

**Mémoire de
l'Association des centres locaux de développement du Québec**



ASSOCIATION DES
CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT
DU QUÉBEC

Des chances égales pour les municipalités dévitalisées

Présenté à la Ministre des Affaires municipales et des Régions

Québec, le 16 novembre 2007

Mémoire sur l'enjeu des municipalités dévitalisées

Présenté dans le cadre du 2^e Forum sur les municipalités dévitalisées au Québec,
Le 16 novembre 2007

Ce mémoire a été préparé en consultation avec des membres de l'ACLDQ.

Si vous avez des questions concernant ce mémoire, veuillez communiquer avec :
Association des CLD du Québec
155, boulevard Charest Est, bureau 160
Québec (Québec) G1K 3G6
Téléphone (418) 524-0893 Télécopie (418) 524-2657
Courriel : info@acldq.qc.ca

Table des matières

Présentation de l'Association des Centres locaux de développement du Québec	page 3
Introduction	page 4
L'occupation du territoire	page 5
La capacité des milieux à se prendre en main, une expérience à partager	page 6
Donner aux municipalités dévitalisées des outils adaptés à leurs réalités	page 7
Associer les milieux aux décisions qui les concernent	page 9
Décentralisation	page 10
Créer des conditions de développement favorables en assurant des services de base dans les régions	page 11
La solidarité régionale	page 12
Conclusion	page 13
Sommaire des recommandations	page 14

Présentation de l'Association des Centres locaux de développement du Québec

Officiellement créée en 1999, l'Association des Centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) regroupe, sur une base volontaire, 86 CLD à travers le Québec. Elle a pour but de promouvoir le développement local, de renforcer l'autonomie des CLD membres et d'accroître leurs performances.

Les objectifs de l'ACLDQ sont de :

- Regrouper les CLD en vue de défendre leurs intérêts communs et de faire reconnaître leur mission;
- Représenter les CLD auprès des instances nationales et des différents partenaires sur la base des intérêts et de l'appui des CLD ;
- Promouvoir la mission et les réalisations des CLD dans une vision de développement intégré et durable, notamment sur le plan économique ;
- Offrir des outils permettant aux CLD d'améliorer leur performance ;
- Établir un canal de transmission d'information efficace.

Introduction

Les Centres locaux de développement (CLD) sont des acteurs de premier plan en matière de développement économique. À ce titre, ils sont interpellés pour toute question relative au développement local et régional. C'est pour cette raison que l'Association des Centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) s'est impliquée au sein de la Coalition des régions depuis ses débuts.

De par leur mission et leur présence sur tout le territoire, les CLD sont grandement préoccupés par la question des municipalités dévitalisées. C'est à ce titre que l'ACLDQ a décidé de présenter un mémoire sur cette question, à la lumière de l'expertise que ses membres ont su développer depuis une décennie.

Il n'est pas dans notre intention de confirmer ou de réfuter les constats qui ont été posés sur la réalité des municipalités dévitalisées. Cette réalité est aujourd'hui bien connue et bien documentée. Elle nous rappelle cependant que près de deux cents municipalités vivent un problème de dévitalisation, c'est-à-dire dont les conditions de développement économique sont précaires et dont le tissu social est menacé d'effritement¹.

Ce mémoire explorera plutôt quelques pistes de solutions concrètes afin de relever d'une façon dynamique le défi de la prospérité de toutes les régions du Québec.

¹ Les municipalités dévitalisées sont celles dont l'indice de développement est négatif. Cet indice est calculé sur la base de sept indicateurs socio-économiques: le taux d'évolution de la population de la municipalité (1996 à 2001); le taux de chômage ; le rapport entre l'emploi et la population de 15 ans et plus ; la proportion du revenu des ménages provenant de paiements de transfert ; la proportion de la population à faible revenu ; le revenu moyen des ménages ; la proportion de la population de 15 ans et plus ayant une scolarité inférieure à une 9^e année

L'occupation du territoire

D'abord, il faut rappeler que, peu importe les actions qui pourraient être mises en œuvre pour soutenir les municipalités dévitalisées, il est impératif que la société québécoise prenne position, d'abord, sur le principe de l'occupation du territoire.

L'ensemble de la société québécoise est-elle prête à assumer les coûts reliés au maintien, dans des conditions acceptables, des communautés établies sur des territoires éloignés des grands centres urbains?

Par ailleurs, la société québécoise doit reconnaître l'apport des régions à la prospérité du Québec. Les retombées économiques liées, entre autres, à l'exploitation des ressources naturelles se comptent par milliards de dollars et profitent aussi aux centres urbains qui accueillent bien souvent les sièges sociaux de ces entreprises.

Cette question de l'occupation du territoire étant capitale, elle doit faire l'objet d'un débat national. Son niveau de complexité est tel qu'il est nécessaire d'en analyser les tenants et aboutissants. Il n'est pas question ici de proposer une consultation sur les attentes des citoyens ou des intervenants en région. Il s'agit plutôt d'organiser un débat élargi duquel devraient émerger des choix clairs, mais peut-être difficiles, sur cette question. C'est pourquoi l'ACLDQ propose que le gouvernement du Québec organise des États généraux sur l'occupation du territoire pour qu'on y débattenne de l'importance, des coûts et bénéfices de cette occupation des points de vue économique, social et culturel.

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec organise des États généraux sur l'occupation du territoire.

La capacité des milieux à se prendre en main : une expérience à partager

Il y a quelques années, le gouvernement du Québec prenait conscience de la réalité des municipalités dévitalisées. Pour répondre à cette problématique vécue par quelques centaines de municipalités, le gouvernement avait alors proposé un instrument qui mettait en valeur le développement local : la Politique nationale de la ruralité (PNR).

La PNR, avec les pactes ruraux, misait sur la capacité des milieux de se prendre en main et de développer des projets structurants mettant en valeur les forces des communautés locales.

Devant les succès de cette politique, le gouvernement a décidé de reconduire la formule et d'en bonifier le financement, reconnaissant ainsi l'efficacité et le rayonnement des projets issus des milieux locaux.

Afin d'augmenter les retombées positives des pactes ruraux, l'ACLDQ propose que soit mis sur pied un système de réseautage entre les différentes communautés afin que l'expérience des uns profite aux autres.

La Direction du développement rural du ministère des Affaires municipales et des Régions dispose déjà de toute l'information nécessaire sur les projets et une solide expertise. Elle soutient déjà efficacement la diffusion des « bonnes pratiques » et des résultats positifs des projets, mais le réseautage pousserait plus loin les échanges d'expériences entre les différentes communautés concernées en les mettant en contact direct avec des réalités qui leur ressemblent.

Recommandation n° 2

Que, dans le cadre de la deuxième génération des pactes ruraux, soit mis sur pied un système de réseautage entre les différentes communautés afin que l'expérience des uns profite aux autres.

Donner aux municipalités dévitalisées des outils adaptés à leurs réalités

La plupart des intervenants en développement local déplorent la complexité et le manque d'adaptabilité des programmes gouvernementaux face à la réalité en région. Cet état de faits s'applique particulièrement aux municipalités dévitalisées.

En effet, la précarité financière de ces municipalités les empêche d'investir dans de tels projets, même si ces investissements sont nécessaires, soit à cause des normes imposées par Québec, soit tout simplement, parce que les municipalités ont l'obligation d'assurer les services de base à leur population.

À ce sujet, le gouvernement a déjà annoncé au printemps dernier des mesures de modulation de l'aide financière pour les programmes existant d'infrastructures pour les petites municipalités. L'ACLDQ propose donc que la modulation du taux d'aide financière en fonction de la taille des municipalités et de leur capacité financière soit reconduite pour les programmes d'infrastructures à venir.

Recommandation n° 3

Que la modulation du taux d'aide financière pour les programmes d'infrastructures soit reconduite dans les programmes d'infrastructures à venir.

La modulation et l'adaptabilité des programmes ne devraient pas se limiter aux mesures d'aide financière. La mise en œuvre de projets dans les municipalités dévitalisées est certainement freinée par le manque de souplesse dans l'application et l'interprétation des normes gouvernementales. L'encadrement réglementaire trop rigide fait parfois avorter des projets qui pourraient voir le jour dans des municipalités dévitalisées.

L'ACLDQ croit que certains assouplissements devraient être apportés à l'application de certaines lois, comme celle sur la protection du territoire et des activités agricoles afin de permettre la mise en place de projets structurants pour le développement économique des communautés en milieux dévitalisés.

En effet, la dévitalisation d'une communauté se manifeste dans tous les secteurs socio-économiques, y compris le secteur agricole. Toutefois le déclin du secteur agricole constitue souvent un déclencheur de la dévitalisation d'une région.

La cohabitation harmonieuse des diverses activités en zone agricole, sans compromettre la pérennité du territoire, peut parfois s'avérer une solution efficace pour contrer l'exode des populations et permettre de renforcer les communautés locales.

Il s'agit de permettre aux municipalités dévitalisées de mettre en œuvre des projets de développement sur des parties de territoire qui ne peuvent plus servir à des fins agricoles.

Recommandation n° 4

Que des assouplissements soient apportés à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles afin de permettre la mise en place de projets structurants pour le développement économique des communautés en milieu dévitalisé.

En résumé, l'ACLDQ est d'avis que, le gouvernement du Québec devrait mettre en place des mécanismes d'assouplissement de ses normes réglementaires et de programmes pour les municipalités dévitalisées afin d'éliminer à la source ces freins à leur développement.

Recommandation n° 5

Que le gouvernement mette en place des mécanismes d'assouplissement de ses normes réglementaires et de programmes pour les municipalités dévitalisées.

Associer les milieux aux décisions qui les concernent

L'une des plus grandes problématiques à laquelle les municipalités dévitalisées et les régions sont confrontées est leur exclusion des processus de décisions qui les concernent. Lorsque survient une crise, elles font rarement partie de la recherche de solution.

La crise forestière en est un exemple probant. Les questions liées à cette crise sont discutées en vase clos, entre le gouvernement et l'industrie. Pourtant, des communautés entières sont touchées par cette crise. S'il faut mettre sur pied un plan de rationalisation de l'industrie forestière, ne vaudrait-il pas mieux le faire avec les milieux concernés?

L'ACLDQ est d'avis qu'il est primordial d'associer les milieux aux décisions qui les concernent. Pour ce faire, le gouvernement devrait mettre en place une structure souple de coordination et de concertation afin de permettre aux communautés de faire entendre leur voix.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement mette en place une structure souple de coordination et de concertation de l'action gouvernementale en région afin de permettre que les milieux soient davantage associés aux décisions qui les concernent.

Décentralisation

Une autre façon de rapprocher la prise de décision des milieux concernés serait de mettre en œuvre un processus de décentralisation. Mais un des problèmes importants auquel les municipalités dévitalisées sont confrontées est justement leur difficulté à assumer financièrement les nouvelles responsabilités qui leur ont été transférées depuis quelques années par le gouvernement du Québec.

Dans ce contexte sont-elles prêtes à participer à un processus de décentralisation tel que réclamé par plusieurs intervenants au Québec? Par ailleurs, un processus de décentralisation ne permettrait-il pas aux communautés de se réapproprier les outils de développement qui leur font défaut à l'heure actuelle? La question alors relèverait davantage du comment et du quand que du pourquoi.

L'ACLDQ ne prétend pas présenter de réponses à ces questions dans ce mémoire, mais croit qu'un débat ouvert devrait avoir lieu en cette matière. Toutefois, en attendant que le Québec fasse ses choix en ce qui a trait à la décentralisation, l'ACLDQ est d'avis que le gouvernement devrait s'assurer que ses processus de décision et de gestion aient des assises plus solides en région.

Recommandation n° 7

Que le gouvernement du Québec rapproche les processus de décisions et de gestion des milieux locaux.

Créer des conditions favorables au développement en assurant des services de base dans les régions

L'une des problématiques les plus criantes des municipalités dévitalisées est sans nul doute l'exode de leur population. La desserte de services de base peut facilement être pointée comme l'une des grandes responsables de cette situation. Comment alors ces municipalités peuvent-elles être attractives si elles ne sont pas en mesure de retenir leur population en leur fournissant des services de proximité?

Le territoire québécois est vaste et il est facile de comprendre que la desserte de services de base à la population ne peut y être dispensée également. Toutefois, il est difficile de comprendre pourquoi certains services ne sont toujours pas accessibles en région, la haute vitesse pour internet par exemple.

Certaines communautés ont su répondre au manque de service en santé par la mise sur pied de coopératives de santé. D'autres ont réussi à créer et à gérer des coopératives multiservices, pour pallier la fermeture de l'épicerie du village. Le savoir-faire de ces communautés devrait être mis à profit et être une source d'inspiration pour d'autres communautés dans le besoin.

À cet effet, l'ACLDQ propose que l'un des premiers mandats du comité interministériel sur la situation des municipalités dévitalisées soit d'analyser la problématique du manque de services dans ces communautés et de proposer des solutions concrètes en vue d'y remédier. À la lumière des expériences positives de certaines communautés, le comité interministériel pourrait étudier la possibilité de mettre en œuvre des programmes nationaux visant à pourvoir toutes les municipalités des services de bases.

Recommandation n° 8

Que le comité interministériel se penche sur la problématique du manque de services de base en région et dégage des pistes d'action en vue d'y remédier.

La solidarité régionale

Tout le monde a un rôle à jouer dans la recherche de solutions afin de soutenir les municipalités dévitalisées. L'État québécois au premier chef est interpellé, mais ne peut pas tout faire et il n'est pas le seul responsable. Le défi des municipalités dévitalisées interpelle aussi les intervenants en région.

Les MRC, les villes de centralité doivent participer à l'effort de revitalisation de ces communautés. Quelques-unes le font déjà. L'exemple du Fonds d'investissement entrepreneurial à la revitalisation des municipalités (FIERM) du CLD des Chenaux mérite à cet égard d'être cité. L'un des critères pour avoir accès au financement du FIERM est justement de faire partie des municipalités dévitalisées. Ce faisant, le CLD de la MRC Les Chenaux s'acquitte de sa responsabilité en matière de développement local en pratiquant une forme de discrimination positive en faveur des municipalités dévitalisées de son territoire.

Les MRC se sont vu octroyer au cours des années différentes responsabilités qui peuvent leur permettre d'intervenir afin de soutenir les municipalités dévitalisées sur leur territoire, que ce soit en matière de développement économique ou en matière d'aménagement du territoire.

L'ACLQDQ croit que l'Assemblée des MRC du Québec pourrait se pencher sur cette question et établir des modèles de soutien aux municipalités dévitalisées en fonction des champs de compétence des MRC.

Recommandation n° 9

Que l'Assemblée des MRC du Québec établisse des modèles de soutien aux municipalités en fonction du champ de compétences de ses membres.

Conclusion

Il est admis qu'il est très difficile d'inverser un processus de dévitalisation. Pour y arriver, une volonté du milieu est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Il faut aussi une aide de l'extérieur et des actions concertées à plusieurs niveaux.

L'étape qui suit la dévitalisation est, soit une dégradation inacceptable du tissu social et économique, soit la perspective d'abandonner purement et simplement l'occupation de certains territoires.

Le défi d'assurer la prospérité à toutes les régions du Québec est grand, mais nombreux sont ceux qui acceptent de le relever. L'ACLDQ fait partie de ceux-ci et croit que, pour y arriver, il faut au premier chef atténuer les disparités grandissantes qui existent entre les différentes parties du territoire québécois.

Pour y arriver, la société québécoise doit d'abord reconnaître l'apport des régions à l'essor social et économique du Québec et prendre un engagement ferme en faveur de l'occupation du territoire.

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : *Que le gouvernement du Québec organise des États généraux sur l'occupation du territoire.*

Recommandation n° 2 : *Que, dans le cadre de la deuxième génération des pactes ruraux, soit mis sur pied un système de réseautage entre les différentes communautés afin que l'expérience des uns profite aux autres.*

Recommandation n° 3 : *Que les mesures de modulation du taux d'aide financière pour les programmes d'infrastructures soient reconduites dans les programmes d'infrastructures à venir.*

Recommandation n° 4 : *Que des assouplissements soient apportés à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles afin de permettre la mise en place de projets structurants pour le développement économique des communautés en milieu dévitalisé.*

Recommandation n° 5 : *Que le gouvernement mette en place des mécanismes d'assouplissement de ses normes réglementaires et de programmes pour les municipalités dévitalisées.*

Recommandation n° 6 : *Que le gouvernement mette en place une structure souple de coordination et de concertation de l'action gouvernementale en région afin de permettre que les milieux soient davantage associés aux décisions qui les concernent.*

Recommandation n° 7 : *Que le gouvernement du Québec rapproche les processus de décisions et de gestion des milieux locaux.*

Recommandation n° 8 : *Que le comité interministériel se penche sur la problématique du manque de services de base en région et dégage des pistes d'action en vue d'y remédier.*

Recommandation n° 9 : *Que l'Assemblée des MRC du Québec établisse des modèles de soutien aux municipalités en fonction du champ de compétences de ses membres.*