

Collection

# Développement local et régional



## **Austérité budgétaire et démocratie: quels enjeux pour les régions?**

Sous la direction de Michel Roche, Suzanne  
Tremblay et Danielle Maltais

**GRIR**

**UQAC**

Groupe de recherche  
et d'intervention régionales  
Université du Québec à Chicoutimi

# **Austérité budgétaire et démocratie : quels enjeux pour les régions?**

**Sous la direction de**

**Michel Roche, Suzanne Tremblay et Danielle Maltais**

Coordination de l'édition : Suzanne TREMBLAY

Mise en page : Catherine TREMBLAY

©Université du Québec à Chicoutimi

Dépôt légal – 1<sup>e</sup> trimestre 2016

Bibliothèque et Archives Canada

Bibliothèque Nationales du Québec

ISBN : 978-2-923095-74-5



**Publications**  
Groupe de recherche et  
d'intervention régionales

## **Présentation du GRIR**

La création du GRIR résulte de la rencontre de deux volontés : l'une, institutionnelle et l'autre, professorale. Sur le plan institutionnel, après un débat à la Commission des études sur l'opportunité d'un Centre d'études et d'intervention régionales (CEIR) à l'UQAC, les membres de la commission décidaient, le 4 avril 1981, de « différer la création d'un centre d'études et d'intervention régionales, de favoriser l'éclosion et la consolidation d'équipes en des groupes de recherche axés sur les études et intervention régionales ». Deux ans plus tard, la Commission des études acceptait et acheminait la requête d'accréditation, conformément à la nouvelle politique sur l'organisation de la recherche. Reconnu par l'UQAC depuis 1983, le GRIR s'intéresse aux problèmes de développement des collectivités locales et régionales d'un point de vue multidisciplinaire.

## **Les objectifs du GRIR**

Le GRIR se définit comme un groupe interdisciplinaire visant à susciter ou à réaliser des recherches et des activités de soutien à la recherche (séminaires, colloques, conférences) en milieu universitaire, dans la perspective d'une prise en main des collectivités locales et régionales en général, et sagamiennes en particulier. Les collectivités locales et régionales, objet ou sujet de la recherche, renvoient ici à deux niveaux d'organisation de la réalité humaine. Le premier niveau renvoie à l'ensemble des personnes qui forment un groupe distinct par le partage d'objectifs communs et d'un même sentiment d'appartenance face à des conditions de vie, de travail ou de culture à l'intérieur d'un territoire. Le deuxième niveau est représenté par l'ensemble des groupes humains réunis par une communauté d'appartenance à cette structure spatiale qu'est une région ou une localité, d'un quartier, etc.

En regard des problématiques du développement social, du développement durable et du développement local et régional, le GRIR définit des opérations spécifiques de recherche, d'intervention, d'édition et de diffusion afin de susciter et concevoir des recherches dans une perspective de prise en main des collectivités et des communautés locales et régionales; d'encourager un partenariat milieu/université; de favoriser l'interdisciplinarité entre les membres; d'intégrer les étudiants de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles; de produire, diffuser et transférer des connaissances.

## **Les activités du GRIR**

À chaque années, le comité responsable de l'animation scientifique invite plusieurs conférenciers et conférencières du Québec et d'ailleurs à participer aux activités du GRIR. C'est ainsi que des conférences sont présentées rejoignant ainsi plus de 500 personnes issues non seulement de la communauté universitaire (étudiants, employés, professeurs, etc.), mais aussi du milieu régional. Le comité responsable de l'édition scientifique publie chaque année des publications de qualité. Ce volet du GRIR offre à la communauté universitaire et aux étudiants des études de cycles supérieurs l'occasion de publier des actes de colloque, des rapports de recherche ou de synthèse, des recherches individuelles ou collectives. Vous pouvez consulter la liste des publications sur notre site internet : <http://grir.uqac.ca/>

*L'Équipe du GRIR*

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

Michel ROCHE ..... 1

## «TERRITOIRES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES »

Marc-Urbain PROULX ..... 5

## L'AUSTÉRITÉ, ENTRE PERTE ET BLOCAGE D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

Christian BÉLANGER ..... 27

## LES EFFETS DES MESURES D'AUSTÉRITÉ SUR L'ÉDUCATION POST-SECONDAIRE AU SAGUENAY-LAC-ST-JEAN

Engelbert COTTENOIR ..... 33

## LA SANTÉ RÉGIONALE MISE À MAL (OU LES CONSÉQUENCES DE LA LOI 10)

Martine CÔTÉ ..... 39

## LES IMPACTS DES MESURES D'AUSTÉRITÉ DU GOUVERNEMENT COUILLARD. CONSTRUCTION D'UNE RÉSISTANCE OU ÉCROULEMENT D'UN MILIEU DE VALEURS SOCIALES?

Caroline JEAN ..... 41

## MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LES MEMBRES DU GROUPE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION RÉGIONALES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI LORS DU SOMMET ÉCONOMIQUE RÉGIONAL DU SAGUENAY-LAC-ST-JEAN

Christian BÉLANGER, Hervey STECQ  
et Suzanne TREMBLAY ..... 47



# INTRODUCTION

**Michel ROCHE, UQAC**

L'arrivée au pouvoir du Parti libéral a été marquée par une accélération du processus visant à redéfinir la mission de l'État dans le sens établi par le «consensus de Washington», ce que l'on appelle communément le néolibéralisme. La précipitation avec laquelle le gouvernement du Québec agit dans le cadre de sa politique d'austérité – car c'est de cela qu'il s'agit, même s'il refuse d'utiliser ce mot, préférant des expressions dénuées de contenu comme «politique de développement économique», a incité le GRIR à procéder à une première évaluation des impacts réels ou potentiels de cette politique sur la région du Saguenay-Lac-St-Jean.

La vitesse à laquelle les gouvernements opèrent des changements potentiellement impopulaires est devenue une caractéristique de notre temps. À l'image de la thérapie de choc appliquée en Bolivie, en Pologne ou en Russie il y a 25 ans, la vitesse sert à placer la population devant un fait accompli. Elle empêche la réflexion sur les enjeux et les conséquences des transformations voulues par les détenteurs du pouvoir. Enfin, elle trahit une méfiance évidente à l'égard de ce que l'on appelle la «société civile». En somme, les délibérations démocratiques où on prend le temps d'évaluer l'impact d'une mesure quelconque apparaissent comme un obstacle aux yeux du pouvoir exécutif.

Les pouvoirs publics, quel que soit le parti au pouvoir, n'ont jamais été neutres. La vie politique est constituée de rapports de force. L'économie aussi est faite de rapports de force. L'économie est politique. C'est pourquoi il faut toujours aller au-delà des intentions affirmées officiellement par les élus pour comprendre ce qui se passe réellement. Pour cela, une distance critique demeure absolument indispensable.

Ainsi, les compressions budgétaires en elles-mêmes peuvent apparaître, aux yeux de l'analyste, bien davantage comme une occasion de procéder à des transformations dans l'appareil de l'État que comme des mesures pour économiser les fonds publics. D'ailleurs, la question du déficit elle-même demeure sujette à caution. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler l'étrange méthode du gouvernement pour calculer le déficit, alors qu'il inclut dans la section «dépenses» l'argent transféré au Fonds des générations, tout comme il le fait pour les mesures dites de «prudence» en cas de situation d'urgence. D'après des calculs conservateurs, en corrigeant cette méthode comptable douteuse, il devrait en résulter un surplus d'environ 13 à 17 milliards de dollars pour les cinq prochaines années<sup>1</sup>.

De même, une étude de l'IREC a démontré qu'en appliquant la fiscalité de l'année 1997, l'État québécois aurait compté plus de 8,4 milliards de dollars de plus dans ses coffres, en 2013

---

<sup>1</sup> Gérard Fillion, « 13 milliards de surplus d'ici 2020. », Repéré à : <http://blogues.radio-canada.ca/geraldfillion/2015/03/30/13-milliards-de-surplus-dici-2020/> Page consultée le 19 octobre 2015.

(augmentation annuelle)<sup>2</sup>. Par ailleurs, le gouvernement a lui-même promis que les surplus éventuels résultant de ses compressions budgétaires seraient totalement affectés à la réduction de la dette et à des baisses d'impôts, et non à un réinvestissement dans la mission sociale de l'État québécois.

Ces faits renforcent l'hypothèse selon laquelle le «déficit» présumé sert de prétexte fort utile pour des projets éminemment politiques de redéfinition du rôle de l'État. Si tel est le cas, cette situation témoigne, encore une fois, de la méfiance du gouvernement libéral à l'égard de la société civile, dont on présume l'opposition à toute remise en question avouée du «modèle québécois» mis en place dans la foulée de la Révolution tranquille. Rappelons-nous qu'en 1998, le candidat Jean Charest avait tenté de se faire élire en affirmant ouvertement avoir l'intention de revenir sur les acquis de cette période. En 2003, nouvellement premier ministre, il a proposé une *réingénierie de l'État* qui s'est heurtée au mur d'un fort mouvement de contestation, incarné par la coalition «On n'a pas voté pour ça».

En revenant à la charge avec ce projet – mais sans le nommer –, le gouvernement Couillard ne pouvait en révéler la véritable nature sans susciter d'inévitables confrontations, la redéfinition du rôle de l'État touchant tous les secteurs d'activité, toutes les organisations, jusqu'aux orientations du développement. C'est pourquoi il ne faut pas négliger le côté politique de cette vaste entreprise : la démocratie est aussi concernée que les aspects économiques et sociaux.

En effet, l'austérité entraîne un questionnement sur la façon de la mettre en œuvre. Car plus souvent qu'autrement, les différentes instances directement ou indirectement liées à l'État se trouvent placées devant un fait accompli. Elles apprennent ce qui leur arrive bien davantage qu'elles ne participent au changement. Les méthodes gouvernementales qui consistent à imposer différentes mesures au nom de l'austérité sans délibérations démocratiques ont incité certains observateurs, et certaines observatrices, à utiliser le néologisme *austéritaire*, souvent utilisé en France pour critiquer les politiques de l'Union européenne.

Ceci nous ramène à l'objet de ce livre: austérité budgétaire et démocratie. Compte tenu de la mission spécifique du GRIR, nous nous intéressons plus particulièrement aux transformations qui s'opèrent à l'échelle régionale dans le nouveau contexte politique. C'est pourquoi, à défaut d'avoir pu participer à la réflexion sur les conséquences éventuelles des compressions budgétaires pour notre région en participant à des discussions préliminaires avant leur mise en œuvre, nous ne pouvons que nous limiter à évaluer l'impact immédiat et à venir d'une décision déjà prise.

Tout cela nous a amenés à faire appel à des personnes dont l'expertise est reconnue en matière de développement régional ou dont les fonctions permettent d'évaluer l'impact des politiques du gouvernement Couillard sur le domaine dans lequel ils interviennent. Marc-Urbain Proulx, professeur à l'UQAC, se penche sur la gouvernance territoriale dont il critique ce qu'il appelle le «glissement

---

2 Jules Bélanger et Oscar Calderon, «Analyse des modifications au régime fiscal québécois des particuliers. Impacts sur les recettes du gouvernement du Québec et sur la distribution des revenus de 1997 à 2013», mars 2015. Repéré à : [http://www.irec.net/upload/File/rapportanalyse\\_modificationsregimefiscalmars\\_2015.pdf](http://www.irec.net/upload/File/rapportanalyse_modificationsregimefiscalmars_2015.pdf). Page consultée le 19 octobre 2015.

gestionnaire». Christian Bélanger, chargé de cours à l'UQAC, apporte un éclairage sur le processus actuel de bouleversement des conditions permettant les apprentissages collectifs dans le cadre des institutions locales et régionales, institutions qui n'ont pas été épargnées par le gouvernement Couillard. Engelbert Cottenoir, président régional de la CSN, se penche sur les conséquences des politiques d'austérité en matière d'éducation, plus particulièrement en ce qui concerne les quatre cégeps de la région. Martine Côté, porte-parole de FIQ (Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec), procède à l'analyse des réformes qui affectent le milieu de la santé et des solutions alternatives qui pourraient être envisagées. Caroline Jean, coordonnatrice du MÉPAC (Mouvement d'Éducation populaire et d'Action communautaire Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais), résume ce que vit le milieu communautaire régional dans le contexte actuel et apporte des informations sur la résistance qui s'organise aujourd'hui. Enfin, le dernier chapitre présente le mémoire que le GRIR a présenté au sommet économique régional du Saguenay Lac-Saint-Jean qui s'est tenu en juin 2015.

Ce document est le fruit des communications présentées à l'occasion d'un séminaire du GRIR tenu le 23 avril 2015 ayant pour thème : Austérité budgétaire et démocratie : quels enjeux pour les régions. Ce document comporte des contributions de chercheurs universitaires et de professionnelles engagés dans des organismes syndicaux et communautaires.



# «TERRITOIRES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES»

Marc-Urbain PROULX, UQAC

## Résumé

À partir des années 1960, dans le cadre de son rôle d'État moderne, le Québec a considérablement renouvelé ses interventions publiques territoriales. De nouvelles stratégies furent appliquées en établissant notamment deux nouveaux échelons de gouvernance territoriale entre le palier municipal traditionnel et la nation. Utilisant un cadre conceptuel déduit des théories spatiales et territoriales, ce texte propose certains éléments induits de la réalité vers l'établissement d'un constat général sur les effets générés par cette politique territoriale du Québec. Au fil de l'analyse, nous cherchons à saisir le rôle joué par la planification territoriale afin de solidifier les assises de la vérification de notre hypothèse principale.

## Introduction

Espace périphérique en Amérique du Nord, le Québec a toujours accordé beaucoup d'attention à ses composantes territoriales. Ce fut d'abord l'établissement d'un vaste réseau de comptoirs pour fonder la Nouvelle-France dont les frontières atteignaient les montagnes Rocheuses, le golfe du Mexique et le détroit de Hudson. La conquête anglaise de 1760 a marqué un rétrécissement brutal de cette superficie, avec le repli collectif sur le mode de colonisation déjà amorcé dans la vallée du Saint-Laurent. De nouvelles régions furent ensuite ouvertes par l'établissement de lieux et de milieux dispersés, souvent très distants. Cette nouvelle extension territoriale de faible densité s'est produite en parallèle avec un grand mouvement contraire, soit l'urbanisation du Québec. La transition d'une société rurale à 85 % en 1850 vers une société urbaine à 80 % en 1967 fut soutenue par le nouveau régime municipal flexible de 1855 (Baccigalupo, 1984) et par les interventions gouvernementales de plus en plus nombreuses (Angers, 1960).

Pour rendre les territoires attrayants, l'une des stratégies de Québec fut la concession de bassins et de gisements de ressources naturelles à des intérêts privés. Les modalités ont à cet égard évolué au fil des divers régimes terriens, miniers, hydrauliques, forestiers et éoliens. Elles furent souvent accompagnées de tarifs préférentiels et d'allègements fiscaux. Tous ces incitatifs ont permis de lancer les processus de développement économique, social et culturel sur les divers territoires de Kamouraska à Val-d'Or en passant par Havre-Saint-Pierre, Pontiac, Roussillon.

Afin de mieux soutenir la profitabilité des entreprises, l'État québécois a facilité l'accès aux territoires par la mise en place d'infrastructures de transports. Canaux, ports, chemins de fer furent construits, y compris la canalisation du fleuve. Le ministère de la Voirie a été mis sur pied en 1923. Après 1945, routes, autoroutes et aéroports furent multipliés dans le cadre d'un effort imposant qui, à cette époque,

représentait autour de 20 % du budget de l'État (Gow, 1986). Ont aussi été établis des réseaux d'équipements et de services publics dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, du transport, des loisirs, de l'emploi, etc. Dans l'esprit d'une gouverne québécoise à l'écoute des clients, furent multipliées les agences publiques localisées et régionalisées qui découpèrent différentes aires de desserte et de gestion dénombrées à plus de 400 au début des années 1960 (Dugas, 1984). Elles s'additionnèrent aux quelques 2 000 commissions scolaires et 1 748 municipalités (Parizeau, 1986).

Signalons aussi que la planification territoriale fut largement mise à profit. La vision, les inventaires et la cartographie de Samuel de Champlain s'inscrivirent tel un premier exercice (Fischer, 2011). Gouverneurs et seigneurs ont historiquement usé méthodiquement de la planification pour mieux occuper et exploiter les territoires. Ensuite, plusieurs ministères se sont dotés régulièrement de plans en regard des territoires, y compris les fameux plans Labelle (1888-90) et Vautrin (1934-35). Le Saguenay a bénéficié d'une planification formelle pour innover dans l'utilisation du territoire à des fins industrielles. Aussi, le célèbre BAEQ (bureau d'aménagement de l'est du Québec) expérimenta une forme de planification plutôt radicale qui engendra de nombreuses options innovatrices, par essence controversées, pour diversifier cette région en dévitalisation. Signalons que Noranda, Asbestos et autres Baie-Comeau furent des villes planifiées. Il en fut de même pour certains complexes industriels.

### **Question territoriale**

Avec la création du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) en 1961, la perspective territoriale préconisée par les nouvelles disciplines universitaires en études urbaines, régionales, rurales, métropolitaines fut intégrée à part entière dans l'exercice de planification (Parenteau, 1970). Une meilleure maîtrise des territoires semblait à portée de main bien visible avec les succès de grands chantiers tels le harnachement de la Manicouagan et l'exposition universelle de 1967. On évoquait à cet effet les réussites du passé telles que les activités dans la forêt, les mines, les industries, le maritime, etc., qui ont multiplié les établissements humains. Bref, le diagnostic largement partagé à l'époque indiquait que le Québec utilisait fort bien ses territoires pour créer de la richesse qui se cumulait ensuite en certains endroits bien localisés.

Or, le sentiment général pointait aussi que le Québec pouvait faire encore plus (Robert, 1978), puisqu'à peine 30% des territoires québécois bénéficiait d'une occupation par des activités humaines. Qui plus est, fut mis en évidence l'épineux problème de l'érosion rurale qui dévitalisait une bonne partie de l'écoumène québécois. Entre 1940 et 1966 en effet, la moitié des fermes agricoles furent éliminées à l'encontre de la productivité. Une solution était recherchée.

Ce bilan territorial des années 1960 auquel ont contribué diverses études dont celles du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ, 1966), du MIC (1966), de la Commission La Haye (1968), du rapport HMR (1970), sans oublier les analyses inédites de Parenteau (1964), Fortin (1965), Hirsch (1967) et de nombreuses autres non publiées, a permis de cibler plusieurs autres problèmes dans l'organisation générale de l'espace au Québec, notamment les coûts élevés dans l'utilisation du sol avec des incohérences et des inefficacités auxquelles s'ajoutent les disparités économiques et sociales.

Pour diverses raisons incluant leurs tailles inégales et souvent petites, les municipalités peinent à bien relever leurs responsabilités de plus en plus complexes. On a diagnostiqué aussi un manque général d'innovation et d'initiatives locales et régionales. Québec doit en conséquence intervenir régulièrement pour responsabiliser ou suppléer. Il fut démontré aussi que le principal pôle, soit Montréal, ne joue plus pleinement son rôle moteur pour le Québec. Cette métropole canadienne semblait à l'évidence déclassée par Toronto qui, mieux positionnée, attire désormais de nombreuses activités motrices notamment dans le secteur tertiaire supérieur incluant la finance.

Bref, le Québec en modernisation sentait la nécessité de renouveler sa politique territoriale. De son côté, le gouvernement fédéral canadien proposait des transferts financiers spécifiques pour cette mission provinciale. Se posa alors clairement la question de la stratégie territoriale. Question qui fut confiée au nouvel OPDQ (Office de la planification et de développement) créé en 1968.

### **Théories territoriales**

En sciences sociales, les théories de nature macro ou micro peuvent offrir de la lumière pour expliquer et prévoir des phénomènes inscrits sur les territoires. Pour cet éclairage, il existe aussi des théories spécifiquement territoriales (tableau 1) qui permettent de mieux saisir et comprendre la répartition des activités à travers un espace aucunement neutre. Elles n'expliquent pas tout. Mais toutes choses étant égales par ailleurs, l'analyse territoriale de nature méso possède des outils pertinents pour mieux maîtriser la dimension territoriale des nations.

Connue depuis les travaux de Ricardo (1817), la Loi des avantages comparés stipule que chaque territoire doit d'abord spécialiser sa production de biens et services dans les secteurs qui l'avantagent le plus ou le désavantagent le moins sous l'angle des ressources consenties. À titre d'exemple, un territoire donné doit produire du bois d'œuvre plutôt que du bois de chauffe, de l'électricité plutôt que du charbon, des pommes de terre plutôt que des tomates, si sa productivité l'indique. En vendant ces produits sur le marché, le territoire en question peut ainsi se procurer des tomates, du charbon, du bois de chauffe, à des prix inférieurs à ses propres coûts de production. En considérant le caractère limité de certaines ressources dont sont avantagés les territoires, notamment en périphéries du Québec, leur utilisation intensive devrait permettre de diversifier la structure économique afin de pérenniser l'économie territoriale.

La distance pour atteindre les marchés influence la productivité sur les territoires et en conséquence les choix de production. Von Thunen (1826) a bien modélisé ce facteur qui fut repris ensuite pour saisir les formes urbaines et aussi pour élaborer la théorie de la localisation industrielle (Weber, 1909; Isard, 1954) dont une synthèse pédagogique nous est offerte par Tellier (1985). Désirant réduire ses coûts de production, l'entreprise cherche à se localiser de manière optimale en considérant le transport de ses intrants, principalement les matières premières, la main d'œuvre et les livraisons sur les marchés de consommation de biens et services. Selon cette théorie, la distance entre les lieux est devenue un calcul formel capable d'offrir une valeur quantitative à un territoire donné. L'évolution des moyens de transport et de la mobilité modifie évidemment cette valeur, notamment pour les centres des villes devenus moins attrayants pour les industries (Polèse et al, 2015). Signalons qu'il existe une loi de la

décroissance de l'interaction avec la distance qui permet d'expliquer plusieurs phénomènes territoriaux notamment les valeurs foncières, la densité résidentielle, l'attractivité.

**Tableau 1 Principales composantes scientifiques en analyse territoriale**

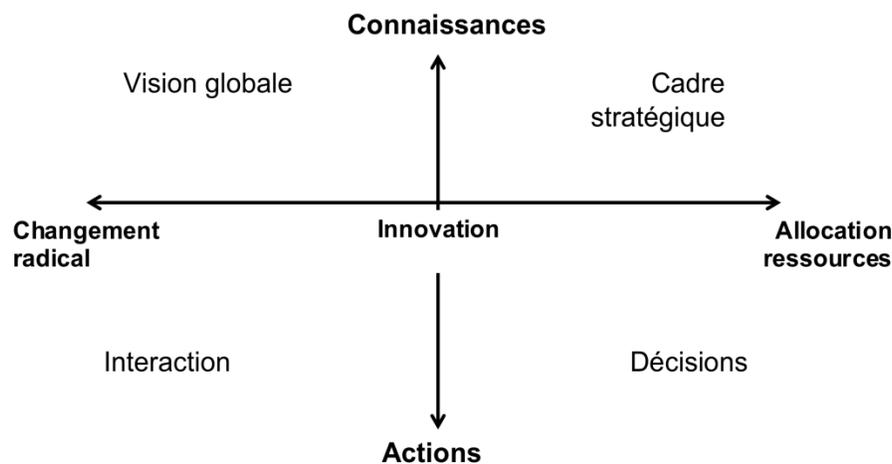
<b>Théories</b>	<b>Principes</b>	<b>Stratégies</b>
Avantages comparés	Attraction d'activités	Octrois de ressources
Localisation Planification	Accessibilité Réflexion sur l'action	Transport Démarche collective
Polarisation	Économies d'agglomérations	Foyers de développement
Gouvernance communautaire	Biens et services collectifs	Appropriation de responsabilités et leviers
Innovation	Proximité des acteurs	Filières de production Apprentissage collectif

La différence de tailles entre les lieux s'explique par les effets inégaux de polarisation des activités influencés par la dotation en facteurs internes et externes, la centralité dans l'espace, la présence de foyers de développement, les attributs du bassin de main-d'œuvre, la qualité de vie, la fluidité routière et autres économies d'agglomération. Ce constat général s'avère à la base de la théorie de la polarisation (Boudeville, 1962; Friedman, 1967). Existente d'une part des forces centripètes de nature géographique, culturelle, sociale, institutionnelle ou purement économique qui, tel un aimant, attirent les activités par effets de gravitation. D'autre part, il existe des forces centrifuges de diverses natures qui attirent ou repoussent les activités en périphérie. La théorie des pôles postule que la création de foyers de croissance et de développement dans un centre va améliorer le système économique de tout le territoire de rayonnement grâce aux effets de diffusion. Fut constaté à cet effet que les forces centrifuges neutralisent les puissantes forces centripètes seulement lorsqu'il y a un haut degré de développement du pôle. En contexte contemporain, les nouveaux foyers prennent la forme bien sûr de géants commerciaux mais aussi de centres de R&D, d'activités de villégiature, de réseaux de pistes cyclables, etc.

Les collectivités territoriales ont existé bien avant les récents États-nations, grâce à leur capacité d'organisation communautaire autour de biens et services typiquement collectifs, c'est-à-dire qui ne répondent pas ou peu aux règles du marché. Il n'existe pas de théorie générale du phénomène communautaire mais néanmoins un important corpus de connaissances bien articulé (Médard, 1970). L'appropriation collective de la destinée communautaire s'effectue généralement sur un territoire spécifique. Le sentiment identitaire alimenté par la qualité de l'interaction favorise la complicité et la solidarité dans le partage du bien commun. En contexte institutionnel contemporain caractérisé par la multiplication des biens et services territoriaux desservis par diverses instances publiques, l'organisation communautaire nécessite une formalisation globale que le concept de gouvernance permet de rendre opérationnelle. Plusieurs outils existent à cet effet tels que la démocratie participative, la fiscalité foncière, la transparence des comptes, l'acceptabilité sociale, etc.

L'innovation dans les produits, les services, les méthodes, les initiatives, les actions s'inscrivent comme les principaux vecteurs de la dynamique économique, sociale et culturelle contemporaine. Cette thèse de Joseph Schumpeter prend encore davantage de pertinence en contexte contemporain caractérisé par la révolution des technologies informationnelles et la mondialisation des marchés. La théorie territoriale postule à cet effet que les nécessaires actions innovatrices capables d'affronter en continu les changements accélérés peuvent être soutenues et même induites par les territoires. Les modèles et les concepts opératoires proposés (Cooke, 2001; Camagni et Maillat, 2006) distinguent deux grandes approches. Il y a l'École des « champs concurrentiels » qui mise sur la spécialisation sectorielle de zones spécifiques en revisitant le concept de district (Porter, 1981-2001; Glaeser, 2011). Se présente aussi l'École de « l'apprentissage collectif » qui mise sur la diversité intersectorielle par la bonification de l'organisation globale de la collectivité territoriale (Friedmann and Weaver, 1979; Pecqueur, 2010). Dans un cas comme dans l'autre, la principale vertu du territoire réside dans la proximité des acteurs (Boschma, 2005; Torre, 2014). L'une préconise l'intégration verticale en filières de production. Tandis que l'autre opte pour la coordination horizontale par l'interaction de qualité et la créativité. Essentiellement, la planification cherche à générer de la connaissance pertinente pour mieux comprendre comment s'inscrivent les actions (figure 1).

**Figure 1 Modèle classique d'analyse de la planification territoriale**

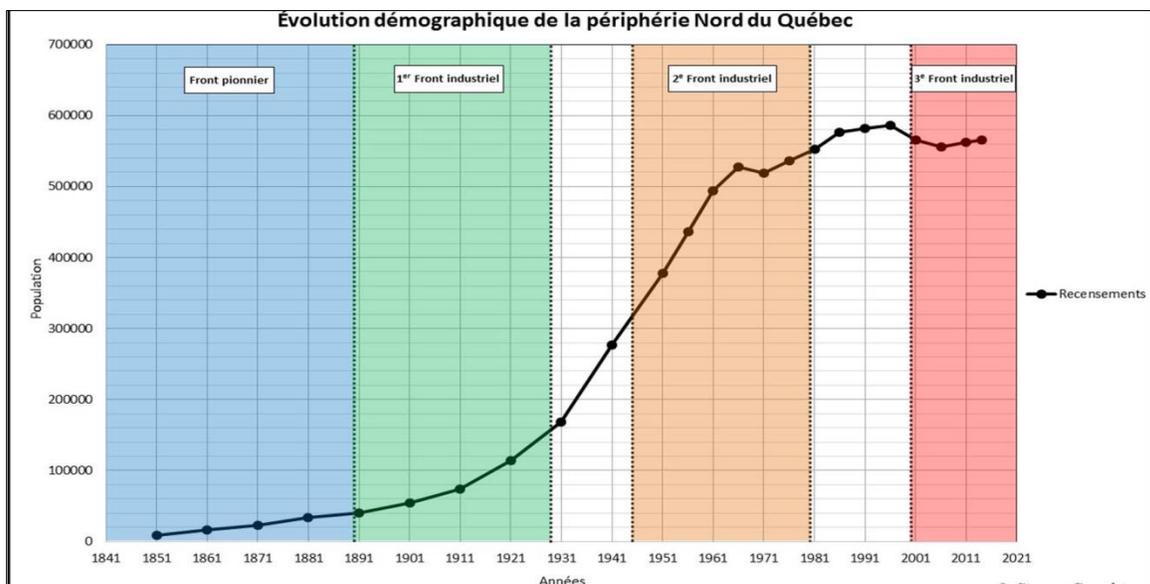


Selon la finalité désirée *a priori*, se présentent trois formes distinctes de cette pratique. Il s'agit des planifications radicales, allocatrices et innovatrices. Chacune se réclame de l'approche scientifique. Le modèle classique d'analyse offre quatre dimensions principales à exercer par le planificateur, soit la confection d'une vision globale, l'élaboration d'un cadre stratégique, le montage de la faisabilité décisionnelle et la mise en place de mécanismes interactifs pour la communication et l'information entre les parties prenantes. Les procédures offertes par la littérature peuvent être classifiées en fonction de ces dimensions. Leur sophistication fut fortement stimulée par l'émergence du *City Planning* au début du XX<sup>ème</sup> siècle et aussi par le mouvement lancé en 1923 par la *Regional Planning Association of America*. Notre hypothèse est à l'effet que la planification territoriale fut largement utilisée au Québec pour mettre en œuvre les stratégies tirées de l'analyse scientifique.

## Les bassins de ressources

Grâce à ses bassins de ressources naturelles accessibles, le Québec a poursuivi l'attraction de grandes entreprises d'extraction minière en périphérie qui avait marqué un grand cycle entre 1890 et 1929. Elle fut encadrée par les régimes québécois de concessions maritimes, forestières, minières. En phase avec le grand cycle de l'après-guerre 1939-45, les nouvelles immobilisations ont occasionné l'émergence de nouveaux lieux tels que Matagami (1963), Lebel-sur-Quévillon (1965), Fermont (1974), Radisson (1974), tandis que d'autres furent fortement stimulés tels que Sept-Îles, Saint-Félicien, Val-d'Or. Au milieu des années 1970, la forte demande de matières premières s'est résorbée, causant un contre-cycle qui a eu comme conséquence que certaines villes comme Gagnon furent fermées, tandis que d'autres lieux ont subi des chocs très importants. On a pu constater que malgré des décollages économiques souvent explosifs et même répétitifs, les lieux périphériques impulsés par des immobilisations reliées à l'extraction des ressources naturelles ne s'industrialisent que très peu par la suite (Proulx, 2002). La cause principale réside dans la fuite hors des sites de la richesse créée par les grandes entreprises de propriété extérieure qui ne réinvestissent pas ou peu dans la structuration des économies locales. En réalité, les ressources naturelles sont largement livrées à l'état brut sur les marchés, sans valeur ajoutée par la transformation qui influencerait l'emploi et la démographie. Il apparaît à la figure 2 que la colonisation des terres joue un rôle démographique considérable, notamment pendant le contre-cycle industriel de 1929 à 1950. Dans tous les secteurs d'activité tels que la forêt, les mines, le maritime, l'agriculture, fut constaté dès les années 1960 que seule la hausse de l'extraction de la ressource permet de maintenir à flot le niveau total de l'emploi. Dans un contexte général de réserves soit limitées (terres / forêts / poissons de fond / cuivre / etc.) ou éloignées (nickel, fer, hydro-électricité), il est évident qu'un progrès technique réduit constamment l'emploi en périphérie (Jean et al, 2014).

Figure 2 Fronts pionniers et industriels en périphérie Nord



Source : Compilations de Simon Gauthier, CRDT-UQAC

Tant et si bien qu'en générant moins d'emplois, la population des régions périphériques stagne ou décline. Selon l'Institut de la statistique du Québec (2009), le poids démographique des cinq régions ainsi qualifiées (Côte-Nord / Nord-du-Québec / Saguenay—Lac-St-Jean / Gaspésie-Îles / Abitibi-Témiscamingue) passera de 11,2% du Québec en 2006 à 9,2% en 2031. En revanche, les quatre régions autour de Montréal, soit Laval, Lanaudière, Laurentides et Montérégie, verront leur poids démographique passer de 35,3% à 39,1% du Québec pendant la même période. La florissante Lanaudière verra sa population augmenter de 40% entre 2006 et 2031.

Notons qu'un nouveau cycle périphérique s'est affirmé dans les statistiques à partir de 2002 à la faveur de l'émergence économique de nouveaux pays dont la Chine et l'Inde qui nécessitaient beaucoup de matières premières afin de satisfaire leur urbanisation et leur industrialisation. Pour répondre à cette demande, les immobilisations bondirent en périphérie nordique du Québec, soit les régions de la Côte-Nord, de l'Abitibi-Témiscamingue, du Nord-du-Québec et du Saguenay—Lac-St-Jean. Le nouveau front de pénétration illustre ses propres attributs structurels, notamment une forte intensification technologique qui multiplie la productivité par trois dans certaines filières minières (Proulx, 2014). Les immobilisations sont élevées, mais le nombre de postes de travail créés s'avère très limité, souvent plus restreint que les postes abolis dans les anciennes installations qui adoptent les nouvelles technologies mises au point. Aucun nouvel établissement humain n'est prévu au nord puisque les entreprises préfèrent utiliser la formule des travailleurs migrants dits « fly in – fly out » déjà en cours dans les opérations forestières et maritimes de plus en plus productives aussi.

En réalité pendant la décennie 2000, l'emploi total en périphérie nord ne s'est accru que de 1,9% malgré le rebondissement de 38% des immobilisations. Les activités de la construction et des services à la population ont toutefois réussi à compenser les pertes nettes de l'emploi dans l'extraction et dans la transformation des ressources naturelles. Puisque les emplois et les salaires représentent les réelles retombées nordiques traditionnelles générées par les immobilisations en ces lieux, on constate une régression à cette rubrique malgré la hausse des livraisons de matières premières sur les marchés. Bref, l'accélération contemporaine de l'érosion de la richesse créée est devenue dramatique pour les périphéries en dévitalisation, y compris celle du Nord québécois sans développement. L'avantage comparé des bassins de ressources ne structure plus ou rarement l'économie locale des sites. Ledit Plan Nord n'y peut rien pour l'instant (Québec, 2015). Une solution devient nécessaire pour que le principe de Ricardo demeure valable.

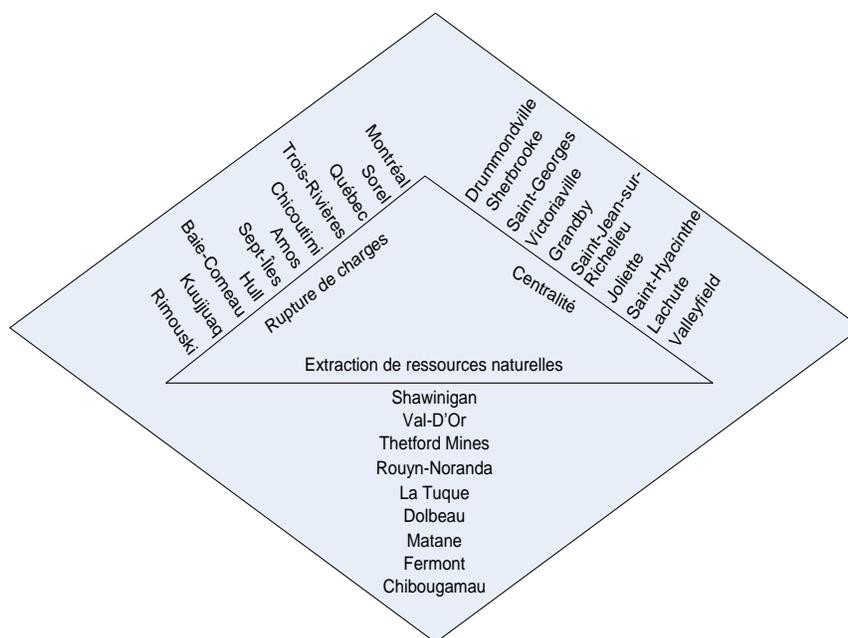
## **La localisation**

Signalons que certains lieux bien localisés bénéficient davantage des retombées nordiques générées par le nouveau front nordique actuel. D'abord, il y a ceux qui ont la chance d'être tout près d'une ressource, comme Malartic, Havre-Saint-Pierre, Salluît, Fermont. Notons à cet effet que d'autres sites ont perdu ce privilège, notamment Gagnon, Murdochville, Lebel-sur-Quévillon ainsi que Dolbeau, Asbestos, Maniwaki, etc. dans une moindre mesure. D'autres lieux encore tels que Chibougamau et Matagami s'inscrivent comme des relais nordiques et bénéficient de la hausse des activités grâce à leur position stratégique. Dans cet esprit d'accès à la périphérie, les lieux les mieux positionnés sont en réalité les avant-postes de pénétration périphérique, soit Sept-Îles, Baie-Comeau, Saguenay, Val-d'Or,

Port-Cartier ainsi que St-Félicien, Amos, Forestville, Havre-Saint-Pierre. En réalité, au Québec, si la centralité influence évidemment la localisation des activités, la proximité de sites d'extraction de ressources naturelles et les points de rupture de charges (transbordements) sont aussi des facteurs incontournables.

Depuis près de cinq décennies, la nouvelle politique publique à l'égard des territoires fut largement concernée par la construction d'infrastructures de transport planifiées. Elle se situe dans un contexte général de montée en importance du transport routier aux dépens des modes de transport maritime et ferroviaire. Tout le Québec central et périphérique fut fortement affecté par ces changements de mobilité et d'accessibilité qui modifient considérablement les facteurs de localisation. (figure 3). Le fleuve Saint-Laurent n'a plus la même importance stratégique. Trois-Rivières a perdu son rôle historique de point de transbordement des marchandises. D'autres lieux ont vu ce rôle diminuer considérablement, comme Sorel, Chicoutimi, Rimouski, Pointe-au-Pic. Tandis que les nouveaux ports planifiés de Cacouna, Grande-Anse et de Bécancour sont demeurés peu utilisés dans le premier cas et sous-utilisés dans les deux autres.

**Figure 3 Trois principaux facteurs de localisation initiale des lieux au Québec**



A contrario, d'autres lieux furent favorisés par cette prépondérance du mode de transport routier. Nous pensons tout de suite aux couronnes périurbaines qui se densifient grâce aux relations économiques, sociales, culturelles avec la ville centre. Plusieurs villes comme Rivière-du-Loup, St-Jérôme, Victoriaville, Joliette, sont désormais de véritables carrefours, tandis que d'autres lieux profitent de leur avantage d'accessibilité, notamment les satellites autour des grandes villes. La proximité de la frontière américaine qui, avec le libre-échange, ouvre davantage sur de grands marchés, influence considérablement les comportements de localisation des entreprises. St-Georges de Beauce bénéficie clairement de cet avantage de localisation qui influence favorablement par ailleurs

toute la Beauce et l'Estrie, en laissant une enclave appalachienne mal reliée au réseau routier vers les États-Unis. En réalité, au Québec, le secteur manufacturier qui était jadis concentré autour des ports et des gares se localise désormais non seulement en couronnes périurbaines de Montréal et de Québec mais aussi dans toute la vallée laurentienne, sans toutefois beaucoup traverser le fleuve si ce n'est quelques poches ici et là à Joliette, Louiseville, Shawinigan.

## **Polarisation**

Pour servir de concept général à l'aménagement du territoire, un système hiérarchique de pôles primaires, secondaires, tertiaires et quaternaires a été établi (tableau 2) à partir de l'armature urbaine (Québec, 1966). Il a offert une solide logique pour l'ordonnancement des équipements et des services publics qui se multipliaient à l'époque. La théorie à cet effet proposait de soutenir le mouvement naturel de concentration de la population et des activités dans des centres dont les économies d'agglomération entraînaient le développement avant de le diffuser ensuite selon deux modalités connues (Tellier, 1985), soit hiérarchique vers les pôles plus petits ainsi que radiale au sein des aires de rayonnement immédiat de chaque pôle.

**Tableau 2 Pôles hiérarchisés établis par Québec en 1966**

<b>Primaires</b>	<b>Secondaires</b>	<b>Tertiaires</b>	<b>Quaternaires</b>
Montréal	Saint-Jérôme	Sainte-Agathe	Sainte-Marguerite
	Joliette	Huntingdon	Saint-Gabriel
	Saint-Hyacinthe	Beloeil	Acton Vale
	Granby	Bromont	Waterloo
	Sorel	Nicolet	Pierreville
Québec	Montmagny	La Pocatière	Rivière-Ouelle
	Saint-Georges	Sainte-Marie	La Guadeloupe
	Rouyn-Noranda	Amos	Matagami
	Rimouski	Matane	Saint-Ulrich
Hull	Thurso	Nicolet	Saint François-du-Lac
Sherbrooke	Drummondville	Richmond	Danville
	Victoriaville	Plessisville	East-Angus
Chicoutimi	Alma	Saint-Félicien	Métabetchouan
	Baie-Comeau	Forestville	Essipit
Trois-Rivières	Shawinigan	La Tuque	St-Jean-des-Piles
	Louiseville	St-Tite	Saint-Paulin

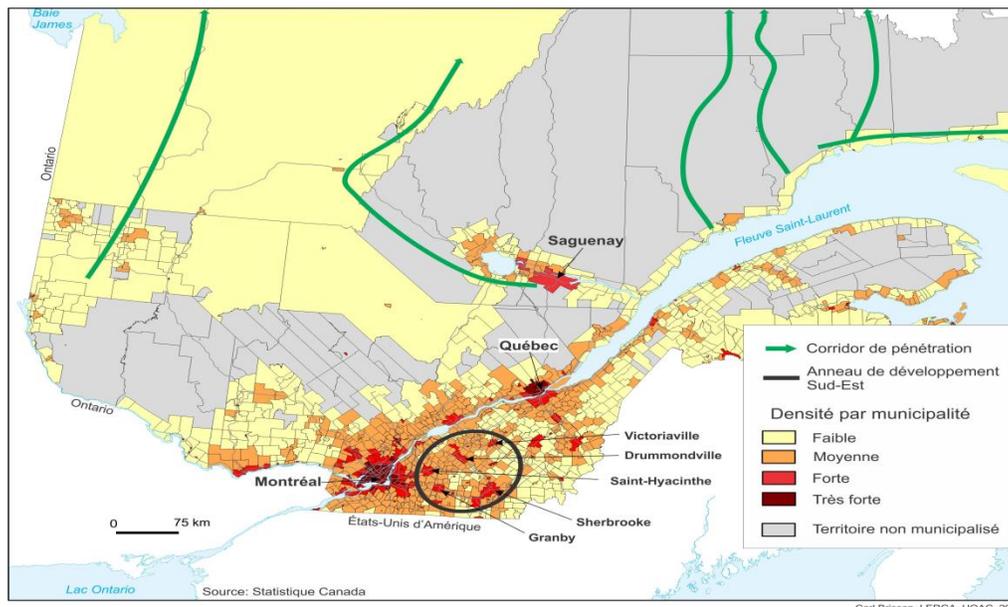
La planification urbaine préconisa en conséquence au Québec la création de foyers de croissance et de développement dans des centres de plus en plus accessibles par des réseaux de transport construits en forme d'étoiles. Mis à part les usines, édifices à bureaux, parcs industriels, places d'affaires et centres commerciaux, d'autres types de foyers furent au rendez-vous tels que les équipements des grands réseaux publics dans l'éducation, la santé, les sports, les loisirs, la recherche, le communautaire, le tourisme, etc. Après diverses phases de fusions municipales, la réforme de 2001 a permis de consolider davantage les principales agglomérations urbaines. Depuis cette réforme, les pôles québécois de diverses tailles sont en attente d'un nouveau cadre global et intégrateur de mesures publiques pour renforcer leur rôle stratégique dans la structuration des territoires.

Signalons à cet effet que l'armature urbaine a évolué au cours des cinquante dernières années. Évolution influencée par diverses causes telles que de nouveaux foyers moteurs, la mobilité croissante des facteurs et des acteurs, l'accessibilité aux lieux, etc. Quelques pôles sont ainsi en repositionnement positif (Drummondville, Rimouski, St-Georges, Rouyn) ou négatif (Montmagny, St-Hyacinthe, Shawinigan, Forestville). Or, l'armature urbaine s'est surtout recomposée par la forme des pôles désormais influencée par la perte d'attractivité des centres historiques, le besoin d'espace périurbain des grandes surfaces commerciales, la recherche de la qualité de vie en zones de faible densité, les fiscalités rurales avantageuses.

La construction d'infrastructures de transport a bien soutenu ce mouvement d'urbanisation diffuse. Érodant les zones centrales historiques déjà bien aménagées, ce type d'urbanisation dominante génère de nouvelles centralités périurbaines avec ses effets d'agglomération. Ce qui occasionne certes des coûts importants en matière d'équipements publics pour aménager les nouveaux territoires en densification.

De fait, la polarisation devient polycentrique, non seulement à Montréal avec les pôles de Laval, Longueuil, Boucherville, St-Jérôme, mais aussi au sein des autres régions métropolitaines, dans une moindre mesure évidemment. Ce polycentrisme en affirmation génère de nouvelles formes territoriales telles que les corridors des Laurentides, de la Beauce, de la Basse Mauricie, du Saguenay jusqu'à Alma. Dans le sud-est de la plaine laurentienne, la polarisation de la population et des activités dessine désormais un anneau de pôles prospères qui affichent les taux de croissance de l'emploi les plus élevés du Québec (figure 4). La proximité des trois grands marchés montréalais, ontarien et américain offre à cette forme territoriale bien dotée en facteurs de localisation un avantage considérable dans le jeu économique des attractivités.

Figure 4 Anneau de pôles à forte création d'emplois au Québec



## Gouvernance à deux échelons

Amorcée avec des fusions municipales et scolaires, la réforme territoriale contemporaine au Québec a conduit à la mise en place formelle de deux nouveaux échelons entre les municipalités traditionnelles et l'État. D'une part, les dix régions administratives furent découpées en 1968 en utilisant les critères de la géographie et du rayonnement effectif des pôles urbains. Elles ont offert une assise uniforme au mouvement de déconcentration administrative et de régionalisation des mesures publiques en multiplication à l'époque. Ces régions accueillent des directions ministérielles, secondées désormais par les conseils régionaux sectoriels.

Munie d'un mécanisme de coordination intersectorielle et inter-locale sous la forme d'un Conseil régional de développement (CRD), chaque région devait régulièrement élaborer un plan global de développement dans un esprit de cohérence et de synergies. Des démarches de planification rationnelle furent d'abord utilisées en misant fortement sur la vision globale du territoire sous exercice (Simard, 1979). Les contextes territoriaux du Québec furent ainsi largement documentés par les experts. À cet effet, de 1983 à 1991, une démarche originale de planification mobilisatrice dite « Sommet » fut expérimentée en étant comparativement plus innovatrice (Cartier et Le Rouzès, 1987) grâce à l'atteinte d'un bon équilibre substantiel entre les quatre dimensions de la planification territoriale, soit la vision, le cadre, la faisabilité décisionnelle et l'interaction. À cette époque, le régionalisme a atteint son zénith, avec de fortes revendications politiques. Or, plus de 90% des actions priorisées par cette planification possédaient une assise locale ou supra-locale, là où les acteurs du développement sont ancrés. Un moratoire fut imposé à ces Sommets régionaux en 1991.

Sept nouvelles régions furent ajoutées au compte par redécoupages en 1987 qui laissèrent néanmoins non reconnues plusieurs régions historiques telles que la Beauce, Charlevoix, Kamouraska, Richelieu,

Témiscamingue. Cette étape fut aussi caractérisée par le retrait des transferts d'Ottawa dans le financement de ce champ provincial du développement territorial que le fédéral envahit désormais avec ses propres directions de Développement économique Canada, ce qui a conduit au démantèlement de l'OPDQ en 1992. Depuis ce temps, non seulement les nouvelles régions découpées sont demeurées peu institutionnalisées, mais le nombre des directions sectorielles en leur sein accuse un net recul au total obligeant de plus en plus celles-ci à desservir plus d'une région (Proulx, 2011). La planification régionale sera désormais l'ombre de ce qu'elle fut.

En 2003, les régions ont subi d'autres difficultés avec la perte importante de représentants de la société civile par la transformation des CRD en CRÉ (conférences régionales des élus). Il y eut aussi le démantèlement de leur association québécoise qui servait de lieu de partage, d'apprentissage et de démarchage. En 2012, la LAOVT (loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires) proposa le renforcement administratif régional sans prévoir de mesures spécifiques pour le soutien au développement. Le démantèlement final des CRD eut lieu en 2014-15.

Par ailleurs, à un autre échelon, un mariage de la dualité urbaine – rurale fut proposé en 1979 par la création de l'échelon MRC (municipalités régionales de comté) dans un esprit de perspective communautaire nouvelle (Québec, 1978). Le découpage de ces territoires s'effectua en respectant le sentiment identitaire de la population, les traditions de coopération entre les municipalités ainsi que la proximité entre les lieux. Chaque territoire s'avère chapeauté par un conseil d'élus locaux. Bien encadrée par le zonage agricole statué par Québec en 1978, une première génération de schémas d'aménagement initiateurs de projets de développement fut produite rapidement par ces conseils MRC et leurs partenaires au cours des années 1980.

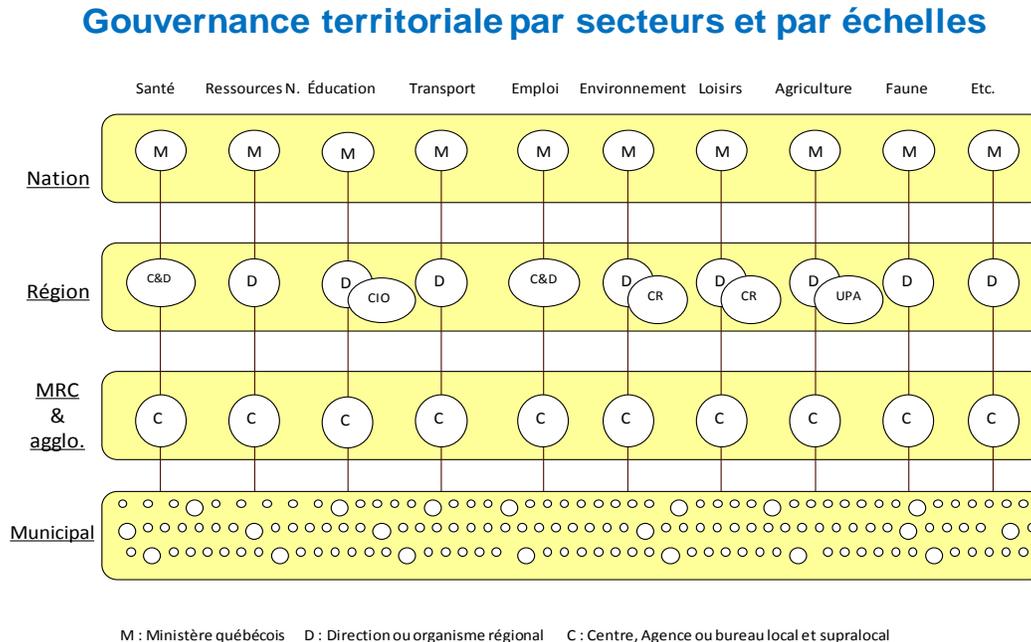
Nous avons saisi l'avancement progressif de la construction institutionnelle à cet échelon MRC, à degrés divers selon les territoires (Proulx, 2011). De fait, différentes fonctions publiques sectorielles y sont de plus en plus exercées, soit par coordination inter-municipale (voirie, loisirs, déchets, etc.), soit par une forme de décentralisation de l'État (services sociaux, institutions scolaires, emploi, etc.), soit par un mélange des deux genres (sécurité publique, culture, développement, etc.). Ce mouvement de construction institutionnelle se poursuit avec l'agriculture, le transport collectif, l'environnement, le patrimoine, l'économie sociale, la jeunesse, etc.

### **Demi-succès**

Globalement, le système québécois de gouvernance territoriale éclaté à deux nouveaux échelons s'avère fragmenté par fonctions avec une panoplie d'organisations sectorielles indépendantes (figure 5). Réformé régulièrement à la marge, cet ensemble général de petites organisations intégrées verticalement, peu bureaucratiques, peu complexes, légères, agiles et flexibles permet de bien cibler les besoins de clientèles spécifiques et de spécialiser l'expertise en conséquence de manière à répondre rapidement aux besoins en évolution constante. L'émiettement du processus décisionnel génère de plus des conditions territoriales favorables à la multiplication de nouvelles initiatives individuelles et corporatives, tandis que la planification permet de rechercher la cohérence globale. Bref, en matière de

gouvernance territoriale, la gestion publique au Québec illustre une efficacité maximisée par les avis de la société civile organisée par secteurs.

**Figure 5 Gouvernance territoriale par secteurs et par échelles**



Signalons par contre que la confection du schéma d’aménagement peine à compléter sa 2<sup>e</sup> génération pour tous les territoires MRC. Tandis que l’élaboration d’une 3<sup>e</sup> mouture de ce cadre fut lancée au sein de quelques territoires seulement, en dépit de l’impérative nécessité de ces outils devant en principe être renouvelés tous les cinq ans. Aussi, l’absence de concepts globaux d’aménagement régional est à souligner malgré les générations successives de planification à cet échelon. Simplement indicatifs en réalité, les plans régionaux confectionnés demeurent limités en regard de la vision globale et du canevas général avec options comparables pouvant guider les choix d’aménagement. En conséquence, la concurrence entre les collectivités locales en quête continue d’infrastructures et d’équipements publics s’avère encore trop laissée à elle-même. Il est à noter aussi qu’aucun concept global d’aménagement n’existe non plus au Québec pour encadrer les vastes ensembles imbriqués tels que la périphérie nordique, les couronnes périurbaines, les corridors multipolaires de la Beauce, des Laurentides, de la Basse-Mauricie, la métropole Ottawa-Gatineau.

Par ailleurs en gouvernance territoriale, la planification demeure un levier de développement insuffisamment utilisé pour l’appropriation collective d’actifs tels que des terres, des terrains, des bâtiments à vocation économique, afin de mieux influencer les forces du marché. Certes, depuis 1976 des fonds publics territoriaux ciblés pour le financement d’initiatives nouvelles furent régulièrement mis en place par Québec. Mais une infime minorité a pu émerger de l’épargne locale et régionale dans un esprit de cumul territorial de capitaux pour investir. À l’exception de la récente Société de l’énergie communautaire du Lac-Saint-Jean, il n’existe pas de société publique territoriale pour harnacher une

rivière, pour exploiter une tourbière, une bleuetière, une érablière ou pour opérer une scierie, une usine, une fabrique.

Précisons sous cet angle du développement économique que la prospection professionnelle d'entreprises, qui est déjà utilisée par quelques villes de taille moyenne, représente un rendez-vous manqué pour les territoires régionaux et MRC. Aussi, à ces deux échelons, il y a très peu de mécanismes collectifs d'incubation industrielle, de veille et de partage informationnel, de recherche systématique d'occasions ainsi que de montage de la faisabilité multicritère de projets. Puisque cette pro-activité était déficiente, une solution fut appliquée en 1998 avec la création des CLD<sup>1</sup> (centres locaux de développement). Du coup fut confirmé le rôle des territoires MRC en matière d'assise du développement.

### **Renforcement sectoriel**

Comme autre solution, l'approche sectorielle s'imposa à partir de la politique territoriale de 1992. Deux pratiques complémentaires peuvent être distinguées à cet égard.

Québec a d'abord misé sur la désignation de spécialisations économiques territoriales, à l'échelle des régions avec les grappes industrielles et à l'échelle des villes avec les technopoles. Or, aucune filière industrielle ne marque comme telle les territoires du Québec. Il existe néanmoins de petites concentrations d'entreprises généralement localisées autour de grands donneurs d'ordres dans les secteurs du papier, de l'aluminium, du maritime, de l'aérospatial, de l'amiante, du fer, des pommes, etc. Le gouvernement désire soutenir leur construction *in situ* dans les champs du multimédia, du commerce électronique, de l'agroalimentaire, des mines, de l'optique photonique, etc. Selon cette approche sectorielle aussi, Québec a cherché à rationaliser davantage l'allocation des ressources publiques en bonifiant le fonctionnement vertical de la gestion publique. Diverses mesures furent utilisées dont la formule des ententes spécifiques Québec – territoires qui devient de plus en plus utilisée pour formaliser la liaison entre les normes nationales et les besoins territoriaux dans l'allocation des ressources publiques.

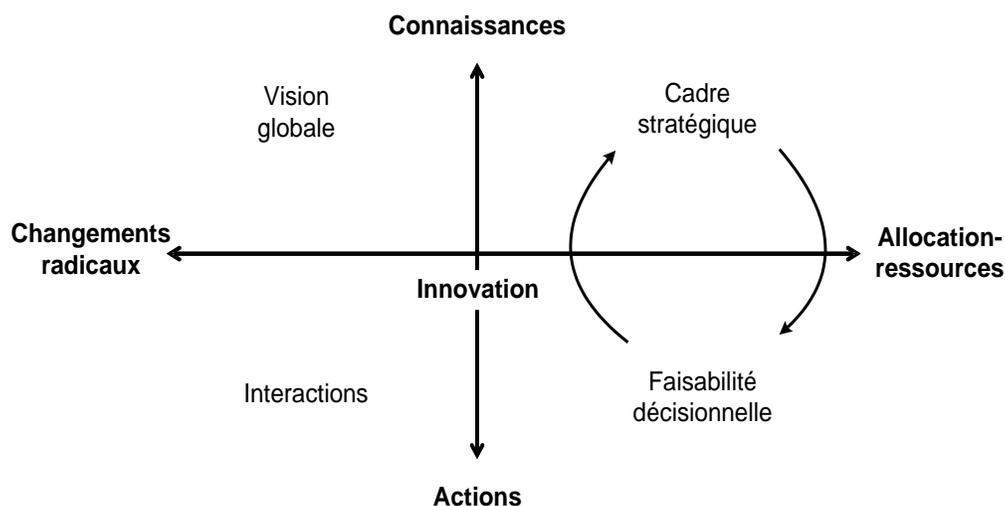
Dans les deux cas, les plans stratégiques et les plans d'action furent désormais largement sollicités sur les territoires, autant pour les créneaux économiques que pour les secteurs d'activité publique tels que le scolaire, la santé, l'éducation supérieure, le transport, la culture, l'emploi, le tourisme, etc. Ainsi fut multiplié le processus planificateur par secteurs ciblés. Nul doute que cette planification par pièces détachées appliquée au système québécois de gouvernance territoriale a généré des gains supplémentaires d'efficacité dans l'allocation sectorielle des ressources publiques.

Selon le modèle d'analyse exposé (figure 1), ce type de plans se positionne très clairement dans les cadrans à droite de l'illustration (figure 6), ciblant en conséquence moins l'attention sur la vision globale du territoire ainsi que sur l'interaction entre les divers acteurs.

---

<sup>1</sup> Il faut toutefois noter que les CLD ont été partiellement démantelés en 2015 par le gouvernement provincial et la fonction du développement local est dévolue maintenant aux MRC.

**Figure 6 Positionnement des récents exercices de planification sur les territoires**



Par contre, en regard de la figure 1, les exercices sectoriels de réflexion stratégique et décisionnelle demeurent distants de l'idéal équilibre innovateur situé au centre du modèle d'analyse. Les replis sectoriels des acteurs, renforcés par ce type de planification par pièces détachées, limitent l'interaction intersectorielle et la vision globale. Ce qui incite moins les initiatives territoriales nouvelles en matière de développement culturel, social et économique. Cet important glissement sectoriel en gouvernance territoriale a favorisé les replis sectoriels qui se sont ajoutés aux localismes traditionnels. Ce qui a inévitablement conduit à l'affaiblissement de la mission principale des CRÉ concernant la planification globale de leur territoire.

### **Territoires innovateurs**

Par contre, nous avons vu que l'échelon supra-local des MRC affirme sa raison d'être. Sa gouvernance s'articule autour des quatre missions principales, soit l'encadrement de l'aménagement, la gestion communautaire double de biens et services municipalisés (voirie, transport collectif, sécurité publique, matières résiduelles, etc) et non municipalisés (services sociaux, emploi, scolaire, etc), ainsi que le soutien au développement avec plusieurs instances collectives. À travers celles-ci, signalons la multiplication récente des interventions et des actions publiques concernées directement ou indirectement par l'innovation, notamment les divers programmes spécifiques de l'éducation supérieure, de la formation professionnelle ainsi que plusieurs outils de R&D (recherche et développement), de transfert technologique et d'incubation d'entreprises. De nouveaux mécanismes de financement du risque furent institués et décentralisés.

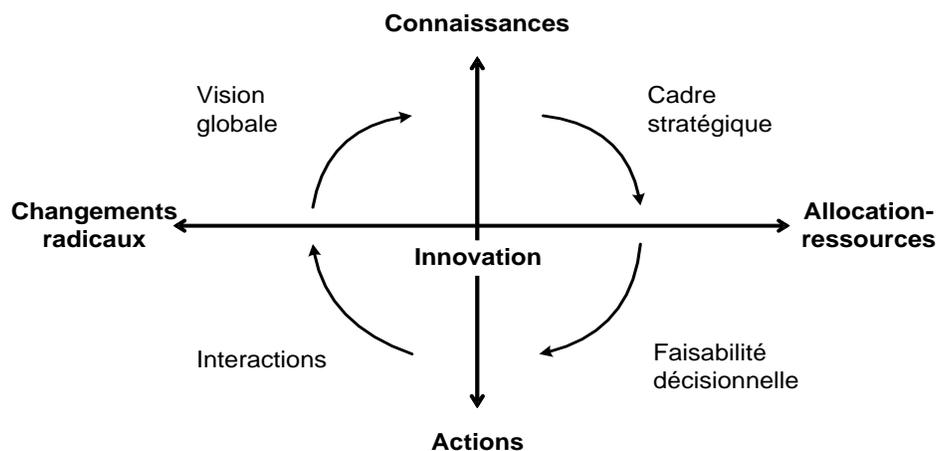
De surcroit, à l'échelon MRC, les 14 agglomérations urbaines fusionnées en 2001 expérimentent leur nouvelle territorialité. La capacité de collaboration entre les secteurs et entre certaines municipalités limitrophes se renforce par des arrangements institutionnels novateurs. Les récents PMAD (plans métropolitains d'aménagement et de développement) représentent deux laboratoires intéressants à cet effet. Il en est de même avec la technopole Laval, certains parcs technologiques, quelques zones

industrielles et certains milieux dynamiques qui mettent en œuvre un système horizontal de soutien à l'innovation territoriale tel que préconisé par des analystes scientifiques québécois (Julien, 1997; Tremblay et Tremblay, 2010) dans le contexte d'une science des territoires universelle. Aussi, et non le moindre cas, les CLD ont pris leur envol communautaire par l'adaptation à leur milieu respectif.

Signalons à cet effet que parmi les 101 territoires MRC du Québec, notre analyse des faits pointe trois grandes catégories de gouvernance. S'affirment d'abord 20 à 25 territoires largement urbains et en urbanisation diffuse, disposant d'un leadership approprié de la principale agglomération renforcée ou par la fusions. Il existe ensuite 20 à 25 autres territoires largement ruraux qui illustrent une bonne dynamique organisationnelle facilitée par l'équivalence du pouvoir (taille – base fiscale – lettres patentes – etc.) entre les municipalités. Treize de ceux-ci possèdent un préfet élu au suffrage. Se présentent finalement 50 à 60 territoires de mixité urbaine – rurale dont la dynamique communautaire s'avère variable, plus ou moins limitée par la non-équivalence du pouvoir entre les municipalités. Signalons que parmi la moitié des 101 territoires MRC pointés pour leur succès communautaire plus élevé, une vingtaine de territoires se démarquent clairement du lot dans la capacité d'appropriation collective de leur devenir.

D'une manière générale, le succès territorial s'avère relié à la capacité de médiation entre les divers et multiples intérêts sectoriels et locaux sur le territoire. Sa mission concerne l'organisation de petits événements ou de petits groupes focalisés pour interpeller les enjeux (problèmes; menaces; contraintes; occasions) qui se présentent. Ce qui ouvre la réflexion collective et occasionne la décristallisation des positions corporatistes, la circulation et le cumul de l'information, la vigie sur les enjeux communs, le ciblage d'intérêts supérieurs ainsi que la priorisation de choix collectifs pour des dossiers communautaires à réaliser souvent en partenariat. Selon notre analyse des cas québécois, la conduite d'une collectivité vers l'élaboration d'un projet global de communauté progresse au fil de différentes étapes en matière de planification territoriale innovatrice (figure 7).

**Figure 7 Processus de planification globale sur un territoire**



Si le visionnement global s'avère très important, la dotation d'un cadre stratégique s'avère tout aussi essentielle. Ce cadre opératoire prend généralement la forme première d'un schéma d'aménagement sur lequel se greffe une solide stratégie de développement territorial afin de soutenir la convergence des actions sectorielles. Nul doute que la faisabilité décisionnelle dans la conception du projet territorial global devient mobilisatrice des actions individuelles et corporatives.

Au Québec, une telle approche globale s'inscrit dans un mouvement plus universel de retour à la planification territoriale classique (Haughton et al, 2010). Elle permet à la collectivité de dépasser largement la simple gestion des fonctions sectorielles pour embrasser plus largement la gouvernance territoriale multisectorielle en incluant, chemin faisant, les deux autres missions, soit l'aménagement et le développement. L'apprentissage collectif fait son œuvre grâce à la proximité, au sentiment identitaire et aux enjeux communs traités selon une diversité d'arrangements institutionnels. Des actions collectives nouvelles émergent de la dynamique d'interaction et de visionnement, notamment des complémentarités, des convergences, des synergies. Grâce aux gains de cohérence, plusieurs de ces collectivités en arrivent à élaborer un véritable projet global de territoire autour d'une ambition communautaire pouvant permettre un positionnement plus fort sur l'échiquier national et mondial.

## **Conclusion**

L'octroi de concessions de ressources naturelles, la desserte municipale de biens et services collectifs et la construction d'infrastructures de transport furent historiquement la base de la politique territoriale au Québec. Ces interventions publiques classiques furent considérablement renouvelées avec la modernisation de l'appareil d'État québécois dans les années 1960. Notre analyse distingue deux phases de ce renouvellement. Lors de la première phase, Québec a misé sur la gouvernance communautaire en instituant deux nouveaux échelons entre le municipal et le national. Ses interventions ont ciblé une stratégie de diversification économique par la coordination autant intersectorielle qu'inter-locale des actions. Limités, les effets positifs furent néanmoins au rendez-vous en matière d'équipements et de services structurants dans l'éducation, la culture, les services sociaux, l'entrepreneuriat, l'environnement, l'industrie, le tourisme, les loisirs, etc. Le soutien financier des initiatives nouvelles fut un *must*. Chemin faisant, Québec a largement perdu ses moyens jadis obtenus du gouvernement fédéral qui est devenu lui-même un intervenant dans les collectivités.

Pour la deuxième phase de la politique territoriale, Québec a misé davantage sur la spécialisation économique sectorielle et de resserrement vertical de la gestion territorialisée. Les effets générés furent plus limités sous l'angle de nouveaux équipements publics bien que les centres de R&D et de transferts se soient multipliés. En réalité, les conditions sectorielles du développement nécessitent moins d'interventions en matière d'aménagement, d'autant plus que les grappes territorialisées sont petites au Québec. Cette attention portée sur les cibles sectorielles a en outre participé à l'affaiblissement de la mission principale des CRD (conseils régionaux de développement) jusqu'au démantèlement en 2014-15 de ces instances de coordination territoriale des actions.

Or, la gouvernance territoriale à l'échelle supra-locale demeure vivace. La moitié des collectivités MRC illustrent une dynamique organisationnelle fertile d'actions innovatrices qui offrent un environnement

général favorable aux initiatives. Notre analyse des meilleures pratiques de planification territoriale fait ressortir un modèle opératoire à travers la diversité des arrangements institutionnels. Il s'affirme autour de la coordination des acteurs reliés aux quatre grandes missions publiques territorialisées, soit le cadre d'aménagement, la gestion des biens et services municipalisés et non municipalisés ainsi que le soutien au développement. Ce renouveau actuel de la coordination horizontale des acteurs territorialisés offre l'assise de base pour une nouvelle politique territoriale au Québec dont les enjeux sont considérables.

### Références bibliographiques

Angers, F.A. (1960). *Essai sur la centralisation*. Montréal : Presses des hautes études commerciales.

Baccigalupo, A. (1984). *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*. Tomes I et II, Montréal : Éditions d'Agence d'Arc.

BAEQ (1966). *Esquisse du plan*. Rimouski : Bureau d'aménagement de l'Est du Québec.

Boschma, R. (2005). « Proximity and innovation : a critical assesment » *Regional Studies*, 39, pp. 61-74.

Boudeville, J.R. (1962). *Les espaces économiques*. Paris : Presses Universitaires de France.

Brochu, I. et Proulx, M.U. (1995). « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration publique du Canada*, 36, (4), pp. 94-111.

Cartier, Y. et Le Rouzès, M. (1987). *Les sommets socio-économiques régionaux*. Québec : document OPDQ.

Cooke, P. (2001). «Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy ». *Industrial and Corporate Change*, 10, pp. 945-974.

Dugas, R. (1984). « Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise », Communication présentée au premier congrès international sur la toponymie française de l'Amérique du Nord, Québec.

Fisher, D.H. (2011). *Le rêve de Champlain*. Montréal : Les Éditions Boréal.

Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New-York : Routledge.

Fortin, G. (1965). « Milieu rural et milieu ouvrier », deux classes virtuelles ». *Recherches sociographiques*, 6, (1), pp. 42-63.

Friedmann, J. (1967). A General Theory of Polarized Development. Dans Hansen, N. (ed.) *Growth Centres in Regional Economic Development*, New-York: The Free Press.

- Gow, I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Houghton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., Vigar, G. (2010). *The New Spatial Planning*. London : Routledge.
- Hirsch, R. (1967). « Les origines et la nature des déséquilibres régionaux au Québec », *Conseil d'orientation économique du Québec, La planification du développement régional, série II, Cahier no 2*.
- HMR (1970). Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec. Dans Higgins, B., Martin, F. et Raynauld, A., *Rapport*, Ottawa : Ministère de l'Expansion économique régionale.
- ISQ (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*. Québec : Institut de la statistique du Québec.
- Isard, W. (1956). *Location and Space Economy*. Cambridge : MIT Press.
- Isard, W. (1972). *Méthodes d'analyse régionales*. tomes I et II, Paris : Éditions Dunod.
- Jean, B. et al. (2014). *Comprendre le Québec rural*. Éditions GRIDEQ-CRDT, UQAR.
- Julien, P.A. (1997). *Le développement régional. Comment multiplier les Beauce au Québec ?* Québec : IQRC et Presses de l'Université Laval.
- La Haye, J.C. (1968). *Rapport de la commission provinciale d'urbanisme*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Médard, J.F. (1970). *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- MIC (1966). *Division du Québec en 10 régions administratives et 25 sous-régions administratives*. Bureau de recherches économiques, Québec : Ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Parenteau, R. (1964). « Les régions riches et les régions pauvres du Québec ». *Cité Libre*, 15, (70), pp.6-12.
- Parenteau, R. (1970). « L'expérience de la planification au Québec, 1960-1969 ». *Actualité économique*, 49, pp. 679-696.
- Parizeau, J. (1986). *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*. Montréal : Union des municipalités du Québec.

- Pecqueur, B. (2010). Le territoire comme mode d'organisation des acteurs et de mobilisation des ressources. Dans Cary, P. et Joyal, A. *Penser les territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Polèse, M., Shearmur, Terral, L. (2015). *Économie urbaine et régionale*, Paris : Éditions Economica.
- Porter, M. (1981). *Choix stratégiques et concurrence*, Paris : Éditions Economica.
- Porter, M. (2000). Location, competition and economic of competitions. Dans Scott, A.J. *Global City-Regions*, (pp. 139-157), London : Oxford University Press.
- Proulx, M.U. (2014). « Nouveau cycle économique en périphérie nordique : une lecture de la première décennie », *Actualité économique*, 90, (2), pp. 121-144.
- Proulx, M.U. (2002). *Économie des territoires au Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.U. (2008). 40 ans de planification territoriale au Québec. Dans Gauthier, M., Gariépy, M. et Trépanier, M.O. *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Proulx, M.U. (2011). *Territoires et développement : la richesse du Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Québec (1978). « La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle », [6 fascicules], Québec : Ministère du Conseil exécutif, SAD.
- Québec (2015). « Le Plan Nord », Repéré à : [plannord.gouv.qc.ca](http://plannord.gouv.qc.ca).
- Ricardo, D. (1953). *On the Principles of Political Economy and Taxation*, (1<sup>er</sup> éd. 1817), Cambridge : Cambridge University Press.
- Robert, L. (1978). « L'espace et l'État », *Critère*, (23), pp. 231-258.
- Schumpeter, J. (1939). *Business Cycles : a Theoretical, Historical and Statistical Analysis of Capitalist Process*, New-York : McGraw-Hill, tome I and II.
- Simard, J.J. (1979). *La longue marche des technocrates*, Anjou : Éditions Saint-Martin.
- Tellier, L.N. (1985). *Économie spatiale : rationalité économique de l'espace habité*, Chicoutimi : Éditions Gaëtan Morin.
- Torre, A. (2014). Proximity relations at the heart of territorial development proceses : from clusters, spatial conflicts and temporary geographical proximity to territorial governance. Dans Torre, A. et Wallet. F. *Regional Proximity and Proximity Relations*, Northampton, MA : Edward Elgar Publisher.

Tremblay, R. et Tremblay, D.G. (édit.) (2010). *La classe créatrice selon Richard Florida*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Von Thunen, J.H. (1826). *Isolated State*, Oxford : Pergamon Press.

Weber, A. (1929). *Alfred Weber's Theory of Location of Industries*, Chicago : University of Chicago Press.



# L'AUSTÉRITÉ, ENTRE PERTE ET BLOCAGE DE L'APPRENTISSAGE COLLECTIF

Christian BÉLANGER/ UQAC

## Introduction

Le Québec se trouve en situation d'austérité budgétaire. Elle a été provoquée dès 2014 par le gouvernement du Parti libéral du Québec (PLQ). Ses impacts touchent non seulement les communautés et les collectivités de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, mais également celles de l'ensemble du territoire québécois. En effectuant le maillage entre la préoccupation de recherche qui est celle de l'apprentissage collectif avec celle de l'austérité budgétaire, il est possible d'explorer différentes pistes de réflexion ayant trait aux impacts possibles de l'austérité budgétaire sur les capacités de développement endogène des communautés et des collectivités québécoises.

Le développement ne constitue pas un champ d'action des plus simples à comprendre. En effet, plusieurs éléments doivent y être considérés puisque ceux-ci peuvent s'influencer réciproquement les uns les autres, faciliter, voire même empêcher l'action ou l'intervention des acteurs prenant part à un projet ou à une initiative donnée. Ce qui peut avoir pour conséquence le renforcement ou l'affaiblissement de projets ou d'actions que les acteurs cherchent à mettre en place.

Différents théoriciens du développement territorial ont mis de l'avant plusieurs des éléments que nous devons considérer dans le cadre des activités de développement, dont notamment le territoire, les liens entre les personnes, le capital social, les idées, les préoccupations, l'innovation ainsi que les ressources disponibles. Lorsque l'on s'attarde un instant à ces propos, il est possible de constater que l'apprentissage collectif constitue un élément fondamental des différentes dynamiques de développement. Ce type d'apprentissage n'existe pas de manière autonome et autosuffisante. L'apprentissage collectif est influencé par le milieu ou l'organisation où celui-ci prend place. À son tour, ce type d'apprentissage collectif va influencer ce même milieu en l'amenant à se transformer.

L'apprentissage collectif constitue-t-il une recette magique occasionnant, de manière systématique, toujours le même résultat ? La réponse est non. L'apprentissage collectif est quelque chose qui prend forme en fonction des préoccupations des gens, de même que du type de projet ou d'action mis en place dans une communauté ou une collectivité. La composition des apprentissages collectifs peut donc varier d'un cas à l'autre.

## Définition de l'apprentissage collectif

La définition du concept de l'apprentissage collectif est complexe. En effet, il existe pratiquement autant de définitions de ce concept que de théoriciens l'ayant abordé. En soi, la chose est normale

puisque chacun d'entre eux se réfère au champ d'expertise ou au secteur d'activité qui leur est propre. De manière générale, il est toutefois possible de saisir les paramètres de l'ensemble des définitions mises de l'avant et de définir l'apprentissage collectif en tant que « processus (il est ici question de quelque chose d'organisé) collectif permettant la création, l'acquisition ainsi que le développement de différents savoirs (des connaissances particulières) et ou savoir-faire (des habiletés techniques ou pratiques) »<sup>1</sup>.

L'articulation du processus d'apprentissage collectif implique la production de connaissances dans le cadre d'un projet ou d'une action afin de répondre à un besoin, de même que la diffusion et l'intégration de ces dernières ou leur mise en pratique. Autrement dit, il est possible de parler de quelque chose, d'une situation ou d'un problème et que la solution pour y faire face est A, B, C ou D. Toutefois, tant que cela n'est pas intégré et mis en pratique, il n'y a pas d'apprentissage collectif.

La participation des acteurs et des personnes constitue l'essence même de l'apprentissage collectif. Il est question ici d'une démarche d'appropriation ayant trait à un projet, une action, voire un problème mis de l'avant par différentes personnes. Le contact ainsi que les liens que les gens vont avoir entre eux vont leur permettre de brasser des idées et des informations pour en arriver à élaborer des solutions pertinentes pour une situation donnée. Cela s'effectue par le biais de différents types d'organisations, de rencontres, de réseaux, de même que par la contribution de catalyseurs, des personnes agissant en tant que têtes de pont dans un milieu ou secteur donné et possédant des capacités de mobilisation.

Ces différents modes organisationnels des interactions vont varier d'un projet ou d'une action à l'autre. Bien que la disponibilité des ressources pour mener à terme un projet ou une action puisse être déterminante et influencer positivement le cheminement d'un projet ou d'une action, les impacts d'une culture de collaboration et de communication ouverte, de même que le soutien à la participation sont également à considérer.

Les retombées d'un processus d'apprentissage collectif sont nombreuses. Tout d'abord, il faut tenir compte des connaissances créées spécifiquement dans le cadre d'un projet ou d'une action. Celles-ci permettent l'approfondissement des informations disponibles pour un secteur d'activité en particulier. Il en va de même pour ce qui est des savoirs et ou des savoir-faire. Ensuite, il faut également tenir compte de l'influence que subit la dynamique de mobilisation des acteurs avec le développement et l'acquisition des différents types d'expériences.

À ces éléments s'ajoutent aussi les changements qu'engendre la détention des informations découlant du cheminement du processus d'apprentissage collectif puisque leur régulation dépend d'organisations spécifiques.

---

<sup>1</sup> Bélanger, C. (2013). *L'analyse du processus d'apprentissage collectif, ses influences et ses impacts au sein des filières énergétiques du Saguenay-Lac-Saint-Jean*. (Thèse de doctorat), Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi, QC.

## **Incidences de l'austérité budgétaire**

Penser que l'austérité budgétaire provoquée par le gouvernement du Parti libéral du Québec n'aura aucune influence négative sur les capacités de développement des communautés et des collectivités québécoises relève quelque peu de la pensée magique. En effet, il est important de se rappeler que l'apprentissage collectif contribuant au développement s'intègre à une dynamique d'influences réciproques avec son environnement de déploiement.

## **Réduction de la capacité d'intervention**

La disparition de certains leviers collectifs de développement endogène représente sans contredit une réduction nette de la capacité d'intervention des communautés et des collectivités dans des activités ou des champs d'action les concernant.

Les coupures du gouvernement libéral dans le financement des Centres locaux de développement (CLD) au sein des différentes collectivités du Québec obligera les communautés locales et régionales à repenser leur offre de soutien au développement et à l'accompagnement de l'entrepreneuriat. Alors que certaines municipalités régionales de comté (MRC) décident de maintenir les CLD, mais avec des capacités financières moindres, un certain nombre de municipalités locales les intégreront en tant qu'organismes municipaux. Cette situation contribue non seulement à évacuer la participation citoyenne à la gestion de l'organisme, mais également à restreindre le financement déjà disponible pour les instances de gouvernance que sont les municipalités régionales de comté (MRC) ainsi que les municipalités locales.

La fin des activités des Conférences régionales des élus (CRÉ) est également un autre cas à prendre en considération. Œuvrant à titre d'instance de concertation dans l'ensemble des régions administratives du Québec, les CRÉ étaient désignées en tant qu'interlocutrices privilégiées du gouvernement du Québec en matière de développement régional. La disparition de ce type d'instance de gouvernance contribuera à diminuer la participation de la société civile, de même que celle des femmes ainsi que des communautés autochtones dans les prises de décisions à propos du développement des régions. Certes, le gouvernement du Parti libéral du Québec laisse le libre choix aux différentes MRC de mettre en place des tables de concertation régionales rassemblant les préfets de chaque région. Toutefois, celles-ci ne sont pas contraintes à prendre en compte les groupes mentionnés précédemment dans le cadre de leur constitution.

Le regroupement des Centres de santé et de services sociaux (CSSS) avec leur Agence régionale de santé et des services sociaux (ARSSS) et leur conversion en Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) sont tout aussi préoccupants. Tout d'abord, cela représente une dangereuse concentration de la prise de décision par un groupe plus restreint de personnes, avec un seul conseil d'administration au lieu de plusieurs. Ensuite, il faut appréhender la disparition des savoirs et des connaissances locales développés depuis des décennies dans les différents services locaux puisque aucune politique ou directive ne semble avoir été mise en place afin de favoriser leur sauvegarde. À

cela s'ajoute la diminution du nombre de personnes de la communauté siégeant au sein des conseils d'administration.

Notons aussi que la disparition des élections scolaires pour la nomination des commissaires de chaque commission scolaire ampute le pouvoir décisionnel démocratique dont disposait la population. À cela s'ajoute également la disparition du soutien financier aux forums jeunesse régionaux. Lieux d'initiation à la vie démocratique et à la gestion pour et par les jeunes. Sans compter que les Forums jeunesse régionaux possédaient, par le biais de leur fonds d'investissement, une capacité d'intervention afin de soutenir financièrement des projets et des actions au bénéfice des jeunes, en plus d'œuvrer à la mobilisation sociale et politique.

La disparition du soutien financier à l'égard de ce type d'instance pénalise une école d'éducation citoyenne et limite les lieux d'initiation à l'action collective. La réduction de la capacité d'intervention se fera également ressentir du côté des organismes communautaires. Les compressions budgétaires du gouvernement du Parti libéral du Québec les obligeront à passer plus de temps à la recherche de financement pour la réalisation de leur mission première. Le maintien des capacités d'intervention et des leviers collectifs dans les communautés suppose dès lors un rôle accru de l'organisation collective dont devront faire preuve les communautés, en plus des institutions locales existantes, ce qui suppose que les ressources humaines et surtout financières soient au rendez-vous.

### **Perte des connaissances, savoirs et savoir-faire**

Si la réduction des sommes allouées au fonctionnement des leviers collectifs de développement constitue l'un des fers de lance de l'austérité budgétaire du gouvernement libéral, il y a tout lieu de se préoccuper également du maintien de l'accumulation des connaissances, des savoirs ainsi que des savoir-faire issus des apprentissages collectifs de ces instances. Sans une politique de transfert de ces derniers, il en résultera une perte nette d'informations ayant trait au développement des communautés et des collectivités, de même que des investissements faits en ce sens.

Au cours de la décennie 1990, l'autobus scolaire jaune était le symbole par excellence de l'exode des jeunes de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Depuis la mise en place de la stratégie Migration ainsi que d'une panoplie d'activités par un ensemble de partenaires, on avait enfin cessé de parler de cette image. La fin du soutien financier accordé au Forum jeunesse régional et à ses partenaires signifie la fin de cette initiative, de même que de la possibilité de créer des politiques innovatrices telles que le crédit d'impôt pour jeunes diplômés. En répartissant les capacités d'agir qui existaient au sein d'autres organismes, on vient ni plus, ni moins, de freiner la mobilisation de la jeunesse régionale et de tout ce qui avait été réalisé en termes de changements de mentalité depuis les quinze dernières années. À cela s'ajoute la perte d'un apprentissage fondamental, soit un discours régional !

L'austérité budgétaire aura également pour conséquence de réduire les moyens dont disposaient les organismes locaux et régionaux pour ce qui est du développement de projets et d'actions. Certains d'entre eux continueront leur mission en fonction de créneaux de développement très précis, par exemple l'employabilité, l'industrie privée et les secteurs ciblés par les fondations privées. Bien que les

leviers collectifs régionaux dont nous disposions avant l'avènement des politiques d'austérité budgétaire n'étaient pas parfaits, ceux-ci avaient pour objectif de travailler pour les besoins de l'ensemble de la collectivité.

La détention des connaissances, savoirs et savoir-faire issus de la réalisation d'un projet ou d'une action est aussi préoccupante. Leur accessibilité est plus simple lorsque ceux-ci sont détenus par des organisations publiques ou parapubliques. L'implication éventuelle du secteur privé dans le développement de projets locaux et régionaux amène à prendre en considération l'introduction de contraintes supplémentaires aux informations des projets à caractère public et collectif.

## **Conclusion**

L'austérité budgétaire provoquée par le gouvernement actuel constitue bel et bien un frein à l'apprentissage collectif et, par conséquent, à ses nombreux apports au développement des communautés et des collectivités québécoises. Non seulement les mesures introduites par le gouvernement libéral ont entraîné un changement relatif aux conditions de création, de production et de développement des connaissances, savoirs et savoir-faire issus des projets et des actions des acteurs, mais il a également entraîné une polarisation des institutions et organisations pouvant influencer sur le cheminement d'un processus d'apprentissage collectif. Cela réduit aussi la place occupée par la société civile en leur sein. Le tout étant accompagné par l'absence manifeste de politique de soutien au transfert des apprentissages collectifs.

Toutefois, il importe de garder à l'esprit que cela n'empêche en rien la mise en place de nouveaux leviers collectifs de développement, ce qui représente en soi une opportunité à l'égard de la réappropriation citoyenne de processus décisionnels de nature éminemment démocratique, du moins en théorie.



# LES EFFETS DES MESURES D'AUSTÉRITÉ SUR L'ÉDUCATION POST-SECONDAIRE AU SAGUENAY-LAC-ST-JEAN<sup>1</sup>

**Engelbert COTTENOIR/Président du Conseil central des syndicats nationaux du Saguenay-Lac-St-Jean CSN**

Les mesures d'austérité en éducation supérieure ne sont pas des éléments nouveaux dans le monde de l'éducation postsecondaire au Québec. Si nous prenons comme référence les quinze dernières années, le gouvernement du Québec a obligé les collèges à procéder à des compressions budgétaires pour quinze d'entre elles.

Cette fois-ci, la grande différence est que ces nouvelles compressions s'inscrivent dans le cadre d'une attaque sans précédent contre le modèle québécois car elle est tous azimuts: santé et services sociaux, régimes de retraite, services de garde, éducation, organismes de développement régional, etc.

L'approche néolibérale a pris de l'ampleur progressivement dans les cégeps et les universités. L'arrivée des contrats de performance dans les universités à la fin des années 90 a été le premier cheval de Troie significatif de cette tendance. Soulignons également que les pressions sont de plus en plus fortes du côté de la standardisation mondiale des mécanismes et règles rattachés à l'évaluation de l'enseignement collégial.

Un autre changement de paradigme significatif est que l'éducation est devenue un produit comme un autre. Par conséquent, l'étudiant est considéré comme étant un client à qui il faut offrir un service au plus bas coût possible. Le problème avec cette approche est que les considérations budgétaires prennent toute la place au détriment de la qualité de l'enseignement et de l'encadrement, notamment pour les étudiants ayant le plus de difficultés.

---

<sup>1</sup> La plupart des informations contenues dans ce texte ont été obtenues de façon personnelle et confidentielle auprès d'intervenants œuvrant dans les institutions d'enseignement postsecondaire de la région. Cadres de direction de CÉGEP, élus des syndicats de professeurs des quatre collèges de la région ainsi que des élus du Syndicat des chargées et chargés de cours de l'UQAC ont généreusement contribué à fournir la plupart des informations nécessaires pour dresser un portrait régional de la situation. Certains ont fourni des données très précises. De cette cueillette de données, nous pouvons tirer deux constatations plutôt intéressantes. La première est que tous, sans exception, étaient heureux que le sujet soit l'objet d'une conférence et étaient fort loquaces. La deuxième, qui est fort significative, est que les personnes interrogées travaillant dans le même établissement, qu'elles soient du côté patronal ou syndical, fournissaient des informations très similaires même si elles étaient interrogées séparément. Les informations plus générales proviennent de la Fédération des cégeps et de la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN).

Il y a également d'autres considérations à prendre en compte. Mentionnons les difficultés à obtenir ou préserver l'équilibre entre la formation générale, la formation citoyenne et l'adéquation formation-emploi; la destruction des lieux de concertation régionale, particulièrement l'avenir incertain du Conseil interordres en éducation; et le déficit démographique qui fait que les institutions d'enseignement postsecondaire de la région sont doublement pénalisées (coupures budgétaires imposées et financement en fonction du nombre d'étudiants).

Pour terminer cette mise en contexte, il est pertinent d'énoncer les quatre principes en matière d'enseignement supérieur incluses dans la Plate-forme CSN en éducation qui doivent s'appliquer à notre région. Ainsi, il est nécessaire :

- De s'assurer d'un accès à l'enseignement supérieur pour sa population.
- D'avoir une offre de programmes large et diversifiée (volets général, technique et professionnel).
- De se doter d'une main-d'œuvre qualifiée pouvant y être formée.
- De conserver et développer l'expertise du personnel enseignant, professionnel et de soutien.

Il est désolant de constater que le gouvernement Couillard va dans le sens contraire d'une prise en compte réelle de ces nécessités. En effet, par ses mesures d'austérité, l'État se soustrait progressivement de ses obligations et responsabilités à l'égard des régions et des citoyennes et citoyens qui y vivent.

## **Secteur collégial**

### *Cégep – Volet global*

Le réseau des cégeps est mis à mal de façon répétée depuis plusieurs années, ce qui fait en sorte que la situation y est de plus en plus intenable. La Fédération des cégeps a émis un communiqué de presse le 28 mars 2015. Son titre était très révélateur : « La Fédération des cégeps inquiète pour les services aux étudiants ». On y énonce qu'en 2012-2013, les cégeps ont généré près de 10 milliards de dollars en retombées économiques dans la société québécoise. De même, selon une étude de KPMG-Secor, investir dans la formation collégiale rapporte un rendement de 9.7% par année.

Depuis 2011-2012, le réseau collégial s'est vu amputé d'une somme d'environ 150 millions de dollars (incluant les compressions de l'ordre de 40 millions de dollars pour 2015-2016). Si nous considérons les deux vagues de coupures pour 2014-2015 (22 millions et 19 millions), la pression s'est accentuée au cours des deux dernières années. Pour 2011-2014, seulement 30% des compressions étaient récurrentes; depuis 2014, on parle plutôt de 100% de récurrence.

Nous nous retrouvons donc devant un grand paradoxe. Alors que le réseau collégial est un actif (quantitatif et qualitatif) pour la société québécoise, il fait l'objet de coupures draconiennes répétées qui viennent compromettre sa mission et amoindrir ses retombées. À titre d'illustration de ce paradoxe, soulignons la forte contribution des collèges à notre économie régionale comme en

témoignent la contribution annuelle de 6 millions de dollars des étudiants externes du programme d'Art et Technologie des Médias (ATM) du CEGEP de Jonquière et celle de 2.5 millions de dollars des étudiants du Volet nature du CEGEP de St-Félicien. Qu'en est-il des compressions subies par les collèges du Saguenay-Lac-St-Jean?

### *Cégep – Volet régional*

Depuis 2011-2012, les budgets des quatre cégeps de la région ont été amputés de 7,3 millions de dollars lors de six vagues de compressions budgétaires. Pour 2015-2016, pour un septième exercice de compressions, un effort supplémentaire de 2,9 millions de dollars est demandé aux quatre cégeps régionaux par rapport à un budget global de 130 millions de dollars.

Une estimation peut être faite en tenant compte du mode de répartition traditionnel, ce qui représente près de 1 million de dollars chacun pour les cégeps de Chicoutimi et de Jonquière, près de 450,000 dollars pour le cégep d'Alma et environ 400,000 dollars pour le cégep de St-Félicien.

Pour ce dernier, c'est 400,000 dollars de moins à un budget annuel de 7,3 millions de dollars, en excluant les incompressibles (en grande partie, rattachés aux coûts de convention de leurs employés). Cette dernière vague porte les compressions totales à 1,5 million de dollars depuis 2011-2012 pour le cégep de St-Félicien.

Selon tous les intervenants interrogés, les cégeps n'ont plus de marges de manœuvre pour réduire davantage les dépenses sans affecter la qualité des services aux étudiants. Une phrase revenait souvent : « Tout ce qui est compressible est menacé ». Ces coupures sont contre-productives car le lien positif entre la réussite éducative et un milieu stimulant est fortement admis dans le milieu de l'enseignement.

De façon globale, des services psychologiques, d'orientation et infirmiers sont affectés. Dans un collège, l'atelier d'orientation scolaire a été éliminé, ce qui ferait de 30 à 40 décrocheurs de plus. Dans un autre, les postes d'intervenant en charge de la vie étudiante (incluant le volet infirmerie) et d'un chargé de projet en travail social ont été éliminés. Le non-renouvellement du personnel complémentaire/suppléant est une pratique généralisée.

Selon mes sources, les effets globaux de l'austérité se répercutent sur le nombre de stages offerts aux étudiants ainsi que sur les coûts payés par les collèges pour les stages de leurs étudiants dans les institutions de santé, elles-mêmes à la recherche de postes budgétaires à réduire.

Parmi les autres activités affectées par les coupures sauvages subies par les collèges de la région, mentionnons l'abandon ou le non-renouvellement de projets spéciaux souvent axés sur le développement (financés traditionnellement par les surplus accumulés) qui sont traditionnellement très motivants pour le corps professoral, la mise sur la glace de la contribution des collèges aux ententes spécifiques et le retrait ou la baisse de leur soutien financier à certains événements (ex: Expo Science).

Avec la baisse de l'effectif étudiant, les cégeps des régions subissent de sérieuses coupures quant à leur financement, car il faut savoir que celui-ci est rattaché au nombre d'étudiants et à la nature des programmes. Au service régional d'admission, la baisse démographique a entraîné une baisse des demandes d'admission de l'ordre de 10,5% pour l'année 2015-2016. Nous assistons donc à une baisse des revenus combinée à l'imposition de mesures d'austérité.

## **Secteur universitaire**

### *Université – global*

Pour ce qui est des universités, les données sont plus nébuleuses. Depuis 2011-2012, certains parlent de coupures de l'ordre de 172 millions de dollars. Ce chiffre inclut l'effort de 123 millions de dollars exigé par le gouvernement Marois. On doit aussi ajouter une coupe de 31 millions de dollars dans des enveloppes spécifiques, comme celle du soutien à l'insertion professionnelle des étudiants par exemple.

Certaines universités avancent que la réalité est davantage de l'ordre de 300 millions de dollars, ce qui correspond également aux estimations de la FNEEQ-CSN. De plus, une coupe supplémentaire de 100 millions de dollars est anticipée pour 2015-2016.

Les mesures de compression utilisées par les universités sont variées: report d'achat d'équipement, réduction de la présence dans le milieu, non-remplacement des postes vacants, coupe dans le budget de transport, augmentation de la taille des groupes, fusion de groupes, etc.

### **UQAC**

Pour ce qui est de l'UQAC, notre université régionale, nous pouvons brièvement résumer la situation. Des coupes supplémentaires de 4 millions de dollars en novembre 2014, suivies de nouvelles coupes de 6 millions de dollars pour 2015-2016. En 2015-2016, 85 cours seront retranchés ou fusionnés avec d'autres. En sciences de l'éducation, pour cette seule année, il s'agit d'une baisse de 29 activités (qui passent de 224 à 195), incluant 18 à l'automne. C'est l'augmentation de la taille des groupes. Du côté des employé-e-s de soutien, on ne remplace pas ceux et celles qui partent à la retraite ou en congé; les employé-e-s temporaires ou à temps partiel ne verront pas leurs contrats renouvelés. Toutes ces mesures risquent de devenir permanentes.

## **Conclusion**

À la lumière des informations qui précèdent, il apparaît clairement que par ses mesures d'austérité, l'État se soustrait progressivement de ses obligations et responsabilités à l'égard des régions et des citoyennes et citoyens qui y vivent. La mission de l'enseignement, jusque-là prioritaire, laisse la place aux seules considérations financières. Ainsi, la capacité des institutions d'enseignement postsecondaire de remplir leur mission est sérieusement compromise d'autant plus que les effets négatifs des réductions de dépenses sur les étudiants sont devenus inévitables.

Un des slogans les plus importants de celles et ceux qui luttent contre les mesures d'austérité du gouvernement Couillard est « À FORCE DE COUPER, ON DÉTRUIT ». Chaque jour qui passe lui donne de plus en plus de pertinence, et ce dans tous les domaines où l'État joue un rôle important.



## LA SANTÉ RÉGIONALE MISE À MAL (OU LES CONSÉQUENCES DE LA LOI 10)

**Martine CÔTÉ/Présidente du syndicat des professionnelles en soins au CSSS de Chicoutimi et porte-parole FIQ pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.**

Près de la moitié du budget du gouvernement du Québec est destinée au fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux. Bien que ce dernier ait fait l'objet de plusieurs restructurations dans les vingt dernières années, le gouvernement actuel s'est à nouveau engagé dans une colossale réforme qui n'épargnera personne.

À la lumière des bouleversements créés par la loi 10, et les négociations en cours dans la fonction publique, vous constaterez qu'aux problèmes criants de notre réseau, il existe pourtant des remèdes applicables moyennant un minimum de volonté politique.

Entre 2003 et 2005, le ministre de la Santé de l'époque, Philippe Couillard, promettait que la fusion des hôpitaux en CSSS entraînerait des économies de plusieurs centaines de milliers de dollars, que la bureaucratie diminuerait et que les services à la population seraient améliorés. Rien de tout cela ne s'est avéré, bien au contraire. En plus de paralyser le réseau pendant cinq ans, cette réforme de structure, bien modeste au regard de celle en vigueur maintenant, n'a pas livré les résultats escomptés.

Avec la loi 10 du ministre Gaétan Barrette, la participation citoyenne est complètement évacuée au profit d'une centralisation régionale et nationale. Les services seront fournis majoritairement autour des villes-centres au détriment des zones éloignées. Non seulement le pouvoir et les budgets sont drainés vers le centre, mais les ressources humaines le seront aussi, accentuant la pénurie en zones périphériques. On centralise les services autour de l'hôpital (hospitalocentrisme) alors que le vieillissement de la population et la prépondérance des maladies chroniques dictent le contraire.

Un autre effet de cette restructuration se situe dans l'approche qui privilégie le curatif médical au détriment du préventif et de la promotion de la santé.

Les plus gros et les plus gourmands aspirent les ressources des plus petits, ce qui, en clair, augmente le risque que les hôpitaux, lorsqu'ils seront en déficit (et avec 1,4% d'augmentation des budgets, le déficit est assuré) aspirent goulûment les ressources des autres entités.

D'autre part, le personnel confronté depuis plusieurs années à un rebrassage de cartes qui ne donne pas les effets escomptés est démobilisé. Le sentiment d'appartenance, déjà fortement malmené depuis la réforme Couillard, continue de se dégrader. Des départs prématurés à la retraite sont dans la mire de plus de 200 professionnelles en soins dans notre région, surtout en CHSLD et en CLSC. Le temps

supplémentaire, auquel on a déjà abondamment recours, augmentera et les absences pour raison de maladie suivront.

À la FIQ, nous sommes convaincues que cette transformation aura pour effet d'éloigner les patients des lieux où on leur prodigue des soins plutôt que de les en rapprocher. L'offre de soins et de services de certains établissements sera affectée, ce qui aura pour effet de faire parcourir aux patients de plus longues distances pour recevoir des soins. Cette situation entraînera également le chaos dans les relations de travail car la haute direction se trouve au siège social à Chicoutimi. L'évocation de la mobilité de la main d'œuvre fait réagir. En effet, être obligée de se déplacer entre les différentes installations d'un CIUSSS situées à plusieurs centaines de kilomètres l'une de l'autre suscite de vives inquiétudes.

Un autre danger à peine voilé est la privatisation et la marchandisation des services de santé. Ajoutons encore la sous-traitance qui est une manière efficace de contourner les syndicats et de vider les services publics de leur expertise.

Il y a lieu d'être inquiet. Avec des compressions de 18 M\$ au Centre intégré universitaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean (CIUSSS) dont près de 6M\$ dans la « pertinence des soins et services en santé physique », il n'y a là rien de rassurant.

Pourtant, la FIQ propose des solutions avec ses cliniques de proximité dirigées par des infirmières comme la Coopérative SABSA, clinique à Québec que la FIQ subventionne. Sur 1700 consultations entre octobre 2014 et mai 2015, seulement 5% des patients ont dû être référés à un médecin.

Il faut également que les médecins élaborent des ordonnances collectives nationales qu'ils devraient déléguer pour ainsi permettre aux professionnelles en soins d'exercer pleinement leur rôle et d'atteindre leur plein potentiel. Un autre projet élaboré par la FIQ concerne les aînés. Il s'agit de concevoir des petites maisons de quartier avec les services de professionnelles pour assurer un milieu de vie agréable et sain.

En conclusion, nous devons rapprocher les services de santé le plus près possible des citoyens. Si on offre une meilleure prise en charge par des professionnelles compétentes, les délais d'attente seront moins longs et l'accessibilité améliorée. Nous devons agir collectivement pour empêcher le démantèlement des services publics.

Une citation de Noam Chomsky traduit ce constat : « La technique habituelle pour privatiser consiste à rendre les mesures sociales inefficaces et non-fonctionnelles et d'attendre ensuite que les gens se fâchent afin de donner la gestion de ces programmes au privé. »

# LES IMPACTS DES MESURES D'AUSTÉRITÉ DU GOUVERNEMENT COUILLARD. CONSTRUCTION D'UNE RÉSISTANCE OU ÉCROULEMENT D'UN MILIEU DE VALEURS SOCIALES?

**Caroline JEAN/Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean**

Le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire (MEPAC) du Saguenay-Lac-St-Jean, Chibougamau-Chapais est un regroupement d'organismes communautaires qui pratiquent l'éducation populaire et les luttes sociales depuis 1981. Même si le MEPAC s'inscrit dans l'approche de la défense collective des droits, les organismes qu'il représente ne se retrouvent pas exclusivement dans ce secteur. Il représente une quarantaine de membres dont des groupes de femmes, des groupes en environnement, des comités de quartier, des personnes retraitées, des groupes en santé, etc.

Comme plusieurs groupes sociaux, le milieu communautaire est hautement préoccupé par les mesures draconiennes imposées par le gouvernement depuis son élection en avril 2014. Ce n'est rien pour rassurer les organismes et les personnes qui y travaillent, qui y militent, qui y vont pour reprendre du pouvoir.

Ce texte a pour objectif de présenter les impacts de l'austérité sur le milieu communautaire. Plus précisément, on y présente les enjeux et les impacts les plus dénoncés par ce milieu jusqu'à maintenant.

Disons d'emblée que les luttes menées par le milieu communautaire sont nombreuses et ce, depuis longtemps. Les gouvernements qui se succèdent font une fixation sur l'équilibre budgétaire. Cet argument est excellent pour appliquer des mesures où les citoyennes et citoyens doivent, « faire leur juste part ». Il semble primordial de souligner que même si le gouvernement Couillard a décidé d'attaquer la société québécoise sur tous les fronts, mentionnons que le terrain du néolibéralisme avait été bien entretenu par les gouvernements antérieurs : coupes à l'aide sociale, ententes avec les grandes entreprises, augmentation des tarifs d'électricité, hausse des droits de scolarité, refus d'imposer les banques, etc. Ce qui est particulier avec ce gouvernement, c'est qu'on est en train d'assister à un démantèlement des services publics et des programmes sociaux en place. On joue dans les structures, on déconstruit sous les yeux de la population, on détruit des acquis sociaux qui font du Québec une société réputée pour être juste et équitable. Ce qui est vraiment effrayant c'est qu'un bon nombre de citoyens ne sache pas ce qui les attend.

Ceci dit, pour se concentrer sur le milieu communautaire, il nous semble incontournable d'aborder, minimalement, le financement et la structure de ces organismes. Seul modèle de ce type au monde, au Québec, ce sont les enveloppes des différents ministères qui subventionnent les organismes communautaires. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) par le biais du Secrétariat à l'action communautaire et aux initiatives sociales (SACAIS) en collaboration avec des actrices et acteurs du milieu, s'occupe de définir ce qu'est l'action communautaire (AC), l'action communautaire autonome (ACA) et la défense collective des droits (DCD) et ce, par des politiques, plans d'action et cadres de référence gouvernementaux. Les regroupements communautaires nationaux interviennent régulièrement avec le MESS afin que les acquis des organismes soient maintenus et conservent leur autonomie, et que l'essence de l'ACA et de la DCD ne s'en voit pas transformée ou pervertie.

La question qui est souvent posée est la suivante : comment pouvez-vous prétendre être autonome alors que c'est le gouvernement qui octroie la plus grande partie du financement? L'autonomie des groupes que l'on souhaite préserver réside dans l'application d'une mission qui a été déterminée par des personnes ou des groupes de personnes sur des territoires où l'on souhaitait trouver des solutions à une problématique sociale. Cette mission et ce rôle social ont été déterminés indépendamment d'objectifs politiques partisans ou de commandes gouvernementales. En créant des organismes communautaires, ce sont les collectivités qui se sont données des moyens, des outils pour devenir plus autonomes. Notre société, par la redistribution des impôts et des taxes, a fait le choix de subventionner ces organismes à la condition qu'ils respectent le cadre de leur mission, la raison pour laquelle ils ont été créés, mais également dans le respect de leur autonomie, c'est-à-dire, sans ingérence ni orientation gouvernementale qui pourraient aller à l'encontre de la mission pour laquelle les organismes ont été créés. Les subventions sont en réalité un moyen pour permettre l'application d'une mission préétablie.

Cependant, et tout doucement, on a senti qu'au fil des ans les divers gouvernements élus ont orienté les programmes, appels de projets, subventions, de façon à valoriser certains types d'approche axés sur l'individu ou sur des thématiques identifiées par le gouvernement; des interventions beaucoup plus silencieuses et moins dérangeantes que l'approche collective pratiquée par différents organismes du milieu communautaire et qui était très présente historiquement dans le milieu communautaire. Cette façon de détourner la mission des groupes a fait perdre du pouvoir aux groupes communautaires et aussi une partie de leur autonomie pourtant reconnue dans les politiques gouvernementales. Entretemps, l'aspect philanthropique a gagné du terrain et des organismes comme la fondation Chagnon, par des partenariats publics privés (PPP), sont allés chercher des enveloppes importantes pour des structures dédoublant des missions déjà comblées par des organismes communautaires qui ont peine à répondre aux demandes des milieux par manque de ressources financières.

Donc, le portrait de la situation des organismes communautaires dans la majorité des secteurs est le suivant : un sous-financement lié à un manque de reconnaissance de l'État et un désengagement de ce dernier face au financement du milieu, d'où, entre autres, l'importance donnée aux activités philanthropiques. Ce sous-financement se matérialise par des surcharges de travail pour les équipes en place, de l'épuisement professionnel, etc., en plus, de mettre en péril l'autonomie des groupes existants.

En 2014, le gouvernement Couillard prend le pouvoir. Le gouvernement précédent avait promis 162 millions de dollars aux organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux (environ 3000 organismes au Québec), 600 000 dollars pour les Corporations de développement communautaire et les autres secteurs étaient en attente d'autres engagements. Ces promesses ne se sont jamais concrétisées. Au contraire, le nouveau gouvernement a annulé les engagements promis. En plus d'un retour à la case départ, on annonce une révision des programmes. En avril 2014, les organismes sont préoccupés par leur financement, mais il n'y a rien de nouveau. Les organismes continuent d'offrir leurs services ou de défendre les droits et intérêts des plus démunis. Les regroupements nationaux continuent de faire leur travail auprès des nouvelles équipes ministérielles afin de voir ce qui attend les différents groupes. Les nouvelles sont souvent de plus en plus inquiétantes. Pas de rehaussement en vue, on entend parler davantage de fusions d'organismes, ce qui veut également dire la disparition de certains d'entre eux.

Les annonces de compressions qui se sont multipliées au fil des mois et les deux budgets déposés vont venir créer de l'inquiétude et de la révolte au sein des groupes, mais également au sein des populations qui vivent déjà dans des conditions de précarité. Les tendances idéologiques du gouvernement sont claires, on décide de préserver certaines classes sociales : les plus riches de notre société et les grandes entreprises, et on va faire des économies là où on constate depuis de nombreuses années des manques alarmants comme chez les plus démunis, les familles, la classe moyenne inférieure ainsi que chez les organismes et institutions qui répondent aux besoins de ces populations. Pour les organismes communautaires, déjà conscientisés et mobilisés autour de ces enjeux, on sent un vent de contestation qui se lève. Ateliers de sensibilisation, formations, manifestations, lettres aux ministres, pétitions, sorties médiatiques : le milieu est actif. Pourtant, pour plusieurs organismes, il n'y a pas si longtemps, la lutte au financement était LA cause qui les amenait aux luttes collectives. Aujourd'hui, cet aspect est toujours important, mais s'allie à une cause plus large.

En ce moment, l'un des plus grands impacts de l'austérité qu'il est possible de remarquer au sein du milieu communautaire est un renouvellement des solidarités et des alliances. Actuellement, les organismes sont hautement mobilisés et avant de défendre leur propre financement, ils ont décidé de porter un message contre l'austérité, pour une meilleure redistribution de la richesse et pour la préservation du filet social créé par les services publics, les programmes sociaux et les organismes communautaires. Plus que jamais, le milieu communautaire prend sa place dans cette lutte globale. Par exemple, au Saguenay-Lac-St-Jean, 88 organismes communautaires ont voté un mandat de grève pour le 1<sup>er</sup> mai 2015 et au niveau du Québec, il y avait environ 860 organisations syndicales, communautaires et étudiantes qui ont fait la même chose, une première pour le milieu. De plus, les 2 et 3 novembre 2015, 109 organismes communautaires de la région ont répété l'expérience avec un mandat de grève ou de fermeture de leur organisme afin de contester encore une fois le démantèlement du filet social québécois et les mesures d'austérité, tout en revendiquant une meilleure reconnaissance de leur travail et un financement adéquat. Au total, c'était 1431 organismes communautaires qui ont été en grève ou en fermeture partout au Québec. On a assisté à un moment historique de la mobilisation du milieu communautaire. Les organismes ont pris la décision collectivement de ne pas lutter seulement pour leurs conditions de travail, mais pour le maintien des acquis sociaux et la défense des plus démunis. À ces organismes en grève ou en fermeture, on ajoute

plusieurs dizaines de groupes qui ont participé aux multiples mobilisations locales et régionales, même s'ils ne seront pas en grève ou fermés et ce, en collaboration avec les syndicats et les associations étudiantes. Même si, dans les médias, l'image qui est projetée est souvent la division des milieux sociaux, sur le terrain, au Saguenay-Lac-St-Jean du moins, on sent un resserrement des différents groupes dans leur luttes.

Le climat actuel est critique et risque de se détériorer puisque les impacts négatifs des mesures d'austérité sont nombreux pour le milieu communautaire et pour la population en général. De plus, les développements avec les ministères laissent présager le pire, soit la disparition de certains organismes communautaires.

Pour parler d'autres impacts de l'austérité dans le milieu :

- Mise en place d'un précédent dans l'Outaouais : les organismes communautaires financés par le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) n'ont pas reçu la pleine indexation à laquelle ils avaient droit, indexation accordée par le ministère, puisque l'Agence a gardé une partie de cette somme (1.2 million) pour ses besoins, c'est-à-dire pour financer de nouveaux organismes. Habituellement, le financement de nouveaux organismes se fait à partir de nouveaux investissements (argent neuf);
- les organismes communautaires voient renouveler leur protocole d'entente pour une période de 18 mois alors que la politique gouvernementale stipule que les ententes doivent s'étaler sur 3 ans, ce qui crée de l'instabilité et de l'insécurité;
- retrait du financement des Conférences régionales des élus et des Regroupement action jeunesse;
- retrait des enveloppes subventionnant Solidarité rurale;
- non renouvellement du Fonds québécois des initiatives sociales (FQIS);
- confirmation de fusions à venir chez les organismes en santé et services sociaux.

Pour conclure, il semble évident que les différents groupes sociaux doivent persévérer dans leur lutte contre l'austérité. Des solutions alternatives existent en matière de fiscalité et elles se trouvent dans une brochure intitulée « 10 milliards de solutions » proposée par la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics<sup>1</sup>. En lisant ce document ou en participant à l'un des ateliers dont le but est d'expliquer certaines mesures proposées, il semble évident que le gouvernement actuel n'est pas dans la recherche de solutions proprement économiques pour régler l'équilibre budgétaire, mais bien dans des solutions idéologiques néolibérales. En effet, le gouvernement prend consciemment la décision de créer un déséquilibre social en faisant des économies dans les services publics et dans les programmes sociaux tout en continuant d'épargner les banques, les multinationales et les très, très riches. Comment peut-on accepter que tout le monde ne fasse pas sa juste part? Comment peut-on accepter de s'appauvrir pour préserver la richesse d'une petite minorité d'individus? Rappelons que 1% de la population mondiale détient 90% des richesses et que le

---

<sup>1</sup> Repéré à [www.nonauxhausses.org](http://www.nonauxhausses.org)

gouvernement actuel travaille à ce que ces inégalités soient préservées au détriment du bien-être de la population qu'il représente.



# MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LES MEMBRES DU GROUPE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION RÉGIONALES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI LORS DU SOMMET ÉCONOMIQUE RÉGIONAL DU SAGUENAY - LAC-ST-JEAN

Christian BÉLANGER/UQAC

Hervey STECQ/UQAC

Suzanne TREMBLAY/UQAC

## Introduction

Le Groupe de recherche et d'interventions régionales (GRIR) de l'UQAC se définit comme un groupe de recherche interdisciplinaire visant à susciter ou à réaliser des recherches et des activités de soutien à la recherche (séminaires, colloques, conférences, publications) en milieu universitaire, dans la perspective d'une prise en main des collectivités locales et régionales en général, et sagamiennes en particulier.

Les collectivités locales et régionales, objet ou sujet de la recherche, renvoient ici à deux niveaux d'organisation de la réalité humaine. Le premier est l'ensemble des personnes qui forment un groupe distinct des autres par le partage d'objectifs communs et d'un même sentiment d'appartenance face à des conditions de vie, de travail ou de culture à l'intérieur d'une structure spatiale de petite et de moyenne dimension. Le deuxième niveau est représenté par l'ensemble des groupes humains réunis par une communauté d'appartenance à cette structure spatiale qu'est une région ou une localité.

Dans le cadre du sommet socio-économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean de 2015, les membres du GRIR tiennent à amener une contribution au débat sur l'avenir social et économique de la région. Pour ce faire le mémoire du GRIR portera sur les éléments suivants : l'occupation du territoire au Saguenay – Lac-Saint-Jean, la démographie du Saguenay – Lac-Saint-Jean, les enjeux d'attractivité et d'occupation du territoire, les impacts négatifs des mesures d'austérité, l'exercice de la démocratie au Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'austérité et la vision autoritaire liée au développement de nos collectivités, la remise en question du « modèle québécois », le démantèlement des politiques de développement régional et les propositions du GRIR.

## L'occupation du territoire au Saguenay – Lac-Saint-Jean

Le Saguenay – Lac-Saint-Jean est l'une des sept « régions-ressources » ou périphériques du Québec. Elle a été qualifiée de la sorte en raison de plusieurs caractéristiques : notamment l'éloignement des métropoles le développement économique fondé sur l'exploitation des ressources naturelles, etc.<sup>1</sup>. La

---

<sup>1</sup> Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) (1988). *À l'heure de l'entreprise régionale*. Québec : Gouvernement du Québec, 90 p.

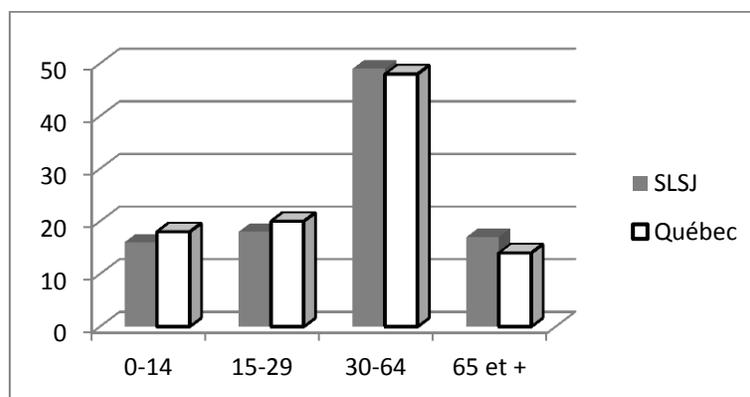
population du Saguenay – Lac-Saint-Jean représentait 3,43 % de celle du Québec en 2011, soit 273 461 habitants, ce qui la classait au 10<sup>e</sup> rang sur les 17 régions<sup>2</sup>.

Concernant l'occupation du territoire, cette population est répartie sur 95 892 km<sup>2</sup>, soit une densité de 3 hab./km<sup>2</sup>. Cependant, cette population est inégalement dispersée sur le territoire, puisque la ville de Saguenay compte 50 % de la population, dans une région comprenant une cinquantaine de municipalités. En outre, la population de chaque MRC est concentrée dans les principales villes. Le cas le plus patent est celui de la ville d'Alma qui regroupe à elle seule près de 60 % de la population de la MRC du Lac-Saint-Jean-Est. Dolbeau-Mistassini, dans la MRC Maria-Chapdelaine, se trouve dans la même situation. Roberval et Saint-Félicien se partagent les deux tiers de la population de la MRC du Domaine-du-Roy. Enfin, 27 % de cette population réside dans des milieux ruraux, par rapport à 19,5 % pour l'ensemble du Québec, ce qui a pu conforter l'image d'une région rurale.

### La démographie du Saguenay – Lac-Saint-Jean

Le groupe des 30-64 ans représente quasiment la majorité de la population du Saguenay – Lac-Saint-Jean (figure 1). Néanmoins, les 0-14 ans sont un peu moins représentés au Saguenay – Lac-Saint-Jean (16 %) par rapport à l'ensemble du Québec (18 %), tandis que les 65 ans et plus le sont un peu plus ; respectivement 17 % et 15 %. Ces chiffres en corroborent d'autres. En effet, l'âge moyen (42,7 ans) et l'âge médian (45,6 ans) sont plus élevés au Saguenay – Lac-Saint-Jean comparés à ceux de l'ensemble du Québec (respectivement 40,9 ans et 41,5 ans). Qui plus est, en l'espace de 5 ans, l'âge moyen est passé de 40,8 ans en 2006 à 42,7 ans en 2011. C'est un signe patent de vieillissement de la population.

**Figure 1. Distribution de la population par grand groupe d'âge, Saguenay - Lac-Saint-Jean et ensemble du Québec (2011)**



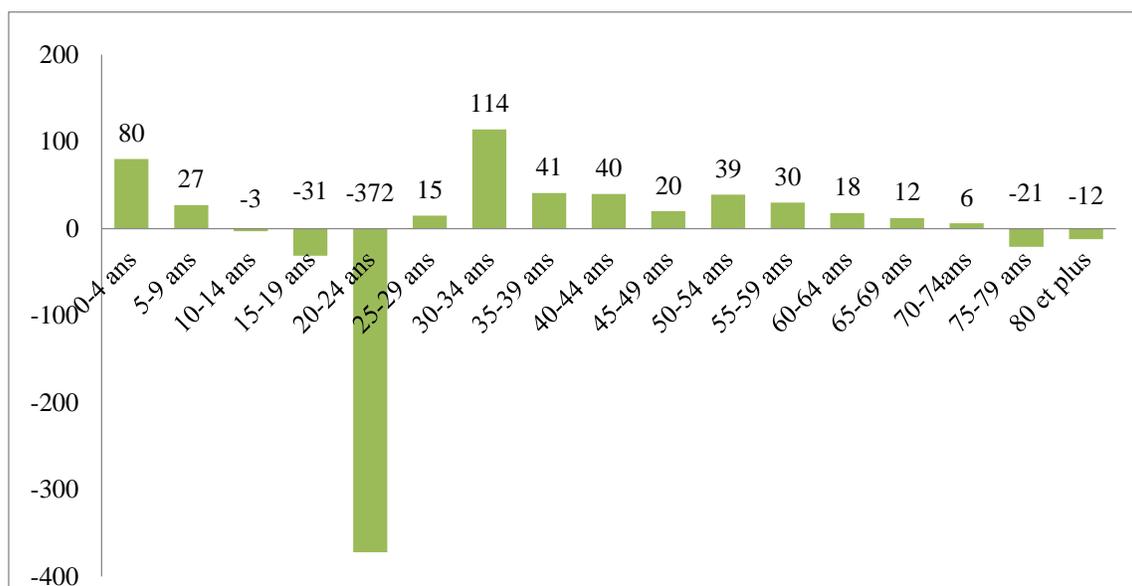
Sources : Statistique Canada ; ISQ.

Compilation : Direction de l'analyse économique ; ministère des Finances et de l'Économie (2011).

<sup>2</sup> Ministère des Finances et de l'Économie (2012). *Saguenay – Lac-Saint-Jean. Portrait régional. Automne 2012*. Québec : Gouvernement du Québec, 11 p.

Avec un solde migratoire de +3 personnes entre 2010 et 2011, le Saguenay – Lac-Saint-Jean fait partie des régions ayant un faible potentiel d’attraction. La migration du Saguenay – Lac-Saint-Jean est essentiellement interrégionale, car la très grande majorité des sortants vont vers d’autres régions du Québec. Sur les 4 033 sortants pour 2010-2011, la majorité (57 %) avait respectivement pour destination : la Capitale-Nationale (1 295), Montréal (536) et la Montérégie (486)<sup>3</sup>. Une étude du solde migratoire du Saguenay – Lac-Saint-Jean par tranche d’âges, pour la même période, révèle qu’il est négatif pour les : 10-14 ans (-3), 15-19 ans (-31), 20-24 ans (-372), 75-79 ans (-21) et 80 ans et plus (-12) (figure 2). La tranche des 20-24 ans est particulièrement déficitaire.

**Figure 2. Solde migratoire interrégional selon les groupes d’âge, Saguenay - Lac-Saint-Jean, 2010-2011**



Source : ISQ, exploitation du Fichier d’inscription des personnes assurées (FIPA) de la Régie de l’assurance maladie du Québec (RAMQ).

### Les enjeux d’attractivité et d’occupation du territoire

Du portrait démographique du Saguenay – Lac-Saint-Jean ressort un constat de faible attractivité en raison du bilan migratoire à peine positif. Ce constat est encore plus vrai pour les jeunes de 20 à 24 ans. Le rétablissement d’un bilan migratoire positif, notamment chez les jeunes, apparaît dès lors comme un des principaux enjeux pour le Saguenay – Lac-Saint-Jean. L’un des premiers défis est la rétention des jeunes en région. L’objectif d’une politique démographique serait de leur fournir les conditions nécessaires à leur maintien. L’autre objectif devrait être de favoriser le retour des « exilés ». Des jeunes ayant terminé leurs études hors de la région pourraient se dire prêts à y retourner pour fonder une famille. Il conviendrait donc d’encourager cette tendance. L’attraction représente un autre défi, celui d’attirer des jeunes non originaires de la région. Le but sera de se différencier, car d’autres régions

<sup>3</sup> Institut de la statistique du Québec (ISQ) (2012). *Bulletin statistique régional : Édition 2012, Saguenay – Lac-Saint-Jean*. Québec : ISQ.

tenteront également de se montrer attractives pour maintenir leur propre solde migratoire. Enfin, la rétention représentera un autre défi de taille. Les causes du départ devront être analysées avec précision afin de pallier d'éventuelles carences. Puisque l'emploi est un facteur de départ des jeunes, les efforts devront se concentrer sur leur insertion professionnelle. Puisque le besoin de se former est une des causes de l'émigration, il faudra offrir des formations diversifiées.

D'autre part, la population du Saguenay – Lac-Saint-Jean a la caractéristique d'être concentrée autour des principales villes de chaque MRC. Il reste à savoir si ce phénomène de concentration démographique ne se fait pas au détriment des municipalités environnantes, ce qui pourrait entraîner des problèmes de dévitalisation. L'occupation du territoire est donc un enjeu de développement régional. Certaines villes démontrent effectivement un potentiel d'attraction à un niveau local ou sous-régional. Un sondage réalisé par le Groupe de recherche sur la migration des jeunes (GRMJ) entre 2004 et 2005, auprès de jeunes âgés de 20 à 34 ans, a permis de réaliser l'ampleur du phénomène<sup>4</sup>. Le Saguenay – Lac-Saint-Jean (31 %) est, avec la Mauricie (38 %), l'Abitibi-Témiscamingue (32 %) et la Capitale-Nationale (31 %), la région ayant l'un des taux de migration intrarégionale les plus élevés au Québec (la moyenne provinciale est de 24 %).

### **Les impacts négatifs des mesures d'austérité**

Les mesures d'austérité annoncées dernièrement par le gouvernement Couillard laissent le Saguenay – Lac-Saint-Jean dépourvu face à ces enjeux inhérents à son développement. Au cours des quinze dernières années, les acteurs du développement régional étaient enfin parvenus à transcender leurs différends en établissant une concertation à l'échelle régionale. De ces concertations sont nés des leaderships régionaux ayant donné forme à des partenariats régionaux. Les ententes spécifiques de régionalisation ont été l'aboutissement de ce processus rassembleur autour d'enjeux communs à toutes les collectivités du Saguenay – Lac-Saint-Jean. Par exemple, la question de la migration des jeunes a suscité une forte mobilisation régionale. En juin 2004 a été signée l'entente spécifique connue sous le nom de « Stratégie MigrAction », dont l'objectif était de rétablir un bilan migratoire positif chez les jeunes du Saguenay – Lac-Saint-Jean. De 16 partenaires en 2004, l'entente est passée à 36 partenaires en 2008 lors de son renouvellement.

De nombreuses municipalités en dévitalisation ont relayé localement la Stratégie MigrAction, si bien que plusieurs sont redevenues attractives. Elles ont ainsi enrayé le gros des flux migratoires des milieux ruraux vers les zones urbaines. Ces exemples doivent être reproduits si nous ne voulons pas voir fermer les régions rurales et les petites villes. Nous craignons aujourd'hui que le transfert du traitement des questions de développement régional à des paliers infrarégionaux ne soit contre-productif; cela représenterait un recul et un anéantissement de plusieurs décennies de concertation régionale; les petites municipalités des MRC les moins dynamiques manqueraient de support et de relais à l'échelle régionale. Il en serait ainsi fini des solidarités régionales. Le « chacun pour soi » des MRC reprendrait le dessus avec la tentation de privilégier le développement des principales villes dans chacune des MRC.

---

<sup>4</sup> LeBlanc, P., Connelly, J. A., Gauthier, M., et Côté, S. (2014). *La migration des jeunes québécois originaires du milieu rural: résultats d'un sondage 2004-2005 auprès des 20-34 ans du Québec*. Montréal : INRS – Urbanisation, Culture et Société.

## **L'exercice de la démocratie au Saguenay–Lac-Saint-Jean**

Le rapport de la population régionale avec la démocratie à travers ses institutions locales et régionales s'exprime en fonction de la représentation et de la participation. La nomination des élus municipaux, des districts scolaires et comités provinciaux s'effectuent dans le cadre d'un processus électoral. Il y a aussi l'élection au poste de préfet de la municipalité régionale de comté (MRC) Maria-Chapdelaine<sup>5</sup> de même qu'au niveau du Conseil de bande de la communauté Innue de Mashteuiatsh. À ces différentes représentations s'ajoutent les élections pour les postes de représentation citoyenne pour certaines organisations parapubliques, notamment dans le secteur de la santé et des services sociaux.

Chaque palier local ou supralocal est susceptible d'être le lieu d'expression d'une participation citoyenne sur des enjeux touchant les compétences de même que sur les actions posées par les différentes institutions ou organismes qui y exercent leurs compétences (règlements d'emprunts, référendums, séances de consultation, participation aux assemblées publiques, etc.). Somme toute, la démocratie représentative et participative fonctionne de manière très complémentaire dans les différentes institutions locales et régionales du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Bien qu'imparfait et perfectible, le déploiement de ce cadre démocratique devrait, en principe, favoriser une participation de la population régionale aux différents débats et enjeux la concernant, notamment en ce qui a trait aux interactions avec les différents paliers supérieurs, dont ceux du Québec, de même qu'avec des institutions qui lui sont rattachées.

## **L'austérité et la vision autoritaire liée au développement de nos collectivités**

L'actuel contexte québécois d'austérité et de compressions budgétaires montre une vision autoritaire du développement des collectivités québécoises. Cette vision découle des mesures législatives et réglementaires mises en place par le gouvernement libéral sans consultations préalables. Cela a pour incidence d'imposer une solution à l'ensemble d'une population sans que cette dernière soit adaptée aux besoins et aux particularités des différentes collectivités (par exemple, citons la loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux par l'abolition des agences régionales, la décision du gouvernement d'abolir les Conférences régionales des élus et les Centres locaux de développement).

De manière unilatérale, certains choix en matière de développement collectif sont effectués sans engager une participation ouverte, pleine et entière des populations concernées. Au nom de la recherche de l'équilibre budgétaire, la contribution collective est mise sur la touche et limitée, car l'ensemble des décisions est ramené pratiquement au palier provincial. Bien que, la démocratie représentative confère un pouvoir législatif et réglementaire aux différentes personnes élues à l'Assemblée nationale, elle suppose toutefois la prise en compte de l'ensemble des considérations propres à une situation donnée lors des prises de décision. Par conséquent, limiter la prise en compte de la contribution collective revient

---

<sup>5</sup> Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT, 2014), *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014*, 21 p.

donc à réduire l'expression démocratique de la population sur les enjeux la concernant en matière de développement collectif.

### **La remise en question du « modèle québécois »**

Si, par le passé, le gouvernement québécois a assumé un certain leadership en matière de développement local et régional, il y avait généralement une prise en compte plus effective des propositions découlant des municipalités locales et régionales de comté, des instances de développement et de concertation régionale, de même que des différents acteurs de la société civile. Cela devait permettre, du moins en théorie, d'en arriver à des actions ou à des mesures mieux adaptées à la réalité des différentes collectivités de même qu'aux désirs de la population et à sa volonté de développement.

L'État québécois incarnait alors non pas un acteur qui, par ses prises de position, entraînait la confrontation, mais plutôt un partenaire des régions et des collectivités. L'État se souciait d'obtenir l'adhésion aux différentes démarches de développement entreprises, ce qui s'effectuait grâce à la participation des acteurs de la société civile et des différentes organisations à caractère socioéconomique, aux prises de décisions ainsi qu'aux consultations leur étant attenantes. Le contexte actuel d'austérité et de compressions budgétaires entraîne une remise en question de cette dynamique de concertation éminemment démocratique et, par le fait même, de ce qui est convenu de qualifier de « modèle québécois ». L'abolition, la disparition ou la réduction draconienne des ressources d'un certain nombre d'organismes dédiés à la concertation engendre une plus grande limitation de la participation démocratique des collectivités à leur propre développement.

### **Le démantèlement des politiques de développement régional**

La mise en place des politiques de développement régional a débuté au Québec dès les années 1960 dans le sillage de la Révolution tranquille. Rappelons brièvement que les premières politiques de développement régional ont été réalisées avec le gouvernement fédéral avec notamment le programme Arda en 1961. La prise de conscience des disparités régionales a été à l'origine des premières politiques de développement régional.

Il y a eu plusieurs grandes phases dans les politiques en matière de développement régional au Québec: une première phase, de 1960 à 1970, qui est consacrée aux « luttes aux disparités régionales » (Robert, 1994, p. 5). Une deuxième phase, de 1970 à 1980, qui se préoccupe davantage de la consolidation des pôles de développement avec un début de préoccupations pour la décentralisation. (Robert, 1994, p. 5). Une troisième phase, qui s'étend de 1980 aux années 2000, où l'on verra apparaître « l'émergence des dynamismes régionaux et une plus grande responsabilisation des intervenants régionaux » (Robert, 1994, p. 5).

Enfin, dans les années dans les années 2000, on assiste à une *régionalisation de deuxième type* (Lafontaine, 2002) avec la réorganisation municipale, les fusions municipales et avec des responsabilités plus grandes aux instances locales.

Rappelons que les politiques de développement régional ont été traversées par deux grandes conceptions de l'aménagement et du développement au Québec : une première vision qui proposait d'intervenir en faveur du développement des régions à partir d'un pôle de développement central. Une autre vision prônait d'intervenir pour pallier les disparités régionales. Les projets et politiques qui ont été déposés depuis les années 1960 et 1970 reflétaient ces deux tendances en matière de développement du territoire.

À travers ces cinq décennies de politiques consacrées au développement régional, plusieurs programmes, politiques et réformes ont été mis en place par les gouvernements successifs comme le montre le tableau 1.

**Tableau 1 : Cinq décennies de politiques et d'interventions en matière de développement régional**

<b>Principales interventions en matière de développement régional au Québec</b>
• 1961 : Création du conseil d'orientation économique du Québec
• 1963 : Création du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec.
• 1966 : Création des régions administratives du Québec
• 1966-1975 : Mise en place des directions régionales des différents ministères du gouvernement du Québec dans les régions administratives.
• 1969 : Création de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) et des instances régionales de concertation (CRD, CAR, etc.)
• 1979 : Adoption de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et début de la mise en place des MRC
• 1981 : Création des premières MRC (96)
• 1983 : Énoncé de politique sur le développement des régions <i>Le choix des Régions</i> ,
• 1992 : Disparition de l'OPDQ et création des Secrétariats aux Affaires régionales
• 1992: Disparition des CRD et création des CRCD
• 1992 : Création de 11 Sociétés de développement régional de la main-d'œuvre
• 1992: Création de 16 Régies régionales de la santé et des services sociaux
• 1996 : Création des Centres locaux d'emplois (CLE)
• 1997 : <i>Politique de soutien au développement local et régional</i> et mise sur pied des centres locaux de développement (111 CLD)
• 1999 : Publication du Rapport Bédard sur la fiscalité municipale.
• 2000: Livre blanc sur la réorganisation municipale
• 2002 : Fusions municipales
• 2003 Transformations des CRCD en Conférences régionales des élus (CRÉ)
• 2003 : Création des Agences régionales de la santé et des services sociaux
• 2007 : Politique nationale de la ruralité
• 2012 : Adoption de la loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (loi 34)

Parmi les politiques les plus importantes on peut mentionner la déconcentration des différents ministères, la création d'une instance de planification de développement régional avec l'OPDQ et la mise en place des Conseils régionaux de développement (CRD), la création d'un palier supra-local avec la

mise en place des MRC, la mise en œuvre de la politique de soutien au développement local avec la création des CLD en 1997, les fusions municipales en 2002, la transformation des Conseils régionaux de concertation et de développement en Conférences régionales des élus, la mise en œuvre de la politique nationale de la ruralité en 2007 et l'adoption de la loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Toutes ces politiques ont été mises en place au cours des cinq dernières décennies et elles ont eu pour objectifs de structurer fonctionnellement le territoire québécois, d'assurer le rattrapage du développement des régions du Québec, de lutter contre les disparités régionales qui sont inscrites structurellement dans le territoire québécois et de permettre aux acteurs régionaux de se mobiliser pour la prise en main de leur développement.

Or, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Philippe Couillard, on a vu la mise en œuvre de politiques d'austérité dont l'un des principaux instruments semble être le démantèlement des politiques et instances de développement régional qui ont été mises en œuvre depuis les cinquante dernières années.

Le tableau 2 qui suit montre les annonces faites par le gouvernement Couillard depuis l'automne 2014 relativement aux programmes et aux instances de développement régional.

**Tableau 2 Le démantèlement des politiques et instances de développement régional 2014-2015**



À la lecture de ce tableau, on constate sans difficulté que les annonces faites par le gouvernement libéral ont pour objet de démanteler, d'abolir, de comprimer ou d'annuler les programmes et les politiques de développement régional parmi les plus importants mis en place dans les cinquante dernières années.

Devant ces annonces, plusieurs questions se posent : quels seront les effets de ces compressions et de ces fermetures sur le développement des régions du Québec? Est-il possible d'annuler cinquante ans de politiques de développement régional en l'espace de six mois? L'occupation et la vitalité des territoires sont-elles encore une priorité pour le gouvernement du Québec à l'heure des politiques d'austérité?

Le premier élément qui ressort est la perte de lieux de concertation et de mobilisation pour la mise en œuvre du développement régional. La fermeture annoncée des CRÉ signifie la perte de la principale instance de concertation en matière de développement régional.

La fermeture ou l'intégration des CLD aux MRC représente la perte d'un lieu de mise en œuvre du développement local directement relié aux besoins des entrepreneurs locaux, car les CLD travaillaient directement dans l'action pour la création des petites entreprises privées ou d'économie sociale dans tous les milieux au Québec.

La fin du programme d'aide aux municipalités dévitalisées du Québec apparaît comme une façon de provoquer la fermeture accélérée des petites municipalités de l'arrière-pays québécois. Dans une vision d'occupation et de vitalité des territoires, il est absolument essentiel que ces milieux demeurent dynamiques et continuent d'être outillés pour assurer leur pérennité.

La fin du financement de Solidarité rurale du Québec (SRQ) et de fait, de ses services en tant qu'instance-conseil en matière de développement rural, est un autre exemple de la volonté manifeste du gouvernement de s'éloigner des réalités du monde rural, à plus forte raison lorsqu'il se situe dans les régions du Québec. Faut-il rappeler que SRQ regroupe d'une vingtaine d'organismes nationaux et de plusieurs acteurs socioéconomiques (corporatifs ou individuels) dans chaque région du Québec et qu'en ce sens, il est une autre instance de mobilisation et de concertation régionale?

De plus, les fermetures des CRÉ et des CLD consacrent le pouvoir absolu des élus locaux sur la mise en œuvre du développement local, car les anciennes instances devaient associer les autres partenaires du développement des milieux communautaires, privés et de l'économie sociale. Désormais, les élus locaux auront la mainmise exclusive sur le développement local via les MRC et la table régionale des préfets. Devant cette situation il y a lieu de se demander s'il est vraiment souhaitable de donner autant de pouvoir aux élus locaux et de faire en sorte que tout le développement d'une région soit planifié par cinq personnes (il y a cinq préfets au Saguenay-Lac-Saint-Jean) fussent-elles légitimement élues? Nous sommes très loin de la gouvernance participative qui propose plutôt d'inclure l'ensemble des acteurs sociaux à la gouvernance publique, c'est-à-dire les représentants des femmes, des autochtones, des milieux communautaires, de l'économie sociale, du milieu privé, etc.

L'abolition de ces instances entraîne la perte du pouvoir des acteurs régionaux sur leur propre développement. Dans ce contexte les régions deviennent des espaces davantage soumis aux politiques de l'État central et parfois, à la volonté des élus locaux puisque ces derniers doivent se plier aux volontés du palier central. Les populations et la société civile sont ainsi privées de la prérogative d'agir comme des acteurs et des protagonistes de leur propre développement et perdent peu à peu leur capacité d'innover, car comme le souligne Friedman « *au cœur du clivage centre-périphérie, on trouve une domination des sociétés innovatrices (l'innovation n'étant pas seulement technologique, mais aussi institutionnelle); seuls les centres ont un pouvoir sur leur propre développement, les périphéries, inaptées à l'innovation, sont soumises à des décisions venant des centres* » (cité dans Aydalot, 1985, p. 140). Il est à craindre que, dans ce contexte, les régions ressources du Québec se voient confinées dans une économie extractive basée uniquement sur

l'exploitation des ressources primaires. La fuite des capitaux en dehors de ces territoires précipitera alors encore plus la perte de pouvoir déjà amorcée.

Devant cette conjoncture très particulière, il nous apparaît nécessaire de présenter des propositions très concrètes pour renverser la vapeur et éviter le démantèlement des politiques de développement régional et la déstructuration inévitable des régions qui s'en suivra.

Il faut noter que les propositions émises dans ce document s'inscrivent dans la perspective où le développement n'est pas l'apanage des milieux économiques et de l'État central. Il relève plutôt d'une vision globale du développement tenant compte du développement social, économique, viable et culturel et résultant de la gouvernance participative et de la prise en main des acteurs sociaux et des communautés de leur propre développement.

### **Les propositions du GRIR**

**Proposition 1 :** Création d'une nouvelle instance de concertation multipartenariale pour le développement régional avec des représentants des organismes de la société civile, des Premières nations et des entreprises privées.

**Proposition 2 :** Maintien des CLD et de leur financement comme entité autonome et multipartenariale de développement local.

**Proposition 3 :** Maintien et bonification du programme d'aide aux municipalités dévitalisées afin d'assurer l'occupation et la vitalité des territoires du Québec.

**Proposition 4 :** Les municipalités locales et les MRC constituent des lieux de gouvernance du territoire dont la nature même devrait être susceptible d'entraîner une plus grande proximité de la population à l'égard des lieux de décisions, voire même l'accroissement de sa participation pour les prises de décisions ayant une incidence sur son développement économique.

Généralement, il convenait de situer le rôle de l'élu local au sein d'une municipalité en qualité de gestionnaire, par le biais du conseil municipal, ou de différents services et postes budgétaires de la municipalité permettant à cette dernière de remplir les responsabilités qui lui étaient dévolues. Le contexte socioéconomique des dernières années a entraîné les différentes municipalités locales à accroître leurs efforts en matière de développement. En plus de remplir les tâches qui leur sont traditionnellement dévolues, elles oeuvrent afin de créer les conditions susceptibles et favorables au développement économique et industriel de leur collectivité. À cela s'ajoutent des responsabilités pour faire face aux différents enjeux sociaux et environnementaux pouvant se manifester sur le territoire de leur localité ou, de manière plus large, de la région où elles sont situées. L'ajout de ces nouvelles responsabilités change le rôle des élus locaux au sein même de leur collectivité. Cela a pour conséquence de leur conférer une importance de plus en plus significative pour les questions de développement local et régional.

Par conséquent, il importe d'encadrer le rôle des différents élus locaux (conseillers municipaux, maire, commissaire et préfet) afin que ceux-ci soient en mesure de s'acquitter de leurs différentes responsabilités. Cela peut s'effectuer par la mise en place ou le renforcement de trois initiatives. La première de ces initiatives est un accès juste et équitable aux informations nécessaires pour l'accomplissement de leur mandat. La deuxième de ces initiatives est l'obligation de reddition de comptes, non seulement au niveau de leur instance, mais également de celles pour lesquelles ils sont délégués. Finalement, la troisième de ces initiatives est une limite relative aux mandats que peuvent cumuler les élus afin de favoriser une plus grande participation à l'exercice démocratique.

**Proposition 5 :** Les régions recherchent aujourd'hui des avantages comparatifs pour attirer de plus en plus de personnes encore tentées par les métropoles. Le crédit d'impôt pour jeunes diplômés avait été une mesure populaire allant dans ce sens. Il faut donc multiplier ce genre d'initiatives. Par exemple, la décision de tripler les frais de scolarité pour les étudiants français pourrait ne pas s'appliquer aux universités en région comme l'UQAC. Ce serait une façon pour le gouvernement de mettre en valeur tout le territoire québécois qui, nous en conviendrons, ne se limite pas au grand Montréal.

**Proposition 6 :** Mettre en place une véritable politique de régionalisation de l'immigration dans les régions ressources du Québec assortie de mesures pour la francisation, l'aide en emploi et l'intégration sociale des immigrants, afin de contrer le déclin démographique des régions ressources québécoises.

**Proposition 7 :** Pour contrer la morosité économique et l'appauvrissement des populations dans les régions ressources du Québec, il convient de diversifier l'économie du Saguenay-Lac-Saint-Jean hors des créneaux traditionnels de l'économie régionale, c'est-à-dire la forêt et l'aluminium, par la mise en place d'un véritable programme de mesures à plusieurs volets, notamment par la mise en oeuvre des mesures et programmes suivants:

- Mesures et programmes pour stimuler la création d'emplois dans les régions du Québec, dont celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean;
- création d'un fonds pour stimuler l'entrepreneuriat régional et le développement de l'économie sociale dans les régions du Québec, dont celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean;
- programmes pour stimuler la réalisation de projets de développement écologique et viable dans les régions du Québec, dont celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean;
- programmes pour stimuler la réalisation de projets de développement social par l'intermédiaire des organismes communautaires dans les régions du Québec, dont celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean;
- programmes et mesures pour stimuler la réalisation de projets de développement culturel par l'intermédiaire des organismes à caractère culturel dans les régions du Québec, dont celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

## Conclusion

En conclusion, nous devons mentionner que les mesures du gouvernement devraient se soucier en priorité des régions, lesquelles perdent sans cesse leur poids économique, démographique et politique au profit des métropoles. Dans l'état actuel, la tentation trop grande de rééquilibrer le budget en coupant dans les programmes vitaux pour les territoires régionaux reviendrait à les condamner à un déclin accéléré. Les futures mesures devraient se parer d'une éthique ayant pour fil conducteur la solidarité entre les personnes et les territoires. Ainsi, l'État devrait encourager toutes les mesures allant dans ce sens. Pour ce faire, il devrait maintenir le financement de tous les partenariats régionaux ayant pour vocation de mobiliser les acteurs sociaux autour d'enjeux de développement régional.

De plus, le développement économique de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean devrait découler d'une stratégie de développement globale appelant à une plus grande participation démocratique de la population et des acteurs socioéconomiques du territoire aux prises de décisions les concernant afin que ces décisions soient plus représentatives et collées aux réalités respectives des différentes collectivités du territoire.

### Rédigé par :

Christian Bélanger, Ph. D., GRIR/UQAC

Hervey Stecq Ph. D, GRIR/UQAC

Suzanne Tremblay Ph. D., GRIR/UQAC

### Appuyé par :

Majella Gauthier, Ph. D., GRIR/UQAC

Danielle Maltais, Ph. D., GRIR/UQAC

Louis-Philippe Morasse, GRIR/UQAC

Jean-François Moreau, Ph. D., GRIR/UQAC

Michel Roche, Ph. D., GRIR/UQAC

Catherine Tremblay, GRIR/UQAC

Pierre-André Tremblay, Ph. D., GRIR/UQAC

Sabrina Tremblay, GRIR/UQAC

### Bibliographie

Aydalot, P. (1985). *Économie régionale et urbaine*, Paris : Économica.

Dugas, C. (2008). L'évolution du peuplement sur les territoires québécois. Dans Massicotte, G. (dir.) (2008) *Sciences du territoire* (pp. 27-55), Québec : PUQ.

Gravel, R., J. (1996). Le phénomène régional au Québec dimension administrative. Dans Proulx, M.-U. (dir.) *Le phénomène régional au Québec*, (pp. 245-267), Québec : PUQ.

Institut de la statistique du Québec. Fichier d'inscription des personnes assurées (FIPA) de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

Lafontaine, D. (2002, Janvier). « Métropolisation et régionalisation : les enjeux cruciaux d'une révision annoncée du cadre politico-territorial québécois », *Interventions économiques*, (28), 16 p. Repéré à : <http://www.teluguqam.ca/interventionseconomiques>.

LeBlanc, P., Connelly, J. A., Gauthier, M., et Côté, S. (2014). *La migration des jeunes québécois originaires du milieu rural: résultats d'un sondage 2004-2005 auprès des 20-34 ans du Québec*. Montréal : INRS – Urbanisation, Culture et Société.

Ministère des Affaires municipales et des Régions. (2006). *Politique nationale de la ruralité 2007-2014*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. (2011). *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (2015). *Répertoire des municipalités – Saguenay-Lac-Saint-Jean*. Repéré à : [www.mamrot.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/fiche/Region/02](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/fiche/Region/02).

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2014). *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014*.

Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec, Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux – 1960-2006*. Montréal : Les Éditions Saint-Martin.

Proulx, M.-U. (2002). Les territoires de gestion publique I. Dans *L'économie des territoires au Québec*. (pp. 167-190) Québec : PUQ.

Proulx, M.U. et al. (2005). *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. CRDT.

Perroux, F. (1981). *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris : Aubier, Presses de l'UNESCO.

Robert, R. (1995). Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans. Dans Côté, S., Dionne, H., Leclerc, Y., Proulx, P. P., Robert, R. et Savard, J.M., *La pratique du développement du régional*. (pp. 1- 68) Rimouski : GRIDEQ/UQAR.

Savard, Sébastien, Proulx, M.U., et al., (2007). *Contexte institutionnel et conditions d'implantation des centres locaux de développement au Québec*, Saguenay : GRIR/UQAC.

Secrétariat au développement des régions. (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec : Gouvernement du Québec.

Simard, M. (2008). *Persistence et évolution des disparités économiques au Québec. Une analyse de leur dynamique au cours de la période 1991-2001.* Dans Massicotte, G. (dir.) *Sciences du territoire.* Québec : PUQ.

Statistique Canada; ISQ. (2011). *Compilation.* Direction de l'analyse économique, ministère des Finances et de l'Économie.

Tremblay, S. (2014). *Le social transversal.* Dans Robitaille, M., Proulx, M.U. (dir.) *Sciences du territoire. Tome 2. Défis méthodologiques.* (pp. 157-173) Québec : PUQ.

Unesco (1979) *Les indicateurs de changements économique et social et leurs applications.* Paris : Presses de l'Unesco, Rapport et documents de sciences sociales, (37), 93 p.