: deux réalités inséparables qui composent le Québec actuel et aussi celui de demain. C'est dans cette perspective que doit être interprétée la volonté résolument affirmée du gouvernement Charest de promouvoir et de faciliter l'occupation de "tout le Québec".

1.1.3 Peut-on occuper dynamiquement le territoire du Québec ?

Préconiser « l'occupation dynamique » du territoire c'est non seulement souhaiter l'atteinte d'un tel objectif, mais c'est croire qu'il puisse se réaliser. C'est croire que la vitalité économique, sociale et culturelle du Québec n'a pas pour seuls lieux d'épanouissement les grandes agglomérations urbaines et les villes de centralité régionales, mais partout où les conditions peuvent être réunies pour construire une compétitivité territoriale forte et durable. Et ce n'est pas l'exclusivité des grandes et moyennes villes.

Si le réseau urbain avec sa métropole, ses agglomérations urbaines et ses villes de centralité constitue l'axe névralgique de la dynamique territoriale, la vitalité de chacune ne peut faire "l'économie" du dynamisme de leur interland composé des petites villes, villages et espaces ruraux. La désertification des régions ressources, leur délabrement, n'est pas une perspective réjouissante pour les régions centrales.

La réunion des conditions nécessaires au développement territorial dépendra largement de la capacité innovante des leaders et décideurs locaux et des politiques et programmes appropriés de l'État en matière d'offre d'infrastructures, d'équipements et de services publics. Cette vision réfère à « l'approche territoriale de développement » (développée plus bas) qui responsabilise les collectivités territoriales quant à leur rôle à l'égard des processus du développement et aussi l'État à titre de fournisseur de moyens aux collectivités territoriales.

Si une large part de l'économie est aujourd'hui mondialisée, c'est à l'échelle locale et régionale que sont mises en place les conditions de la production. De ce point de vue, l'imagination et l'innovation impulsées aux territoires, stimulées par des moyens disponibles et à inventer, seront à la source d'un dynamisme nouveau pour relancer des activités traditionnelles sur des bases modernes et introduire des activités en phase avec la nouvelle économie (activités de 2^e et de 3^e transformation et nouvelles filières de production arrimées notamment, bien que non exclusivement, à l'économie du savoir). Et cette vision est conciliable tout autant avec les territoires périphériques et intermédiaires qu'avec les territoires centraux et métropolitains... et de plus en plus.

Il faut sortir du raisonnement biaisé d'une certaine doctrine d'économie territoriale qui condamne à priori les régions non centrales. L'économie d'un pays - et son ancrage territorial -, n'est pas unitaire, monolithique. Elle est composée d'une gamme diversifiée et croissante d'activités, chacune requérant des conditions spécifiques, souvent très différentes, pour émerger et se développer. Si les régions centrales et métropolitaines disposent au départ de conditions propices au développement d'un large éventail d'activités, cela n'exclut pas des perspectives intéressantes de développement en régions en regard d'activités qui y trouvent leur compte. Pensons ici à la production d'énergie éolienne, à la production bio, à l'écotourisme et à toutes ces activités de l'économie du savoir qui peuvent désormais s'affranchir de la contrainte de la concentration dans les grands centres, (en autant que certaines conditions de base leur soient offertes, tel Internet à haute vitesse par exemple), autant de créneaux nouveaux qui ont de belles perspectives de développement en dehors de la Métropole et des grandes agglomérations.

L'autre volet de la réponse à la question relève de la volonté politique de mettre en œuvre une stratégie offrant aux territoires périphériques et intermédiaires (incluant l'interland rural avec ses

petites villes et villages) les moyens appropriés pour saisir ou faire émerger les opportunités de développement: une stratégie qui met les territoires en état de produire et de se développer.

Une telle stratégie va devoir bousculer des façons de faire bien établies qui ont largement privilégié les régions métropolitaines et centrales (application de la théorie des pôles de croissance) depuis les années 60 au détriment des régions périphériques et intermédiaires, alors qu'on adhérait à cette idée que la force de Montréal allait, par effet d'entraînement, assurer le développement des régions (idée renforcée par les recommandations du rapport Higgins, Martin, Raynauld en 1970²). « Faisons de Montréal la locomotive économique du Québec », disait-on. On a pu vérifier depuis, combien cette théorie et ses applications avaient leurs limites. Malgré un niveau d'efforts et d'aides accru, la croissance de Montréal n'a pas enregistré les succès espérés et « l'effet d'entraînement » dont devaient bénéficier les régions éloignées ne s'est pas manifesté.³

L'option à privilégier pour redynamiser les territoires périphériques et intermédiaires n'est pas de négliger Montréal, mais de repenser les stratégies d'appui au développement des territoires en fonction d'une occupation dynamique voulue de tous les territoires et des conditions requises. Cette vision à promouvoir, rappelons-le, est fondée sur l'approche territoriale qui vise à accroître la compétitivité territoriale. Les multiples avenues que propose « l'approche territoriale » appliquée aux territoires en difficulté n'est pas en opposition à l'approche des « pôles de croissance », mais plutôt en complémentarité avec celle-ci dans une théorie globale. L'approche territoriale n'est pas discriminante: elle reconnaît le rôle crucial des grandes villes dans le dynamisme économique et social d'une nation, mais reconnaît tout autant l'importance de la contribution des petites villes et villages à ce dynamisme et conséquemment la nécessité de procurer à ceux-ci les conditions de leur développement. La vitalité économique et sociale d'une nation est d'autant plus forte que chaque portion de son territoire occupé a sa propre vitalité.

Une Politique nationale d'occupation dynamique du territoire va nécessiter une révision et un nouveau partage des aides budgétaires de l'État au développement. Ce qui pourra se traduire, pour un budget constant, par des montants réduits aux régions centrales. Devant les perspectives d'une telle évolution des politiques territoriales globales, les régions centrales devront témoigner de leur devoir de solidarité. Mais à terme, le renforcement des dynamiques régionales n'est-il pas la garantie du succès du développement des grandes agglomérations urbaines ? Parler de "concurrence déloyale" et de « tyrannie des régions » devient alors tout à fait irréfléchi et irrecevable.

1.2. Sens et portée d'une politique d'occupation dynamique du territoire

Comme on vient de le voir, c'est le dynamisme économique, social et culturel qui assure l'occupation durable des territoires. Une politique d'occupation dynamique du territoire ne doit pas être un amalgame de mesures et de programmes d'assistance à des territoires considérés comme défavorisés, en panne ou exclus. Elle sera une véritable politique de croissance économique et de cohésion sociale pour des territoires aux caractéristiques géographiques, démographiques, sociales et économiques différentes, mais chacun tout aussi utile et nécessaire

² Rapport Higgins-Martin-Raynauld, *Orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, Ministère de l'Expansion Économique Régional, Ottawa, fév. 1970, 367 p.

Ce rapport a donné lieu plus tard à un article publié par Fernand Martin et André Raynaud sous le titre: Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 70 in *Le Québec d'aujourd'hui. Regards d'universitaires*. Éd. HMH, 1971.

³ Le Rapport Bourgogne 2005RB 01 de CIRANO, trace un bilan sévère de l'expérience des pôles de croissance: « L'approche des pôles de croissance, telle qu'implantée dans les années 60 et 70, fut globalement un échec au Québec ». Et sur la principale recommandation du rapport HMR de faire de Montréal le moteur du développement des régions, le Rapport de Cirano tire des conclusions non moins sévères : « En 1970, le controversé Rapport HMR prône une politique régionale axée sur la nécessité pour les gouvernements de soutenir Montréal qui doit avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des économies régionales au Québec. Le Ministère de l'expansion économique régional (MEÉR) adoptera progressivement cette approche. (...) On le sait maintenant, les années qui suivront la publication du Rapport HMR verront le développement de Montréal connaître une période très difficile, rendant impraticable une politique de développement régional fondée sur les effets d'entraînement de Montréal. En raison notamment de leur éloignement de Montréal, les régions périphériques ont continué de se développer indépendamment de Montréal, notamment en intensifiant leurs liens avec l'étranger. Cette dernière tendance viendra limiter considérablement le rôle de Montréal comme pôle de développement pour les régions périphériques du Québec. »

à l'épanouissement de la collectivité nationale. Le territoire du Québec n'est pas homogène. C'est un espace pluriel, multiple et diversifié.

Une *Politique nationale d'occupation dynamique du territoire* se donnera comme objectifs prioritaires:

- l'amélioration de la compétitivité territoriale dans le but de stimuler l'activité économique et la création d'emplois durables et la rétention des populations;
- la diversification des économies régionales par des efforts soutenus et des moyens appropriés en faveur d'activités de deuxième et de troisième transformation et le développement du travail à distance rendu possible par l'accès aux technologies de l'information et des communications (Internet haute vitesse, téléphonie sans fil,...). Ceci, tout en poursuivant et consolidant les politiques de mise en valeur des ressources naturelles (agriculture, forêt, mines, pêches) qui demeurent des composantes structurelles des économies régionales;
- l'introduction de la dimension de développement durable, c'est-à-dire la prise en compte des considérations sociales et environnementales de la production. De ce point de vue, « un territoire devient compétitif s'il peut affronter la concurrence du marché tout en assurant une durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle fondée sur les logiques de réseau et d'articulation inter-régionale. »⁴
- le renforcement de la cohésion sociale et de la situation de l'emploi en particulier par la valorisation des ressources humaines, première richesse des territoires, dans le but de contrer l'exode des jeunes et le vieillissement prématuré des populations locales.

Une telle politique se doit de transcender les seuls critères de rentabilité de l'espace et des investissements publics pour promouvoir une vision globale, généreuse et solidaire de l'occupation du territoire dans la reconnaissance des valeurs et des mérites de tous les territoires (prospères, en croissance, ou en difficulté de développement) au projet global de développement et d'épanouissement de la société.

Les programmes et mesures de stimulation des économies territoriales définis dans une politique d'occupation dynamique du territoire, sauront prendre en compte les spécificités régionales et locales tant dans leur contenu que dans leurs modalités d'application. Modulation et adaptabilité des programmes et mesures seront de rigueur.

Le dynamisme économique des territoires reposera sur trois piliers fondamentaux: 1. la consolidation des secteurs économiques traditionnels présentant un potentiel de croissance; 2. le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation pour bénéficier de la valeur ajoutée; 3. l'émergence de nouvelles filières de production économique traduisant ainsi la capacité d'adaptation à la nouvelle économie.

1.2.1 Consolider les secteurs économiques à potentiel de croissance

La première obligation d'une politique nationale d'occupation du territoire est de tendre à consolider les secteurs dominants de la structure économique régionale. Il s'agit généralement d'activités économiques qui ont des racines historiques profondes et qui ont procuré de l'emploi à des générations de travailleurs. C'est le cas de l'agriculture, de la forêt, des pêches, des mines, des textiles... Une première démarche consistera à évaluer correctement l'état de la situation de chacun des secteurs et à orienter les programmes et mesures de soutien appropriés: mesures de consolidation, mesures transitoires, de conversion, de diversification sectorielle, etc.

Lorsque les bilans sectoriels révèlent un potentiel réel de croissance en terme de disponibilité de la ressource (forêt, pêche, mines, agriculture) et de rentabilité des opérations en regard des marchés, malgré la persistance de problèmes structurels, conjoncturels ou organisationnels, des efforts adaptés doivent être consentis pour consolider ou redynamiser ces secteurs économiques. Il n'est pas facile de remplacer une activité dominante au long passé par une autre capable de

⁴ LEADER. *La compétitivité territoriale. Construire une stratégie de développement territorial*. Cahier de l'Innovation. No.6 Fascicule 1. Observatoire européen LEADER. 1999. 45 p.
FQM, *Vers une politique de développement durable des municipalités*. Septembre 2007. 41 p.

générer des emplois et des salaires équivalents et durables. Des exemples éloquentes en témoignent: moratoire sur les pêches en Gaspésie, fermeture de scieries en Abitibi, au Saguenay, dans le Bas-Saint-Laurent, sur la Côte-Nord, etc., déclin de l'agriculture familiale en milieu rural des régions périphériques et intermédiaires, marasme de l'industrie du textile et du vêtement dans les Bois-Francs et les Cantons-de-l'Est, difficultés persistantes dans l'industrie du meuble, etc.

1.2.2 Favoriser le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation

Face aux crises majeures qui affectent plusieurs secteurs de l'exploitation des ressources naturelles, la solution est souvent perçue dans le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation. Pour la simple raison que ces activités génèrent une valeur ajoutée qui se manifeste par une multiplication des emplois et des masses salariales. Cette voie doit donc être considérée sérieusement malgré que l'expérience démontre qu'il ne s'agit pas là d'une option facile et magique.

Du fait de la persistance ou de la récurrence des crises dans le domaine de la mise en valeur des matières premières, du fait aussi du peu d'emplois nouveaux créés dans ces secteurs à cause des progrès de la productivité liés à la forte mécanisation des opérations, le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation s'impose de plus en plus à toute stratégie de développement régional. Les efforts déployés dans ce sens dans la Vallée de l'aluminium au Saguenay au cours des 10 dernières années témoignent de la pertinence d'un tel axe de développement.

Le parcours n'est toutefois pas sans embûches. Ainsi, depuis 2000, 23 PME ont été créées dans les secteurs de la 2^e et 3^e transformation et du recyclage de l'aluminium au Saguenay et quelque 2000 emplois sont liés à cette industrie. Or, les patrons de Rio Tinto, nouveau propriétaire d'Alcan, ont récemment déclaré (25 octobre) que l'entreprise n'envisageait pas poursuivre les efforts pour développer le secteur de la 2^e et 3^e transformation dans la région. Ils ont rappelé que les succès dans ce domaine avaient été jusqu'à maintenant « limités », invoquant notamment comme cause principale la forte distance qui sépare le Saguenay de l'industrie automobile.

1.2.3 Faciliter l'émergence de nouvelles filières de production économique

Enfin, l'éclosion de nouvelles filières de production économique constitue le troisième pilier du dynamisme économique territorial. Les activités de production qui gravitent autour de ces filières introduisent une diversité qui rend les territoires plus stables, moins vulnérables à l'égard des fluctuations du marché et de la concurrence internationale.

La diversité de l'activité économique témoigne généralement de la capacité des économies locales ou régionales à s'adapter à une conjoncture mouvante en saisissant des opportunités offertes par la nouvelles économie, sans pour autant négliger des créneaux intéressants et « disponibles » de l'économie dite conventionnelle. Une fois établie, cette diversité permettra aux territoires de mieux faire face aux crises sectorielles. La Beauce est à cet égard souvent citée en exemple.

Cette capacité de conquête et d'adaptation requiert des aptitudes qui font appel à l'innovation, à la création et à la prospective. La résistance au changement des façons de voir le développement et des façons de faire ce développement peut constituer un des principaux obstacles au défi actuel du développement régional.

1.3 Réunir les conditions pour réussir le pari de l'occupation dynamique du territoire

Les profondes mutations économiques et sociales qui ont modifié, au cours des cinquante dernières années, la structure économique du Québec et les forces de distribution de la

population entre les régions, ont accentué des disparités territoriales existantes et accru les écarts de développement. On a parlé de *Deux Québec dans un*⁵, faisant référence à la fracture entre le Québec des régions métropolitaines et centrales, dynamique et prospère et celui des régions éloignées et intermédiaires, fragile et souvent pauvre, une réalité toujours existante. Mais nous croyons à la FQM qu'il n'y a pas de fatalité dans cette réalité et qu'en conséquence il y a lieu d'adopter des politiques et stratégies qui permettent de combattre efficacement les disparités territoriales en réunissant les conditions propices à une relance des économies locales et régionales pour une occupation dynamique et durable de tous les territoires du Québec. Nous adhérons à cette idée « qu'il n'y a pas de territoires sans avenir, il n'y a que des territoires sans projets ».

1.3.1 Comprendre la logique de localisation des créateurs d'entreprises

Une *Politique nationale d'occupation dynamique du territoire* proposera des mesures pour favoriser la mise en place des conditions nécessaires aux investissements, c'est-à-dire la réunion des conditions qui confèrent un caractère d'attractivité aux territoires par rapport aux attentes et aux besoins des investisseurs potentiels, des travailleurs et des familles.

Cela requiert une connaissance actualisée de la logique de localisation des entrepreneurs, et une bonne compréhension des tendances économiques et sociales de fond qui modifient les rapports de l'activité économique et sociale avec le territoire. L'évolution structurelle de l'économie en cours procure de nouvelles opportunités de développement pour les régions, opportunités que les collectivités territoriales aux pouvoirs élargis (par la décentralisation) tenteront de saisir avec l'appui des mesures structurantes, des programmes et outils adaptés contenus dans la politique de développement des territoires.

Si la montée de l'économie du savoir, fondée sur la révolution des technologies de l'information et des communications, n'a pas permis jusqu'à maintenant de freiner le mouvement de concentration de l'économie sur quelques grands pôles, un nouvel allié pointe. Il s'agit de l'engouement pour un environnement de qualité. Cette qualité se conjugue avec la pureté de l'air et de l'eau, la beauté et l'authenticité des paysages, l'accès à des espaces naturels protégés, des produits du terroir et bios, des milieux de vie soustraits aux stress et dysfonctionnements divers de la grande ville, des habitats financièrement accessibles, une vie communautaire stimulante, etc. Il n'est pas utopique de penser que la combinaison de ces deux "révolutions" puisse désormais permettre, pour nombre d'activités, une remise en cause du principe de la centralité obligatoire et une reconquête des territoires qui ont été désertés au profit des grandes villes. Il y a là une chance à saisir pour plusieurs territoires en difficulté, victimes de la polarisation de l'économie industrielle et de services, et ainsi de parvenir à un nouveau dynamisme économique et social inscrit dans la société "post-industrielle".

Pour les secteurs plus traditionnels, la mondialisation et les ententes de libéralisation des marchés (ex.: Aléna) ont profondément modifié le contexte de la concurrence. Les défis commerciaux et les conditions de production d'aujourd'hui ne sont pas ceux d'hier. La mondialisation oblige à une révision des stratégies, programmes et mesures d'aide au développement territorial afin que l'intervention gouvernementale soit bien en phase avec cette conjoncture nouvelle et les attentes des investisseurs.

L'état ne crée pas le développement, il n'est pas entrepreneur, mais il a la responsabilité de contribuer à mettre en place les conditions propices aux initiatives de développement économique et ainsi appuyer, accompagner, les collectivités territoriales dans leurs efforts de développement. Il s'agit des aides procurées aux collectivités territoriales pour faciliter l'administration de leurs responsabilités d'une part, et les conditions matérielles, technologiques, financières, humaines et administratives recherchées par l'investissement privé d'autre part, ainsi

⁵ Conseil des Affaires sociales. Comité sur le développement. *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*. Ed. Gaëtan Morin. Boucherville. 1989. 124 p.

que les principes de modulation des programmes de soutien pour atténuer l'inégalité des chances à l'égard du développement entre les territoires.

Il est ici question de l'approche territoriale du développement qui consiste à « mettre les territoires en état de produire et de se développer » pour lutter efficacement contre la fracture entre les régions centrales et les régions périphériques et intermédiaires. L'approche territoriale donne au développement une nouvelle dimension, facteur de dynamisme, car elle permet une réflexion sur les ressources endogènes à mobiliser pour assurer un développement durable. Il s'agit d'une approche qui privilégie l'expérience, le leadership, des responsables locaux et régionaux et qui attache beaucoup de prix à la formation des hommes et des femmes dans un esprit nouveau: être les promoteurs, les animateurs et les mobilisateurs d'un territoire. À côté et en complémentarité des administrations centrales (déconcentrées ou non), les collectivités territoriales (décentralisées) et la société civile sont appelées à s'affirmer comme des acteurs majeurs. Ils sont porteurs d'une part, du développement local et régional en application du principe de subsidiarité et d'autre part, de démocratie participative et de proximité.

Le développement d'un territoire ne peut s'enclencher et se réaliser sans la mobilisation des ressources humaines, naturelles, technologiques et financières du milieu à travers une démarche de développement endogène intégrée, secondée par une vigoureuse politique nationale de développement des territoires. Cette mobilisation fait appel à une expertise axée sur la mise en place d'un environnement propice aux initiatives locales de développement, à l'émergence de porteurs de projets et aux opérations d'accompagnement pour assurer la concrétisation des projets.

Par ses politiques de soutien au développement local et régional, l'État procure des aides précieuses au développement des territoires. Or, l'efficacité de ces aides dépend largement de la bonne compréhension qu'ont les pouvoirs publics des conditions d'éclosion de l'activité économique sur le territoire. Il importe aussi d'assurer l'adéquation des programmes et mesures mis à la disposition des régions et des communautés locales avec la spécificité des problématiques de développement prévalant dans chaque territoire .

L'approche territoriale accorde une attention particulière à l'environnement social et culturel, technologique, professionnel et financier du développement, autant de dimensions qui construisent le milieu duquel vont naître les initiatives et les succès d'entreprises. Les interventions qui sont consacrées à ces dimensions, réalisées avec le soutien de l'État, précèdent et préparent l'acte économique de création d'entreprises et d'emplois. Il s'agit d'opérations en amont de la croissance économique et qui concernent directement la dynamique territoriale.

1.3.2 Des investissements structurants pour mettre les territoires en état de produire et de se développer

Les facteurs à la base de la dynamique territoriale d'une région ou d'une communauté locale sont nombreux et variés. Réunis dans un ensemble cohérent, ils pourront procurer à la fois un milieu attractif et un terreau à partir duquel germeront des initiatives et des succès économiques. Ces facteurs de développement peuvent être regroupés en deux grandes catégories, selon qu'ils s'adressent aux entreprises ou aux personnes et familles:

a) les avantages offerts aux entreprises:

- la disponibilité de sites d'implantation;
- la diversité et la qualité des infrastructures et équipements publics;
- la qualification de la main-d'œuvre;
- des programmes de qualification de la main-d'œuvre adaptés aux créneaux d'excellence régionaux et aux besoins des entreprises;
- les services-conseils aux entreprises (soutien technique, administratif et financier);

- les aspects qualitatifs et organisationnels du support offert aux entreprises (procédures administratives, import-export), ainsi que l'environnement de la production en général (systèmes productifs localisés, grappes industrielles);
- l'accès à du capital de démarrage et d'expansion des entreprises;
- l'extension du réseau de communications électroniques dans toutes les petites villes et communautés rurales, selon diverses technologies, donnant ainsi accès sur tous les points du territoire au service Internet à haute vitesse comme facteur moderne de soutien aux entreprises et aux travailleurs autonomes (télé-travailleurs);
- les transferts technologiques;
- l'organisation des systèmes de gestion et de production;
- la concertation et le partenariat entre les différents acteurs publics et privés du développement;
- le développement d'un esprit d'entreprise (stimulation et reconnaissance des réalisations du monde des affaires, diffusion des connaissances et expériences);
- les programmes de soutien à la diversification des productions en agriculture, en foresterie et dans les pêches et la promotion de façons de faire écologiques dans ces domaines;
- idem pour le développement de nouveaux produits touristiques;
- la rénovation des infrastructures et équipements publics des petites villes et des villages, notamment la voirie locale, l'assainissement des eaux usées et l'approvisionnement en eau potable;
- le niveau des taxes foncières;
- les avantages fiscaux;
- etc.

b) les avantages offerts aux personnes et aux familles:

- la qualité et la fiabilité des services publics (soins de santé, écoles primaires et secondaires, institutions collégiales et universitaires, équipements sportifs et récréatifs, activités culturelles...);
- le dynamisme de la vie communautaire (vie associative, sensibilité à la qualité de l'environnement et à la mise en valeur de l'héritage culturel, entraide...);
- la qualité du cadre de vie (environnement bâti, qualité de l'air et de l'eau, contrôle des nuisances, protection et mise en valeur des paysages, diversité commerciale...);
- l'attention et la place accordées aux jeunes et aux femmes dans les organismes consultatifs et de prise de décision (conseils municipaux, organismes de développement, clubs sociaux...);
- la disponibilité en logements pour les nouvelles familles ce qui implique plus de souplesse dans l'application du zonage agricole en territoires défavorisés;
- l'accès à Internet haute vitesse dans toutes les petites villes et villages, à titre d'outil d'information, d'éducation et de divertissement au sein des familles.

La combinaison et le degré d'atteinte de ces avantages procurent la *compétitivité territoriale*. Plus celle-ci est élevée, plus la dynamique économique et démographique d'une collectivité territoriale sera performante.

L'approche territoriale du développement a développé le concept "d'intelligence territoriale" qui réfère à l'ensemble des décisions et des actions qui conduisent à conférer à un territoire la compétitivité territoriale. Dans la littérature anglophone, on utilise les expressions "smart cities", ou "smart regions" pour désigner des villes ou des régions qui ont conquis une forte compétitivité territoriale par la mise en place d'atouts spécifiques, notamment en matière de technologies d'information et de communications. Il y a ici un vaste domaine stratégique à explorer.

Pour promouvoir la compétitivité territoriale auprès d'investisseurs potentiels, de travailleurs et de familles à l'extérieur d'un territoire donné, une discipline spécifique s'est développée: le « marketing territorial ».

On pourra faire valoir que plusieurs programmes existants poursuivent les objectifs ici énoncés. Peut-être, mais avec quelle détermination, guidés par quelle stratégie et avec quelles ressources budgétaires?⁶ Le niveau d'effort public consacré au développement des territoires dépend d'abord et avant tout du rôle que l'on souhaite leur voir jouer dans le développement global du Québec et qu'on leur croit possible d'exercer sur le destin du Québec.

1.3.3 Accroître l'autonomie administrative et financière des territoires par la décentralisation

Parmi les conditions à réunir pour favoriser l'occupation dynamique des territoires, l'accroissement de l'autonomie administrative et financière des entités territoriales (régions, MRC, municipalités locales) apparaît certes parmi les plus fondamentales et déterminantes. Il s'agit de la décentralisation des pouvoirs, annoncée et promise par les gouvernements qui se sont succédés depuis le milieu des années 70, mais toujours reportée, toujours attendue.

La décentralisation n'est pas une fin en soi mais un levier au service d'un projet de gouvernance de société et de ses territoires. Les ambitions portées par un projet de décentralisation ne seront pleinement satisfaites, à terme, qu'à la condition que le législateur consacre les régions, les agglomérations urbaines, les MRC et les municipalités locales dans les missions qui leur sont naturelles (selon le principe de subsidiarité) et leur garantisse les moyens et les ressources nécessaires à une bonne gestion.

L'une des justifications de la décentralisation est que les administrations territoriales étant plus proches de leurs administrés, sont plus aptes, plus que les administrations nationales, (étant plus informés des besoins des gens de leur communauté), à gérer efficacement leurs ressources et qu'elles sont plus sensibles aux attentes de leurs administrés. La décentralisation constitue une réponse et une voie favorisant le développement local et régional. Aussi, peut-on dire qu'un État décentralisé est un *État de proximité*⁷.

La décentralisation est l'occasion pour l'État de se recentrer sur ses missions fondamentales tout en conservant un rôle de stratège, d'arbitre et de partenaire du secteur privé. Ces missions fondamentales sont pour le Québec: la sécurité, la santé, l'éducation, la justice et les libertés publiques, la solidarité, l'organisation du système politique, les relations avec le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes et la gestion de l'administration publique.

2. Décentraliser pour libérer la capacité d'agir des territoires

La décentralisation et la déconcentration (régionalisation du pouvoir de l'État) sont étroitement liées et représentent les deux volets d'une réforme en profondeur du mode centralisé de l'administration des affaires publiques en faveur des collectivités territoriales. Ce type de réforme est d'une importance telle que dans la plupart des pays où l'on s'est engagé dans cette voie, la décentralisation a donné lieu à des changements constitutionnels. C'est le cas notamment de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal, de la Roumanie.

⁶ Le 2 novembre 2007, le gouvernement du Québec dévoilait son *Plan québécois des infrastructures* dont le volet «Infrastructures municipales» prévoit des investissements de 3,15 milliards \$ sur cinq ans. Rappelons que le gouvernement québécois a signé en octobre dernier avec Ottawa trois ententes qui lui permettent de récupérer quelque 550 millions \$ relativement aux programmes d'infrastructures. Quelle part de ces montants sera consacrée à corriger les déficiences en infrastructures, équipements et services publics des territoires en difficulté de développement? Par ailleurs le MAMR a convenu, le 25 octobre, d'accorder un montant de 17,1 millions \$ aux municipalisées dévitalisées, provenant des 60 millions \$ consacrés à la péréquation. Voilà un pas significatif qui pourra permettre de maintenir ou de mettre en place des infrastructures, équipements et services nécessaires à des stratégies gagnantes de développement pour ces municipalités.

⁷ Fédération Québécoise des Municipalités, Pour un État de proximité et une autonomie des communautés: une proposition de loi-cadre sur la décentralisation. Avril 2005. 63p.

2.1 Partager le pouvoir avec les collectivités territoriales

La décentralisation est un système d'organisation de l'administration des affaires publiques qui confère à des collectivités territoriales de niveaux différents le pouvoir de s'administrer librement et de gérer leurs affaires en plusieurs domaines en vue d'assurer leur propre développement. Le but fondamental de la décentralisation est de rapprocher le pouvoir de décision le plus près possible du citoyen dans un souci de qualité de services, d'efficacité administrative et d'efficacité économique.

En d'autres termes, il s'agit d'une responsabilisation des populations à la gestion du pouvoir dans le but de promouvoir le développement des collectivités territoriales à partir de leurs préoccupations, de leurs ressources et de leur savoir-faire.

Décentralisation et déconcentration géographique du pouvoir de l'État cohabitent et contribuent à l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises en termes de diversité, de qualité et de coût. Pour certains services ou fonctions, la déconcentration du pouvoir de l'État aura avantage à être maintenue parallèlement et en complémentarité à la mise en œuvre de la décentralisation. La reconnaissance des mérites de la déconcentration ne doit toutefois pas faire oublier que les véritables gains d'une réforme en profondeur de l'organisation de l'État passe par le transfert de responsabilités à des collectivités territoriales imputables pour une plus grande démocratie participative.

Par la décentralisation des responsabilités de proximité vers les collectivités territoriales, l'État allège son administration, accroît l'autonomie administrative et financière des territoires et renoue avec ses missions fondamentales.

2.2 Trois axes fondamentaux de la décentralisation

L'élaboration d'une politique nationale de décentralisation s'articule autour de trois axes majeurs:

- l'attribution des compétences les plus appropriées aux différents niveaux de collectivités territoriales selon le principe de subsidiarité, afin que chaque palier puisse jouer pleinement son rôle dans les sphères de la gestion et du développement territorial;
- le transfert aux instances décentralisées de budgets correspondants aux charges liées aux nouvelles responsabilités, afin qu'elles puissent les administrer adéquatement en regard des services à rendre à la population et aux entreprises;
- l'arrimage complémentaire et harmonieux entre les politiques et programmes du gouvernement central et les interventions des instances décentralisées associées à leurs responsabilités élargies, afin d'optimiser les actions en faveur du développement régional et local.

2.3 Le choix d'une loi-cadre sur la décentralisation

L'adoption d'une loi-cadre sur la décentralisation est souhaitable :

- parce que le développement des régions passe par une véritable décentralisation;
- parce que la décentralisation doit être majeure;
- pour établir le cadre juridique de la décentralisation;
- pour prévoir un processus d'identification des responsabilités à décentraliser;
- pour définir les rôles et les responsabilités des différents paliers décisionnels.

Les principes qui sous-tendent la loi-cadre sont les suivants :

- la subsidiarité;
- l'imputabilité;
- la concertation;
- l'autonomie administrative;
- l'autonomie financière;
- l'efficacité administrative se traduisant par une économie pour le citoyen;

- la souplesse dans l'attribution des compétences;
- la progressivité dans la mise en œuvre de la réforme institutionnelle.⁸

2.4 Des compétences à privilégier pour les MRC.

À la demande du gouvernement, la FQM a identifié, à l'occasion de l'Assemblée des MRC tenue en février 2005, des responsabilités qui pourraient être transférées en priorité aux MRC. De ces travaux, huit pistes de décentralisation furent identifiées par les préfets et les directeurs généraux de MRC :

- la gestion des ressources naturelles et des redevances;
- l'autonomie dans l'aménagement du territoire;
- la gestion des réseaux routiers et du transport collectif;
- la gestion des équipements scolaires et la récupération de la taxe scolaire;
- la formation de la main-d'œuvre et le choix des programmes;
- la justice et les tribunaux inférieurs;
- le développement économique (gestion de fonds d'investissement et de recherche);
- la gestion des équipements touristiques, de loisirs et culturels⁹.

Lors du congrès 2006 de la FQM, la ministre des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Mme Nathalie Normandeau, a annoncé la mise sur pied de bancs d'essai en matière de décentralisation. À la suite de cette annonce, la FQM a répondu à l'appel de la ministre en interpellant ses membres à ce sujet.

À l'issue de cet exercice, 22 MRC ont exprimé la volonté de recevoir de nouvelles compétences. Dans le tableau qui suit, ont été regroupées les propositions des MRC par compétence à décentraliser. Ainsi, la FQM propose au MAMR qu'un même banc d'essai puisse regrouper plusieurs MRC intéressées par la même compétence. Cela permettrait, à l'occasion du suivi et de l'évaluation des expériences, de dégager des conclusions plus éclairées.

Proposition de projets pilotes par compétence¹⁰

Compétences	MRC intéressées
Gestion des ressources naturelles	- Domaine-du-Roy - Rimouski-Neigette - Témiscamingue - Matapédia - Les Basques
Gestion des terres publiques	- Caniapiscau - Côte-de-Beaupré
Gestion des baux de villégiature	- Fjord-du-Saguenay - Matapédia - Antoine-Labelle - Domaine-du-Roy - Portneuf - Charlevoix - Témiscamingue
Réseau routier et transport collectif	- Pays-d'en-Haut - Rimouski-Neigette
Équipements, transport et taxe scolaire	- Pays-d'en-Haut - Memphrémagog

⁸ Idem note 4.

⁹ FQM. *Rapport sur les bancs d'essai pour la décentralisation*. Présenté à Mme Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions, janvier 2007, 7 p.

¹⁰ Idem note 6

Compétences	MRC intéressées
Gestion de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Haute-Yamaska - Memphrémagog - Portneuf - Témiscouata - Kamouraska
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> - Rimouski-Neigette - Memphrémagog - Haute-Yamaska
Zonage agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Fjord-du-Saguenay - Memphrémagog - Arthabaska - Nouvelle-Beauce - Collines-de-l'Outaouais - Matapédia - Haute-Yamaska - Les Basques - L'Islet - Bécancour
Davantage d'autonomie en aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Pays-d'en-Haut - Memphrémagog - Arthabaska - Côte-de-Beaupré - Antoine-Labelle - Rimouski-Neigette - Haute-Yamaska - Collines-de-l'Outaouais
Justice et tribunaux inférieurs	<ul style="list-style-type: none"> - Côte-de-Beaupré
Gestion de la sécurité routière	<ul style="list-style-type: none"> - Côte-de-Beaupré
Applications des règles environnementales	<ul style="list-style-type: none"> - Antoine-Labelle
Applications des mesures ou actes que le MRNF devrait appliquer en région	<ul style="list-style-type: none"> - Antoine-Labelle
Gestion des équipements touristiques, culturels et de loisirs	<ul style="list-style-type: none"> - Haute-Yamaska
Gestion de la faune terrestre sur les lots intramunicipaux (TPI)	<ul style="list-style-type: none"> - Bécancour - Érable

Il a été rappelé à la ministre que le transfert de toute nouvelle compétence devra impérativement être accompagné des ressources nécessaires pour les assumer adéquatement.

La FQM considère cette démarche comme un exercice concret, constituant un prélude à une réelle décentralisation telle qu'elle fut annoncée par le présent gouvernement lors de son élection en avril 2003. Elle maintient donc sa volonté de voir le gouvernement adopter une loi-cadre qui planterait définitivement la décentralisation dans la structure de gouvernance québécoise.

2.4.1 Poursuivre la réflexion sur la question des transferts de compétences

Nous désirons profiter de l'occasion fournie par la préparation de ce document de travail, pour soumettre à la réflexion des éléments complémentaires à la question des transferts de compétences.

a) Compétences décentralisées en matière de gestion des ressources naturelles

La gestion décentralisée des ressources naturelles dans plusieurs pays (Angleterre, France, Belgique, Sénégal...) a pu être envisagée grâce aux règles internationales qui en ont imposé la nécessité. Les États se sont engagés à adopter ces règles à l'intérieur de leur territoire national. Le droit international de l'environnement est issu de la volonté de protéger les ressources naturelles. Par un juste retour des choses, c'est lui qui offre au local un droit de regard sur la manière de les utiliser.

Gestion de la forêt publique

Les ressources naturelles sont longtemps restées un domaine relevant de la gestion nationale. Les autorités centrales, ou leurs représentants locaux, ont assuré cette gestion, considérée comme une "affaire d'État". Ni les collectivités locales, ni les populations et communautés locales n'étaient concernées par la gestion des ressources naturelles. Dans les pays développés, on craignait de fragiliser la cohérence et la rationalisation des actions. Dans les pays en développement, on évoquait une possible atteinte à l'unité territoriale encore fragile de l'État. L'adoption de nouveaux principes de gestion des ressources naturelles, mettant au premier rang gestion participative et gestion autonome, a permis de modifier progressivement les modes de raisonnement, les états d'esprit et, en définitive, les comportements.

Au Canada, le Programme des forêts modèles créé en 1992 par le Service canadien des forêts, a pour objectif de développer de nouvelles approches de gestion durable des forêts qui intègrent des préoccupations économiques, environnementales et sociales. La participation des collectivités locales y est fortement encouragée.

Les principes appliqués dans le cadre de la ressource forestière ont essentiellement pour but de contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci.

Les questions et perspectives sylvicoles sont examinées d'une manière globale et équilibrée dans le contexte général de l'environnement et du développement, en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts, ainsi que les possibilités que la gestion écologiquement viable des forêts peut offrir en matière de développement.

Quelques principes généraux sur la gestion des ressources forestières:

- Reconnaître le rôle vital que joue la ressource forestière dans les structures économiques nationales, régionales et locales et notamment dans le cas des régions ressources éloignées des grands centres et son rôle structurant dans les collectivités locales;
- Reconnaître le rôle des forêts dans le maintien des processus et de l'équilibre écologiques aux niveaux local, régional, national et mondial grâce notamment à leur part dans la protection des écosystèmes fragiles, des bassins versants et des ressources en eau douce et en tant que riches réserves de diversité biologique;
- Gérer les ressources et les terres forestières d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. L'homme a besoin de produits et de services forestiers tels que le bois et les produits à base de bois, l'eau, les produits alimentaires et fourragers, les plantes médicinales, le combustible, les matériaux de construction, l'emploi, les loisirs, les habitats de la faune et de la flore, la diversité des paysages, les réservoirs et puits de carbone et autres produits forestiers;
- Prendre les mesures appropriées pour protéger les forêts contre les effets nocifs de la pollution, notamment atmosphérique, les incendies, les espèces nuisibles et les maladies, afin de maintenir dans son intégralité leur valeur multiple;

- Veiller à ce que le public et les décideurs disposent en temps utile d'informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers;
- Encourager les parties intéressées, parmi lesquelles les collectivités locales et les populations autochtones, l'industrie, la main-d'œuvre, les organisations non gouvernementales et les particuliers à participer à la planification, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques forestières, stratégies et plans d'action;
- Intégrer et appréhender globalement tous les aspects de la protection de l'environnement et du développement économique et social associés aux forêts et aux terres forestières;
- Reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones. Des conditions appropriées doivent être offertes à ces groupes pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de réaliser et conserver leur identité culturelle et leur organisation sociale propres et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats;
- S'efforcer de maintenir et d'accroître le couvert forestier et la productivité des forêts suivant des méthodes écologiquement, économiquement et socialement acceptables, par le biais de la remise en état, du reboisement et du rétablissement d'arbres et de forêts sur des terres dégradées et déboisées, ainsi que par la gestion des ressources forestières existantes;
- Promouvoir, faciliter et financer l'accès à des techniques écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant ainsi que le transfert de ces techniques et de ce savoir-faire;
- Éviter les politiques et les pratiques qui peuvent conduire à une dégradation des forêts dans les domaines financier, commercial ou industriel ainsi qu'en matière de transport ou dans tout autre domaine lié à l'exploitation forestière.

Du point de vue de la ressource forestière, la MRC sera un partenaire de la région pour la formulation de plans stratégiques et de programmes d'action, mais disposera de responsabilités propres pour l'accomplissement de plusieurs tâches: coupes, reboisement, transformation, vente, gestion de la faune, écotourisme,... assurant ainsi des emplois et des revenus aux communautés locales.

Par ailleurs, la décentralisation de la gestion des ressources forestières suscite généralement un foisonnement d'institutions locales dû à l'intervention dite participative d'un "projet forestier". Aux institutions traditionnelles s'ajoutent ou se substituent les institutions déconcentrées et les services techniques de l'État, les collectivités locales et les institutions mises en place par les projets forestiers (coopératives, entreprises privées, sociétés mixtes, etc.).

Quant à l'État, il est garant de la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement, et veille sur la pérennité des ressources pour un développement durable. Il contrôle l'application des lois et les allocations budgétaires ainsi que l'exercice par les collectivités locales (régions, MRC, municipalités) de leurs compétences. Il garantit aussi le principe de solidarité entre les collectivités locales, les encourageant à coordonner des activités d'intérêt commun tout en poursuivant un objectif de développement.

La création en 2004 des *Commissions forestières régionales* transformées en 2006 en *Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire*, apparaît comme une initiative positive. Un pas ultérieur consistera à aménager un rôle accru aux MRC et aux municipalités locales dans l'ensemble d'une démarche véritablement décentralisée de la gestion et de la mise en valeur de la ressource forestière et des autres ressources naturelles. L'expérience de la MRC de la Haute-Côte-Nord confère quelques leçons:

Nouvelle de Radio-Canada, lundi 27 août 2007:

Gestion des terres publiques

Un choix osé, mais payant pour la MRC Haute-Côte-Nord

La MRC de la Haute-Côte-Nord se félicite d'avoir accepté, il y a trois ans, de gérer les terres publiques de son territoire.

À l'époque, les élus s'étaient lancés dans l'aventure avec beaucoup d'appréhension, mais les revenus de l'exploitation forestière sont rapidement venus calmer les craintes. Les 22 000 hectares de terres publiques produisent annuellement près de 20 000 mètres cubes de résineux et de feuillus, récoltés sur la base d'un développement durable. L'ingénieur forestier Jérôme Mercier estime qu'il s'agit d'une véritable aubaine pour les scieries de la région, situées à proximité des secteurs de récolte.

Malgré les difficultés du secteur forestier, la MRC peut compter sur plus de 800 000 \$ de revenus annuels. Ces revenus seront évidemment à la hausse si le prix du bois reprend de la vigueur. Les élus investiront cet argent principalement dans un fonds destiné à l'aménagement des terres afin d'en améliorer le rendement forestier.

La question des redevances

Le gouvernement du Québec est propriétaire des forêts situées sur les terres publiques. C'est au nom de tous les Québécois qu'il les gère, de manière à en retirer le plus grand profit pour tous dans un souci de conservation et de renouvellement de la ressource. Considérée comme un « bien collectif », la forêt doit faire l'objet d'une mise en valeur qui réponde aux besoins de la population tout en favorisant un juste partage des bénéfices entre les Québécois. Les redevances tirées de l'exploitation de la forêt y sont destinées.

Principes appliqués dans la gestion des redevances des ressources naturelles :

Principe 1 : Partager au profit des citoyens de tous les territoires

L'exploitation des ressources naturelles est source d'enrichissement pour un État. L'utilisation des profits pour le financement d'interventions de toute nature, qui répondent à ses missions, permet à l'État de diversifier ses sources de revenus, voire même de réduire ou limiter la pression fiscale sur les citoyens (taxes et impôt). Il est par conséquent tout à fait admissible qu'une partie des revenus tirés des redevances forestières (ou tout autre ressource naturelle) soit utilisée à des fins autres que celles liées au domaine forestier.

Principe 2 : Partager au profit des citoyens des régions d'où proviennent les redevances

Les différentes régions d'un État profitent chacune d'avantages comparatifs divers. Pour certaines ce sera la proximité de voies navigables, pour d'autres un climat propice, ou encore un important bassin de main-d'œuvre spécialisée. Par exemple, la forêt, en tant que ressource naturelle génératrice de richesse, représente un de ces avantages comparatifs dont les régions concernées doivent pouvoir légitimement tirer profit. Le retour ou le maintien d'une partie significative des redevances dans les régions où elles ont été générées permet à ces régions de profiter de la présence de cette ressource, contribuant ainsi à combler l'absence d'avantages que l'on retrouve dans d'autres régions. Le retour de la totalité des redevances là où elles ont été générées risquerait toutefois de contrevenir au principe 1, et par le fait même poserait un défi au respect de l'équité entre les régions.

Principe 3 : Partager entre plusieurs organismes régionaux

Les organismes les mieux placés pour gérer localement les montants de ces redevances sont ceux qui relèvent d'élus locaux (maires de municipalités et préfets de MRC). En effet, bien que de nombreux autres intervenants puissent bénéficier de ces redevances, les élus locaux demeurent ceux qui sont le mieux à même de répartir et de gérer ces sommes, de par leur rôle de

représentants de la population et de catalyseur dans les domaines économique, social et environnemental. La concertation propre au monde municipal permet également de s'assurer des échanges structurés entre les acteurs concernés pour établir les priorités et les modes d'investissement. La CRÉ peut très certainement jouer un rôle dans la gestion territoriale des redevances, mais tant et aussi longtemps que cet organisme régional n'aura pas reçu une autorité autonome et imputable (conférée par le suffrage universel) dans le cadre d'une nouvelle phase de décentralisation, il demeure une instance de planification et de concertation.

Principe 4 : Adopter plusieurs critères pour le partage des redevances (forêt)

- Remise de la forêt en état de produire ;
Certains torts importants sont portés à des forêts (feux, coupes sauvages, insectes et maladies, etc.). Les territoires concernés ont besoin d'une aide particulière pour les remettre en état et permettre d'en tirer à nouveau pleinement profit.
- Diversification de l'industrie forestière ;
Une industrie forestière régionale fondée uniquement sur la coupe produit peu de retombées structurantes. Une part des redevances devrait tendre à favoriser, en combinaison avec d'autres sources de revenus, la diversification de l'industrie forestière régionale.
- Préservation de la forêt ;
La forêt représente une ressource naturelle renouvelable, mais fragile. Des efforts doivent être consentis pour s'assurer de la régénération de la ressource, tant pour l'industrie forestière elle-même que pour les autres usages de la forêt (loisir, recherche, écosystèmes, etc.). Une partie des redevances doit y être consacrée.
- Amélioration des compétences de la main-d'œuvre forestière ;
Une main-d'œuvre compétente en région permet d'optimiser la préservation de la ressource, les opérations de cueillette, les activités de transformation et l'aménagement des territoires qui la portent. Une main-d'œuvre efficace est garante d'une foresterie en santé.
- Équité intergénérationnelle ;
L'équité intergénérationnelle est un principe intrinsèque au développement durable. Il transcende les autres principes puisqu'il implique de s'assurer que l'utilisation actuelle de la forêt permette aux générations futures de répondre à leurs besoins. Sont ainsi visées les capacités naturelles (présence constante de la ressource), industrielles (capacités de la cueillir et de la transformer) et sociales (gestion efficace qui permette l'implication des acteurs locaux et régionaux intéressés par la forêt, et création d'activités économiques et d'emplois pour les populations locales) de la ressource forestière.

Principe 5 : Rechercher la simplicité dans les calculs de partage

Dans la formulation des procédures administratives de calcul et de partage des redevances on doit tendre à la simplicité sans sacrifier sur l'équité et la précision des données. La prise en compte d'un vaste ensemble de critères pour déterminer le partage des redevances implique des étapes souvent lourdes de cueillette, de mise à jour, de traitement et de vérification des données. Une démarche simple sera adoptée dans un souci d'efficacité et d'économie. Les redevances pourront ainsi être affectées à un plus grand nombre d'initiatives concrètes de développement plutôt que de financer des opérations complexes de bureaucratie.

Principe 6 : Respecter la capacité de payer de l'État

L'État intervient dans un grand nombre de secteurs économiques, sociaux et environnementaux. Il fait des choix quant au niveau de financement qu'il effectue dans chaque secteur. Des limites doivent donc être convenues. Pour les interventions en forêt, si l'État y consacre plus que les redevances qu'il en retire, les sommes devront être perçues d'autres sources. Ce transfert de revenus d'une source à une autre activité n'est pas un problème en soi, mais demande une réflexion éclairée entre les acteurs concernés. Néanmoins, les limites de la capacité de l'État sont bien réelles et tous les besoins liés au secteur précis de la foresterie doivent être évalués avec justesse et mis en relation avec les autres besoins de la société. C'est dans cette perspective que les revenus globaux tirés de l'exploitation forestière seront considérés et que la question des redevances sera traitée. Il demeure certain que les redevances forestières, utilisées adéquatement, peuvent constituer un levier financier important pour stimuler les économies des

régions ressources. Encore faut-il que l'État ait une position claire et affirmée en faveur de l'occupation dynamique du territoire et conséquemment des régions ressources. Les redevances forestières deviennent alors un élément stratégique dans les politiques de développement régional.

b) Autres champs de compétences à considérer pour les MRC¹¹

Déjà dotée de responsabilités diversifiées¹², la MRC verra ses compétences consolidées et accrues par la décentralisation. La MRC sera le principal bénéficiaire des transferts de compétences. Celles-ci se répartiront dans les quatre domaines d'action suivants (à titre indicatif).

- L'action sociale et sanitaire

La MRC contribue à mettre en œuvre, par des responsabilités spécifiques, la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences de l'État et celles confiées aux autres collectivités territoriales. Les actions sociales sont diverses :

- l'aide sociale à l'enfance (ex: gestion des dossiers d'adoption, soutien aux familles en difficultés financières);
- l'aide aux handicapés (ex : politiques d'hébergement et d'insertion sociale);
- l'aide aux personnes âgées, par exemple la création et la gestion de maisons de retraite;
- l'insertion sociale et professionnelle;
- le soutien aux organismes communautaires;
- l'aide à l'intégration des immigrants;
- l'aide au logement social appuyé par un fonds de solidarité pour le logement, cofinancé avec l'État .

Dans le domaine sanitaire, la MRC, en collaboration avec le CLSC, serait notamment responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

- L'aménagement de l'espace et l'équipement.

Cela recouvre notamment :

- l'élaboration, l'adoption et l'application du schéma d'aménagement et du plan développement (cf. *Projet de territoire* plus loin dans le texte), ainsi que le contrôle de la conformité des plans et règlements d'urbanisme des municipalités locales par rapport aux orientations et prescriptions des documents de la MRC;
- les dépenses d'entretien et les investissements concernant certaines infrastructures de voirie;
- l'organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires;
- l'établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural (place de village, approvisionnement et assainissement des eaux, parcs et équipements récréatifs...);
- l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des cours d'eau, lacs et plans d'eau;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. La MRC établit aussi un plan supramunicipal des itinéraires de promenades de randonnées;
- l'application de règlements et de normes dans le domaine de l'environnement naturel;

¹¹ Les compétences potentiellement transférables aux MRC exposées ici sont tirés de: *Pour un État de proximité et une autonomie de communautés. Proposition de loi-cadre sur la décentralisation*. Fédération Québécoise des Municipalités. Avril 2005. 63 p.

¹² *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*. MAMLS, 2004.

- L'éducation, la culture et le patrimoine

- Les compétences de la MRC dans les domaines de l'éducation, de la culture et du patrimoine pourraient comprendre notamment:
- la construction, l'extension, les grosses réparations, l'entretien l'équipement et le fonctionnement des écoles secondaires. Ce niveau territorial serait aussi responsable du recrutement et de la gestion, des personnels non enseignants des écoles secondaires;
- la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt, de la gestion et de l'entretien des archives et des musées locaux;
- la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit, n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Ils peuvent aussi, s'ils en font la demande et comme pour toute collectivité territoriale ou groupement, se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits, et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État;
- etc.

- L'action économique.

Par l'intermédiaire des CLD, qui relèvent désormais d'elles, les MRC élaborent des stratégies de développement économique et des plans d'action. Elles gèrent aussi des budgets et appliquent des programmes d'aide directe aux entreprises. Ce rôle pourrait être accru et appuyé par des budgets plus importants.

Responsabilités nouvelles liées à la mise en valeur et à l'exploitation de la forêt publique et privée et activités de transformation: rôle accru des MRC pour tirer avantage de ce gisement important d'emplois et de revenus (incluant la gestion des lots intramunicipaux). Responsabilités élargies également à la gestion d'autres ressources naturelles telles les carrières et sablières, les potentiels de production hydroélectrique, etc.

Rôle accru dans le développement des équipements et activités touristiques (parcs régionaux, équipements et infrastructures, soutien aux organismes de développement touristique...).

Le rôle économique des MRC pourrait aussi recouvrir certains niveaux de responsabilité et de gestion des infrastructures et équipements de transport tels les quais, les aéroports, les ports, etc.

2.4.2 Nouvelles sources de revenus pour les collectivités territoriales

Un des aspects cruciaux de la négociation entourant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation porte sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le but fondamental de cette réforme étant de rapprocher le pouvoir de décision le plus près possible du citoyen dans un souci de qualité de services, d'efficacité administrative et d'efficacité économique, les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers correspondants aux transferts de compétences pour qu'elles puissent administrer adéquatement leurs nouvelles responsabilités. En plus des transferts budgétaires, on procédera à des aménagements majeurs dans le régime fiscal municipal et on accordera des droits nouveaux d'imposition et de taxation aux collectivités décentralisées.

L'opération globale qui doit s'exercer à "coût nul" pour le citoyen, se fera en toute transparence, guidée par le seul objectif d'assurer l'équation entre les obligations liées aux nouvelles responsabilités et les moyens financiers nécessaires pour les assumer adéquatement et pleinement. Il est dès lors exclu de cette entreprise que l'État y perçoive une occasion d'économie en transférant une partie seulement des ressources correspondantes aux compétences décentralisées, faisant obligation aux collectivités territoriales d'assumer la différence par une imposition supplémentaire des citoyens.

La loi-cadre sur la décentralisation stipulera que les ressources nécessaires aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences leur seront assurées en fonction des sources suivantes:

- **transfert budgétaire:** tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnera de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui leur étaient consacrées;
- **régime fiscal réformé:** le régime fiscal municipal réformé et en harmonie avec le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées, permet à celles-ci de recevoir tout ou partie des impositions de diverses natures. Le nouveau régime fiscal reconnaît aux collectivités territoriales la possibilité de fixer, dans les limites définies par la loi, le taux et l'assiette de ces différents prélèvements fiscaux.
- **redevances sur les ressources naturelles:** (voir plus haut dans le texte)
- **péréquation:** la péréquation est un mécanisme de redistribution de revenus qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. Les dispositions de la loi-cadre sur la décentralisation assurant l'autonomie financière des collectivités territoriales prévoient des règles de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales;
- **portions de taxes prélevées par le gouvernement:** les collectivités pourront désormais percevoir des impôts locaux mais également se voir transférer une partie des impôts nationaux. Elles auront la possibilité de fixer, dans les limites définies par la loi, le taux et l'assiette de ces différents prélèvements fiscaux;
- **tarification de services:** la tarification est un mode de financement des services publics que les collectivités territoriales peuvent exploiter. Il s'agit d'une source de financement totalement décentralisée dont les collectivités conservent une entière maîtrise. Elle participe de l'idée de libre administration des collectivités territoriales et permet à ces dernières de mener des politiques ciblées en fonction de divers objectifs. Le pouvoir de tarification est donc un élément de l'autonomie locale. Il est, toutefois, important de fixer le cadre général d'intervention des collectivités en cette matière, afin de préciser les compétences et les limites qui incombent aux autorités territoriales dans leur pouvoir de tarification. La tarification ne pourra jamais représenter un élément majeur dans les budgets décentralisés dans le respect du principe *d'économie ou de coût nul pour le citoyen*. Une tarification généralisée des services et sans "balises raisonnables", exercerait non seulement une pression financière supplémentaire sur les citoyens mais aurait un effet sélectif du fait des inégalités dans la capacité de payer des personnes, ménages et des entreprises;
- **dotations et subventions de l'État:** aides financières accordées à certaines conditions permettant aux collectivités territoriales de remplir leurs missions. Ainsi, une "dotation générale de décentralisation" pourra être créée lors de la mise en œuvre de la politique de décentralisation afin d'assurer, pour une période de trois ou quatre ans, pour chaque collectivité territoriale, la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées (dans une période transitoire) par des transferts de fiscalité.
- **emprunt:** par ailleurs, les collectivités territoriales pourront recourir, à certaines conditions, à l'**emprunt** pour la réalisation de leurs investissements en infrastructures et équipements. Ces emprunts pourront bénéficier de la garantie de l'État.

2.4.3 Ressources humaines et techniques pour le renforcement des capacités des collectivités territoriales

La tendance actuelle à la décentralisation à travers le monde a soulevé la question relative à la capacité administrative et technique des collectivités territoriales de gérer leurs nouvelles responsabilités (planification, développement, financement...): "Les administrations et les communautés locales peuvent-elles bien gérer leurs nouvelles responsabilités?"

A mesure que les administrations nationales cèdent des compétences, y compris des compétences en matière budgétaire, aux administrations territoriales, il devient important de faire une évaluation de la capacité de ces dernières et d'offrir des programmes appropriés de renforcement des capacités.

Même si les administrations territoriales connaissent mieux les besoins et les attentes de leurs communautés, il n'est pas certain qu'elles aient la capacité de gérer leurs affaires avec plus d'efficacité, tout au moins dans un premier temps. Les administrations locales, petites et inexpérimentées n'ont pas forcément la capacité de promouvoir des projets et elles peuvent ne pas avoir les effectifs avec la formation nécessaire pour gérer des responsabilités nouvelles et des budgets plus importants. L'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales vers des domaines nouveaux d'action ne sont pas sans accroître les tâches et nécessiter des qualifications et des expertises adaptées.

Ainsi, outre les ressources financières, des ressources humaines et techniques appropriées sont à prévoir. Des programmes de formation offerts aux élus et aux personnels en place s'avéreront nécessaires ainsi que l'embauche de nouveaux personnels.

Dans les démarches d'accompagnement pour faciliter la mise en œuvre de la décentralisation, l'État central et les associations municipales verront à offrir un support adapté aux personnels concernés.

Du point de vue de la régionalisation et des compétences éventuellement élargies des MRC et des Conférences régionales des élus (vers un statut d'entité régionale élue de plein droit), le transfert d'une partie de la fonction publique de l'État central vers les collectivités territoriales sera inévitablement à l'ordre du jour. Afin de surmonter les résistances et les obstacles de diverses natures, cette question devra être traitée avec doigtée et inscrite dans une démarche progressive. Des solutions acceptables devront être trouvées car l'efficacité administrative et économique recherchée ne saurait être conciliable avec un transfert de responsabilités et de budgets du central vers les territoires qui ne serait pas accompagné d'un transfert de personnels (ressources humaines) dans la même direction.

3. La MRC au cœur de ces deux projets de politiques à vocation territoriale

Comme on a pu le constater, des liens très étroits unissent l'occupation dynamique du territoire et l'autonomie administrative et financière de ceux-ci (assurée par la décentralisation). Par les nouvelles compétences et les ressources financières et humaines qu'elle procure aux collectivités territoriales, la décentralisation représente en quelque sorte un coffre à outils habilitant mieux celles-ci pour un rôle accru dans le processus de développement territorial. Un des premiers objectifs de la décentralisation n'est-il pas, par un nouveau partage des pouvoirs et des ressources, de faire des collectivités territoriales des partenaires responsables et autonomes face à leur développement?

La MRC est une instance supra-municipale mise en place il y a 25 ans qui a été conçue dès l'origine comme l'échelon privilégié dans l'architecture globale de décentralisation. Un certain nombre de compétences obligatoires et facultatives leur ont été attribuées au moment de leur création, d'autres ont été ajoutées au fil des ans, dans les domaines notamment de l'aménagement du territoire, de la gestion des matières résiduelles, de l'évaluation foncière, du développement économique, du financement et de la gestion du logement social, de l'établissement de modalités de gestion et de financement d'équipements, d'infrastructures, de

services et d'activités à caractère supralocal et du transport collectif des personnes¹³. En outre, elles peuvent se voir déléguer des pouvoirs par certaines municipalités de leur territoire. La volonté politique de décentralisation, très présente lors de la création des MRC, ne s'est toutefois pas formellement concrétisée dans les années qui ont suivi, à l'exception des responsabilités en matière d'aménagement du territoire conférées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

Dans le contexte actuel de relance des projets de politiques de développement des territoires et de décentralisation, la MRC est à nouveau au cœur du débat et retient l'attention comme pierre angulaire de ces réformes. À la FQM, comme dans plusieurs autres organismes impliqués dans l'administration et le développement du territoire, nous croyons que la MRC, par sa dimension territoriale, ses relations avec les municipalités qui la composent et l'éventail de compétences nouvelles qu'elle pourrait avantageusement et efficacement assumer dans une approche de services de proximité aux citoyens (en complément de celles déjà acquises), constitue un niveau de décentralisation particulièrement bien adapté au contexte du Québec moderne. Conséquemment, la MRC serait en position pour raffermir et élargir ses responsabilités et son leadership en matière de développement pour une occupation dynamique des territoires du Québec.

L'expérience de concertation et d'administration supramunicipale acquise au cours des 25 dernières années et le degré de satisfaction des populations à l'égard des services rendus, confirment que la MRC est bien adaptée aux problématiques d'aménagement et de développement de niveau supramunicipal et qu'elle est en position pour recevoir des pouvoirs élargis et constituer un échelon majeur dans l'architecture de la décentralisation et du développement territorial durable.

En conséquence, toute démarche de décentralisation véritable devrait tendre au renforcement des MRC, les reconnaissant comme lieu privilégié de la démocratie locale et du transfert de compétences pour une dynamique accrue des territoires.

Dans cette perspective, on peut imaginer qu'une *Politique nationale d'occupation dynamique des territoires*, confierait aux MRC la responsabilité de préparer et de mettre en œuvre un **Projet de territoire** qui viserait la *compétitivité territoriale*. Cette compétitivité territoriale reposera en partie sur des infrastructures, équipements et services (soit un environnement propice à l'éclosion d'activités de développement) relevant non seulement des initiatives de la MRC, mais aussi de celles de l'État central, des municipalités locales et de la région.

Les nouvelles sources de revenus prévues dans la politique de décentralisation, permettront désormais aux trois niveaux de collectivités territoriales de réaliser des interventions plus marquantes pour atteindre la compétitivité territoriale. Ces actions endogènes d'accompagnement au développement local et régional, seront par ailleurs stimulées par les investissements structurants et les programmes et mesures spécifiques d'aide au développement territorial du gouvernement central.

¹³ *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*, MAMSL, 2004

4. Programme d'action. De la volonté d'occuper dynamiquement le territoire à la réalité

Nous identifions ici un ensemble d'actions formulées à partir des principaux éléments exposés dans ce document qui interpellent, à titres divers, les partenaires impliqués dans la gestion des territoires, depuis l'État central jusqu'à la municipalité locale et la société civile. L'exercice de présenter ici un certain nombre d'actions a pour but de procurer des pistes de réflexion et de discussion. À ce stade-ci, les actions présentées ne sauraient être tenues pour complètes et définitives.

4.1 Informer, sensibiliser, mobiliser et habiliter à l'approche territoriale de développement

- Bien que le virage soit amorcé depuis une quinzaine d'années vers des préoccupations et des principes d'action qui relèvent de l'approche territoriale de développement (les structures et expériences de développement local en traduisent une forme d'application: SADC, CLD, CLE, Solidarité rurale, groupes de développement communautaire, etc.), le besoin se fait sentir pour une compréhension approfondie et élargie des mérites de cette approche au plus grand nombre. L'État central, principalement par les interventions du MAMR et des ministères à vocation territoriale, doit reconnaître toute l'importance de son rôle dans le défi de renforcer la compétitivité des territoires par la mise en place des infrastructures, équipements et services nécessaires, en amont et parallèlement à l'action locale. Par ailleurs, une juste compréhension de cette démarche saura conquérir l'adhésion de toutes les régions à ses mérites, incluant les régions centrales.
- Pour favoriser l'appropriation de cette approche et renforcer les capacités des différents acteurs du développement territorial, la préparation de divers outils pédagogiques fondée sur un document de base étoffé exposant les tenants et aboutissants de l'approche territoriale, s'avère indispensable.
- Ces outils pédagogiques et texte fondamental serviront de matériaux pour des sessions de formation offertes à des fonctionnaires, élus locaux, personnels cadres des MRC, des CRÉ et des municipalités locales et autres acteurs du développement territorial, selon des modalités adaptées à la disponibilité des différents groupes.

4.2 Créer un "Observatoire des Territoires"

- **Missions.** L'approche territoriale du développement comporte une multitude de facettes dont la compréhension et les règles d'application n'apparaîtront pas nécessairement faciles pour tous. Outre la dimension théorique, ses principes et ses modes opératoires, l'approche territoriale est riche d'expériences et de leçons étrangères stimulantes pour les réalités québécoises. Par ailleurs, l'application de cette approche en termes de stratégies et de plans d'action, nécessite de nombreuses informations d'ordre statistique ou autres qui peuvent constituer autant de difficultés pour les utilisateurs. Pour ces raisons, nous croyons que la création d'un **Observatoire des territoires** doté d'un site web bien documenté et interactif, apporterait une contribution utile et fort apprécié tant pour la promotion que pour l'application de la démarche. Cette Observatoire aurait pour principales missions de:
 - Présenter la littérature et les études récentes traitant de l'approche territoriale et de ses bases théoriques;
 - Documenter sur les plans théorique et pratique les concepts d'intelligence territoriale, de "smart cities", de compétitivité territoriale, de marketing territorial, de communautés apprenantes, etc., concepts qui relèvent de l'approche territoriale et qui la définissent;
 - Répertorier les bonnes pratiques en matière de politiques et de stratégies de développement territorial;
 - Assurer une mise à jour permanente de l'état de la vitalité des territoires (état des lieux);
 - Favoriser le réseautage entre collectivités territoriales;
 - Etc.

- **Appartenance et composition.** Cet Observatoire serait-il indépendant ou relèverait-il d'une structure existante? Nous laissons cette question ouverte pour l'instant. Quant à sa composition, les différentes missions que l'Observatoire devrait assumer requièrent des expertises et des sources d'informations variées. Impérativement, les organismes suivants devraient être partenaires actifs: l'Institut de la statistique du Québec, le MAMR et son Observatoire des municipalités, les ministères à vocation territoriale (ressources naturelles, agriculture, développement économique, tourisme, etc.), les deux associations municipales, Solidarité Rurale du Québec, des centres de recherche tel CIRANO, les associations de CLD, de CLE et de SADC, l'Association des régions, des groupes de recherche universitaire spécialisés sur des questions territoriales.

4.3 Renforcer la dynamique territoriale par l'activité économique et la vitalité sociale

- Développer et mettre en œuvre des politiques et des stratégies visant à:
 - Consolider les activités des secteurs économiques traditionnels à potentiel de croissance (agriculture, pêches, forêt, mines, textiles...). L'activité forestière recevra une attention particulière afin que la crise grave qui l'affecte et qui touche si durement plusieurs économies régionales et communautés locales, puisse être résorbée et que ce secteur névralgique retrouve sa vigueur. Des solutions inédites, novatrices, devront être mises de l'avant. À l'égard des problèmes structurels de l'industrie, nous croyons que la reconnaissance des CRÉ et des MRC à titre de gestionnaires et de partenaires économiques à part entière de la forêt publique (à l'exemple de plusieurs pays européens), introduirait un élément positif dans les scénarios de résorption de crise;
 - Favoriser le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation. Il y a ici un chantier de réflexion et un lieu d'innovation qui peut être beaucoup plus fertile en projets qu'il ne l'a été jusqu'à présent ;
 - Faciliter l'émergence de nouvelles filières de production. Nous entendons ici des productions non seulement matérielles mais aussi immatérielles tels les activités de l'économie du savoir, le l'écotourisme, la villégiature, l'éducation à l'environnement et au patrimoine, etc.
- Promouvoir l'intégration des principes du développement durable dans les stratégies de développement territorial. La littérature est abondante sur le sujet et de multiples pratiques et expériences novatrices d'ici et d'ailleurs tracent la voie. Les secteurs de la forêt, de l'agriculture et des mines notamment seront particulièrement ciblés par les nouvelles pratiques à introduire. Rappelons que la dimension "durable" du développement ne se limite pas aux considérations bio-physiques, mais prend aussi en compte les aspects sociaux et culturels des populations des territoires concernés.
- Lutter contre l'érosion des populations régionales, notamment l'exode des jeunes, par des actions orientées vers:
 - Le renforcement du sentiment d'appartenance;
 - L'établissement des jeunes familles;
 - L'accueil aux nouveaux arrivants;
 - L'attention et la place accordées aux jeunes et aux femmes dans les organismes consultatifs et de prise de décision (conseils municipaux, organismes de développement, clubs sociaux...);
 - La qualification de la main-d'œuvre et l'intégration à l'emploi régional;
 - Le maintien des services de base dans les collectivités locales;
 - Etc.

4.4 Réunir les conditions de la compétitivité territoriale

Pour produire et se développer dans un contexte hautement compétitif, les territoires ont besoin d'un environnement doté d'infrastructures, d'équipements et de services publics appropriés. Et le choix de ceux-ci doit répondre aux besoins et attentes des investisseurs et des familles. À cet égard, des actions seront entreprises pour:

- Assurer aux sein des ministères concernés par le développement économique des territoires, une connaissance adaptée de la logique de localisation des créateurs d'entreprises. Pour y parvenir, voir à l'instauration dans les ministères, d'une pratique de conférences et de séminaires spécialisés sur ces questions;
- Prévoir des budgets dans les ministères concernés pour financer des programmes d'infrastructures et d'équipements à l'échelle locale et régionale. Des études portant sur les facteurs de succès et de rentabilité des entreprises en régions, permettront d'approfondir et d'actualiser les connaissances sur ces questions et d'orienter plus justement les interventions de l'État et des collectivités territoriales;
- Dans les régions rurales à faible densité, une attention particulière sera accordée au maintien de la dernière école de village et des services de base tant privés que publics: caisse populaire, bureau de poste, magasin d'alimentation, station d'essence,, (des avantages fiscaux pourraient ainsi être consentis aux petits commerces privés) ;
- Concernant les municipalités dévitalisées (173), territoires particulièrement fragiles, des diagnostics clairs seront établis pour identifier les causes et déterminer les interventions à entreprendre pour redresser les situations. L'annonce faite par la ministre Nathalie Normandeau, lors du 2^e Forum sur les municipalités dévitalisées, de la mise sur pied d'un Comité interministériel (composé de représentants de 9 ministères auxquels se joindra celui de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation) pour l'élaboration d'un Plan d'action (promis pour février 2008), est une initiative bien accueillie par la FQM et les municipalités concernées;
- Prendre en compte les divers aspects de la qualité du cadre de vie, facteur de plus en plus présent dans le choix d'un lieu d'installation des familles et des entreprises: écoles primaires et secondaires, activités culturelles et sportives, vie communautaire, protection et mise en valeur des patrimoines naturel et culturel, entretien de l'espace bâti, diversités des services, etc.

Il est ici question des investissements à caractère structurant, soient les investissements qui contribuent à accroître la compétitivité territoriale se traduisant par un renforcement de la capacité locale d'attraction et de maintien d'entreprises et de familles.

4.5 Accroître l'autonomie administrative et financière des territoires par la décentralisation

La dynamique des territoires passe aussi par la capacité des décideurs locaux à administrer leurs destinés. Ce qui suppose une véritable décentralisation des pouvoirs. L'engagement du gouvernement Charest à l'égard de la décentralisation doit enfin se concrétiser. Cette réforme majeure se fera par:

- l'adoption d'une loi-cadre de décentralisation;
- la désignation de gouvernements territoriaux imputables, constitués de représentants élus au suffrage universel aux niveaux régional, supramunicipal (MRC) et local;
- un transfert progressif de compétences aux collectivités territoriales selon le principe de subsidiarité et en concertation avec les instances locales et régionales concernées;
- le transfert des ressources financières de niveau correspondant aux charges associées aux nouvelles responsabilités;
- la reconnaissance de la MRC comme principal lieu d'accueil des compétences décentralisées et de la gestion et du développement des territoires;
- le choix de la gestion des ressources naturelles parmi le premier bloc de compétences transférées, accompagnée d'une politique de redevances comme composante de la réforme du régime fiscal des collectivités territoriales.

4.6 Reconnaissance et consolidation du rôle de la MRC

Dans la formulation et la mise en œuvre de la *Politique nationale d'occupation dynamique du territoire* et de la *Politique sur la décentralisation*, la MRC sera confirmée comme niveau de collectivité territoriale de première importance sur toute question relative à la vie de proximité: développement économique local, emploi, services sociaux et culturels, aménagement du territoire, environnement, etc. Dans cette perspective, la MRC aura la responsabilité de:

- préparer et mettre en œuvre un "Projet de territoire" orienté vers le renforcement de la compétitivité locale. Ce projet de territoire contiendra des ententes avec des ministères garantissant la fourniture d'infrastructures, équipements et services publics requis par les axes du projet de territoire;
- planifier et mettre en application une gestion financière locale fondée en partie sur l'accès à de nouvelles sources de revenus, dont le droit de percevoir de nouvelles taxes locales.

Selon les principes de subsidiarité et de progressivité, les trois niveaux de territoires recevront de nouvelles responsabilités au rythme de leurs capacités d'absorption. C'est par la cohérence et l'articulation des compétences des trois ordres de collectivités territoriales, tant du point de vue des contenus que des modes opératoires (adaptabilité et modulation), que le dialogue pourra s'établir, que les synergies se construiront et que les territoires seront progressivement en "état de produire et de se développer".

Conclusion

Le monde municipal réalise toute l'importance des deux projets de politiques actuellement en gestation, *Politique nationale d'occupation dynamique du territoire* et *Politique de décentralisation*, qui auront une incidence majeure sur l'avenir des territoires du Québec, en milieu rural comme en milieu urbain, en régions périphériques et intermédiaires comme en régions centrales. Il ne peut laisser au gouvernement central et à ses ministères seuls l'entièreté de la démarche de conception et de formulation de ces politiques.

Des enjeux importants sont en cause, relatifs au partage des compétences et des ressources financières pour un nouveau mode de gouvernance au service de l'occupation dynamique de tous les territoires du Québec. Le monde municipal réclame vivement l'adoption de ces deux politiques territoriales pour un proche avenir. Et il souhaite tout aussi vivement participer à leur conception et leur formulation dans un réel travail de concertation.

Annexe.

Définitions: Décentralisation, Déconcentration, Régionalisation, Délégation.

La **décentralisation** est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer, par des entités administratives élues, les affaires d'une collectivité territoriale. Par le principe de la personne morale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une personnalité juridique propre, des pouvoirs de décisions sont reconnus à ces entités administratives autres que l'État. Le processus de décentralisation concerne ainsi les aspects administratifs, financiers et politiques de l'exercice de responsabilités attribuées aux collectivités territoriales. La décentralisation implique qu'il y ait :

- des élus locaux disposant d'une libre administration de leurs compétences;
- une attribution élargie de responsabilités et de compétences aux collectivités territoriales;
- une autonomie financière;
- une personnalité morale.

La décentralisation est une réforme majeure dont le but principal est de créer des collectivités territoriales fortes, autonomes, afin de favoriser leur adaptation au contexte économique et social dans la poursuite du processus global de modernisation de l'organisation de l'État.

En conséquence, la décentralisation est appelée à garantir aux collectivités territoriales décentralisées des droits qui leur permettront de gérer une partie des affaires publiques au profit des citoyens dans les domaines du développement économique, social et environnemental. Plus qu'un simple aménagement administratif, l'autonomie des territoires est un choix philosophique sur l'organisation et la gestion de la société. L'autonomie des territoires, dans sa plénitude, constitue non seulement un aboutissement mais un dépassement de la décentralisation. Créations de l'État, administrées par des conseils élus au suffrage universel, les municipalités sont des structures décentralisées.

La **déconcentration** est une technique administrative de délocalisation géographique de la gestion consistant à transférer aux représentants locaux de l'État, répartis sur le territoire national mais demeurant soumis à l'autorité hiérarchique centrale, le pouvoir de prendre certaines décisions. La déconcentration est ainsi définie comme étant la mise en place de structures administratives locales ou régionales subordonnées à une administration centrale et qui reçoivent des mandats ou des missions de celle-ci. Dans le cadre de la déconcentration, les structures et organismes qui bénéficient de compétences ne sont que les agents du pouvoir central.

Il est généralement admis qu'il n'y a pas de bonne décentralisation sans une déconcentration parallèle de l'organisation des services de l'État. Les élus locaux, dotés de nouvelles compétences par les lois de décentralisation, doivent pouvoir s'adresser au niveau local et régional à des organismes de l'État ayant des attributions effectives leur permettant d'engager l'État sans en référer systématiquement à l'échelon central.

Parce qu'elle est destinée à assurer une plus grande efficacité de l'action publique, la décentralisation doit donc également permettre de renforcer l'organisation des administrations de l'État qui, plus déconcentrées, seront mieux à même de s'adapter à la diversité et aux évolutions des situations locales et régionales. La présence des ministères et autres instances gouvernementales sur le territoire s'inscrit dans une démarche de déconcentration.

La **régionalisation** est une forme de déconcentration. Si décentralisation et régionalisation vont souvent de pair, elles n'ont pas le même sens: alors que la décentralisation transfère des pouvoirs décisionnels relatifs à un certain nombre de champs de compétences à des instances locales et régionales autonomes et imputables, la régionalisation traduit essentiellement la présence en région du pouvoir central qui se veut plus près des populations, donc plus à l'écoute de leurs besoins.

Parce qu'elle est destinée à assurer une plus grande efficacité de l'action publique, la décentralisation doit permettre de renforcer également l'organisation des administrations de l'État qui, plus déconcentrées, seront mieux à même de s'adapter à la diversité et aux évolutions des situations locales. Les bureaux régionaux des différents ministères et les régies régionales sont des exemples de déconcentration.

La **délégation de pouvoir** est un concept générique qui s'inscrit dans une démarche de décentralisation. Théoriquement, le transfert de responsabilités à des collectivités territoriales est une forme de délégation. Toutefois, dans la pratique, le sens est plus restreint. Par la délégation, les gouvernements centraux transfèrent le processus de prise de décision et d'administration vers des organisations semi-autonomes qui, en dernier ressort, doivent lui rendre des comptes. Les gouvernements délèguent des responsabilités lorsqu'ils créent des entreprises, sociétés ou agences publiques, des services chargés du logement, des transports, etc., des sociétés de développement régional ou des unités spéciales chargées de l'exécution de projets. Généralement, ces organisations ont beaucoup de pouvoir discrétionnaire quant aux prises de décisions. Elles peuvent être exemptées des contraintes auxquelles sont soumis les fonctionnaires ordinaires.

Dans certains cas, la délégation peut se résumer à une simple participation des populations concernées par l'objet, de manière à ce que leurs positions soient considérées dans la décision finale, qui leur échappe en définitive. À l'autre bout du spectre, une collectivité peut se voir attribuer le contrôle total de la gestion d'une responsabilité spécifique, et donc devient apte à prendre seule les décisions, tout en demeurant néanmoins dans les limites de son champ de compétence déterminé par le délégateur. Au Québec, la gestion des terres publiques intramunicipales (TPI) est un exemple de gestion d'une responsabilité gouvernementale déléguée à l'échelle territoriale. Le MRN accorde aux MRC qui le souhaitent les responsabilités et pouvoirs pour gérer les terres publiques enclavées dans le territoire municipalisé. Un certain cahier de charge doit être respecté par les MRC, mais une marge de manœuvre permet aux collectivités locales d'imprégner leurs aspirations et projets à la gestion de ces terres pour une plus grande contribution au développement local et régional.

Bibliographie

- Benko, Georges et Alain Lipietz (sous la direction de); *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992. 424 p.
- Boisvert, Y. et al.; *Les enjeux de transfert de régulation*. Québec. PUQ, 2003.
- Côté, Charles; *Désintégration des régions*. Éd. JCL. Chicoutimi. 1991. 260 p.
- Fédération Québécoise Des Municipalités; *Pour un État de proximité et une autonomie de communautés. Proposition de loi-cadre sur la décentralisation*. Fédération Québécoise des Municipalités. Avril 2005. 63 p.
- FQM; *Rapport sur les bancs d'essai pour la décentralisation*. Présenté à Mme Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions, janvier 2007, 7 p.
- FQM; *Les attentes prioritaires de la Fédération Québécoise des Municipalités*. Présentées dans le cadre du Forum sur les municipalités dévitalisées. Mars 2007. 17 p.
- FQM; *Vers une politique de développement durable des municipalité*. Septembre 2007. 41 p.
- FQM; *Les aides fiscales aux régions ressources et la nouvelle économie. Redéfinir la place des régions dans le développement du Québec par le biais d'une occupation dynamique du territoire*. Octobre 2007. 12 p.
- Kotkin, Joel; *The New Geography. How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, Random House, New York. 2000, 243 p.
- Marcelin Joanis et Fernand Martin; *La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec: enjeux contemporains*. Cirano, Montréal, 2005. 52 p.
- Proulx, Marc-Urbain; *L'économie des territoires au Québec*; Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy. 2002. 364 p.
- Conseil des Affaires sociales; Comité sur le développement. *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*. Ed. Gaëtan Morin. Boucherville. 1989. 124 p.
- La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*, MAMSL, 2004
- Politique nationale de la ruralité*. Gouvernement du Québec. Québec. 2001. 73 p.
- Tremblay, D.G.; *Les multiples dimensions de l'innovation*, Québec, TÉLUQ, 2007.
- Vachon, Bernard (Sous la direction de); Ouvrage collectif: *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal, 1991. 314 p.
- Vachon, Bernard avec la collaboration de Francine Coallier; *Le développement local. Théorie et pratique*. Gaëtan Morin. Montréal, 1993. 332 p.
- Vachon, Bernard; "Pourquoi promouvoir le développement des régions périphériques et intermédiaires?" in *Organisations et territoires*. Printemps-été 2002. pp. 51-53.
- Vachon, Bernard; *L'art de confirmer la fracture entre régions pauvres et régions riches*. Le Soleil, 1^{er} juin 2002.
- Vachon, Bernard; "Ruralité en péril: redéfinir les consensus et argumentaires en faveur de l'occupation dynamique des territoires fragiles" in *Organisations et Territoires, printemps-été 2003*.
- Vachon, Bernard; "Décentralisation et développement territorial", chapitre in *Pour une décentralisation démocratique*, Presses de l'Université Laval, 2006, 234 p.
- Vachon, Bernard; *Devoir de solidarité des régions centrales*. Le Soleil, lundi 1^{er} octobre 2007.

**Définir la complémentarité rurale-urbaine :
sa réalité contemporaine, ses enjeux, ses obstacles**

Bernard Vachon, Ph.D
Professeur à la retraite, département de géographie, UQAM
Expert en développement local et régional
et gouvernance territoriale

Document de travail

Groupe de travail sur la complémentarité rurale-urbaine
MAMROT – Solidarité rurale du Québec

28 novembre 2008

1. Définir la complémentarité rurale-urbaine et préciser sur quelle(s) base(s) elle doit s'exprimer pour assurer une occupation dynamique des territoires québécois.

La complémentarité rurale-urbaine exprime la relation très étroite des rapports qui unissent les villes et les campagnes. Et cette relation a des effets particulièrement marquants pour les territoires ruraux, à tel point que le devenir des campagnes ne peut plus se concevoir indépendamment de celui des villes; ce qui est particulièrement le cas des zones périurbaines et des couronnes rurales autour des grandes villes et des villes moyennes de centralité. C'est aussi le cas de plusieurs communautés rurales éloignées des centres qui peuvent tirer avantage des évolutions économiques, sociales et technologiques récentes pour accroître leur attractivité et promouvoir leur développement. Cette relation étroite entre les deux milieux ne se fait pas à sens unique vers les espaces ruraux mais dans les deux sens, selon des rapports et des impacts différents, ce qui est à la base de la relation de complémentarité rurale-urbaine.

Prise dans sa globalité, la complémentarité rurale-urbaine traverse les frontières administratives des municipalités, des agglomérations, des MRC, voire des régions. Ainsi, le développement de Montréal a des effets sur le parc résidentiel des Laurentides et les équipements récréotouristiques des municipalités de cette région. Le dynamisme des villes régionales de Rimouski, Gaspé et Sainte-Anne-des-Monts a des retombées qui dépassent les frontières de leur MRC respective.

Le réseau urbain, fondé sur les grandes métropoles, les villes régionales de centralité et les petites villes, contribue largement à structurer l'organisation et l'occupation du territoire. Toutefois, les récentes évolutions ont conduit, et davantage dans les années à venir, à l'émergence de deux phénomènes nouveaux :

- une dissociation de plus en plus marquée entre lieux de travail et lieux de résidence et de vie;
- une attractivité reconquise de plusieurs territoires ruraux non seulement pour la résidence, la villégiature et les activités récréotouristiques, mais pour une gamme diversifiée d'activités de production et de services.

Partant de ce constat des rapports de complémentarité entre les villes et les campagnes, un des objectifs d'une politique d'occupation dynamique du territoire consistera à favoriser cette complémentarité. Celle-ci s'exprimera sur des **territoires de solidarité** où cohabitent des espaces urbains et des espaces ruraux telles les agglomérations métropolitaines et les MRC, ou toute autre forme de regroupement.

L'occupation, l'organisation et la dynamisation de ces territoires de solidarité reposeront sur des **principes d'équilibre et d'harmonie** avec l'appui de **programmes et d'outils appropriés**, dans une perspective de **développement durable** et par le biais d'une **gestion inédite et efficace**. Au sein des divers regroupements, les municipalités conservent leur autonomie mais participent à une démarche globale d'aménagement et de développement qui se veut complémentaire et solidaire.

2. Existe-t-il des formes de complémentarité rurale-urbaine propres à des types de territoires et si oui quelle(s) approche(s) suppose chaque type de territoire?

Oui, il existe des formes variées de complémentarité rurale-urbaine pour la raison qu'il existe des territoires qui génèrent des relations différentes entre les composantes villes et campagnes. Ces différences de relations entre les espaces urbains et les espaces ruraux sont dues à plusieurs facteurs: les types de regroupements, la nature et la diversité des fonctions qui les caractérisent, les lieux géographiques, le dynamisme économique, les effets plus ou moins ressentis des mutations sociétales tels l'individualisation des comportements, la structure d'âge des populations, les valeurs écologiques, les niveaux de revenu des ménages, les exigences de qualité de vie, les atouts naturels des milieux, la gamme et la qualité des services offerts, etc.

Du point de vue rural, des études menées en France distinguent trois grands types de ruralité :

- les campagnes des villes: le rural périurbain de proximité et le rural en voie de périurbanisation. Ici les conflits d'usages deviennent fréquents ;
- les campagnes fragiles: le rural agricole et agro-forestier vieilli, engagé dans la spirale du déclin et de la dévitalisation faute de conversion vers d'autres fonctions; ici des efforts de revitalisation fondés sur la solidarité doivent être déployés ;
- les nouvelles campagnes: le rural qui exerce une attractivité résidentielle, le rural à économie touristique et de villégiature et le rural en transition. Cohabitation de plusieurs fonctions dont les services et la transformation. Des dynamiques émergentes doivent être appuyées et encadrées.

Ces types de ruralité se définissent largement en fonction de leurs rapports avec les caractéristiques des villes avoisinantes et de leur région d'appartenance. Il en découle des formes de complémentarité rurale-urbaine très différentes et conséquemment, des approches appropriées seront définies et appliquées du point de vue de la gouvernance.

L'enjeu de l'action publique (gouvernance) devient multiple :

- créer des modèles inédits d'aménagement et de développement du territoire dans la perspective de la complémentarité rurale-urbaine ;
- trouver les moyens de préserver des espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes (renforcer la LPTAA et inciter à une plus grande densification des espaces urbanisés) ;
- accompagner l'essor des nouvelles campagnes tout en assurant la préservation de la spécificité rurale (une nouvelle spécificité rurale) ;
- créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité ;
- garantir, dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes (Internet haute vitesse, téléphonie sans fil...).

3. En lien avec le mandat du Groupe de travail, quels constats peut-on dresser des rapports qui se sont tissés entre les milieux ruraux et les milieux urbains et qui traduisent la dynamique d'occupation du territoire ?

Durant plusieurs décennies les villes et les campagnes ont constitués des milieux très distincts aux relations limitées entre eux.

Depuis les années 60 jusqu'à la fin des années 80, on a assisté à l'effondrement des économies traditionnelles dans plusieurs régions rurales d'une part et à une forte polarisation de l'activité économique de production et de services ainsi que des populations, sur quelques grands centres urbains au Québec d'autre part. Ce phénomène de concentration a eu pour effet le dépeuplement, le vieillissement, la fragilisation économique et sociale de plusieurs communautés et régions du Québec.

Depuis les années 90, plusieurs facteurs ou évolutions expliquent les rapports de complémentarité de plus en plus étroits et diversifiés entre les villes et les campagnes. Les forces de changement actuellement en cours nous obligent à renouveler le regard que nous portons sur les futurs possibles de la ruralité (ou, plus justement, des ruralités) et de l'urbanité. Parmi ces évolutions, citons:

- la mobilité en croissance constante des personnes, des biens, des informations et des styles de vie ;
- la dématérialisation de plusieurs secteurs de l'activité économique ;
- le ralentissement, voire la fin de l'exode rural pour plusieurs territoires ruraux (particulièrement ceux à proximité des grands centres urbains) ;
- la poursuite du déclin et de la dévitalisation dans d'autres communautés rurales;
- les transformations des modes de vie ;
- les nouveaux rapports de l'imaginaire avec la campagne ;
- la quête pour une meilleure qualité de vie ;
- le vieillissement de la population ;
- ...

Ces évolutions contribuent à la construction ou à la transformation des territoires ruraux et augurent d'un nouveau dynamisme du point de vue de l'occupation du territoire et de la complémentarité rurale-urbaine.

Un groupe de chercheurs de l'équipe prospective de l'Institut national de la recherche agronomique – INRA en France, prenant en compte des variables des domaines de la mobilité entre villes et campagnes, de la dynamique économique, de la mise en valeur des ressources naturelles et du patrimoine, de la gouvernance des territoires, des services offerts à la population, etc. a pu élaborer **quatre scénarios possibles de nouvelles ruralités et de la complémentarité rurale-urbaine à l'horizon 2030:**

- Scénario 1. Les campagnes de la diffusion métropolitaine;
- Scénario 2. Les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains;
- Scénario 3. Les campagnes au service de la densification urbaine;

Scénario 4. Les campagnes dans les mailles des réseaux de villes.

a. Caractéristiques des campagnes de la diffusion métropolitaine

- Les quotidiennes des résidents périurbains
- Innovations dans les transports (efficacité)
- Forte polarisation des activités économiques par les métropoles
- Économie des territoires ruraux périurbains: résident. et peu qualifiée
- Émergence de pôles périphériques et le long des axes de transport
- Tissu discontinu de champs, de boisés, de routes, de résidences et de zones d'activités
- Les paysages ruraux se fragmentent et se banalisent
- Les espaces agricoles sont soumis à de fortes concurrences
- Des espaces intermédiaires peu peuplés sont consacrés à l'agriculture
- Des espaces de nature sont protégés pour les citadins
- Les régions éloignées vivent des problématiques critiques de dévitalisation qui conduisent à l'extinction, à la désertification.

b. Caractéristiques des campagnes intermittentes des systèmes métropolitains

- Les ménages qui en ont les moyens sont très mobiles et alternent des séjours en ville et à la campagne
- Les territoires ruraux qui disposent d'atouts, ont développé un patrimoine attractif qui les favorisent
- Ces territoires ruraux sont connectés aux systèmes métropolitains par des réseaux de transport collectif et attirent des flux d'urbains
- Ils disposent aussi d'équipements et services performants en TIC
- L'économie résidentielle est florissante
- Intensification de l'usage de l'espace rural qui valorise nature et culture
- L'agriculture assure un rôle essentiel d'entretien des paysages et des écosystèmes
- L'agriculture répond à forte demande des produits du terroir et bio. et marché de proximité
- En dehors des territoires ainsi valorisés subsistent des territoires ruraux non connectés aux systèmes métropolitains, partagés entre activités agro-industrielles, forêts et espaces de nature sauvage.

c. Caractéristiques des campagnes au service de la densification urbaine

- La forte augmentation du coût de l'énergie fossile conjuguée à la sensibilisation et à la mobilisation des populations à l'égard de la pollution, a entraîné une remise en cause du modèle de déplacement individuel
- Adoption de mesures drastiques qui limitent la mobilité spatiale des personnes
- Les villes se densifient, se verticalisent
- Les populations se concentrent dans les villes
- Les espaces ruraux autour des grandes villes sont mises au service de celles-ci: production d'énergie renouvelable, de services écologiques, réserves de biodiversité, lieux de loisirs écologiques...

- Développement de « micro-campagnes » intégrées aux cœur des villes: boisés, parcs, espaces agricoles...
- Fortes politiques volontaristes et innovations écologiques appropriées par les populations.

d. Caractéristiques des campagnes dans les mailles des réseaux de villes

- Le rapport ville-campagne se recompose autour de réseaux de villes ;
- La tendance à la périurbanisation des grandes agglomérations est remplacée par le développement et la consolidation de réseaux de villes petites et moyennes et de villages vers lesquelles se portent les mobilités résidentielles ;
- Ces territoires attirent des résidents par leur qualité de vie et la variété des paysages;
- Les équilibres territoriaux reposent sur une répartition équilibrée des populations, des activités et des services assurant une complémentarité ville-campagne ;
- Ces équilibres découlent d'une gouvernance territoriale par projet, soutenue par des politiques publiques nationales, dont l'enjeu principal est de garantir une coexistence durable entre les différents usages du territoire ;
- L'économie territoriale est fondée sur une diversité d'activités productives et résidentielles ;
- Les TIC ont un effet important sur le désenclavement de certains territoires ;
- Diverses agricultures existent associées à différentes formes productives ;
- Cadres de vie agréable et fonction écologique des milieux ruraux.

Ces quatre scénarios de la prospective invitent la recherche et l'action publique à réfléchir à la diversité des territoires et aux nouvelles complémentarités entre villes et campagnes. Est-ce que ces scénarios sont applicables au Québec ? Comment la situation se présente-t-elle chez nous.

La création des MRC a certes contribué à favoriser un rapprochement entre la ville et la campagne mais peut-on faire mieux ? Si oui, dans quelles directions ? Quelle est la prochaine étape ?

4. En lien avec le mandat du Groupe de travail, quels sont les obstacles à surmonter pour favoriser l'établissement de nouveaux partenariats porteurs d'avenir ?

Les principaux obstacles à surmonter nous apparaissent les suivants:

- Comme dans tout autre domaine, il y a la résistance au changement, résistance qui découle généralement d'une méconnaissance des évolutions en cours et des processus de reconstruction de la relation ville-campagne sur des bases nouvelles ;
- L'absence d'un cadre conceptuel rigoureux pour la promotion d'une approche de complémentarité rurale-urbaine ;

- L'absence d'une méthodologie analytique de la complémentarité rurale-urbaine à des échelles variables ;
- La difficulté d'établir un dialogue constructif entre les entités urbaines et les entités rurales dans une perspective de coopération et de solidarité ;
- Le manque de modèles appropriés de gouvernance de la complémentarité rurale-urbaine suffisamment explicites et convaincants ;
- La persistance d'approches de gouvernance territoriale qui opposent la ville à la campagne et qui considèrent les territoires ruraux comme des réserves foncières aux ambitions expansionnistes des villes ou appartenant à une époque révolue.

5. Quelles formes de complémentarité, se situant dans un contexte gagnant-gagnant, peuvent être mises de l'avant pour stimuler l'occupation dynamique du territoire et la revitalisation des collectivités ?

Une part importante du devenir des territoires réside dans l'imbrication grandissante entre les espaces urbains et les espaces ruraux ; une imbrication qui traduit la relation de plus en plus étroite entre ces deux types d'espaces et qui est à la base de la complémentarité rurale-urbaine. Les territoires occupés, habités, ne se définissent plus selon une fonction spécifique dominante, mais comme des mosaïques où cohabitent des fonctions diversifiées et complémentaires. Les espaces urbains et les espaces ruraux sont les pièces étroitement imbriquées de ces mosaïques d'occupation du territoire. Ce qui ne signifie pas que les uns sont fondus dans les autres. Au contraire, chaque entité doit tendre à protéger et à conserver sa spécificité tout en s'ajustant aux évolutions économiques, technologiques et sociales en cours, ce qui constitue un des défis de la complémentarité rurale-urbaine: **la spécificité des territoires dans la complémentarité du tout**. Un autre défi tient dans l'harmonisation des fonctions et des usages malgré les antagonismes et les incompatibilités apparentes que la cohabitation fait surgir.

Dans la perspective d'une démarche « gagnant-gagnant », la question est moins de savoir quelle forme de complémentarité est à promouvoir que de définir le cadre et les modalités de « gestion » de la complémentarité, c'est-à-dire la **gouvernance de la complémentarité**. La complémentarité rurale-urbaine est un état de fait, soit la résultante de tendances lourdes qui sont définies par un ensemble d'évolutions dont la principale, comme nous l'avons vu plus haut, est la grande mobilité des personnes, des biens et des informations qui modifie le rapports des personnes et des activités économiques avec l'espace. À cette grande mobilité s'ajoutent les changements dans les valeurs de sociétés et l'impact de phénomènes conjoncturels telle la hausse du prix de l'essence !

Cette complémentarité revêt des visages, des compositions et des dynamiques différentes selon les milieux et l'intensité des pressions économiques et sociales en présence. **La gouvernance de la « mosaïque d'espaces imbriqués »** aura précisément pour mission de promouvoir et de favoriser l'équilibre et l'harmonie dans un « **Projet de territoire** »

qui sera la base d'ententes contractuelles avec l'État et la région (CRÉ) pour la mise en œuvre d'un Plan d'action.

Ainsi, la **raison d'être de cette gouvernance est de faire en sorte que la « mosaïque territoriale » soit gagnante, chaque partie du territoire apportant sa contribution et bénéficiant des progrès du tout.** Et c'est à ce titre que l'expérience étrangère en matière de complémentarité rurale-urbaine est particulièrement intéressante et peut procurer de précieux enseignements.

En termes de gouvernance, des assouplissements apportés à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* sont de nature à favoriser une complémentarité souhaitable de l'agriculture avec d'autres usages au profit des communautés rurales en difficulté. Ces assouplissements qui sont en réponse à des recommandations du Rapport de la Commission Pronovost sur l'Avenir de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire au Québec, vont se traduire par la confection de *Plans de développement agricole* mis de l'avant dans huit projets pilotes lancés récemment par les ministres Lessard et Normandeau dans des régions rurales défavorisées. Ces plans visent à permettre la multifonctionnalité en agriculture et la cohabitation de fonctions différentes, à certaines conditions, en territoire zoné agricole. Les expériences issues de ces projets pilotes devraient permettre des applications à d'autres communautés rurales du Québec aux prises avec des problématiques de déclin et de dévitalisation.

Au niveau national, la mise en place de certaines infrastructures et l'offre de mesures incitatives de nature fiscale peuvent avoir une certaine influence sur les processus de décision de choix de localisation d'entreprises, mais les tendances lourdes de nature économique et sociale demeurent les principaux vecteurs de l'occupation dynamique du territoire. Le défi est de « maîtriser », de « mobiliser » ces tendances lourdes pour les mettre au service de "projets de territoires" conçus pour le bien-être des populations qui y travaillent et y vivent.

Au niveau local, la gouvernance exercée par les autorités des communautés métropolitaines, des agglomérations urbaines et des MRC combinée aux actions des paliers supérieurs, pourra avoir une influence déterminante sur l'organisation et la dynamique du territoire. Cette influence s'exercera notamment par le leadership des dirigeants et par la mise en application de visions de développement, de stratégies élaborées et de plans d'action complétés par des plans et règlements d'urbanisme.

6. Quelles expériences menées ici ou ailleurs dans le monde en matière de complémentarité rurale-urbaine pourraient être porteuses pour le Québec ?

Au Québec, les territoires de MRC ont donné lieu à plusieurs projets et ententes sectoriels ou élargis de complémentarité rurale-urbaine sur des thématiques diverses :

- l'aménagement et le développement du territoire ;
- les services culturels, de loisirs et de sports ;

- les services de transport collectif et assisté ;
- l'aménagement et la protection des lacs et des cours d'eau ;
- la protection civile (police et incendie) ;
- etc.
-

De telles ententes ont aussi été convenues dans le cadre des communautés métropolitaines et des agglomérations urbaines. Ainsi, le Québec n'aborde pas la question de la complémentarité rurale-urbaine sans expérience aucune.

En Europe, la reconnaissance de la complémentarité rurale-urbaine est depuis longtemps acquise et formalisée dans des politiques et des programmes mis en vigueur à l'échelle de l'Union européenne et de plusieurs pays. La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg constituent en ce domaine des exemples dont on peut tirer de riches enseignements tant sur le plan théorique qu'institutionnel et appliqué.

Ainsi, en France, la constitution des « **pays** » par les lois Pasqua (4 février 1995) et Voynet (25 juin 1999) et la loi sur l'urbanisme et l'habitat du 2 juillet 2003, repose directement sur cette réalité de la complémentarité rurale-urbaine. Le « pays » est ainsi défini :

« Le **pays** est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Il s'agit d'un territoire où les acteurs locaux peuvent cerner les enjeux socioéconomiques à une échelle suffisamment vaste pour **bâtir un projet de développement durable répondant aux besoins des populations.**

Le premier objectif des pays est de **renforcer les solidarités et les complémentarités entre espaces ruraux et urbains.** Ils s'organisent par conséquent autour de petites villes, de villes moyennes mais également autour d'agglomérations significatives lorsque ces dernières souhaitent disposer d'un cadre de coopération avec l'espace rural ou périurbain de leur aire d'influence. Les agglomérations de plus de 50 000 habitants peuvent renforcer leur cohésion et leur unité internes à travers la création d'une forme d'intercommunalité qui leur est réservée (la communauté d'agglomération) et les contrats particuliers auxquels elles peuvent prétendre (contrat d'agglomération). Cette démarche n'est pas pour autant incompatible avec leur participation dans un pays, espace plus vaste et institutionnellement plus souple. Dans ce cas, contrat de pays et contrat d'agglomération pourront s'articuler et se compléter dès lors que les parties concernées se seront entendues sur une stratégie commune de développement cohérent et complémentaire.

Ainsi, l'une des principales vocations du pays est d'organiser **une aire de solidarité et de coopération entre la ville et la campagne.** L'évolution des modes de vie a en effet conduit à une multiplication des échanges entre les milieux urbains, périurbains et ruraux, rendant obsolète l'opposition ville/campagne qui a longtemps prévalu en France comme ailleurs. »

Autre définition du "pays":

« Un pays est un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ; un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement. Il s'agit d'un **niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités en faveur du développement local territorial.** »

Au 1^{er} janvier 2008, 371 « pays » étaient recensés (345 reconnus et 26 en préparation). Ils recouvrent 84% du territoire de la France. Un pays compte en moyenne 79 communes (municipalités) et 74 000 habitants sur 1 183 km². Les écarts entre les territoires sont très importants, qu'il s'agisse du nombre de communes, du nombre d'habitants ou de la superficie. Les pays les plus faiblement peuplés, au nombre de 24, ont moins de 8 100 habitants alors que les pays les plus fortement peuplés (25 pays), comptent plus de 175 000 habitants. Cette grande diversité tient à plusieurs facteurs dont le degré d'urbanisation d'un territoire et la présence de villes centres importantes.

Réunis en association nationale (Association pour la fondation des pays – AFDP), ils ont tenu des "États généraux des pays" les 27 et 28 octobre dernier à Caen¹.

Chaque pays est appelé à préparer un *Projet global de développement durable* sous la gouverne du Conseil de développement du pays. Ce Projet de développement est formalisé dans une **Charte territoriale de pays** qui contient (i) un Diagnostic de territoire, (ii) les grands Enjeux de développement; (iii) les Orientations stratégiques, (iv) et un Plan d'action. Sur la base de cette Charte, une entente contractuelle, le **Contrat de pays**, est convenue avec l'État et la Région pour la réalisation du Plan de développement. Le Contrat de Pays correspond à la mise en œuvre opérationnelle à court et moyen terme (2 à 5 ans) de la stratégie de développement du territoire à long terme (10 ans) définie par la charte de pays.

L'expérience de chacun des « pays » est en soi une référence en matière de complémentarité rurale urbaine pour le Québec.

(Les pays partagent plusieurs points de similitude avec les MRC. Le nombre d'entités locales et les effectifs de population des pays sont toutefois généralement supérieurs à ceux de nos MRC, ce qui contribue à définir des territoires de vie et d'emplois plus "viables" en termes de masse critique pour le potentiel de développement économique et social et l'offre de services.)

¹ À l'invitation des organisateurs de cet événement, j'ai prononcé une conférence portant sur l'expérience du développement territorial au Québec au cours des 30 dernières années. Plus de 800 personnes (parlementaires, élus des collectivités territoriales, fonctionnaires de l'État et professionnels de l'aménagement et du développement territorial) ont participé à ces États généraux.

Le Secrétariat canadien à la ruralité. En mai 2007, le gouvernement du Canada a confié au secrétaire d'État Christian Paradis la responsabilité d'élaborer un **Plan d'action pour le Canada rural.** « En considérant les pratiques exemplaires d'autres pays, nous pourrions renforcer les initiatives actuelles que nous avons déjà mises en place au Canada, et réaliser un plan d'action qui se traduira par un Canada rural encore plus prospère et dynamique dans le futur », a conclu le secrétaire d'État Christian Paradis. Quels enseignements tirer de ces travaux?

7. Préoccupations personnelles et suggestions soumises au Groupe de travail en lien avec le thème de la complémentarité rurale-urbaine.

Je retiens ici neuf préoccupations personnelles et suggestions d'études, d'activités et d'événements en lien avec le thème de la complémentarité rurale-urbaine:

- 7.1 La préparation d'un dossier sur la complémentarité rurale-urbaine telle qu'appréhendée et gérée dans les politiques et les structures territoriales d'aménagement et de développement en Europe : **analyse et synthèse de programmes européens et d'exemples de quelques pays dont la France, la Belgique, la Grande-Bretagne, le Luxembourg.**
- 7.2 La préparation d'un dossier complémentaire sur la **gouvernance de la complémentarité rurale-urbaine** telle qu'elle est exercée dans d'autres pays et telle qu'elle pourrait l'être chez nous. Le rôle de la participation des citoyens à l'action publique par l'intermédiaire de la consultation ou de la concertation.
- 7.3 Le besoin d'une réflexion et d'études pour déterminer **quelle assise territoriale est la plus appropriée au Québec** pour promouvoir une démarche de complémentarité rurale-urbaine. Quel rôle pour les communautés métropolitaines et les agglomérations urbaines ? Y a-t-il lieu de revoir la délimitation des MRC (certaines d'entre elles) pour assurer des territoires de complémentarité viable du point de vue de la dynamique économique et sociale ?
- 7.4 L'élaboration et la formulation d'un **cadre conceptuel** de la complémentarité rurale-urbaine dans le contexte des évolutions économiques et sociales au Québec;
- 7.5 La conception de **dispositifs administratifs et d'outils opérationnels** mis à la disposition des collectivités territoriales pour mettre en œuvre des stratégies de complémentarité rurale-urbaine.
- 7.6 La création d'un "**Observatoire des territoires**" pour faire pendant à l'Observatoire du Grand Montréal lancé le 20 novembre dernier. Une thématique importante de cet Observatoire serait la complémentarité rurale-urbaine.
- 7.7 Le développement d'un **axe en Coopération territoriale** à Solidarité rurale du Québec accompagné d'un programme conjoint, avec les deux associations

municipales, d'aide financière pour la réalisation de projets dans le domaine de la complémentarité rurale-urbaine.

7.8 Le lancement d'un chantier d'étude sur le sens et la portée de l'**économie résidentielle**² dans la complémentarité rurale-urbaine du Québec.

7.9 L'établissement de **liens de coopération** avec des institutions et des personnes ressources européennes sur le thème de la complémentarité rurale-urbaine. Cette coopération pourrait donner lieu à un **séminaire de deux ou trois jours au Québec** et à un **colloque complémentaire en France ou en Belgique avec visites *in situ***, réunissant dans les deux cas des spécialistes et représentants des ministères et associations municipales et autres organismes concernés.

Bibliographie

Arlaud, S., Yves Jean, D. Royoux; *Rural-urbain*. Presses Universitaires de Rennes. 2005.

Benko, Georges et Alain Lipietz (sous la direction de); *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992. 424 p.

Boisvert, Y. et al.; *Les enjeux de transfert de régulation*. Québec. PUQ, 2003.

Brunet, Roger; *Le développement des territoires*. L'aube. 2005.

Carrier, Mario et Serge Côté (sous la direction de); *Gouvernance et territoires ruraux*. Presses de l'Université du Québec. 2000. 358 p.

Conseil des Affaires sociales; Comité sur le développement. *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*. Ed. Gaëtan Morin. Boucherville. 1989. 124 p.

Côté, Charles; *Désintégration des régions*. Éd. JCL. Chicoutimi. 1991. 260 p.

² **Économie résidentielle** : l'économie d'un territoire qui dépend de la présence de personnes disposant de revenus qui ont été générés ailleurs. Ces personnes sont principalement les résidents qui travaillent sur un autre territoire, les personnes retraitées et les touristes. On inclut aussi généralement dans ces revenus ceux qui proviennent de transferts sociaux (allocations familiales, chômage, prestations sociales diverses) et ceux qui proviennent de financements publics (administrations, éducation, affaires sociales). Ces revenus "captés" stimulent l'activité locale qui produit des biens de consommation et des services offerts localement. Pour plusieurs territoires, le dynamisme économique généré par les forces productives locales est désormais moins important que celui découlant de l'économie résidentielle. Les travaux de L. Davezies et R. Prud'homme en France, de N. Bailly, E. Carlier et F. Noël en Belgique, de E. Glaezer et A. Markuzen aux États-Unis, attestent de l'importance de cette autre base économique, dite résidentielle, qui permet de comprendre le développement de certains territoires. Le véritable enjeu du développement pour ces territoires n'est pas de créer le plus de richesses possibles, mais plutôt d'en capter, d'en attirer, le plus possible. La formule idéale est la combinaison des deux économies sur un bassin de vie.

Davezies, Laurent. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Seuil. 2008. 111 p.

Debarbieux, B.; *Les figures du projet territorial*. L'aube. 2003.

Dumont, G.F.; *Quelle attractivité?* La Documentation française. 2007.

FQM; *Rapport sur les bancs d'essai pour la décentralisation*. Présenté à Mme Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions, janvier 2007, 7 p.

FQM; *Les attentes prioritaires de la Fédération Québécoise des Municipalités*. Présentées dans le cadre du Forum sur les municipalités dévitalisées. Mars 2007. 17 p.

FQM; *Vers une politique de développement durable des municipalité*. Sept. 2007. 41 p.

FQM; *Les aides fiscales aux régions ressources et la nouvelle économie. Redéfinir la place des régions dans le développement du Québec par le biais d'une occupation dynamique du territoire*. Octobre 2007. 12 p.

Kotkin, Joel; *The New Geography. How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, Random House, New York. 2000, 243 p.

Godet, M. et M. Mousli; *Vieillesse, activités et territoire à l'horizon 2005*. La Documentation française 2006.

Gumuchian, Hervé et Bernard Pecqueur; *La ressource territoriale*. Economica. 2007

ISEOR; *Le management du développement des territoires*. Economica. 2006

Jean, Bruno; *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*. Presses de l'Université du Québec. 1997. 340 p.

L'offre de services en milieu rural – Quels outils? ETD. 2008

Mallet, E.; *Mobilité et vie contemporaine*. Champ social Édition. 2007

Marcelin Joanis et Fernand Martin; *La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec: enjeux contemporains*. Cirano, Montréal, 2005. 52 p.

Massicotte, Guy (sous la direction de); *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*. Presses de l'Université du Québec. 2008. 422 p.

Politique nationale de la ruralité. Gouvernement du Québec. Québec. 2001 et 2007

Polèse, M. et R. Shearmur. *Économie urbaine et régionale : introduction à la géographie économique*, 2e édition. Paris : Economica, 2005. 374 p.

Proulx, Marc-Urbain; *L'économie des territoires au Québec*; Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy. 2002. 364 p.

Territoires les plus attractifs. Collectif. La Documentation française. 2008

Tremblay, D.G.; *Les multiples dimensions de l'innovation*, Québec, TÉLUQ, 2007

Vachon, Bernard; "La participation citoyenne: le cas de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire au Québec." *Méthodes de participation citoyenne dans le domaine des sciences et société*. Ouvrage collectif publié par les Presses de l'Université de Montréal, 2009. (À paraître).

Vachon, Bernard. "Rapport Pronovost: sortir l'agriculture et les communautés rurales fragiles d'un modèle qui les étangle". *Annuaire du Québec, 2009*, Québec. (À paraître).

Vachon, Bernard; "L'expérience du développement territorial au Québec au cours des 30 dernières années : politiques, lois, structures et bilan". Conférence prononcée aux États généraux des Pays. Caen, France, 27 et 28 octobre 2008

Vachon, Bernard; "La pratique du développement local au Québec et quelques réalisations en milieu rural". Conférence prononcée devant un auditoire d'élus, de chefs d'entreprises et d'agents de développement dans le Choletais, en Anjou (France), sur la thématique des « Usines à la campagne ». 24 octobre 2008

Vachon, Bernard; "Le développement local au Québec : historique, structures et enjeux actuels." Communication présentée dans le cadre d'un séminaire de Master en développement local à l'UFR Sciences économiques de l'Université de Poitiers. 24 octobre 2008

Vachon, Bernard. *Pour une Politique québécoise d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conférée par une véritable Politique de décentralisation*. Document de travail commandé par la Fédération québécoise des municipalités. Québec. 2007. 63 p.

Vachon, Bernard; *Devoir de solidarité des régions centrales*. Le Soleil, lundi 1^{er} octobre 07

Vachon, Bernard; "Décentralisation et développement territorial", chapitre in *Pour une décentralisation démocratique*, Presses de l'Université Laval, 2006, 234 p.

Vachon, Bernard; *Canevas pour une proposition de Loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois*. Document de travail commandé par la Fédération

québécoise des municipalités pour l'élaboration de leur proposition de Loi-cadre sur la décentralisation au Québec. 2005. 61 p.

Vachon, Bernard; (Coordination de la recherche et de la rédaction et co-auteur) *Développement et gestion de la géomatique par les organismes municipaux. Guide à l'intention des élus et des gestionnaires locaux*. KOREM responsable du projet. Publication Ministère des Affaires municipales, Sport et Loisir. Québec. 2004. 86 p.

Vachon, Bernard; "Ruralité en péril: redéfinir les consensus et argumentaires en faveur de l'occupation dynamique des territoires fragiles" in *Organisations et Territoires*, Printemps-été 2003.

Vachon, Bernard; *Stratégie de développement et Plan d'action de la municipalité de Saint-Mathieu-de-Rioux, MRC Les Basques*. Pour le Comité de développement de Saint-Mathieu-de-Rioux (à titre de résident saisonnier et membre du Comité de développement). 2002. 56 pages.

Vachon, Bernard; "Pourquoi promouvoir le développement des régions périphériques et intermédiaires?" in *Organisations et territoires*. Printemps-été 2002. pp. 51-53.

Vachon, Bernard; *L'art de confirmer la fracture entre régions pauvres et régions riches*. Le Soleil, 1^{er} juin 2002

Vachon, Bernard; *Pour que vivent les régions: passer de mesures d'assistance à une véritable politique de développement*. Communication présentée dans le cadre de l'Université rurale québécoise tenue sur la Haute Côte-Nord, 9 au 14 septembre 2001.

Vachon, Bernard avec la collaboration de Francine Coallier; *Le développement local. Théorie et pratique*. Gaëtan Morin. Montréal, 1993. 332 p.

Vachon, Bernard (Sous la direction de); Ouvrage collectif: *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal, 1991. 314 p.

Vanier, Martin; *Pouvoir des territoires*. Economica. 2008

Vanier, Martin et Emmanuel Roux; *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. DIACT. La Documentation française. 2008.

Veltz, Pierre; *La grande transition: la France dans le monde qui vient*. Seuil. 2008

Zuindeau, B. *Développement durable et territoire*. PU Septentrion. 2000

**La multifonctionnalité
des territoires ruraux : dynamique et enjeux**

Bernard Vachon, Ph.D

**Professeur à la retraite, département de géographie, UQAM
Expert en Développement local et régional
Décentralisation et Gouvernance territoriale
Consultant national et international**

Rapport de recherche réalisé à la demande du

Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux

**Ministère Affaires municipales
et Solidarité rurale du Québec
Présentation
Orford, 26 janvier 2009**

1. Comment peut-on définir la vitalité d'un territoire ? Dans quelle mesure cette vitalité est-elle liée au type et au nombre de fonctions qui s'y trouvent ?

La vitalité d'un territoire découle d'un ensemble de facteurs combinés. Elle relève, de façon générale, du dynamisme économique et social exprimé par des variables et indices de production (économie productive) et de consommation (économie résidentielle), mais aussi de variables démographiques (la croissance de la population, la structure d'âge) et sociales (le niveau de scolarité, la qualification professionnelle, la capacité innovante, le leadership...).

Le questionnement s'élargit aux causes, aux facteurs explicatifs de la vitalité territoriale. Comment s'équilibrent au Québec les forces de polarisation et de diffusion des activités et des populations ? Quel est l'impact de la mobilité grandissante des personnes, des biens, des informations dans un contexte marqué par l'internalisation croissante des échanges et l'ouverture à la compétition internationale ? Quels mécanismes expliquent les trajectoires différenciées des territoires ? Sur quels atouts ceux-ci peuvent-ils compter pour construire des stratégies d'innovation et de développement local durable ?

De nombreuses dynamiques productives et résidentielles sont à l'œuvre sur les territoires: compétitivité, attractivité, capacité à entreprendre et à innover, niveau d'éducation de la population, qualification de la main-d'œuvre, qualité de l'environnement et du cadre de vie, sécurité...

Si la vitalité d'un territoire est souvent liée à un contexte économique, social et environnemental qui favorise certains milieux plus que d'autres, une part très importante de cette vitalité est attribuable à des politiques volontaristes axées sur la *compétitivité territoriale* et *l'attractivité*. La vitalité d'un territoire est alors tributaire d'un ensemble de conditions dont certaines découlent de l'action publique, c'est-à-dire de politiques, de programmes et de mesures appropriées pour stimuler l'entrepreneuriat local et attirer l'investissement productif, d'autres pour stopper l'exode et favoriser l'accueil de nouveaux résidents.

La vitalité d'un territoire ne se résume pas à sa performance économique.

Un territoire municipal, supra-municipal ou régional, a forcément plusieurs fonctions: résidentielle, culturelle, récréative, productive (secteurs agricole, industriel, forestier, touristiques, commercial, ...) et de services publics. Ces fonctions n'ont toutefois pas le même poids selon les territoires: si elles sont relativement équilibrées dans certains, des spécialisations peuvent apparaître dans d'autres. Ainsi, la fonction économique productive est prépondérante dans certaines communautés (les villes mono-industrielles, les communautés agricoles ou agro-forestières et les villages de pêche à l'extrémité du spectre), alors que l'activité agricole ou les fonctions résidentielle ou récréo-touristique pourront exister en combinaison équilibrée avec d'autres fonctions sur d'autres territoires.

En soi, la vitalité d'un territoire n'est pas liée à la présence de telle ou telle fonction ou de combinaison de fonctions. Elle est liée au dynamisme de cette fonction (ou combinaison de fonctions) et de sa population. Une communauté à prédominance agricole peut avoir une forte vitalité économique et sociale. Lorsque cette fonction est affectée par un déclin qui se prolonge dans le temps et que d'autres fonctions ne viennent pas s'y substituer, un processus de dévitalisation s'enclenche. Des efforts seront alors tentés pour rompre une spécialisation devenue problématique en favorisant une plus grande diversification d'activités productives ou le développement de l'économie résidentielle (prédominante ou en combinaison avec l'économie productive).

Les efforts que requiert la lutte au déclin économique et social exigent une capacité du milieu à se mobiliser et à réunir les conditions d'une relance fondée sur des bases nouvelles. Il y a ici un dynamisme humain qui est sollicitée, caractérisée par la capacité innovante, le leadership, l'ouverture, la concertation, le partenariat, etc. Conjuguées à des politiques et programmes gouvernementaux appropriés, les ressources humaines du milieu viseront à créer un environnement compétitif et propice aux initiatives qui remettront la communauté sur la voie du développement – un environnement pour « mettre les territoire en état de produire et de se développer ».

2. Observe-t-on une tendance vers une plus grande spécialisation des fonctions territoriales (par exemple : spécialisation sur le plan économique tel qu'en agriculture ou spécialisation résidentielle ou récréative) ?

De façon générale, les recherches et analyses portant sur l'évolution des territoires révèlent une tendance lourde vers une plus grande polyvalence des territoires ruraux. Ce qui s'explique par un ensemble de facteurs dont les principaux sont : (i) la mobilité accrue des biens, des personnes et des informations ; (ii) la dématérialisation d'un nombre croissant d'activités économiques qui entraîne l'éclatement de la ville et la reconquête de plusieurs régions rurales, les économies de proximité liées à la concentration urbaine n'étant plus indispensables pour la localisation de plusieurs productions "immatérielles" ; (iii) les dysfonctionnements de la grande ville et la quête pour une meilleure qualité de vie, la campagne offrant à cet égard plusieurs avantages ; (iv) le développement et la généralisation des technologies d'information et de communication qui facilitent le travail à distance (télétravail) ; (v) l'intérêt manifesté par les territoires ruraux envers la diversification des activités économiques et l'accueil de nouvelles familles, ce qui contribue à modifier les organisations et la dynamique de ces communautés et pour certaines, à lutter plus efficacement contre des problématiques de déclin et de dévitalisation.

Cette tendance lourde vers une plus grande polyvalence des territoires ruraux comporte toutefois le risque de se faire dans le désordre si elle n'est pas prise en charge par des politiques publiques et des dispositifs spécifiques d'aménagement et d'urbanisme (gouvernance).

Conjointement à cet tendance lourde à l'échelle macro, on constate au niveau local, des mouvements vers des spécialisations sur des fonctions spécifiques. À cet égard, les fonctions résidentielle, récréo-touristique et de villégiature marquent le pas dans plusieurs milieux ruraux des régions périphériques et intermédiaires aux dépens des fonctions agricole, forestière et de pêche. Victimes de crises à la fois structurelles et conjoncturelles, ces dernières sont devenues des secteurs économiques très instables et aux perspectives d'avenir incertaines. Dans ce contexte la relève se raréfie, les entreprises qui résistent se restructurent et l'action publique oriente ses stratégies de développement vers de nouvelles fonctions. Dans les régions centrales, celles de Montréal et de Québec notamment, le haut potentiel des terres agricoles et l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* assurent une certaine pérennité à des communautés de longue tradition agricole. Le voisinage des grands centres urbains et les nouvelles demandes sociales exercent toutefois de fortes pressions sur ces zones agricoles. Si bien qu'on assiste à des brèches de plus en plus nombreuses dans l'homogénéité agricole de ces communautés et à une coexistence progressive de la fonction agricole avec des fonctions résidentielle, commerciale et industrielle, source de conflits d'usages dont l'activité agricole sort généralement perdante.

Enfin, il faut noter la spécialisation de plusieurs productions agricoles qui s'est imposée en modèle sur la grande majorité des fermes depuis les années 60 et qui caractérise aujourd'hui de vastes territoires de production: (lait, volaille, porc, œufs, céréales, produits maraîchers, etc.). Ce courant de spécialisation est remis en question depuis un certain nombre d'années par différents organismes et groupements. Le récent rapport de la *Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois* a aussi traité de cette question et proposé des voies de remplacement.

3. Quelles sont les conséquences (positives et négatives) de cette tendance à la spécialisation pour les territoires ?

La spécialisation d'un territoire est souvent liée à la présence dominante d'une ressource naturelle (matière première, source énergétique, qualité agronomique des sols, paysage, environnement naturel, etc.). ou d'atouts historiques ou patrimoniaux. Elle peut être attribuable aussi à la persistance de l'activité pionnière qui a accompagné l'occupation première du territoire, telles l'agriculture, la forêt et les pêches. Appuyée par des structures et des dispositifs appropriés tant au niveau de la chaîne de production qu'à celui de la transformation et de la mise en marché (dans le cas des productions spécialisées), la spécialisation comporte des avantages (systèmes productifs locaux, économies de proximité, pouvoir de négociation pour la conquête de marchés, bassin de main-d'œuvre spécialisée, etc.).

Pour plusieurs territoires du Québec, et plus spécifiquement à l'échelle des municipalités locales et des MRC, l'expérience des quarante dernières années a démontré que la spécialisation dans les domaines agricole, forestier, des pêches et des mines, constituait un facteur de vulnérabilité très important lorsque surviennent des crises tant structurelles que conjoncturelles affectant ces secteurs économiques. C'est ainsi que plusieurs territoires ruraux du Québec dont l'économie et l'organisation sociale étaient fondées sur l'agriculture, la forêt ou les pêches, ont été entraînés dans la spirale de la dévitalisation suite à l'effondrement de ces activités économiques. Les territoires concernés déploient aujourd'hui des efforts considérables pour diversifier leur base économique. Et cette diversification repose sur la capacité du milieu à susciter une polyvalence de fonctions qui stimulera la vie économique et sociale tout en générant des emplois dans des domaines nouveaux d'activités. La spécialisation et la multifonctionnalité ont chacune leurs mérites dans l'organisation et le dynamisme d'un territoire. Elles possèdent aussi chacune leurs conditions d'épanouissement dans le temps et dans l'espace. Selon les évolutions en cours, conséquences de la mondialisation des marchés, selon les politiques et règles de l'OMC, les tendances des consommateurs, les progrès de la productivité, etc., l'une ou l'autre apparaîtra appropriée au contexte ou au contraire en mal d'adaptation.

Dans le contexte actuel marqué, comme on l'a souligné précédemment, par la grande mobilité des personnes, des biens et des informations, et aussi par la quête d'une meilleure qualité de vie, la ville sort de son cadre traditionnel et trouve à la campagne les ressources pour répondre à plusieurs de ses besoins. La société rurale devient ainsi très intégrée dans la société urbanisée en raison des échanges villes-campagnes, du rapprochement des modes de vie, des aspirations communes et des fréquentations quotidiennes (mouvement pendulaire des travailleurs), hebdomadaires et saisonnières.

Ce nouveau contexte d'osmose entre espaces urbains et espaces ruraux s'avère propice à la multifonctionnalité des territoires ruraux.

4. Comment et dans quelle mesure la multifonctionnalité des territoires ruraux peut répondre aux enjeux de l'occupation du territoire dans le contexte d'aujourd'hui ?

4.1 Les enjeux de l'occupation du territoire

L'**enjeu principal** de l'occupation du territoire est la « tenue des territoires », c'est-à-dire le maintien et le développement d'une présence active. Il importe alors de stimuler la croissance économique et la création d'emplois dans toutes les régions et communautés. Sans perspective économique, l'occupation des territoires ne peut reposer que sur des non-actifs, retraités ou visiteurs, ce qui ne saurait suffire pour assurer la viabilité durable des territoires (l'économie résidentielle locale n'est possible que s'il y a une économie productive forte en amont).

Un **autre enjeu** important de l'occupation de l'espace, est la capacité d'offrir une réponse diversifiée et adaptée à la demande sociale provenant à la fois des villes et des campagnes. Cette demande sociale interpelle autant les loisirs, la résidence et le tourisme que la qualité de vie, la culture, le patrimoine et la nature dans une perspective d'accessibilité et de protection.

Enfin, un **troisième enjeu** de l'occupation du territoire est la prise en charge de la gouvernance des ressources et des services à la population par les collectivités territoriales. Pour ce faire, celles-ci (municipalités locales, MRC et régions) doivent disposer de compétences accrues et de ressources financières, techniques et humaines appropriées, conférées par une véritable politique de décentralisation.

4.2 Multifonctionnalité et occupation du territoire

L'émergence du concept de multifonctionnalité et son élargissement

Le thème de la multifonctionnalité est apparu dans les négociations internationales à la fin des années 1980. On le retrouve en particulier dans le chapitre 14 de l'Agenda 21 dont le premier domaine d'activité a pour titre « Examen, planification et programmation intégrée des politiques agricoles, compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et, en particulier de son importance pour la sécurité alimentaire et le développement durable ». Dans le prolongement de ce texte, la déclaration finale du Sommet Mondial de l'Alimentation de 1996 fait état « du caractère multifonctionnel de l'agriculture ».

De même, après que les ministres de l'agriculture des pays membres de l'Union européenne eurent reconnu officiellement le caractère multifonctionnel de l'agriculture lors de la conférence ministérielle de Paris en mars 1998, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a engagé divers travaux d'analyses de ce concept. Son cadre analytique a été élaboré par l'OCDE en 2001.

Ainsi, le concept de multifonctionnalité répond à l'idée que l'activité agricole assure simultanément des « fonctions » économiques, sociales, spatiales et environnementales. En France, il a été mis de l'avant par la *Loi d'orientation agricole* de juillet 1999 qui fixe le cadre d'une nouvelle politique s'inscrivant dans une perspective de développement durable et prévoit à cet effet la mise en place de la procédure des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) dans lesquels la multifonctionnalité occupe une place importante.

Avec le Japon, la Corée, la Norvège et la Suisse, l'Union européenne a constitué le groupe des "Amis de la multifonctionnalité". Ces pays reconnaissent tous le fait que l'agriculture a plusieurs rôles par-delà la production de biens agricoles et alimentaires. De plus, ce concept a évolué vers une vision élargie qui englobe aujourd'hui le développement rural. Depuis 2000, l'Union européenne fait du développement rural le deuxième pilier de sa Politique agricole commune (PAC) et applique le concept de multifonctionnalité à l'agriculture et aux territoires ruraux.

Ce concept connaît aujourd'hui un essor important avec l'accentuation des préoccupations environnementales et l'interdépendance croissante entre les activités économiques à différentes échelles spatiales. Son domaine d'application concerne non seulement l'agriculture et les autres activités économiques des milieux ruraux, mais les "aménités" qui découlent et qui accompagnent l'occupation et les activités conduites sur un territoire rural. Les externalités peuvent être négatives ou positives. Cette question des externalités constitue en soi une dimension cruciale de la multifonctionnalité dont l'analyse fait appel à des approches, méthodes et critères spécifiques d'évaluation.

Le constat et la reconnaissance de la multifonctionnalité en agriculture et dans les territoires ruraux intervient dans un contexte où la société s'interroge sur ce qu'elle attend de son agriculture (Ex.: Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2007) et où de nombreux observateurs notent les changements qui s'opèrent dans les espaces ruraux : nouveaux profils démographiques, polyvalence des fonctions, imbrication forte avec les villes, apport de nouveaux résidents et développement de l'économie résidentielle, nouveaux services et équipements pour répondre aux demandes des citoyens, etc.

Si la multifonctionnalité suscite tant d'intérêt, c'est parce qu'elle offre, à ceux qui l'espèrent, la perspective d'un changement radical dans la façon dont l'agriculture est orientée par les politiques publiques, intégrant davantage les aspects sociaux, environnementaux et d'aménagement qui concernent plus largement les espaces ruraux. À l'inverse, ceux qui pensent que l'agriculture doit être une activité économique comme une autre perçoivent bien le « danger » que peut représenter la multifonctionnalité parce qu'elle est susceptible de renouveler profondément la manière dont on pense le développement agricole et son insertion dans l'espace rural (cette attitude est généralement partagée par les syndicats et autres associations professionnelles des agriculteurs). Des deux côtés par conséquent, on affûte ses arguments.

La multifonctionnalité en agriculture

On peut soutenir que l'agriculture remplit simultanément plusieurs fonctions et que selon les époques ou les lieux, les pouvoirs publics s'intéressent plus ou moins à telle ou telle fonction. Plus largement, la manière dont ces fonctions sont considérées ne peut être déconnectée de la « demande sociale » à une période donnée. Ainsi, si le développement agricole, tel qu'il s'est réalisé au Québec, ailleurs au Canada, en France et dans la plupart des pays d'Europe au cours des années 1950, 60, 70 et 80 apparaît comme "monofonctionnel", c'est parce que les politiques agricoles mises en place se sont presque exclusivement centrées sur la fonction productive de l'agriculture. De ce fait, les autres fonctions n'étaient pas intégrées aux objectifs fixés à l'agriculture et ont été négligées.

La plupart des observateurs notent un tournant au cours des années 1990. Les conséquences de la modernisation de l'agriculture sur l'emploi, l'environnement et plus largement sur le développement rural sont examinées dans leur diversité et un

tournant politique s'amorce qui vise à redéfinir de manière plus ouverte les objectifs assignés à l'agriculture.

Dès lors, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l'agriculture oblige à considérer et à évaluer autrement la pratique agricole. La performance de l'agriculture ne sera plus établie sur ses seuls apports en termes de tonnes de lait, de viande ou de céréales, mais aussi sur ses contributions en termes de développement rural, d'aménités environnementales, de contribution à l'emploi local ou à la cohésion sociale.

Il est désormais établi que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue :

- à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de la population;
- à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien des paysages ruraux;
- à l'occupation décentralisée du territoire.

Il y a aussi la multifonctionnalité sur les fermes: nouvelles formes d'agriculture, transformation, artisanat, tourisme...La littérature emploie souvent le terme de pluriactivité.

La multifonctionnalité en agriculture réfère à une production conjuguant de biens privés et de biens publics dont certains sont territorialisés, par exemple les paysages construits, façonnés par les pratiques agricoles, sylvicoles et d'élevage.

Parmi les biens et services privés on distingue les produits agricoles de marché et les produits « d'origine qualifiée » (produits du terroir : labels territoriaux, agriculture souvent nommée *agriculture de qualité ou de terroir*), les services touristiques (logement, restauration, etc. ..).

Parmi les biens publics locaux pour la population résidente et la population de passage (les touristes et villégiateurs), il y a les aménités rurales, les paysages, les espaces endémiques de l'écosystème local, le patrimoine architectural ou culturel, etc. S'ajoutent les éléments de biens publics globaux qui forment le patrimoine mondial : la biodiversité, la diversité culturelle...

Les considérations qui viennent d'être exposées montrent combien l'agriculture, par le biais de ses fonctions économique, sociale, environnementale et d'aménagement, contribue de façon directe et indirecte à l'occupation du territoire, à sa mise en valeur, à son aménagement et à sa protection et conservation.

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois s'est montrée très favorable à la pluriactivité sur les fermes et à la multifonctionnalité des territoires ruraux. Le rapport de la CAAAQ déclare : « L'occupation dynamique du territoire rural du Québec commande une approche renouvelée des activités agricoles et de ses activités complémentaires qui seraient non seulement permises, mais encouragées sur le territoire agricole et à proximité de celui-ci. »¹ La recommandation 43 du rapport va dans ce sens : « Que le territoire agricole serve d'assise au développement rural, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture et d'occupation dynamique du territoire. À cette fin : Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable. Cette liste pourrait notamment comprendre l'installation de certains types de fermes sur de petites superficies. Que cette liste soit approuvée par le

¹ Rapport de la CAAAQ, op. cit. p. 205

gouvernement et fasse l'objet d'un règlement liant la Commission et les instances municipales. »² Et la recommandation 44 est plus explicite sur cette question de la cohabitation des activités agricoles et non agricoles planifiée dans le *plan d'aménagement agricole*: « Que les débats relatifs à la cohabitation des activités agricoles et non agricoles se tiennent aux niveaux local et régional et que les règlements de contrôle intérimaire conformes aux orientations gouvernementales soient l'aboutissement d'une recherche de consensus avec les organisations agricoles du milieu. »³ Et les commissaires ajoutent la précaution suivante: « Que la décision de la Commission (de la protection du territoire agricole) ne soit pas subordonnée à un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles ». ⁴

Multifonctionnalité, développement rural et occupation dynamique du territoire

Le grand objectif de l'occupation du territoire qui cible tout particulièrement les régions aux prises avec des problématiques chroniques et persistantes de déclin économique et démographique, d'exode et de dévitalisation des milieux de vie, est de maintenir les territoires vivants. L'enjeu fondamental est de faire participer et bénéficier tous les territoires habités à la production de la richesse collective par une capacité propre à chacun de contribuer à celle-ci.

Certes, plusieurs facteurs expliquent dans le temps et dans l'espace les différences de niveaux et rythmes de développement entre les territoires. Dans le cas des territoires ruraux, l'introduction et la promotion de nouvelles activités au-delà de l'agriculture, de la forêt et des pêches apparaissent aujourd'hui comme une nouvelle donne dans les politiques et stratégies de développement rural. En faisant du développement rural le second volet de sa Politique agricole commune (Agenda 2000), l'Union européenne distingue la politique agricole de la politique rurale, le rural n'étant pas réduit à l'agricole. Parallèlement aux multiples programmes et budgets consacrés à la production agricole des états membres, l'Union européenne a conçu depuis les années 90 des programmes spécifiques pour favoriser le développement rural. Ces programmes, dont le programme Leader, sont fortement orientés vers la diversification des activités économiques pour une multifonctionnalité des territoires ruraux, principalement pour les territoires « fragiles » : « Cette diversification est encouragée afin d'étoffer le tissu économique des zones rurales, rendu fragile par les mutations de l'agriculture de la seconde moitié du XXe siècle. Ainsi, l'originalité du modèle européen de développement rural réside principalement dans l'intégration de diverses activités. »⁵

Cette orientation du développement polyvalent des communautés rurales se fonde sur le constat de la complémentarité de plus en plus marquée entre villes et campagnes, complémentarité qui se manifeste d'une part par des demandes nouvelles envers les milieux ruraux et d'autre part par les réponses que ceux-ci sont à même d'offrir compte tenu de leurs ressources. La monoactivité traditionnelle des campagnes évolue vers une pluriactivité - ou multifonctionnalité - phénomène qui se constate un peu partout et qui est porteur d'un potentiel nouveau de développement et d'occupation du territoire.

² Rapport de la CAAAQ, op. cit. p. 208

³ Rapport de la CAAAQ, op. cit. p. 212

⁴ Rapport de la CAAAQ, op. cit. p. 212

⁵ Doriane GIVORD. "Défendre le modèle rural et agricole européen à l'OMC." *Leader Magazine*. No.25. Hiver 2001.

5. Outre la diversification des assises du développement d'un territoire, quels avantages ou inconvénients peut-on attribuer à la multifonctionnalité ?

L'agriculture ne peut plus assurer seule l'essor économique, social et démographique des collectivités rurales. Et tous les territoires ruraux n'ont pas vocation à développement agricole viable, particulièrement dans un contexte d'économie mondialisée. La diminution spectaculaire du nombre de fermes (entre 1951 et 2006, il est disparu en moyenne de cinq à six fermes par jour au Québec) et de la population agricole (à peine plus de 6 % de la population rurale aujourd'hui) a effectivement remis en cause la viabilité de plusieurs collectivités de tradition agricole. Le mémoire déposé par la municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois est éloquent : l'essor qu'y a connu l'agriculture intensive n'a pu assurer le maintien d'une population suffisante pour garantir les services de base (école, épicerie, etc.).

Afin d'éviter de s'engager davantage sur une route qui mène à l'impasse, il est essentiel que le Québec modifie en profondeur sa vision des territoires agricoles et ruraux, et celle de ses politiques et programmes d'aide. (Gérald Domond).

Avantages de la multifonctionnalité des territoires ruraux

- Comme on l'a exposé précédemment, la multifonctionnalité des territoires ruraux peut contribuer à attirer de nouveaux travailleurs et résidents dans les communautés rurales et ainsi avoir un apport positif dans les efforts déployés pour une occupation dynamique du territoire.
- La multifonctionnalité des territoires ruraux est en partie une réponse aux demandes de la ville et dans ce sens fait partie de la solution à apporter aux problèmes de croissance des villes (la multifonctionnalité nouvelle des milieux ruraux ne s'inscrit-elle pas dans la complémentarité villes-campagne?).
- La cohabitation de plusieurs fonctions et usages peut atténuer ou enrayer les processus de déclin qui affectent plusieurs communautés rurales qui souffrent de l'effondrement de leur économie traditionnelle.
- La multifonctionnalité sur les fermes (pluriactivité) assurent la viabilité économique de petites exploitations ou de celles dont les conditions du milieu biophysique font obstacle à la modernisation des opérations.

Inconvénients de la multifonctionnalité des territoires ruraux

- La multifonctionnalité peut s'accompagner d'un risque de concurrence et de compétition entre les fonctions au détriment notamment de l'agriculture;
- Il y a aussi le risque d'incompatibilité et de nuisance entre des fonctions susceptibles de compromettre le développement de certaines d'entre elles ou d'altérer l'intégrité et la pérennité d'autres (ex.: une activité industrielle peut dégrader un élément du patrimoine naturel ou historique);
- L'introduction de nouvelles fonctions peut contribuer à déstructurer le milieu de vie et le cadre de vie de la population locale.
- Des campagnes de plus en plus peuplées et polyvalentes peuvent être source de tensions entre agriculteurs, industriels et résidents.

6. Quels sont les freins au développement et les conditions nécessaires pour un développement équilibré (incluant les fonctions économique, résidentielle et environnementale) à l'échelle d'un territoire ?

Le développement équilibré du territoire est l'objectif premier poursuivi par une politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Ce qui signifie vaincre les disparités territoriales en offrant des perspectives de croissance et d'emploi aux populations et une qualité de services de niveau comparable entre les territoires centraux, périphériques et intermédiaires.

Il serait utopique de croire que cet objectif d'équilibre puisse être atteint complètement. Plusieurs facteurs géographiques, économiques, politiques, sociaux..., expliquent les différences d'aptitudes au développement entre territoires.

La volonté politique au service d'un projet de société conjugée au leadership et aux capacités innovantes des milieux, peuvent toutefois générer des moyens pour surmonter ou atténuer la portée de certains obstacles et ainsi faciliter la mise en place des conditions de développement territorial.

6.1 Les freins posés au développement

- La croyance à un fatalisme déterminé par la géographie, l'histoire ou autres facteurs qui rendraient improductifs et inutiles les efforts et les espoirs en vue d'un développement équilibré dans la durée.
- La mauvaise compréhension des mécanismes de développement territorial dans le contexte actuel, et notamment les nouveaux rapports de l'activité économique avec l'espace, la logique de localisation des créateurs d'entreprises, le phénomène de dématérialisation du nombre croissant d'activités économiques, l'impact des facteurs environnementaux et de la qualité de vie dans le choix des lieux d'établissement des entrepreneurs et des familles, etc..
- La méconnaissance des nouvelles relations de complémentarité entre villes et campagnes et du potentiel de changement qu'elles portent au profit des territoires ruraux.
- La méconnaissance des effets des évolutions démographiques en cours sur l'organisation et l'occupation des territoires.
- Les perceptions biaisées, erronées de réalités nouvelles et émergentes.
- Les modèles obsolètes et inadaptées d'aménagement du territoire et d'urbanisme.
- La persistance de cette croyance que la concentration des hommes, des capitaux et des infrastructures est nécessaire à tout développement et son corollaire: l'investissement public pour le développement des régions éloignées et intermédiaires se justifie sur le plan politique mais non sur le plan économique.
- La résistance d'élus et de gens d'affaires aux efforts publics de lutte aux disparités territoriales par leur opposition à des programme ciblés d'aide aux régions ressources;
- Etc.

6.2 Conditions pour un développement équilibré

- Les attitudes et les faits contraires des éléments présentés au point précédent.
- Une volonté politique vigoureusement affirmée de promouvoir une occupation équilibrée du territoire fondée sur un réseau dynamique de villes régionales, petites et moyennes, auxquelles sont articulés les territoires ruraux.
- L'application de politiques et de stratégies pour accroître la compétitivité et l'attractivité des territoires en dehors des grands centres.
- L'adoption de programmes d'investissements structurants pour les territoires des régions intermédiaires et périphériques.
- La reconnaissance et l'accompagnement des processus de complémentarité rurale-urbaine et de la multifonctionnalité des territoires ruraux.
- Le transfert de compétences nouvelles en lien avec le développement économique et social des territoires et de ressources appropriées, dans le cadre d'une politique véritable et globale de décentralisation.

7. Sujets d'intérêts et suggestions.

Je retiens ici onze préoccupations personnelles et suggestions d'études, d'activités et d'événements en lien avec le thème de la multifonctionnalité des territoires ruraux:

7.1 La préparation d'un dossier sur la multifonctionnalité des territoires ruraux telle qu'appréhendée et gérée dans les politiques et les structures territoriales d'aménagement et de développement en Europe. **Analyse et synthèse de programmes européens et d'exemples de quelques pays en matière de multifonctionnalité.**

7.2 L'élaboration d'un **cadre conceptuel** de la multifonctionnalité des territoires ruraux dans le contexte des évolutions économiques, sociales et environnementales des espaces ruraux au Québec.

7.3 La préparation d'un dossier complémentaire sur la **gouvernance de la multifonctionnalité des territoires ruraux** telle qu'elle est exercée dans d'autres pays et telle qu'elle pourrait l'être chez nous dans le cadre de nos collectivités territoriales.

7.4 Le **rapprochement des Groupes de travail sur la Complémentarité rurale-urbaine et la Multifonctionnalité des territoires ruraux** pour partager des réflexions et des études étant donné les relations très étroites entre ces deux thématiques.

7.5 L'identification des démarches nécessaires à **la promotion d'un créneau nouveau de réflexion, d'étude et d'intervention sur la thématique de la multifonctionnalité des territoires ruraux**, dans les diverses instances concernées, incluant les ministères et les programmes d'études collégiales et universitaires. Ce créneau portera sur la diversification économique des espaces ruraux (production agricole et autres) mais aussi sur les fonctions résidentielle, récréo-touristique et de nature, ce que les anglophones appellent les 4 P: Production, Place, Play et Protection. Des approches, des outils et des bonnes pratiques seront développés et diffusés.

7.6 La conception de **dispositifs administratifs et d'outils opérationnels** mis à la disposition des collectivités territoriales pour mettre en œuvre des stratégies de multifonctionnalité des territoires ruraux.

7.7 Le développement d'un **axe en Coopération territoriale** à Solidarité rurale du Québec accompagné d'un programme conjoint d'aide financière (avec les deux associations municipales), pour la réalisation de projets dans les domaines de la complémentarité rurale-urbaine et de la multifonctionnalité des territoires ruraux. Il faut encourager et faciliter la coopération entre territoires pour des transferts de connaissances et d'expertises et pour la réalisation de projets qui peuvent réunir deux territoires ou plus.

7.8 Le lancement d'un chantier d'étude sur le sens et la portée de l'**économie résidentielle**⁶ et son impact sur la multifonctionnalité des territoires ruraux.

7.9 Le lancement d'un chantier d'étude sur le sens et la portée des **paysages ruraux**, leurs liens avec l'occupation du territoire et les activités qui y sont pratiquées, les méthodes et techniques d'exploitation utilisées qui contribuent à les façonner, les approches de mise en valeur, de protection et de conservation.

7.10 L'établissement de **liens de coopération** avec des institutions, des collectivités territoriales et des personnes ressources européennes sur la multifonctionnalité des territoires ruraux. Cette coopération pourrait donner lieu à quelques événements, au Québec et à l'étranger, réunissant de part et d'autre des spécialistes et représentants de ministères et associations municipales et autres organismes concernés.

7.11 La **diffusion de connaissances et le transfert d'expertise**. Un aspect important du mandat du *Groupe de travail sur la Multifonctionnalité des territoires ruraux* est la diffusion des connaissances acquises suite aux travaux réalisés, ainsi que le transfert de l'expertise développée en matière de multifonctionnalité des territoires ruraux.

- a) La diffusion de la connaissance se fera principalement par l'intermédiaire des rapports d'étape et du rapport final, mais aussi par le biais d'un site Internet. On peut envisager que le site de Solidarité rurale du Québec soit le lieu de convergence et de diffusion des événements et "produits" de ce groupe de travail (et des autres).

⁶ **Économie résidentielle** : l'économie d'un territoire qui dépend de la présence de personnes disposant de revenus qui ont été générés ailleurs. Ces personnes sont principalement les résidents qui travaillent sur un autre territoire, les personnes retraitées et les touristes. On inclut aussi généralement dans ces revenus ceux qui proviennent de transferts sociaux (allocations familiales, chômage, prestations sociales diverses) et ceux qui proviennent de financements publics (administrations, éducation, affaires sociales). Ces revenus « captés » stimulent l'activité locale qui produit des biens de consommation et des services offerts localement. Pour plusieurs territoires, le dynamisme économique généré par les forces productives locales est désormais moins important que celui découlant de l'économie résidentielle. Les travaux de L. Davezies et R. Prud'homme en France, de N. Bailly, E. Carlier et F. Noël en Belgique, de E. Glaezer et A. Markuzen aux États-Unis, attestent de l'importance de cette autre base économique, dite résidentielle, qui permet de comprendre le développement de certains territoires. Le véritable enjeu du développement pour ces territoires n'est pas de créer le plus de richesses possibles, mais plutôt d'en capter, d'en attirer, le plus possible. La formule idéale est la combinaison des deux économies sur un bassin de vie.

- b) Le transfert de l'expertise développée à travers les travaux du *Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux* fera l'objet d'une attention constante de la part des membres du Groupe de travail. Les clientèles concernées seront ciblées (élus et personnels professionnels des municipalités locales, MRC et CRÉ, fonctionnaires des ministères impliqués, agents de développement ruraux, associations municipales et régionales, etc.) et des activités de formation seront prévues à leur intention. Des guides et "Cahiers du participant" seront préparés ainsi que des supports visuels PowerPoint. Il importe que l'expertise nouvelle qui sera générée par les travaux de ce groupe de travail, comme de tous les autres, donne lieu à une "culture" renouvelée quant au regard porté sur la ruralité actuelle, sa dynamique, la pluralité de ses fonctions, ses modes d'organisation et sa gouvernance.

Bibliographie sommaire

HEUCHEL , Yannick. "Naissance et découverte de la multifonctionnalité". 18^{ème} congrès de l'AFDR, Le Havre, 19 – 20 octobre 2001. 29 p.

Jean, Bruno. *La multifonctionnalité des territoires ruraux : une nouvelle perspective de développement territorial*. Colloque ERSA – ASRDLF 2007

Laurent C. 1999, "Activité agricole, Multifonctionnalité, Pluriactivité". Rapport rédigé pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche dans le cadre du comité d'experts sur les Contrats Territoriaux d'Exploitation. 19 p. + annexes.

Ministère de l'Agriculture, 1999. "Contribution de la France à la conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs". Conférence OAA/FAO. Maastricht, 12-17 septembre 1999. Fao.org.l

MOLLARD. Amédée; Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 66, 2003

MOREDDU, C. "Les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité : contexte, approche et résultats préliminaires". Colloque SFER, 21 – 22 mars 2002. 13 p

OCDE. "Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique". OCDE, 2001, 29 p.

RÉMY, Jacques. "Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les contrats territoriaux d'exploitation". *Aménagement et nature* n° 136, pp.25 – 36.

Territoires intelligents et communautés apprenantes. Du local au global , une approche innovante du développement durable. Article pour le PUCA. 13 septembre 2006.

VACHON, Bernard. "La participation citoyenne: le cas de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire au Québec." *Méthodes de participation citoyenne dans le domaine des sciences et société*. Ouvrage collectif publié par les Presses de l'Université de Montréal, 2009. (À paraître).

VACHON, Bernard. " Rapport Pronovost : sortir l'agriculture et les communautés rurales fragiles d'un modèle qui les étouffe". *Annuaire du Québec*, 2009. 2008. Québec.

VACHON, Bernard. " La multifonctionnalité en agriculture et la cohabitation des fonctions en milieu rural. Plaidoyer pour un assouplissement de la loi sur la protection du territoire agricole dans les communautés rurales en difficulté." Conférence prononcée au Salon régional d'animation sur la diversification agricole de St-Camille, 12-13-14 sept. 2008. Thème du Salon : *Diversification agricole et ouverture à la cohabitation des fonctions en milieu rural*.

Bernard Vachon
vachonb@gmail.com