CAT – 012M
C.P. – P.L. 34
Occupation et vitalité
des territoires

AVIS

Occupation des territoires

Pour un Québec fort de ses communautés

Juin 2010

SOLIDARITÉ
RURALE
DU QUÉBEC

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC

Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec est une coalition d'organismes nationaux et de membres associés corporatifs et individuels présents partout dans le territoire québécois. Sa mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du milieu rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises.

Solidarité rurale du Québec agit depuis 1997 à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité. À ce titre, elle fournit sur demande ou de sa propre initiative des avis au gouvernement sur des questions concernant le développement du milieu rural, réalise les consultations nécessaires à cette fin et propose au gouvernement des solutions innovantes et des modes d'intervention.

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC

AVIS

Occupation des territoires

Pour un Québec fort de ses communautés

Juin 2010

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC

Coordination
Cherkaoui Ferdous

Rédaction et recherche
Cherkaoui Ferdous
Caroline Jacob

Conseils et consultation
Jean-Paul L'Allier
Lawrence Desrosiers
Normand Mousseau
Thierry Rodon
Chakda Yorn

Animation de rencontres
Sylvie Bellerose
Mélina Morin

Communication
Mélina Morin
Danielle Cantin

Révision linguistique
Gilles Levasseur

Secrétariat et logistique
Carole Pratte
Isabelle Lodge
Martine Thibeault

Conception graphique
D communication graphique

Les recommandations du présent avis ont été adoptées par le conseil d'administration de Solidarité rurale du Québec le 10 juin 2010.

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
Dépôt légal : Bibliothèque et Archives du Canada, 2010
ISBN : 978-2-9809759-0-5 (version imprimée)
ISBN : 978-2-9809759-1-2 (version PDF)

Pour faciliter la lecture, le genre masculin est utilisé sans aucune intention discriminatoire.

Nicolet, le 17 juin 2010

Monsieur Laurent Lessard
Ministre des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation des territoires
Gouvernement du Québec
Québec

Monsieur le Ministre,

Par la volonté de sa coalition, Solidarité rurale du Québec (SRQ) a engagé depuis 2008 une vaste mobilisation sur l'occupation des territoires. Dans sa foulée, SRQ s'est vue confier, par la ministre Nathalie Normandeau en mai 2009, le mandat de fournir un avis au gouvernement du Québec sur cet enjeu de société.

J'ai l'honneur de vous présenter cet avis qui découle d'un vaste chantier de réflexion et de consultation dans lequel ont pris part des organisations de toutes les sphères d'activités ainsi que des communautés et des citoyens des quatre coins du Québec. En plus d'un ensemble d'orientations et de recommandations précises, cet avis est accompagné d'un consensus fort des leaders consigné dans la « Déclaration de Shawinigan » et d'une série d'engagements d'une vingtaine d'organisations nationales traduisant leur volonté de contribuer au développement des territoires. Ainsi, ce travail qui trouve déjà une résonnance dans la mobilisation continuera de faire son chemin au sein de plusieurs organisations par l'action et le partenariat.

Vous connaissez les convictions de SRQ, celles qui ont toujours défendu le droit du monde rural à la prospérité et son droit à la différence. Ce travail conforte aujourd'hui les visionnaires fondateurs de notre coalition. Leur devise « Tant vaut le village, tant vaut le pays » trouve plus que jamais un écho plus large : « Pour un Québec fort de ses communautés ».

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

La présidente,

Claire Bolduc, qr.

Claire Bolduc

Remerciements

Les remerciements de Solidarité rurale du Québec s'adressent en premier lieu à Jean-Paul L'Allier qui a mis son expérience et son regard éclairé au service de cette démarche. En plus d'avoir présidé les deux rencontres des leaders, il a inspiré les différentes étapes par ses conseils et ses encouragements.

Durant une année complète, des représentants provenant d'une vingtaine d'organisations nationales ont participé aux travaux, alimentant la réflexion et enrichissant cette démarche collective. SRQ tient à les remercier chacun et chacune pour leur contribution et leur engagement. Merci à Suzie Loubier de l'ACLDQ, Claude Picard de l'APNQL, Marie-Hélène Méthé du Chantier de l'économie sociale, Jacques Bégin de la CREPUQ, François Lamoureux de la CSN, Marie-Joëlle Brassard du CQCM, Anne-Marie Jean de Culture Montréal, Louise Sicuro de Culture pour tous, Mélanie Fortier de la FCSQ, Jean Paradis de la Fédération des cégeps, Jocelyn Lessard de la FQCF, Sébastien Cloutier de la FQM, Dominique Savoie de la FTQ, Laurent Bousquet de La Coop fédérée, Joanne Lechasseur du Mouvement Desjardins, Christian Simard de Nature Québec, Marc Beaudoin du RESAM, Philippe Bourke du RNCREQ, François Talbot de la Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec, Josée-Maryse Sauvageau de l'UMQ, Simon Marmen de l'UPA et Sylvie Bertrand de la Ville de Montréal.

Ce travail a également mobilisé des collaborateurs et des chercheurs. SRQ tient à remercier Lawrence Desrosiers, Normand Mousseau, Thierry Rodon et Chakda Yorn pour leur précieuse contribution aux travaux.

De nombreux conférenciers et panélistes ont partagé leur vision du Québec de demain et de ses territoires. SRQ leur exprime ici sa reconnaissance et en particulier à Claude Villeneuve et René Derouin, sources d'inspiration ainsi que Pierre Thibault et Raymond Corriveau, pour leur généreuse implication.

Solidarité rurale du Québec remercie également Michel Venne et Ariane Émond pour l'animation des Rencontres des leaders.

Solidarité rurale du Québec

Résumé

Le territoire incarne à la fois une empreinte de notre histoire et une clé pour aborder l'avenir. La perspective qu'il offre permet de mieux saisir les réalités territoriales et les nuances avec lesquelles se posent les défis d'avenir. Elle montre comment les différentes composantes territoriales, la métropole, la capitale, le réseau urbain et les communautés rurales peuvent ensemble prendre part à un nouvel élan de prospérité et de solidarité pour relever les défis d'une nouvelle donne économique et environnementale.

L'évolution démographique, le contexte de lutte au réchauffement, les mutations profondes de l'économie et la vitalité sociale des communautés représentent les grands défis de notre temps. Pour les relever, le Québec peut compter sur des atouts qui caractérisent sa culture et les potentiels dont regorgent ses territoires. Il peut le faire d'autant plus efficacement s'il se donne une vision partagée de développement de ses territoires. Celle-ci peut s'appuyer sur une conception du territoire comportant quatre considérations : des milieux de vie attrayants, des communautés interdépendantes, un engagement dans le développement durable et un ancrage culturel, source de diversité et de participation citoyenne.

La solidarité, le savoir et l'environnement représentent les grandes valeurs derrière cette vision. Pour la traduire en action, cette vision devra néanmoins s'appuyer sur des principes applicables comme l'équité, la subsidiarité, la modulation et la diversification. À cet égard, la « Déclaration de Shawinigan »[1] traduit le large consensus qui se dégage parmi les acteurs de la société civile sur la vision de développement des territoires.

En termes d'orientations, de nombreux leviers sectoriels peuvent être mobilisés autour de quatre grands enjeux : habiter les territoires, les développer durablement, les desservir adéquatement et se les approprier collectivement. Les travaux de consultation de SRQ présentent à ce sujet une base de travail avec des pistes et des propositions pouvant servir à l'élaboration d'un plan d'action multisectoriel.

SRQ formule des recommandations portant sur la mise en œuvre d'une approche territoriale de développement. Celle-ci consiste d'abord en une vision sociétale de développement des territoires qui mérite l'adhésion la plus large possible. Elle porte ensuite sur la modulation des interventions gouvernementales pour tenir compte des caractéristiques locales et régionales, sur l'accompagnement du développement des territoires et sur l'incitation à l'innovation et à la mise en valeur des complémentarités territoriales. SRQ recommande la signature d'un « pacte national » sur l'avenir des territoires, et l'ouverture d'un chantier pour la modernisation de la gouvernance territoriale.

En somme, les défis environnementaux, socioéconomiques et démographiques que doit relever le Québec au cours des prochaines décennies passent par une action territoriale qui mobilise les communautés et leurs forces vives, et qui reconnaît leurs particularités sociales et culturelles. Les territoires recèlent de potentiels naturels et humains considérables qui peuvent assurer un développement respectueux des écosystèmes et des communautés. L'État et les collectivités territoriales sont conviés à renouveler leurs rapports et à raffermir la confiance mutuelle qui les lie. Il s'agit d'un chantier stimulant capable de relancer l'économie sur des bases territoriales et de saisir les possibilités innombrables de l'économie verte.

1 Voir page 61.

Liste des recommandations

RECOMMANDATION 1 :

Solidarité rurale du Québec (SRQ) recommande au gouvernement du Québec de convenir avec les représentants des collectivités et de la société civile d'une **vision sociétale du développement des territoires**. Celle-ci doit s'appuyer sur l'adhésion large autour de la « Déclaration de Shawinigan ». Cette vision gagnerait à inscrire de façon explicite les fonctions des différentes composantes territoriales (métropole, capitale, municipalités urbaines et rurales) ainsi que leurs apports complémentaires.

SRQ considère qu'au-delà des divergences politiques, le développement des territoires et l'avenir des communautés au Québec méritent de s'appuyer sur une expression unanime de son Assemblée nationale. C'est pourquoi SRQ invite les différentes formations politiques à appuyer le contenu de la « Déclaration de Shawinigan ».

RECOMMANDATION 2 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec d'adopter une approche proactive et systématique quant à la **modulation** de ses interventions et de lui réserver une priorité gouvernementale (relevant du Conseil du trésor ou du Conseil exécutif).

SRQ propose un traitement distinct pour l'adaptation des services publics visant à assurer un accès équitable sur l'ensemble du territoire. Ce traitement doit notamment comprendre la définition d'un panier de services de base et la modulation de leur financement. SRQ propose une adaptation des politiques et des programmes par l'application d'une « clause modulatoire » pour tout nouveau programme et un mécanisme concerté avec les partenaires pour identifier et suivre les besoins de modulation.

RECOMMANDATION 3 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec de faire évoluer ses interventions en matière de développement vers une approche d'**accompagnement** souple et à long terme des collectivités territoriales, et visant leur engagement dans le développement durable des milieux. Elle peut se concrétiser au moyen d'**ententes territoriales** (ou contrats) consolidant un ensemble d'interventions sectorielles. Ces ententes viendraient appuyer l'effort des collectivités dans la mise en œuvre d'une vision globale de leur territoire intégrant l'aménagement, le développement économique et social, et s'appuyant sur une coordination de la desserte en services. Le territoire des MRC représente à cet égard une échelle appropriée d'application, tout en tenant compte des dynamiques territoriales propres.

RECOMMANDATION 4 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec de s'appuyer sur la dynamique engagée par la société civile dans l'élaboration d'un **plan d'action** intersectoriel de développement des territoires. Celui-ci pourra englober l'engagement des acteurs sociaux et les actions des différents ministères.

De plus, les révisions imminentes ou en cours en matière d'aménagement, d'exploitation des ressources ainsi que les recommandations d'un certain nombre de rapports récents doivent être saisies pour donner aux politiques sectorielles une portée et une teneur territoriales cohérentes.

RECOMMANDATION 5 :

SRQ recommande au gouvernement d'aménager un cadre incitatif favorisant l'**innovation** (sociale, en développement durable et en gouvernance principalement) dans les territoires et la mise en valeur des **complémentarités territoriales** (urbaine-rurale, métropole-régions, rurale-rurale, université-région, etc.) sur tous les plans. SRQ considère à cet égard l'importance de soutenir la diffusion des connaissances sur les territoires pour favoriser l'émulation, les interactions et les partenariats.

RECOMMANDATION 6 :

SRQ recommande la signature d'un **PACTE NATIONAL** sur l'avenir des territoires et auquel prendraient part le gouvernement, les représentants des collectivités et des acteurs de la société civile.

Le PACTE NATIONAL mobiliserait ces intervenants autour des défis de développement stimulants et rassembleurs pour le monde urbain et rural québécois. Il contribuerait à répondre aux défis de la vitalité sociale, culturelle et économique des communautés, et à stimuler leurs complémentarités et leurs contributions à l'essor de l'ensemble de la société.

Le PACTE NATIONAL s'appuierait sur une démarche participative lors de son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation. SRQ recommande à cet égard un mécanisme inclusif et souple composé d'un Forum national annuel (leaders de la société civile, représentants élus des collectivités, gouvernement) et un suivi plus régulier par une table des partenaires.

RECOMMANDATION 7 :

SRQ considère la question de la gouvernance territoriale comme étant indissociable des stratégies de développement des territoires et devant être abordée dans une optique d'évolution des rôles et des fonctions plutôt que dans une perspective de changements de structures.

SRQ recommande au gouvernement d'ouvrir un chantier sur la **modernisation de la gouvernance territoriale** dans la foulée de l'examen de l'OCDE de la Politique nationale de la ruralité. Un tel exercice doit chercher les moyens de faire évoluer les expériences acquises en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social vers une vision intégrée du territoire et de son développement durable ainsi que le renforcement des capacités techniques et financières.

Dans cette réflexion, le gouvernement pourra clarifier les perspectives de l'interface gouvernementale en région en se penchant sur le type de présence qu'il entend assurer à l'avenir sur le territoire par l'entremise des directions des ministères et organismes. De plus, le rôle croissant des collectivités en ce qui concerne le développement durable mérite d'être accompagné par des sources autonomes de financement.

Table des matières

REMERCIEMENTS V
RÉSUMÉ VI

INTRODUCTION 1
UNE DÉMARCHE COLLECTIVE 1
LE TERRITOIRE : L'OCCUPER OU S'EN OCCUPER? 3

PARTIE I - DÉFIS ET ACQUIS 7
CHAPITRE 1 : DES DÉFIS À RELEVER 9
1.1 L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE 9
1.2 LA LUTTE AU RÉCHAUFFEMENT 10
1.3 LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES 13
1.4 LA VITALITÉ SOCIALE 14

CHAPITRE 2 : DES ACQUIS À CONSIDÉRER 17

PARTIE II - VISION ET ORIENTATIONS 19
CHAPITRE 3 : UNE VISION PARTAGÉE 21
CHAPITRE 4 : DES ORIENTATIONS POUR OCCUPER LES TERRITOIRES 23
4.1 HABITER LES TERRITOIRES 24
4.2 DÉVELOPPER LES TERRITOIRES 25
4.3 DESSERVIR LES TERRITOIRES 26
4.4 S'APPROPRIER LES TERRITOIRES 27
CHAPITRE 5 : DES PASSERELLES ENTRE LES TERRITOIRES 29
5.1 UNE INTERDÉPENDANCE À RECONNAÎTRE 29
5.2 DES COMPLÉMENTARITÉS À VALORISER 30
5.3 DES CONDITIONS À RASSEMBLER 34

PARTIE III - RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION 35

CHAPITRE 6 : RECOMMANDATIONS POUR APPLIQUER UNE APPROCHE TERRITORIALE 37

6.1 L'ADHÉSION À UNE VISION SOCIÉTALE 37

6.2 LA MODULATION DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES 38
Par une approche proactive 38
Par l'adaptation des services publics aux réalités territoriales 39
Par la modulation des programmes ministériels 43

6.3 L'ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS 45
Par des ententes territoriales 45
Par un plan d'action mobilisant le gouvernement et la société civile 49

6.4 L'INNOVATION ET LA VALORISATION DES COMPLÉMENTARITÉS 50

6.5 LA CONCLUSION D'UN PACTE NATIONAL 51

6.6 LA MODERNISATION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE 53

CHAPITRE 7 : CONCLUSION ET MISE EN ŒUVRE 55

BIBLIOGRAPHIE 57

ANNEXE I – DÉCLARATION DE SHAWINIGAN 59

ANNEXE II – LISTE DES ENGAGEMENTS DES ORGANISATIONS NATIONALES 63

ANNEXE III – LISTE DES RÉPONDANTS DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE 69

ANNEXE IV – ÉTAPES DE LA DÉMARCHE 73

Liste des sigles et abréviations utilisés

ACLDQ :	Association des CLD du Québec
APNQL :	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
CEFRIO :	Centre francophone d'informatisation des organisations
CDR :	Coopérative de développement régional
CLD :	Centre local de développement
CLE :	Centre local d'emploi
CHSLD :	Centre d'hébergement de soins de longue durée
CJE :	Centre jeunesse-emploi
CLSC :	Centre local de services communautaires
CMM :	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ :	Communauté métropolitaine de Québec
CPE :	Centre de la petite enfance
CQCM :	Conseil québécois de la coopération et de la mutualité
CRE :	Conseil régional de l'environnement
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CREPUQ :	Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
CSN :	Confédération des syndicats nationaux
FCSQ :	Fédération des commissions scolaires du Québec
FIER :	Fonds d'intervention économique régional
FQCF :	Fédération québécoise des coopératives forestières
FQM :	Fédération Québécoise des Municipalités
FTQ :	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GES :	Gaz à effet de serre
MAMROT :	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MELS :	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MRNF :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MRC :	Municipalité régionale de comté
MTQ :	Ministère des Transports du Québec
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
OSBL :	Organisation sans but lucratif
PAJR :	Place aux jeunes en région
PIB :	Produit intérieur brut
PME :	Petites et moyennes entreprises
PNR :	Politique nationale de la ruralité
RESAM :	Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec
RNCREQ :	Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SRQ :	Solidarité rurale du Québec
TGV :	Train à grande vitesse
TIC :	Technologies de l'information et des communications
UMQ :	Union des municipalités du Québec
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPA :	Union des producteurs agricoles

Introduction

Une démarche collective

L'occupation des territoires est au cœur des préoccupations de Solidarité rurale du Québec (SRQ) depuis sa création. Durant près de 20 ans, elle a mené des réflexions sur différentes facettes de cet enjeu selon une approche de développement qui se veut globale, territoriale, durable et ouverte sur le monde.

Forte de l'appui de sa coalition, SRQ a entrepris en 2008 une démarche collective de mobilisation afin d'élargir la réflexion sur la question de l'occupation des territoires. C'est ainsi qu'elle a tenu les 3 et 4 juin 2009 une première Rencontre des leaders de la société civile issus du monde urbain, du monde rural et des Premières Nations. À cette occasion, les leaders ont exprimé leur engagement à travailler en commun pour bâtir une vision partagée et porteuse de l'occupation des territoires. La démarche s'est alors poursuivie durant l'automne 2009 par des ateliers de travail qui ont permis de dégager des enjeux et des pistes notamment sur le plan de l'aménagement, des transports, des énergies, du développement économique, de la culture et des services. La synthèse de ces travaux a servi à l'élaboration d'un cahier qui a fait l'objet d'une consultation générale durant l'hiver 2010. Outre la vingtaine d'organisations nationales engagées dans cette démarche, la consultation a permis de recueillir 92 contributions d'organismes issus de tous les domaines, de communautés, de régions, de forums et de citoyens. Les résultats de la consultation ont été présentés lors de la Conférence nationale sur l'avenir des territoires, les 20 et 21 avril 2010 à Shawinigan, à laquelle ont pris part plus de 250 participants.

Lors de la deuxième Rencontre des leaders tenue le 22 avril 2010, ces derniers ont convenu d'une déclaration commune sur l'occupation des territoires : la « Déclaration de Shawinigan »[1]. De plus, les 22 organisations nationales engagées dans cette démarche ont exprimé une série d'engagements[2] touchant leurs différents champs d'activités. Enfin, les recommandations issues de ces travaux ont fait l'objet d'une résolution unanime du conseil d'administration de SRQ le 10 juin 2010.

Le présent avis rassemble l'essentiel des travaux de ce vaste chantier. Le site Internet www.territoires.qc.ca mis en ligne durant cette démarche donne accès à l'ensemble des activités organisées et des différentes contributions recueillies. L'annexe III du présent avis résume également les étapes de la démarche.

1 Voir annexe I.

2 Voir annexe II.

LE TERRITOIRE : l'occuper ou s'en occuper?

Une empreinte du passé

Le Québec a été façonné au fil de son histoire par la géographie et l'établissement du peuplement. L'organisation de son territoire est profondément marquée par l'axe du fleuve Saint-Laurent le long duquel ont été fondées successivement les villes de Québec, Trois-Rivières et Montréal. L'agriculture s'est établie sur les basses terres fertiles de la plaine du Saint-Laurent, tandis que la colonisation des terres, l'exploitation des ressources halieutiques et forestières, et plus tard énergétiques, ont étendu la zone habitée vers des régions plus périphériques.

Le territoire porte également l'empreinte indélébile des nations autochtones. Les noms de rivières, de lacs et de localités nous le rappellent encore, mais l'influence autochtone est plus large et profonde dans la culture québécoise. L'histoire commune témoigne à la fois d'alliances, d'affrontements, de métissages et d'interpénétration culturelle.

D'autres traits particuliers témoignent toujours de l'influence des premières vagues de migrants (irlandais, loyalistes, acadiens notamment) sur la culture et le patrimoine local.

Le XXe siècle a été marqué par l'urbanisation rapide et le développement des réseaux de transports et d'infrastructures. Le Québec présente aujourd'hui une mosaïque territoriale diversifiée. Près des trois quarts de la population québécoise se concentrent dans les villes. L'une des caractéristiques qui distingue le Québec réside dans le poids de sa métropole, qui accueille près de 50 % de la population.

Une clé pour l'avenir

L'organisation territoriale dont le Québec d'aujourd'hui a hérité constitue la base à partir de laquelle pourront se déployer les stratégies pour aborder les défis à venir. La globalisation et l'implantation fulgurante des nouvelles technologies sont deux facteurs au cœur de l'évolution récente des communautés. Leur avenir dépendra de leur capacité à juguler les répercussions des changements climatiques, à contrebalancer la dépendance aux énergies fossiles, à saisir les potentialités de la croissance verte et à aménager un cadre de vie dynamique et attrayant pour les familles.

À cet égard, le territoire mérite un regard neuf qui appréhende ses différentes fonctions à la fois comme milieu de vie, espace économique et environnement naturel. Plus que jamais, la capacité de conjuguer environnement, économie et société fera la différence pour l'avenir, et ce, à tous les échelons de la communauté, de la région et de l'ensemble du Québec.

Entreprendre une réflexion sous l'angle territorial permet de mieux saisir les réalités complexes et hétérogènes des communautés et des territoires qui composent le Québec. Cette réflexion permet d'appréhender leurs contributions diverses pour faire face à la nouvelle donne économique et environnementale qui confronte l'ensemble du Québec. Elle amène à privilégier des choix de société qui font en sorte que l'ensemble de la collectivité québécoise prenne part à un nouvel élan de prospérité et de solidarité. Ces choix permettraient :

- d'asseoir un développement durable dans l'ensemble des territoires, bien ancré dans les communautés et mobilisateur;
- de miser sur la contribution de tous les territoires au développement, selon leurs potentiels et leurs caractéristiques propres;
- de favoriser les complémentarités et l'interdépendance entre les territoires.

Dans leur diversité, les territoires constituent un patrimoine collectif inestimable dont il convient de préserver la qualité et les capacités pour les générations futures. En somme, il s'agira moins à l'avenir d'occuper de nouveaux territoires que de s'occuper de celui qu'on habite au moyen d'un développement économique respectueux des écosystèmes et en harmonie avec les milieux de vie.

L'apport autochtone à valoriser

L'occupation des territoires renvoie inévitablement au rapport avec les peuples autochtones. La notion même d'occupation revêt une connotation négative, voire conflictuelle, au regard des droits des communautés autochtones sur les territoires. Évidemment, la démarche sur l'enjeu de l'occupation des territoires ne cherchait pas à régler des questions complexes qui relèvent d'un autre ordre. Elle se préoccupait en revanche d'identifier des pistes d'avenir dans le respect et la reconnaissance des peuples autochtones. La déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones constitue une base pour aborder des questions de développement.

On ne peut ignorer les problématiques aiguës que vivent plusieurs communautés autochtones sur les plans social, communautaire et économique. Impossible également de passer sous silence la persistance de préjugés qui éloignent les uns des autres. Renouveler le regard sur ces questions passe nécessairement par un effort et une meilleure connaissance de l'histoire et des réalités des communautés autochtones.

Les défis qui attendent tous les territoires sur le plan de l'environnement et de l'aménagement peuvent trouver des sources d'inspiration dans le rapport qu'ont historiquement entretenu les autochtones envers le territoire. La recherche de solutions novatrices peut s'appuyer sur cet apport et ouvrir des perspectives de collaboration. Des exemples de partenariat à l'échelle de certains territoires existent déjà.

Puisque la pyramide des âges des populations autochtones indique une grande proportion de jeunes, leur contribution peut être appréciable, notamment en matière d'emploi. Par ailleurs, les savoirs traditionnels et la culture peuvent être mis à contribution pour générer des retombées réelles.

Le Québec, une mosaïque territoriale

La métropole

Reconnue comme ville du design mondial par l'Unesco, Montréal représente pour le Québec un interface avec l'international et une plaque tournante pour le secteur tertiaire. La communauté métropolitaine de Montréal est formée de 82 municipalités regroupées en cinq régions : l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, la ville de Laval, la couronne Nord et la couronne Sud. En 2006, elle représentait 49 % de l'emploi total au Québec, 46 % des livraisons manufacturières et 50 % du PIB québécois. Pour la même année, la part du PIB de la seule région de Montréal atteignait 35,5 % du PIB total du Québec, soit 93 milliards de dollars.

La capitale

Deuxième pôle économique en importance, la Communauté métropolitaine de Québec, qui regroupe l'agglomération de Québec, la ville de Lévis et les trois MRC avoisinantes[1], compte près de 10 % de la population totale du Québec. En 2006, le PIB de la région métropolitaine de recensement de Québec atteignait 24,2 milliards de dollars, soit 9 % du PIB total du Québec. Capitale nationale, la ville de Québec est reconnue comme ville du patrimoine mondial de l'Unesco, elle mise sur sa vocation touristique et sur son histoire en plus de se positionner avantageusement dans l'économie du savoir.

Le réseau urbain

En plus de la métropole et de la capitale, le réseau urbain compte quatre régions métropolitaines (Trois-Rivières, Sherbrooke, Saguenay et Gatineau), une vingtaine de villes d'agglomération (entre 15 000 et 100 000 habitants) et un réseau de villes-centres de services (moins de 15 000 habitants).

Les municipalités rurales

Réparties sur un vaste territoire, les municipalités rurales accueillent 26 % de la population. Elles comptent 848 600 emplois et un PIB qui se chiffrait en 2006 à 47,4 milliards de dollars. Elles ajoutent 22,5 milliards de dollars au PIB québécois et génèrent 369 300 emplois au Québec; ainsi le monde rural contribue à près d'un huitième de l'activité économique du monde urbain. De plus, ces apports sont en hausse comparativement à 1991 tant en termes d'emplois que de PIB, illustrant une croissance plus forte en milieu rural pendant cette période (1991-2006) qu'elle ne l'a été en milieu urbain.

Les communautés autochtones

Les nations autochtones se composent de 10 nations amérindiennes et de la nation inuite, elles sont réparties dans 55 communautés et comptent une population majoritairement jeune, plus de la moitié ayant moins de 30 ans. Les Amérindiens du Québec appartiennent à deux familles linguistiques et culturelles : algonquienne (les Abénaquis, les Algonquins, les Attikameks, les Cris, les Malécites, les Micmacs, les Innus et les Naskapis) et iroquoïenne (Hurons-Wendats et les Mohawks). Les Inuits, issus d'une vague de peuplement différente, forment un groupe ethnique distinct. Les Amérindiens se répartissent principalement dans des communautés situées dans des territoires ruraux, à l'exception de deux se trouvant dans un environnement urbain (Wendake, et Kahnawake). Les Inuits vivent majoritairement dans 14 villages nordiques situés le long de la baie d'Ungava, ainsi que du détroit et de la baie d'Hudson.

1 MRC de l'Île d'Orléans, Jacques-Cartier et Côte-de-Beaupré.

Partie I
Défis et acquis

Chapitre 1 : Des défis à relever

La consultation menée par SRQ sur l'occupation des territoires a permis de dégager les principaux défis qui s'adressent à l'ensemble des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. Il va sans dire que leurs formes, leurs impacts ainsi que les solutions à déployer pour les surmonter seront à géométrie variable.

Ces défis ont été regroupés en quatre catégories, représentant autant de sections dans ce présent chapitre, soit : 1) l'évolution démographique; 2) la lutte au réchauffement; 3) les mutations économiques et 4) la vitalité sociale de ses communautés.

1.1 L'évolution démographique

Le défi démographique se pose à l'ensemble des territoires, avec une ampleur et des répercussions qui diffèrent selon les contextes régionaux. Globalement, on s'oriente vers un vieillissement généralisé de la population, vers un rétrécissement du bassin de main-d'œuvre, vers davantage de disparités entre les régions. Quelques signes encourageants récents méritent néanmoins de nuancer le portrait et d'espérer un redressement.

Vers un vieillissement rapide de la population

S'il y a une tendance inéluctable sur le plan démographique au Québec, c'est bien celle du vieillissement de la population. Une donnée permet de bien mesurer l'ampleur que prendra ce phénomène : le nombre de personnes âgées devrait doubler d'ici 2031 pour atteindre une proportion de 25,6 % (14 % en 2006). L'ensemble du Québec sera touché, les régions plus périphériques connaîtront un vieillissement plus rapide, la proportion de personnes âgées pourrait atteindre dans ce cas plus du tiers de la population.

Le vieillissement inéluctable et rapide de la population exige des adaptations, notamment en matière de services, de mobilité et de santé. Il interpelle aussi bien la famille que la communauté et l'État. Il comporte également des atouts, car les connaissances, l'expérience et l'engagement des personnes âgées peuvent représenter, à cet égard, un apport considérable pour la communauté et la société dans son ensemble.

Vers une baisse de la population active

Le revers de ce vieillissement généralisé consiste en un rétrécissement du bassin de la population active, soit les 20-64 ans, qui fournit l'essentiel de la main-d'œuvre. C'est plus de 1,3 million de personnes qui devront faire leur entrée sur le marché du travail d'ici 2018 pour arriver à remplacer les personnes retraitées (80 % des besoins) et faire face à la croissance prévue de l'emploi (20 %). Le déclin du bassin des actifs prend toute son importance du fait que le taux d'activité au Québec (77,3 % en 2008) est parmi les plus élevés des pays industrialisés.

Vers des disparités régionales accrues

On le sait, l'évolution démographique engendre des écarts entre les régions. D'une part, l'immigration continue de se concentrer dans et autour de Montréal à plus de 80 %. D'autre part, les projections pour les deux prochaines décennies annoncent un accroissement des disparités régionales et une situation insoutenable sur le plan de l'emploi pour un grand nombre de régions. Ainsi, les régions périphériques (Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean) encaisseront une forte baisse de la population active, tandis que la métropole et les régions qui l'avoisinent connaîtront une expansion du bassin potentiel de main-d'œuvre. Entre les deux, les régions centrales (Estrie, Centre-du-Québec, Chaudière-Appalaches, Capitale-Nationale, Mauricie) subiront des pertes modérées.

Des signes encourageants

Les dernières statistiques sur l'évolution du taux de natalité montrent une hausse substantielle des naissances. En 2009, le taux de natalité dans toutes les régions du Québec était plus élevé que celui observé en 2001. En termes absolus, on comptait en 2009 quelque 14 900 naissances de plus que le niveau de 2001. Qualifié de « baby bump », cet accroissement des naissances exerce déjà une pression sur les services à la petite enfance, de sorte que les centres de la petite enfance (CPE) sont confrontés à une hausse des demandes d'inscription. Le réseau scolaire qui, pendant longtemps, a dû gérer une baisse de l'effectif, doit se préparer à son tour à une hausse soutenue. En 2021, l'accroissement se traduira par quelque 108 000 élèves de plus qu'en 2010 pour les écoles primaires selon les prévisions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

1.2 La lutte au réchauffement

La montée en puissance à l'échelle planétaire de l'enjeu des changements climatiques traduit une prise de conscience mondiale sur les sérieux périls que fait peser un modèle de développement insoutenable sur le globe et sur notre mode de vie. La lutte au réchauffement déborde le seul cadre environnemental, elle oblige à repenser les choix économiques et les investissements publics tant sur les plans local et régional que national.

La régulation par l'État, l'action par les collectivités

Parallèlement aux négociations visant la signature d'un accord international contraignant pour limiter les émissions des gaz à effet de serre (GES), nombreux sont les États qui souscrivent à des objectifs de réduction. Plusieurs recourent à la taxation du carbone avec un effet double en vue : inciter à la réduction des GES et générer de nouvelles marges financières pour soutenir le virage vert.

Pour sa part, le Québec s'est doté d'une cible de l'ordre de 20 % de réduction des GES à l'horizon 2020 (comparativement au niveau de 1990). Il a instauré depuis 2007 un fonds vert alimenté par des redevances sur les carburants.

Les exemples nous apprennent que si des objectifs nationaux sont établis par les États en ce qui concerne les cibles à atteindre en matière de réduction d'émissions, les solutions sont plutôt imaginées et réalisées sur une base locale ou régionale. Celles-ci pourront s'appuyer sur les nouvelles technologiques vertes, cela va de soi, mais, surtout, elles s'ouvriront sur de nouvelles perspectives en matière d'aménagement, de transport, d'habitat, de culture locale, de développement économique local et de participation citoyenne.

Au Québec, le gouvernement manifeste une volonté de décentraliser certaines actions en matière de lutte aux changements climatiques. Dans le cadre du Plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012, le ministère responsable a créé le programme Climat municipalités pour inciter ces dernières à mettre sur pied une stratégie pour contrer les impacts du réchauffement sur leur territoire (inondations, glissements de terrain, érosion des berges). Les efforts doivent néanmoins aller plus loin, notamment en matière de transports et d'aménagement du territoire, deux domaines incontournables dans toute stratégie de réduction des émissions de GES.

La transition énergétique

Les perspectives indiquent que les réserves de pétrole abondant et bon marché se raréfieront dans un avenir rapproché. La récession économique de 2008-2009 a procuré un répit relatif quant au prix du carburant, mais les tensions sur le marché sont appelées à augmenter avec la reprise de la croissance mondiale. Par ailleurs, l'exploitation du pétrole n'est pas exempte de risques comme le rappelle la catastrophe survenue dans le Golfe du Mexique au printemps 2010, et dont l'impact environnemental et les coûts sociaux sont incalculables.

Le choc des prix du pétrole, qui ont atteint un sommet en juillet 2008, a rappelé la vulnérabilité qui caractérise la structure économique et l'organisation territoriale du Québec. Il va sans dire que l'organisation territoriale des villes et des collectivités, les dynamiques liées au navettage, les secteurs névralgiques comme les transports ou l'agriculture, reposent tous sur les paramètres de coût et sont donc fortement et directement influencés par le cours du pétrole. En effet, toutes proportions gardées, les grandes villes québécoises connaissent un étalement généralement bien supérieur à celui des capitales européennes nettement plus populeuses. Par ailleurs, sur le plan du chauffage dans le secteur résidentiel, le Québec demeure le plus important consommateur de mazout léger au Canada.

C'est donc dire l'ampleur du défi que de se préparer à l'éventualité d'une envolée des prix sur lesquels le Québec ne possède aucune emprise. Importateur de la totalité de ses énergies fossiles pour combler la moitié de sa demande énergétique, le Québec subira des fluctuations menaçantes pour les dynamiques territoriales. Ce défi revêt aussi un caractère économique, puisque les dépenses liées au pétrole grèvent le portefeuille des particuliers, des entreprises, des institutions et de l'État. De l'ordre de 13 milliards de dollars en 2007, la consommation totale du Québec en pétrole a atteint 18,4 milliards de dollars en 2008. Ce sont 80 % de ces montants qui se dirigent à l'extérieur du Québec, et chaque hausse du cours moyen du pétrole de 10 $/baril vient soustraire près de 1,4 milliard de dollars par an de l'économie québécoise. Par ailleurs, étant donné l'inflation, l'impact de ces fluctuations a d'évidentes répercussions sur un grand nombre de biens et de services.

La transition vers de nouvelles sources d'énergie est donc engagée pour des raisons économiques – réduire la dépendance par rapport à des énergies fossiles de moins en moins accessibles – autant qu'environnementales puisque aucun effort crédible de réduction des GES ne peut se passer de mesures de réduction absolue de la consommation de pétrole.

La préservation de l'eau

Les changements climatiques altèrent profondément le contexte de la gestion de l'eau, d'après un rapport du World Wildlife Fund Canada. Ils entraînent la fonte des glaciers, perturbent la configuration des précipitations et augmentent la fréquence et l'intensité des sécheresses ainsi que des inondations.

L'eau a historiquement joué un rôle déterminant dans le développement du Québec, elle a permis le développement hydroélectrique et l'acquisition de savoir-faire. Dans un contexte de raréfaction, l'eau constitue

une ressource stratégique mondiale. Le Québec, qui détient 3 % des réserves mondiales d'eau douce, possède à cet égard des responsabilités pour protéger la ressource et participer aux solutions.

La Politique nationale de l'eau a permis l'identification de 33 rivières jugées prioritaires en raison de problématiques environnementales ou en raison de conflits d'usage. La stratégie de gestion intégrée de la ressource mise de l'avant pour remédier à cette situation a permis à 40 organismes de protection de bassins versants de voir le jour. Ces tables de concertation et de planification sont formées de représentants de tous les acteurs de l'eau d'un bassin versant (MRC, municipalités, usagers, groupes environnementaux, citoyens et observateurs gouvernementaux) et ont comme mandat l'élaboration d'un plan directeur de l'eau incluant un portrait et un diagnostic du bassin versant, les enjeux, les orientations et les objectifs à atteindre ainsi qu'un plan d'action qui sera concrétisé par la signature de contrats de bassin.

La contribution de l'agriculture et de la foresterie

L'immense espace rural est marqué par la place indéniable de l'agriculture en termes d'usage du territoire. Le tiers de l'écoumène[3] (le territoire habité) est constitué par la zone verte, dédiée à l'agriculture. Le territoire agricole fait l'objet d'une protection par la loi, il représente un patrimoine collectif qu'il convient de préserver. La forêt occupe quant à elle près de la moitié du territoire du Québec et fait l'objet d'une protection par la Loi sur les forêts. De par leur nature intrinsèque, ces deux secteurs sont particulièrement liés aux aléas du climat. Les impacts des changements climatiques se font sentir dans les milieux agricoles et forestiers et risquent fort d'aller en augmentant. L'érosion et les sécheresses liées à l'accroissement des écarts de températures, les tempêtes, les crues et les inondations dues à l'intensification des phénomènes météorologiques extrêmes ainsi que les nouvelles maladies et les nouveaux ravageurs font partie des problèmes qui affecteront la forêt et les terres agricoles.

Ces deux secteurs peuvent être partie prenante de la lutte au réchauffement. La forêt québécoise participe déjà en séquestrant actuellement 25 % du carbone émis par les activités humaines. Selon une étude du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, il est possible de croire que ce taux pourrait atteindre 15 % de plus pour autant que l'on fournisse les efforts nécessaires. Le reboisement, la plantation d'arbres, la mise en place de saines pratiques de gestion de la forêt et l'utilisation de la biomasse forestière résiduelle pour le chauffage d'édifices font partie de l'éventail des solutions qui peuvent être mises à contribution. À titre indicatif, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) estime à plus 6,4 millions de tonnes métriques anhydres (tma) le potentiel de la biomasse forestière au Québec (l'équivalent de 20 millions de barils de pétrole). Valoriser le cinquième seulement de ce potentiel peut alléger le bilan carbone de quelque 1,7 million de tonnes CO_2 en plus de générer des emplois sur tout le territoire (le taux estimé de création d'emploi est de un pour chaque 500 tma valorisées).

En matière d'agriculture, la transformation de la biomasse agricole en biocarburants, les pratiques agro-environnementales, le développement de circuits courts et l'augmentation de l'achat et de la consommation de produits locaux permettraient de réduire une part considérable des émissions de GES dues notamment au transport des produits agroalimentaires.

3 Données compilées par SRQ.

1.3 Les mutations économiques

Les mutations économiques en cours définissent une nouvelle donne sur le plan de la concurrence à l'échelle internationale. Le Québec dispose d'atouts majeurs pour générer la richesse et tirer profit de ces changements. Toutefois, plusieurs de ses communautés et des régions entières se trouvent dans une situation vulnérable en raison de la faible diversification de leur base économique et du manque de relève entrepreneuriale. Au sortir d'une récession qu'il a mieux jugulée que ses voisins, le Québec doit entrevoir des stratégies de relance tenant compte de la nécessité de redresser ses finances publiques.

La diversification et la valeur ajoutée

La mondialisation a passablement changé la donne dans l'ensemble des secteurs tant primaire, secondaire que tertiaire. La mobilité de la main-d'œuvre et l'expansion des technologies de l'information rendent la compétition plus aiguë sur le plan territorial. Sur un plan national et même international, les villes et les collectivités territoriales rivalisent entre elles pour attirer des capitaux, des compétences et de jeunes familles.

La montée en puissance des pays émergents (Chine, Brésil, Inde, Russie, etc.) n'est pas près de s'estomper; au contraire, elle secoue les positions acquises par le Québec sur les marchés traditionnels. De nouvelles perspectives se sont ouvertes dans plusieurs domaines, tandis que les secteurs traditionnels se voyaient ébranlés. La trop forte dépendance à l'égard du seul marché américain se révèle une source de vulnérabilité, particulièrement pour les secteurs manufacturiers prédominants dans bon nombre de communautés. Les communautés forestières ont été particulièrement éprouvées ces dernières années. Le défi de leur relance peut être surmonté par la diversification économique, la transformation locale et régionale des matières premières et la mobilisation de nouveaux potentiels du territoire (énergie, tourisme et culture notamment). Les territoires peuvent générer davantage de valeur ajoutée et innover en matière de créneaux et d'approche de développement. Les communautés peuvent surmonter ces défis si elles arrivent à mobiliser efficacement leurs forces vives, à disposer de leviers pour ancrer les retombées dans leur territoire et à bénéficier d'un accompagnement adapté aux nouvelles réalités économiques.

L'ouverture sur les marchés peut se conjuguer avec la recherche d'une certaine autonomie réduisant la vulnérabilité face aux aléas extérieurs particulièrement dans des domaines sensibles comme l'alimentation. La sécurité alimentaire revêt un caractère stratégique dans un contexte mondial marqué par des crises alimentaires. On estime actuellement qu'à peine 33 % de la part du contenu de l'assiette des Québécois est comblé par la production du Québec.

La relève entrepreneuriale

Avec une structure économique largement dominée par la PME, le sujet de la relève revêt une importance cruciale pour tous les secteurs de l'économie. Selon une enquête de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) datant de 2005, 71 % des dirigeants de PME en poste prévoyaient procéder au transfert de leur entreprise au cours des 10 années subséquentes. Cette situation est alarmante, particulièrement dans le contexte du vieillissement de la population et de la diminution du bassin de la population active.

L'économie verte

À l'échelle internationale, on assiste à une véritable effervescence de l'économie « verte ». Une course est engagée à l'échelle internationale pour occuper des positions de leaders dans des créneaux en pleine croissance. Des États ou des territoires ont déjà pris une longueur d'avance dans certains domaines. C'est notamment le cas de la Suède, qui a pour objectif d'atteindre la cible « zéro émission » en 2050. Ce pays a su s'imposer avec un *label vert* qui attire beaucoup d'attention non seulement à l'endroit de ses communautés, mais aussi de ses universités. De leur côté, l'Allemagne et l'Espagne s'engagent fortement dans l'énergie solaire tandis que le Danemark a choisi d'investir dans l'énergie éolienne.

La lutte au réchauffement et l'expansion probable de la bourse du carbone font émerger de nouvelles possibilités et stimulent une croissance « verte » génératrice de nouveaux emplois, de nouvelles expertises et savoirs, de centres de recherche et de transfert technologique, etc. En plus d'une position enviable dans l'énergie hydroélectrique, le Québec dispose d'un immense potentiel en vent, en ensoleillement ainsi qu'en biomasse forestière et agricole. Il peut mettre à contribution ses centres de recherches et l'expertise développée par ses PME pour saisir les possibilités de l'économie verte partout sur son territoire.

Le défi de la transformation économique est de taille et doit être relevé dans un contexte de redressement des finances publiques. Cette situation démontre toute l'importance de faire autrement en axant les actions sur des stratégies innovantes, différenciées, collectives et endogènes.

1.4 La vitalité sociale

Le Québec a connu un essor économique et une émancipation culturelle indéniables le plaçant à l'avant-garde des sociétés industrialisées dans plusieurs domaines. Cet élan de prospérité contraste néanmoins avec des situations économiques et sociales des plus vulnérables qu'il faudrait renverser au prix d'une mobilisation et d'actions soutenues. La prise en compte des besoins particuliers de ces milieux est essentielle pour un développement harmonieux, qui n'accentue pas les disparités sur l'espace, mais cherche plutôt à les réduire et à favoriser une mixité sociale et générationnelle.

La revitalisation des communautés

La réflexion sur le développement et l'avenir des territoires ne peut donc passer à côté des facteurs étant à l'origine de la dévitalisation des communautés. Elle doit s'inscrire dans ces dynamiques et contribuer à susciter la mobilisation des milieux sur des enjeux de vitalité sociale et économique. Au Québec, 150 municipalités réparties dans 14 régions sont considérées comme dévitalisées selon l'indice de dévitalisation du MAMROT. Généralement de petite taille (moins de 1 000 habitants dans 80 % des cas), ces localités connaissent un vieillissement plus rapide que la moyenne, doivent composer avec un taux de chômage élevé, un revenu moyen des ménages inférieurs à la moyenne et un plus faible niveau de scolarisation. Cette dévitalisation peut également se retrouver en milieu urbain, dans des quartiers ou secteurs particuliers des grandes villes. Dans ces cas, le principal défi demeure le maintien et le développement d'un panier de services de proximité. Ce premier pas permet aux plus démunis et aux personnes âgées d'avoir accès à des services de base et de recréer un espace de vie dynamique qui réduit les disparités territoriales et attire de nouveaux résidents. Entre 1998 et 2006, le nombre de petits commerces de détail a diminué de 9 % en milieu rural. Si l'on ne considère que la partie rurale des MRC avec agglomération urbaine, ce taux grimpe à 15 %.

La réduction du bassin de main-d'œuvre qui frappera le Québec et ses régions entraînera des répercussions profondes, particulièrement sur le plan de la productivité et de la croissance de l'économie. Avec le vieillissement de la population, particulièrement dans les régions, on verra croître les besoins en services sociaux et en santé. Le maintien de ces services en région se révélera primordial afin de permettre aux personnes âgées de continuer à vivre dans leur milieu.

La persévérance scolaire et le maintien des écoles

La dévitalisation sociale possède un autre visage : le décrochage scolaire, un phénomène qui atteint des taux alarmants dans plusieurs territoires. En 2006-2007, près de trois élèves sur 10 (29 %) étaient sortis du secondaire sans avoir obtenu un diplôme ou une qualification. Il s'agit là d'un enjeu social qu'il importe de prendre à bras le corps pour renverser les tendances et promouvoir la persévérance scolaire partout. Une mobilisation des milieux scolaire, syndical et économique est entreprise, des actions et des cibles ont été annoncées par le gouvernement en cette matière. Il n'en demeure pas moins que la mobilisation sociale doit s'élargir et interpeller sur ce qui est l'essence même de la société de demain : le savoir et les jeunes. L'initiative locale et régionale ainsi que la mobilisation des milieux demeurent les clés de voûte permettant de sortir de la dévitalisation et de prévenir le décrochage. À ce propos, le rapport Ménard déposé en mars 2009 met l'accent sur l'importance de renforcer la mobilisation régionale autour de l'enjeu de la persévérance scolaire.

Le maintien des écoles dans les communautés constitue certes un enjeu crucial de vitalité en milieu urbain, mais davantage dans les milieux ruraux. Puisque ces derniers ont perdu annuellement 10 écoles en moyenne au cours des 12 dernières années, il devient nécessaire de se questionner sur les moyens qui seront utilisés pour maintenir ces enfants dans leur milieu respectif. Les données désagrégées à l'échelle de la MRC montrent que dans 11 de ces structures, plus de la moitié des municipalités n'ont pas d'école tandis que dans 20 autres, plus du tiers des municipalités se retrouvent dans cette situation.

Le maintien du réseau d'éducation s'avère un enjeu majeur. Outre le fait que les écoles – surtout primaires – soient un facteur d'attraction important pour les municipalités désireuses d'attirer de nouvelles populations, les services de francisation, de formation continue et de formation sur mesure des écoles secondaires et professionnelles sont des outils indispensables dans un contexte de réduction du bassin d'actifs. Il importe donc de développer des stratégies innovantes pour maintenir partout des services éducatifs accessibles et de qualité en plus de s'attaquer de façon commune et concertée à la question de la persévérance scolaire.

Il convient de mentionner que le déclin de l'effectif au primaire se trouve derrière nous, une hausse soutenue étant déjà entamée à la suite de la hausse des naissances. Dans ce contexte, le réseau scolaire devra s'adapter pour répondre à une reprise des inscriptions dans les communautés.

L'accès à Internet à haute vitesse

Les disparités dans l'accès à Internet à haute vitesse créent de nouvelles formes d'exclusion néfastes sur le plan territorial. Pourtant, les nouvelles technologies peuvent constituer un moyen efficace pour lutter de multiples façons contre la dévitalisation et pour redynamiser des milieux. Les usages innovants des nouvelles technologies sont innombrables et s'avèrent indispensables pour attirer et retenir des personnes et des entreprises. Les seuls mécanismes de marché s'avérant inopérants dans de nombreux territoires, aussi convient-il de pallier cette lacune avec des moyens publics et de façon significative et rapide comme le font de nombreux pays.

Chapitre 2 : Des acquis à considérer

Une donne fondamentalement nouvelle se dessine sur le plan des énergies, du climat et de l'économie, et elle interpelle fortement l'avenir et le développement des territoires. Ceux-ci l'aborderont avec une structure démographique différente (vieillissement et disparités régionales) et relativement prévisible. Dans cette dynamique, le Québec, dans son ensemble, peut faire valoir des atouts de taille qui le placent dans une position privilégiée comparativement à d'autres États et à ses voisins.

La consultation menée par SRQ a permis de faire ressortir les principaux acquis, à savoir :

- une longue tradition dans l'action collective, dans la coopération (Desjardins, coopératives agricoles, etc.) et dans l'économie sociale, avec des instruments financiers collectifs : les caisses populaires, Fonds de solidarité FTQ; Fondaction CSN, Fiducie du Chantier de l'Économie sociale, etc.;
- une structure économique diversifiée avec une prédominance de la PME;
- un rayonnement culturel exceptionnel, qui puise sa source dans tous les territoires et singularise le Québec dans son environnement nord-américain;
- une position enviable dans les énergies renouvelables, et son modèle public de développement et d'appropriation de l'hydroélectricité;
- un réseau d'éducation bien réparti sur le territoire;
- un système social développé et plus égalitaire comparativement à celui de ses voisins, qui contribue à mieux juguler les effets néfastes de la crise économique;
- une grande qualité de vie assurant l'accès à un environnement naturel de qualité.

À ces principaux éléments peuvent s'ajouter quelques autres caractéristiques favorables : l'engagement significatif de plusieurs organisations en faveur du développement durable, les initiatives innovantes en marche dans plusieurs communautés, les projets d'expérimentation ou encore la présence d'un des leaders mondiaux dans le domaine des transports.

En somme, le Québec est avantageusement positionné pour passer aux transports collectifs, aux énergies renouvelables ainsi qu'à l'économie du savoir et de l'innovation dans de nombreux domaines. Il peut puiser dans son réservoir de culture et s'appuyer sur la mobilisation de ses communautés réparties sur son immense territoire.

Partie II
Vision et orientations

Chapitre 3 : Une vision partagée

Notre rapport au territoire se pose en termes économiques (ressources, espace de prospérité), de milieux de vie (communautés, habitat, qualité de vie) et d'environnement (eau, patrimoine, cadre naturel). Il est donc façonné à la fois par le type de développement, les modes d'aménagement et les mesures de conservation. Incontestablement, le territoire et ses immenses ressources ont largement servi le développement et la prospérité de la société québécoise. L'avenir dépendra néanmoins de la capacité à faire face à de nouveaux défis plus complexes sur les plans de l'économie, de l'environnement et des ressources humaines notamment.

Au terme de ses travaux de consultation, SRQ retient une bonne convergence sur les éléments d'une **vision** partagée de l'occupation des territoires ainsi que sur les **valeurs** et les **principes** devant guider leur développement.

Une vision partagée

Ainsi, une vision rassembleuse de l'occupation des territoires s'incarne en quatre considérations :

- **Des milieux de vie attrayants :** ce qui suppose que le territoire doit être considéré comme un cadre de vie dont il faut préserver la qualité. Plus qu'un espace pourvoyeur de ressources, il constitue un milieu de vie, ce qui renvoie à l'importance d'habiter le territoire, d'en vivre bien sûr, mais d'y vivre également.
- **Des communautés interdépendantes :** ce qui implique une plus grande solidarité et la mise en valeur des complémentarités entre la métropole et les régions, entre le milieu urbain et le milieu rural. L'essor de tout le Québec repose sur la vitalité économique et culturelle de chacune de ses communautés.
- **Un engagement dans le développement durable :** celui-ci doit être bien ancré dans les territoires, pris en charge à tous les échelons, mobilisant les forces vives à produire et à consommer autrement, pour répondre aux aspirations des citoyens pour un environnement et des milieux de vie sains.
- **Un ancrage culturel :** cela suscite l'attachement et la fierté des citoyens pour leur milieu de vie, renforce l'esprit de communauté et rappelle la richesse de la grande diversité des territoires. C'est par la culture qu'une réappropriation collective de nos territoires est possible.

Des valeurs communes

- La solidarité entre toutes les communautés et le rôle de l'action collective (la **solidarité**).
- Le respect de l'environnement comme une valeur qui rassemble les communautés pour préserver les ressources et la biodiversité, et qui suscite l'engagement pour un développement réduisant notre empreinte écologique (l'**environnement**).
- L'éducation comme facteur de l'épanouissement des individus ainsi que du développement économique et culturel des communautés (le **savoir**). Le capital humain constitue la ressource la plus importante des territoires, ce qui rappelle toute l'importance de l'éducation, de la culture et de l'intégration des personnes.

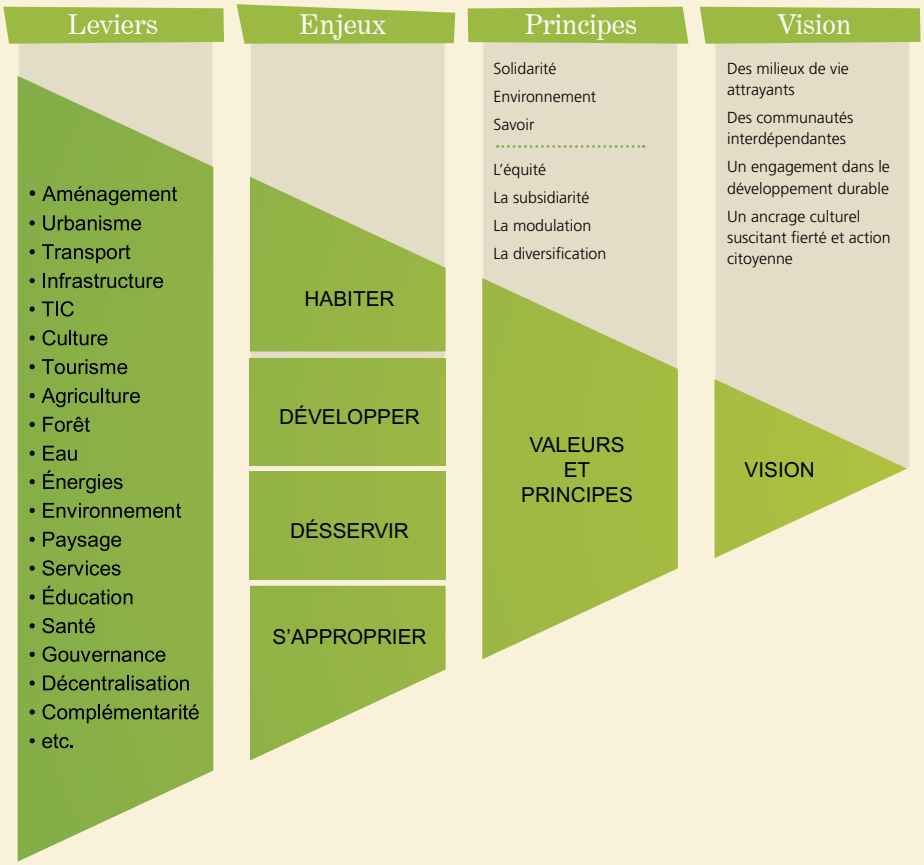
Des principes applicables

- L'accès aux services pour les citoyens et le partage des ressources (l'**équité**) : l'équité suppose la recherche d'un traitement équitable pour les citoyens, et ce, peu importe leur lieu de résidence. Cette recherche d'équité commande l'assurance d'une couverture adéquate en matière de services (santé, éducation, etc.). Pour desservir des pans entiers du territoire québécois, le rôle de l'État et de l'action collective locale demeure incontournable pour pallier l'insuffisance des mécanismes de marché.
- Le rapprochement du citoyen de la prise des décisions et la prise en charge du développement par les milieux (la **subsidiarité**) : principe consacré dans la Loi sur le développement durable. La prise en considération de ce principe faciliterait le déploiement de nouveaux leviers à l'échelle appropriée selon la réalité des territoires. Ce qui signifie possiblement d'accepter d'évoluer sur une base asymétrique.
- L'adaptation des actions aux réalités différentes des territoires (la **modulation**) : la modulation vise à mieux répondre aux besoins locaux en tenant compte des particularités qui peuvent s'exprimer.
- Le développement des territoires par la mise en valeur de tous les potentiels, économiques ou non, ce qui invite à considérer à la fois la multifonctionnalité des territoires et la diversification de sa base économique (la **diversification**). Le contexte de forte dépendance de nombreuses communautés mono-industrielles, et de ce fait vulnérables, donne un sens à la recherche d'une plus grande diversification.

Chapitre 4 : Des orientations pour occuper les territoires

Pour relever les grands défis de développement des territoires que sont la démographie, les changements climatiques, la vitalité sociale et la transformation économique, des leviers peuvent être mobilisés dans un nombre impressionnant de domaines : emplois, aménagement, transport, infrastructure, agriculture, forêt, eau, environnement, services, culture, tourisme, etc. Globalement, ces multiples leviers s'inscrivent dans l'un ou l'autre des quatre enjeux suivants : **habiter** les territoires, les **développer**, les **desservir** et se les **approprier** collectivement.

ENJEUX ET VISION DE L'OCCUPATION DES TERRITOIRES



Ainsi, les choix à faire au cours des 10 ou 15 prochaines années dans ces nombreux domaines pourraient être orientés de façon cohérente autour des enjeux de développement des territoires pour maximiser les retombées pour les communautés.

La consultation menée par SRQ a permis de valider ces quatre enjeux, et recueillir un ensemble de propositions et d'orientations pour chacun d'entre eux. Loin d'être exhaustives ou exclusives, ces propositions représentent une base de travail qui peut contribuer à l'identification de pistes d'action. C'est d'ailleurs à partir de cette base que les organisations nationales engagées dans la démarche de SRQ seront invitées à poursuivre leur collaboration et à traduire leur engagement.

4.1 Habiter les territoires

Cette orientation s'inscrit dans une volonté d'habiter les territoires, mais en favorisant l'engagement des communautés dans l'aménagement écologique et dans l'amélioration du cadre de vie des citoyens. Elle réfère à la capacité d'attractivité des territoires, qui repose sur la capacité des communautés à aménager un cadre de vie dynamique culturellement, soucieux de la santé de ses habitants et de l'environnement.

Pour ce faire, des leviers sont à portée de main des villes et des collectivités territoriales qui désirent s'engager résolument dans le développement durable de leur milieu. Ainsi, habiter les territoires peut notamment signifier poser des actions sur le plan de l'aménagement, de l'habitat et de l'attractivité. Pour chacun de ces plans, des propositions d'action ayant été dégagées au fil de la réflexion sur l'enjeu de l'occupation des territoires ont été identifiées :

L'aménagement :

- Freiner l'étalement des grands centres urbains et limiter les développements commerciaux reposant sur l'utilisation de l'automobile comme unique moyen de transport (milieux urbains).
- Inciter l'adoption de plans d'urbanisme axés sur la densification et la proximité des services (milieux urbains).
- Favoriser la cohabitation entre les usagers du territoire et la multifonctionnalité de celui-ci (milieux ruraux).
- Miser sur la préservation des milieux naturels et respecter la capacité de support des écosystèmes.

L'habitat et le patrimoine bâti :

- Adopter des normes de construction plus engageantes en matière d'efficacité énergétique.
- Inciter à la rénovation du parc immobilier vieillissant ainsi qu'encourager la réhabilitation et la reconversion des bâtiments ayant une valeur patrimoniale.
- Favoriser le recours aux matériaux québécois écologiques (bois notamment).
- Encourager la préservation de la signature architecturale locale et des noyaux villageois, notamment par une harmonisation des nouveaux bâtiments institutionnels.

L'attractivité :

- Encourager les communautés dans leurs efforts d'amélioration du cadre de vie (politique familiale, loisirs, culture, etc.).

4.2 Développer les territoires

Au sens où il est entendu dans une perspective d'occupation dynamique et durable des territoires, développer les territoires signifie privilégier une approche qui leur est propre, qui renforce les capacités des communautés à innover, à prendre en charge leur développement durable pour saisir les perspectives de l'économie verte et du savoir. Il faut, pour cela, imaginer le développement des territoires dans un contexte marqué par les changements climatiques, les nouvelles énergies et les défis de la mondialisation. L'exercice montre également les efforts à fournir en matière d'innovation, de recherche et de formation pour améliorer la productivité à long terme.

Développer les territoires peut vouloir dire poser des actions sur le plan de l'économie, il va sans dire, mais aussi sur les plans des énergies, de l'innovation et de la main-d'œuvre. Ces propositions d'action s'avèrent des avenues porteuses pour les territoires québécois.

L'économie :

- Exploiter le potentiel du *label vert* des produits fabriqués au Québec grâce à l'énergie propre pour se positionner sur les marchés internationaux.
- Encourager la transformation locale et la mise en valeur des terroirs (entreprises artisanales, appellations, commercialisation).
- Mettre en valeur les circuits courts et encourager l'adoption de politiques d'achat des produits québécois par le gouvernement, par les collectivités et les institutions.
- Stimuler la culture entrepreneuriale locale, tant sur les plans privé que collectif.

Les énergies :

- À l'échelle nationale, adopter une stratégie cohérente et inclusive des différentes énergies propres qui tienne compte des potentiels diversifiés des territoires et de l'importance de ces potentiels énergétiques comme leviers de développement pour lesdits territoires.
- Encourager le développement à long terme des énergies renouvelables à fort potentiel, dans le respect des communautés (dans un contexte où la structure des prix de l'énergie est peu incitative à leur déploiement).
- Encourager la substitution du pétrole dans le transport (combustibles renouvelables, hydrogène, transport électrifié) ainsi que l'abandon du mazout et du gaz naturel pour le chauffage des édifices.
- Encourager les partenariats et les projets communautaires exploitant des sources d'énergie propres et à proximité (exemples : éolien communautaire, biogaz des sites d'enfouissement pour produire l'électricité, chauffage d'un réseau local à la biomasse impliquant école, hôpital, institution, municipalité).

L'innovation :

- Valoriser au sens large l'innovation dans les territoires (sociale, culturelle, économique, organisationnelle, technologique) et la connaissance sur les territoires.
- Encourager l'articulation entre l'université et la communauté en misant sur les territoires comme des laboratoires de développement durable (ressources, changements climatiques, transport, agriculture, aménagement, etc.).
- Inciter les institutions d'éducation à investir leur mandat de service à la collectivité en encourageant des partenariats (commission scolaire, cégep, université, communauté, CLD, etc.).

La main-d'œuvre :

- Encourager la formation professionnelle et le développement des compétences dans les industries vertes (recyclage, énergies, efficacité énergétique).
- Encourager la relève et le rachat d'entreprises (mesures fiscales).
- Encourager l'immigration académique (étudiants étrangers), particulièrement dans les régions subissant une décroissance démographique.

4.3 Desservir les territoires

La desserte est un autre pilier incontournable de l'avenir des territoires. Elle nécessite l'accompagnement des communautés pour entreprendre un virage majeur en matière de transport et à assurer à leurs citoyens une desserte suffisante en technologie et en services.

Les transports :

- Concevoir la planification des grands projets de transport (TGV Québec-Windsor ou autres) dans un cadre national pour maximiser les retombées de ces projets dans l'ensemble des territoires et pour optimiser les synergies intermodales.
- Accélérer le rythme de croissance du transport collectif partout sur le territoire :
    - en supportant de grandes villes (CMM, CMQ et les villes de Sherbrooke, Trois-Rivières, Saguenay, Gatineau en liaison avec Ottawa) dans les projets de transport en commun;
    - en supportant les MRC dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour améliorer les transports collectifs et leur intégration aux schémas d'aménagement.
- Accompagner les efforts des villes et des régions en mobilisant notamment l'expertise mondialement reconnue de leaders québécois (tels Bombardier) pour envisager des solutions novatrices et adaptées à la réalité territoriale du Québec.
- Soutenir en région le développement de l'offre de transport intégrée, incluant le transport adapté, le transport partagé, scolaire, taxi-bus, etc.
- Inciter les administrations publiques, les institutions et les municipalités à montrer l'exemple par des mesures de diminution de la consommation de carburant fossile ainsi que le recours aux véhicules électrifiés et aux biocarburants faits au Québec.
- Favoriser autant que possible l'utilisation de moyens de transport verts pour l'acheminement des matières premières (train, voie maritime).
- Favoriser les circuits courts, notamment dans le secteur alimentaire, pour réduire le nombre de kilomètres parcourus par les aliments.

La connectivité :

- Assurer et accélérer le déploiement d'Internet à haute vitesse et de la téléphonie numérique sur l'ensemble des territoires.
- Favoriser les usages innovants des nouvelles technologies, notamment en matière de santé, d'éducation et de formation continue.

Les services de proximité :

- Assurer un accès adéquat et équitable aux services publics de base (santé, école, services sociaux).
- Mobiliser les grands réseaux de la santé et de l'éducation dans les stratégies d'occupation et de développement des territoires.
- Remédier à la pénurie de médecins et améliorer l'offre de services adaptés aux personnes âgées dans leur communauté.
- Miser sur la coopération et l'économie sociale pour la prise en charge collective et le maintien des services de proximité.
- Améliorer les services destinés aux personnes âgées dans leur communauté.

4.4 S'approprier les territoires

La réappropriation collective des territoires passe par une valorisation de l'information régionale, par l'effet catalyseur de la culture, tant pour le développement des territoires que pour le rapprochement entre les mondes urbains et ruraux, et enfin par une gouvernance territoriale mobilisant de nouveaux leviers de développement.

La culture :

- Encourager le rapprochement entre les régions, entre le monde rural et le monde urbain, par le truchement de la culture et la connaissance des territoires.
- Favoriser l'accessibilité à la culture partout sur le territoire en encourageant la circulation des œuvres et la diffusion locale.
- Valoriser dans les communautés les terroirs, les savoir-faire locaux et le climat de créativité au moyen de la culture.
- Promouvoir l'apport de la culture et des artistes dans l'innovation sociale et poser un regard neuf sur les potentiels des territoires (services, paysage, environnement, participation citoyenne, etc.).

L'information locale et régionale :

- Revoir le rôle des diffuseurs publics dans la valorisation de l'information régionale.
- Renforcer les capacités des médias communautaires et locaux au moyen de la formation.
- Explorer des voies visant à valoriser l'information régionale dans les nouveaux médias.
- Mener des campagnes d'information sur les régions pour accroître la connaissance qu'ont les Québécois de leur territoire et des milieux ruraux.
- Encourager l'innovation et les initiatives mobilisant de nouveaux partenariats pour la production et la diffusion de l'information (exemples : partenariat national-local entre un diffuseur public et des médias communautaires dans les régions, partenariat région-université-cégep, etc.).

La gouvernance :

- Favoriser l'appropriation des ressources par les communautés (forêts de proximité, propriété des terres agricoles, préservation de la richesse en eau, etc.).
- Favoriser la prise en charge locale de nouveaux leviers de développement (énergie, transport, environnement, aménagement).
- Considérer les collectivités territoriales comme la pierre angulaire du développement durable et les accompagner de nouveaux moyens diversifiés (taxe sur le carbone, Fonds vert).
- Moderniser les structures de gouvernance en place.

OCDE : Le Québec doit renforcer le pouvoir politique supralocal…

« Il faut renforcer la responsabilité fonctionnelle du niveau supralocal au centre des stratégies de développement territorial tout en gardant présent à l'esprit le rôle des CRÉ. (...)

La responsabilisation des MRC comme niveau de gouvernement responsable du développement rural y compris des responsabilités sectorielles interministérielles est cohérente avec le principe de subsidiarité. C'est une réaction consécutive aux difficultés rencontrées lorsqu'on a cherché à fusionner les municipalités. Le fait de responsabiliser les MRC encourage un sens plus aigu de la collaboration entre les municipalités plutôt que la concurrence s'agissant d'initiatives de développement. Dans l'esprit de la subsidiarité, les MRC, qui représentent des régions fonctionnelles, sont l'unité administrative de premier niveau et la moins centralisée ayant compétence pour résoudre les problèmes de politique rurale et territoriale entre les municipalités. Leur confier la mise en œuvre des politiques de développement local est un moyen efficace d'imbriquer de nombreux programmes et politiques sectoriels à l'intérieur d'un système d'offre global et coordonné. Cela devient d'autant plus évident qu'un nombre croissant de politiques sectorielles provinciales non seulement sont mises en œuvre au niveau supralocal mais sont en partie définies via des mécanismes participatifs de formulation des politiques partant e la base. Dans le cas du Plan d'action gouvernemental pour le développement durable, il convient de prendre des mesures pour assurer la compatibilité et la coordination des politiques rurales et de développement durable au niveau supralocal. »

N.B. : Concernant cette dernière proposition de moderniser les structures de gouvernance en place, le rapport « Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada » fournit plusieurs recommandations. Les extraits choisis ici portent sur la gouvernance et sur le principe de subsidiarité (p.279-281). Ils n'engagent en rien SRQ. Nous invitons le lecteur à consulter le rapport complet disponible à l'adresse http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0410032E.PDF

Chapitre 5 : Des passerelles entre les territoires

5.1 Une interdépendance à reconnaître

Différences et convergences

Le fossé entre le monde urbain et le monde rural ou, encore, entre la métropole et les autres régions s'exprime dans les perceptions, mais aussi dans l'accroissement des disparités socioéconomiques. La volonté de rapprochement est néanmoins palpable parmi les acteurs, il reste à la traduire sur un terrain par des actions convergentes et surtout par une plus grande connaissance des réalités respectives.

Le défi ne consiste pas à effacer ces différences qui font partie de la personnalité de chacune des composantes territoriales, mais bien de collaborer et de faire des choix qui misent sur la convergence, sur la coopération et les synergies pour bâtir un avenir et des solutions qui résorbent les disparités et tirent tous les territoires vers le haut.

S'il est vrai que les villes et les collectivités territoriales se trouvent souvent dans une logique de concurrence, il est aussi vrai que la globalisation met nos territoires urbains comme ruraux en concurrence directe avec d'autres régions nord-américaines et internationales. Cette réalité montre toute l'importance d'œuvrer à renforcer le réseautage, les échanges et les collaborations entre les territoires d'ici pour leur permettre de tirer pleinement profit des synergies et tirer collectivement leur épingle du jeu.

Interdépendance

L'interdépendance entre milieux ruraux et urbains se tisse, entre autres, par l'œuvre des flux migratoires. Bien que les jeunes issus des régions continuent de s'établir dans les grands centres pour les études ou l'emploi, un nombre croissant de personnes de tous âges font le choix de s'installer en milieu rural, notamment des jeunes – à cet effet, il faut souligner le travail remarquable de l'organisme Place aux jeunes en région. Cette tendance profite certes aux territoires à proximité des villes, mais s'étend de plus en plus à des territoires éloignés de l'influence urbaine. Cette migration ne s'explique pas uniquement par des facteurs économiques, alors qu'entrent de plus en plus en ligne de compte la qualité de l'environnement et le mode de vie.

Sur le plan économique, l'interdépendance est tangible et le poids économique de la métropole et des grands centres urbains influence grandement les régions. Mais cette interdépendance se fait dans les deux sens. Le Conference Board du Canada estime que le monde rural contribue à près d'un huitième de l'activité économique du monde urbain. Chaque dollar de PIB provenant du monde rural contribue à hauteur de 1,48 dollar dans l'économie de l'ensemble du Québec.

Territoires, communautés et institutions

Dans les faits, l'interdépendance concerne non seulement la métropole et les régions, ou le rural et l'urbain, elle déborde plus largement sur les relations des régions entre elles, entre le rural et le rural, entre une université et une région, entre un cégep et une MRC, tout comme les relations avec les communautés autochtones. Des ponts existent entre les territoires, d'autres restent à bâtir pour permettre aux complémentarités de générer des bénéfices et un développement structurant.

Trois communautés : une entente de partenariat sur le développement énergétique

Le Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean, la MRC du Domaine-du-Roy et la MRC de Maria-Chapdelaine ont conclu en juin 2007 une entente de partenariat qui permettra d'élaborer divers projets dans le domaine énergétique. Un organisme, la Société de l'énergie communautaire du Lac-Saint-Jean, est né de ce partenariat énergétique et vise le développement de projets hydroélectriques communautaires.

5.2 Des complémentarités à valoriser

Les complémentarités entre les territoires peuvent explorer de nouvelles voies et susciter des occasions de développement et de rapprochement. Il s'agit de bâtir des ponts entre les territoires qui stimulent les échanges et facilitent les partenariats. Voici quelques-unes des passerelles que les travaux de SRQ ont permis de dégager :

La passerelle Éducation

Le réseau d'éducation peut faire beaucoup pour rapprocher les territoires et exploiter leur complémentarité. Par la diffusion et la valorisation de la connaissance des diverses réalités géographiques, économiques, culturelles et sociales du Québec, mais aussi par la dispersion en région de pôles de savoirs spécifiques qui, d'une part, facilitent le développement et le transfert de connaissances entre les régions et les grands pôles urbains et, d'autre part, contribuent à former de la main-d'œuvre selon les potentialités des territoires et à attirer des étudiants, des professeurs et des chercheurs dans leurs institutions.

Le positionnement particulier de plusieurs régions dans certains créneaux d'excellence est généralement appuyé par un réseau de recherche, de transfert et de formation. Cela ouvre la voie à une grande complémentarité entre les régions permettant une distribution des étudiants et des chercheurs selon leurs spécialités.

L'organisation d'échanges entre les élèves provenant d'écoles urbaines et d'écoles rurales pourrait être une option intéressante à mettre de l'avant pour jeter des passerelles entre les milieux et augmenter le niveau de connaissance sur les milieux de vie de part et d'autre.

La passerelle Immigration

L'immigration internationale continue de se concentrer majoritairement dans la métropole avec plus de 80 % des nouveaux arrivants. Les perspectives démographiques montrant à la fois des disparités régionales et une baisse du bassin de main-d'œuvre exigent que les efforts de régionalisation de l'immigration et d'intégration des nouveaux arrivants soient plus vigoureux. Il faudra probablement actualiser et déployer les mécanismes de sélection, imaginer des solutions efficaces de transfert des immigrants et valoriser les structures d'accueil et d'insertion. Des exemples inspirants, mais encore embryonnaires, ont d'ailleurs été mis sur pied au Québec afin d'attirer les nouveaux arrivants dans les régions, par exemple l'organisme Portes Ouvertes sur le Lac au Saguenay–Lac-Saint-Jean.

L'immigration académique en région peut certainement s'avérer une voie à explorer. Les étudiants étrangers constituent un bassin d'immigrants potentiels des plus intéressants pour les territoires, notamment ceux disposant d'un cégep ou d'une université. Les étudiants étrangers qui étudient dans des pôles universitaires régionaux ont la chance de pouvoir plus facilement s'imprégner de la culture locale en plus de développer des savoirs plus ancrés dans les réalités et les potentiels locaux. Notons qu'à l'automne 2008, 22 504 étudiants étrangers étaient inscrits dans l'une ou l'autre des universités québécoises. De ce nombre, 2 581 étudiaient dans une université hors de la métropole ou de la Capitale-Nationale. Aussi, l'organisation de stages de travail pour les immigrants en région pourrait être une option intéressante pour faire valoir les territoires québécois. Le tourisme interrégional s'avère aussi une passerelle qui offre beaucoup de potentiels pour accroître de part et d'autre les connaissances sur les milieux de vie.

La passerelle Culture

La culture, véritable facteur de vitalité sociale, peut s'avérer une passerelle extraordinaire pour rapprocher les gens et les territoires, en mettant en valeur la diversité et en réduisant la méconnaissance de l'autre. La culture peut rendre possible la réappropriation collective de nos territoires. Pour cela, il faut miser sur la préservation de la diversité culturelle partout en région à l'exemple du Festival de la Chanson de Tadoussac, du Théâtre de la Dame de Cœur à Upton et des nombreux économusées qui valorisent et perpétuent les métiers et les savoir-faire traditionnels. Il importe également de favoriser l'accessibilité à la culture partout sur le territoire en encourageant, entre autres, la circulation des œuvres, en misant sur la diffusion locale et en supportant les bibliothèques locales. Un rapprochement entre les organismes culturels des grandes villes et les petits centres locaux de diffusion serait à cet égard souhaitable. Le partage de ressources et d'expertise en création, les prêts d'œuvres et les expositions itinérantes de même que les résidences d'artistes sont autant d'avenues possibles pour accroître les échanges entre les différents milieux culturels québécois et aussi pour rejoindre un plus grand nombre de gens.

La passerelle Développement durable

Enfin, le développement durable peut ouvrir la voie à des possibilités particulièrement intéressantes de construire des projets communs. La gestion intégrée d'un bassin versant peut rassembler les milieux urbains et ruraux, de même que la valorisation des matières résiduelles en biogaz, l'utilisation du bois et de matériaux écologiques du Québec, l'échange d'expertise en matière d'environnement et d'efficacité énergétique constituent autant de domaines où les collaborations et la complémentarité peuvent intervenir. De plus, les stratégies de réduction des GES, l'aménagement écologique du territoire et les mesures d'évaluation environnementale peuvent susciter un intérêt pour les échanges entre les communautés et les territoires.

La passerelle Technologies de l'information

Les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication peuvent participer à accroître les complémentarités territoriales de multiples façons. Par exemple, en permettant le travail collaboratif (diagnostic à distance, etc.) entre une unité de médecine d'un grand centre hospitalier de la métropole et un CLSC de campagne, ou encore en permettant à une PME située en milieu rural de s'insérer dans le réseau de fournisseurs d'un grand donneur d'ordre. Les écoles des milieux ruraux peuvent également être mises en réseau avec des écoles des milieux urbains de façon à créer des liens entre les élèves, faire connaître leur milieu respectif, mieux répartir l'expertise des enseignants et des spécialistes et intervenants (orthopédagogues, etc.) entre les régions et favoriser l'égalité des chances et la réussite éducative. Le projet « l'École éloignée en réseau » est un exemple probant de réussite en cette matière. Le réseautage collaboratif en ligne favorise les échanges d'expériences et enrichit les connaissances et les approches des professionnels de développement, comme c'est notamment le cas du réseau des agents de développement rural.

Quelques idées de mise en valeur des complémentarités territoriales

Économie et main-d'œuvre

- Les régions où il y a pénurie de main-d'œuvre pourraient inciter leurs entreprises à favoriser la sous-traitance de la production dans les entreprises des régions où le taux de chômage est plus élevé. Au niveau du secteur tertiaire, les grands centres d'appels privés et publics, par exemple, peuvent aussi être délocalisés en région éloignée.
- Les organismes métropolitains de promotions économiques devraient associer des entrepreneurs des autres régions à leurs missions internationales.

Agriculture et foresterie

- Les marchés publics, la vente directe à la ferme, l'agriculture soutenue par la communauté, la disponibilité des produits de terroir dans les commerces, les circuits agrotouristiques, l'agriculture urbaine sont autant d'interfaces entre les urbains et les agriculteurs.
- L'achat des produits agricoles et agroalimentaires québécois par les institutions tout comme leur promotion auprès des consommateurs.
- L'utilisation du bois dans la construction, la mise en valeur des produits non ligneux, le récréotourisme et l'accès à la forêt.

Aménagement et développement durable

- Coopération supralocale ou régionale pour établir, par exemple, un plan régional de transport en commun, un plan pour l'implantation d'un aéroport ou d'un port régional.
- Partenariat entre les milieux urbain et rural d'un même territoire pour la valorisation des matières résiduelles et la production d'énergie.
- Plan de coopération entre les milieux urbain et rural d'une même région pour assurer la qualité des eaux d'un bassin versant, ce qui peut se traduire par des mesures concertées, une réglementation harmonisée et des compensations éventuelles.

Culture

- Les organismes culturels métropolitains pourraient fournir un support aux organismes régionaux.
- Les musées nationaux et autres musées situés dans les régions métropolitaines devraient favoriser le prêt d'œuvres aux musées régionaux où faciliter leur insertion dans les grands réseaux muséaux mondiaux.

Éducation et innovation

- Les universités et les cégeps peuvent développer des programmes de formation à distance et des facilités d'accueil temporaire (pour le travail d'équipe) pour les étudiants des régions avoisinantes.
- À l'instar de certaines communes en France, le maintien des écoles dans les villages peut passer par une formule où les élèves d'un même niveau fréquentent l'école d'un village, alors qu'un autre village accueille une classe d'un autre niveau, etc., tout en tenant compte du transport et de la configuration du territoire.
- La ville de Montréal et les régions pourraient conclure des ententes pour favoriser les échanges des jeunes et des immigrants. Ces échanges pourraient comprendre des visites et des stages de travail dans des entreprises régionales.

Information

- Les cégeps et les universités, de concert avec les intervenants régionaux, pourraient établir des partenariats pour supporter la production d'information locale et régionale.
- Télé-Québec pourrait s'associer avec les médias communautaires pour la diffusion d'information régionale pour renforcer l'expertise et favoriser la diffusion.

5.3 Des conditions à rassembler

La connaissance et l'information

L'information forge les perceptions entre les villages, villes et régions plus que tout autre facteur. La question du manque de couverture régionale se pose dans un contexte de convergence et de transformation profonde du paysage médiatique. Le rôle de l'information dans le développement des territoires et dans leur rapprochement incite à rechercher de nouvelles idées pour valoriser l'information régionale et pallier la sous-représentation des régions dans les médias traditionnels. Le rôle des institutions de formation peut-être utile pour accueillir des élèves et des étudiants, favoriser les échanges, et améliorer la connaissance des territoires. Ce rôle peut bien se conjuguer avec celui de médias communautaires ou locaux, pour valoriser la production et la diffusion d'une information de qualité sur leur territoire.

La réciprocité

Cette complémentarité fera la différence à la seule condition d'être symétrique et réciproque et non pas à sens unique. Cette condition exige que les rapports entre les deux mondes dépassent la seule logique de taille et de masse critique au profit des principes plus qualitatifs axés sur le réseautage, le partage et le respect.

Ainsi, l'implantation d'un service, d'un programme de formation, d'une infrastructure ou d'une entreprise peut être plus porteuse à long terme si en plus des critères strictement économiques (masse critique, taille) les acteurs prennent en considération le développement global du territoire.

La connectivité

L'accès à la large bande dans les différents milieux s'avère une condition préalable pour déployer de nouveaux usages et accéder à des réseaux d'expertises et de services. Les efforts entrepris par les deux ordres de gouvernement pour combler le retard de connectivité dans le milieu rural s'avèrent indispensables à cet égard.

Un cadre incitatif

La forte dépendance des municipalités par rapport à une seule source de revenus (l'impôt foncier) les expose à une logique de concurrence, ce qui constitue un environnement peu favorable à la mise en valeur des complémentarités. C'est pourquoi un cadre incitatif pouvant stimuler des initiatives innovantes en matière de complémentarité peut ouvrir le chemin et démontrer les bénéfices tangibles dans différents domaines.

Partie III
Recommandations et conclusion

Chapitre 6 : Recommandations pour appliquer une approche territoriale

La concrétisation des différentes orientations qui se dégagent des travaux de consultation et de recherche passe par la mise en œuvre d'une approche de développement globale et territoriale. Cette approche pourra s'appuyer sur six aspects incontournables :

- l'adhésion à une vision sociétale sur le développement des territoires;
- l'application d'une modulation dans les interventions gouvernementales;
- l'accompagnement des communautés dans la prise en charge du développement durable;
- l'incitation à l'innovation et à la mise en valeur des complémentarités rurales-urbaines;
- la conclusion d'un pacte national;
- la modernisation de la gouvernance territoriale.

6.1 L'adhésion à une vision sociétale

Au Québec, l'occupation des territoires représente un enjeu de société qui repose sur des fondements historiques. Elle imprègne l'action du gouvernement, des collectivités et de nombreux acteurs sociaux. Sa légitimité demeure toujours d'une grande actualité et se traduit aujourd'hui en termes de mise en valeur de l'ensemble du territoire et d'avenir des communautés. Plus que jamais, l'adaptation et l'innovation déterminent la capacité des territoires à faire face aux défis de la démographie, de l'environnement et du développement socioéconomique. Dans ce contexte, il devient nécessaire que la société québécoise se donne une vision sur l'avenir de ses territoires.

Le travail engagé depuis plus d'un an au sein d'un vaste éventail d'organisations de la société civile québécoise a permis de dégager un large consensus sur la vision de développement des territoires. Cette vision s'exprime en termes de milieux de vie attrayants, de communautés interdépendantes, d'engagement dans le développement durable et finalement d'ancrage culturel que représente l'appartenance au territoire. Pour traduire cette vision, il convient d'agir de façon cohérente sur quatre grands enjeux : habiter, développer, desservir et s'approprier les territoires.

Consigné dans la « Déclaration de Shawinigan », cet énoncé de vision assorti de principes applicables et de valeurs partagées peut constituer désormais la base sur laquelle le gouvernement du Québec pourra s'appuyer pour adopter une vision d'ensemble, soit une vision sociétale de développement des territoires.

La « Déclaration de Shawinigan » mérite d'être complétée par un énoncé qui inscrit les fonctions et les apports des différentes composantes territoriales du Québec que sont la métropole, la capitale, les municipalités urbaines et rurales.

Le mouvement émanant de la société civile et exprimant une plus grande solidarité dans le développement des territoires, la reconnaissance de leurs apports ainsi que leurs particularités et la volonté de mettre en valeur leur complémentarité mérite d'être relayé non seulement au sein du gouvernement du Québec, mais aussi auprès de l'Assemblée nationale du Québec. Une expression unanime émanant de la plus haute instance démocratique traduirait à cet égard un consensus national sur l'avenir des territoires et des communautés qui les habitent.

RECOMMANDATION 1 :

Solidarité rurale du Québec (SRQ) recommande au gouvernement du Québec de convenir avec les représentants des collectivités et de la société civile d'une vision sociétale du développement des territoires. Celle-ci doit s'appuyer sur l'adhésion large autour de la « Déclaration de Shawinigan ». Cette vision gagnerait à inscrire de façon explicite les fonctions des différentes composantes territoriales (métropole, capitale, municipalités urbaines et rurales) ainsi que leurs apports complémentaires.

SRQ considère qu'au-delà des divergences politiques, le développement des territoires et l'avenir des communautés au Québec méritent de s'appuyer sur une expression unanime de son Assemblée nationale. C'est pourquoi SRQ invite les différentes formations politiques à appuyer le contenu de la « Déclaration de Shawinigan ».

6.2 La modulation des interventions gouvernementales

La taille des communautés, la densité de population sur le territoire, l'éloignement par rapport aux grands centres et la présence ou l'accessibilité de certains services ou infrastructures font partie du contexte territorial qui façonne des réalités fort différentes d'une communauté ou d'une région à l'autre.

En dépit des efforts du gouvernement visant à moduler certaines interventions ou programmes, force est de constater la persistance des réclamations qu'adressent sur ce chapitre au gouvernement les leaders locaux et régionaux. Il faudra donc aller plus loin; les solutions ponctuelles au cas par cas s'avèrent insuffisantes pour répondre aux attentes croissantes des milieux.

La modulation mérite d'être inscrite dans une perspective globale qui prend, d'une part, en considération l'orientation prise par le gouvernement vers une plus grande décentralisation et régionalisation et, d'autre part, la volonté des milieux à prendre en charge leur propre développement.

SRQ croit donc nécessaire qu'une nouvelle approche de modulation des interventions gouvernementales doit être mise en œuvre. S'il n'existe pas de méthode infaillible à cet égard, SRQ préconise toutefois trois éléments soit : une approche proactive et trans-ministérielle, une application systématique pour les services publics et une mise en œuvre continue pour les programmes et les politiques.

A | Par une approche proactive

Jusque-là, le traitement réservé aux questions de modulation consiste à convier les milieux locaux, régionaux et nationaux à identifier des problématiques et des besoins, à formuler des demandes et à démontrer implicitement le manque d'adaptation d'un programme. Il s'agit là d'une tâche considérable pour laquelle les milieux disposent rarement des moyens et de l'information nécessaires pour la mener à bien. Ceci revient en quelque sorte à placer le fardeau de la preuve d'un seul côté, celui des communautés.

SRQ propose de renouveler cette façon de faire et de passer à une approche proactive et systématique de modulation. Celle-ci devra d'abord bénéficier d'une volonté gouvernementale la hissant sur l'échelle des priorités des ministères et des organismes. Les efforts du ministère responsable de son application se sont souvent heurtés à la résistance d'autres ministères. C'est pourquoi la portée de son application y gagnerait nettement si elle relevait d'une instance supraministérielle comme le Conseil du trésor ou le Conseil exécutif.

Certes, les préoccupations exprimées par les milieux sur ce chapitre peuvent s'étendre à un nombre incalculable de mesures et de programmes gouvernementaux. Afin de mener l'exercice de façon efficiente, SRQ recommande une modulation des interventions gouvernementales qui distingue, d'un côté, une approche pour les services publics et, de l'autre côté une approche pour les programmes et politiques.

B | Par l'adaptation des services publics aux réalités territoriales

L'accessibilité des services publics pour la population est un enjeu fondamental qui se pose autant en termes d'équité entre les citoyens qu'en termes de volonté de mettre en valeur l'ensemble du territoire. Il s'agit en effet d'offrir aux individus les mêmes possibilités de développement au sein de leur communauté que s'ils vivaient dans les grands centres. C'est le cas d'une formation de base ou de l'obtention d'une première qualification sans avoir à quitter nécessairement son milieu de vie.

L'objectif de la modulation en matière de services publics se pose en termes de recherche d'une équité envers les citoyens peu importe leur condition ou leur lieu de résidence. À cet égard, l'État a une obligation non seulement morale, mais aussi légale de garantir aux citoyens un accès équitable à des services de base (la santé, les services sociaux, l'éducation comprenant les services de garde), et ce, indépendamment de leur condition et de leur lieu de résidence. Cet enjeu prend tout son sens dans le cas des communautés qui font face à une problématique liée à la vitalité, ou plus globalement, dans les territoires à faible densité de population et éloignés des grands centres.

En matière d'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation recommande, dans un récent rapport, la modulation des interventions et une plus grande prise en charge du projet éducatif par les communautés et les régions. En ce qui a trait à la santé, l'Institut national de santé publique du Québec analyse l'accessibilité des différents services selon le degré d'éloignement des grands centres et des agglomérations régionales et identifie les adaptations rendues nécessaires dans la livraison des services de santé.

SRQ propose de consacrer dorénavant aux services publics un traitement spécifique en termes de modulation qui se base sur deux prémisses :

- le service public n'est pas une dépense immédiate (salaires, infrastructures, etc.), mais bien un investissement à long terme (des citoyens formés, en santé, dans leur communauté);
- l'État est garant d'un accès équitable aux services de base pour les citoyens, il a la responsabilité d'assurer des conditions acceptables pour chaque territoire et de maintenir de hautes normes de qualité.

L'application de la modulation pour les services publics passe par cinq points :

- la définition du panier de services publics de base et le niveau d'accessibilité recherché sur le territoire (communauté, MRC, région);
- la modulation des modalités de financement des services de base pour tenir compte des spécificités territoriales;
- l'encadrement des démarches visant la réduction des services;
- l'appui à la prise en charge par les milieux;
- des mesures fiscales d'atténuation.

L'accessibilité d'un panier de services publics de base

La vitalité d'une communauté, quelle qu'elle soit, repose notamment sur un panier minimal de services. Celui-ci se compose de services publics (école, centre de santé, bibliothèque) et de services commerciaux (épicerie, caisse). Pour les services qui relèvent de sa responsabilité, l'État peut décrire dans le contexte d'aujourd'hui les services publics minimaux pour une communauté, une MRC et une région. À l'échelle de la communauté, la présence d'un certain nombre de services est essentielle à sa vitalité même. En revanche, d'autres services pourraient être disponibles qu'à une échelle supralocale ou régionale. Ainsi, en matière d'éducation, le panier de services de base peut comporter l'école primaire sur le plan de la communauté, l'école secondaire et la formation professionnelle ou technique à l'échelle de la MRC, et la formation postsecondaire (cégep, université) à l'échelle de la région. Le même *continuum* local, supralocal et régional s'applique aux services sociaux et de santé.

Établi par échelon territorial, le panier de services représenterait un seuil critique en deçà duquel non seulement l'accessibilité aux services de base pour les citoyens peut être compromise, mais aussi la vitalité même de la communauté ou du territoire. Ce seuil pourrait justifier à certaines conditions l'entrée en jeu de mesures de sauvegarde ou de redressement. L'effort que l'État devra consentir dans des situations critiques ne saurait porter fruit sans la mobilisation du milieu et la volonté de la communauté de se prendre en main.

Ce seuil critique pourra servir à mieux encadrer toute réduction de services pouvant conduire à le franchir à la baisse. Par ailleurs, les communautés ou les territoires se trouvant déjà dans la frange inférieure pourront voir leur situation réévaluée à certaines conditions si, par exemple, leur situation démographique s'est améliorée et qu'une mobilisation et une volonté de prise en charge s'expriment.

En matière d'éducation, la hausse du nombre d'élèves dans les communautés n'est pas qu'une simple hypothèse, car l'augmentation des naissances observée depuis 2001 a déjà engendré une augmentation de l'effectif à la maternelle et un renversement de la décroissance au primaire. Ainsi, comparativement à l'effectif observé en 2010, on prévoit pour 2020 quelque 13 500 enfants de plus à la maternelle et 108 000 élèves supplémentaires au primaire. Quant au secondaire, alors que la baisse de l'effectif atteindra un creux en 2015 avant de regagner du terrain, on comptera malgré tout en 2020 quelque 20 400 élèves de moins qu'en 2010. En somme, il s'agit d'aborder l'accessibilité à l'école non pas dans un contexte de déclin de l'effectif, mais bien dans la perspective d'une hausse substantielle des inscriptions à la maternelle et au primaire durant la prochaine décennie.

La modulation du financement

Le financement des services publics comme l'éducation est basé essentiellement sur le nombre d'élèves et d'étudiants. Il va de soi qu'une réduction de la clientèle conduit inéluctablement à une diminution du financement, plaçant les instances régionales devant des choix difficiles de réduction des services, voire de fermetures. Cette modalité s'avère néfaste pour les territoires faiblement peuplés ou économiquement fragilisés. L'engrenage de la dévitalisation peut devenir insurmontable quand il faut à la fois remédier à la perte d'une usine, reconvertir l'économie, attirer de jeunes familles et faire face à la fermeture de l'école.

À elle seule, la règle de financement sur une base quantitative conduit inexorablement à des difficultés de dispenser les formations de base à proximité des communautés ainsi qu'à une concurrence qui fragilise les institutions en région par rapport à celles qui desservent un bassin plus important. C'est notamment le cas du réseau des universités; là encore, les modalités d'un financement basé essentiellement sur le nombre d'étudiants incitent les universités en région à implanter des campus proches des grands centres pour en capter une partie de la clientèle. Le déploiement en région peut être davantage valorisé au moyen d'une modulation des modalités de financement qui stimulerait la qualité et la différenciation du projet qu'elle porte, à titre d'exemple.

Le critère quantitatif (nombre d'élèves, de patients, d'étudiants, etc.) est sans doute valable à lui seul dans des milieux urbains ou dans des territoires ayant une proximité géographique avec des communautés. En revanche, il s'avère insuffisant puisqu'il ne tient pas compte des spécificités territoriales particulièrement en situation d'éloignement géographique et de faible densité de peuplement. Son application indifférenciée conduit l'Administration à rechercher des économies de taille pour dispenser leurs services. Mais cela ne se fait pas sans coûts puisqu'il en découle des externalités sociales et environnementales négatives (transport, temps de déplacement, sentiment d'appartenance des élèves). La mise en évidence de ces différents coûts et considérations mérite d'être prise en compte dans un contexte où l'on doit se préoccuper de façon globale de la dimension environnementale (la réduction de GES) ou sociale (la persévérance scolaire, le vieillissement). La généralisation des applications de nouvelles technologies de communication ouvre quant à elle de nouvelles perspectives pour la desserte de certains services au lieu de les délocaliser.

En outre, en plus du critère quantitatif sur lequel est fondé le financement des services publics, un critère d'ordre qualitatif mérite d'être introduit selon des modalités objectives. Ce critère pourrait non seulement tenir compte des spécificités territoriales (éloignement, densité, territoire d'appartenance), mais aussi de la qualité du projet, du partenariat avec la communauté, du maillage local ou régional ainsi que de l'effort d'innovation et d'adaptation pour mieux remplir la mission de service, notamment à la collectivité.

Une prise en considération de ces différents facteurs dans une modulation du financement des services publics encouragerait la complémentarité, les échanges et la collaboration. Les établissements des domaines de la santé et de l'éducation seraient ainsi encouragés dans leur effort visant à s'adapter aux besoins spécifiques des milieux. Pour leur part, les communautés se verraient incitées à prendre en charge la santé collective et le projet éducatif. La complémentarité entre les établissements d'un même territoire ou de régions différentes serait bénéfique pour déployer des formations ou des services, tant au primaire qu'au secondaire, au collégial ou à l'université.

L'éducation en région éloignée

« Le Conseil (Conseil supérieur de l'éducation) remarque, par contre, que peu de mesures paraissent s'accompagner de moyens conséquents pour renforcer la capacité d'action des milieux de l'éducation, favoriser la participation aux décisions qui les concernent et étendre leur marge de manœuvre pour qu'ils prennent en charge, à l'échelle locale, la réponse à leurs besoins éducatifs. On pense notamment aux modalités de financement des services éducatifs pour tenir compte des spécificités de chaque région. […]

Le Conseil estime aussi que les solutions et les modalités d'action actuelles ne paraissent plus suffisantes devant l'ampleur des transformations à venir. Ce contexte appelle une approche différente qui, au Québec comme ailleurs, doit s'appuyer sur le dynamisme des communautés locales et sur les solutions qu'elles préconisent pour mettre en place les stratégies les mieux adaptées à leurs besoins éducatifs. »

Source : Conseil supérieur de l'éducation (2009)

L'encadrement en cas de réduction des services

La réduction des services en matière d'éducation primaire et secondaire relève des commissions scolaires. Dans le cas des fermetures d'école, des mécanismes de consultation existent, s'inscrivant dans le cadre des recommandations du rapport Proulx-Caron. Il est possible de rafraîchir et d'élargir un tel mécanisme non seulement pour les écoles, mais aussi pour les services sociaux et de santé. Une consultation préalable – permettant d'établir l'état de la situation, les perspectives ainsi que les intentions de gestion – et un délai permettant la recherche de solutions de rechange doivent être obligatoirement respectés par toute Administration avant l'étape de l'application d'une réduction de services.

De plus, la réduction des services – ou le recours à une fermeture pure et simple – est le plus souvent considérée comme irréversible dans le temps. Or, le portrait démographique ou socioéconomique ayant servi à justifier une telle décision peut se transformer substantiellement au terme de trois, cinq ou sept ans. Une communauté ayant perdu son école, mais dont les efforts de revitalisation ont permis, après des années, d'attirer des familles et de présenter des besoins qui diffèrent du portrait de départ, doit être en mesure de profiter d'un recours pour réévaluer sa situation. C'est pourquoi la révision périodique de la desserte des services doit permettre non seulement de réduire quand c'est inéluctable, mais aussi de redéployer quand une situation nouvelle le justifie et que la mobilisation de la communauté l'appuie. Ce mécanisme de consultation doit également s'appliquer pour les autres services publics, tels que la santé et les services sociaux.

En somme, l'État doit fixer les règles devant régir la réduction des services publics, notamment en termes de consultation préalable de la communauté et de réévaluation périodique des cas de fermeture pour tenir compte de l'évolution de la situation.

L'appui à la prise en charge

Face aux défis démographiques et socioéconomiques auxquels les milieux sont confrontés, il n'est pas rare de les voir se mobiliser et trouver des solutions adaptées à leur réalité. Cela peut consister en des formules de partage des bâtiments, d'une utilisation multifonctionnelle des infrastructures, de la mise en place d'une coopérative ou d'un organisme sans but lucratif pour prendre en charge un développement et le soutenir. Ces initiatives démontrent un dynamisme certain qui favorise une meilleure adéquation avec les besoins et une réelle implication de la communauté.

En outre, les caractéristiques propres aux centres urbains et celles propres aux milieux ruraux font appel à des formules différentes qui dépassent la seule question de la taille. L'INSPQ a pu observer, dans les petites communautés éloignées, de nombreuses adaptations visant à atténuer leur dépendance à l'égard des ressources distantes et un meilleur ajustement aux besoins des populations. Il note à cet égard une simplification des interfaces entre les utilisateurs et les services de même qu'entre les intervenants de niveaux différents, une bonne flexibilité organisationnelle, l'élargissement des champs de pratique et la prise en charge d'une plus vaste étendue de besoins de première ligne notamment.

L'adaptation et la recherche d'une plus grande adéquation avec les besoins et les contraintes du milieu sont nombreuses et touchent les domaines scolaire, communautaire et social. Elles méritent donc une reconnaissance et un appui pour permettre une prise en charge locale des services. Le soutien doit concerner les différentes phases, qu'il s'agisse de l'animation (c'est le cas du travail des agents de développement rural), de la modulation de certaines normes ou critères, de l'appui à l'innovation et de solutions visant la prise en charge.

Des mesures fiscales particulières pour les individus

Des services supérieurs – par exemple un hôpital spécialisé – ne sont accessibles qu'à Montréal et Québec. La capitale assume à cet égard la desserte de l'Est du Québec tandis que la métropole couvre le Sud et l'Ouest. Dans le cas d'un séjour prolongé ou de visites fréquentes, le fardeau financier que doit assumer un citoyen d'une région éloignée peut atteindre des proportions considérables comparativement à celui demeurant plus près. Des mécanismes de péréquation existent au moyen de crédits d'impôts pour de tels cas en vue d'**atténuer l'effet d'éloignement et le coût** qu'il génère. L'objet n'est pas ici d'en suggérer de nouveaux, mais il importe de rappeler la légitimité sociale de tels mécanismes d'ajustement, qui visent l'équité entre les citoyens, et sans lesquels une partie d'entre eux risquent d'avoir le choix entre la précarité financière ou le renoncement à un service auquel ils ont droit.

Dans un tout autre domaine, les mesures fiscales interviennent pour encourager le retour des diplômés dans leur région d'origine ou l'**établissement en région** plus largement. Le crédit d'impôt pour jeunes diplômés relève de cette logique. Dans certains pays, des mesures incitatives pour l'établissement de la relève en agriculture sont modulées de façon à rendre plus attrayantes les régions éloignées ou défavorisées.

C | Par la modulation des programmes ministériels

La modulation des politiques et programmes ministériels vise quant à elle une contribution efficace du gouvernement au développement des territoires. Là également, chaque territoire a ses caractéristiques sociales et démographiques propres, son niveau de développement et son degré de diversification économique. La reconnaissance de cette hétérogénéité socioéconomique doit conduire le gouvernement à moduler ses interventions.

Or, il faut bien admettre que la tendance naturelle de l'appareil gouvernemental est d'appliquer uniformément les mêmes règles et critères sur l'ensemble du territoire. Ce qui entraîne très souvent une inadéquation à l'échelle locale et réduit par le fait même la portée de certaines interventions gouvernementales. La modulation paraît nécessaire pour permettre aux territoires de bénéficier d'interventions mieux adaptées à leur contexte.

Ce sont à la fois l'intensité et la nature de l'intervention gouvernementale qui peuvent faire l'objet d'une modulation. Ainsi, les programmes ne bénéficient pas de façon égale à toutes les régions. Si l'aide au secteur aéronautique profite à la région de Montréal, ce sont les régions métropolitaines qui bénéficient surtout des crédits d'impôt pour la recherche et le développement ou des contributions aux secteurs des nouvelles technologies et les infrastructures de transport en commun, tandis que les programmes de diversification économique et de relance avantagent les régions ressources. D'autres programmes touchent quant à eux l'ensemble du territoire avec un degré d'intensité plus ou moins variable (entrepreneuriat, emploi, fonds d'investissement). La modulation peut porter sur les critères d'un même programme, c'est le cas du niveau de mise de fonds requis par le milieu pour disposer d'un FIER à titre d'exemple. Les disparités dans la richesse foncière, le coût des intrants et le niveau de développement général font en sorte qu'une application uniforme de normes ou de critères introduit une iniquité puisque les régions et les entreprises qui s'y implantent ne se trouvent pas sur un pied d'égalité en termes de capacité d'apporter une garantie de prêts pour recourir à un emprunt par exemple.

Le gouvernement doit là aussi aller plus loin dans sa volonté de moduler ses interventions et le faire de concert avec le milieu. À cet égard, un mécanisme de modulation doit comporter, pour tout nouveau programme, une clause modulatoire qui permet d'évaluer en amont son impact sur les territoires et les adaptations à y

apporter pour qu'il réponde efficacement aux différentes réalités des milieux ruraux et urbains ainsi qu'aux caractéristiques des différentes régions.

Pour les programmes existants, l'évaluation périodique qu'effectuent les différents ministères devrait rendre compte de l'adéquation avec les différentes réalités territoriales et les adaptations nécessaires à y apporter. De plus, le gouvernement doit s'attaquer de façon proactive à quelques programmes à moduler de façon prioritaire. À cet égard, l'ordre de priorité peut être convenu avec les représentants des différentes composantes territoriales. L'expérience de la table – composée de sous-ministres et de hauts fonctionnaires des différents ministères et de représentants des domaines municipal et rural – mise sur pied dans le dossier des municipalités dévitalisées va dans le sens des bonnes pratiques d'une concertation élargie et transversale. En cette matière, le leadership du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire est capital. Par ailleurs, un suivi peut être réalisé autour d'un forum plus large ouvert à la participation de la société civile.

RECOMMANDATION 2 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec d'adopter une approche proactive et systématique quant à la modulation de ses interventions et de lui réserver une priorité gouvernementale (relevant du Conseil du trésor ou du Conseil exécutif).

SRQ propose un traitement distinct pour l'adaptation des services publics visant à assurer un accès équitable sur l'ensemble du territoire. Ce traitement doit notamment comprendre la définition d'un panier de services de base et la modulation de leur financement. SRQ propose une adaptation des politiques et des programmes par l'application d'une « clause modulatoire » pour tout nouveau programme et un mécanisme concerté avec les partenaires pour identifier et suivre les besoins de modulation.

6.3 L'accompagnement du développement des collectivités

Les travaux de consultation menés par SRQ ont permis d'identifier des orientations et des propositions relativement aux grands enjeux de développement des territoires. Bon nombre d'intervenants mettent l'accent sur quelques éléments touchant la gestion du développement territorial. Ainsi, on accorde une importance particulière :

- à la prise en charge du développement à la base;
- à une plus grande confiance envers les milieux;
- au rôle de l'État comme accompagnateur;
- à la souplesse requise dans les interventions de celui-ci;
- à la concertation des acteurs et à la coordination intersectorielle.

En d'autres termes, il ne s'agit pas simplement de faire plus ou de faire moins, mais surtout de faire autrement en renouvelant l'approche de l'État à l'égard du développement des territoires. Une nouvelle approche dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales constitue à la fois une nécessité et une occasion. En effet, le champ d'intervention des collectivités (urbaines, rurales ou métropolitaines) en matière de développement s'est renforcé et étendu au fil des ans, ce qui a rendu nécessaire une réactualisation du partage des responsabilités et des leviers correspondants. De plus, pour remplir certaines de ses obligations (l'atteinte des objectifs de réduction des GES à titre d'exemple), l'État ne peut se passer du concours des collectivités territoriales. Le rôle que jouent celles-ci, notamment en matière d'aménagement, d'habitation, de gestion de la mobilité et des transports, est névralgique dans les stratégies de développement durable.

Une nouvelle stratégie d'accompagnement peut comporter deux axes : le premier concerne le rapport de l'État à chacune des collectivités et à des ententes territoriales, tandis que le second porte sur la mise en œuvre d'actions sectorielles et intersectorielles au profit du développement des territoires.

A | Par des ententes territoriales

Devant le nombre d'instruments et de planifications de tous ordres qui existent déjà à l'échelle des territoires, la réponse appropriée pour relever notamment les défis démographiques, économiques et environnementaux ne peut consister en l'ajout de nouveaux outils ou en la mise en place de nouvelles structures. Au contraire, la réponse la plus structurante devrait logiquement tendre vers le fait d'intégrer les outils existants, d'établir des liens et de dégager une vision territoriale d'ensemble.

L'effort que doivent fournir les collectivités pour arrimer les différents outils et plans ainsi que leur intégration dans une vision globale du territoire doit aller de pair avec un effort du gouvernement de faire évoluer son action d'interventions ministérielles séparées vers une approche transversale plus cohérente et davantage de nature à renforcer la prise en charge du développement par les milieux.

Ententes territoriales

Alors qu'elle comporte une série d'actions ministérielles et d'ententes à la pièce à l'échelle locale ou régionale, souvent spécifiques et sectorielles, avec un horizon maximal de trois ans, l'intervention de l'État en matière de développement peut être davantage profitable et optimisée si elle tend vers une approche contractuelle et transversale, fondée sur la souplesse et la reddition de comptes, et procurant aux acteurs un horizon prévisible à plus long terme (cinq à sept ans).

Cet accompagnement peut prendre la forme d'ententes territoriales à l'intérieur desquelles, d'une part, les collectivités s'engagent à optimiser le développement du territoire par l'arrimage des outils qui existent et à rendre des comptes sur un ensemble d'objectifs préétablis; d'autre part, l'État s'engage à les accompagner de façon transversale et à supporter le renforcement de leurs capacités (techniques et financières) à prendre en charge le développement global du territoire.

Par ces différents engagements, l'entente territoriale vise un développement durable du territoire au moyen d'une série d'indicateurs ou d'objectifs. Ceux-ci peuvent s'exprimer sur les plans économique (emplois, diversification, reconversion), social (desserte en services, accueil et intégration de nouveaux arrivants, culture) et environnemental (transports, aménagement, efficacité énergétique, gestion de l'eau). Le contenu et l'accent mis sur certaines dimensions peuvent varier selon les priorités des milieux et leurs caractéristiques.

Cette approche aura l'avantage de simplifier probablement des modalités administratives ainsi que d'augmenter la cohérence des différentes actions ministérielles et leur synergie. Elle peut également procurer des ressources accrues consacrées directement au développement des milieux.

Comme toute nouvelle approche, elle devra composer avec des résistances qui ne seraient pas négligeables au regard des traditions et des habitudes installées tant dans les ministères que dans les milieux locaux et régionaux. C'est pourquoi tout changement mérite d'être mené et adapté selon le niveau de préparation des milieux et leurs caractéristiques. Si dans certains cas le degré de difficulté s'annonce plus grand, d'autres sont en revanche plus prêts et plus mûrs pour engager des changements de cette nature. L'exercice gagnerait à miser d'abord sur les cas ayant un potentiel de réussite à court terme.

Arrimage de l'aménagement et du développement

Trois aspects paraissent incontournables dans l'optique de la mise en œuvre d'une vision globale du territoire. Premièrement, celle-ci passe obligatoirement par une intégration et un arrimage de l'aménagement du territoire (relevant de la MRC), avec le développement local et de l'entrepreneuriat (assumé par le CLD) ainsi que le développement communautaire et collectif (par l'entremise de la PNR). Cette démarche est, dans une certaine mesure, bien entamée dans plusieurs territoires de MRC. Les collectivités ont en main les outils et la marge nécessaire pour la franchir. La mise en œuvre de la 1re et la 2e Politique nationale de la ruralité a bien préparé les milieux en termes de prise en charge de leviers d'intervention (pactes ruraux), de mobilisation et de planification à long terme (plan de travail), d'animation des communautés (agents de développement ruraux) et de mécanismes de gestion territoriale (MRC, communautés, reddition de comptes). La concomitance en termes de territoire et de gouvernance entre le CLD et la MRC, le large éventail de domaines couvert par l'un et l'autre – entrepreneuriat, aménagement, tourisme, culture, patrimoine, économie sociale, emploi, etc. – montre tout le potentiel de synergies possibles. En règle générale, le territoire de la MRC apparaît comme l'échelle appropriée pour atteindre l'arrimage des différents outils visant à favoriser l'émergence d'une vision territoriale d'ensemble. La coordination, incontournable à cette échelle supralocale, peut se faire selon des dynamiques territoriales propres (concertation et planification à l'échelle régionale, rôle et caractéristiques des municipalités à l'échelle locale).

Par ailleurs, ce premier arrimage en matière de développement peut s'enrichir de l'apport d'acteurs locaux comme les SADC ou les caisses populaires, qui interviennent en matière de développement économique et mobilisent souvent les mêmes leaders au sein de leurs instances locales.

Mise en valeur des ressources et des potentiels du territoire

Deuxièmement, la vision peut porter sur la mise en valeur de certains secteurs et potentiels au profit du développement du territoire. En milieu urbain, il peut s'agir de tourisme, de services ou de culture. En milieu rural, cela peut concerner des ressources renouvelables comme l'agriculture, la forêt et l'énergie. En matière agricole, l'aménagement du territoire et la mise en valeur agricole et agroalimentaire (notons les plans de développement de la zone agricole en cours d'expérimentation), les circuits courts, la multifonctionnalité et l'agrotourisme sont quelques exemples de ce que peut contenir un plan que se donnent le milieu agricole et la MRC. Dans le domaine forestier, mentionnons la prise en charge de la forêt de proximité, la gestion des terres publiques intramunicipales ainsi que le partenariat local avec des coopératives ou des sociétés d'aménagement. Finalement, entre autres exemples du secteur de l'énergie, notons la mise en valeur de la biomasse, le développement d'une filière communautaire d'énergie éolienne, la gestion du territoire et l'acceptabilité sociale.

En somme, la collectivité peut viser une prise en charge et une mise en valeur des ressources renouvelables du territoire et mobiliser pour ce faire sa gouvernance (MRC), ses outils de développement (CLD) et s'appuyer sur la participation des acteurs sectoriels (monde agricole, monde forestier, coopératives, etc.) et sur un partenariat avec ces derniers.

Une vision intégrée du territoire peut ainsi émerger à travers l'arrimage des différentes facettes de développement déjà assumées par les acteurs à l'échelle du territoire et poursuivre une prise en charge de nouveaux leviers comme la mise en valeur des ressources renouvelables du territoire.

Synergie dans la desserte en services

Troisièmement, une vision intégrée de développement du territoire mérite d'être accompagnée d'un portrait de la desserte de ce territoire en termes de services. Les mondes municipal et scolaire, ainsi que le réseau de la santé, gèrent une large gamme de services aux citoyens. Un partage de l'information et une mobilisation commune autour des défis de l'attractivité du territoire, ainsi que de ses enjeux démographiques et sociaux, serait un grand atout. On peut escompter des bénéfices découlant de convergence d'actions, d'optimisation des efforts face à la dévitalisation, de partage de services ou de locaux, d'une meilleure utilisation du transport entre autres exemples. Le partage d'information sur les données et le portrait du territoire, de même que les visées des organisations et leur planification, sont incontournables pour instaurer un climat de collaboration et de partenariat. Pour poser des gestes proactifs de développement, les élus municipaux et ceux des MRC devront avoir une indispensable connaissance du portrait et des perspectives de desserte du territoire en matière d'écoles, de services de garde, de centres de santé et de services sociaux. Cela dit, en plus de ces services, les communautés et la MRC interviennent relativement à un éventail de domaines influençant le cadre de vie, qu'il s'agisse non seulement des services à la propriété, mais aussi des loisirs, de la culture, des transports et des champs sur lesquels l'intérêt ou l'apport du réseau de la santé et de l'éducation peuvent être appréciables. Par ailleurs, l'accès aux services financiers fait partie du panier de services qui mérite une concertation à l'échelle territoriale. La présence particulière des caisses populaires – des coopératives qui remplissent une mission particulière envers les communautés – facilite la concertation et des actions collectives. En somme, il s'agit d'assortir la vision du territoire d'un plan de desserte des services aux citoyens que la MRC peut se donner avec les principaux acteurs que sont les municipalités, la commission scolaire, le réseau de la santé et les caisses populaires du territoire. En plus d'identifier et de caractériser les différents points de services sur le territoire, un tel plan peut influencer les stratégies en matière de transport et de mobilité des personnes, par exemple les solutions adaptées pour les personnes âgées.

Outils, planification et vision intégrée du territoire

Portrait des outils et plans à l'échelle locale, supralocale ou régionale :

- le développement local et l'entrepreneuriat par l'entremise des interventions du CLD;
- le développement rural par la MRC (ou le CLD) au moyen des pactes ruraux et des agents de développement rural;
- l'aménagement du territoire et son développement par la MRC au moyen du Schéma d'aménagement et de développement;
- le transport collectif en milieu urbain par des agences, par les MRC, les régions ou des corporations dans le monde rural;
- la culture et le patrimoine : politique culturelle, agents de développement de villes et villages, d'art et de patrimoine à l'échelle de la MRC, et présence de corporations locales et régionales;
- la famille : les politiques familiales à l'échelle locale et supralocale.
- la migration des jeunes : agents de migration et les CJE à l'échelle des MRC;
- l'économie sociale : par les CLD à l'échelle locale et la présence de pôles à l'échelle régionale;
- la concertation et la planification régionales : par les CRÉ, comprenant notamment la signature d'ententes spécifiques sectorielles.

Voici les bénéfices escomptés de la mise en œuvre d'une vision intégrée du territoire :

- Une collaboration entre les communautés et leur mobilisation autour des enjeux de développement du territoire de la MRC.
- Une meilleure connaissance du territoire sur les plans humain, social, économique et environnemental.
- Un partage de l'information entre les principaux acteurs du territoire : municipalités, commission scolaire, réseau de la santé, caisses populaires, le CLD et la MRC. Ces derniers peuvent assumer un leadership dans la mise en commun de l'information, l'animation et la mobilisation autour d'enjeux communs.
- Une meilleure optimisation du développement exploitant les synergies entre les actions et les acteurs, l'interaction et l'émergence possible de projets de collaboration et d'occasions de partenariat.
- Un engagement commun dans le développement durable avec la mise en commun d'actions allant dans ce sens.
- Interaction entre les différents secteurs pouvant faire émerger des occasions de développement et la prise en charge de potentiels ou de problématiques à l'échelle du territoire (exemples : lutte au décrochage scolaire, dévitalisation de certaines communautés, reconversion, etc.).

RECOMMANDATION 3 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec de faire évoluer ses interventions en matière de développement vers une approche d'accompagnement souple et à long terme des collectivités territoriales, et visant leur engagement dans le développement durable des milieux. Elle peut se concrétiser au moyen d'ententes territoriales (ou contrats) consolidant un ensemble d'interventions sectorielles. Ces ententes viendraient appuyer l'effort des collectivités dans la mise en œuvre d'une vision globale de leur territoire intégrant l'aménagement, le développement économique et social, et s'appuyant sur une coordination de la desserte en services. Le territoire des MRC représente à cet égard une échelle appropriée d'application, tout en tenant compte des dynamiques territoriales propres.

B | Par un plan d'action mobilisant le gouvernement et la société civile

Le développement des territoires repose sur un grand nombre de leviers sectoriels : l'aménagement du territoire, l'habitation, l'agriculture, la foresterie, les énergies et les ressources naturelles, les services, les transports, les nouvelles technologies, la culture, l'information et la connaissance, la main-d'œuvre et l'innovation. Ces leviers peuvent s'inscrire dans l'un ou l'autre des quatre grands enjeux suivants : habiter les territoires, les développer, les desservir et se les approprier collectivement. Autour de chacun de ces enjeux, SRQ a mené des chantiers de réflexion associant plus d'une vingtaine d'organisations nationales et une consultation ayant recueilli de nombreuses observations et contributions. Ce travail s'avère prometteur par les engagements qu'il suscite, les partenariats et les actions structurantes qu'il peut faire émerger. Il gagnerait donc à être prolongé en termes de mobilisation et de réflexion. Il a le potentiel d'alimenter un plan d'action dans lequel le gouvernement et un ensemble d'acteurs sociaux peuvent prendre des engagements pour agir de façon convergente au profit d'un développement durable de toutes les composantes territoriales québécoises.

Il s'agit là d'une rare occasion permettant d'en arriver à un large consensus social et à une mobilisation associant le gouvernement et la société civile pouvant déboucher sur des actions dont la portée et l'appropriation ne sont pas négligeables. Il peut s'agir notamment de favoriser l'achat local, d'utiliser le bois québécois, de contribuer à l'effort de réduction des GES, de valoriser l'information sur les régions et de promouvoir l'immigration, la recherche et l'innovation dans les régions notamment.

Outre l'accompagnement, l'État détient un rôle de régulateur qu'il peut mettre à contribution au profit du développement des territoires. Les réformes en cours et les révisions imminentes d'un certain nombre de domaines offrent au gouvernement l'occasion d'introduire une teneur territoriale pour mieux répondre aux besoins de développement des différentes régions. C'est le cas des exemples suivants :

- la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (en cours);
- le rapport Ouimet sur la modernisation de la Loi de protection du territoire et des activités agricoles LPTAAQ (déposé);
- le rapport attendu de Payette sur l'information (à venir en décembre);
- le nouveau régime forestier (en vigueur en 2013) et la stratégie sur les forêts de proximité (à venir);
- la nouvelle Politique agricole (à venir);
- le projet de Loi sur les mines (en cours);
- le projet de Loi sur l'exploitation gazière et pétrolière (annoncé pour l'automne);
- les recommandations de l'OCDE sur la politique nationale de la ruralité (déposées en juin);

- les rapports attendus des Groupes de travail sur la complémentarité rurale-urbaine et sur la multifonctionnalité (à venir en 2011);
- Le rapport du Groupe de travail sur les municipalités dévitalisées (déposé en juin 2010).

RECOMMANDATION 4 :

SRQ recommande au gouvernement du Québec de s'appuyer sur la dynamique engagée par la société civile dans l'élaboration d'un plan d'action intersectoriel de développement des territoires. Celui-ci pourra englober l'engagement des acteurs sociaux et les actions des différents ministères.

De plus, les révisions imminentes ou en cours en matière d'aménagement, d'exploitation des ressources ainsi que les recommandations d'un certain nombre de rapports récents doivent être saisies pour donner aux politiques sectorielles une portée et une teneur territoriales cohérentes.

6.4 L'innovation et la mise en valeur des complémentarités territoriales

La reconversion de la base économique, les changements climatiques, les adaptations en matière d'énergie et de transports ou encore le vieillissement des populations sont quelques-uns des défis pour lesquels les issues passent surtout par l'innovation, la recherche constante de solutions et d'adaptation, la veille et l'émulation.

Le développement territorial fait l'objet d'un ensemble de projets pilotes et d'expérimentation. Les laboratoires ruraux en constituent un exemple éloquent avec des projets d'envergure locale, supralocale ou régionale dans un grand nombre de domaines (foresterie, agriculture, santé, éducation, culture, tourisme, paysages, migration, etc.). Il est tôt pour dresser un bilan de ces projets de laboratoire, mais on peut d'ores et déjà parier sur la pertinence de cette démarche, qui arrivera dans un certain nombre de projets à fournir des innovations transférables et de nouvelles approches de développement prometteuses. On peut concéder à la prise de risque inhérente à l'expérimentation des erreurs et des succès. Les uns comme les autres ne sont pas dénués d'enseignements utiles pour l'innovation et le progrès. L'innovation dans les territoires doit pouvoir se nourrir constamment d'expérimentation et de projets pilotes. C'est pourquoi SRQ recommande de poursuivre le soutien à l'innovation au moyen de projets d'expérimentation et de laboratoire territoriaux. Il ne s'agit pas d'un chantier tous azimuts débordant sur des champs ministériels bien couverts, mais plutôt d'un cadre incitatif orienté vers quelques domaines, tels que l'innovation sociale, l'expérimentation en matière de gouvernance territoriale ainsi que les initiatives innovantes favorisant la prise en charge du développement durable à l'échelle du territoire.

Des solutions peuvent également émerger de l'interaction qui met en valeur les complémentarités au sens large. Cela peut concerner une ville et des communautés rurales d'une même région ou encore deux MRC voisines, une ou quelques régions et la métropole. Le champ des complémentarités peut révéler un plus grand nombre de possibilités structurantes et mutuellement bénéfiques lorsqu'il est conçu de façon plus large : partenariat entre une université et une région ou entre un cégep et une MRC, entre le réseau de la santé, de l'éducation et les communautés d'une même région. Si les bénéfices de ces complémentarités peuvent engager des partenariats durables et des initiatives structurantes de développement, il faut reconnaître que ces divers acteurs – urbains et ruraux – des différents milieux se trouvent plus souvent qu'autrement dans un rapport de concurrence les uns vis-à-vis des autres : concurrence qu'entraîne l'impôt foncier, concurrence pour attirer des investissements, des infrastructures, des entreprises, concurrence quant à la clientèle d'élèves, etc. Il ne s'agit pas là de s'atteler

à l'élimination de toutes sources de concurrence, mais plutôt de rendre plus incitatif le partage et le partenariat par des encouragements à mettre en valeur les complémentarités. Celles-ci doivent en quelque sorte bénéficier d'un coup de pouce ou d'une sorte de prime. On peut espérer que l'ouverture de champs de collaboration basés sur la complémentarité puisse générer des bénéfices suffisamment conséquents pour que le réflexe d'y recourir s'installe et se développe.

Enfin, l'observation des dynamiques territoriales, la diffusion des connaissances sur les territoires et des initiatives qui s'y déroulent, les réussites et les facteurs de succès méritent d'être supportés pour le bénéfice de l'ensemble de la collectivité.

RECOMMANDATION 5 :

SRQ recommande au gouvernement d'aménager un cadre incitatif favorisant l'innovation (sociale, en développement durable et en gouvernance principalement) dans les territoires et la mise en valeur des complémentarités territoriales (urbaine-rurale, métropole-régions, rurale-rurale, université-région, etc.) sur tous les plans. SRQ considère à cet égard l'importance de soutenir la diffusion des connaissances sur les territoires pour favoriser l'émulation, les interactions et les partenariats.

6.5 La conclusion d'un pacte national

L'enjeu de l'occupation des territoires et de leur développement durable constitue un travail de longue haleine impliquant les actions des gouvernements, des collectivités et de plusieurs acteurs de la société civile. Le développement sera d'autant plus structurant qu'il implique une convergence des actions, une solidarité des intervenants et une mobilisation à tous les échelons. De telles conditions seraient plus faciles à rassembler en faisant porter l'effort de tous sur des projets stimulants et des défis d'avenir. La croissance verte peut constituer un exemple éloquent et mobilisateur pour tous puisqu'elle réunit un ensemble d'occasions et de créneaux pour lesquels les territoires possèdent des atouts indéniables. Saisir les occasions de l'économie verte peut concerner autant l'agriculture, la forêt, l'eau et les énergies que les transports, l'aménagement et l'habitation. Cela suppose une recherche jumelée à l'innovation et la mobilisation de nos institutions de formation professionnelle et de recherche tout comme la valorisation de la culture et l'expertise québécoise dans l'action collective. C'est à la fois une occasion pour reconvertir des économies locales peu diversifiées dans des régions éloignées et une issue pour améliorer la qualité de vie dans les villes. C'est aussi un nouveau pont de solidarité à bâtir entre l'urbain et le rural pour forger l'avenir.

En somme, l'avenir des territoires peut faire l'objet d'un nouveau contrat social mobilisateur et stimulant pour le Québec. À cet égard, la conclusion d'un PACTE NATIONAL sur l'avenir des territoires peut venir consolider l'engagement envers une vision rassembleuse et lui procurer un cadre de travail commun. À cet égard, l'expérience des politiques nationales de la ruralité mérite d'être mentionnée. Le partenariat et la participation qui ont été présentes à toutes les étapes de ces politiques ont façonné un modèle d'intervention que les milieux s'approprient fortement et qui est aujourd'hui cité en exemple par l'OCDE. Dans ce cas, le partenariat s'est établi lors de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de cette politique.

La portée d'un PACTE NATIONAL sur l'avenir des territoires dépend des engagements que les acteurs prennent à cet égard. Plusieurs engagements ont été formulés par des organisations nationales dans le cadre des travaux de SRQ. Ceux-ci constituent une base importante sur laquelle peut s'appuyer le gouvernement du Québec; il pourra

susciter d'autres engagements dans le même sens et y inscrire les siens en termes de vision de développement, de modulation des interventions, d'accompagnement et de modernisation des outils et de la gouvernance.

Plus qu'une entente solennellement signée à un moment donné, le PACTE NATIONAL est aussi un processus de mobilisation assurant la mise en œuvre et le suivi des engagements. Ce processus peut consister en un mécanisme souple comportant un suivi continu (une table composée des principaux partenaires du développement des territoires) et un forum annuel élargi. Ce dernier peut associer la société civile, des élus locaux et régionaux, des élus de l'Assemblée nationale et le gouvernement. Un forum national sur les territoires serait un espace de concertation sur la mise en œuvre (réalisations, modulation, accompagnement des collectivités, engagements des acteurs) et de mobilisation sur les grands enjeux nationaux (transports, pénurie de main-d'œuvre, réduction des GES).

SRQ tient à cet égard à préciser le sens des mots qu'elle choisit à cet égard. Le terme « pacte » signifie un contrat qui a une connotation durable, un haut degré d'engagement et qui traduit une confiance mutuelle. Une perception positive est associée à ce terme dans le monde rural, notamment dans les pactes ruraux, qui suscitent un bon degré d'adhésion et d'appropriation par les milieux. Le terme « national » suppose un haut degré d'adhésion qui transcende les différentes sphères; dans le cas présent (comme dans celui de la PNR), il procure au pacte une portée qui dépasse un ministère, car elle implique le gouvernement et un ensemble de partenaires de la société civile.

RECOMMANDATION 6 :

SRQ recommande la signature d'un PACTE NATIONAL sur l'avenir des territoires et auquel prendraient part le gouvernement, les représentants des collectivités et des acteurs de la société civile.

Le PACTE NATIONAL mobiliserait ces intervenants autour des défis de développement stimulants et rassembleurs pour le monde urbain et rural québécois. Il contribuerait à répondre aux défis de la vitalité sociale, culturelle et économique des communautés, et à stimuler leurs complémentarités et leurs contributions à l'essor de l'ensemble de la société.

Le PACTE NATIONAL s'appuierait sur une démarche participative lors de son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation. SRQ recommande à cet égard un mécanisme inclusif et souple composé d'un Forum national annuel (leaders de la société civile, représentants élus des collectivités, gouvernement) et un suivi plus régulier par une table des partenaires.

6.6 La modernisation de la gouvernance territoriale

La question de la gouvernance territoriale ressort à toutes les étapes de la consultation menée par SRQ sur l'enjeu de l'occupation des territoires. SRQ considère que ce débat serait plus porteur si on mettait davantage l'accent sur les fonctions et les responsabilités, ainsi que sur les rapports que peuvent entretenir les différents acteurs à l'avenir, plutôt que sur la pertinence de telle ou telle structure.

Quelques points de convergence semblent se dégager des différentes contributions transmises à SRQ. On insiste notamment sur l'importance de renforcer les capacités des milieux et la prise en charge de leur développement, sur la nécessité de disposer de compétences et de capacités techniques améliorées, sur la diversification des sources de financement et sur l'importance des dynamiques propres à chaque territoire ou région.

Le portrait de la gouvernance territoriale a évolué au fil du temps, il présente aujourd'hui un cumul d'expériences à tous les échelons :

- une expérience de près de 30 ans en matière d'aménagement du territoire (MRC, communautés métropolitaines);
- près de 12 ans d'une pratique de développement local de l'économie et de l'emploi (CLD);
- près de neuf ans d'une approche décentralisée de renforcement des capacités en milieu rural (pactes ruraux, agents de développement rural);
- une fonction de concertation et de planification régionale qui a connu plusieurs mutations (CRÉ succédant aux CRCD et CRD);
- et évidemment une longue expérience municipale ayant connu sa part de réorganisations.

La municipalité constitue un ordre de gouvernement élu au suffrage universel avec un pouvoir de taxation. En plus de ses champs traditionnels de services à la propriété, la municipalité offre de plus en plus des services aux citoyens (loisirs, culture, bibliothèque, etc.). Par ailleurs, la taille de certaines d'entre elles leur permet de jouer un plus grand rôle dans le développement économique. Cela dit, la promotion internationale et le tourisme d'affaires sont des champs spécifiques à la métropole et à la capitale.

Le portrait de la gouvernance territoriale doit nécessairement prendre en compte la présence des réseaux de l'éducation et de la santé, qui jouent un rôle incontournable dans les stratégies d'occupation des territoires. Le réseau de l'éducation se compose de commissions scolaires (commissaires élus au suffrage universel selon un découpage territorial propre), des cégeps et des universités. La gestion du réseau de la santé relève des agences régionales avec un découpage territorial coïncidant avec les régions administratives et les MRC.

La gouvernance territoriale mérite d'être abordée également dans une perspective où la présence de l'État en région subit et continuera de subir des changements. La réduction de l'effectif de la fonction publique pourrait toucher les directions régionales des différents ministères. À cet égard, on observe notamment la fermeture de certains points de service du MAPAQ. Par ailleurs, le gouvernement ne cesse de réitérer sa volonté de favoriser une plus grande régionalisation (bureau du forestier en chef à Roberval, bureau d'exploration géologique à Val-d'Or). Comment et vers où évoluera cette présence gouvernementale en région? La question mérite l'attention. La modernisation de la gouvernance territoriale doit nécessairement prendre en compte l'évolution de la présence actuelle des ministères ou de toutes nouvelles formes d'interfaces gouvernementales en région.

L'examen récent réalisé par l'OCDE comporte un ensemble de constats et des recommandations en matière de gouvernance territoriale qui ont l'avantage d'aborder la question sous un angle nouveau. Le gouvernement doit saisir cette occasion pour convier les acteurs à une réflexion sur une base objective et neutre dans une optique de modernisation et d'actualisation.

Enfin, la diversification des sources de financement sur les plans local et supralocal demeurera une question cruciale dans le renforcement des capacités des milieux à prendre en charge leur développement. Le contexte des finances publiques exige de rechercher de nouvelles solutions. À cet égard, le rôle croissant et substantiel des milieux locaux dans le développement durable et dans l'effort de réduction des émissions de carbone peut être reconnu et financé adéquatement à même les nouveaux champs de financement « verts » (Fonds vert, taxe sur les hydrocarbures, etc.).

RECOMMANDATION 7 :

SRQ considère la question de la gouvernance territoriale comme étant indissociable des stratégies de développement des territoires et devant être abordée dans une optique d'évolution des rôles et des fonctions plutôt que dans une perspective de changements de structures.

SRQ recommande au gouvernement d'ouvrir un chantier sur la modernisation de la gouvernance territoriale dans la foulée de l'examen de l'OCDE de la Politique nationale de la ruralité. Un tel exercice doit chercher les moyens de faire évoluer les expériences acquises en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social vers une vision intégrée du territoire et de son développement durable ainsi que le renforcement des capacités techniques et financières.

Dans cette réflexion, le gouvernement pourra clarifier les perspectives de l'interface gouvernementale en région en se penchant sur le type de présence qu'il entend assurer à l'avenir sur le territoire par l'entremise des directions des ministères et organismes. De plus, le rôle croissant des collectivités en ce qui concerne le développement durable mérite d'être accompagné par des sources autonomes de financement.

Chapitre 7 : Conclusion et mise en œuvre

Les défis environnementaux, économiques et démographiques que doit relever le Québec au cours des prochaines décennies passent par une action territoriale qui mobilise les communautés et leurs forces vives, et qui reconnaît leurs particularités sociales et culturelles. Les territoires recèlent des potentiels naturels et humains considérables qui peuvent assurer un développement respectueux des écosystèmes et des communautés.

L'État et les collectivités territoriales sont conviés à renouveler leurs rapports et à raffermir la confiance mutuelle qui les lie. Il s'agit d'un chantier stimulant capable de relancer l'économie sur une base territoriale en ancrant les retombées, en mobilisant les communautés et leurs forces vives, en générant des possibilités renouvelées dans des créneaux d'avenir, en offrant des milieux de vie attrayants pour les nouveaux arrivants qui apportent avec eux des compétences bénéfiques pour la diversification, en suscitant des initiatives à petite échelle ou de grande envergure pour saisir les occasions de la croissance verte, etc. Le développement du territoire, c'est aussi l'attention collective qu'on doit porter aux milieux dévitalisés pour traduire la solidarité par des moyens adaptés qui stimulent la prise en main et suscitent la participation citoyenne et la relance économique. La culture et l'environnement apparaissent comme des ferments pour bâtir différemment et stimuler la créativité à la base, soit dans les communautés.

Une vision sociétale mérite d'être à la base du développement des territoires. La société civile s'est mobilisée dans un travail de réflexion qui pose les jalons permettant des actions concertées et durables dans de nombreux domaines. Le présent avis de SRQ fait écho à ce travail collectif et invite le gouvernement à le poursuivre dans un esprit de participation et de partenariat, à l'instar de celui qui a été à l'origine d'une des politiques les plus réussies et remarquables à l'échelle internationale (la PNR).

Les recommandations appellent à moduler les interventions gouvernementales selon les territoires, à accompagner les collectivités dans la prise en charge du développement durable, à saisir l'engagement des acteurs sociaux pour que les actions convergent vers un objectif commun et à ouvrir un chantier pour moderniser la gouvernance territoriale. SRQ recommande pour ce faire la conclusion d'un PACTE NATIONAL sur l'avenir des territoires pour asseoir l'action sur des engagements et une mobilisation continue.

L'État peut mobiliser à cet effet un accompagnement de trois ordres :

- **Un accompagnement financier :** pour favoriser une vision globale dans les territoires et l'engagement des collectivités dans le développement durable. Une approche contractuelle assurerait la souplesse nécessaire tout en étant axée sur les résultats. En outre, l'accompagnement sur ce plan doit chercher à favoriser la diversification des sources de financement.
- **Un accompagnement législatif :** le développement des territoires mérite de faire l'objet d'une expression unanime de l'Assemblée nationale comme enjeu de société pour le Québec. Il doit reposer sur la modernisation de plusieurs textes législatifs touchant notamment l'aménagement et le développement des ressources.

- **Un accompagnement politique :** par des orientations et une stratégie nationale permettant aux collectivités de jouer pleinement leur rôle, une modulation systématique et proactive en matière de services publics, et de politiques et programmes dotés d'un mécanisme interministériel de gestion de la modulation des interventions.

Dans le contexte qui prévaut en matière d'économie et de finances publiques, ces recommandations s'inscrivent d'abord à l'enseigne des façons de faire : renouvellement de l'approche, optimisation du développement, innovation, complémentarités et prise en charge. En réalité, il est plausible que l'inertie et le *statu quo* s'avèrent dans le temps plus coûteux que les changements et l'investissement à long terme.

Échéancier

Sur le plan de l'échéancier, plusieurs recommandations contenues dans le présent avis peuvent être mises en application rapidement avant la fin de 2010. Déjà, la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, offre notamment une occasion immédiate pour concrétiser une nouvelle approche de développement. L'adhésion à une vision sociétale de l'occupation des territoires à travers un énoncé ou une résolution de l'Assemblée nationale sont également possibles dès l'automne. La conclusion d'un pacte national avec les principaux intervenants et l'entrée en vigueur d'un nouveau mode d'adaptation des interventions gouvernementales peuvent être réalisés au printemps 2011, à condition que des discussions s'engagent rapidement à cet effet. Le volet de l'accompagnement du développement tout comme ceux de l'innovation et des complémentarités peuvent être complétés pour l'automne 2011. Enfin, le chantier sur la gouvernance territoriale exige des discussions et une réflexion qui méritent d'être entamées durant l'automne ou l'hiver 2011.

Finalement, SRQ offre sa pleine collaboration au gouvernement du Québec et aux acteurs de la société civile dans ce projet porteur pour le monde rural autant que pour le monde urbain. La capacité de mobilisation de sa Coalition, sa réflexion axée sur l'approche territoriale, son observation rigoureuse des milieux ruraux et l'expertise qu'elle cumule à titre d'instance-conseil constituent les atouts à partir desquels elle compte poursuivre son action pour contribuer à l'occupation des territoires et au développement des communautés.

Bibliographie

ASSEMBLÉE NATIONALE (2006). *Loi sur le développement durable. Projet de loi no 118*. [En ligne]. Éditeur officiel du Québec, 20 p. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF

ÉQUITERRE (2009). *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030*. [En ligne]. Québec, 68 p. http://www.equiterre.org/docs/Document_petroleoct13.pdf

CONFERENCE BOARD DU CANADA (2009). *Les communautés rurales : l'autre moteur économique du Québec*. [En ligne]. Rapport préparé pour le Groupe de travail sur la complémentarité rurale urbaine. 140 p. http://www.umq.qc.ca/publications/boite_outil/_pdf/Etude_conferenceboard_communautes_rurales_mai09.pdf

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2009). *Rapport sur l'état des besoins de l'éducation 2006-2008. L'éducation en région éloignée : une responsabilité collective*. [En ligne]. 137 p. http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/CEBE/50-0188.pdf

DE KONINCK, Marie-Charlotte (sous la direction de) (2007). *Territoires : le Québec : habitat, ressources et imaginaire*. Éditions MultiMondes : Musée de la civilisation, Québec, 139 p.

ÉCORESSOURCES CONSULTANTS ET INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2010). *Élaborer un plan d'adaptation aux changements climatiques. Guide destiné au milieu municipal québécois*. [En ligne]. 48 p. http://www.eauquebec.com/programmes/climat-municipalites/Plan-adaptation.pdf

ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME (2006). *Énoncé final « Le Québec de 2026 »*. [En ligne]. 4 p. http://www.aarq.qc.ca/admin/Fichiers/enoncefinale.pdf

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (2005). *La relève : la clé de la réussite*. [En ligne]. 15 p. http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3007f.pdf

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (2008). *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*. [En ligne]. 47 p. http://www.fqm.ca/documents/memoire_occupation_dynamique_territoire.pdf

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE MAINTIEN DE L'ÉCOLE DE VILLAGE (2003). *Mémoire du groupe de travail*. 5 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056, Édition 2009*. [En ligne]. 133 p. http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/demograp/pdf2009/perspectives2006_2056.pdf

INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (2009). *Entre adaptabilité et fragilité : les conditions d'accès aux services de santé des communautés rurales et éloignées*. [En ligne]. 52 p. http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1014_ConditionsAccesServSanteCommunRurales.pdf

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (2008). *Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées*. [En ligne]. 42 p. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/dossiers/devitalisees/plan_action_mun_devitalisees.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2010). *Étudiants étrangers dans le réseau universitaire québécois au trimestre d'automne selon le pays de citoyenneté*. [En ligne]. 9 p. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/Ens_Sup/Affaires_universitaires_collegiales/Ens_et_recherche_universitaires/Universitaire-2009.pdf

MOUSSEAU, Normand (2009). *L'avenir du Québec passe par l'indépendance énergétique. Éditions MultiMondes, Québec*, 188 p.

OCDE (2010). *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada 2010*. [En ligne]. 347p. http://www.oecdbookshop.org/oecd/get-it.asp?REF=0410032E.PDF&TYPE=browse

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2009). *L'occupation des territoires un enjeu de société*. Rapport de la Rencontre des organisations nationales 3 et 4 juin 2009, Beaupré. [En ligne]. 32 p. http://www.ruralite.qc.ca/fichiers/ot/fichiers/Compte-rendu_3et4_final.pdf

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (2007). *Plan d'action pour l'occupation de tout le territoire québécois : pour un avenir viable de l'ensemble du territoire*. [En ligne]. 22 p. http://www.umq.qc.ca/caucus/publications_caucus/ml_occupation_territoire_plan_janvier07.PDF

WORLD WILDLIFE FUND CANADA (2009). *Péril dans les eaux canadiennes. Les flux environnementaux et l'avenir des ressources d'eau douce au Canada. Synopsis*. [En ligne]. 9 p. http://assets.wwf.ca/downloads/wwf_canadas_riversatrisk_report_fr.pdf

Annexe I
Déclaration de Shawinigan

Déclaration de Shawinigan

Pour un Québec fort de ses communautés

Jour de la Terre 2010

PRÉAMBULE

NOUS,

Organisations de la société civile québécoise issues des domaines social, économique, culturel, environnemental, agricole, syndical, coopératif, forestier, financier, municipal, de l'éducation et de l'économie sociale, engagées dans une démarche collective sur l'enjeu de l'occupation des territoires,

CONSIDÉRANT

- *Qu'une nouvelle ère basée sur la solidarité et la confiance doit s'ouvrir entre les différentes composantes territoriales du Québec;*
- *Qu'elle requiert une cohabitation et une volonté mutuelle de se connaître;*
- *Qu'elle exige la reconnaissance de l'interdépendance entre le monde urbain et le monde rural, la complémentarité entre la métropole, la capitale et les régions, ainsi que l'apport des communautés autochtones.*

NOUS NOUS MOBILISONS sur les grands enjeux de développement des territoires, pour :

- Faire face aux défis de la démographie, de la main-d'œuvre et de l'urgence de renverser la dévitalisation sociale et économique des communautés les plus vulnérables;
- Faire face aux effets de la mondialisation sur l'économie des territoires dans le contexte actuel des finances publiques;
- Préparer, dès à présent, les territoires à s'adapter aux changements climatiques et à réduire la dépendance aux énergies fossiles.

NOUS CONVENONS QUE l'avenir des territoires passe par une vision globale qui s'appuie sur notre capacité collective et locale à :

- **Les habiter** par l'engagement des communautés dans l'aménagement écologique du territoire et dans l'amélioration du cadre de vie des citoyens;
- **Les développer** par une approche propre aux territoires, et en renforçant les capacités des communautés à innover, à développer une culture entrepreneuriale, à prendre en change leur développement durable;
- **Les desservir** par l'accompagnement des communautés à entreprendre un virage majeur en matière de transport et de mobilité, par une couverture du territoire en technologies de l'information et par l'accessibilité aux services de proximité;
- **Se les réapproprier** par un meilleur accès à la culture et à l'information de qualité, par une gouvernance renforçant la maîtrise des leviers de développement et par l'action citoyenne.

POUR CE FAIRE, des principes et des valeurs doivent guider les actions et les choix des acteurs et des intervenants :

- La solidarité entre toutes les communautés et le rôle de l'action collective (**solidarité**);
- L'accès aux services pour les citoyens et le partage des ressources (**équité**);
- Le rapprochement des décisions du citoyen et la prise en charge du développement par les milieux (**subsidiarité**);
- L'adaptation des actions aux réalités différentes des territoires (**modulation**);
- Le développement des territoires par la mise en valeur de tous les potentiels, économiques ou non, ce qui invite à considérer à la fois la multifonctionnalité des territoires et la diversification de sa base économique (**diversification**);
- L'environnement comme une valeur qui rassemble les communautés pour préserver les ressources et la biodiversité, et qui suscite l'engagement pour un développement réduisant notre empreinte écologique (**environnement**);
- L'éducation comme facteur de l'épanouissement des individus et du développement économique et culturel des communautés (**éducation**).

NOUS NOUS ENGAGEONS À :

- Poursuivre notre mobilisation sur l'avenir des territoires, et travailler à arrimer nos actions et nos engagements;
- Demander à ce que le gouvernement s'engage à mettre en œuvre un plan d'action concerté sur le développement des territoires, qui s'appuie sur la vision et les principes énoncés.

Le leaders des organisations nationales suivantes ont convenu de cette déclaration le 22 avril 2010 à Shawinigan :

Association des centres locaux de développement (ACLDQ) · Chantier de l'économie sociale · Confédération des syndicats nationaux (CSN) · Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) · Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) · Culture pour tous et Culture Montréal · Fédération des cégeps · Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) · Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) · Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF) · Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) · La Coop fédérée · Mouvement Desjardins · Nature Québec · Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM) · Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) · Solidarité rurale du Québec (SRQ) · Union des municipalités du Québec (UMQ) · Union des producteurs agricoles (UPA) · Ville de Montréal

Annexe II
Liste des engagements des organisations nationales

Liste des engagements pris par les leaders des organisations nationales le 22 avril 2010

Lors de la Rencontre des leaders des organisations nationales sur l'enjeu de l'occupation des territoires, le 22 avril 2010 à Shawinigan, les leaders ont exprimé un ensemble d'engagements envers le développement des territoires. La liste suivante présente un portrait non exhaustif des différents engagements.

Engagements

Association des centres locaux de développement (ACLDQ) :

- Accompagner les acteurs socioéconomiques et établir des partenariats pour faire avancer la prise en charge du développement des communautés du Québec par les citoyens.
- Travailler avec les commissions scolaires sur l'enjeu de la persévérance scolaire.

Chantier de l'économie sociale :

- Supporter les actions de développement des territoires en mettant l'expertise et les réseaux du Chantier à la disposition des acteurs.
- Soutenir les acteurs en région dans leurs efforts d'accompagnement de projets locaux en favorisant l'accès à des outils financiers adaptés.

Confédération des syndicats nationaux (CSN) :

- Promouvoir des services publics universels et gratuits.
- Encourager la formation continue pour relever le niveau de qualification des travailleurs, particulièrement dans les régions, pour faciliter l'accès à des emplois axés sur la deuxième et troisième transformation.
- Ouvrir l'espace aux communautés culturelles, de concert avec leurs syndicats.
- Développer des moyens pour accroître l'achat local dans les institutions québécoises.
- Répertorier et partager avec les partenaires de la coalition les diverses actions de la CSN en matière de développement des territoires.

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) :

- Travailler de concert avec les communautés pour répondre à leurs besoins et pour assurer leur développement.

Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) :

- Poursuivre les efforts d'éducation citoyenne en matière de coopération.
- Encourager le soutien à la formation de dirigeants de coopératives et soutenir les jeunes coopérateurs.
- Dans le cadre de son Plan d'ensemble 2009-2014, le mouvement coopératif et mutualiste a ciblé l'occupation et le développement des territoires comme un enjeu majeur.
- Poursuivre ses efforts pour soutenir l'innovation coopérative comme levier de développement des communautés, notamment dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'agriculture de proximité (circuits courts), du maintien des services de proximité marchands (dépanneur, poste d'essence, etc.) et non marchands (santé, maisons familiales rurales, etc.).
-

Culture pour tous et Culture Montréal :

- Promouvoir, au sein des différentes sphères de la société, les arts et la culture comme composantes essentielles au développement durable des collectivités locales.
- Développer de nouvelles collaborations avec les milieux socioéconomiques en mettant à profit notre expertise et notre réseau de partenaires pour accroître le nombre d'actions culturelles dans les territoires.

Fédération des cégeps :

- Contribuer au développement des régions en participant aux projets destinés à la régionalisation de l'immigration.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) :

- Inciter l'essor de la deuxième et troisième transformation des ressources naturelles.
- Soutenir, à l'aide d'outils financiers, les jeunes agriculteurs dans le rachat des entreprises agricoles.

Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) :

- Valoriser les services aux entreprises des commissions scolaires et les services de francisation en région.
- Poursuivre les efforts pour l'utilisation des places disponibles en transport scolaire dans la mise en place de solutions en matière de transport collectif et selon des conditions qui n'affecteraient pas la sécurité des élèves.
- Mettre à contribution l'expertise des commissions scolaires dans le déploiement d'Internet à haute vitesse en région.

Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF) :

- Bâtir en partenariat des projets énergétiques basés sur l'utilisation de biomasse dans une perspective de mise en valeur de la ressource et de réduction de la consommation d'énergies fossiles.

Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) :

- Mobiliser la Table Québec-Municipalités sur l'enjeu de l'occupation des territoires afin que le gouvernement développe une planification cohérente à cet égard.
- Mobiliser les municipalités à s'engager pour relever collectivement le défi du développement des territoires d'une façon dynamique axée d'abord sur les citoyens.

La Coop fédérée :

- Continuer les actions engagées dans le développement des territoires existants.
- Travailler à relever le défi de l'autonomie alimentaire de concert avec les producteurs et la société québécoise.

Mouvement Desjardins :

- Poursuivre ses partenariats avec les organismes nationaux, régionaux et locaux dans la recherche de solution pour mieux développer les territoires de façon durable.
- Poursuivre ses représentations auprès des gouvernements dans les dossiers en lien avec sa mission.
- Faire reconnaître le modèle coopératif comme un modèle viable et économiquement fort grâce à son ancrage dans le milieu et à ce titre :
    - poursuivre ses efforts pour faire connaître les valeurs et principes de la coopération, en partenariat avec le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité;
    - appuyer les initiatives d'éducation et de prise en charge des collectivités;
    - favoriser la coopération comme modèle d'affaires et soutenir le développement d'entreprises coopératives;
    - consulter davantage les membres sur l'utilisation du Fonds d'aide au développement du milieu des caisses et en faire un événement pour les sensibiliser à l'importance de la prise en charge du développement de leur collectivité;
    - travailler avec les communautés qui le souhaitent, à trouver des solutions viables afin de les desservir sur le plan financier.

Nature Québec :

- Développer avec les partenaires de la coalition des projets structurants qui allient émotions, intelligence et mobilisation.
- Alimenter les débats sur les grands enjeux fondamentaux quant au développement des territoires.

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) :

- Mobiliser les régions sur le thème de la réduction de la dépendance au pétrole par la réalisation de la démarche des Rendez-vous de l'énergie (www.rdvenergie.qc.ca) et travailler en partenariat avec les organisations engagées dans la démarche sur l'enjeu de l'occupation des territoires.

Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM) :

- Contribuer à l'occupation des territoires par la mise en valeur des forêts privées.
- Persévérer dans les efforts déployés pour encourager la certification FSC (Forest Stewardship Council) des regroupements forestiers afin qu'ils développent une bonne gestion forestière.

Solidarité rurale du Québec :

- Supporter la mobilisation autour de l'occupation des territoires dans une perspective de pérennité et d'amplification.
- Travailler à développer la complémentarité et la solidarité entre les milieux ruraux et urbains.
- Continuer à observer et à diffuser les initiatives et les innovations dans les territoires d'ici et d'ailleurs.
- Continuer ses actions visant à inspirer les communautés, les organisations et les intervenants.
- Déposer un avis au gouvernement sur l'occupation des territoires appuyé sur les consensus émergés de la vaste consultation générale auprès du public et spécifiques auprès des organisations nationales engagées dans la démarche.

Union des municipalités du Québec (UMQ) :

- Traduire le thème de l'occupation des territoires par des réalisations concrètes.
- Encourager la Commission économique de l'UMQ à travailler sur les enjeux de la relève et de l'immigration en région.

Union des producteurs agricoles (UPA) :

- Valoriser les potentiels agricoles locaux et régionaux.
- Favoriser la diversification des productions agricoles.
- Travailler au développement d'une Politique agricole et alimentaire qui repose sur trois éléments de base que sont la sécurité alimentaire, le développement durable et les jeunes de la relève agricole.

Ville de Montréal :

- Concrétiser des appuis en concertation avec des partenaires de la coalition, entreprendre des démarches auprès de structures des secteurs public et privé afin de financer un projet d'échanges entre les jeunes des milieux urbains et ruraux de façon à réduire les fossés de perception entre les deux milieux, à inciter le développement de liens et à encourager l'immigration en région.

Annexe III

Liste des répondants de la consultation générale

Liste des répondants de la consultation générale sur l'enjeu de l'occupation des territoires

La consultation s'est tenue du 22 janvier au 8 mars 2010 et y ont participé 29 organisations nationales, 42 organisations locales et régionales, 14 forums citoyens et individus.

Organisations nationales (29)

- Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ)
- Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ)
- Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)
- Association des transports collectifs ruraux du Québec (ATCRQ)
- Associations touristiques régionales associées du Québec (ATR associées du Québec)
- Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- Chantier de l'économie sociale
- Coalition pour un Québec des régions
- Comité Justice-Paix-Intégrité de la Création de la Conférence religieuse canadienne (JPIC)
- Conseil québécois du loisir
- Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)
- Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Desjardins
- Équiterre
- Fédération des commissions scolaire du Québec (FCSQ)
- Fédération des télévisions communautaires autonomes du Québec (FDTVC)
- Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF)
- Fédération Québécoise des Municipalités (FQM)
- Nature Québec
- Place aux jeunes en régions (PAJ)
- Réseau BIBLIO du Québec
- Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)
- Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)
- Terravie
- Union des municipalités du Québec (UMQ)
- Union des producteurs agricoles (UPA)
- Ville de Montréal

Organisations régionales et locales (42)

- Centre d'information sur l'environnement de Longueuil
- CLD de la MRC de Bellechasse
- CLD de Mirabel
- CLD du Pontiac
- CLD et MRC de Montmagny
- Conseil Économique du Haut-Richelieu (CEHR) (CLD)
- CLD Montcalm et Vision Montcalm
- Coalition Urgence Rurale du Bas-Saint-Laurent
- Comité Consultatif en Environnement de la Municipalité d'Austin
- Comité de développement social des Chenaux
- Comité Enviro-Pointe (du quartier Pointe-Saint-Charles à Montréal)
- Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue
- Conférence régionale des élus de la Montérégie Est
- Conseil d'agglomération des Îles-de-la-Madeleine
- Conseil de la culture des Laurentides
- Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches
- Conseil montérégien de la culture et des communications (CMCC)
- Conseil régional de l'environnement de l'Abitibi-Témiscamingue
- Consortium en développement social de la Mauricie
- La Coopérative de développement régional Gaspésie – les-Îles
- Coopérative de solidarité de la Réserve mondiale de la biosphère du Lac-Saint-Pierre
- Culture Lanaudière
- Desjardins - Caisse Vallée de la Matapédia
- Développement communautaire Unîle inc.
- Mairie de Rimouski
- MRC d'Arthabaska
- MRC de Charlevoix-Est
- MRC de Maskinongé
- MRC de Sept-Rivières

- MRC des Sources
- MRC du Domaine-du-Roy
- MRC La Haute-Côte-Nord
- MRC Matapédia
- Municipalité de Saint-Alexis-des-Monts
- Municipalité de Saint-François-de-l'Île-d'Orléans
- Municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu
- Municipalité de Saint-Prime
- Réseau des agents de développement de la MRC d'Abitibi
- Table des partenaires du développement social de Lanaudière
- Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT)
- Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)
- Ville de Normandin

14 citoyens et forums citoyens

Annexe IV
Étapes de la démarche

Étapes de la démarche de l'occupation des territoires

3 et 4 juin 2009 :	1re Rencontre des leaders Conférenciers : Joëlle Noreau, Robert Sauvé, Gaétan Morency, Normand Mousseau, Harvey Mead, Christopher Bryant Témoignages : Robert Lepage, Claude Villeneuve, Karl Henrik-Robert, Alain Lemaire, Stanley Vollant, Luc Bouthillier et Laure Waridel
14 septembre 2010 :	Rencontre de suivi avec les représentants des organisations nationales
21 octobre 2010 :	Atelier 1 : Transport et énergie Conférenciers : Yvon Bigras, Daniel Breton, Patrick Déry, Normand Mousseau et Gaétan Lafrance
4 novembre 2010 :	Atelier 2 : Habitat, culture et information Conférenciers : Raymond Corriveau, Pierre Thibault et René Derouin
18 novembre :	Atelier 3 : Développement et desserte Conférenciers : Chantal Girard, Paul Prévost, Ghislain Bourque
16 décembre 2010 :	Rencontre de suivi avec les représentants des organisations nationales
22 janvier au 8 mars 2010 :	Consultation générale
24 mars :	Rencontre de suivi avec les représentants des organisations nationales
9 avril 2010 :	Rencontre de suivi avec les représentants des organisations nationales
20 et 21 avril 2010 :	Conférence nationale sur l'avenir des territoires Conférenciers : Jacques Lacoursière, Fernand Dansereau, Jean-Paul L'Allier, Gilles Paquet, Éric Pineault, Gilbert Dominique, Éric Forest, Jacques Proulx, Mélanie Tremblay Panélistes : Jacques Bégin, Raymond Corriveau, Normand Mousseau, Éric Pineault, Hugo Séguin, Louise Sicuro, Vincent Tanguay, Pierre Thibault
22 avril 2010 :	2e Rencontre des leaders
3 juin 2010 :	Rencontre de suivi avec les représentants des organisations nationales
10 juin 2010 :	Adoption des recommandations de l'avis par le conseil d'administration de SRQ

Pour un Québec fort de ses communautés

SOLIDARITÉ
RURALE
DU QUÉBEC

SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC
85, rue Notre-Dame, bureau 204
Nicolet (Québec) J3T 1V8

Téléphone : 819 293-6825
Télécopieur : 819 293-4181
Courriel : srq@solidarite-rurale.qc.ca

LE SITE DE SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC :
www.solidarite-rurale.qc.ca
LE SITE SUR L'OCCUPATION DES TERRITOIRES :
www.territoires.qc.ca

Imprimé sur papier contenant
100% de fibres recyclées postconsommation