

Forum régional, 12 septembre

« Situation québécoise de l'appropriation
territoriale et perspectives pour la région »

Marc-Urbain Proulx
Vision 2025, CRDT, UQAC

Plan de la présentation

- Les territoires construits au Québec
- L'appropriation territoriale dans la région 02
- Deux grandes faiblesses de l'appropriation territoriale
- Cinq catégories de contraintes à l'appropriation territoriale
- Quatre options s'offrent à nous

Quatre catégories territoriales au Québec

Municipalité

- Régime municipal en 1855
- 34 agglomérations urbaines
- 47 petites agglomérations
- 1 100 petits lieux et milieux
- Lente responsabilisation

Région administrative

- De 10 régions en 1968 à 17 aujourd'hui
- Construction institutionnelle à 78%
- En léger recul institutionnel
- Mécanismes de coordination horizontale
- Surtout, coordination verticale État-région

Communauté MRC

- Appartenance et territorialité
- 96 MRC en 1979, 86 depuis 2001
- Construction institutionnelle à 60%
- Progrès communautaire continue
- Surtout coordination supralocale

Zone spécialisée

- Technopoles, créneaux, grappes, Cités, technoparcs, etc
- Zones de production spécialisée
- Nouveaux champs d'interaction désignés pour soutenir la filière

Mandat général de chaque territoire :

L'appropriation de responsabilités
publiques et de leviers de
développement

Quels effets générés par les Territoires
institués au Saguenay-Lac-Saint-Jean ?

I : Construction d'un domaine public territorial

02

- Organisation des collectivités
- Mise en place d'un vaste domaine public à trois échelons + les zones
- Plus de 40 champs fonctionnels avec agences, conseils, associations, etc.
- Seules les municipalités sont multifonctionnelles
- 208 organisations publiques, parapubliques et collectives + leurs tentacules
- Dont 180 Conseils d'administration, incluant 49 Conseils municipaux
- Plus de 20 000 emplois dans le domaine public (2004)
- Plus de 1,7 G\$ (2004) en dépenses de fonctionnement hors programmes
- Expertise professionnelle publique considérable
- Plus de 700 groupes communautaires
- Représentation de la société civile par collèges électoraux

II : Desserte publique de biens et services collectifs

- Ports, aéroports, gares, autoroute, réseau routier, réseau ferrovière, etc.
- Bâtiments et équipements publics : aqueducs, arenas, parcs industriels, centres culturels, centres communautaires, bureaux administratifs, etc.
- Centres de R&D, Centres de transfert, incubateurs d'entreprises
- Complexes récréotouristiques : marinas, zoo, golfs, plages, pistes cyclables, etc
- Services éducation, hygiène publique, loisirs, emploi, santé, urbanisme, voirie, sécurité publique, culture, etc.
- Centrales hydroélectriques, coopératives de production, coop. de services, agences de promotion, etc.
- Accueil touristique et industriel
- Fonds publics et privés de développement
- Réseautage d'entreprises : scieries, fabricants, aluminium, fromages, etc.

Spécificités de chaque catégorie territoriale en matière d'appropriation

Municipalités

Gestion publique de
biens et services
collectifs de base

Région

Arbitrages des
choix collectifs

Communauté MRC

Gestion publique de
biens et services
collectifs supérieurs

Zones spécialisées

Services de soutien
public à l'innovation

Quelles sont les faiblesses en matière
d'appropriation territoriale ?

2 grandes faiblesses du domaine public territorial 02

- Fonctions économiques peu appropriées :

- Peu d'outils territoriaux d'épargne collective
- Pas outil de cumul de capitaux
- Peu de production mercantile
- Peu de banque de terrains
- Peu de prospection industrielle
- Peu d'incubation industrielle
- Peu de montage systématique de faisabilité de projets

Défensifs plutôt qu'offensifs

- Fonctions émergentes peu appropriées :

- Énergie renouvelable ?
- L'occupation du Nord ?
- Les paysages ?
- L'eau ?
- L'image perçue et représentée ?
- Le marketing territorial ?
- Synergie avec la R&D ?
- Les productions de niche ?
- La veille informationnelle ?

Faiblesses de l'appropriation territoriale se situent dans un contexte de désappropriation dans le secteur privé

- Forte croissance de l'intégration sectorielle des activités
 - Bois d'œuvre
 - Agroalimentaire
 - Alimentation
 - Commerces
 - Services spécialisés
 - Ça se poursuit : accommodation, bâtiments, fermes, etc.
- Bref, sommes de moins en moins propriétaires de notre économie
- Les fuites de capitaux (profits) hors des territoires s'accroissent
- Et nos institutions territoriales sont sans véritables outils de protection

Quelles sont les contraintes à l'appropriation territoriale de responsabilités et leviers au Québec ?

5 catégories de contraintes collectives

1) Paternalisme de l'État

- Croissant contrôle de Québec sur les affaires municipales
- Centralisation décisionnelle dans le scolaire, l'environnement, la santé, la sécurité publique,....
- Encadrement croissant par des lois, règles, normes....
- Mise en place de directions régionales de Québec dans certains champs municipaux traditionnels
- Faible régionalisation du gouvernement fédéral
- Peu d'appui de Québec pour l'élaboration collective de projets territoriaux globaux

2) Échelons territoriaux multiples

- 1,100 municipalités de différentes natures
- 17 régions administratives
- 86 communautés MRC ;
- Dizaines de zones spécialisées : grappes économiques, ZEC, ZAT...
- Dispersion des lieux et milieux sur un vaste territoire
- Fragmentation des fonctions par secteurs et filières dits « silos »
- Éclatement du pouvoir par secteur et par échelons territoriaux
- Clientèles segmentées / frontières érigées / chasses gardées
- Replis sectoriels et territoriaux
- Concurrence pour obtenir les ressources publiques
- Difficile coopération, collaboration et partenariats

3) Essoufflement démocratique

- Échelons municipal et MRC peu autonomes
- Échelon régional largement sous tutelle de Québec
- Faibles et très faibles taux de participation aux scrutins
- Près de 50% d'élus par acclamation / Postes électifs non comblés
- Élus locaux débordés dans leur agenda et souvent dépassés par la complexité des enjeux
- Affaiblissement de la démocratie participative par le faible renouvellement des acteurs au sein des groupes
- La représentation, la défense de multiples petits intérêts, le corporatisme, la concertation ont préséance sur la créativité
- Peu de responsabilisation publique volontaire
- Responsabilisation généralement décrétée par Québec

4) Insuffisance des moyens territoriaux

- Fiscalité locale couvre 20% à 25% seulement des dépenses de fonctionnement territorial (hors programmes)
- Les régions au Québec sont presque entièrement financées par les gouvernements supérieurs
- Impôt foncier local traditionnellement très impopulaire
- Peu de Fonds territoriaux autonomes pour lancer des initiatives
- Manque d'études de pré-faisabilité sur les enjeux cruciaux
- Peu de mécanisme pour le montage systématique de dossiers
- Pas de mécanisme pour dépister systématique des promoteurs, des entrepreneurs, des leaders, des porteurs de dossier
- Peu de mécanismes pour faciliter les interfaces entre les divers acteurs dans un esprit de créativité

5) Insuffisante planification territoriale globale

- Plusieurs vocations territoriales non intégrées, notamment le Royaume, l'oasis nordique, LDD, les bleuets, Vallée de l'aluminium, la Sagamie
- Absence de vocation territoriale globale bien ciblée
- Présence de plus de 200 plans locaux, sectoriels, corporatifs, régionaux
- Planification fragmentée par pièces détachées, par secteurs et créneaux à trois échelons territoriaux et dans des zones
- Manque d'intégration des multiples et divers plans
- Plus intégrateur, l'aménagement et l'urbanisme peinent à se renouveler
- Planification territoriale globale à l'échelle régionale n'a pas les moyens de ses ambitions et n'a aucun statut légal
- Absence de projet territorial global et mobilisateur, si ce n'est MBC Domaine du Roy, milieu de l'Anse Saint-Jean, Alma

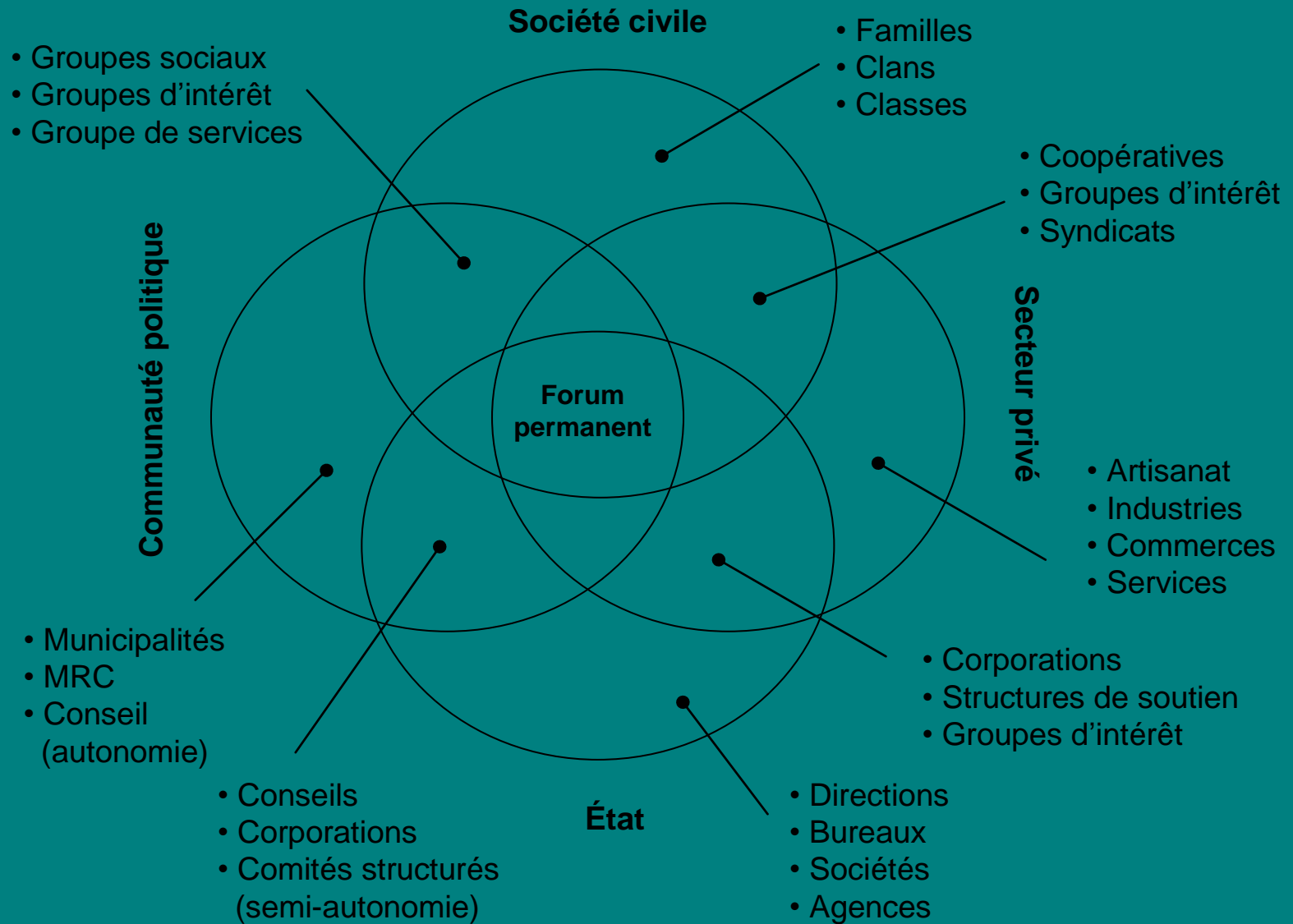
Que faire ? Quelles options ?

1. Laisser - faire le *statu quo* confortable ?
2. Réforme globale et radicale comme celle proposée par la Coalition pour un Québec des régions ?
3. Franchir une autre étape de la réforme en cours depuis près de 50 ans, à l'image de l'étape précédente ?
 - Préfet élu au suffrage ?
 - Une MRC - une Ville ?
 - Gouvernance régionale renforcie selon le modèle du Nunavut ?
4. Décristalliser le domaine public territorial actuel par un nouveau mécanisme institutionnel capable d'alimenter construction collective d'un **Projet Territorial Global** ?

Quelles sont les composantes du tel « projet global de collectivité territoriale » ?

- Les secteurs traditionnels : santé, culture, éducation, etc.
- L'ouverture vers le Nord à occuper, à aménager, à desservir
- La forêt boréale à jardiner
- L'énergie renouvelable à explorer
- Les productions de niches à multiplier
- Les paysages à préserver, à valoriser
- L'innovation à fertiliser dans toutes ses formes sociales, économiques, culturelles, institutionnelles
- L'image de la région à représenter d'une manière unifiée pour l'attraction de talents, d'investissements, d'immigrants, de touristes...
- Quoi d'autre ???
- Comment interpeller ces enjeux et ces fonctions émergents ?

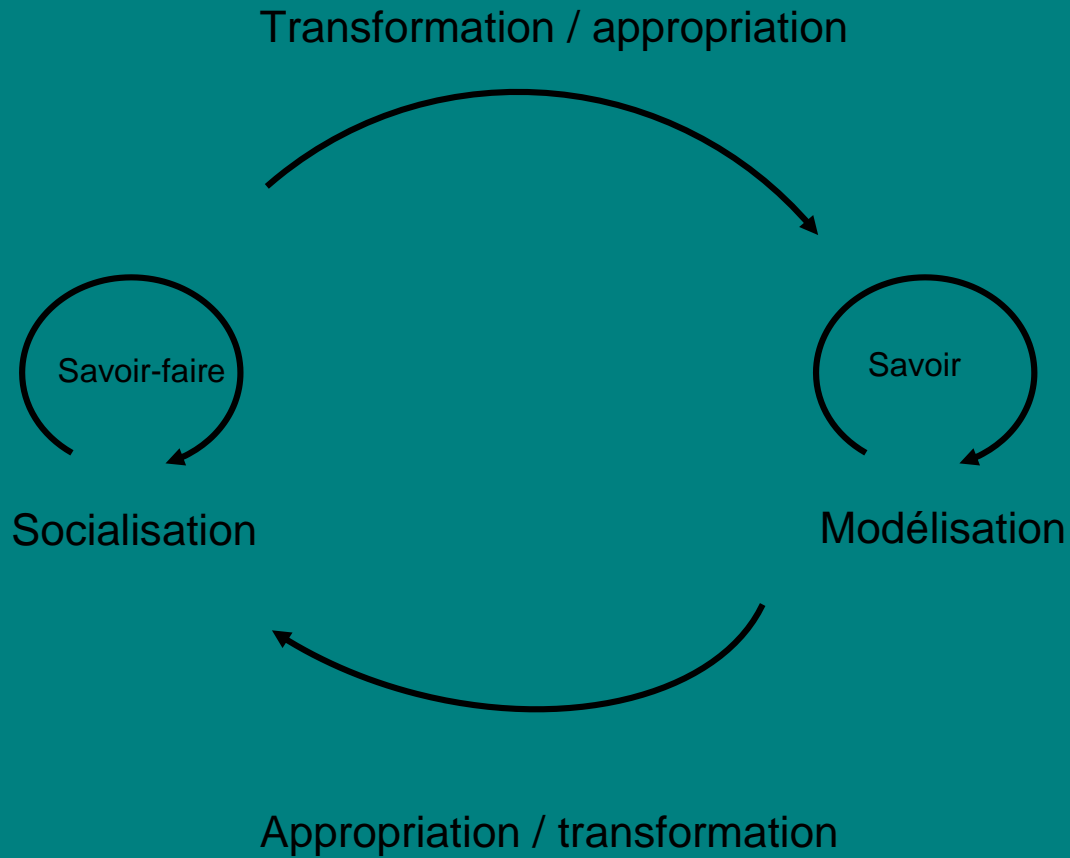
Le Forum territorial permanent



Qualités du Forum dans le contexte institutionnel

- Interterritorial / intersectoriel / non corporatisé / a-politique
- Gain collectif en matière de démocratie participative
- Stimule la circulation de l'information, l'apprentissage collectif, la créativité et l'innovation tout azimuts
- Incitatif à la mobilisation et à l'appropriation
- Gain collectif en amont de la planification multiple

Mission du Forum : Fertilisation croisée de la créativité



Conclusion

- L'appropriation territoriale de responsabilités au Québec s'effectue dans le quintuple contexte : 1) éclatement du pouvoir ; 2) paternalisme confortable de l'État ; 3) déficit démocratique ; 4) volontarisme limité dans ses moyens ; 5) absence de projet global mobilisateur et intégrateur sur les territoires
- Nécessité au Québec d'une réforme territoriale capable d'alléger le fardeau de ces faiblesses et contraintes
- Nécessité dans la région 02 d'un nouveau mécanisme institutionnel comme « médiateur » de l'appropriation des enjeux dans un esprit de créativité
- Nous expérimentons actuellement la formule du Forum Territorial Permanent afin d'alimenter lentement mais sûrement la construction collective des composantes d'un Projet de collectivité territoriale

Je vous remercie de votre attention !

Marc-Urbain Proulx
Vision 2025, CRDT, UQAC

Vers un nouveau mécanisme institutionnel

Capacité de vision sur un horizon long

Capacité de veille territoriale sur les enjeux collectifs

Capacité de questionner sur les enjeux, à travers les intérêts

Capacité de modélisation et de synthèse de la complexité

Capacité de circulation de l'information

Capacité d'apprentissage collectif plus rapide

Capacité financière « tactique » pour semer des idées, initiatives

Capacité de montage de dossiers techniques (pré-faisabilité)

Capacité de catalyse autour d'occasions,

Capacité de dépistage de promoteurs

Capacité de répartition du Suivi des dossiers