

**Commentaires sur le texte de Solidarité rurale du Québec,
*Occupation des territoires. Pour un Québec fort de ses
communautés. Cahier de consultation***

Les commentaires qui suivent, sur le texte de Solidarité rurale du Québec, ont été rédigés en vue de répondre aux principales questions et aux problèmes soulevés par le Cahier de consultation.

Plusieurs orientations et propositions du document de Solidarité rurale se rapprochent de celles que la CSN a défendues jusqu'à présent. Toutefois, il y a certains sujets que SRQ n'aborde pas ou ne développe pas suffisamment et qui sont importants.

Pour résumer, disons que le document de Solidarité rurale du Québec

1. Se prononce implicitement sur l'enjeu principal du texte, tout en le présentant comme une question ouverte, ce qui affaiblit la portée du document et ne va pas sans créer de confusion;
2. Propose un scénario d'occupation des territoires qui se rapproche sensiblement du scénario néo-communautariste, alors qu'il faudrait plutôt opter pour le polycentrisme maille (scénario synthèse);
3. N'insiste pas suffisamment sur le problème de la gouvernance et, en particulier, sur le développement d'une fonction public territoriale (FPT).
4. Élude complètement le problème de la souveraineté territoriale du Québec;

L'enjeu principal du texte

L'enjeu théorique et idéologique fondamental du texte de Solidarité rurale est la compréhension même de ce qu'est l'occupation du territoire et la pratique qui en découle.

En effet, la dernière question de consultation posée par SRQ (question 4C, page 23), avant l'énoncé des propositions (pages 24 à 27) porte précisément sur la dénomination « *occupation des territoires* » et se lit comme suit : *La dénomination « occupation des territoires » soulève beaucoup de questionnements et de réticences. Seriez-vous d'accord pour désigner ce projet autrement? Quelle serait votre proposition?*

Cette question a déjà été débattue en conseil d'administration et a rebondi dans la structure même du document de consultation. Il faut donc répondre à cette question charnière tout en procédant à l'analyse des grandes orientations et des propositions de Solidarité rurale.

Nous pensons que la démarche générale suivie par Solidarité rurale est la bonne. Les propositions de l'organisme sont formulées à partir de quatre orientations générales : *habiter, développer, desservir* et *s'approprier*. La conception de l'occupation des territoires que véhicule Solidarité rurale du Québec se retrouve donc sous forme de propositions disséminées dans les quatre grandes orientations du chapitre 7.

Nous pensons que ce serait une erreur de remplacer l'expression « *occupation des territoires* » par l'expression « *habiter le territoire* », expression que le document reprend pour désigner la première grande orientation, non sans créer une certaine confusion et valse hésitation. Mais la distinction est suffisamment claire pour nous. Habiter est l'une des dimensions de l'occupation du territoire. Cette dimension fait plus spécifiquement référence au mode d'organisation et de peuplement du milieu (habitat rural,

urbain, nomade, sédentaire) ou encore aux conditions d'habitation comme telles (question du logement, architecture, etc.). Et c'est pourquoi l'on retrouve dans cette section les propositions permettant d'assurer la pérennité et l'attractivité des établissements humains (préservation de *la signature locale des noyaux villageois*, *rénovation*, *réhabilitation*, *reconversion*, *efficacité énergétique* et *amélioration du cadre de vie*). Soulignons cependant que les moyens de rendre les territoires plus « attractifs » sont à peine esquissés (*politique familiale*, *loisirs*, *culture*, etc.) et gagneraient à être mieux définis.

Mais il y a néanmoins un risque de confusion puisque c'est dans la section *Habiter* que SRQ définit sa position sur l'occupation du territoire au sens plus précis et technique du terme, c'est-à-dire sur l'aménagement de l'espace comme tel. L'organisme se prononce sans hésiter en faveur d'une **occupation intensive du territoire**. Selon SRQ, les plans d'aménagement et d'urbanisme doivent *freiner l'étalement* urbain et favoriser *la densification et la proximité des services*. C'est là une proposition clé qui doit être soulignée à double trait.

Ce point reste d'ailleurs à préciser car, dans nombre de ses documents et de ses interventions, l'organisme s'est souvent prononcé pour une **occupation extensive des territoires**, soit pour une dispersion des populations et des services dans l'espace, en défendant par exemple le maintien des écoles de village dans la majorité des cas de fermeture. Cette question est cruciale puisque le développement durable des territoires et l'occupation extensive de l'espace sont deux phénomènes opposés, voire antagoniques.

Il faut éviter au maximum les contradictions. Par exemple, le développement durable, et plus particulièrement la lutte contre le réchauffement climatique, exigent de freiner non seulement l'étalement urbain mais aussi l'étalement en général, l'étalement sur l'ensemble du territoire, donc de se prononcer en faveur d'une occupation plus intensive et concentrée de l'espace. En effet, il

n'est pas viable d'occuper « tout » le territoire, en essayant les populations et les activités sur chacune de ses parcelles. De même, la faisabilité et l'efficacité environnementales et économiques des grands modes de transports collectifs urbains et régionaux (métro, tramways, train de banlieue, TGV, etc.) sont fonction du niveau de concentration des personnes et des biens dans l'espace. Il sera sans doute très difficile de maximiser les retombés de l'implantation d'un TGV Québec-Windsor dans l'ensemble des territoires, comme le propose Solidarité rurale dans la troisième orientation du document *Desservir*. Si un train à grande vitesse est bon pour l'environnement, en ayant pour effet positif de favoriser la concentration des personnes et des activités dans les grands centres urbains, il a souvent pour effets pervers de défavoriser les petites localités. Le développement du télétravail en région, suite au déploiement d'Internet à haute vitesse, peut également avoir des effets contradictoires : s'il diminue les déplacements locaux, il peut augmenter les déplacements interrégionaux, dû à la nécessité de maintenir les contacts personnels entre les travailleurs habitant de plus en plus loin des entreprises ou des institutions publics.

D'une certaine façon, l'on peut affirmer que le document de Solidarité rurale traite trop rapidement de la question concernant la nature de l'occupation territoriale –intensive ou extensive– question qui pourtant est au cœur même de la problématique spatiale des établissements humains.

Mais, pour revenir à notre propos principal, est-il nécessaire de préciser qu'il ne faut pas prendre la partie pour le tout? L'occupation du territoire est une expression générique. Occuper le territoire, c'est l'habiter, le développer, le desservir et se l'approprier. Ceux qui s'opposent à l'utilisation de l'expression occupation du territoire pourraient toujours rétorquer que l'habiter c'est aussi le développer, le desservir et se l'approprier. Mais ce serait là jouer sur les mots et faire ressurgir les mêmes questionnements de fond.

La majorité de ceux qui contestent la dénomination en cause proposent le verbe « habiter » sous prétexte que l'occupation du territoire fait allusion ou évoque une présence militaire, et plus précisément une conquête. Mais ceux qui habitent le territoire ne l'ont-ils pas occupé suite à une intervention militaire, à une conquête, ou à une prise de possession dans le cas des territoires dits « inoccupés », au détriment des autres occupants potentiels. Étymologiquement, le verbe « occuper » signifie « chasser », prendre possession d'un lieu, le tenir en s'y installant solidement, manifester sa présence avant ou pendant l'installation des autres. Or, dans l'absolu, il n'y a pas de territoire vierge. Même les autochtones, aussi près furent-ils de la nature et d'un certain équilibre écologique, ont pris possession des territoires pour y implanter l'espèce humaine et ce, en « chassant » (dans les deux sens du terme : tuer et éloigner) les animaux, droit qu'ils revendiquent encore aujourd'hui et que l'on ne saurait contester. Rappelons aussi qu'en français, on « habite » un espace bien spécifié : une demeure, en ville, à la campagne, en région, dans un pays quelconque, etc., mais on n'habite pas le territoire comme tel.

Mais l'expression occupation du territoire peut aussi signifier, plus simplement et plus généralement, remplir une certaine étendue d'espace et de temps, sans connotation belliqueuse. Après la conquête ou la possession, vient le moment de la pacification, de la cohabitation, de l'institutionnalisation et de la cohésion. En d'autres mots, vient le temps d'habiter, de développer, de desservir et de s'approprier le territoire collectivement. Rendu à cette étape du développement de la société, l'occupation du ou des territoires devient une notion plus abstraite, un concept plus qu'une réalité physique. Elle a été forgée pour rendre compte des liens entre différents phénomènes. En réalité, Solidarité rurale a trouvé la bonne façon de vulgariser le concept d'occupation du territoire parvenu à maturité en choisissant les catégories d'habiter, de développer, de desservir et de s'approprier.

Qu'est-ce qui a été vulgarisée? La réponse est simple et incontournable : une longue tradition de réflexion et de pratique académique, gouvernementale, syndicale et communautaire concernant l'occupation du territoire. Et, de façon plus concrète encore, les éléments qui constituent une véritable politique d'occupation du territoire et que l'on retrouve dans le document de Solidarité rurale.

Encadré 1 : Contenu d'une politique d'occupation du territoire

- La politique d'occupation du territoire intègre dans un tout cohérent les politiques ou les principaux éléments des politiques gouvernementales qui ont un impact sur le territoire. Elle constitue une **politique intégrée** dans laquelle on retrouve les éléments suivants
 - ✓ Des politiques à incidence régionale : politiques économiques, sectorielles, démographiques, de redistribution des revenus aux particuliers, d'éducation, de la santé, de transport urbain, etc.
 - ✓ Des politiques régionales qui visent plus particulièrement à réduire les disparités de revenu ou d'emploi entre les régions
 - ✓ Des politiques de développement régional qui ont pour objectif de venir en aide à des régions spécifiques, régions périphériques ou en difficulté (dévitalisées)
- De plus, la politique d'occupation du territoire possède un contenu qui lui est plus spécifique. Elle fixe entre autres choses:
 - ✓ La nature de l'occupation du territoire : intensive ou extensive, concentrée ou déconcentrée
 - ✓ La répartition et/ou la redistribution des richesses nationales entre l'urbain et le rural et les moyens utilisés pour y parvenir (ex : péréquation)
 - ✓ Les grandes lignes de force de l'aménagement physique du territoire
 - Forme de l'armature des implantations humaines (communautés) : profil et articulation du système urbain et du système rural
 - Infrastructures de transport et de communication
 - Équipements et services publics
 - ✓ Le modèle de gouvernance le mieux adapté au type d'occupation du territoire retenu
 - Dynamique de la centralisation/décentralisation
 - Centralisation : rôle de l'État national
 - Décentralisation : déconcentration (régionalisation), décentralisation administrative, décentralisation politique

En conclusion, disons que Solidarité rural aurait intérêt à rendre explicite sa position sur l'enjeu principal du texte, à savoir la compréhension même de ce qu'est l'occupation du territoire et la

pratique qui en découle; à affirmer de façon plus marquée sa position en faveur d'une **occupation intensive du territoire**; et à éliminer les contradictions potentielles ou réelles entre certaines propositions.

Les scénarios d'organisation du territoire

Disons d'emblée que l'orientation générale de SRQ qui se dégage de l'ensemble des orientations spécifiques (habiter, développer, desservir et s'approprier) et plus particulièrement des propositions concrètes, est marquée par un certain localisme, de type néo-communautariste.

La tendance au localisme se manifeste de façon plus marquée dans la quatrième grande orientation lorsqu'il est question de l'appropriation des ressources par les communautés. Concernant l'appropriation de ces ressources on voit malheureusement se développer dans certaines régions et dans certaines localités un syndrome « tout dans ma cour », qui vient faire pendant au syndrome « pas dans ma cour » pour l'enfouissement des déchets et des matières résiduelles résultant de la production et de la consommation. Cette tendance n'est pas encore très prononcée, mais elle est bien réelle.

Le néo-communautarisme, à tendance anti-étatique se manifeste par le peu d'importance que les propositions liées aux orientations 2, 3 et 4 (développer, desservir et s'approprier) accordent aux services publics et à la fonction publique comme tel. Or, il existe présentement dans les régions et dans les localités québécoises une **fonction publique territoriale** (FPT) qui est appelée à se développer avec les projets de décentralisation, si les conditions propices sont réunies, et à contribuer fortement au développement et à la stabilité économique des territoires. Il est inacceptable que les propositions concernant la main-d'œuvre dans l'orientation 2 ne fassent aucune référence à cette fonction publique territoriale, lorsque l'on sait qu'en France, par exemple, elle a constitué le

segment le plus dynamique (mais aussi le plus méconnue) de l'emploi public, et une partie non négligeable de la création de l'emploi totale, au cours des deux dernières décennies, suite aux lois de décentralisation.

De façon générale, le document de Solidarité rurale n'insista pas assez sur la question complexe et centrale de la gouvernance. Cette question devrait faire l'objet d'une orientation mieux définie et montrer comment l'appropriation d'une partie des ressources par les communautés, la prise en charge locale de nouveaux leviers de développement et de moyens de financement plus diversifiés peuvent être harmonisés avec le l'intérêt général de tous les Québécois et Québécoises.

Quant aux effluves de passéisme, on les retrouve dans le document, au détour d'une phrase, d'une proposition ou d'un encadré. Ils sont particulièrement forts lorsque Pierre Thibault évoque les maisons en bois du XIXe siècle qui utilisaient un minimum d'énergie (encore du bois), un peu d'huile pour les lampes et de l'eau provenait d'un puits pompé manuellement, sans même tenir compte de la pollution intérieure et extérieure générée par l'ensemble...

Une revue de la littérature sur l'occupation du territoire nous montre qu'il existe quatre grands scénarios d'organisation du territoire et que le scénario synthèse, le polycentrisme maillé s'impose comme celui le plus à même de concrétiser le grand projet de Solidarité rurale d'un Québec fort de ses communautés.

Encadré 2 : Les quatre scénarios d'organisation du territoire¹

1. *L'archipel éclaté (scénario néo-libéral)*

¹ L'encadré est de notre cru.

Caractéristiques générales :

- Conséquence du renforcement des tendances actuelles (mondialisation, néo-libéralisme)
- Primauté de l'économie
- Hégémonie de la concurrence
- Fort mouvement de dérégulation et de privatisation
- Redistribution des rôles entre l'État et le secteur privé
- Constitution de véritables « villes-État »

Organisation spatiale correspondante :

- Accentuation de la polarisation des activités dans les grandes agglomérations
- Structure en archipel(s) composée de pôles économiques et technologiques connectés et hiérarchisés entourés d'espaces plus ou moins creux
- Agglomérations sans effet ou peu d'effet de diffusion sur les autres territoires
- Domination des grands centres de services innovants
- Accentuation, à toutes les échelles, des écarts de développement entre les territoires gagnant et les autres (périphéries, espaces ruraux désertifiés, etc.) (*fracture territoriale*)
- Fragilisation des villes petites et moyennes tributaires des transferts sociaux

Principaux problèmes :

- Faible cohésion territoriale aux différentes échelles (nationale, régionale, locales)
- inégalité et iniquité entre les territoires
- aménagement du territoire déficient (laisser-faire)

2. *Le local différencié (scénario néo-communautariste)*

Caractéristiques générales :

- Primauté des pouvoirs locaux (régions, communautés) construits sur des logiques identitaires et communautaristes
- Entités territoriales conçues à partir des besoins locaux plutôt qu'à partir d'un ensemble plus large (territoire national)
- Forte tendance à la décentralisation et à l'appropriation locale des richesses (souvent proportionnelle aux ressources naturelles du territoire)

- Crainte ou rejet de l'action de l'État central

Organisation spatiale correspondante :

- Formation de nouvelles « féodalités territoriales » s'appuyant sur des bassins de peuplement plus ou moins importants (plaques)
- Réseautage (partenariats et alliances territoriales) de nature pragmatique, aux liens multiples et mouvants, autour de projets précis entre des communautés locales (permettant de dégager de nouvelles marges de manœuvre)

Principaux problèmes :

- Menace la cohésion nationale : absence d'articulations et de priorisation entre les différentes entités territoriales d'un même espace
- Échappe au contrôle nécessaire de l'État et affaiblit ce dernier
- Accentue les inégalités entre les territoires convenablement dotés et réseautés et ceux moins attractifs et peu maillés

3. *Le néo-centralisme*

Caractéristiques générales :

- Réaction à la mondialisation et au mouvement communautariste
- Recul de l'intégration économique (continentale et mondiale)
- Retour de l'État tutélaire et restauration de son rôle traditionnel
- Maintien d'une sphère publique pléthorique
- Retour du réflexe d'assistanat
- Développement du corporatisme (intérêts coalisés)
- Recul de la décentralisation (ou abandon des projets)
- Encadrement des initiatives locales par l'État central

Organisation spatiale correspondante :

- Centralisme spatial : très forte polarisation des activités dans la grande métropole (capitale économique)
- Hiérarchisation stricte de l'armature urbaine au profit de la métropole
- Affaiblissement des pôles régionaux
- Mode d'intervention territorial privilégié de type « allocatif »
- Objectifs des pouvoirs publics : intégration des espaces périphériques ou délaissés, contrôle des flux anarchiques, traitement social des territoires

Principaux problèmes :

- Ralentissement du développement économique (échanges)
- Affaiblissement de la puissance et du rayonnement des régions
- Conservatisme institutionnel
- Faible innovation et faible initiative des acteurs territoriaux
- Absence de changement
- Découplage de l'espace national des grands ensembles régionaux et des communautés locales

4. Le polycentrisme maillé (scénario synthèse)

Caractéristiques générales :

- Prédominance des valeurs d'équité, de solidarité, mais aussi de cohésion et de responsabilité territoriales
- Planification et aménagement intégrés et multi-niveaux du territoire
- Rôle prégnant de l'État, mais dans le cadre d'une redéfinition de ses missions et d'un nouveau mode de construction des stratégies d'aménagement du territoire nationale
- Principales missions de l'État : organisations des cadres territoriaux, régulation des conflits entre les territoires, prévention des risques
- Développement de nouveaux modes de régulation territoriale ouvrant le champ à des stratégies (territoriales) locales différenciées au sein des stratégies d'aménagement nationales
- Appui aux régions et aux localités en tant qu'échelles territoriales les plus à même de valoriser les réseaux de croissance et de solidarité (principe de subsidiarité)

Organisation spatiale correspondante :

- Scénario basé sur une approche polycentrique du territoire en grands bassins de peuplement
- Recherche de la multipolarité et de l'intégration de tous les territoires (dont les territoires ruraux)
- Coupure de l'espace national, des grands ensembles régionaux et des communautés locales
- Occupation concentrée de l'espace en adéquation avec le développement durable (nécessité de s'opposer non seulement à l'étalement urbain mais aussi à l'étalement territoriale de façon plus générale)
- Organisation du territoire local reposant sur des espaces de projets,

caractérisés par de fortes solidarités humaines, sociales et économiques

Principaux problèmes :

- Exige la formulation de politiques et de partenariats fortement intégrés et volontaristes, fondées sur la participation de l'ensemble des instances politiques (nationale, régionale et locale), ainsi que des divers groupes de la société civile dans le cadre d'un dialogue politico-social institutionnalisé permanent
- Recherche et émergence de territoires pertinents, liées à l'histoire mais aussi aux nouvelles réalités économiques et sociologiques, capables de reconstituer les liens de solidarité fragilisés par la crise et d'assurer le développement d'initiatives décentralisées dans un cadre de régulation nationale

Défendre la souveraineté territoriale

En terminant, demandons-nous pourquoi occuper le territoire? Six raisons sont le plus couramment évoquées.

Encadré 3 : Pourquoi occuper le territoire?

Raison éthique et juridique

1. Pour assurer la viabilité et la pérennité des communautés humaines *en soi*
 - ✓ Droit de vivre dans les régions, droit au développement territorial (à revendiquer) Les citoyens et les citoyennes de ces communautés ont fait un choix qu'il faut respecter.

Raison écologique

2. Pour assurer la diversité, la complémentarité et la préservation des modes de vie humains (urbain et rural) et des milieux naturels (règnes minéral, végétal et animal)

Raisons économiques

3. Pour assurer l'exploitation durable des ressources naturelles existantes (forestières, minières, hydroélectriques, agricoles, touristiques, etc.) ou encore peu exploitées (ressources éoliennes, bio-masse, etc.)
4. Pour assurer la viabilité économique de la métropole et des grandes villes québécoises
 - ✓ Plus de 60% des investissements industriels au Québec sont réalisés dans les régions
 - ✓ Ces investissements génèrent environ 20% de retombées financières dans la métropole
 - ✓ Les villes ont besoin des régions
5. Pour continuer à tirer profit des acquis (des investissements passés) et construire à moindre coût sur la base des infrastructures existantes
 - ✓ Fermeture d'une région = énorme perte de capital humain, matériel et financier

Raison politique

6. Pour assurer la souveraineté politique du territoire québécois (dont le nord du Québec).
 - ✓ La souveraineté territoriale peut être remise en cause en l'absence d'implantations humaines ou d'une présence militaire notable²

Selon nous, le droit de vivre dans les régions, le droit au développement territorial et la question de la souveraineté territoriale devraient être traités systématiquement et prioritairement dans la section sur la gouvernance. Il s'agit là des conditions juridiques et politiques nécessaires à l'appropriation des territoires par les communautés locales, les citoyens et les citoyennes. Cette question est cruciale pour le Québec du XXI^e siècle, car sans occupation dynamique et intensive du territoire sous toutes les formes –habiter, développer, desservir, s'approprier, auxquels il faut ajouter protéger- on ne peut garantir

² Voir, *Occuper le territoire : six raisons*, *Urba*, vol. 27 numéro 1, mars 2006, p. 14-16. Nous avons repris les six raisons invoquées par le magazine de l'Union des municipalités du Québec, en regroupant les raisons 3 et 6, en ajoutant une raison qui nous semblait essentielle (point 1) et en modifiant les contenus des raisons 2 et 5. Nous assumons seuls la responsabilité de la nouvelle version.

la souveraineté de l'espace québécois. La souveraineté territoriale est partie intégrale du processus d'appropriation. Et cette dernière est le mieux assurée par l'implantation d'établissements de diverses natures (villes, villages, entreprises, institutions publiques, force de l'ordre, etc.)

En espérant que ces quelques commentaires contribueront à bonifier le Cahier de consultation de Solidarité rurale du Québec, ainsi qu'au succès de la conférence nationale sur l'avenir des territoires qui se tiendra les 21 et 22 avril 2010 à Shawinigan.

Richard Lanthier
Service des relations de travail de la CSN
31 Mars 2010