

Quatre questions-réponses pour un développement régional et local réussi

(Texte augmenté de ma conférence)

Conférence, dîner d'ouverture du Congrès FQM
Centre des Congrès, Québec, 26 septembre 2019

Bernard Vachon, Ph.D.

Professeur honoraire, département de géographie, UQAM
Spécialiste en développement local et régional,
Décentralisation et Gouvernance territoriale

Mesdames, messieurs les ministres et députés-es,
Monsieur Jacques Demers, Président de la FQM,
Mesdames, messieurs, élues municipales et élus municipaux,

Bonjour à tous,

Le temps de parole qui m'a été accordé sera consacré au développement régional, cet enfant mal compris et mal aimé du Québec depuis tant de décennies. J'ai pris connaissance hier des dispositions du Pacte fiscal, signé la veille (24 septembre), dont certaines sont tournées vers les régions et la ruralité¹

(<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201909/24/01-5242553-de-200-a-500-millions-de-plus-pour-les-municipalites.php>)

¹ **Transferts aux municipalités :** 2021 : 81 millions, 2022 : 149 millions, 2023 : 192 millions, 2024 : 238 millions. Les quelque 1000 municipalités de moins de 25 000 habitants toucheront 33 % de la cagnotte. Les 45 villes plus peuplées se partageront donc 67 %.

Pour l'an prochain, dans l'attente de l'application de la clause du point de TVQ, Québec accorde aux municipalités une enveloppe spéciale inconditionnelle de 70 millions. Ce fut une ultime concession du gouvernement.

Les municipalités tenaient à ce transfert de la croissance d'un point de TVQ. Leur objectif était de trouver une autre source de revenus que l'impôt foncier et de capter une part du développement économique.

« **Régions et ruralité** » Toujours en vertu du pacte fiscal 2020-2024, un nouveau fonds « Régions et ruralité » est créé. Québec fusionne deux fonds existants (Fonds d'appui au rayonnement des régions et Fonds de développement des territoires) et fait passer l'enveloppe totale d'environ 160 millions à 267,5 millions par année.

Québec rend plus généreux le partage des redevances sur les ressources naturelles. Le transfert passe de 25 à 38 millions par année, une hausse de 13 millions au bénéfice des régions – les grandes villes ne profitent pas de cette mesure.

Québec hausse de 7 millions par année le programme de péréquation qui a profité à plus de 300 municipalités comptant moins de 10 000 habitants en 2019. Il bonifie de 5 millions les compensations tenant lieu de taxes pour les terres publiques, une mesure qui touche plus de 500 municipalités et MRC.

Par ailleurs, le ministère de l'Économie et de l'Innovation créera très prochainement un « Comité-conseil de la stratégie de gouvernance du développement économique local et régional du Québec. »² Il y a, dans ces annonces des derniers jours, une ouverture qui témoigne peut-être d'une sensibilité du gouvernement Legault à l'égard des territoires hors des grands centres et qui augurerait d'une ère nouvelle. On veut tous y croire.

Dans cette brève conférence, je ne vous entretiendrai pas, rassurez-vous, des problématiques de dévitalisation, de fermeture ou d'extinction de municipalités. Je ne vous parlerai pas des difficultés que vivent les régions, vous les connaissez. Je n'opposerai pas non plus les régions aux grandes villes qui sont des pôles économiques majeurs pour la prospérité de tout le Québec.

Je vous parlerai du nouveau regard qu'il faut porter sur les régions et des raisons pour le faire. Je partagerai avec vous les conditions nouvelles qui rendent réalistes les ambitions de croissance des régions. Je vous proposerai aussi des pistes pour accompagner la renaissance des régions et atteindre un meilleur équilibre territorial entre les grands pôles urbains et les territoires intermédiaires et périphériques.

Les régions n'appartiennent pas au passé, à un monde révolu, mais à l'avenir. Oui, les régions sont des territoires d'avenir. Promouvoir l'occupation dynamique des régions ce n'est pas aller à contre-courant mais aller dans le sens du courant.

Une politique ambitieuse de développement régional doit répondre à quatre questions:

1. Pourquoi développer les régions, (incluant les régions nordiques) ?
2. Le contexte actuel du Québec est-il propice au développement des régions?
3. Quoi faire ?
4. Quel niveau d'effort collectif y consentir ?

1. Pourquoi développer les régions ?

- Pour favoriser la mise en valeur du potentiel de développement de chaque territoire et accroître leur contribution à la prospérité de tout le Québec ;
- Pour résorber les disparités entre les régions centrales et les régions intermédiaires et périphériques ;
- Pour un meilleur équilibre de l'occupation et de la vitalité entre les régions ;
- Pour assurer l'accès aux services publics et à l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire habité ;
- Pour permettre à chacun de vivre et de travailler là où il le souhaite ;
- Pour diminuer la pression économique, démographique et environnementale d'une croissance illimitée des agglomérations métropolitaines.

² J'ai reçu une invitation pour faire partie de ce comité. Une invitation qu'il m'a fait plaisir d'accepter.

L'hyperconcentration et son corollaire l'hyperurbanisation, sont sources de dysfonctionnements qui pèsent lourd sur la vie des résidents et des entreprises et dont la gestion entraîne des interventions très coûteuses pour les agglomérations concernées et la société toute entière. Le développement régional contribue à la maîtrise du processus de métropolisation.

Les temps changent, et avec eux les valeurs et les mentalités, à une vitesse sans précédent dans l'histoire de l'humanité. On ne réalise pas à quel point la métamorphose de la société, poussée par les évolutions technologiques, économiques, sociales et écologiques, modifie notre rapport au territoire. Les solutions d'hier en matière d'aménagement et de développement territorial sont devenues obsolètes pour faire face aux problématiques actuelles et conjuguer avec les réalités du XXI^e siècle. Il faut des mesures innovantes et résolument audacieuses.

Il n'y a plus lieu, chez les grandes villes, d'entretenir des attitudes condescendantes et prédatrices envers les régions. Celles-ci font partie des solutions à mettre en œuvre pour relever les défis que posent les grands enjeux de notre temps. Elles ont des atouts, des ressources, une énergie, un « génie » propre à mobiliser pour faire du Québec une mosaïque territoriale dont chaque composante contribue au dynamisme et à la prospérité du Québec dans sa globalité. Il faut préconiser désormais une solidarité à inventer entre les grands pôles urbains et le reste du territoire.

Force est de constater qu'au cours des 60 dernières années, les politiques gouvernementales à incidences territoriales ont principalement été orientées vers la concentration démographique et économique des agglomérations de Montréal et de Québec, des mesures timides et marginales étant réservées aux régions intermédiaires et périphériques. La Politique nationale de la ruralité et la Politique de soutien au développement local et régional qui avaient mis en place les CLD et les CRÉ, ont été abolies sous le gouvernement Couillard dans un contexte de restrictions budgétaires, après quelque 15 ans d'exercice. La Coalition avenir Québec (CAQ), portée au pouvoir en octobre 2018 grâce à l'appui des régions, a eu jusqu'à présent une attitude plutôt réservée envers celles-ci, bien qu'elle se fût engagée au cours de la campagne électorale à mettre les régions au cœur de ses politiques. Des développements positifs et significatifs sont attendus pour cet automne ou l'hiver 2020 (les avancées du Pacte fiscal sont des signes encourageants).

À défaut de politiques régionales et locales appropriées, la fracture territoriale et sociale entre les grandes agglomérations urbaines d'une part, et le reste du territoire d'autre part, n'a cessé de se creuser. Face à cette réalité, la question suivante se pose : comme société, au stade actuel de notre évolution, considérons-nous que cette fracture est dans l'ordre des choses et que nous sommes impuissants à corriger la situation, ou, au

contraire, qu'il y a lieu de croire possible un rééquilibrage des territoires par l'impulsion de l'action publique en appui à un contexte qui s'avère désormais propice à une reconquête et une recomposition des territoires hors des grands centres ?

Plusieurs pays se sont engagés dans la lutte aux inégalités territoriales dans le but d'infléchir le cours des choses, proposant des politiques appropriées, tout en misant sur des tendances émergentes de réoccupation et de recomposition des territoires hors des grands centres. Des tendances qui modifient les paradigmes, les logiques qui prévalent depuis des décennies et qui sont à l'origine des inégalités territoriales et sociales.

2. Le contexte actuel du Québec est-il propice au développement des régions ?

Pour planifier correctement l'avenir des territoires et offrir les politiques et les programmes les plus appropriés, il faut une connaissance qui soit la plus juste possible des évolutions en cours dont les forces et les synergies agissent sur le rapport de l'activité humaine avec l'espace habité. La grande exigence est d'établir cette connaissance. Celle-ci requiert une démarche prospective afin d'anticiper les tendances futures dont certains signes sont déjà perceptibles.

Considérant la situation du Québec en ce début du XXI^e siècle, les conditions sont plus que jamais réunies pour une véritable renaissance des régions. Ces conditions sont de trois ordres :

- Des évolutions technologiques, économiques, sociales et écologiques récentes et en cours permettent désormais, tant chez les entreprises et les travailleurs que chez les familles, des choix de lieux d'installation hors des grandes agglomérations urbaines. Parmi ces évolutions, il y a la révolution numérique, la dématérialisation d'un nombre croissant d'activités économiques et d'opérations en entreprises qu'on qualifie d'activités « footloose » (c-à-d. sans attache territoriale, qui peuvent théoriquement être accomplies n'importe où), la mobilité accrue des personnes et des biens, la généralisation à faibles coûts des technologies d'information et de communications, le travail à distance (télétravail) et les lieux de coworking, les nouvelles organisations de création et de production, les requêtes pour plus d'autonomie locale et régionale, la transition écologique, la valorisation des paysages et du patrimoine bâti, la recherche d'authenticité... ; autant de facteurs qui ébranlent le monopole des grandes agglomérations urbaines comme lieu de vie et de travail.

Grâce à la révolution numérique, la logique de localisation pour plusieurs entreprises et travailleurs salariés et indépendants prend en compte aujourd'hui un spectre élargi de critères qui permet d'englober des lieux d'installation bien au-

delà des grands pôles urbains. Libérées de la tyrannie des « économies d'agglomération », plusieurs entreprises et travailleurs découvrent et apprécient les avantages des petites et moyennes villes, voire des villages en région, pour l'implantation et le succès de leurs opérations et comme lieux d'habitation.

- À l'opposé de cette première catégorie de conditions favorables à la reconquête des régions, il y a, comme deuxième catégorie de facteurs, les dérives et les dysfonctionnements des grandes agglomérations urbaines liés à la forte concentration. Les aires métropolitaines de Montréal et de Québec ne connaissent pas les niveaux d'encombrement et de dysfonctionnement de mégapoles telles New York, Paris, Los Angeles, Mexico ou New Delhi, mais n'ont pas moins à faire face à des problématiques urbaines qui vont en s'aggravant. Cette situation handicape la qualité de vie des citoyens et oblige à des actions soutenues et coûteuses de la part des pouvoirs publics. Citons l'explosion des prix du foncier et le coût élevé de l'immobilier et des logements ainsi que des espaces à bureaux et autres lieux de production, la gentrification des quartiers centraux ou à la mode, la distance entre lieux de vie et lieux de travail avec en corollaire des déplacements pendulaires quotidiens augmentés, la congestion routière, les diverses formes de pollution incluant les îlots de chaleur, le rythme de vie stressant, la surpopulation, la densité, l'insécurité et la criminalité, des conditions de vie que plusieurs jeunes ménages considèrent peu propices pour élever une famille, etc. ; autant de contraintes à la cohésion sociale et économique et mettant en question les objectifs de développement durable.

La gestion de ces dysfonctionnements oblige à des dépenses en infrastructures, équipements et services publics considérables. Signalons au passage les projets d'infrastructures en cours ou récents et ceux sur les tables à dessin à Montréal et Québec : échangeur Turcot 3.6 milliards \$, le Réseau express métropolitain (REM) 3 à 4 MM\$, la ligne rose du Métro de Montréal 6 à 10 MM\$, le remplacement du toit du stade olympique 250 M\$, l'amphithéâtre de Québec 400 M\$, plus de 2 MM\$ pour le projet de tramway à Québec, entre 4 et 10 MM\$ pour le 3^e lien entre la rive nord et la rive sud de Québec, les milliards investis dans la construction et l'élargissement des autoroutes en périphérie de Montréal et de Québec, et tant d'autres investissements publics requis par la croissance économique de ces deux pôles métropolitains.

Les solutions proposées par les urbanistes, architectes, ingénieurs, géographes et sociologues ne parviennent que très partiellement à maîtriser l'essor des grandes villes et à résorber les problèmes qui en découlent.

- Comme troisième catégorie de facteurs propices à la renaissance des régions, il y a la quête d'une meilleure qualité de vie. Des sondages et des enquêtes réalisés au Québec comme à l'étranger, révèlent une tendance forte du souhait de vivre et de travailler dans une ville petite ou moyenne. Chez plusieurs, il y a un « puissant désir de campagne ». Les principaux facteurs d'attractivité sont : le rapprochement avec la nature, un cadre de vie moins oppressant, la disponibilité de terrains et d'habitations à moindres coûts, le désir de se rapprocher de la famille, etc. En somme, l'offre d'une meilleure qualité de vie.

La conjugaison de ces réalités est à l'origine de nouvelles logiques de localisation (tant chez les entreprises que chez les travailleurs et les familles), qui génèrent des mouvements migratoires interrégionaux qui ne sont plus à sens unique, dont tirent désormais avantage les régions, leurs villes petites et moyennes et leurs espaces ruraux. Il est urgent de développer un champ de connaissances sur ces questions.

La « déspatialisation » d'un nombre croissant d'activités économiques inaugure une ère nouvelle pour le développement régional, l'exode faisant place à l'accueil, la rétention et l'attractivité se substituant à un climat de déshérence. Les objectifs d'occupation et de vitalité des territoires non métropolitains s'en trouvent dès lors confortés. « Vivre en région » devient une option possible, voire désirable.

Si le développement de l'économie industrielle et des services concentrés dans les grands centres urbains, combiné à la mécanisation des activités agricoles et à l'appauvrissement des campagnes sont à l'origine de l'exode rural, les évolutions technologique, économique, sociale et écologique récentes expliquent l'évènement de l'exode urbain. À l'inverse du mouvement d'exode rural qui a saigné démographiquement et économiquement les territoires ruraux et le réseau des petites villes, l'exode urbain porte un potentiel de reconquête et de redynamisation des régions, tout en allégeant la gestion des grandes agglomérations urbaines.

À partir du moment où l'impératif de la concentration s'érode, d'autres lieux que la grande ville deviennent propices pour de nombreuses fonctions, et convoités pour des installations permanentes de résidence, de production et de loisir. Commence alors la réappropriation de territoires que plusieurs décennies d'abandon et de négligence avaient marginalisés.

Nous ne sommes plus condamnés à vivre dans les grandes villes. L'occupation des territoires se recomposent selon des modèles nouveaux.

Le Québec des années 1950 à 2000 a été celui du monopole industriel et métropolitain accompagné du déclin des régions ; celui des décennies qui suivent fera une large part

aux régions et aux nouvelles ruralités dans une relation d'interdépendance et de complémentarité avec les grandes agglomérations urbaines. L'ère postindustrielle dans lequel nous sommes engagés modifie profondément la structure économique et les logiques de localisation, favorisant la reconfiguration de l'occupation et de l'organisation du territoire.

Il n'y a ni valeur absolue ni fatalité dans la concentration et l'hyperurbanisation. Il faut voir, dans les transitions numérique³, énergétique⁴ et écologique⁵ en cours, une chance à saisir pour un meilleur équilibre entre régions métropolitaines, régions intermédiaires et régions périphériques, entre villes et campagnes.

Un article de *La Presse* du 21 mars 2018 titrait Montréal se vide, la Gaspésie fait le plein. Référant à un rapport de l'Institut de la statistique du Québec, l'auteur note que « la métropole perd principalement de jeunes familles, puisque les pertes se concentrent chez les gens âgés de moins de 15 ans ainsi que chez les 25 à 44 ans. Le déficit marqué chez les 0-14 ans indique que les familles avec enfants demeurent plus nombreuses à quitter l'île qu'à s'y établir. (...) Pour une rare fois, la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine a enregistré un bilan positif en 2017, avec 122 nouveaux résidents. L'ISQ évoque une « année d'exception », alors que la région encaisse des reculs marqués depuis plus de 15 ans. Ce résultat s'explique en grande partie par une baisse des départs vers la région de Québec et une arrivée de personnes qui vivaient auparavant dans la région de Montréal. Les gains de population se concentrent principalement sur la Côte-de-Gaspé (+ 92), où se trouve la principale ville de la région, Gaspé. »

³ Les outils numériques réinventent les modèles de production, les métiers, les organisations du travail et transforment la société, l'économie. Les entreprises doivent **s'adapter au développement rapide et constant des nouvelles technologies** afin d'améliorer leurs **performances** et en faire un véritable **levier de croissance**. Cette adaptation peut signifier, pour l'entreprise comme pour les travailleurs, des logiques nouvelles d'implantation privilégiant des lieux hors des grands centres.

⁴ La transition énergétique désigne une modification structurelle profonde des modes de production et de consommation de l'énergie. Elle résulte des évolutions techniques, des prix et de la disponibilité des ressources énergétiques, mais aussi d'une volonté politique des gouvernements et des populations, entreprises, etc. qui souhaitent réduire les effets négatifs de ce secteur sur l'environnement. L'adoption d'énergies renouvelables et la réduction de la dépense énergétique peuvent être favorisées par des installations dans des villes petites et moyennes ou villages qui ont fait le choix de la transition énergétique.

⁵ La transition écologique est une évolution vers un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte accélérée de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux. Outre le secteur économique de la production et de l'emploi, la transition écologique est aussi présente au sein des familles et des individus soucieux d'une qualité de vie et d'un bien-être en harmonie avec l'environnement.

En Gaspésie comme en d'autres régions on constate un afflux récent d'entrepreneurs, de travailleurs et de jeunes familles, pour la plupart originaires des grands centres, qui font le choix de s'établir dans une petite ville ou en milieu rural. Parce qu'ils sont souvent porteurs d'idées, de talents et de compétences, ils injectent un nouveau dynamisme dans leur communauté d'accueil. Leur venue contribue aussi à ralentir, sinon renverser les problématiques d'exode et de dévitalisation.

À terme, cette nouvelle conjoncture territoriale s'avère bénéfique pour une occupation plus équilibrée de l'espace habité, réduisant d'autant la fracture territoriale et les inégalités sociales entre les grandes agglomérations urbaines et le reste du territoire.

Le tandem attraction des régions d'une part et dysfonctionnement des grandes villes d'autre part, vient ainsi bouleverser le mode de répartition géographique de l'activité économique et de la population qui a cours depuis plusieurs décennies. Il y a dans cette conjoncture la perspective réaliste d'une occupation du territoire qui soit en phase avec les bouleversements de notre société tout en corrigeant des disparités régionales pour l'atteinte d'une société plus juste. C'est **une chance à saisir** pour mettre fin à l'assèchement des régions par la croissance illimitée des grandes agglomérations urbaines qui siphonnent les ressources des régions.

Les régions, avec leurs villes petites et moyennes et leurs territoires ruraux ont de nombreux atouts pour faire face avec optimisme aux défis actuels et futurs de la société en pleine transformation.

Le contexte actuel du développement territorial constitue un créneau de recherche théorique et appliqué insuffisamment exploré au Québec. La connaissance fine des évolutions en cours et de leur impact sur l'occupation du territoire, est un enjeu important de compréhension de l'attractivité et de la dynamique territoriale. À défaut de prendre en compte ces réalités, les modèles périmés d'aménagement et de développement des territoires continuent d'être appliqués et les scénarios les plus sombres sont élaborés quant à l'avenir de certains territoires, fondés essentiellement sur des résultats statistiques découlant d'analyses de tendances passées que l'on présume se poursuivre et inexorablement s'amplifier dans le futur⁶.

⁶ Pierre Bernier, président de la firme de consultants Groupe Ambition, déclare que 200 municipalités pourraient fermer d'ici 2025 et qu'il est "trop tard" pour agir. Le problème, dit-il, "c'est qu'on a un grand territoire et on n'a pas l'argent pour supporter artificiellement les communautés qui ne contribuent pas au développement économique". <https://www.tvanouvelles.ca/2019/07/14/plusieurs-municipalites-en-fort-danger-de-fermeture-1>, 14 juillet 2019. Réplique de Bernard Vachon : <http://nousblogue.ca/fermeture-de-200-municipalites-perspectives-demographiques-et-dynamiques-territoriales/>, 28 juillet 2019.

Qu'est-ce qu'un territoire qui « va bien » ?

Quand on mesure la dynamique économique d'un territoire, on s'aperçoit qu'il n'y a pas de lien systématique entre la taille du territoire et ses performances économiques. Il y a des grandes villes qui vont bien et d'autres qui vont moins bien. Il en est ainsi des villes petites et moyennes. Alors, qu'est-ce que ça veut dire « aller bien » ? Aujourd'hui, c'est d'abord la capacité des territoires à créer de l'emploi qui est mesurée pour juger de leur santé. Mais est-ce un bon indicateur, est-ce le seul à retenir ? Il y a des métropoles dynamiques sur le plan économique, mais qui souffrent de plusieurs problèmes sociaux et environnementaux qui minent la qualité de vie de leurs citoyens et qui nécessitent des dépenses énormes pour les combattre ou atténuer leurs effets. Les critères pour définir les territoires qui « se portent bien » sont à réinterroger.

Les principaux lieux de la croissance économique que sont les grandes agglomérations urbaines, ne sont pas nécessairement ceux du bien-être. Un sondage de la firme Léger réalisé de novembre 2018 à janvier 2019 auprès de 36 231 Québécoises et Québécois provenant de toutes les régions du Québec et qui ont répondu aux 40 questions portant sur 25 facteurs d'influence du bonheur, a permis d'évaluer à quel point les gens sont heureux dans les 15 régions du Québec et dans une cinquantaine de villes⁷. Il est intéressant de constater que les quatre régions en tête de liste sont des régions à dominante rurale et que celles occupant les première et troisième places sont des régions éloignées des grands centres, dites périphériques, soient la Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine et le Bas-Saint-Laurent. Les villes qui occupent les premières places dans ce palmarès sont toutes des municipalités de petite taille, les villes de Québec, Trois-Rivières et Montréal se classant respectivement aux 20^e, 25^e et 40^e rangs.

Une [recherche](#) conduite par le Vancouver School of Economics et l'Université McGill de Montréal auprès de 1 200 communautés à travers l'ensemble du pays, au cours des années 2017 et 2018, conclut à des résultats semblables : « People who live in small towns and rural areas are happier than everyone else. »

D'après un sondage sur les intentions de migration en milieu rural réalisé en 2009 auprès d'adultes des régions métropolitaines de Québec et de Montréal pour le compte de la coalition Solidarité rurale, un résident sur cinq (19,5%) a pensé s'installer dans une municipalité rurale du Québec. Ceci représente environ 700 000 adultes.

Le sondage révèle aussi les principales raisons qui motivent les citoyens à vouloir migrer vers les milieux ruraux :

⁷ *Les villes du bonheur*. Léger, février 2019. Voir <https://leger360.com/wp-content/uploads/2019/02/Rapport-Villes-du-bonheur.pdf>

- Recherche de tranquillité (58,9 %)
- Recherche de grands espaces ou l'envie de se retrouver dans la nature (21,6 %)
- Fuir la ville et son stress (10,1 %)

Les facteurs les plus déterminants dans le choix d'une municipalité rurale plutôt qu'une autre :

- Disponibilité des services (34,5 %)
- Proximité de la nature et des grands espaces (24,9 %)
- Proximité du travail, d'écoles, de la famille ou des amis (13,4 %)
- Coût d'acquisition d'une maison ou d'un terrain (8,6 %)

Les services jugés indispensables que l'on recherche dans la municipalité d'accueil ou son environnement immédiat :

- Présence d'un hôpital, d'une clinique, d'un CLSC ou d'une pharmacie (47 %)
- Présence d'une épicerie (25,8 %)
- Écoles des niveaux primaire et secondaire (12,9 %)
- Centre d'achats (11,9 %)

46 % des répondants affirment que la disponibilité d'Internet haute vitesse pourrait être un facteur qui influencerait certainement ou probablement leur choix d'aller vivre dans une municipalité rurale plutôt qu'une autre.

En France. Selon les résultats d'un sondage de l'Observatoire de l'habitat rendus publics jeudi le 21 mars 2019⁸, "82% des Français aimeraient vivre dans un village, moins de 20% dans une ville dense." Chaque année ce sont près de 100 000 citoyens qui prennent la clé des champs, dont 12 000 parisiens. La plupart souhaitent bénéficier d'un meilleur climat, se rapprocher de la nature, avoir un rythme de vie moins dense, en définitive, une meilleure qualité de vie. Il s'agit, en majorité, de jeunes adultes âgés de 30 à 45 ans, souvent accompagnés de leurs enfants en bas âge. Ils ont en commun de ne plus supporter le stress, la nuisance sonore, la pollution et les autres désagréments de la grande ville. Le logement est aussi devenu un élément vital pour les citoyens en fuite parce qu'ils cherchent à se loger moins cher dans plus grand. Enfin la révolution numérique et, avec elle l'apparition du télétravail, sont des opportunités de travailler à distance, ce que la société d'hier n'offrait pas.

⁸ L'Observatoire français de l'habitat, *Les Français et leur habitat*, mars 2019. Voir : <https://www.cdc-habitat.com/fileadmin/medias/Groupe/doc/Presentation-a-la-presse-l-Observatoire-de-l-Habitat-LObSoCo-CDC-Habitat-Nexity-Somfy.pdf>

3. Quoi faire ?

L'État ne peut demeurer indifférent aux impacts des évolutions technologiques, économiques, sociales et écologiques en cours, qui modifient les rapports de l'activité humaine avec le territoire. Il ne peut poursuivre des politiques inspirées d'une doctrine d'aménagement et de développement territorial qui n'est plus en phase avec les réalités du monde actuel. Quoi faire alors ?

- **Comprendre le monde dans lequel nous vivons à travers les évolutions qui le transforment et anticiper le monde qui vient, sont les premiers devoirs des pouvoirs publics, pour décrypter les grands enjeux du futur et formuler les politiques qui conviennent. Il ne s'agit pas seulement d'avancer, mais de savoir où l'on va. Il faut mettre de la pensée dans l'action. « La réflexion est la force antagoniste de la routine, et la routine est l'obstacle au progrès nécessaire. »**
Émile Durkeim
- **Accroître, maîtriser et partager le champ des connaissances relatives aux nouvelles logiques de localisation chez un nombre croissant d'entreprises, de travailleurs et de familles.** Plusieurs pays d'économie postindustrielle, fortement urbanisés, ont entrepris depuis un certain temps déjà cette réflexion et adopté des politiques pour stimuler et accompagner un mouvement de désengorgement des métropoles et de redéploiement économique et démographique en faveur des régions, leurs villes petites et moyennes et territoires ruraux. Il y a là des leçons à tirer. Voir en **Annexe 4** les mesures dévoilées par le gouvernement français les 18 et 19 septembre derniers pour redynamiser les territoires ruraux et les petites villes.
- Poser un **regard nouveau sur les régions**. Pour l'État, il s'agit d'intensifier les investissements en infrastructures, services et équipements publics en région, et d'offrir aux collectivités territoriales (MRC, régions et municipalités locales) les programmes et mesures appropriés, afin d'accroître l'attractivité et la compétitivité des territoires et la capacité d'agir des « gouvernements de proximité ». En sommes, agir comme nous avons su le faire depuis les années 50 pour accompagner le processus de concentration et d'urbanisation accélérée des grandes agglomérations urbaines.
- **Réévaluer les avantages et les inconvénients de la théorie des pôles de croissance appliquée au Québec depuis les années 60 que le Rapport Higgins,**

Martin, Raynauld de 1970⁹ est venu réaffirmer. Selon cette théorie, la polarisation de la croissance économique sur les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec devait, par effet d'entraînement, par percolation, assurer le développement des régions. Or, ce modèle n'a pas survécu à l'épreuve du temps comme l'ont démontré plusieurs études dont celle de l'Institut du Québec publiée en novembre 2014 intitulée *Montréal : boulet ou locomotive?* Concernant la puissance de Montréal et ses effets d'entraînement, l'étude se fait pour le moins nuancée : « Montréal est une puissante locomotive, mais elle sous-performe au détriment de tout le Québec. (...) Si l'importance de Montréal demeure indéniable pour l'économie du Québec, sa contribution est toutefois en baisse depuis 15 ans », souligne l'étude. Par ailleurs, un rapport du groupe de recherche Cirano publié en février 2005 affirme que : « L'approche des pôles de croissance, telle qu'implantée dans les années 60 et 70, fut globalement un échec au Québec »¹⁰.

C'est la situation contraire au scénario élaboré dans le rapport HMR que l'on a constatée et qui se poursuit : les agglomérations de Montréal et de Québec vampirisent les régions périphériques et plusieurs régions intermédiaires, et les assèchent économiquement et démographiquement. Plutôt d'être irriguées du débordement annoncé de la croissance de Montréal et de Québec, plusieurs régions ont été entraînées dans un processus de dévitalisation.

- Considérer le **remplacement de la théorie des pôles de croissance par la théorie du développement polycentrique** qui a pour objectif de « desserrer » les grands pôles urbains, de multiplier les pôles secondaires et tertiaires, et de rapprocher lieux de vie et lieux de travail. Cette théorie **d'aménagement du territoire** apparaît mieux adaptée à une politique d'équilibre des territoires d'une part, et à une économie qui se fait de plus en plus immatérielle dans ses activités (activités « footloose ») et qui, par conséquent, s'affranchit de la contrainte de la concentration. Mieux adaptée aussi à une population dont une part en augmentation souhaite s'établir dans des villes petites et moyennes et territoires ruraux (comme mentionné plus haut, des sondages sur cette question, tant ici qu'en d'autres pays, témoignent de cette tendance).

⁹ HIGGINS Benjamin, Fernand Martin et André Raynauld, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec. Variante du titre: Rapport HMR*. Ottawa: Ministère de l'expansion économique régionale, 1970, 365 p.

¹⁰ MARCELIN, Joanis et al. *La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec: enjeux contemporains*, Cirano, Montréal, 2005. 52 p.

- Concevoir, dans la perspective du **développement polycentrique**, un modèle d'occupation du territoire constitué de 2 régions métropolitaines, de 11 agglomérations urbaines et d'une nébuleuse de bassins de vie et d'activité économique que constituent les 87 MRC, celles-ci dotées d'un haut niveau d'autonomie de proximité et articulées à un réseau de villes de centralité, de petites villes et de villages. Ce modèle de **développement polycentrique** apparaît aujourd'hui comme une option possible et souhaitable pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux de notre temps et des décennies à venir. Ceci dans une vision d'interdépendance et de complémentarité entre centre et périphérie, entre ville et campagne. Les MRC sont alors conçues, promues et vécues, comme des territoires de coopération et de solidarité à double niveau de gestion, dans le respect de l'identité et de l'autonomie des municipalités locales. Il s'agit d'un scénario contemporain qui souscrit à un dessein d'avenir porté par les évolutions qui « autorisent » désormais la reconquête et la recomposition des territoires hors des grands centres.
- Reconnaître que du point de vue des transitions écologique et énergétique (dont la maîtrise de la mobilité est une composante importante notamment dans la lutte contre les dérèglements climatiques) qui doivent être au cœur des politiques de développement et de l'action publique, le **modèle de développement polycentrique** apparaît plus approprié que le modèle de l'hyperconcentration et de l'hyperurbanisation ;
- Élaborer et adopter une **ambitieuse Politique nationale de développement des territoires** fondée sur un pacte partenarial réunissant l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens ;
- Cette politique **revisitera et bonifiera** la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* et la loi en appui portant le même nom, dont les premières moutures ont été adoptées respectivement en 2011 et 2012 sous le gouvernement Charest, pour la période 2011-2016 prolongée jusqu'au 31 décembre 2017. Sous le gouvernement Couillard, une nouvelle mouture de la *Stratégie* a été rendue publique le 11 décembre 2017 pour la période 2018-2022. Le gouvernement actuel, au pouvoir depuis le 1^{er} octobre 2018, poursuit l'application de cette *Stratégie* dans le même esprit et selon les mêmes pratiques. Plus de vision et d'audace est à insuffler à cette *Stratégie*.
- Dans son énoncé des motifs, la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* affirme « **la volonté gouvernementale de placer résolument son action au service des régions** ». Elle expose le principe suivant : « C'est désormais du bas vers le haut que les décisions se prennent. Le gouvernement du Québec aligne ses actions sur les priorités établies par les régions, ce qui assure des

interventions beaucoup mieux adaptées aux besoins et à la réalité de celles-ci. Les priorités des régions constituent l'assise de la *Stratégie*. Elles sont détaillées à raison d'un chapitre par région en plus de servir à la gestion du Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR). »

Bien que ce principe soit louable en conférant un rôle déterminant aux collectivités territoriales, principalement les MRC, dans le processus du développement local et régional, il **ne doit pas dédouaner l'État de ses responsabilités à l'égard du développement des territoires.**

L'État se doit d'exposer sa vision du développement régional, et définir des orientations générales fortes qui guideront la réflexion et l'action des élus territoriaux dans le choix de leurs priorités.

Ainsi, le gouvernement (suite à des consultations à divers niveaux), affirmera son engagement ferme à combattre les disparités régionales. Il déclarera sa détermination à atténuer, sinon dissiper, la fracture territoriale et les inégalités sociales qui en découlent pour plus de justice et d'égalité. Des programmes appropriés ainsi que diverses mesures, modulés en fonction des spécificités territoriales et disposant des ressources à la hauteur des objectifs et des défis à relever, viendront se greffer à la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Parmi les programmes à déployer certains s'adresseront spécifiquement aux territoires ruraux (à défaut d'une politique spécifique de la ruralité) et aux petites villes en région.

- Dans sa formulation et sa pratique actuelles, la *Stratégie gouvernementale d'occupation et de vitalité des territoires* s'apparente davantage à une « **politique de guichet** » qu'à une « **politique de projet de territoire** ». On distribue des subventions à droite et à gauche, pour répondre certes à des besoins exprimés par les milieux, mais en fonction de quelle vision de développement national et régional, en fonction de quelles règles de partage des investissements publics entre les grands pôles urbains et le reste du territoire, en fonction de quelle stratégie globale d'occupation et de vitalité des territoires, en fonction de quelle équité, de quelle justice sociale et de quelle égalité des chances ?
- Le *Fonds de développement des territoires* (FDT) et le *Fonds d'appui au rayonnement des régions* (FARR) bénéficieront d'augmentations graduelles et substantielles au fur et à mesure que les **Tables régionales des préfets** (qui sont des lieux de concertation, de planification, de décision et de réalisation) et les conseils des maires des MRC, s'approprient de leur compétence en matière de

développement régional et local, et démontreront leur dynamisme et créativité pour la reconquête et la recomposition de leurs territoires.

- Les **Tables régionales des préfets** disposeront des moyens appropriés (techniques, humains et financiers) pour accomplir adéquatement le mandat qui leur est confié.
- La *Stratégie gouvernementale* bonifiée adoptera une **démarche partenariale** entre l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens dans la conduite des différentes étapes et opérations de développement. Cette démarche partenariale conduira à des ententes contractuelles entre l'État et ses ministères d'une part et les collectivités territoriales d'autre part.
- La *Stratégie gouvernementale* doit avoir parmi ses objectifs, celui d'accroître l'**attractivité** des régions, afin qu'elles puissent retenir leurs populations et leurs entreprises et en attirer de nouvelles.
- Autre objectif de la *Stratégie gouvernementale*, celui d'**accroître la compétitivité territoriale**, afin que les entreprises et les travailleurs indépendants évoluent dans un environnement de nature à favoriser la capacité concurrentielle et la rentabilité de leurs activités.
- En somme, il s'agit de bonifier la *Stratégie gouvernementale* dans le but de **mettre les territoires en état de produire sur le plan économique et de se développer sur les plan social, culturel et environnemental**. Des mesures et programmes gouvernementaux conçus dans cette perspective seront mis à la disposition des municipalités locales, des MRC et des Tables régionales des préfets, en compléments des investissements de l'État dans les domaines des infrastructures, des équipements et des services publics en région.
- **Édifier des écosystèmes en plus des infrastructures.** Si les infrastructures et les équipements urbains de types autoroutes, réseaux d'égouts et d'aqueduc, systèmes de transport, parcs industriels, centres d'achats et terrains de stationnement..., ont caractérisé le développement de la société industrielle concentrée, l'aire postindustrielle réclame davantage des écosystèmes (sans exclure le rôle des infrastructures et équipements publics). C'est-à-dire des milieux de vie et de travail qui réunissent les éléments économiques, financiers, sociaux, culturels, technologiques et environnementaux qui, en interaction, vont favoriser le bien-être des citoyens tout autant que l'initiative et le succès économique. Ces milieux, conjugués à des expertises spécifiques sont qualifiés de « territoires intelligents », villes et régions (traduction de smart cities, smart territories).

L'approche systémique, associée à la prospective, s'impose aujourd'hui dans les plans et stratégies d'aménagement et de développement du territoire. L'aide financière et technique au démarrage d'entreprises sont des éléments de ces écosystèmes. Il faut créer des systèmes productif locaux, des milieux innovateurs où les différents acteurs agissent en synergie. La vision, l'audace et le courage politique encourageront et favoriseront leur formulation et leur mise en œuvre. La rapidité et la profondeur des changements ne s'accommodent plus des solutions établies. **Il y a obligation d'innover.**

- L'État reconnaîtra la **MRC, cette gouvernance de proximité à double niveau, comme bassin de vie et d'activité**, pivot de la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*¹¹.
- Tel que cela est prévu dans la *Stratégie gouvernementale*, les MRC d'une région administrative ont la responsabilité du développement de ce palier de territoire. Dans le cadre des **Tables régionales des préfets**, elles en établissent les priorités et voient au suivi de celles-ci. Elles ont recours au Fonds de développement des territoires (FDT) et au Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR) pour le financement des projets découlant de ces priorités, réunis désormais dans le Fonds « Régions et Ruralité ».
- Les MRC ont l'obligation, par les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma d'aménagement pour leur territoire. La *Stratégie gouvernementale* et la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* devraient, dans la même « intelligence territoriale », confier aux MRC la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un **Projet de territoire et un Plan d'action** dans le cadre de leurs compétences économiques, sociales et environnementales. Ce qui suppose l'octroi de ressources supplémentaires. Plusieurs MRC ont entrepris l'élaboration de tels projets de territoire. Les MRC de La Matapédia, de Bellechasse, de Kamouraska et de L'Islet sont des exemples fort intéressants. L'expérience des Parcs naturels régionaux en France (qui sont des territoires habités à forte dominante rurale et naturelle) constitue une source d'inspiration et de pratiques de projets de territoire dont les MRC du Québec peuvent avantageusement tirer des enseignements. Les Plans d'action donneront lieu à des ententes contractuelles État-MRC.
- Il apparaît souhaitable par ailleurs que les **Tables régionales des préfets** soient encouragées à entretenir des liens privilégiés avec les CAR (Conférences administratives régionales, qui regroupent les représentants régionaux de

¹¹ Il pourra apparaître nécessaire de revoir les limites des MRC pour éventuellement faire des fusions totales ou partielles de certaines d'entre elles, afin de créer des entités de proximité capables d'assurer un haut niveau d'autonomie sur les plans économique, financier et de services à la population et aux entreprises.

différents ministères). Ceci pour maintenir un dialogue informatif sur les orientations, les programmes et les mesures du gouvernement, et pour réfléchir sur les arrimages et les collaborations possibles avec l'État en matière de développement régional et local, par le biais de ses bureaux régionaux. La proximité opérationnelle entre les Tables régionales des préfets et les services régionalisés de l'État apparaît comme une évidente nécessité.

- Concernant le développement économique local dont les MRC ont la compétence, il importe de distinguer **l'économie productive** et **l'économie présenteielle**¹², **l'économie sociale**¹³ et **l'économie privée lucrative**. L'économie productive privée retient généralement l'attention, mais les autres formes d'économie ne sont pas à négliger; leur apport peut être mieux adapté aux conditions de certaines communautés. Et la mixité constitue souvent une formule gagnante.
- **Mettre les territoires en état de produire et de se développer.** Les facteurs à la base de la dynamique d'une région ou d'une communauté locale sont nombreux et variés. Réunis dans un ensemble cohérent, ils pourront procurer à la fois un milieu attractif et compétitif et un terreau à partir duquel germeront des initiatives et des succès économiques et sociaux. Ces facteurs de développement peuvent être regroupés en deux grandes catégories, selon qu'ils s'adressent aux entreprises ou aux personnes et familles. Voir **Annexe 3**.

Rehausser la capacité collective et individuelle d'agir

Le développement territorial –régional et local– est un processus de changement qui a pour finalité l'amélioration du milieu de vie (accès à une diversité de services publics, qualité de la vie collective), du cadre de vie (qualité de l'environnement naturel et bâti) et du niveau de vie (pouvoir d'achat satisfaisant des ménages). Ainsi, le développement local et régional ne saurait être réduit à la seule poursuite de la croissance économique.

Personne ne doute de la relation étroite qu'entretient le dynamisme d'une économie régionale avec la qualité de l'offre de services sociaux et culturels. Le dynamisme

¹² Voir la définition de l'économie présenteielle dans un encadré plus loin dans le texte.

¹³ L'économie sociale et solidaire joue un rôle important dans le développement des territoires en apportant des réponses originales à plusieurs enjeux de société. Nos économies sont souvent présentées selon une logique binaire, c'est-à-dire celle du secteur privé et celle du secteur public. Il existe toutefois un troisième acteur économique, celui que certains appellent le « pilier collectif » ou l'économie sociale et solidaire. L'entrepreneuriat collectif qui est bien implanté dans les régions du Québec est une façon de développer qui s'enracine dans la mobilisation et la délibération citoyenne et dans un système d'innovation sociale.

économique est généralement perçu comme une condition *sine qua non de la qualité de vie d'un milieu*. C'est d'ailleurs la prémisse de plusieurs politiques et stratégies de développement territorial.

Or, l'inverse est aussi vrai: le dynamisme social et culturel est générateur d'un "climat" propice aux initiatives de développement incluant les initiatives économiques. Il s'agit d'un principe largement reconnu dans les théories actuelles de développement, mais que l'urgence des situations et la hâte d'obtenir des résultats économiques chiffrables contribuent à reléguer loin dans l'échelle des priorités d'intervention. Bailleurs de fonds, conseils d'administration, élus locaux et instances gouvernementales sont généralement unis pour orienter l'action des pouvoirs publics vers les composantes économiques du développement territorial. Est ainsi négligé tout le **travail en amont** relevant d'expertises d'animation, de mobilisation et de formation visant à **rehausser la volonté et la capacité d'agir du milieu** comme premier creuset des forces du développement.

Concrètement, il s'agit de cette expertise à mettre en œuvre pour consolider l'appartenance au territoire, pour établir la confiance en l'avenir de son milieu, pour raffermir l'identité culturelle, pour rehausser, répétons-le, **la « volonté et la capacité individuelle et collective d'agir »**, favorisant ainsi l'éclosion de vocations de leaders locaux, l'émergence de porteur de projets les pieds bien ancrés dans le milieu, en somme **réunir les conditions nécessaires pour mettre les territoires en état de se développer et de produire**.

La Stratégie gouvernementale poursuivra les objectifs suivants :

- Le renforcement de **l'attractivité territoriale** dans le but de stopper l'exode et d'attirer de nouvelles familles et des entreprises ;
- L'amélioration de la **compétitivité territoriale** dans le but de stimuler l'activité économique et la création d'emplois durables ;
- La diversification des économies régionales par des efforts soutenus et des moyens appropriés en faveur d'activités de deuxième et de troisième transformation et le développement du travail à distance rendu possible par l'accès aux technologies de l'information et des communications (Internet haut débit, téléphonie mobile, ...). Ceci, tout en poursuivant et consolidant les politiques de mise en valeur des ressources naturelles (agriculture, forêt, mines, pêches) qui demeurent des composantes structurelles importantes de plusieurs économies régionales ;
- La revitalisation des cœurs de villes petites et moyennes et de villages ;
- La lutte contre les déserts médicaux, alimentaires et culturels ;

- L'introduction de la dimension de développement durable, c'est-à-dire la prise en compte des considérations environnementales et sociales de la croissance. De ce point de vue, un territoire devient compétitif s'il peut affronter la concurrence du marché tout en assurant une durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle fondée sur les logiques de réseau et d'articulation inter-régionale ;
- La consolidation de la cohésion sociale et de la situation de l'emploi en particulier par la valorisation des ressources humaines, première richesse des territoires, dans le but de contrer l'exode des jeunes et le vieillissement prématuré des populations locales.

Les orientations et les objectifs contenus dans la **Stratégie gouvernementale** seront suivis **d'un Plan d'action pour en opérationnaliser leur mise en œuvre**. C'est ici que s'avèrent la véritable volonté politique et l'audace de ses interventions. Les programmes et mesures de stimulation des économies et des initiatives sociales territoriales, sauront prendre en compte les spécificités régionales et locales tant dans leur contenu que dans leurs modalités d'application. Modulation et adaptabilité des programmes et mesures des pouvoirs publics sont incontournables.

Réintroduire les notions de « bien commun » et de « lien social »

Qu'est-ce que le bien commun ? Il peut être défini comme ce qui est profitable à moyen et long terme pour l'ensemble des membres d'une société.

Or, la montée et la généralisation de l'individualisme, du chacun pour soi, a fait perdre la préoccupation du bien commun dans nos sociétés : l'individu a pris le pas sur le collectif, l'intérêt personnel a supplanté le bien de la communauté. Chacun est tourné vers l'accomplissement de son projet de vie, vers la réalisation de ses rêves, de ses ambitions, et réclame à l'État les moyens d'y parvenir. Les taxes, impôts et autres charges fiscales sont considérés toujours trop élevés sans que les liens soient faits avec les services publics rendus. Une mesure gouvernementale sera d'autant plus appréciée qu'elle prendra la forme d'un bénéfice personnel ou familial.

Il est urgent que l'État, comme les collectivités territoriales et les associations diverses, oublient leurs intérêts égoïstes pour bâtir une vraie communauté, généreuse et solidaire.

Dans un article publié récemment, Xavier Alberti qui analyse l'évolution récente de la société française, met en exergue des attitudes et comportements sociaux qui, à l'observation, ne sont pas très différents de la situation qui prévaut au Québec. Des rapprochements peuvent rapidement être établis. Voici un extrait de ce texte :

« ... Dans un pays où nous avons développé une certaine idée du vivre ensemble, par la convivialité, par la table, par le bistro, par les héros positifs, par cette culture

populaire qui se diffusait dans toutes les couches de la population, nous en sommes réduits à nous diviser sur tout et à nous dénigrer avant de nous dénoncer.

Désormais, chacun revendique son identité sans plus jamais se souvenir de celle qu'il partage avec les autres. Lentement mais sûrement, le citoyen s'est effacé derrière l'individu, et le groupe – qu'il soit social, culturel, économique, linguistique – a pris le pas sur la nation, renvoyant les valeurs centrales de cohésion qui forgent une identité nationale à la cave d'un pays soudainement amnésique de lui-même.

Si nous ne partageons plus de projet commun, alors nous ne sommes plus un peuple, juste des voisins indifférents avant de devenir hostiles. »¹⁴

Les pouvoirs publics doivent, à tous les niveaux, conjuguer leurs efforts pour réintroduire une préoccupation forte du **bien commun** et du **lien social** dans les politiques, stratégies et plans de développement. « Planning is for people » répétait inlassablement un de mes professeurs à Londres dans les années 1970 dans un cours de Planification urbaine et régional. L'aménagement et la planification du territoire sont des outils puissants à mettre au service d'un projet de société, c'est-à-dire au service du bien commun.

La promotion du **bien commun** emprunte plusieurs voies : les politiques sociales et de redistribution de la richesse, l'aménagement du territoire pour l'équilibre et l'accès aux services publics et à l'égalité des chances, la gouvernance des collectivités locales, les diverses formes de coopération et de solidarité entre les communautés, le développement durable, l'économie sociale, la réappropriation du pouvoir politique sur le pouvoir économique et financier, la juste contribution des entreprises aux dépenses de l'État par le biais des taxes et des impôts, etc.

La recherche effrénée du bien individuel a mis à mal celle du bien commun. Les politiques doivent réintroduire avec force et conviction la notion du bien commun dans le projet de société et mobiliser, "conscire" les territoires à cette tâche. Il en va de la cohésion sociale et de l'épanouissement des communautés.

Rétablir les « fondamentaux » du développement local

Si, comme on vient de le voir, l'État a un rôle capital à exercer dans la lutte contre les inégalités territoriales et sociales, l'action qui sera menée au niveau local a aussi son importance. C'est ainsi que s'est développée l'approche du développement local, qui a suscité une véritable ferveur au Québec au cours des années 1980, 1990 et 2000 (comme en France dès le milieu des années 60). Cette approche a été à la base du travail de la coalition Solidarité rurale du Québec et a inspiré la création et l'action des Sociétés d'aide

¹⁴ https://xavieralberti.org/2019/04/05/le-fil-de-notre-histoire/amp/?_twitter_impression=true

au développement des collectivités (SADC) au fédéral dès le début des années 80, et des Centre locaux de développement (CLD) au provincial à compter de 1997 (tristement abolies à l'automne 2014 par le gouvernement Couillard).

Au milieu des années 60, une pionnière du développement local en France, Marie-Élisabeth Chassagne, écrivait que le mouvement fédérateur de changement que représentait le développement local était « subversif » :

- Subversif dans le sens qu'il remettait en cause les règles de fonctionnement d'un système économique générateur de plus en plus grand d'exclus, non seulement d'individus mais aussi de territoires et de collectivités entières ;
- Subversif aussi parce qu'il déstabilisait les façons de voir et de faire établis du développement ;
- Subversif encore par la promotion d'une démarche ascendante d'identification des besoins, d'élaboration des stratégies et plans d'action, et de la prise de décision ;
- Subversif enfin parce qu'il menaçait l'autorité de plusieurs élus et fonctionnaires en prônant la démocratie participative.

Qu'est-il advenu de ce caractère subversif, dérangeant, déstabilisant mais si novateur du mouvement de développement local ? Qu'est-il advenu des **étapes préalables à l'émergence des initiatives de développement et à l'accompagnement des projets** ?

Les sirènes du tout-économique se sont imposées progressivement sur toutes les tribunes rendant surannés, caduques, les principes fondateurs du développement local. La pensée des pionniers français (appliquée aux territoires ruraux en déshérence) et américains (école de Chicago appliquée aux quartiers défavorisés) a été déboulonnée dans beaucoup de milieux et au sein de structures de développement, remplacée par celle des gourous de la croissance économique, de la planification stratégique au service des politiques économiques, des logiques de rentabilité, des plans d'affaire et de la création d'emploi, négligeant les « fondamentaux » du développement local que sont les actions en amont de « l'acte économique » à savoir, l'**Information**, la **Sensibilisation**, la **Mobilisation**, la **Formation** et l'**Action**¹⁵.

Pressé d'obtenir des résultats économiques rapidement, on a oublié que l'initiative économique ça ne se commande pas, que ce n'est pas le produit spontané d'une équation comptable qui aligne des intrants tels des qualifications, de l'expérience, des

¹⁵ VACHON, Bernard avec la collaboration de Francine COALLIER; *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*. Éd. Gaëtan Morin, 1993, 331 p.

technologies, des capitaux, des subventions, de la main-d'œuvre, des locaux et des études de marché. La dérive du développement local était dès lors engagée.

Mais qu'est-ce donc qui est à la source du dynamisme d'une collectivité ? Ceci nous ramène à l'importance des actions en amont et/ou parallèlement à l'intervention économique, telles que mentionnée plus haut.

Certes, cette approche est complexe, délicate, fait appel à des compétences qui ne sont pas du seul champ de l'économie; mais le comportement d'une communauté -et son rapport avec le développement- est lui-même complexe, et on ne peut faire l'économie (si je puis dire) de cette complexité sans compromettre sérieusement les objectifs de redynamisation économique et sociale. (Voir Edgar Morin et *l'Éloge de la complexité*)

À ce propos, François Plassard, formateur français en développement local, écrivait :

« Le développement local s'inscrit dans un tel changement lent et en profondeur des mentalités, des modes de raisonnement, des représentations du monde au niveau de l'ensemble de la société, qu'il nous est difficile de le saisir. Nous voyons l'écume à la surface des vagues, mais cette écume ne nous permet pas d'apprécier la force et l'ampleur de la vague elle-même. »

La dérive du développement local tient précisément au fait que les actions en amont des actions proprement économiques ne retiennent plus l'attention des bailleurs de fonds des structures de développement local, ni même, dans bien des cas, des conseils d'administration de ces structures. On n'en a plus que pour les dossiers d'entreprises, les formations professionnelles sur mesure, les démarchages d'entreprises, les montages financiers, les niveaux d'investissement, l'accompagnement à la création de PME et les statistiques d'emplois. Ces éléments ont bien sûr un rôle important dans un processus global de développement, mais ils constituent l'aboutissement d'une démarche en plusieurs étapes du développement local qui font intervenir des paramètres sociaux, culturels et environnementaux. Ainsi, on ne se surprendra pas que l'expression « développement local » ait mué en celle de « développement économique local », abandonnant ou négligeant les actions en amont (**Information, Sensibilisation, Mobilisation et Formation, Actions - ISMFA**).

Malheureusement, les jeunes agents de développement sont, pour une forte majorité d'entre eux, très tôt « conscrits » à cette version exclusivement économique du développement local.

On constate même que des pressions plus ou moins claires et subtiles s'exercent pour que les formations universitaires emboîtent le pas dans cette voie.

Saurons-nous bien identifier les risques contenus dans cette dérive pour l'avenir des communautés locales, petites villes et villages ? Aurons-nous les convictions, les capacités innovantes, l'énergie et la persévérance nécessaires pour entreprendre et accomplir avec succès l'opération de redressement ?

Partagerons-nous la connaissance et les convictions nécessaires pour recentrer, redéfinir et surtout revaloriser les expertises complexes et diversifiées en amont des actions économiques de l'approche globale du développement local, et ainsi recentrer l'homme au cœur des préoccupations et des processus de développement dans le sens d'épanouissement plus que de croissance ?

D'où l'importance d'offrir des sessions de formation récurrentes aux professionnels du développement territorial, formations qui réhabilitent les « fondamentaux » sociaux, culturels et environnementaux du développement local, en amont de l'action économique, dans ses dimensions à la fois théoriques et pratiques.

Le dynamisme économique et social des territoires reposera sur dix piliers

1. La consolidation des secteurs économiques traditionnels présentant un potentiel de croissance (agriculture, forêt, mines, énergie, pêches) ;
2. Le développement des activités de 2^e et de 3^e transformation pour bénéficier de la valeur ajoutée et générer des salaires élevés ;
3. L'émergence de nouvelles filières de production économique traduisant la capacité d'adaptation à des secteurs économique en croissance ;
4. L'économie numérique¹⁶ : secteur des activités économiques liées au numérique, incluant le télétravail, les lieux de coworking, etc.
5. La reconnaissance et l'accompagnement de l'économie présentielle (résidence, villégiature, tourisme...) :

Par « économie présentielle (se traduit en anglais par « *in-place economy* ») on entend l'économie d'un territoire qui dépend de la présence sur ce territoire de personnes disposant de revenus qui ont été générés ailleurs. Ces personnes sont

¹⁶ La valeur de l'économie numérique au Canada a crû de 40,2 % de 2010 à 2017 et représentait en 2015 une proportion plus importante du PIB que les industries minières ou gazières ou que les secteurs du commerce du gros et du commerce de détail, selon un rapport de Statistique Canada publié le 3 mai 2019. Dans l'ensemble, Statistique Canada calcule qu'en 2017, l'économie numérique au Canada valait 109,7 milliards de dollars, soit environ 5,5 % de toute l'activité économique cette année-là. Par ailleurs, alors que le PIB de l'économie canadienne en son entier a augmenté de 28 % de 2010 à 2017, la valeur du PIB représentée par l'économie numérique connaissait pour sa part une hausse de 40,2 %. Dans l'ensemble, l'économie numérique valait 109,7 milliards de dollars en 2017, soit environ 5,5 % de toute l'activité économique.

principalement les résidents qui travaillent sur un autre territoire, les personnes retraitées, les villégiateurs et les touristes. On inclut aussi généralement dans ces revenus ceux qui proviennent de transferts sociaux (allocations familiales, chômage, prestations sociales diverses) et ceux qui provenant de financements publics (administrations, éducation, affaires sociales).

Ces revenus produits à l'extérieur et "captés" sur un territoire de résidence, stimulent l'activité locale qui produit des biens de consommation et des services offerts localement.

Les travaux de recherche sur ces deux types d'économie territoriale menés notamment aux États-Unis, en France, en Belgique et en Angleterre au cours des dix dernières années, révèlent une évolution étonnante de chacune d'elle. Ainsi, en Aquitaine, région sud-ouest de la France, l'économie présentielle représente la deuxième économie la plus importante après la production vinicole. Elle représente 2/3 de l'emploi. Cette économie est alimentée principalement par les services aux personnes (commerce, hébergement, restauration, artisanat, professions libérales, librairies, etc.). Dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), 93% des entreprises comptent moins de 10 salariés et environ un tiers d'entre elles sont tournées vers l'économie de proximité plutôt qu'engagées dans la compétition nationale et internationale. 8 La même réalité est constatée dans plusieurs autres pays européens et aux États-Unis.

Pour plusieurs territoires, le dynamisme économique généré par les forces productives locales est désormais moins important que celui découlant de l'économie résidentielle.

Les travaux de L. Davezies et R. Prud'homme en France, de N. Bailly, E. Carlier et F. Noël en Belgique, de E. Glaezer et A. Markuzen aux États-Unis⁹, attestent de l'importance de cette autre base économique, dite présentielle, qui permet de comprendre le développement de certains territoires. Le véritable enjeu du développement pour ces territoires n'est pas de créer le plus de richesses possibles, mais plutôt d'en capter, d'en attirer, le plus possible.

Les causes de l'essor de l'économie présentielle

Les dernières décennies ont été témoins d'évolutions qui ont des implications déterminantes sur la nature du développement des territoires. Parmi ces évolutions, certaines sont à l'origine du développement de l'économie présentielle. Il s'agit principalement du vieillissement de la population qui crée un véritable boom des nouveaux retraités, de l'accroissement de la mobilité des ménages et des travailleurs, attribuable à des avancées technologiques dans les transports et les communications (transports terrestres plus rapides, Internet, téléphonie cellulaire...), de l'essor des loisirs, de la fuite des grandes villes, de la généralisation et de la bonification des budgets sociaux, de la multiplication d'activités économiques immatérielles et du travail à distance, etc. Autant de changements qui conduisent à créer un décalage croissant entre lieux de production et lieux de vie et de consommation (les banlieues périurbaines ont eu, le plus souvent, pour origine le développement de la fonction résidentielle, mais elles ont généralement été

rattrapées par le tissu des pôles urbains et de ce fait, font partie intégrante de leurs territoires).

Force est de constater que les dynamiques de développement des territoires ne sont plus liées essentiellement aux forces productives. La capacité d'un territoire d'attirer des ménages et ainsi de capter leurs revenus est à la base de l'économie présente qui peut modifier le destin de plusieurs communautés, tout en procurant des opportunités de développement pour des territoires dont l'économie productive est chancelante, voire inexistante.

6. L'économie sociale. Une entreprise d'économie sociale exerce des activités économiques à des fins sociales. La forme juridique d'une entreprise d'économie sociale peut être de type ONBL (organisme à but non lucratif) ou coopératif. Le domaine de l'économie sociale regroupe l'ensemble des activités et organismes, issus de l'entrepreneuriat collectif, qui s'ordonne autour des principes de fonctionnement suivants :
 - Finalité de service aux membres
 - Autonomie de gestion par rapport à l'État
 - Processus de décision démocratique
 - Primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus et des surplus
 - Participation, prise en charge et responsabilité individuelle et collective
7. Le « développement local » appliqué dans sa démarche intégrale (ISMFA) pour rehausser la volonté et la capacité individuel et collective d'agir.
8. Le partenariat entre l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens, concrétisé à terme par des ententes contractuelles État-territoires. Le Projet de territoire des MRC pourrait être le lieu privilégié pour de telles ententes contractuelles. D'autres pourraient être convenues entre l'État et les Tables des préfets.
9. Les « outils » les mieux adaptés pour rénover les territoires, soutenir les efforts déployés et harmoniser les interventions des pouvoirs publics. Des mesures spécifiques viendront encadrer l'immigration en région et faciliter l'accueil et l'installation des nouveaux arrivants. Des formations professionnelles et diverses formes de recrutement seront pensées et appliquées pour pallier la pénurie de main-d'œuvre en région.
10. Le soutien aux municipalités aux prises avec une problématique de dévitalisation chronique. Le 4 février 2015, le gouvernement Couillard abolissait le *Programme d'aide aux municipalités*. Au cours de la semaine qui avait précédé la décision de ne pas renouveler ce programme, le président du Conseil du patronat, Yves-Thomas Dorval, avait déclaré que le gouvernement devrait affecter une partie des sommes pour les régions dévitalisées afin d'inciter les gens des régions pauvres à déménager

dans des régions riches. Entre 2009 et 2014, Québec avait investi 53 M\$ pour aider les municipalités dévitalisées, au nombre de 152, à réaliser des projets de développement économique et social, ce qui avait conduit à des résultats probants.

L'approche de développement préconisée par la *Stratégie gouvernementale*, doit transcender les seuls critères de rentabilité de l'espace et des investissements publics pour promouvoir une vision globale, généreuse et solidaire de l'occupation du territoire dans la reconnaissance du potentiel de chaque territoire.

Loin des grands centres urbains, il y a une place pour les villes petites et moyennes et les villages.

Il n'y a pas de territoires dans l'avenir, il n'y a que des territoires sans vision ni projets. Chaque territoire a un potentiel de développement à mobiliser et à mettre en œuvre au bénéfice de la prospérité et du bien-être des populations régionales et de l'ensemble du Québec.

La révolution des territoires passe par la règle des quatre D :

- **Décentralisation** : poursuivre, dans une seconde étape, le processus de décentralisation entrepris par la *Loi 122 visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* ;
- **Différenciation** : tenir compte de la spécificité des territoires dans une approche territorialisée de l'action publique (moduler les programmes et mesures du gouvernement à incidences territoriales) ;
- **Déploiement** : favoriser le déploiement de la croissance économique et démographique sur l'ensemble du territoire par l'application du modèle polycentrique d'aménagement du territoire ;
- **Déconcentration** : poursuivre la régionalisation de l'administration gouvernementale, accroître la fonction publique en région et contractualiser des ententes État-collectivités territoriales (MRC et régions).

Les pays qui ont des politiques vigoureuses et efficaces de développement régional et locales reconnaissent les cinq points suivants :

- Les initiatives de développement sont le résultat d'une démarche intégrée de territorialisation de l'action publique;
- Cette démarche est à la fois sociale et culturelle au cœur de la rationalité économique;

- La territorialisation de l'action publique repose sur des structures décentralisées et une modulation des dispositifs de développement adaptée aux spécificités locales et régionales (principe de la différenciation);
- Les territoires dynamiques sont des territoires de projets qui donnent lieu à des Projets de territoire ;
- Si les aides financières de l'État ne font pas les politiques de développement, elles ne sont pas moins nécessaires (ex. : le Projet de territoire d'une MRC donnera lieu à une entente contractuelle avec l'État).

Rôle majeur de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, en tant que mode d'action volontaire pour développer, réguler ou transformer les territoires, disposant avec ordre, à travers l'espace d'une région ou d'un pays, dans une vision prospective, les populations et leurs activités, est ici interpellé au premier chef¹⁷.

Une « complicité », une imbrication étroite, réunissent aménagement et développement territorial.

Plus que jamais l'aménagement du territoire est sollicité comme outil de l'action publique pour formuler des orientations de développement, planifier et programmer des interventions déterminantes en faveur d'une **géographie volontaire** qui fasse converger les tendances économiques, sociales, environnementales et technologiques, avec le déploiement des grandes villes, la reconquête des régions et le développement durable. Ce qui suppose un regard prospectif, l'application de nouveaux paradigmes de développement et une détermination politique.

L'aménagement du territoire ne doit plus se limiter à accompagner et à encadrer les mouvements de croissance. Il doit les orienter de façon à dessiner une géographie de l'occupation et de la vitalité de l'espace habité qui soit conforme au projet de société, reflet des évolutions en cours et des valeurs collectives, tels l'équilibre territorial et le développement durable.

¹⁷ L'aménagement du territoire consiste en une planification concertée d'interventions politiques et techniques visant un développement ordonné et harmonieux d'un milieu de vie. Liées à l'évolution de notre cadre de vie et de notre société, les questions d'aménagement portent sur des aspects complexes et interdépendants, qui peuvent sembler contradictoires: la demande de logements, de lieux de production et d'espaces de loisirs, la mobilité, l'agriculture, la préservation des sites, du patrimoine bâti, immatériel et du paysage, la lutte contre le bruit, l'accueil d'entreprises, la reconversion d'anciens sites industriels, etc... La nécessaire coordination des multiples intérêts en présence est une des principales missions de l'aménagement du territoire, au service d'une vision d'ensemble qui peut s'apparenter à un projet de société.

4. Quel niveau d'effort collectif consentir pour le développement régional ?

Une politique d'accompagnement au développement des régions a des coûts pour la société dans son ensemble, tout comme celle orientée vers la concentration et la métropolisation sur quelques pôles.

- Préalablement, il faudra vérifier et évaluer l'ampleur et la portée de l'attractivité nouvelle des villes petites et moyennes et villages en région dans le contexte des évolutions économique, technologique, sociale et écologique en cours, et de son impact sur les logiques de localisation des entreprises, des travailleurs et des familles (rétention locale et migrations interrégionales). C'est la variable principale de la réflexion car si cette attractivité est confirmée et fondée dans la durée, et qu'elle se traduit par l'arrivée significative et croissante d'entreprises et de familles en région, il faudra y faire face et y apporter une réponse adaptée. Le réflexe négatif serait d'ignorer ces tendances nouvelles et de poursuivre aveuglement les politiques d'appui à la concentration et à croissance illimitée de Montréal et de Québec. Or, comme il a été mentionné plus haut, concentration et croissance illimitée des agglomérations urbaines génèrent des dysfonctionnements qui ont un coût économique, social et environnemental, un coût énorme qui s'accroît et qu'on devra aussi correctement évaluer et chiffrer.
- Pour minimiser les impacts de la croissance des grandes agglomérations urbaines sur la consommation d'espace (contrer l'étalement urbain), les solutions envisagées et retenues passent par la densification; c'est déjà en cours à Montréal et à Québec et ça ne peut que s'intensifier¹⁸.
- On sait les problèmes associés à la densification et les réserves que plusieurs soulèvent quant à l'application radicale mais nécessaire de cette option qui conduit à « verticaliser » le développement.
- Dans une approche prospective et dûment documentée, l'attitude positive à adopter consiste à considérer les signes avant-coureurs d'un desserrement des grandes villes au profit des régions, comme une chance à saisir pour un meilleur équilibre de l'occupation du territoire accompli dans le cadre d'une politique vigoureuse d'aménagement et de développement **durable** du territoire.
- Il faut créer des organismes de développement, mobiliser des ressources humaines, accorder un support logistique et technique aux collectivités

¹⁸ https://xavieralberti.org/2019/04/05/le-fil-de-notre-histoire/amp/?_twitter_impression=true

territoriales, débloquer des budgets de fonctionnement pour accompagner ce mouvement que représente la renaissance des régions.

- Il faut investir dans les infrastructures, équipements et services publics pour accroître l'attractivité et la compétitivité des territoires hors des grands centres.

Certes, des investissements publics substantiels seront requis pour accompagner la reconquête et la recomposition des régions, mais tout compte fait, seront-ils supérieurs à ceux rendus nécessaires par la poursuite de la concentration et de l'urbanisation des agglomérations de Montréal et de Québec, si on veut assurer la viabilité des milieux de vie et de travail de ces grandes agglomérations urbaines en combattant leurs dérives et leurs dysfonctionnements ? Et c'est sans compter les coûts économiques et sociaux de la dévitalisation et de l'appauvrissement des régions, et de la perte du potentiel de ces territoires pour l'identité, l'épanouissement et la prospérité de la société québécoise dans sa globalité.

- Sans une véritable et vigoureuse volonté politique d'assurer l'occupation dynamique du territoire, concrétisée par des programmes majeurs d'investissements, le développement local et régional est condamné à "entretenir l'espoir" et à se cantonner dans des "success stories" ponctuelles et souvent éphémères.
- Une politique ambitieuse de développement régional suppose une solidarité entre les grandes villes et les régions.
- Par ailleurs, ne peut-on croire que l'avenir du dynamisme et de la viabilité des grandes villes reposera sur le délestage d'une part de leur croissance économique et démographique vers les régions, qui sauront faire bon usage de ces apports nouveaux pour la revitalisation de leurs milieux après 60 ans d'exode, d'appauvrissement et d'assèchement ?
- Et pour rassurer les esprits inquiets, le développement en région ne signifie pas « bar ouvert » à l'étalement urbain, à l'artificialisation des terres agricoles et à la destruction des milieux naturels. Les lois de protection et de conservation s'appliqueront ici avec autant de discernement et de rigueur. Pour employer des expressions fortes de sens, il faut « sacraliser » les terres agricoles et « sanctuariser » les milieux naturels ; en faire des ceintures vertes quasi intouchables. Ce qui porte l'obligation de rendre les villes régionales et de centralité plus denses (sans perdre la dimension de viabilité), plus « vertes », plus « humaines », plus « intelligentes », poursuivant les objectifs d'attractivité, de

compétitivité et de qualité de vie. Nous devons faciliter les territoires ruraux sans pour autant importer les villes à la campagne. Il y a ici des défis à relever pour les urbanistes, les aménagistes, les architectes, les designers urbains, les géographes et les sociologues.

Le niveau d'effort public consacré au développement des territoires dépend d'abord et avant tout du rôle que l'on souhaite voir jouer aux régions, incluant les villes petites et moyennes et les territoires ruraux, dans le développement global du Québec, et qu'on leur croit possible d'exercer sur le destin de la société québécoise. L'État doit se positionner clairement à l'égard de ce rôle des régions et faire preuve d'innovations audacieuses.

Reste à voir comment se fera l'arrimage entre les MRC, les tables des préfets et le ministère de l'Économie et de l'Innovation-MÉI. C'est l'objet du **Projet de Loi 27 portant sur l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation**, ce qui réfère au rôle redéfini d'Investissement Québec dans ses rapports avec les collectivités territoriales et les entreprises.

Conclusion

Les signes d'une renaissance des régions sont là. Il faut s'en réjouir car la perspective de régions attractives et dynamiques augure d'un rééquilibrage entre « métropoles » et le reste du territoire.

L'État adaptera ses politiques territoriales de façon à accompagner et stimuler cette renaissance alors que le développement des régions est plus que jamais en capacité de contribuer à la prospérité du Québec, tout en bénéficiant de l'irrigation de sa croissance démographique, économique et sociale, non plus seulement d'un chiche ruissellement de débordement hors des grandes villes, mais d'un torrent impétueux.

L'État doit s'occuper d'articuler métropoles, villes et territoires ruraux dans un tout cohérent, équilibré et solidaire. Le coffre à outil pour entreprendre ce vaste chantier réunit les dispositifs d'une **Politique nationale de développement régional et local** et ceux d'une **Politique nationale d'aménagement du territoire** pour une meilleure répartition de la capacité productive sur l'ensemble du territoire, et l'accès aux services publics pour tous, assurant ainsi la viabilité économique des collectivités, la qualité de vie et le bien-être des populations. Il est ici question d'une planification et d'une répartition équitables des leviers de développement : infrastructures, équipements et services publics.

Les **territoires ruraux** feront l'objet d'une attention particulière, à défaut d'une Politique spécifique de la ruralité. Le potentiel des territoires ruraux n'est pas seulement à promouvoir, mais à être libéré.

À l'image du principe de la **péréquation** fédérale, des dispositifs seront aussi adoptés pour mieux répartir la richesse générée par les métropoles et ainsi renforcer la capacité d'agir aux niveaux local et régional.

Ces enjeux du rééquilibrage de l'occupation et de la dynamique des territoires posent de stimulants défis aux pouvoirs publics pour une société pleinement ancrée dans le XXI^e siècle, plus égalitaire et plus juste à travers l'ensemble de ses territoires.

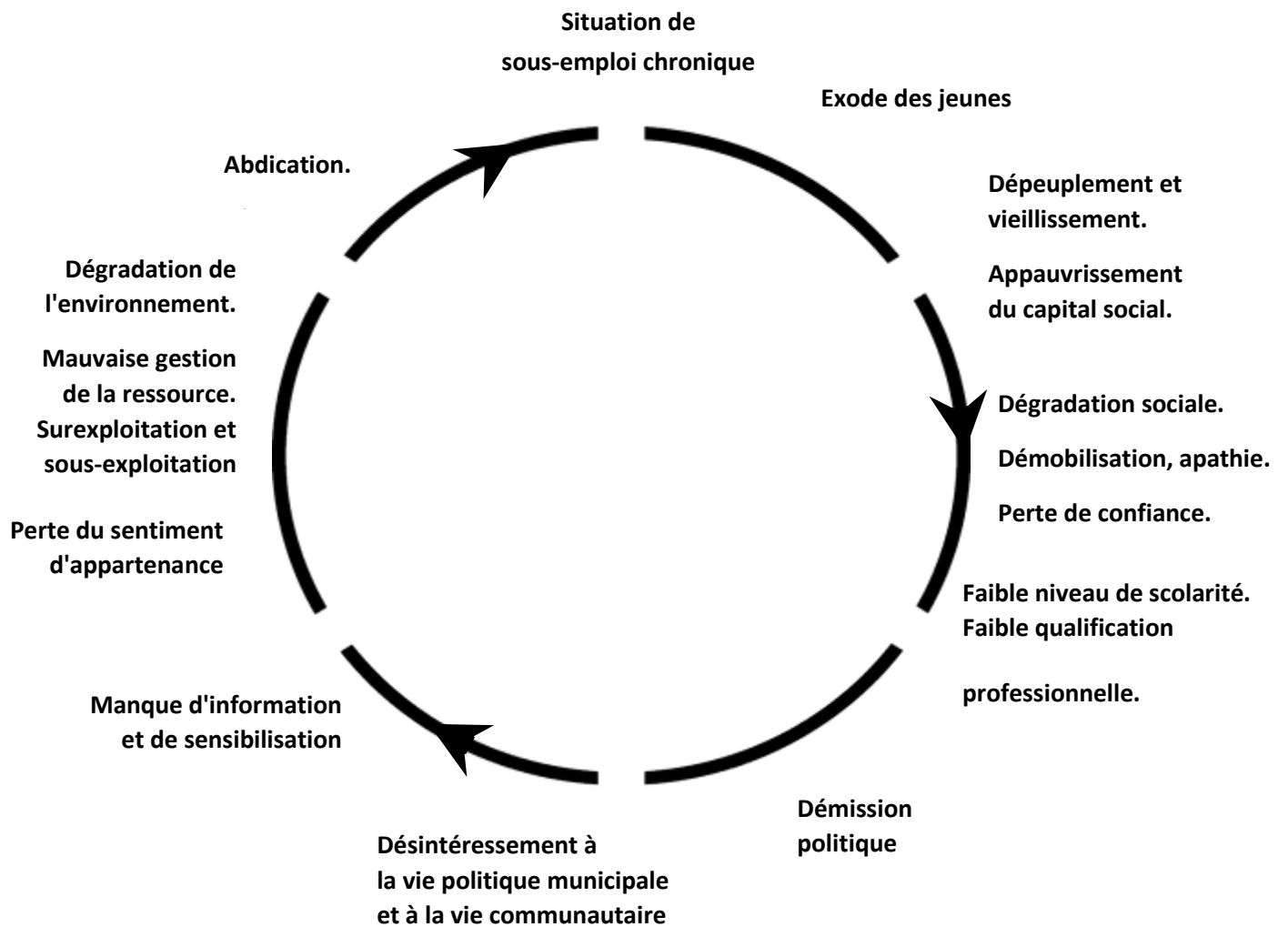
Rompre avec l'imaginaire d'une représentation du territoire qui marginalise les régions hors des grands centres, leurs petites villes et villages, est une condition de la compréhension du Québec actuel et de l'édification du Québec du XXI^e siècle. C'est à cette condition qu'il sera possible d'apporter plus de justice aux régions laissées pour compte durant six décennies au nom d'une certaine rationalisation des politiques publiques tournée vers l'industrialisation et l'urbanisation.

Le Québec de demain se construit avec ses métropoles, ses villes petites et moyennes et ses territoires ruraux dans un rapport d'interdépendance et de complémentarité.

Les collectivités territoriales et l'État portent la responsabilité de l'occupation et de la vitalité de nos territoires. Selon quel partage des compétences, quelles ressources engagées, quel partenariat et quelles ententes contractuelles ? Osons la prospective et l'audace dans les actions publiques pour un Québec où il fera bon vivre partout sur son territoire.

Annexe 1

Cercle de la dévitalisation locale

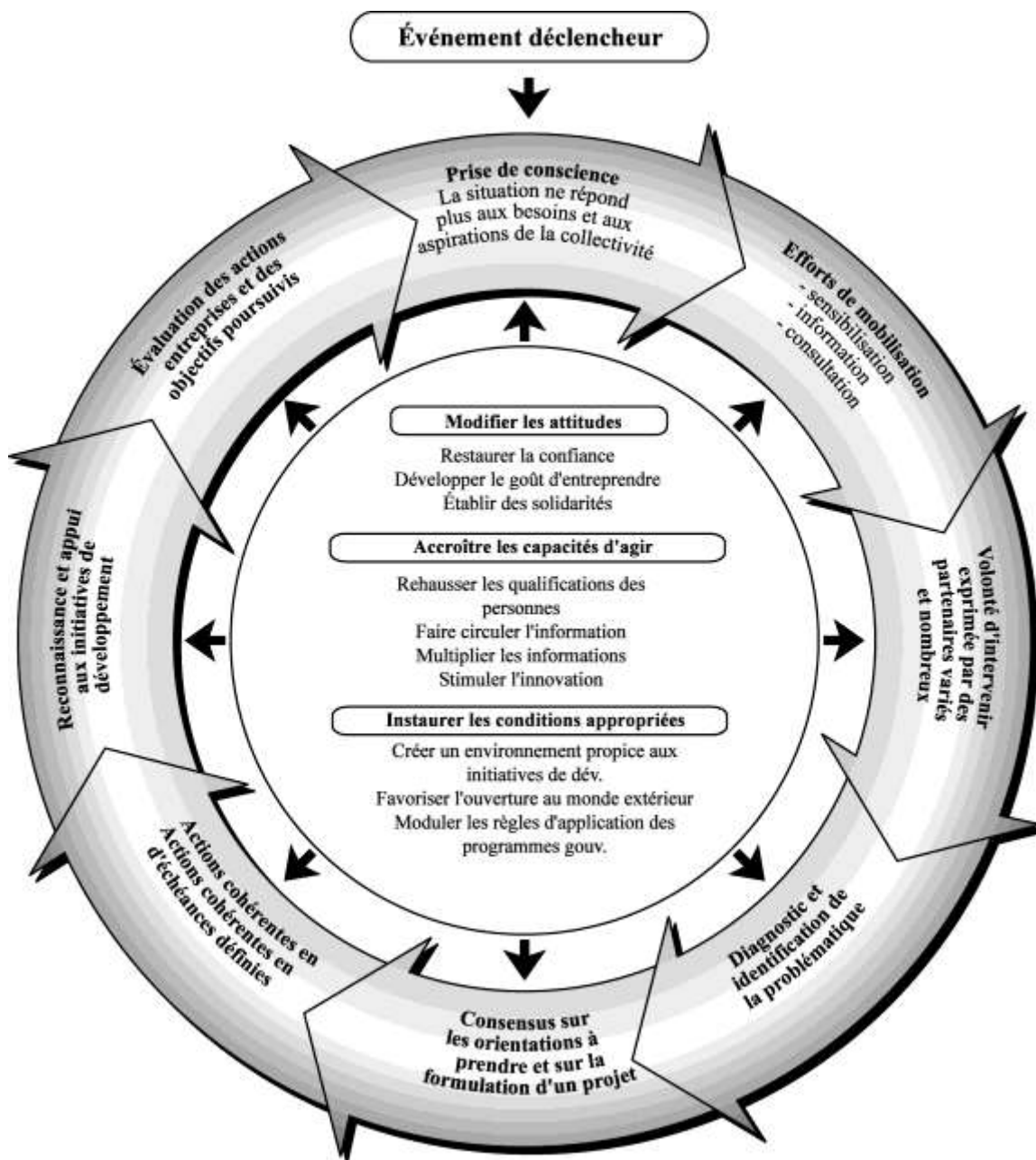


Tiré de l'ouvrage : *Le développement local. Théorie et pratique.*

Bernard Vachon et collaboration Francine Coallier, Gaëtan Morin, 1991, 331 p.

Annexe 2

Étapes et processus de développement local



Tiré de l'ouvrage : *Le développement local. Théorie et pratique.*

Bernard Vachon et collaboration Francine Coallier, Gaëtan Morin, 1991, 331 p.

Annexe 3

Mettre les territoires en état de se développer et de produire

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

a) Avantages offerts aux entreprises :

- La disponibilité de sites d'implantation ;
- La diversité et la qualité des infrastructures et équipements publics ;
- L'accès à une main-d'œuvre qualifiée ;
- Des programmes de formation de la main-d'œuvre adaptés aux créneaux d'excellence régionaux et aux besoins des entreprises ;
- Les services-conseils aux entreprises (soutien technique, administratif et financier) ;
- Les aspects qualitatifs et organisationnels du support offert aux entreprises (procédures administratives, import-export), ainsi que l'environnement de la production en général (systèmes productifs locaux, grappes industrielles) ;
- La disponibilité du réseau de communications électroniques dans toutes les petites villes et communautés rurales, selon diverses technologies, donnant ainsi accès sur tous les points du territoire au service Internet à haute vitesse et à la téléphonie mobile comme facteurs modernes de soutien aux entreprises et aux travailleurs salariés ou autonomes à distance (télétravailleurs) ;
- L'accès à du capital de démarrage et d'expansion des entreprises ;
- Les transferts technologiques ;
- L'organisation des systèmes de gestion et de production (incluant le coworking) ;
- La concertation et le partenariat entre les différents acteurs publics et privés du développement ;
- Le développement d'un esprit d'entreprise (stimulation et reconnaissance des réalisations du monde des affaires, diffusion des connaissances et expériences) ;
- Les programmes de soutien à la diversification des productions en agriculture, en foresterie et dans les pêches et la promotion de façons de faire écologiques dans ces domaines ;
- Les programmes de soutien aux entreprises de transformation ;
- Idem pour le développement de nouveaux produits touristiques ;

- La rénovation des infrastructures et équipements publics des petites villes et des villages, notamment la voirie locale ;
- La disponibilité de locaux en location et de services partagés offerts aux entreprises ;
- Le niveau des taxes foncières ;
- Les avantages fiscaux ;
- Etc.

b) Avantages offerts aux personnes et aux familles (attractivité territoriale) :

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

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

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

Annexe 4

Mesures de la France en faveur des petites villes et des territoires ruraux dévoilées les 19 et 20 septembre 2019

Présent successivement aux Assises de l'Association des petites villes de France (APVF) le 19 septembre, et au Congrès de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) le 20 septembre, le Premier ministre français, Édouard Philippe, a dévoilé les politiques qu'entend suivre le gouvernement dans la deuxième moitié de son quinquennat, pour les petites villes et les territoires ruraux.

Concernant les petites villes, ces communes de 2 500 à 25 000 habitants où vivent près de 40 % des Français, la grogne s'est faite sentir plus qu'ailleurs, du côté des citoyens avec les Gilets jaunes, et du côté des élus, qui ont subi ces dernières années d'importantes baisses des dotations de l'État. Ici, les problèmes gravitent autour de la mobilité, du vieillissement, de l'égalité des chances, de la revitalisation des centres-bourgs ou encore de la maîtrise de la métropolisation et de la « recentralisation insidieuse ». L'Association réclame un « nouveau modèle de développement ».

Lors des Assises, avant que le Premier ministre ne prenne la parole, le président de l'APVF, Christophe Bouillon, rappellera que « *le combat est de viser l'équilibre des territoires.* »

Le Premier ministre a annoncé la création d'un nouveau programme de revitalisation des petites villes, appelé "Petites Villes de demain", dont le premier objectif est de conforter "le rôle de centralité" de ces villes qui ont un rayonnement autour d'elles. "Ce sera un des premiers programmes de la futur Agence nationale de la cohésion des territoires qui verra le jour au 1^{er} janvier 2020. « *La volonté du gouvernement est de tout faire pour faciliter votre mission à tous les niveaux.* »¹⁹ Dans un plan de redressement des finances locales, le gouvernement crée des dispositifs de compensation pour la taxe d'habitation qui a été supprimée, « *Nous avons considéré qu'il convenait de prévoir cette compensation grâce à un coefficient correcteur qui tienne compte des évolutions de l'assiette de l'impôt, et ça change tout.* » Et pour compléter cette compensation, l'État « *va apporter un complément à hauteur d'un milliard d'euros, qui garantit que le bloc communal n'aura aucune réduction globale de ses recettes* », affirme Édouard Philippe ».

¹⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/programme-petites-villes-de-demain-place-au-mode-demploi>

Quant au projet de loi qui doit entrer en vigueur dès le début du prochain mandat municipal en mars prochain, il rappelle qu'on y retrouve le fait de « *donner aux maires des moyens juridiques nouveaux pour faire respecter les décisions qu'ils prennent* », « *des assouplissements des intercommunalités* » et aussi (et peut-être surtout) « *sortir de la décentralisation uniforme.* » Reprenant sa métaphore du « *cousu-main* », le Premier ministre défendra une décentralisation à la carte, qui sera, promet-il, conçue avec les territoires.

Enfin, « *dès l'année prochaine, 4 000 fonctionnaires postés à Paris iront dans les territoires, dont 2 800 de Bercy* (ministère Économie et Finances) », a annoncé le Premier ministre. Édouard Philippe rappellera également qu'une Agence nationale de cohésion des territoires allait être mise sur pied, « *pour aider les collectivités qui veulent monter des projets.* » Là-dessus, Édouard Philippe a quitté la tribune sous les applaudissements des élus présents... près une nouvelle citation de Racine.

Concernant les territoires ruraux, l'Agenda rural de l'Exécutif comprend un ensemble de 173 mesures tirées du Rapport de la Mission Ruralité²⁰ mise sur pied par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en avril 2019. Un Plan comprenant 173 mesures pour soutenir l'attractivité, la compétitivité et le dynamisme des espaces ruraux. C'est la première fois que l'État français se donne un Plan aussi large et ambitieux pour les territoires ruraux.

Par ce train de mesure, le gouvernement « veut apporter des réponses adaptées à la crise que traversent les zones rurales. Le sentiment d'incompréhension, de dépossession et d'abandon est généralement partagé parmi les élus et les populations rurales. Au cours de la dernière année, il a entendu les doléances et les demandes pressantes des milieux ruraux. Aujourd'hui, il entend agir sur la vie quotidienne des quelque 22.4 millions d'habitants qui vivent en milieu rural, notant que depuis les années 2000 l'exode rural s'est inversé. » (...) « Nous œuvrons pour répondre au besoin de proximité de l'action, pour reconstruire, pour recoudre, pour lutter contre les désert médicaux et le recul des services publics... pour inverser le courant. »

« Le fil conducteur de ce Plan c'est de faire en sorte que les habitants des campagnes aient tous les moyens à disposition pour vivre et travailler sur ces territoires. » Dans ce

²⁰ https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_mission-ruralite_juillet-2019.pdf
https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-08/20190726_DP-remise%20rapport%20agenda%20rural.pdf et <https://www.cget.gouv.fr/actualites/faire-des-campagnes-des-territoires-d-avenir>
https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/09/dossier_de_presse_-_plan_dactions_en_faveur_des_territoires_ruraux_-_20.09.2019.pdf

Bernard Vachon a été auditionné le 5 mai 2019 par les membres de cette Mission Ruralité à titre de « témoin » de l'expérience québécoise en matière de politique rurale au Québec.

cadre, il s'agit d'encourager la création de commerces et d'entreprises dans les communes de moins de 2 500 habitants par un ensemble de mesures fiscales, des dispositifs d'aide à l'économie sociale et solidaires, à l'ouverture de 1 000 nouveaux cafés dans les villages, etc. S'ajoute à ces mesures le déploiement de la couverture internet 4G suivie de la technologie 5G, un progrès technologique devenu indispensable pour les entreprises de l'économie numérique, mais aussi pour des entreprises commerciales et industrielles œuvrant dans des secteurs plus traditionnels. La téléphonie mobile (cellulaire) est aussi visée par ces mesures. L'État fixera des obligations aux opérateurs afin que tous les territoires ruraux soient couverts. Les zones blanches devront être résorbées d'ici 5 ans.

Le deuxième axe fort de ce Plan : une plateforme regroupant des services offerts aux jeunes. Parmi ceux-ci, la création de 33 campus connectés dans les zones rurales isolées permettant la poursuite des études supérieures à distance avec un accompagnement académique renforcé.

« Des territoires ruraux, particulièrement innovants, attirent entreprises et salariés. D'autres, en revanche, continuent de faire face à d'importantes difficultés. (...) Ce plan vise à permettre à chacun de vivre et de travailler là où il habite, y compris à la campagne. Il constitue également un soutien essentiel aux milliers de maires et d'élus locaux qui se battent pour leur commune. » Édouard Philippe, PM.

Ces annonces sont d'excellentes nouvelles pour les territoires ruraux et les petites villes. Elles surviennent après trois années de représentations documentées, d'assises et de revendications ciblées de la part de ces deux associations, porte-paroles des élus locaux dont les fonctions les placent en première ligne des problématiques de développement et de l'offre des services de proximité.

Bernard Vachon
vachonb@gmail.com
26 09 19