



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire de la CSN

présenté

au ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire

sur le projet de loi 34,
Loi pour assurer l'occupation
et la vitalité des territoires

Montréal, le 10 février 2012

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télééc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Présentation de la CSN	5
Une vision du développement régional.....	7
Du développement régional à l'occupation des territoires	8
La définition et les principes du développement et de la vitalité des territoires.....	8
Les choix concernant la gouvernance.....	10
Le rôle de la société civile.....	13
Les services publics.....	15
Le Plan Nord.....	16
Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne	18
Conclusion.....	20
Recommandations.....	21

Présentation de la CSN

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2100 syndicats qui regroupent plus de 300 000 travailleuses et travailleurs répartis principalement sur le territoire québécois. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Nos membres sont regroupés sur une base fédérative, ainsi qu'à l'échelle régionale, dans treize conseils centraux, dont l'un des mandats est de participer au développement régional, ce qu'ils accomplissent par divers moyens : mentionnons la participation aux diverses instances de développement et de concertation, le soutien à l'économie sociale, les politiques d'approvisionnement responsables, les démarches pour la relance des entreprises en difficultés, etc.

Une vision du développement régional

Historiquement, l'intervention de la CSN et des conseils centraux sur les enjeux liés au développement régional a toujours débordé du cadre des débats sur le développement économique. En effet, la CSN revendique également un développement global, qui ne peut donc résulter que de la simple croissance économique et même de l'atteinte du plein emploi, un objectif important pour notre organisation, mais qui doit également signifier l'amélioration des conditions sociales, éducatives, culturelles, environnementales et politiques des collectivités.

La CSN croit que la planification du développement doit comporter une dynamique qui va *du haut vers le bas* : les politiques régionales doivent se rattacher à des politiques nationales afin de créer un ensemble cohérent qui sera davantage que la somme des différentes parties. Cela implique de créer des arrimages avec une politique de développement industriel et des stratégies sectorielles, qui sont élaborées à l'échelle nationale. Il est par exemple du rôle de l'État de proposer une stratégie globale concernant l'exploitation de ce qui relève du bien commun, comme les ressources naturelles.

Par contre, une dynamique qui va *du bas vers le haut* est tout aussi nécessaire afin de permettre l'adaptation et la modulation des politiques en fonction des réalités régionales. Pour ce faire, les régions doivent compter sur la participation des groupes représentatifs de la société civile (organisations syndicales, groupes communautaires, groupes environnementaux, organismes jeunesse, groupes de femmes, patronat, économie sociale, milieu coopératif, milieu agricole, etc.), sur des instances véritablement démocratiques et sur des ressources financières suffisantes et adéquates afin de garantir la concrétisation, en région, d'un développement dynamique.

En somme, une vision qui milite aussi pour une décentralisation politique et une régionalisation de l'État.

Enfin, ce développement doit être durable. Pour la CSN, le développement durable est plus qu'une rencontre de l'économie, du social et de l'environnement : il s'agit d'un développement qui vise en premier lieu une réponse au bien-être des personnes et aux besoins des communautés, actuelles comme de celles à venir, pour lequel l'économie est un moyen et l'environnement, une condition. Cette vision commande d'inscrire le développement dans une vision à long terme et de privilégier des stratégies structurantes qui renforceront les territoires, plutôt que de miser sur des circonstances ponctuelles qui ne feront qu'endormir les problématiques plus profondes, lesquelles ne manqueront pas de ressurgir.

Du développement régional à l'occupation des territoires

Le concept d'occupation du territoire, tel qu'il est défini dans l'avis sur l'occupation des territoires, présenté en 2010 par Solidarité rurale est cohérent avec notre vision du développement régional. Si nous avons des préoccupations plus précises en ce qui concerne la gouvernance territoriale, nous nous sommes retrouvés, de façon générale, dans les orientations, défis et enjeux mis de l'avant, de même que dans la démarche où nous avait conviés Solidarité rurale.

Par contre, le terme « occupation du territoire » heurte inutilement les peuples autochtones. Nous considérons que le gouvernement du Québec doit absolument proposer un autre terme s'il souhaite véritablement tendre la main aux autochtones afin qu'ils participent à la mobilisation en vue de la vitalité des territoires. Sauf pour références à des documents existants, nous parlerons donc pour notre part de « développement et de vitalité des territoires ».

La CSN accueille favorablement la volonté gouvernementale de donner suite à ce vaste exercice de consultation par une loi et une stratégie, qui témoignent d'une volonté d'engagement importante de la part du gouvernement. Nous sommes aussi satisfaits de retrouver dans la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011–2016* bon nombre d'orientations et d'objectifs présents dans l'avis déposé par Solidarité rurale.

Cela démontre que le gouvernement a été à l'écoute des préoccupations et des aspirations des organisations rassemblées autour de Solidarité rurale, cela démontre aussi qu'il y a désormais une base rassembleuse sur laquelle il est possible de bâtir.

Néanmoins, nous souhaitons émettre quelques commentaires à propos de la définition et des principes du développement et de la vitalité des territoires; nous expliquerons en quoi la vision proposée de gouvernance territoriale nous semble incomplète, nous soulèverons la question de la participation de la société civile, nous réagirons au contenu dans la stratégie concernant les services publics, nous commenterons la démarche actuelle en lien avec le Plan Nord, et nous terminerons avec des considérations concernant les effets possibles de l'Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne sur le développement et la vitalité des territoires.

La définition et les principes du développement et de la vitalité des territoires

Le projet de loi 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, est un projet de loi-cadre qui définit le rôle et les responsabilités de certaines des entités qui sont actives dans le champ du développement des territoires, de même que les grands principes qui devront guider l'action gouvernementale en ce domaine. Il faut

de plus ajouter à cela les 16 principes de la Loi sur le développement durable du Québec.

La loi soumise à la consultation offre un contenu normatif quelque peu timide et témoigne d'une préférence pour la flexibilité des orientations en matière de développement des territoires, plutôt que d'une volonté d'inscrire ces orientations dans la pérennité des véhicules légaux. Si nous adhérons au principe d'une stratégie quinquennale pour guider et actualiser l'action de l'État en matière de développement des territoires, le projet de loi aurait pu être davantage étoffé au plan des principes et de la définition de « l'occupation et la vitalité des territoires ».

Nous considérons que la définition proposée dans l'avis de Solidarité rurale, permet de renouer avec les orientations fondamentales qui sont portées dans la stratégie :

« Cette vision s'exprime en termes de milieux de vie attrayants, de communautés interdépendantes, d'engagement dans le développement durable et finalement d'ancrage culturel que représente l'appartenance au territoire. Pour traduire cette vision, il convient d'agir de façon cohérente sur quatre grands enjeux : habiter, développer, desservir et s'approprier les territoires »¹.

Ces éléments pourraient être incorporés à la définition, trop convenue et vague, proposée dans le projet de loi, qui définit « l'occupation et la vitalité des territoires » par « la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques »².

Toujours dans le projet de loi, le chapitre II précise que le gouvernement du Québec doit adopter une stratégie pour assurer le développement et la vitalité des territoires. On y indique les six principes qui doivent guider l'élaboration de la stratégie, en plus des 16 principes de la Loi sur le développement durable, qui devront également être pris en compte. Mais les six nouveaux principes, bien qu'ils soient tout à fait pertinents, sont davantage des principes opérationnels que de fond. Nous proposons donc l'ajout dans le texte du projet de loi de quatre principes supplémentaires.

Bien que l'on indique que les 16 principes de la loi québécoise sur le développement durable devront être pris en compte, nous considérons qu'il ne serait pas inutile d'en rappeler quelques-uns particulièrement pertinents au regard

¹ Solidarité rurale du Québec, *Avis : Occupation des territoires. Pour un Québec fort de ses communautés*, 2010, page 37.

² Assemblée nationale, projet de loi 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, 2011, article 3.

du développement des territoires, par exemple celui de la *subsidiarité* et de la *participation et de l'engagement* des citoyens et des groupes qui les représentent³.

De plus, malgré la présence des principes *équité et de solidarité sociale, accès au savoir et santé et qualité de vie* dans la Loi sur le développement durable, nous pensons qu'un principe supplémentaire mériterait d'être ajouté au projet de loi 34, celui du droit à des services publics de qualité et accessibles, qui

« suppose la recherche d'un traitement équitable pour les citoyens, et ce, peu importe leur lieu de résidence. Cette recherche d'équité commande l'assurance d'une couverture adéquate en matière de services (santé, éducation, etc.). Pour desservir des pans entiers du territoire québécois, le rôle de l'État et de l'action collective locale demeure incontournable pour pallier l'insuffisance des mécanismes de marché »⁴.

Nous suggérons aussi l'ajout du principe de diversification qui avait été proposé dans l'avis de Solidarité rurale :

« Le développement des territoires par la mise en valeur de tous les potentiels, économiques ou non, ce qui invite à considérer à la fois la multifonctionnalité des territoires et la diversification de sa base économique [...]. Le contexte de forte dépendance de nombreuses communautés mono-industrielles, et de ce fait vulnérables, donne un sens à la recherche d'une plus grande diversification »⁵.

Les choix concernant la gouvernance

La loi-cadre, tout comme la stratégie, n'identifie pas de porteur unique pour le développement et la vitalité des territoires. Des rôles précis sont définis et des portes sont laissées ouvertes pour modifier à l'avenir des responsabilités et modes de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les conférences administratives régionales (CAR). Mais la contribution attendue de certains acteurs demeure floue et leur possibilité de participation est parfois conditionnelle à la volonté d'autres acteurs, notamment en ce qui concerne les représentants socioéconomiques. En fait, il est plutôt difficile de s'y retrouver et de voir comment se traduira la stratégie dans les divers territoires.

³ L'article 6 de la loi québécoise sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1) définit ainsi ces deux principes :

« subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

« participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

⁴ Solidarité rurale du Québec, *Avis : Occupation des territoires. Pour un Québec fort de ses communautés*, 2010, page 22.

⁵ *Ibid.*

On se réfère dans la stratégie à la « structure de gouvernance territoriale et multisectorielle »⁶ du Québec aux fins de son application. Diverses instances sont ainsi interpellées : municipalités, conseils de bande, conseils de village nordique, MRC, Administration régionale crie, Conférences régionales des élus, communautés métropolitaines, diverses composantes du gouvernement du Québec, en plus des réseaux de gouvernance sectoriels dans les régions (éducation, santé, ressources naturelles, tourisme). Tous ont donc un rôle à jouer et ils doivent l'accomplir en synergie, comme le veut la troisième orientation de la stratégie.

Plusieurs composantes interviennent au niveau gouvernemental. D'abord, les ministères, organismes et entreprises de l'État qui doivent contribuer « à l'atteinte des objectifs de la stratégie [...] dans une planification pluriannuelle »⁷. Le document d'accompagnement à la stratégie, qui recense les actions gouvernementales pour les années 2011 à 2013, nous donne une idée de cette contribution⁸.

Ensuite, la coordination administrative de la stratégie s'effectuera en interministérielle, à deux échelles gouvernementales. Premièrement, à l'échelle nationale, à la Table gouvernementale aux affaires territoriales. Deuxièmement, à l'échelle régionale, ce sont les conférences administratives régionales (CAR), qui réunissent les représentants régionaux des divers ministères et entités de l'État dans les régions, qui joueront ce rôle, sauf pour la région métropolitaine, où il sera assumé par la nouvelle Table Québec-Montréal métropolitaine pour l'aménagement et le développement. Les CAR peuvent inviter des représentants de la conférence régionale des élus et d'autres organismes publics qui participent au développement et à la vitalité des territoires de la région à ces rencontres, mais cela n'est pas une obligation. Il faut souligner que les CAR doivent aussi soutenir les ministres responsables de leur région, qui ont un rôle de promotion, de mobilisation, d'information et de concertation quant au développement et à la vitalité des territoires de leur région. Enfin, le suivi de la stratégie se fera à la Table Québec-municipalités (TQM), ainsi qu'à la Table Québec-régions (TQR).

Le chapitre II du projet de loi précise que l'on attend essentiellement des élus municipaux qu'ils utilisent la loi et la stratégie pour guider leurs actions et participer à l'atteinte des objectifs qui y sont définis, particulièrement en ce qui concerne la concertation et la complémentarité territoriale⁹. On précise également que « [...] les collectivités locales, supralocales, régionales et métropolitaines sont

⁶ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 29.

⁷ Assemblée nationale, projet de loi 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, 2011, article 9.

⁸ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Un gouvernement en action pour mieux habiter et vivre de nos territoires. Document d'accompagnement à la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Actions gouvernementales 2011-2013*, 2011, 92 pages.

⁹ Assemblée nationale, projet de loi 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, 2011, article 13.

invitées à contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires en mettant sur pied des initiatives concourant à l'atteinte d'objectifs de la présente stratégie »¹⁰.

Nous considérons qu'il est très positif de chercher à accroître la cohérence des actions gouvernementales, à la fois à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle régionale. Par contre, la vitalité qu'atteindront ou non les divers territoires ne dépendra pas uniquement de la cohérence des actions gouvernementales. En raison de leurs actions et exercices de planification, les municipalités locales, les municipalités régionales de comtés (MRC), les centres locaux de développement (CLD), les CRÉ, ainsi que plusieurs composantes de la société civile participent activement au développement et à la vitalité des territoires. Nous croyons qu'un processus plus formel d'appropriation aux niveaux local et régional de la stratégie permettrait de dégager une vision plus concrète et adaptée pour le développement des territoires, en plus de favoriser la mobilisation des divers intervenants.

Or, le projet de loi et la stratégie n'indiquent pas où cet important travail d'appropriation devra avoir lieu de façon à réunir les acteurs qui agissent dans le cadre du développement des territoires. On retrouve aux échelles locale et régionale des exercices de planification liés au développement et à la vitalité des territoires, comme les plans quinquennaux de développement que doivent produire les CRÉ, les schémas d'aménagement des MRC, de même que les pactes ruraux.

Il serait donc pertinent d'identifier clairement des lieux d'échanges entre les représentants gouvernementaux en région, les élus municipaux, les CRÉ ainsi que la société civile. Ces forums permettraient l'intégration des orientations et des objectifs de la stratégie dans les divers exercices de planification aux échelles locale et régionale, de même qu'un arrimage avec les politiques économiques sectorielles. En retour, ces espaces offriraient aussi l'occasion aux représentants régionaux du gouvernement de prendre connaissance des divers exercices de planification de la région, de façon à identifier avec les acteurs locaux et régionaux les programmes et actions qu'il conviendrait de moduler ainsi que les possibilités de conclure des contrats de territoire. Avec le renforcement des CAR en tant qu'instances de concertation et d'action, le gouvernement profite aussi de l'exercice actuel pour approfondir l'effort de régionalisation de l'État. Mais on indique aussi que « le gouvernement peut préciser les responsabilités et le mode de fonctionnement des conférences administratives régionales »¹¹.

Nous sommes étonnés que le gouvernement ne soit pas en mesure de fournir ces précisions quant aux responsabilités et modes de fonctionnement dans le projet de loi 34, particulièrement dans le contexte où la stratégie quinquennale est déjà adoptée. Par quel véhicule le gouvernement entend-il procéder pour effectuer

¹⁰ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 52.

¹¹ Assemblée nationale, projet de loi 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, 2011, article 21.4.9.

d'éventuelles modifications? Nous considérons que des consultations larges auprès des instances élues et des organisations de la société civile seront nécessaires afin de procéder à des changements importants.

La CSN a toujours cru en la nécessité d'une régionalisation de certaines compétences de l'État. Par contre, les processus de régionalisation gagnent aussi à s'inscrire dans une démarche de décentralisation. La stratégie invite d'ailleurs les ministères qui n'auraient toujours pas procédé à un exercice de décentralisation à évaluer les possibilités en ce sens. Compte tenu de la contribution importante des décentralisations au développement et à la vitalité des territoires, notamment par la création d'emplois dans les régions, nous soutenons cet appel lancé aux divers ministères et nous croyons que la décentralisation devrait être effectuée selon des principes d'équité, c'est-à-dire que si l'on doit envisager l'adaptation des services en fonction des différentes réalités régionales, on s'assure de répondre aux besoins de base de la population.

Le rôle de la société civile

Nous l'avons dit, les organisations de la société civile, dont les syndicats, participent activement au développement et à la vitalité des territoires. Or la loi-cadre souligne cet apport de façon limitée, en insistant sur l'importance de la concertation entre les personnes élues et les acteurs socioéconomiques. La stratégie en fait de même :

« En faisant valoir leurs aspirations auprès de leurs élus du domaine municipal, des conseils de bande ou des villages nordiques, les citoyens et les acteurs socioéconomiques ont la capacité de jouer un rôle important dans l'occupation et la vitalité de leur territoire »¹².

Si nous valorisons la concertation avec les personnes élues, plusieurs organismes autonomes déploient des actions qui participent à la vitalité des territoires, sans nécessairement faire appel au concours des personnes élues.

Cette façon limitée d'entrevoir le rôle des acteurs socioéconomiques a comme conséquence d'inscrire leur participation au développement et à la vitalité des territoires par la voie unique de la concertation avec les personnes élues. Or, cette concertation s'effectue dans les faits de façon inégale. À titre d'exemple, on ne retrouve aucun représentant de la société civile dans les CRÉ de Laval et de Longueuil. Si la CRÉ de Montréal a mis en place un collège électoral afin que les acteurs de la société civile déterminent entre eux leurs représentants au conseil d'administration, la norme est davantage de confier ce rôle aux élu-es. De plus, on retrouve une représentante ou un représentant du mouvement syndical dans seulement six des 21 CRÉ¹³. Malheureusement, le gouvernement n'encourage pas la

¹² Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 9.

¹³ La CRÉ de Montréal se distingue par la présence de huit représentants du milieu syndical.

participation du mouvement syndical en faisant appel aux « organismes du monde culturel, éducatif ou communautaire ainsi que du milieu des affaires » pour s'associer à la stratégie gouvernementale¹⁴.

Ainsi, la participation des acteurs socioéconomiques aux discussions locales et régionales concernant le développement et la vitalité des territoires dépendra du bon vouloir des élus locaux et des représentants régionaux du gouvernement aux CAR. Cela n'est pas sans nous rappeler un autre projet de loi 34, celui sur le ministère du Développement économique et régional de 2003 qui a aboli les conseils régionaux de développement (CRD) pour les remplacer par les conférences régionales des élus (CRÉ).

Nous croyons qu'une participation plus ouverte de la société civile est nécessaire pour plusieurs raisons : pallier les carences de la démocratie représentative (consultations inégales des citoyens sur les enjeux de développement, arbitraire dans la définition des partenaires, etc.), augmenter la représentativité des décideurs (notamment en faisant en sorte que plus de femmes et de jeunes, largement sous-représentés chez les élu-es, participent aux discussions et aux exercices de planification liés au développement des territoires), favoriser l'innovation et le dynamisme des institutions locales et régionales en misant sur un leadership partagé au sein des communautés, etc.

D'ailleurs, le principe de la *participation et de l'engagement* de la Loi sur le développement durable auquel nous faisons référence précédemment porte justement sur l'importance de la participation de la société civile au développement :

« la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique »¹⁵.

Nous suggérons donc que le gouvernement prévoit des espaces formels de concertation sur les enjeux liés au développement et à la vitalité des territoires, de façon à :

- permettre l'appropriation aux niveaux local et régional de la stratégie;
- favoriser l'intégration des orientations et des objectifs de la stratégie dans les divers exercices de planification aux échelles locale et régionale;
- faire en sorte que les représentants régionaux du gouvernement prennent connaissance des divers exercices de planification de la région, de façon à identifier avec les acteurs locaux et régionaux les programmes et actions

¹⁴ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 52.

¹⁵ Gouvernement du Québec, Loi sur le développement durable, L.R.Q., chapitre D-8.1.1, article 6.

qu'il conviendrait de moduler ainsi que les possibilités de conclure des contrats de territoire.

De plus, ces forums devront permettre la participation des élu-es et des divers groupes représentatifs de la société civile : milieu patronal, institutionnel, communautaire, environnemental, syndical, coopératif, agricole, d'économie sociale, des autochtones, des femmes, des jeunes, etc.

La modernisation de la structure industrielle

Cependant, il manque encore un morceau de taille afin d'assurer le développement et la vitalité des territoires. La stratégie gouvernementale énonce l'objectif de « soutenir la modernisation de la structure industrielle », mais n'évoque pas la nécessité que le Québec se dote d'une politique de développement industriel. Le gouvernement identifie plutôt un certain nombre de secteurs prometteurs; il indique que les collectivités doivent développer leurs atouts et profiter « des marchés bien établis ou [qu'elles] investissent des secteurs en croissance » et, enfin, il annonce vaguement un soutien aux entreprises qui tenteront de saisir ces opportunités¹⁶.

Il est fondamental que le Québec se dote d'une politique de développement industriel digne de ce nom. Cela suppose davantage qu'une liste des secteurs prometteurs et des programmes développés pour les soutenir. Pour la CSN, une politique de développement industriel doit comporter une vision stratégique et des orientations à long terme pour le développement de l'économie. Elle doit à la fois être fondée sur une lecture juste des dynamiques économiques globales, sur les enjeux et défis contemporains, sur les forces en présence au Québec, sur les ressources disponibles, sur un rôle structurant de l'État et sur les valeurs de la société. Ainsi, cette politique devra aussi être cohérente avec certaines grandes orientations prises par le gouvernement du Québec, notamment celles liées au développement durable et au développement et à la vitalité des territoires.

Enfin, nous croyons que le gouvernement devrait ajouter, dans la stratégie, l'objectif de la création d'emplois afin de favoriser le développement et la vitalité des territoires. D'une part, le vieillissement de la population ne garantit pas le plein emploi, ni de façon générale, ni dans tous les secteurs et tous les types d'emplois. D'autre part, la réalité n'est pas la même d'une région à l'autre. Il faudra donc faire les liens nécessaires entre la situation de l'emploi dans les diverses régions et la politique nationale de développement industriel.

Les services publics

Nous l'avons dit en introduction, la CSN est en accord avec l'essentiel des orientations et des objectifs de la stratégie. Cependant, nous considérons que le

¹⁶ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 48.

gouvernement aurait pu être plus explicite dans la stratégie concernant la question de la modulation des services publics. Nous tenons à rappeler ici les cinq volets qui avaient été proposés dans l'avis de Solidarité rurale concernant cette modulation et qui définissaient un certain nombre de principes de façon à assurer un accès adéquat aux services publics¹⁷ :

- la définition du panier de services publics de base et le niveau d'accessibilité recherché sur le territoire (communauté, MRC, région);
- la modulation des modalités de financement des services de base pour tenir compte des spécificités territoriales;
- l'encadrement des démarches visant la réduction des services;
- l'appui à la prise en charge par les milieux;
- des mesures fiscales d'atténuation.

Essentiellement, le gouvernement indique dans la stratégie que « de nouvelles approches et des modèles organisationnels différents, mais qui sont conformes aux normes actuelles de qualité et de sécurité, doivent être envisagés pour maintenir les services aux communautés »¹⁸. Il est difficile de savoir ce que cela peut impliquer; le gouvernement doit préciser les principes qui devront orienter ces nouvelles approches et ces modèles organisationnels différents. De plus, le recours aux partenariats public-privé et la privatisation des services publics doivent être explicitement exclus. Nous nous attendons à une consultation inclusive afin de progresser sur cette question et nous vous assurons de notre disponibilité et de notre intérêt pour un tel exercice. Il serait opportun d'inclure la question de la prestation électronique de services publics dans cette consultation, question pour laquelle nous avons également des interrogations.

Le Plan Nord

Dans le contexte actuel au Québec, nous ne pouvons réfléchir au développement et à la vitalité des territoires sans évoquer le Plan Nord, qui doit se déployer au cours des 25 prochaines années. Le Plan Nord pose plusieurs enjeux et défis aux communautés nordiques : il offre un potentiel de retombées importantes; il aura des impacts sur l'organisation des territoires et sur l'économie des régions; il est également susceptible d'engendrer des impacts sociaux plus problématiques et de transformer les milieux de vie.

De plus, le Plan Nord aura un coût environnemental important, une dimension que nous ne prenons pas à la légère dans un contexte de changements climatiques et de perte de biodiversité à l'échelle planétaire.

¹⁷ Solidarité rurale du Québec, *Avis : Occupation des territoires. Pour un Québec fort de ses communautés*, 2010, pages 39 à 43.

¹⁸ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, 2011, page 39.

Nous ne comprenons pas son absence flagrante de la stratégie, notamment de la section portant sur les défis, mise à part une courte mention où le ministre Lessard nous indique que cette stratégie « se veut complémentaire à la stratégie gouvernementale de développement durable ainsi qu'au Plan Nord »¹⁹. Cela signifie-t-il que les collectivités qui y résident échapperont à l'exigence du développement et de la vitalité des territoires, ou que le développement économique prévu dans le cadre du Plan Nord est affranchi de l'engagement gouvernemental pour le développement et la vitalité des territoires lorsqu'il survient loin des peuplements humains? Nous ne saurions adhérer à l'une ou l'autre de ces éventualités.

S'il peut représenter des opportunités de développement intéressantes, le Plan Nord apportera aussi son lot de problématiques aux communautés concernées. L'État québécois a un rôle essentiel à jouer afin de veiller à ce que le Plan Nord profite vraiment aux collectivités nordiques, aux peuples autochtones et à l'ensemble de la population québécoise, tout en s'assurant que notre développement soit cohérent avec les mesures urgentes à mettre en place à l'échelle planétaire dans un contexte de lutte aux changements climatiques et de perte alarmante de biodiversité. Nous sommes également préoccupés par la dimension économique du Plan Nord, notamment la passivité du gouvernement face à la transformation des ressources minérales et par les enjeux de main-d'œuvre.

De plus, on ne retrouve qu'une dizaine d'actions gouvernementales liées au Plan Nord dans la liste des actions gouvernementales 2011–2013²⁰. Nous demandons à ce que la prochaine planification des divers ministères pour le développement et la vitalité des territoires, qui contiendra les actions à déployer dès 2013, intègre les défis posés par le Plan Nord et prévoie des mesures afin d'y faire face.

Parmi les enjeux les plus pressants, qui sont absent des actions 2011–2013, mentionnons, par exemple : la pénurie de logements (500 ne suffiront pas) et les carences en matière de services de proximité tels que l'éducation et la santé, des phénomènes qui se font déjà sentir dans certaines collectivités de la Côte-Nord. Que dire de l'absence des enjeux relatifs à l'aménagement écoresponsable et la responsabilité sociétale des entreprises qui démarreront des projets de même que leurs relations avec les autochtones, les enjeux liés à la main-d'œuvre, la revitalisation des territoires et la modernisation de la structure industrielle?

Alors que nous consacrons du temps et de l'énergie, dans le cadre de cette consultation, à nous interroger sur des instruments qui devront *théoriquement* guider le développement de nos régions, nous n'avons pas l'opportunité de nous prononcer sur un projet très concret de développement qui nous affectera *certainement*.

¹⁹ *Ibid.*, page 4.

²⁰ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Un gouvernement en action pour mieux habiter et vivre de nos territoires. Document d'accompagnement à la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Actions gouvernementales 2011-2013*, 2011, 92 pages.

Nous parlons beaucoup du Plan Nord avec nos membres. Avec autant d'investissements et de promesses de création d'emplois, l'accueil aurait dû être plus enthousiaste. Selon nous, l'une des explications du peu d'enthousiasme et de la méfiance que nous rencontrons sur le terrain réside dans le peu d'information que les gens reçoivent sur le Plan Nord. L'autre explication, plus fondamentale, est que les communautés ont développé des exigences supérieures pour le développement de leur région et celui du Québec. Au fil des décennies, les populations québécoises ont été fières de prendre le contrôle de leur développement, elles y ont gagné en expertise. Mais elles ont aussi fait l'expérience de la dévitalisation des régions monoindustrielles, de la dévastation de nos forêts boréales, et elles commencent peut-être enfin à souhaiter des relations plus positives avec les peuples autochtones.

Le Plan Nord échoue à offrir une perspective rassurante et mobilisatrice de développement à long terme : « navettage » de travailleurs logés dans des camps temporaires, faibles perspectives des 2^e et 3^e transformations, pénuries de main-d'œuvre dans les PME et entreprises du secteur des services qui contribuent à la diversification des économies, redevances trop faibles pour l'État, impacts environnementaux importants, opposition de certaines communautés autochtones.

Nous pensons qu'il est nécessaire que le Québec se dote d'une vision globale de son développement, d'un projet de société auquel les divers territoires pourront se greffer, et qu'ils pourront aussi contribuer à façonner. S'il veut offrir une réponse conséquente à l'enjeu de susciter la participation et l'engagement des citoyens, le gouvernement doit maintenant changer de cap, non seulement pour concrétiser et augmenter le potentiel de vitalité lié au développement des territoires en offrant une place mieux définie à la société civile, mais aussi pour que des millions de Québécoises et de Québécois adhèrent au projet de « leur génération ».

Il est donc nécessaire, selon nous, que le gouvernement du Québec entame un vaste exercice de consultation nationale concernant le Plan Nord et qu'il soit à l'écoute des aspirations de la population et des acteurs du développement des territoires afin de construire un projet de société mobilisateur.

Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne

Nous avons plusieurs préoccupations concernant l'Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union européenne, qui est en cours de négociation. Il appert qu'il pourrait avoir des impacts négatifs sur le développement et la vitalité des territoires au Québec, notamment en ce qui concerne l'ouverture des marchés publics, permettant ainsi aux entreprises européennes d'obtenir des contrats financés par les fonds publics, mais aussi en ce qui concerne le système de gestion de l'offre en agriculture ainsi que les contrats émanant d'Hydro-Québec,

deux éléments pour lesquels nous n'avons à ce jour aucune garantie de protection et qui contribuent à la vitalité des territoires²¹.

De plus, la Ville de Montréal a entériné une résolution concernant l'AÉCG, où elle dénonce les impacts négatifs que pourrait générer cet accord pour les municipalités et où elle énonce le souhait qu'il ne limite pas la possibilité qu'ont les municipalités de réglementer et de définir les services qu'elle peut offrir. Elle indique notamment que les « dispositions de l'AÉCG pourraient empêcher une administration municipale de vouloir favoriser une politique d'achat respectant les principes de développement durable, l'économie locale ou nationale dans l'attribution des contrats »²². En somme, l'AÉCG peut sérieusement compromettre la possibilité des municipalités ainsi que du Québec d'encourager le développement et la vitalité de leur territoire par la prestation de services et l'octroi de contrats publics.

L'AÉCG, et plus particulièrement les chapitres sur les marchés publics et l'investissement, limitera également les possibilités d'intervention et de réglementation du gouvernement. Des domaines aussi fondamentaux que le soutien au développement de l'emploi et des communautés locales ainsi que la protection de l'environnement ou des ressources naturelles pourraient se trouver subordonnés aux intérêts des entreprises étrangères et des investisseurs. En conséquence, nous considérons que les textes de l'accord devraient être rendus publics avant son adoption et que le gouvernement devrait déclencher une commission parlementaire afin de permettre aux organisations ainsi qu'à la population d'exprimer leurs opinions et d'obtenir des réponses à leurs questions.

²¹ RQIC, *Le RQIC rend publics des documents secrets de l'AÉCG - Des offres inquiétantes, confirme l'IRÉC*, 26 janvier 2012. En ligne (visité le 2 février 2012) :

<http://cybersolidaires.typepad.com/ameriques/2012/01/aecg-des-offres-inquietantes.html>

²² Attac-Québec, *La Ville de Montréal adopte une résolution au sujet de l'AÉCG*, 23 janvier 2012. En ligne (visité le 2 février 2012) : <http://www.quebec.attac.org/spip.php?article794>

Conclusion

Le Québec doit faire face à de nombreux défis dans le contexte actuel. Évidemment, les outils favorisant le développement et la vitalité des territoires, tels que le projet de loi 34 ainsi que la stratégie gouvernementale, ne peuvent, à eux seuls, résoudre des enjeux aussi complexes et globaux que ceux liés à la mondialisation, aux transformations de l'économie, aux changements climatiques et à la dégradation des écosystèmes.

Néanmoins, l'engagement gouvernemental pour le développement et la vitalité des territoires mérite d'être souligné et entraînera certainement des impacts positifs dans les divers territoires. Les outils proposés nous conduisent dans la bonne direction, moyennant toutefois un certain nombre de rajustements.

Si les défis sont importants, les ressources dont dispose le Québec sont nombreuses. Elles doivent être valorisées et mises à contribution. Nous pensons particulièrement à toutes les institutions déjà à l'œuvre pour assurer le développement et la vitalité des territoires, de même qu'à toutes les organisations de la société civile qui s'impliquent activement pour le développement de leur région.

Peu importe les indicateurs qui seront déterminés pour mesurer l'atteinte des objectifs en matière de développement et de vitalité des territoires, la population du Québec évaluera la cohérence de l'action gouvernementale et la profondeur de son engagement par des actions concrètes qui feront la différence sur le terrain.

Pour atteindre cette cohérence, il faudra que les autres projets pour lesquels s'engagera le Québec respectent les orientations liées au développement et à la vitalité des territoires. Nous avons souligné que l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, pour ce que nous en savons, risque de compromettre l'atteinte des objectifs de l'État et nous considérons que le Québec doit réagir plus fermement à cette situation.

Manifestement, beaucoup de travail reste à faire pour que le Plan Nord représente pour la population du Québec un véritable projet d'avenir. Nous pensons que le Plan Nord doit être démocratisé, c'est-à-dire que les Québécoises, les Québécois et les autochtones puissent savoir de quoi il est question, qu'ils puissent s'exprimer sur la vision mise de l'avant et participer à son élaboration. Il faut aussi que le Plan Nord emprunte davantage au concept de développement durable que sa simple appellation. Enfin, l'État québécois doit également instaurer des exigences plus audacieuses en ce qui concerne les retombées possibles. Il en va de la santé économique des diverses régions du Québec et des communautés autochtones, comme de notre amour-propre.

Recommandations

1. Proposer un autre terme qu'« occupation du territoire » afin de respecter les peuples autochtones et de favoriser leur participation à la mobilisation en vue de la vitalité des territoires.
2. Incorporer à la définition de « l'occupation et la vitalité des territoires » du projet de loi la définition proposée dans l'avis de Solidarité rurale.
3. Ajouter les principes de la subsidiarité, de la participation et de l'engagement, du droit à des services publics de base et accessibles ainsi que de la diversification dans le projet de loi-cadre.
4. Dans l'éventualité où le gouvernement souhaiterait apporter des modifications importantes aux rôles et responsabilités des CAR, procéder à des consultations larges auprès des instances élues et des organisations de la société civile.
5. Prévoir des espaces formels de concertation sur les enjeux liés au développement et à la vitalité des territoires de façon à :
 - Permettre l'appropriation aux niveaux local et régional de la stratégie;
 - Favoriser l'intégration des orientations et des objectifs de la stratégie dans les divers exercices de planification aux échelles locale et régionale;
 - Faire en sorte que les représentants régionaux du gouvernement prennent connaissance des divers exercices de planification de la région, de façon à identifier avec les acteurs locaux et régionaux les programmes et actions qu'il conviendrait de moduler ainsi que les possibilités de conclure des contrats de territoire.
6. Permettre la participation des élu-es et des divers groupes représentatifs de la société civile dans ces forums : milieu patronal, institutionnel, communautaire, environnemental, syndical, coopératif, agricole, d'économie sociale, des autochtones, des femmes, des jeunes, etc.
7. Doter le Québec d'une véritable politique de développement industriel.
8. Ajouter, dans la stratégie, l'objectif de la création d'emplois afin de favoriser le développement et la vitalité des territoires.
9. Préciser, en excluant le recours aux partenariats public-privé et la privatisation des services publics, les principes qui devront orienter les nouvelles approches et ces modèles organisationnels différents concernant les services publics et procéder à une consultation inclusive afin de progresser sur cette question, en incluant la question de la prestation électronique de services publics.

10. Intégrer les défis posés par le Plan Nord dans la prochaine planification des divers ministères pour l'occupation et la vitalité des territoires.
11. Procéder à un vaste exercice de consultation nationale du Québec concernant le Plan Nord et rester à l'écoute des aspirations de la population et des acteurs du développement des territoires afin de construire un projet de société mobilisateur.
12. Rendre publics les textes de l'Accord économique et commercial global (AÉCG) avant son adoption et déclencher une commission parlementaire afin de permettre aux organisations ainsi qu'à la population d'exprimer leurs opinions et d'obtenir des réponses à leurs questions.