

**Centre de recherche sur le développement territorial
CRDT**

Forum Vision 2025, 12 septembre 2008

**« L'appropriation territoriale de responsabilités publiques
et de leviers de développement »**

Synthèse préliminaire de la réflexion collective

**Marc-Urbain Proulx,
CRDT-UQAC**

L'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers de développement »

Le 12 septembre 2008 se tenait à l'UQAC le quatrième Forum régional dans le cadre du suivi la réflexion collective Vision 2025 sur le Saguenay—Lac-Saint-Jean. Une excellente représentation d'experts universitaires, d'experts du milieu et d'experts extérieurs fut présente et active lors de ce Forum.

Dès l'ouverture de l'événement, Monsieur Claude Béland a clairement indiqué que l'appropriation territoriale de responsabilités déjà décentralisées au Québec représente le meilleur moyen d'en recevoir d'autres des gouvernements supérieurs. Il considère à cet effet que l'appropriation territoriale va progresser si la démocratie citoyenne s'affirme davantage. Il faut miser sur les citoyens plutôt que sur les élus. L'affirmation nécessaire de ceux-ci devient possible par l'éducation citoyenne vers l'engagement réel grâce à l'amélioration des compétences civiques des citoyens trop devenus de simples clients, électeurs et bénéficiaires. À cet effet, Monsieur Béland nous a référé à son expérience de réforme chez Desjardins pour illustrer le nécessaire renforcement territorial de la base dans un esprit de démocratie participative.

Mise à part l'expérience des Premières Nations au Québec, l'appropriation territoriale prend ses racines aussi loin que dans l'établissement du poste de traite de Tadoussac en 1604, suivi par la suite par la fondation de Québec en 1608. De nombreux établissements humains « responsables » furent créés par la suite vers les Grands Lacs, jusque dans la Vallée du Missisipi et au Lac Winnipeg. Considérons cependant que la mise en place du régime municipal représente le premier véritable geste de soutien public à l'appropriation collective de responsabilités à l'échelle territoriale.

Flexible dans ses formes, ce régime municipal bien encadré par l'État québécois en construction au cours du XX^{ème} siècle a généré des effets territoriaux très structurants en matière de gestion publique de biens et services collectifs. Avec l'extension de l'appareil d'état, il fut ensuite suivi en 1968 par la création officielle des régions administratives afin de servir d'aires officielles à la régionalisation fonctionnelle des différents ministères. Les municipalités du Québec étant majoritairement petites, généralement éparses et largement peu outillées, furent créées les MRC (municipalités régionales de comté) en 1979 afin de servir de base supra-locale pour la mise en commun de ressources locales dans la gestion publique de biens et services « supérieurs » nécessitant une masse territoriale critique plus imposante. Finalement, se dessinent depuis récemment de nouvelles formes territoriales pertinentes prenant ancrages sur le regroupement d'activités économiques spécialisées bien connues dans la littérature scientifique comme étant des « clusters » ou grappes.

Tels qu'illustré à la figure no 1, les territoires institutionnalisés au Québec possèdent un justificatif théorique sur la base de concepts opératoires. Avec le temps, ils ont acquis désormais chacun une légitimité multidimensionnelle qui leur offre une spécificité propre. Légitimités et spécificités qui a justifié et guidé la construction

institutionnelle à degrés variables selon les échelles, les aires et les organisations, des territoires infranationaux du Québec¹. Le Québec possède ainsi un État territorial bien organisé avec d'une part des Conseils municipaux et scolaires, des Conseils MRC, d'établissements de santé, d'éducation, de loisirs, d'infrastructures, et des diverses agences de développement ainsi que des Conseils régionaux sectoriels y compris les Conférences régionales des élus. D'autre part cet État territorial comprend non seulement des agences, directions et bureaux des différents ministères québécois et aussi canadiens dans une moindre mesure, mais aussi des groupes organisés de la société civile y compris le secteur privé avec ses Chambres de commerce, comités et réseaux. Bref, l'appropriation territoriale possède une base considérable.

Figure 1
Domaines principaux d'appropriation territoriale au Québec

Municipalité

- Modèle classique de la Cité grecque
- Régime municipal en 1855
- 34 agglomérations urbaines
- 47 petites agglomérations
- 1 100 petits lieux et milieux
- Lente responsabilisation
- Spécificité : gestion publique de biens et services collectifs de base

Région administrative

- Modèle classique de la région vidalienne
- 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
- Spécificité : arbitrage de choix collectifs

Communauté MRC

- Modèle classique de la communauté Fourier
- Appartenance et territorialité
- 96 MRC en 1979 ; 87 depuis 2001
- Construction institutionnelle à 60%
- Progrès communautaire continue
- Surtout coordination supralocale
- Spécificité : gestion publique de biens et services supérieurs

Zone spécialisée

- Modèle classique du district marshallien
- Pôles ou parcs techno, créneaux, grappes
- Zones de production spécialisée
- Nouveaux champs d'interaction désignés
- Spécificités : services de soutien à l'innovation

Au Saguenay-Lac-Saint-Jean en conséquence, un véritable domaine public territorial fut construit à trois échelons (municipal – MRC – régional) et dans une quarantaine de champs fonctionnels (santé, tourisme, environnement, voirie...) au cours des dernières décennies. Domaine public 02 qui s'avère actuellement en consolidation ou du moins en recherche de renforcement institutionnel. Mis à part les quelque 700 groupes communautaires qui représentent la société civile, il existe en réalité 208 organisations publiques, parapubliques et collectives (et leurs tentacules), dont 180 conseils d'administration. Ce qui équivaut à plus de 20,000 emplois, de l'expertise professionnelle considérable et pas moins de 1,7 G\$ de dépenses de fonctionnement hors programmes afin de desservir des biens et services collectifs (transport, R&D, loisirs, tourisme, culture, soutien aux initiatives, etc) à la population, aux travailleurs et aux entreprises et aussi de gérer certains programmes publics à proximité des clients.

¹ Voir.....

Bref, l'appropriation territoriale de responsabilités publiques s'avère un grand succès au Saguenay—Lac-Saint-Jean.

Néanmoins, notre analyse nous amène à constater plusieurs ratées en matière d'appropriation territoriale, notamment deux grandes difficultés d'appropriation sous l'angle des fonctions économiques (prospection industrielle, incubation, montage d'initiatives, cumul de capitaux, synergie avec la R&D, banque de terrains...), et de certaines fonctions émergentes, notamment dans les champs de l'énergie renouvelable, de l'eau, du Nord à occuper, des paysages, des productions de niche, du marketing territorial, etc.

En réalité, le Saguenay-Lac-Saint-Jean relève relativement bien ses responsabilités publiques en regard de la satisfaction des besoins collectifs mais peine à s'approprier des leviers de développement économique. Cette importante faiblesse de l'appropriation territoriale de leviers se situe par ailleurs face à un domaine privé en érosion accrue de la propriété territoriale tirée par ce qu'il est convenu d'appeler l'intégration sectorielle des activités économiques par des grandes corporations.

Bref, les territoires sont de moins en moins propriétaires de leur économie et les institutions territoriales semblent sans véritables outils de protection des acquis et d'appropriation de nouveaux leviers.

Les limites à l'appropriation territoriale

Bref, la capacité d'appropriation territoriale de responsabilités publiques au Québec apparaît trop faible, notamment en ce qui regarde les fonctions supérieures de nature économique. Certaines limites semblent contraindre cette force typiquement endogène dont le potentiel comme levier de développement s'avère considérable. Nous les classifions en quatre types de limites, soit l'ancrage territorial, le déficit démocratique, l'insuffisance des moyens et la faiblesse du système de planification territoriale globale. Limites territoriales qui souvent donnent crédibilité et justification au paternalisme de l'État québécois.

Au Québec, la présence de très nombreuses aires de gestion à quatre échelons représente une limite considérable pour l'appropriation, en divisant les clientèles, en favorisant les inégalités et les divergences, en stimulant la compétition plutôt que la coopération et aussi en fragmentant les potentiels de synergie. Se présentent ainsi quelques dizaines de zones économiques spécialisées, 17 régions avec chacune leurs multiples directions, bureaux et conseils sectoriels, 91 MRC avec leurs organisations et pas moins de 1,100 municipalités, dont 32 agglomérations urbaines. Les acteurs sont nombreux. Aussi, la dispersion des lieux et milieux sur une très vaste superficie représente une donnée incontournable au Québec, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'un très fort «localisme» traditionnel. Or, on sait que la collaboration dans l'appropriation collective de responsabilités publiques ne se produit que très peu sans proximité, sans contiguïté, sans interaction intense et sans une masse critique suffisante d'activités et d'acteurs.

Bref, au-delà des effets positifs de la construction institutionnelle territoriale à court terme au Québec, on peut se poser la question sur la pertinence d'autant de

divisions, de frontières, d'agences, de décideurs, de territoires pour une population de seulement 7 millions d'habitants.

Le déficit démocratique représente aussi en contexte québécois une limite importante à l'appropriation territoriale. Il n'y a pas de démocratie représentative à l'échelon régional québécois, si ce n'est des élus locaux et des représentants désignés par des collèges électoraux qui composent des Conseils pour moins de 50 % des organisations qui oeuvrent à cette échelle, laissant la majeure partie de la gestion à des directions ministérielles. À l'échelon MRC, il n'y a la présence que de représentants élus à l'échelle locale ou de la cité ou encore des représentants non élus notamment sur des instances non municipales. À l'échelle des districts, le choix des représentants s'effectue de manière aléatoire, en misant généralement sur les industriels. Pour les élus locaux, le taux de participation aux élections est faible au municipal et très faible pour le scolaire. En outre, autour près de 50 % des élus locaux furent réélus par acclamation en 2005, sans scrutin, sans campagne, sans compétition. Alors qu'il existe plusieurs postes électifs non comblés, notamment dans les petites municipalités. Par ailleurs, les processus décisionnels à base de démocratie participative (collèges électoraux) sont devenus nombreux sur des territoires peu peuplés, limitant ainsi le rythme de renouvellement des décideurs territoriaux qui s'avère généralement trop faible pour assurer une dynamique vigoureuse.

En réalité, on semble assister au Québec à un essoufflement de la démocratie territoriale, représentative et participative. Tant et si bien que le leadership pour l'appropriation collective de responsabilités publiques s'avère largement manquant. D'autant plus que s'impose une tradition de dépendance des territoires en regard des interventions exogènes, comme celles de l'État central, d'Hydro Québec ou des grandes entreprises

L'insuffisance des moyens territoriaux s'avère une autre contrainte limitative considérable dans l'appropriation de responsabilités publiques au Québec. D'abord parce que la seule fiscalité locale est fort limitée, couvrant à peine 20 % à 25 % des dépenses de fonctionnement (hors programme) sur les divers territoires, la région étant notamment presque entièrement financée par les gouvernements supérieurs. Soulignons que l'impôt foncier, qui représente la principale source de taxation à l'échelle locale, s'avère très impopulaire et qu'on lui préfère les transferts territoriaux ciblés et normés des gouvernements supérieurs. Il n'existe par ailleurs que très peu au Québec, de fonds territoriaux autonomes pour soutenir les initiatives. Sans ressources financières discrétionnaires, il est difficile pour les décideurs publics de prendre de nouvelles initiatives et de mobiliser de nouvelles expertises. On manque ainsi d'études de faisabilité et de «pré-faisabilité» sur des projets potentiels qui pourraient être éventuellement moteur de développement. Mises à part les municipalités, les territoires découpés n'ont en réalité que très peu de ressources autonomes pour se prendre en main.

Ainsi, le volontarisme territorial peine à se transformer en actions sous l'angle de l'appropriation de responsabilités.

Une dernière limite soulevée ici à propos de l'appropriation territoriale réside dans l'absence de planification globale appliquée aux territoires qui composent le Québec.

Chacune des centaines d'agences sectorielles qui oeuvrent dans la santé, l'éducation, le transport, l'emploi, etc. d'un domaine public territorial très fragmenté possède généralement son plan, ses stratégies et ses indications à partir de sa mission propre. Certains plans territoriaux embrassent certes plus large en effectuant une certaine coordination avec d'autres secteurs et d'autres plans. Mais, il n'y a pas ou peu de coordination interterritoriale globale et systématique hors de certains projets spécifiques, si ce n'est l'aménagement et l'urbanisme qui, tant bien que mal, s'exercent respectivement à aux échelles de la MRC et à de la cité. À l'échelon régional, la planification stratégique en exercice depuis 1992 n'a pas non plus les moyens de ses ambitions sous l'angle de la globalité de la vision (Proulx, 2008). Il en est de même avec les spécialités économiques territoriales désignées, mais dépourvues de fonctions stratégiques pour soutenir leur structuration.

Ce manque d'intégration verticale et horizontale entre territoires limitrophes nuit considérablement à l'appropriation territoriale en dispersant les actions, en saupoudrant les moyens et en contraignant la dotation collective d'une vision globale des enjeux.

À ces quatre limites s'ajoute la lourde contrainte du paternalisme de l'État qui s'exprime notamment par un croissant contrôle de Québec sur les affaires territoriales, notamment dans les champs du scolaire, de l'environnement, de la santé, de la sécurité publique, etc. qui assistent à une centralisation décisionnelle bien visible dans les lois, règles, normes, directives, conditions et autres éléments de tutelle.

Face à ces limites et contraintes relativement lourdes, l'option associée à la facile résignation consiste tout simplement à préconiser le *statu quo*. Alors qu'à l'inverse, l'option de la réforme globale et radicale apparaît tel une utopie. Puisqu'elles nous laissent sans mission explicite face à la situation actuelle de l'appropriation territoriale, ces deux options s'avèrent confortables pour leurs défenseurs. Par contre, pour les réformateurs qui ne désirent pas de ce confort et cette indifférence, il existe une option opérationnelle conduisant vers une amélioration marginale de la situation actuelle.

L'option Forum

Pour exercer précisément cette option, fut organisé le Forum Vision 2025 du 12 septembre 2007 sur l'enjeu de « l'appropriation territoriale de responsabilités. Lors de ce Forum, plusieurs éléments de diagnostics furent livrés par les participants en générant des nuances, des ajouts et des pondérations aux limites mentionnées ci-dessus. Aussi, des éléments de thérapeutiques furent proposés au domaine public régional. Nous les avons regroupés au tableau suivant :

Échelons territoriaux multiples

Agenda 21 représente un modèle intéressant
Réintégrer la société civile au sein de la CRÉ
Modification de la carte électorale de Ville Saguenay
Mailler les entrepreneurs, les investisseurs et les chercheurs
Mécanisme autonome de maillages et de connections
Conférence régionale des Directeurs de Fonds territoriaux
Culture organisationnelle ouverte sur les nouvelles valeurs

<u>Essoufflement démocratique</u>	Éducation citoyenne Pouvoir politique territorial autonome Nouveaux outils de communication pour les intellectuels Miser sur la formule du Forum social Incitations vigoureuses à l'implication citoyenne Réseautage – suivi partenarial – engagement Nouveau mouvement de contre-culture
<u>Insuffisance des moyens</u>	Small Business Act pour simplifier radicalement l'innovation Négociation de redevances sur les ressources naturelles Miser sur la formule coopérative pour la relève entrepreneuriale Miser sur la formule de la Société de l'énergie Domaine-du-Roy Encadrer les jeunes entrepreneurs / culture entrepreneuriale Soutien systématique à l'incubation du démarrage Agir sur les transferts de savoir vers les entreprises Fonds de reconversion régionale avec redevances sur l'énergie
<u>Planification territoriale globale</u>	Rehausser les actuelles conditions minimales pour les débats Miser sur la formule Partenariat forestier Charlevoix—Bas-Sag. Miser sur la formule Ville – MRC pour Saguenay et le Fjord Projet « Indépendance au pétrole 2030 Animer le Forum régional permanent 02 de Vision 2025

À la lecture de ces options offertes pour améliorer le domaine public régional du Saguenay—Lac-Saint-Jean, on constate que la plupart des thérapies institutionnelles offertes s'avèrent tout à fait faisables, alors que plusieurs sont déjà à l'œuvre. La question principale concerne l'impulsion de la mise en œuvre des meilleures de ces options au Saguenay—Lac-Saint-Jean.

Comment faire progresser les options à prioriser vers des actions structurantes concrètes ?

Vers un Sommet régional sur la créativité et l'innovation

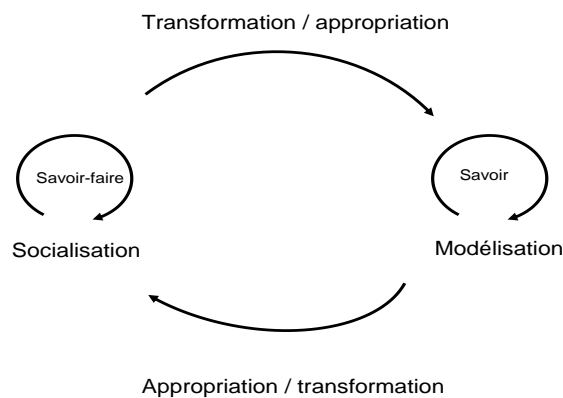
La réponse du Mouvement Vision 2025² s'avère très claire à cet effet d'options en matière d'appropriation territoriale de responsabilités et de leviers et aussi d'options en regard de d'autres enjeux régionaux importants. Le Saguenay—Lac-Saint-Jean doit organiser un Sommet régional sur la créativité et l'innovation afin d'élaborer et de promouvoir un Projet Territorial Global dans ses diverses composantes telles que :

- Les secteurs traditionnels : santé, culture, éducation, transport, 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 et économiques ;

- L'image de la région à représenter pour attirer les talents et les touristes ;
- Etc.

Pour interpellier ces enjeux d'un Projet global de collectivité dans un esprit d'appropriation territoriale pour le Saguenay—Lac-Saint-Jean, Vision 2025³ met actuellement en oeuvre un Forum permanent afin de mobiliser les divers acteurs sur des cibles selon une formule de créativité et d'innovation. Des options pour l'action sont alors offertes par les acteurs mobilisés, notamment celles qui furent générées par le Forum sur l'appropriation territoriale.

Schéma X :
Fertilisation croisée de la créativité



À cet effet d'un tel Forum permanent, l'animation d'un processus de fertilisation croisée entre les savoir-faire du milieu et les savoirs scientifiques devient la mission principale à relever par Vision 2025 (schéma X). Déjà trois Fora eurent lieu sur certains enjeux pertinents avant celui pour laquelle cette synthèse est livrée dans ces lignes, soit l'énergie (30 août 2007), l'aluminium (31 novembre 2007) et l'occupation des territoires nordiques (14 mars 2008). Aussi, un prochain Forum s'avère prévu sur l'enjeu de l'apprentissage collectif (5 décembre).

Dans le contexte institutionnel actuel du Saguenay—Lac-Saint-Jean, cette formule d'interaction par le Forum possède plusieurs qualités, notamment sous l'angle de la démocratie participative qu'elle bonifie considérablement en stimulant la circulation d'information de qualité qui alimente substantiellement la créativité et l'innovation tous azimuts. Le Forum permanent Vision 2025 représente ainsi un gain collectif en amont d'une procédure de planification éclatée par échelon territorial et fragmenté par secteurs d'intervention publique.