

Cette revue est une publication conjointe de l'Université du Québec à Chicoutimi, du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et du ministère des Affaires municipales et des Régions.

#### Direction

Marc-Urbain Proulx

#### Direction du numéro spécial

André Joyal et Kamal El Batal

#### Édition et mise en page

Esther Cloutier

#### Graphisme

Clémence Bergeron

#### Impression

Imprimerie Les Formules A D Inc.

#### Comité de lecture et de rédaction

Maurice Beaudin, *U. de Moncton*

Jean-Pierre Collin, *INRS-Urbanisation*

Serge Côté, *UQAR*

Jean Desrochers, *U. Sherbrooke*

Louis Dussault, *UQAC*

Louis Jacques Filion, *École HEC*

Anne Gilbert, *U. Ottawa*

Louis Guay, *U. Laval*

Pierre Hamel, *U. Montréal*

Bruno Jean, *UQAR*

André Joyal, *UQTR*

Juan-Luis Klein, *UQAM*

Régis Labeaume, *Fondation de*

*l'entrepreneurship*

Réjean Landry, *U. Laval*

Marguerite Mendell, *U. Concordia*

Rachid M'Rabet, *ISCAE, Casablanca*

Bernard Pecqueur, *U. Grenoble*

Bernard Planque, *U. Aix-Marseille*

Paul Prévost, *U. Sherbrooke*

Nicole St-Martin, *U. Sherbrooke*

Marielle Tremblay, *UQAC*

Hubert Wallot, *TELUQ*

*Dans cette revue, le masculin est employé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger les textes.*

#### Poste-publications

4 0 0 5 2 0 2 2



<b>ÉDITORIAL</b> .....	3
André Joyal et Kamal El Batal	
<b>Visionner les territoires ruraux</b> .....	5
Gérald Domon et Julie Ruiz	
<b>Incontournable dimension territoriale</b> .....	11
Jean Ruegg	
<b>Nouveaux regards sur l'agroalimentaire</b> .....	19
Fabien Jouve, Carole Chazoule et Rémy Lambert	
<b>Agriculture et occupation des territoires</b> .....	25
André Joyal et Kamal El Batal	
<b>Ruralité au pays du <i>futebol</i></b> .....	33
Jandir Ferrera de Lima	
<b>Ruralité française sous le programme Leader</b> .....	37
Fabien Nadou	
<b>Devenir agriculteur sans héritage</b> .....	45
Diane Parent	
<b>Capital stratégique dans les communautés de la Jamésie</b> .....	53
Chakda Yorn, Karl Lussier et Paul Prévost	
<b>L'échec démocratique de la régionalisation</b> .....	61
Donald Martel et Jean-François Albert	
<b>Pour un développement rural durable</b> .....	67
Antoine Bailly	
<b>Les pôles d'excellence rurale</b> .....	73
Christel Alvergne et Priscilla De Roo	
<b>Néo-ruraux et culture territoriale</b> .....	79
Myriam Simard	
<b>Pactes ruraux et logique territoriale</b> .....	85
Louis Allie	
<b>Pour accueillir la décentralisation au Québec</b> .....	93
Yvon Leclerc	
<b>CHRONIQUE DU LIVRE</b> .....	101
André Joyal	

**Publicité**

**Doctorat en développement régional**

---

# Éditorial

---

## Vers une nouvelle ruralité territorialisée

Nos gouvernants aiment bien recourir à des commissions itinérantes pour sonder le pouls du bon peuple. Au moment d'écrire ces lignes, pas moins de trois Commissions parcouraient le Québec afin de connaître les points de vue susceptibles d'éclairer les politiques à venir. La plus célèbre portait sur les fameux accommodements raisonnables, une autre se penchait sur le sort réservé à nos aînés et enfin, celle se rapportant à l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ) a publié son rapport au début de l'année. Notre participation à cette dernière sous la forme d'un mémoire présenté aux responsables de la MRC de Memphrémagog a inspiré l'idée d'un numéro spécial portant sur les défis de la ruralité, au Québec comme ailleurs, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. Si elle fut moins médiatisée que la Commission visant à définir les grands traits de notre identité et les moyens à mettre de l'avant pour la préserver, la CAAAQ a soulevé un fort intérêt. Nous en voulons pour preuve les centaines de mémoires soumis à l'attention des commissaires.

Ça bouge dans les campagnes. Les changements sont parfois soudains et brutaux; c'est ce qui a fait dire à un observateur éclairé que *Les belles histoires des pays d'en haut*, *Le Chenail du Moine* et *Le temps d'une paix* appartiennent bel et bien à un autre monde. Les concepts d'agriculture durable et multifonctionnelle expriment de nouvelles préoccupations et territorialisent les actions qui s'y rattachent<sup>1</sup>. Ceci, pas seulement au pays du Québec, comme le montrent certains collaborateurs à ce numéro. Le sujet est *dans le vent* pour employer une expression de chez nous du début des années 1960. À preuve, le fait que *La Revue d'économie régionale et urbaine* a traité de la question à la faveur d'un numéro spécial : *Les territoires du développement régional*<sup>2</sup>. On y trouve une critique du modèle productiviste en agriculture et une description des problèmes environnementaux et des conflits qui l'accompagnent. Il y est fait allusion à la fonction écologique et paysagère de l'agriculture et de rôles nouveaux pour les agriculteurs. Ce qui nous

renvoie à ce que l'OCDE qualifie de « nouveau paradigme rural »<sup>3</sup>.

La nécessité de développer une vision nouvelle que l'on qualifie de *nouvelles ruralités* se trouve soulignée dans un dossier de *Territoires du futur*<sup>4</sup>. Le concept fait appel à une prise de conscience nette et claire de l'existence de conflits dont l'acuité dans certains cas prend des dimensions grandissantes. On pense à la valeur foncière des sols agricoles qui s'accroît sous la pression des urbains argentés en mal de posséder un lieu de paix pour une retraite dorée. Ou encore le phénomène *Pas dans ma cour!* en ce qui regarde certaines activités (porcheries, éoliennes, etc.). Et que penser des exigences de nouveaux ruraux à la recherche de paysages bucoliques pour autant qu'ils y trouvent les services offerts en milieu urbain. On comprend les responsables de la revue *Géographie, économie et société* d'avoir consacré deux numéros aux *Conflits d'usages et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces périurbains et ruraux*<sup>5</sup>. Nous sommes heureux à notre tour, de prendre part, à travers ce numéro, au débat en cours au pays des ancêtres de l'un des responsables de ce dossier.

Si l'on ne peut manquer de faire allusion à la multifonctionnalité de l'agriculture d'aujourd'hui, comme le signalent ici certains collaborateurs, c'est en fait de multifonctionnalité territoriale qu'il importe de parler, autant en ce qui regarde les activités productives que celles qui se rapportent à la préservation de l'environnement aux loisirs ou tout simplement aux lieux de vie. On pense ici à ce que notre collègue et amie Christel Alvergne qualifie dans son texte de *nouvelles campagnes* qui dégagent des dynamiques émergentes. Les pôles d'excellence régionale s'avèrent un exemple de ce qui est vu comme une entrée de plain-pied dans la nouvelle modernité sociétale et économique. Et comme le signalent de leur côté G. Domon et J. Ruiz, le territoire n'étant plus le support d'une fonction unique, il importe de substituer dans les plans d'action des approches territoriales aux traditionnelles

approches sectorielles. Comment occuper le territoire ? Évidemment, en pensant à la relève, comme le démontre notre collègue de l'Université Laval D. Parent qui ne manque pas de croire en l'existence d'un dynamisme certain parmi nos jeunes. Et c'est aussi en pensant à l'approche territorialisée des systèmes agroalimentaires, comme le font nos collègues F. Jouve, C. Chazoule et R. Lambert, ce dernier étant également de l'Université Laval.

Cependant, il faut un cadre adéquat en agriculture comme pour tout autre activité. Ainsi, après avoir fait une remise en cause des structures administratives en place au Québec depuis le début des années 1980, comme le fait avec beaucoup de pertinence notre ami Y. Leclerc, D. Martel et J.-F. Albert, nous fournissons deux exemples de modèle d'occupation du territoire. Pour sa part, notre collègue québécois L. Allie, avec l'exemple de nos Pactes ruraux, s'interroge si les responsables de la Politique nationale de la ruralité ne courent pas le risque de renforcer la logique administrative au détriment de la logique territoriale. Un rapprochement s'avère ici pertinent avec un exemple genevois mis en exergue par J. Ruegg qui signale des préoccupations ancrées ou territorialisées. C'est d'ailleurs à notre collègue helvète que nous devons le titre de ce dossier lorsque, en évoquant la question de la souveraineté alimentaire, il voit l'esquisse d'une *nouvelle ruralité territorialisée*.

Pour le Québec, avec les exemples fournis par notre collègue de l'INRS M. Simard, et nous-mêmes avec deux MRC qui se touchent, ou avec le cas de la Jamésie traité par nos amis de Niska à travers le concept de capital stratégique, on voit qu'il se fait des choses et qu'il pourrait s'en faire encore davantage. Il en va de

même au Brésil, en France et en Acadie, comme le démontrent respectivement notre collègue Jandir Ferrera de Lima et notre ami Fabien Nadou. Oui, il pourrait se faire bien davantage, ici comme ailleurs. Pour le Québec, nous laissons le mot de la fin à Y. Leclerc qui considère qu'il faut retenir la division territoriale de la MRC comme territoire de développement local et définir les politiques de soutien aux acteurs à partir de ce milieu de vie.

Nos remerciements vont à tous ceux qui ont accepté de collaborer à ce numéro. Leur empressement à donner suite à notre invitation nous a conforté dans nos convictions sur l'intérêt d'un tel dossier. ■

*André Joyal*  
Université du Québec  
à Trois-Rivières

*Kamal El Batal*  
Université du Québec  
à Trois-Rivières

#### Notes et références

- <sup>1</sup> Laurent, C. et P. Thinon (dir.) (2005). *Agricultures et territoires*, Paris, Lavoisier.
- <sup>2</sup> *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 2007, p. 313-520.
- <sup>3</sup> OCDE (2006). *The New Rural Paradigm : Policies and Governance*, Paris.
- <sup>4</sup> Dossier central : Les nouvelles ruralités. Aussi : J.C. Flammant, Var 2020, Quel futur pour l'agriculture ?, mai 2007, n° 6.
- <sup>5</sup> *Géographie, économie et société*, vol 8, n° 3, 2006 et vol. 9, n° 2. 2007.

---

# Actualiser la vision des territoires agricoles et ruraux québécois : principales balises pour un exercice incontournable

Gérald Domon et Julie Ruiz  
Université de Montréal

---

Les chiffres sont bien connus. De 1951 à 2001, le nombre de fermes au Québec est passé de 134 000 à 32 000; le nombre de fermes laitières de 96 000 à 8600, et la population agricole de 792 000 à 96 000<sup>1</sup>. S'ils cachent la grande diversité des situations régionales, ces chiffres révèlent néanmoins un fait aujourd'hui incontournable. Ils montrent effectivement l'incapacité du modèle d'agriculture productiviste, qui a guidé les programmes et politiques agricoles au cours des trente dernières années, à assurer le développement viable des communautés rurales.

D'une part, ce modèle a conduit à l'abandon pur et simple de l'agriculture sur de vastes pans du territoire québécois, soit là où les conditions ne se prêtaient pas à une agriculture intensive à grande échelle et à haut rendement. Que ce soit sur le piedmont ou sur les plateaux des Appalaches ou du Bouclier canadien, la grande majorité des municipalités aura perdu plus de 50 % de ses superficies cultivées entre 1951 et 2001<sup>2</sup>. D'autre part, même là où l'agriculture intensive s'est pleinement déployée, soit presque essentiellement dans les Basses Terres du Saint-Laurent, elle n'a pu assurer l'essor économique, social et démographique des collectivités. La diminution spectaculaire du nombre de fermes et de la population agricole y a effectivement remis en cause la viabilité des communautés. Le mémoire déposé par la municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec est, à cet égard, on ne peut plus éloquent. Située sur les meilleures terres agricoles du Québec, cette municipalité a vu sa population passer de 900 à 580 personnes. Aussi paradoxal que ce soit, tout en étant proche de centres urbains d'importance, Saint-Marcel-de-Richelieu « a commencé depuis plusieurs années déjà à vivre des réalités sociales et économiques qui se

rapprochent étrangement de celles trouvées dans certaines petites municipalités des régions dites périphériques »<sup>3</sup>.

Dans la mesure où non seulement la viabilité de ce modèle agricole est visée, mais également celle de l'ensemble des communautés rurales, l'évolution récente de l'agriculture force à reconsidérer les rapports entre l'agricole et le rural. Elle force notamment à actualiser notre vision de l'un et de l'autre et à modifier en conséquence nos approches d'aménagement. Puisque espace rural et espace agricole se sont historiquement chevauchés au point de se confondre, il s'agit là d'un défi considérable. Celui-ci n'est toutefois pas unique au Québec. Aussi, plusieurs pays occidentaux sont-ils déjà fortement engagés dans une révision profonde des liens qui unissent l'agricole et le rural. De ces expériences, un certain nombre d'enseignements ressortent comme incontournables. Ils fournissent les principales balises en vue de l'actualisation des visions qui s'impose au Québec.

**La diminution spectaculaire du nombre de fermes et de la population agricole a effectivement remis en cause la viabilité des communautés.**

## La multifonctionnalité des territoires

Que la population agricole, devenue partout minoritaire au sein de la population rurale, ne puisse à elle seule assurer la viabilité des communautés, cela est de plus en plus admis. Plus encore, on ne met plus en doute que la production de biens alimentaires n'est qu'une des fonctions que peut assurer l'espace rural. Dans ce nouveau contexte dit « post-productiviste »<sup>4</sup>, les territoires ruraux doivent répondre non seulement aux attentes liées à la production (biens agroalimentaires), mais aussi à celles liées à la consommation (tourisme, villégiature, habitation) et à la conservation (patrimoine naturel et culturel) de l'espace rural. Aussi, la viabilité des communautés est-elle aujourd'hui

d'hui étroitement liée à la multifonctionnalité du territoire, c'est-à-dire à la présence et au maintien de différentes fonctions au sein d'un territoire donné.

Si, pour certains, la multifonctionnalité peut sembler une caractéristique intrinsèque ou potentiellement intrinsèque à tout territoire, sa reconnaissance pose dans les faits un défi singulier pour le Québec. Comme nous le rappellent invariablement les études historiques régionales et les travaux sur la reconstitution de l'évolution des paysages agroforestiers<sup>5</sup>, c'est effectivement l'exploitation des ressources, forestière puis agricole, qui, de la plaine montérégienne à Charlevoix, en passant par les Cantons-de-l'Est, l'Abitibi, la Matapédia ou la Côte-du-Sud, est à l'origine de la colonisation et du développement du territoire québécois. Cette tradition de colonisation et de développement basée sur l'exploitation des ressources a marqué et continue de marquer profondément notre vision du territoire tout autant que nos programmes et politiques d'aménagement et de mise en valeur. Aussi, reconnaître que les territoires agricoles de la Montérégie, de Lanaudière, des Cantons-de-l'Est ou du Centre-du-Québec ne sont plus que des espaces de production de biens agroalimentaires, mais qu'ils sont également des cadres de vie, des espaces de récréation et de tourisme, des réserves de patrimoine naturel et culturel, demeure dans les faits un défi aussi considérable qu'incontournable. Bien plus que des ajustements marginaux, cette reconnaissance commande une vision du territoire qui tranche singulièrement avec le passé.

**Seule une forme de découplage des aides gouvernementales au volume de biens agricoles produits est aujourd'hui à même de maintenir une agriculture vivante et diversifiée sur le territoire québécois.**

### **Le découplage des aides gouvernementales et de la production agricole**

Face aux risques de surproduction, à l'ouverture croissante des marchés et à la reconnaissance de la multifonctionnalité des territoires, une seconde tendance lourde consiste à dissocier les aides gouvernementales de la production agricole. Ainsi, ces aides ne sont plus uniquement tributaires des superficies mises en culture ou des volumes récoltés, mais aussi

des autres services rendus à la collectivité : pratiques soucieuses du maintien de la qualité des eaux, de la protection de la biodiversité, de l'entretien du patrimoine bâti (ex. : granges historiques) et des paysages.

En France, par exemple, les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE; remplacés successivement depuis lors par des Contrats d'agriculture durable puis par des mesures agro-environnementales territorialisées) ont constitué la mesure phare de mise en œuvre de la multifonctionnalité agricole à la suite de la réforme de la *Loi d'orientation agricole* en 1999. Ces contrats devaient reposer sur un projet global pour l'exploitation comprenant un volet socio-économique et un volet environnemental et territorial. L'exploitant devait proposer un projet comprenant des actions allant au-delà des lois et des règlements en vigueur; cet effort additionnel lui valant une compensation financière selon les règles européennes. Aussi, les candidats aux CTE s'engageaient-ils à entreprendre des actions en faveur de la protection de la biodiversité, de l'entretien ou de la restauration des paysages, de l'amélioration de la qualité de l'eau ou de la qualité des produits.

À l'évidence, une approche comme celle des CTE en appelle d'une adaptation au contexte québécois, notamment en regard de la lourdeur de son opérationnalisation. Cela dit, il paraît acquis que seule une forme de découplage des aides gouvernementales au volume de biens agricoles produits est aujourd'hui à même de maintenir une agriculture vivante et diversifiée sur le territoire québécois.

### **Une approche territoriale**

Puisque le territoire n'est plus le support d'une fonction unique, les approches sectorielles tendent aujourd'hui fortement à laisser place à des approches territoriales. C'est effectivement sur la base d'un diagnostic territorial prenant en compte non seulement les objectifs nationaux de production, mais également l'ensemble des ressources, des activités et des problématiques spécifiques à chaque région, voire à chaque groupe de municipalités, que tendent à être définis les programmes et les aides gouvernementales.

En Grande-Bretagne, par exemple, le « UK Agriculture Act » établissait dès 1987 des « Environmentally Sensitive Areas » (ESA) qui permettaient d'instaurer une série de mesures propres aux caractéristiques et

problématiques des territoires ciblés. Considérée comme la principale mesure agro-environnementale britannique, l'approche sur laquelle reposent les ESA tente de combiner des actions en faveur des paysages, de l'accès à la campagne et de la protection de la nature et des sites historiques. Les agriculteurs peuvent être ainsi indemnisés pour la mise en place de certaines pratiques (maintien des murets de pierre, implantation de haies, etc.) et l'arrêt d'autres (drainage des terres, utilisation de pesticides, etc.) qui tiennent compte des spécificités et des problématiques territoriales de chaque ESA, l'adhésion de chaque exploitant reposant sur une base volontaire.

Par delà des politiques sectorielles agricoles, forestières, touristiques ou autres, l'approche privilégiée par les ESA témoigne d'une volonté de définir de véritables politiques d'aménagement des territoires. Compte tenu de la grande diversité géographique, culturelle, économique de ses régions, le Québec gagnerait, de toute évidence, à s'inspirer de telles approches. Sur ce plan, et quoique leur mandat demeure fort limité, les organismes de bassin versant mis en place dans différentes régions du Québec pourraient constituer de véritables laboratoires; du moins au sein des zones d'intensification agricole.

### **La nature et le paysage comme leviers de développement**

Alors qu'au Québec, la question de l'environnement, des milieux naturels et des paysages a toujours été et continue d'être essentiellement perçue comme une série de contraintes au développement, un nombre croissant de pays y voient un levier de développement économique et social. De la France à la Grande-Bretagne, en passant par les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Australie et plusieurs États américains, les milieux naturels et la qualité des paysages sont vus comme des atouts importants répondant à l'intérêt croissant des individus et des entreprises privées envers la qualité des milieux de vie et le développement durable.

Sur ce plan, l'exemple des Pays-Bas paraît tout particulièrement intéressant. Alors que, pour des raisons géographiques évidentes, on a historiquement cherché à contrôler et à rendre productive chaque parcelle à des fins agricoles, la vision du territoire y est aujourd'hui en profonde transformation. Ainsi, se démarquant nettement des visées de modernisation, de rationalisation et d'intensification qui caractérisaient

le fonctionnalisme d'après-guerre<sup>6</sup>, ces politiques et législations cherchent aujourd'hui non seulement à établir un certain équilibre entre production et conservation, mais aussi à prendre explicitement appui sur la nature et les dimensions qualitatives de l'espace et ce, de manière à assurer le maintien du développement économique et à répondre à la demande sociale croissante. C'est ainsi que des projets comme ceux de l'île de Tiengemeten<sup>7</sup> revisitent la vocation agricole de vastes territoires à des fins de renaturalisation. Aussi est-il pour le moins paradoxal, alors que d'autres pays investissent des millions d'euros afin de créer de toutes pièces des milieux « naturels » pour répondre à la nouvelle demande sociale, que le Québec, si riche en milieux naturels et en paysages, n'a toujours pas appris à saisir ces opportunités et continue à entretenir une vision monofonctionnelle et productiviste du territoire et, du coup, à dilapider ce riche patrimoine.

**Les milieux naturels et la qualité des paysages sont vus comme des atouts importants.**

Alors que plusieurs pays s'emploient depuis plus d'une décennie déjà à réviser leurs programmes et leurs politiques afin de s'ajuster aux nouvelles réalités qui les sous-tendent, le Québec tarde encore à simplement reconnaître ces dernières. Ce rapide survol des tendances lourdes qui marquent les approches au rural et à l'agricole dans d'autres pays met d'autant plus en évidence l'écart toujours croissant entre les programmes et politiques mis de l'avant par les instances centrales et les démarches initiées par les individus au niveau local. Ces démarches témoignent effectivement non seulement d'une grande vitalité, mais aussi d'une inventivité qui pourrait bien être spécifique au Québec et sur laquelle il nous faudrait miser.

### **Une inventivité à mettre à profit**

En marge des tendances à la spécialisation, à l'intensification et à la concentration des pratiques agricoles, un nombre considérable d'initiatives alternatives ont émergé ces dernières années. Au Québec, ces initiatives alternatives ont conduit tantôt à l'invention de nouveaux produits (fromages, cidres de glace, boissons artisanales, etc.) ou de pratiques permettant des productions nouvelles sur le territoire (production de vins, de lavande, etc.), tantôt encore à la réinvention de pratiques anciennes (élevages d'agneaux, de chè-

vres, etc.) à des fins nouvelles (vente à la ferme, production de produits dérivés, etc.). Prenant appui sur les demandes croissantes des consommateurs pour les aliments de qualité, l'environnement, le bien-être des animaux ou les produits locaux, ces initiatives participent à l'émergence de nouvelles zones de production<sup>8</sup>.

De l'introduction de l'élevage de bœufs Highland à Bolton-Ouest à l'agneau de Charlevoix en passant par le Cerf de Boileau; des vergers de poires de Shefford aux vergers de prunes de Saint-André ou de cerises à Charrette en Mauricie; du fromage de Suisses brunes en Montérégie à celui de vaches Canadiennes aux Îles-de-la-Madeleine; du vin de l'Orpailleur au cidre de glace de Hemmingford à l'hydromel de Ferme-Neuve ou à l'alcool aux petits fruits de Bellechasse, l'invention ou la réinvention de produits et de pratiques agricoles ont ces dernières années permis d'explorer d'autres façons de concevoir et d'occuper le territoire. À cet égard, l'analyse, même sommaire, de ces initiatives met en évidence le fait qu'au Québec, les efforts déployés pour actualiser la vision du rural et de l'agricole sont à la fois réels, nombreux et très diversifiés. Fait significatif, dans toutes les initiatives relevées, la production est couplée avec une autre forme d'activité : activité agrotouristique (L'Orpailleur), activité de transformation (Cidre de glace) ou activité de vente directe à la ferme (bœuf Highland de la famille Badger) et s'inscrit donc pleinement dans une perspective de multifonctionnalité du territoire. Enfin, et de toute évidence, ces efforts ne sont pas la résultante d'initiatives de l'État, mais bel et bien d'initiatives locales, voire individuelles. Enfin encore, tout aussi nombreuses et variées qu'elles soient, la viabilité de ces initiatives sur le moyen et le long terme reste à mesurer; cette viabilité étant à l'évidence tributaire de deux principaux facteurs, à savoir : a) la capacité à ajuster les modes de distribution de manière à s'assurer que les producteurs aient un véritable accès au marché; b) la reconnaissance explicite de l'importance de ces initiatives et, conséquemment, de leur prise en compte plus formelle par les programmes de soutien aux activités agricoles.

En définitive, tant en regard de la reconnaissance effective de la multifonctionnalité du territoire, de la territorialisation des aides et de leur découplage de la production, ou encore de la mise en valeur des dimensions qualitatives du territoire, les expériences menées à l'étranger au cours des deux dernières décen-

nies plaident pour l'abandon de politiques nationales appliquées de manière uniforme à l'ensemble du territoire. Elles révèlent du coup la nécessité de privilégier des approches flexibles permettant d'identifier et d'appliquer des mesures spécifiques aptes à tenir compte de caractéristiques locales et ce, tant au plan biophysique que social. Visant à appuyer et à stimuler les initiatives locales, les mesures d'aide au développement de produits de spécialité<sup>9</sup>, tout comme celles visant la mise en place de laboratoires ruraux<sup>10</sup> annoncées à l'été 2007, semblent s'inscrire dans cette perspective nouvelle. Elles pourraient marquer l'amorce de cette incontournable actualisation des visions de l'agricole et du rural au Québec. ■

**Dans toutes les initiatives relevées,  
la production est couplée avec une  
autre forme d'activité.**

## Notes et références

- <sup>1</sup> Statistique Canada 1951, 2001.
- <sup>2</sup> Ruiz, J. et G. Domon (2005). « Les paysages de l'agriculture en mutation », dans P. Poullaouec-Gonidec, G. Domon et S. Paquette (dir.), *Paysages en perspective*, Presses de l'université de Montréal, série « Paysages », Montréal, p. 47-97
- <sup>3</sup> Municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu (2007). « L'avenir des petites municipalités rurales dans les milieux d'agriculture intensive au Québec, le cas de Saint-Marcel-de-Richelieu, Municipalité régionale de Comté des Maskoutains », mémoire déposé à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, p. 22.
- <sup>4</sup> Bowler I.R., et B.W. Ilbery (1999). « Agricultural Land-use and Landscape Change under the Post-productivist Transition – Examples from the United Kingdom », dans R. Krönert J. Baudry, I.R. Bowler *et al.* (dir.), *Land-use Changes and their Environmental Impact in Rural Areas in Europe*, Man and the Biosphere Series, UNESCO and The Parthenon Publishing Group, Paris, 121-139.
- <sup>5</sup> Domon G., et A. Bouchard (2007). « The Landscape History of Godmanchester (Québec, Canada), Two Centuries of Shifting Relationships between Anthropogenic and Biophysical Factors », *Landscape Ecology*, n° 22, p. 1201-1214.
- <sup>6</sup> Doevendans, K., H. Lörzing et A. Schram (2007). « From Modernist Landscapes to New Nature : Planning of Rural Utopias in the Netherlands », *Landscape Research*, vol. 32, p. 333-354.
- <sup>7</sup> <http://www.tiengemetten.com/>



---

<sup>8</sup> Ilbery, B. et M. Kneafsey. (1998). « Product and Place : Promoting Quality Products and Services in the Lagging Regions of the European Union », *European Urban and Regional Studies*, n° 5, p. 330-341.

<sup>9</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007). *Mesures pour stimuler le développement de produits de*

*spécialité, politique nationale de la ruralité 2007-2014*, Gouvernement du Québec, Québec.

<sup>10</sup> Ministère des Affaires municipales et des Régions (2006). *Politique nationale de la ruralité 2007-2014*, Gouvernement du Québec, Québec.

**Publicité**

**Les études de cycles supérieurs**

---

# La dimension territoriale comme condition à la « nouvelle ruralité »

Jean Ruegg  
Université de Lausanne

---

## Introduction

Notre propos est fort proche, dans le fond, du projet initié par les organisateurs du séminaire « Multifonctionnalité des activités, pluralité des identités » qui s'est tenu en décembre 2003 à Paris<sup>1</sup>. En effet, la multifonctionnalité est un des concepts clefs de la nouvelle ruralité. Il apparaît dans la foulée des réformes que plusieurs politiques agricoles nationales connaissent dès la fin des années 1980. De même, le territoire comprend une composante identitaire forte, du moins si nous le comprenons comme une entité spatialement délimitée offrant un lieu de participation, de débat et de décision pour les acteurs qui l'ont produit, qui se le sont approprié et qui s'emploient à l'entretenir.

Les lignes qui suivent constituent alors une sorte de nouvelle variation à partir d'une interrogation que nous avons commencée à développer et à formaliser dans deux publications récentes<sup>2</sup>. L'interrogation résulte de notre perspective qui est celle de l'aménageur avant tout, soucieux de l'utilisation précautionneuse de la ressource rare

qu'est le sol. Nous sommes conscients du rôle indéniable et largement sous-estimé que les paysans ont joué en Suisse pour freiner l'étalement urbain. Mais, comme cette fonction est une conséquence – et non pas un objectif explicite – de l'ancienne politique agricole mise en place au sortir de la Seconde guerre mondiale, nous nous demandons quels seront les effets territoriaux des comportements induits par la nouvelle politique agricole suisse de la fin des années 1990. Plus précisément, nous doutons que le milieu des aménageurs puisse encore longtemps compter sur le soutien des agriculteurs pour limiter l'urbanisation.

Le premier texte reprenait, notamment, certains travaux de Raffestin<sup>3</sup>. Nous défendions l'idée que tout

effort pour limiter l'accroissement des surfaces bâties suppose l'existence d'acteurs capables de lui opposer des projets de préservation du sol qui soient viables économiquement et acceptables socialement. Nous prônions alors la redécouverte de stratégies intégratives mêlant mieux les préoccupations urbaines et environnementales, à l'image du programme de la CPRE (Campaign to Protect Rural England). Dans le second, et en reprenant cette fois le concept d'agriculture urbaine proposé par Fleury et Donadieu<sup>4</sup>, nous situons l'enjeu central de la problématique dans l'identification et la définition d'un lieu de négociation et de médiation pour que l'agriculture devienne un outil de l'aménagement de la ville. Nous nommons ce lieu le « projet ville-campagne ». Ici, nous aimerions poursuivre dans la même veine. La multifonctionnalité et la nouvelle ruralité sont évidemment des notions intéressantes et qui mériteraient à elles seules un examen approfondi et une analyse attentive. Pour notre part,

**Nous doutons que le milieu des aménageurs puisse encore longtemps compter sur le soutien des agriculteurs pour limiter l'urbanisation.**

elles ne font sens que si elles permettent de redécouvrir des modalités pour « faire territoire ». Au risque de la caricature, nous prétendons en effet volontiers que l'évolution ré-

cente de la politique agricole a justement délaissé la dimension territoriale pour assumer prioritairement une tâche sociale. Il s'agit de construire un modèle permettant aux agriculteurs restant en activité de tirer de leur exploitation un revenu décent. Et tant pis si cela se traduit par une baisse massive du nombre des exploitants et des exploitations, voire une réduction significative de la surface agricole utile. Sans le souci du territoire, un tel dessein pourrait être une fuite en avant plutôt qu'une proposition durable.

Le présent article comprend trois volets. Nous montrerons d'abord comment la politique agricole suisse induit des limites au principe de la multifonctionnalité. La multifonctionnalité constitue un enjeu impor-

tant pour caractériser les relations nouvelles qui se développent entre ville et campagne, entre territoires bâtis et non bâtis, entre paysages urbanisés et paysages ouverts propices, par exemple, à la détente et aux loisirs des populations urbaines. Mais, seule, elle ne peut suffire. Nous pensons qu'il est indispensable de lui associer une dimension territoriale, surtout s'il s'agit de tenir compte de l'exigence du développement durable et de l'utilisation mesurée de ressources comme l'énergie ou le sol. Nous porterons ensuite notre attention sur des pratiques ou des sensibilités originales susceptibles de recréer du lien social – et donc de faire du territoire – non pas à l'échelle du monde ou du globe, mais à celle des régions. Elles ont pour nom agriculture contractuelle de proximité ou souveraineté alimentaire, par exemple, et visent à remettre au centre du débat les questions liées à la détermination du juste prix des produits et à l'identification des destinataires des services fournis par l'agriculture. Elles relèvent de stratégies où il s'agit à la fois d'aller vers des produits qui incorporent plus de valeur et vers des mécanismes sociaux mieux à même de faire reconnaître l'existence de ces valeurs complémentaires. Dit autrement, il s'agit donc de stratégies locales ou régionales susceptibles d'intéresser le bénéficiaire à payer un prix plus équitable. Ces stratégies sont essentielles pour contrer, en dernier ressort, ce que Berque nomme la « forclusion »<sup>5</sup>. La forclusion rend compte de notre tendance à omettre le travail – et donc à ignorer le juste prix – qui est derrière les paysages que, par ailleurs, nous valorisons tant. La forclusion a cela de pernicieux, et donc de dangereux, qu'elle nous incite à considérer le paysage comme un acquis pérenne, comme un élément de décor qui nous serait donné et dans lequel nous pourrions nous mouvoir indéfiniment. Pourtant il est bien plus sage et prudent de considérer le paysage comme un territoire fruit d'un travail ou produit de relations sociales. Pour donner une tournure plus concrète à nos propos, nous terminerons en indiquant comment le canton de Genève s'engage dans cette voie et promeut ce type d'approche en recourant à la fois à de nouvelles lois, à la promotion de label comme « Genève région – Terre avenir » et au soutien d'initiatives comme l'« Affaire Tournêve ».

### **Politique agricole suisse, multifonctionnalité et déterritorialisation**

La politique agricole suisse contemporaine est élaborée au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Pour œuvrer au maintien d'une population paysanne qui soit la plus forte possible, elle est associée à la Défense nationale. L'agriculture joue un rôle majeur en termes d'approvisionnement du pays. Elle doit notamment permettre de subvenir aux besoins des habitants en cas de fermeture des frontières. Mener une telle politique réclame toutefois une modification de la Constitution fédérale. Elle intervient en 1947. Le nouvel article constitutionnel permet à la Confédération d'intervenir dans l'économie agricole. Le dispositif prévoit que les prix des produits agricoles doivent couvrir les frais de production et assurer un revenu décent aux paysans. Ce dernier doit être un « revenu paritaire », où la notion de parité découle d'un parallèle que la politique agricole introduit avec la rémunération journalière de l'ouvrier. Sur cette base, l'aide financière de la Confédération est ciblée vers le soutien des prix à la production, la garantie de l'écoulement des produits et l'octroi de subventions à l'exportation de certains biens (fromage essentiellement). Ces différents éléments sont précisés dans la *Loi fédérale sur l'agriculture* (LAgr) de 1951.

**La forclusion a cela de pernicieux qu'elle nous incite à considérer le paysage comme un acquis pérenne, comme un élément de décor qui nous serait donné et dans lequel nous pourrions nous mouvoir indéfiniment.**

Par rapport à la problématique qui nous intéresse ici, ces préliminaires sont importants pour mettre en exergue une fonction essentielle, même si elle est indirecte, que la politique agricole va exercer en termes d'aménagement du territoire. Elle soustrait une part importante de la superficie du pays de la pression à l'urbanisation. En effet, le mécanisme de soutien des prix à la production vaut uniquement pour des modes de production qui sont « tributaires du sol ». Cette expression, helvético-suisse sans doute, désigne exclusivement des modes de production qui incorporent la terre en tant que matière première. Sont donc écartés du dispositif les cultures hors-sol ou les élevages de type industriel, par exemple. Mais si la quantité des biens agricoles produits selon des modes de production tributaires du sol influence directement l'aide de la Confédération et donc la hauteur du revenu paysan, l'intérêt évident des milieux agricoles est donc d'obtenir la protection des terres agricoles. Ce vœu est exaucé avec la *Loi fédérale sur l'aménagement du ter-*

*ritoire* (LAT). Dès son entrée en vigueur en 1980, la LAT oblige toutes les autorités compétentes (municipalités ou cantons) à désigner comme zone agricole (art. 16 LAT) une part conséquente du territoire de leur juridiction. Et, pour parfaire l'édifice, il est entendu que les terrains alors placés en zone agricole ne sont pas des réserves pour l'urbanisation future. La zone agricole rassemble les surfaces requises pour mener à bien les objectifs de la politique agricole et pour assurer la pérennité économique des exploitations agricoles<sup>6</sup>.

Cependant, dès le début des années 1990, l'échafaudage patiemment et méthodiquement construit vacille. Pour des raisons à la fois interne et externe au pays (coût de l'intervention étatique pour le citoyen-contribuable et accroissement de la pression internationale en faveur de la libéralisation des échanges), la Confédération va devoir reprendre l'ensemble de sa politique agricole. Cette réorientation se traduit par un amendement de la Constitution, la définition d'une nouvelle loi sur l'agriculture (1998) et la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (1999). Il en résulte une modification profonde des composantes du revenu paysan. Désormais le revenu agricole dépend de trois sources distinctes. La première reste liée au produit dégagé par la vente de la production. Mais le prix n'est plus soutenu par la Confédération. Il doit tendre vers le prix du marché de référence (qui est, en l'occurrence, celui de la politique agricole commune (PAC) élaborée par l'Union européenne). La seconde résulte de paiements directs. Il s'agit de subventions versées par la Confédération en contrepartie de prestations d'intérêt général – souvent non ou partiellement marchandes – fournies par l'agriculteur. La troisième, qui entre en ligne de compte si les deux premières ne suffisent pas, rend possible la réalisation sur l'exploitation d'activités accessoires susceptibles de générer un revenu complémentaire (infrastructure pour l'agritourisme, atelier de réparation de machines agricoles, bureau d'informatique pour le développement de programmes de comptabilité agricole, par exemple). La nouvelle politique agricole introduit donc des changements substantiels quant à la définition même de l'activité agricole. Le premier, qui est aussi le plus évident, provient du passage d'une agriculture monofonctionnelle à une agriculture multifonctionnelle. Autrefois rattachée au seul secteur primaire, l'agriculture intègre désormais des activités des secteurs secondaires (transformation de denrées alimentaires sur l'exploitation, agriculture semi indus-

trielle, culture hors-sol) et tertiaire (vente directe). Le second est moins souvent évoqué. Son implication pour l'aménagement du territoire est toutefois considérable. L'activité agricole ne se définit plus par des modes de production qui sont tributaires du sol. Il suffit que la nature agricole du produit soit établie pour que la conformité à l'article 16 LAT soit reconnue.

### **Désormais le revenu agricole dépend de trois sources distinctes.**

En termes d'utilisation du sol et de structure agricole, nous assistons alors à plusieurs phénomènes. Si la surface agricole utile varie encore assez peu (diminution de l'ordre de 3 %, entre 1984 et 1997), le nombre d'agriculteurs et d'exploitations diminue fortement (63 600 exploitations en 2005 contre 92 800 en 1990, selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique). Quant à la taille moyenne de ces dernières, elle augmente régulièrement pour s'établir à 16.7 ha en moyenne, en 2005. En outre, pour améliorer l'efficacité et la rentabilité de leur domaine, les paysans sont parfois amenés à construire de nouvelles infrastructures (hangars, écuries, halles d'engraissement, serres, silos) ou à réaliser des aménagements propices à l'acquisition de revenus accessoires (construction ou transformation de ruraux en logement<sup>7</sup>, en structure d'accueil pour l'agritourisme ou en écuries pour des chevaux en pension, par exemple). Contrairement au régime qui prévalait sous l'ancienne loi agricole, ils deviennent donc des acteurs qui participent à l'urbanisation des zones agricoles. Quantitativement parlant, cette nouvelle tendance est encore peu visible. Elle n'est pas suffisante pour représenter déjà un sujet de débat et un enjeu politique. Mais elle ne peut pas non plus être négligée pour deux raisons au moins. Il est attendu que la situation des paysans continuera à se détériorer. L'enjeu pour la Confédération est en effet de parvenir à poursuivre son soutien à l'agriculture avec des fonds restreints et une forte diminution de la protection douanière. Dans ce contexte, elle a déjà annoncé dans un texte publié en 2005 (« Politique agricole 2011 ») qu'elle est prête à ce que le nombre des agriculteurs et des exploitations continue à régresser. Nul ne peut exclure à terme que là où la pression sur la zone agricole est la plus forte, des agriculteurs renoncent à leur activité – et donc au rôle qu'ils jouent pour contrer l'urbanisation – pour profiter des plus-values foncières qu'un changement d'affectation du

sol générerait. Mais, surtout, la fragilité de l'ensemble du système semble provenir de l'écart croissant qui caractérise les relations entre les agriculteurs et les non-agriculteurs. Avec la chute des effectifs agricoles, la population suisse qui habite à plus de 75 % dans des agglomérations urbaines perd sa fibre et ses racines paysannes. Elle peine toujours plus à comprendre les revendications du monde agricole. Contrairement à la période des Trente glorieuses, elle est en tout cas moins encline à les partager<sup>8</sup>. Cette situation est d'autant plus sérieuse que le lien social se délite, d'une part, et que la politique agricole est menée presque uniquement au niveau de la Confédération, d'autre part. Ainsi, les produits agricoles sont le plus souvent orientés vers un marché structuré à l'échelon national par des filières relativement longues dont les paysans n'ont d'ailleurs pas la maîtrise. Le consommateur les retrouve transformés via le réseau des deux principaux distributeurs du pays (Coop et Migros).

### **La souveraineté alimentaire se différencie de la sécurité alimentaire.**

Quant à la multifonctionnalité ou à la rémunération des valeurs non marchandes procurées par l'agriculture – comme le maintien de paysages ouverts à proximité des lieux d'habitation – ce sont des thèmes qui sont régulièrement accaparés par l'Office fédéral de l'agriculture. Il les utilise pour justifier la politique agricole en général et les paiements directs en particulier que la Confédération concède aux paysans pour leur venir en aide. Les liens ne peuvent donc que se distendre et la dimension territoriale s'estomper. Au mieux, ils sont entretenus d'une manière indirecte par le biais justement de la part de l'impôt sur les personnes physiques qui est dédiée au financement de la politique agricole de la Confédération ou par le biais des votations populaires qui portent sur des objets relevant de cette politique. Pourtant, nous sommes convaincus que le maintien durable des activités susceptibles de freiner l'étalement urbain passe par la réappropriation par les agriculteurs et les non-agriculteurs des relations qui les rassemblent. L'une des voies propices à cette réappropriation est d'inviter les bénéficiaires des externalités positives fournies par l'agriculture à s'interroger sur leur juste prix et à exprimer leur demande et leurs préférences en rémunérant directement ceux qui peuvent les leur fournir. De tels projets existent. Avec la vente directe de produits

agricoles dans des circuits courts et la fourniture de services dans le domaine du tourisme rural, l'agriculture contractuelle de proximité, fondée sur le modèle français de l'Association pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP), en fournit un bon exemple. Malheureusement, elle reste trop souvent confidentielle. Elle procède d'initiatives réalisées par quelques « convaincus ». D'ailleurs le secteur agricole lui-même tend à la considérer comme secondaire, voire marginale. Cette réappropriation des relations entre agriculteurs et non-agriculteurs mérite alors des stratégies mieux structurées. D'abord, elle doit pouvoir être spatialement ancrée en offrant aux principaux intéressés une certaine proximité géographique. Et puis, elle mérite d'être articulée à d'autres préoccupations qui, pour simplifier, sont celles du développement durable et de son fameux slogan « think globally, act locally ». Enfin, elle a tout à gagner à s'inscrire dans un cadre institutionnel que seule la présence de l'acteur public rend possible. À ces conditions, qui dépassent la seule notion de multifonctionnalité, cette réappropriation a des chances d'incorporer la dimension territoriale et de « faire territoire ». Telle est la perspective dans laquelle nous proposons de présenter le concept de la souveraineté alimentaire.

### **Nouvelles approches : la souveraineté alimentaire**

La souveraineté alimentaire se différencie de la sécurité alimentaire. Si toutes deux traitent de la meilleure manière de subvenir aux besoins alimentaires d'un pays ou d'une région, elles divergent quant aux conceptions qui les fondent. « [La sécurité alimentaire domine]. Elle postule qu'un pays n'a pas besoin d'une agriculture autosuffisante. Ce qu'il doit faire, c'est produire du pouvoir d'achat là où il est le plus compétent pour se procurer la nourriture dont il a besoin là où elle se trouve. [...]. La souveraineté alimentaire consiste à promouvoir l'autosuffisance alimentaire et à s'en remettre aux importations seulement en deuxième recours »<sup>9</sup>.

Élément intéressant, la souveraineté alimentaire est proposée par le syndicat international *Via Campesina* à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation en 1996. Elle rassemble des adhérents issus aussi bien des pays du Sud que du Nord et se démarque très clairement des approches néo-libérales et des thèses dominantes prônées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Pour d'aucuns, la souveraineté alimentaire traduit une visée réactionnaire et protectionniste puisqu'elle favorise l'agriculture de proximité au détriment des échanges internationaux et des fameux préceptes issus de la théorie des avantages comparatifs. À bien des égards, pourtant, elle rejoint de nombreuses préoccupations altermondialistes formulées depuis longtemps par des spécialistes du développement et de l'histoire économique. Sous l'égide cette fois de la préoccupation environnementale et du développement durable, la *Revue Durable* lui consacre deux dossiers en 2003 et 2006. Outre les questions du développement et du commerce équitable, une agriculture fondée sur la souveraineté alimentaire est également propice à la réduction des flux de matière et à l'atténuation de la pression que les activités humaines exercent sur la planète.

Il ne s'agit pas ici d'en faire l'apologie. Elle nous intéresse plutôt dans la mesure où, par rapport à ce besoin de territorialisation évoqué ci-dessus, la souveraineté alimentaire invite à la fois à revenir sur la question du juste prix des produits et des aménités fournies par l'agriculture et à proposer que les paysans et les consommateurs négocient ensemble, à une échelle territoriale locale ou régionale, ce que pourrait être ce « fameux juste prix ». Elle a donc le potentiel de remettre en question la situation qui prévaut en Suisse. À l'heure actuelle, en effet, ces questions ne sont pas abordées directement par les acteurs concernés. Mais elles sont « intermédiées », via les paiements directs, par la politique agricole de la Confédération, laquelle est bien davantage alignée sur la stratégie de la sécurité alimentaire. La souveraineté alimentaire est donc une piste possible pour une réappropriation par le consommateur de la traçabilité de son alimentation, de la connaissance des filières d'approvisionnement et, par extension, de la production et du maintien du territoire dans lequel il habite. Tandis que, du côté du producteur, elle est un moyen envisageable pour refaire du lien et transmettre ses préoccupations (ferme pédagogique, vente directe), de faire reconnaître son travail et, le cas échéant, d'être pleinement intégré et associé aux débats qui influenceront les orientations agricoles futures<sup>10</sup>.

La souveraineté alimentaire, par la démarche qu'elle implique, fournit donc une bonne illustration de ce nouveau partenariat territorialisé qu'il s'agit de promouvoir entre consommateur-urbain et agriculteur. Mais là ne réside pas son seul intérêt. Pour clore, nous

aimerions montrer que la souveraineté alimentaire ne suppose pas forcément une action militante. À Genève, en effet, elle est reprise dans la stratégie que le canton développe dans le cadre de la mise en œuvre du développement durable.

**La souveraineté alimentaire est donc une piste possible pour une réappropriation par le consommateur de la traçabilité de son alimentation.**

### Exemple genevois

Le territoire du canton de Genève est l'un des plus exigus des cantons suisses (282 km<sup>2</sup>). Il abrite en revanche une population relativement importante, de l'ordre de 400 000 habitants. Essentiellement connu en tant que canton urbain, Genève joue pourtant un rôle tout à fait significatif en termes de production agricole. Près de la moitié de son territoire lui est dédiée. Ses 480 exploitants gèrent une véritable ceinture verte, établie comme telle dès les années 1930. La préservation à des fins agricoles d'une surface qui est d'autant plus significative que la pression à l'urbanisation est forte<sup>11</sup> doit beaucoup aux agriculteurs eux-mêmes et à la Chambre genevoise de l'agriculture. Ensemble, ils ont su freiner l'urbanisation.

Cette situation particulière explique alors peut-être pourquoi le cas genevois continue à être unique en Suisse, avec notamment une présence forte des autorités cantonales et des instances professionnelles et politiques en charge de l'agriculture. Parmi les initiatives les plus remarquables, citons d'abord la loi du 21 octobre 2004 dite *Loi sur la promotion de l'agriculture* (LGePA). Cette loi complète la *Loi fédérale sur l'agriculture*. Elle ne remet nullement en question les dispositions clefs prévues par la Confédération comme les paiements directs. Elle tente d'infléchir son champ d'application en intégrant des préoccupations que nous qualifierons de préoccupations ancrées ou territorialisées. Non contente de s'inscrire... « [...] dans les principes du développement durable, [la *Loi sur la promotion de l'agriculture*] a pour but de promouvoir, dans le canton de Genève, une agriculture productrice, rémunératrice, concurrentielle, respectueuse de l'environnement et répondant aux normes sociales et aux besoins du marché et de la population » [art. 1, al. 1].

Plus loin, elle précise encore qu'elle vise, en particulier, à : « [...] c) améliorer les conditions d'existence de la population paysanne, ainsi que les conditions de travail des ouvriers agricoles; d) assurer et soutenir la promotion et l'écoulement des produits agricoles genevois; e) sauvegarder la viabilité des espaces ruraux; [...] ; h) favoriser les liens entre la ville et la campagne, dans une perspective de plus grande proximité » [art. 1, al. 2].

Elle soutient également « les mesures visant à favoriser les connaissances et l'éducation de la population en matière d'agriculture genevoise » [art. 9, al. 1], les efforts de commercialisation et d'écoulement des produits agricoles genevois, « notamment en vue de l'obtention de prix équitables » [art. 13, al. 1], de même que « les projets ayant pour but la culture, la fabrication, la transformation ou la commercialisation de produits agricoles et agroalimentaires innovants, ainsi que le développement de prestations de services, contribuant à la création d'une valeur ajoutée à l'agriculture [...] » [art. 14, al. 1].

Enfin, elle stipule que « seuls ont droit aux prestations cantonales prévues dans la présente loi les agriculteurs qui n'utilisent pas d'organismes génétiquement modifiés, ni de produits qui en sont issus » [art. 43, al. 1].

Certes, la notion de souveraineté alimentaire n'y est pas nommément citée. Mais c'est chose faite dans le règlement d'application (RGePA) de ladite loi : « Le canton développe et encourage des mesures favorisant une agriculture reposant sur des principes de qualité, d'équité, de traçabilité et de proximité, en adéquation avec la demande des consommateurs, ainsi qu'avec les principes de la souveraineté alimentaire » [art. 5, al. 1 RGePA].

Par rapport à nos thèses, il est donc tout à fait remarquable de trouver une base légale qui reflète parfaitement nos préoccupations, qui définit le canton comme le territoire adéquat pour un nouveau partenariat entre agriculteur et consommateur et qui formalise les modalités de son application en reprenant les termes mêmes de la souveraineté alimentaire.

Si nul n'est censé ignorer la loi, rien n'en garantit pour autant une mise en œuvre automatique et immédiate. Là encore, le canton de Genève est le lieu d'initiatives qui démontrent que le pas est bien franchi. Nous nous

limiterons alors à quelques commentaires finaux ayant trait au label « Genève région – Terre avenir » et à l'« Affaire Tournerêve ».

### **Le canton de Genève est le lieu d'initiatives qui démontrent que le pas est bien franchi.**

En matière de label, il est fréquent que les États interviennent en tant qu'organes de reconnaissance et de régulation. À Genève, l'autorité exerce une fonction supplémentaire puisqu'elle est propriétaire du label « Genève Région – Terre Avenir ». Le label fait l'objet d'un règlement général, administré par le Service cantonal de l'agriculture. Le règlement, dans son premier paragraphe, mentionne dûment le principe de la souveraineté alimentaire de Genève, de même que le rapprochement des paysans et des citoyens et le raccourcissement des circuits d'approvisionnement. Le label « Genève Région – Terre Avenir » est donc bien un élément significatif qui concrétise la *Loi sur la promotion de l'agriculture* (LGePA). Il permet d'associer les milieux agricoles, la grande distribution, les associations de consommateurs et les syndicats agricoles. En 2006, la marque « Genève région – Terre avenir » rassemblait 180 adhérents (y compris Coop Genève et Migros Genève).

Quant à l'« Affaire Tournerêve », il s'agit d'une initiative d'agriculture contractuelle de proximité initiée, à son origine, pour relancer la production d'huile de tournesol sur le territoire genevois. Lancée en 2003, elle a depuis été consolidée avec l'adhésion d'autres agriculteurs qui permettent d'assurer une offre de produits plus diversifiés. Aujourd'hui, cette association alimente plus de 1500 familles genevoises contractantes. Elle complète la coopérative des Jardins de Cologny qui pratique l'agriculture contractuelle de proximité depuis plus de 25 ans. Comme pour les exemples mentionnés ci-dessus, l'« Affaire Tournerêve » se caractérise par le soutien des acteurs institutionnels (autorités cantonales, service cantonal de l'agriculture, vulgarisation agricole) et des syndicats agricoles (Unité, en l'occurrence, qui est aussi membre de *Via Campesina*)<sup>12</sup>.

### **Synthèse finale**

Le paysage agricole, en Suisse comme ailleurs, est soumis à de profondes mutations. La multifonctionna-



lité et la nouvelle ruralité en sont quasiment devenus des termes emblématiques. Nous avons tenté de montrer que, dans le contexte helvétique, la multifonctionnalité a été introduite avant tout pour garantir un revenu décent aux agriculteurs. Cette démarche, pilotée par la Confédération, n'est pas optimale dans la perspective de l'aménagement du territoire. Elle altère la notion même de zone agricole et émousse la capacité de l'agriculture à freiner l'avancée de l'urbanisation. En ce sens, la multifonctionnalité est une notion limitée qui n'est pas entièrement satisfaisante. Afin d'éviter qu'elle ne continue à flotter dans un espace abstrait non directement accessible aux consommateurs et déterminé par la Confédération, les grands distributeurs et les associations agricoles nationales, nous préconisons de l'ancrer, de la territorialiser en lui associant une dimension locale ou régionale.

La notion de souveraineté alimentaire possède un tel potentiel. Elle est d'autant plus intéressante qu'elle est un point de ralliement entre des préoccupations en termes de développement (relations nord-sud) et de protection de l'environnement (réduction des flux de matière). Dans le contexte de la souveraineté alimentaire, la multifonctionnalité permet d'esquisser une « nouvelle ruralité territorialisée ». Le cas genevois permet d'en fournir une illustration probante. Nous y avons montré, certes rapidement, comment les autorités cantonales sont actives à promouvoir de nouvelles lois (*Loi sur la promotion de l'agriculture*) et de nouvelles initiatives (label « Genève région – Terre avenir », « Affaire Tournervêve ») qui définissent un lieu de médiation pour qu'agriculteurs et consommateurs-citadins identifient et conviennent ensemble d'un prix équitable intégrant la rémunération des prestations agricoles non marchandes. C'est bien par ce mécanisme négocié, régulé par l'acteur public, et qui suppose des relations effectives entre partenaires proches, que la présence de la dimension territoriale peut-être assurée. C'est donc bien en cela qu'il est possible de compléter la multifonctionnalité et d'esquisser une nouvelle ruralité... qui soit vraiment nouvelle.

## Notes et références

- <sup>1</sup> Laurent, C. et J. Rémy (2004). « Multifonctionnalité, activités, identités », *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 7, p. 5-15.
- <sup>2</sup> Rugg, J. et J. Salomon Cavin (à paraître). « Maîtriser l'étalement urbain : de la stratégie agricole au pas de deux ville-campagne », dans L. Monteventi Weber, *Campagne-*

*ville : le pas de deux ; enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Lausanne, PPUR ; Bourdin, D., J. Rugg et J. Salomon Cavin (à paraître). « De l'agriculture périurbaine au projet ville-campagne : quels enjeux pour la Suisse », texte présenté le 11 octobre 2007 au colloque « Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville », organisé par l'ENSP et le laboratoire GECKO.

- <sup>3</sup> Raffestin, C. (1986). « Éléments pour une théorie de la frontière », *Diogenes*, n° 134, p. 3-21
- <sup>4</sup> Fleury, A. et P. Donadieu (1997). « De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine », *Le Courrier de l'environnement* 31, document de 15 pages disponible en ligne à l'adresse : [www.inra.fr/dpenv/fleurc31.htm](http://www.inra.fr/dpenv/fleurc31.htm) (site consulté le 8 août 2007).
- <sup>5</sup> Berque, A. (2005). « La forclusion du travail médial », *L'Espace Géographique*, vol. 1, n° 85, p. 81-90.
- <sup>6</sup> L'apogée du système est atteinte en 1992 avec le plan sectoriel des surfaces d'assolement. Établi par la Confédération, ce plan fixe pour chaque canton suisse le nombre de mètres carrés de terres agricoles qu'il doit préserver « à tout prix » de l'urbanisation afin de rendre possible les objectifs de la défense nationale en termes d'approvisionnement, principalement.
- <sup>7</sup> Selon une statistique que l'Office fédéral du développement territorial vient de rendre publique, ce sont, depuis 1990, environ 740 nouveaux logements et bâtiments d'habitation qui sont créés chaque année en zone agricole. Ce chiffre représente 5 % du total des logements réalisés chaque année en Suisse.
- <sup>8</sup> La première marque de « désamour » date de 1986. À l'instigation des associations de consommateurs, le peuple suisse désavoue pour la première fois ses paysans en rejetant l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène.
- <sup>9</sup> *La Revue Durable* (2003). « Agriculture : de la nécessité des peuples de se nourrir eux-mêmes », n° 6, p. 14.
- <sup>10</sup> Nous pensons ici aux questions qui commencent à être discutées en Suisse (et à l'échelon international aussi) et qui concernent la production agricole non alimentaire (agricarburant, exploitation de sous-produits agricoles dans le domaine des cosmétiques, par exemple).
- <sup>11</sup> L'évolution du territoire genevois ne peut être comprise sans prendre en compte les territoires de la France voisine et du canton de Vaud (district de Nyon). Ces derniers jouent en effet un rôle essentiel pour accueillir la part de la population qui ne trouve pas de logement dans le canton de Genève.
- <sup>12</sup> Le règlement du label et des informations complémentaires sont disponibles en ligne : [www.terre-avenir.ch](http://www.terre-avenir.ch) ou [www.geneve.ch/agriculture](http://www.geneve.ch/agriculture) (sites consultés le 28 octobre 2007).

**Publicité**

**« 4 carrés »**

---

# Deux modèles pour l'analyse territoriale des systèmes agroalimentaires au Québec<sup>1</sup>

Fabien Jouve et Carole Chazoule, Laboratoire d'études rurales  
Rémy Lambert, Université Laval<sup>2</sup>

---

Alimentée par les débats concernant la « fin » ou le « retour » du local, la relation entre activités économiques et territoires est une préoccupation ancienne pour économistes et géographes. Les courants convergents renouvelant la géographie économique depuis la fin des années 1980 et la redécouverte du concept marshallien de « district industriel » ont placé la notion de territoire dans une position centrale pour l'analyse du développement régional endogène, engendrant les cadres d'analyse et concepts fructueux de « cluster » et de système productif localisé. L'objectif de cet article est de proposer une adaptation de l'analyse territoriale pour les systèmes agroalimentaires au Québec en prenant appui sur deux modèles

développés par la géographie économique française. Leur intérêt est de remettre l'espace géographique au centre de l'approche des filières, afin de cerner les dynamiques ac-

tuelles de localisation des activités et leurs incidences territoriales. Ils nous fournissent des clés de compréhension du contexte contemporain de reterritorialisation de certaines cultures que révèlent l'émergence de produits agroalimentaires à dénomination géographique, l'apparition du thème de la multifonctionnalité dans les débats et enfin la mise en place d'une politique de qualité territoriale par le gouvernement de Québec avec l'adoption de la *Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants*.

## Deux modèles pour l'approche territorialisée des systèmes agroalimentaires

L'approche territorialisée des systèmes agroalimentaires tient son origine de la nécessité d'expliquer la répartition spatiale des hommes et des activités, dans la lignée de l'analyse de Von Thünen. Cette approche

a été suivie depuis par des tentatives d'expliquer la localisation de certaines productions par l'histoire du tissu socio-économique ambiant dont la démonstration de Roger Dion sur les bassins viticoles reste la référence. Avec la « redécouverte » contemporaine du paradigme d'Alfred Marshall, la géographie économique explore les rentes d'agglomération qui permettent la formation des « clusters » et des districts industriels. Cette approche est souvent reprise pour l'analyse des systèmes agroalimentaires, enrichie de la notion de rente territoriale que procure une dénomination géographique dont usent tant les produits fermiers que les industries agroalimentaires. Nous nous concentrerons ici sur deux modèles nés de l'analyse

**Nous nous concentrerons sur deux modèles nés de l'analyse géo-économique des systèmes agroalimentaires en France, soit le bassin de production et le panier de biens.**

géo-économique des systèmes agroalimentaires en France, soit le bassin de production et le panier de biens, qui nous semblent opérants pour décrire et comprendre la complexité

des situations observées au Québec. En effet, ces deux modèles nous semblent deux pôles explicatifs des dynamiques de localisation des activités dans une région donnée, entre lesquels se répartissent par gradients l'ensemble des secteurs agroalimentaires de la province. Nous donnerons en seconde partie deux exemples qui nous semblent proches de ces modèles : le bassin de la canneberge dans les Bois-Francs et le panier de biens charlevoisien.

### Le modèle du bassin de production

Ce modèle, développé par Jean Vaudois, permet de comprendre l'organisation de l'espace productif des activités agricoles, et d'expliquer la productivité de certaines régions où des mêmes cultures se concentrent. Cette explication est complémentaire pour expliquer les phénomènes de répartition des productions à l'analyse spatiale des facteurs pédoclimatiques limi-

tants développée par la géographie physique et l'agronomie. Les bassins de production sont des espaces géographiques spécialisés, structurés par des flux – de produits, de capitaux, d'informations – et organisés autour de lieux centraux qui sont souvent des centres de services. Si, en France, de grands bassins de production spécialisés ont émergé après la Seconde guerre mondiale, ce concept peut aussi être utilisé pour saisir les mutations de la transition agricole contemporaine, tout comme celles qui caractérisent les filières de qualité comme les produits sous appellation d'origine contrôlée.

**« Les bassins de productions sont des organismes vivants qui naissent, se développent et peuvent disparaître. »**

Le bassin de production possède des caractéristiques qui peuvent être résumées ici en quatre termes : une spécialisation dans un système de production agricole, une bonne desserte et une densité suffisante de producteurs spécialisés, des structures d'encadrement de la filière reposant sur des relations de proximité avec les producteurs, une évolution du bassin tributaire des stratégies des firmes encadrant la production. Selon leur auteur, ces caractéristiques sont des facteurs de compétitivité importants dans la concurrence internationale des secteurs concernés, et ils constituent des critères pour une grille d'analyse visant à l'étude comparée des dynamiques de l'ensemble des bassins agricoles. On peut donc postuler ce concept applicable à une partie des filières agroalimentaires du Québec, dont beaucoup connaissent une régionalisation marquée. C'est le cas de la filière laitière, mais aussi de la filière vitivinicole, pour ne prendre que ces exemples. Tout comme la production légumière du nord de la France analysée par Jean Vaudois, certaines productions maraîchères non contingentées de la province du Québec semblent particulièrement se prêter à ce type d'analyse. C'est le cas de la pomme, de la fraise, du bleuets et de la canneberge que nous développerons plus loin.

Pour l'analyse spatiale des systèmes agroalimentaires du Québec qui nous intéresse ici, l'intérêt majeur du modèle du bassin de production réside dans son approche diachronique. En effet, « comme toutes les entités géographiques, les bassins de productions sont des organismes vivants qui naissent, se développent et

peuvent disparaître »<sup>3</sup>. Cet aspect permet de retracer les dynamiques d'évolution du bassin, les jeux d'acteurs, les périodes d'expansion et de crise du bassin.

### **Le modèle du panier de biens**

Dans un article<sup>4</sup> publié en 2001, Bernard Pecqueur définit un nouveau modèle de valorisation des ressources « locales » par un groupe d'acteurs situé. Le modèle du panier de biens, dont l'idéal type est la région des Baronnies dans la Drôme, n'est donc pas une approche par la filière d'une production spécifique, mais par un ensemble de produits liés à un territoire. Il prend en compte la demande de produits sur un espace donné en mettant l'accent sur les attentes des consommateurs et la construction locale de l'offre.

L'origine du concept réside dans la mise en évidence d'une rente de qualité territoriale, combinaison d'une rente de qualité « lorsque la demande est rigide pour des produits et services de qualité, rares, différenciés ou spécifiques » à une rente territoriale « dans le cas de biens ayant un caractère de monopole dû à leur ancrage dans un espace donné, leur caractère rare ou non reproductible »<sup>5</sup>. Le surplus aux producteurs, tiré d'un consentement à payer plus cher le panier de biens, est donc le résultat de la construction d'une rente de qualité territoriale. L'idée du panier est que la combinaison des biens territorialisés permet d'acquiescer des caractéristiques qu'ils n'ont pas lorsqu'ils sont pris isolément et génère un surplus de consommation plus élevé que la somme des surplus de chaque produit. Selon leurs auteurs, on ne peut parler de panier de biens sans observer la réunion de trois conditions principales : « un ensemble de biens et de services complémentaires qui interagissent sur les marchés locaux », « une combinaison de biens privés et publics qui renforce l'image et la réputation de qualité du territoire » et « une demande inélastique pour les produits et services de qualité ancrés dans un territoire spécifique »<sup>6</sup>.

L'observation empirique et comparée de plusieurs espaces en Auvergne et en région Rhône-Alpes (Auvergne, Chablais, Vercors, Bresse, Sud-Grésivaudan) a permis aux auteurs de les situer par rapport à l'idéal type du panier de biens des Baronnies décrit par Pecqueur :

- ce dernier est libre et recombinaison suivant la volonté du consommateur;

- il existe une double contrainte du marché, car le panier (et les produits qui en constituent l'ensemble) est par définition produit et consommé sur place;
- le surplus issu de la rente de qualité territoriale revient aux producteurs organisés en groupement de type « club »;
- les externalités locales sont internalisées par les membres du « club », que ce soient des aménités environnementales ou des subsides publics destinés à consolider l'initiative locale;
- l'intervention institutionnelle est capitale dans la construction du système productif.

Dans les faits, l'offre prend la forme d'un ou de deux produits et services « leaders » – l'huile d'olive AOC de Nyons pour les Baronnies – sur lesquels viennent se greffer d'autres produits. Pour être durable, cette combinaison pose le problème de la gouvernance. Celle-ci suppose une coordination entre acteurs privés du territoire, une convergence des coordinations institutionnelles vers les projets locaux, une cohérence et un équilibre dans l'interaction des initiatives privées et de l'action publique. Selon Pecqueur, la construction et la pérennité du panier de biens sont donc fondées en dernier ressort sur la capacité des acteurs privés et publics à se coordonner pour percevoir la rente de qualité territoriale, c'est-à-dire « à créer des processus institutionnels susceptibles de capter le consentement à payer des acteurs associés à l'environnement du produit ».

### Quelles applications au Québec ?

En s'appuyant sur des études de cas menées au Québec, qui ont conduit à analyser douze filières de produits différenciées, deux exemples nous ont semblé intéressants à développer ici afin d'évaluer le caractère transférable des modèles développés plus haut.

#### Dynamique d'ancrage territorial d'un bassin de production

La recherche menée en 2006 nous a conduits à analyser un espace productif spécialisé, celui de la canneberge dans les Bois-Francs. Les quatre municipalités (Saint-Louis-de-Blandford, Manseau, Villeroy et No-

tre-Dame-de-Lourdes), où se concentrent 85 % de la production québécoise du secteur, sont un terrain propice pour analyser les phénomènes de localisation des activités agroalimentaires au Québec. On constate une concentration sur cet espace restreint de 37 entreprises représentant plus de 1000 hectares de culture, ce qui montre une spécialisation dans un système de production agricole. Cette densité des producteurs s'accompagne de l'implantation sur l'espace productif des deux transformateurs primaires (*Canneberge Atoka* et *Fruit d'Or*) les plus importants de la province, transformant 70 % de la matière première locale. Cet espace réunit aussi les deux principales structures d'encadrement de la filière : l'Association des producteurs de canneberge du Québec (APCQ) regroupant l'ensemble des producteurs de canneberge de la province, et le Club d'encadrement technique atocas Québec (CETAQ) apportant un appui technique et environnemental aux producteurs. Dans une perspective de culture spéculative jouant fortement sur le niveau des cours au moment de la récolte, les stratégies des deux transformateurs industriels locaux, concurrents du leader international du marché *Ocean Spray*, déterminent l'évolution du bassin de production. Ces deux entreprises ont permis de développer une production locale qui minimise les coûts de transport et ont rassemblé une grande partie de l'approvisionnement local par la signature de contrats avant récolte et l'instauration de primes à la qualité engendrant des prix supérieurs à la production. La volonté de différenciation de ces entreprises a eu enfin une influence sur les systèmes de production. En effet, elles ont favorisé l'innovation et des changements de procédés pour acquérir une qualité supérieure ainsi que le développement des cultures biologiques dont un des transformateurs s'est fait la spécialité. Les firmes encadrant la majeure partie de la production locale jouent donc un rôle moteur dans l'évolution du nombre de producteurs, leur taille et les modes de production.

**La construction et la pérennité du panier de biens sont donc fondées en dernier ressort sur la capacité des acteurs privés et publics à se coordonner pour percevoir la rente de qualité territoriale.**

L'espace productif de la canneberge est structuré par un ensemble de lieux centraux que sont les sièges

d'entreprises transformatrices et ceux des centres de services. L'approche diachronique permet de prendre en compte des mutations de la production dans les Bois-Francs et de distinguer les quatre phases essentielles de l'émergence et de la consolidation du bassin de production. La première cannebergère est apparue en 1937, et la production est restée confidentielle jusqu'en 1987 lorsqu'une deuxième exploitation s'est implantée en même temps qu'une première usine de transformation. Depuis, la culture est en croissance structurelle avec une expansion très rapide des superficies cultivées au cours de la décennie 1990, ralentie par la crise de surproduction des années 1998 à 2000 à partir de laquelle on observe une intensification de la transformation locale, qui prend aujourd'hui en charge 70 % de la production locale. La période actuelle est donc celle de la maturité du bassin de production qui s'est peu à peu autonomisé, au sein d'un marché nord-américain très concurrentiel, par des modes de production et des *process* de transformation innovants capables de différencier la production locale. La reprise très forte de la croissance des superficies cultivées à l'heure actuelle, associée à la stagnation des superficies cultivées de canneberge aux États-Unis, illustre l'avantage comparatif décisif que représente l'émergence d'un bassin de production autonome.

Les différents acteurs économiques du bassin de production ont initié un processus qu'on peut qualifier « d'ancrage territorial ». L'espace productif, à l'origine simplement appréhendé comme un ensemble de ressources à exploiter – densité importante de producteurs bénéficiant d'une localisation pédoclimatique avantageuse – et d'alliances stratégiques locales, est peu à peu investi par une série d'actions d'ordre culturel et touristique. Ayant bouleversé les équilibres économiques et paysagers antérieurs de cette région de tourbière, l'implantation du bassin de production a amorcé la création d'un festival de la canneberge à Villeroy, financé par une entreprise de transformation locale, et d'un centre d'interprétation à l'initiative des producteurs, employant tous deux de nombreux bénévoles. Le succès de ces initiatives contribue à l'animation culturelle locale, mais permet aussi à un espace de très faible densité dépourvu d'attrait touristique d'attirer plusieurs dizaines de milliers de personnes au moment d'une récolte appréciée pour son côté spectaculaire. La construction progressive d'une identité collective locale unissant le produit au territoire est le résultat de cette dynamique d'ancrage territorial

des acteurs économiques du bassin de production. Ce phénomène confère à la canneberge un rôle de produit « phare », à l'échelle locale comme à celle du Centre-du-Québec, susceptible de porter au loin l'image de la région dans une perspective de marketing territorial.

**Les différents acteurs économiques du bassin de production ont initié un processus qu'on peut qualifier « d'ancrage territorial ».**

### **Le panier de biens charlevoisien**

L'observation empirique relative à l'étude des mutations d'un produit en cours de réservation par le label IGP, l'agneau de Charlevoix, nous a rapidement conduits à nous interroger sur l'environnement proprement local de cette petite filière de qualité. En analysant le rôle des regroupements de producteurs et de restaurateurs dans la construction sociale de ressources propres au territoire dans une dynamique de développement local, nous avons remarqué que ce cas est « l'arbre qui cache la forêt » des produits valorisés localement. En effet, Charlevoix a vu l'apparition en quinze ans de productions locales variées et non conventionnelles qui s'apparentent souvent à de simples productions « de niche » ou « de créneau », mais dont certaines ont une réelle spécificité locale dans le mode de production. Citons, à ce jour, le fois gras de canard, le saumon, l'esturgeon, le chevreau, le porc biologique, le poulet biologique, les fromages de Charlevoix – parmi lesquels figurent le Mignerion et le Ciel de Charlevoix –, l'émeu, le lapin, la pintade, le canard, la caille, le veau, le sanglier, le cerf rouge, les mini-légumes... et bien sûr l'agneau. L'activité agricole de la région a connu une diversification notable grâce à ce mouvement avec l'apparition de petites structures dynamiques et innovantes aux côtés de grandes productions conventionnelles de viande bovine, productions laitières, porcines et avicoles dont le nombre ne cesse de décroître.

Cette diversité de productions locales est en soi intéressante, car elle constitue la première étape de la construction d'une offre spécifiquement locale. L'articulation de biens et de services dans une combinaison propre au territoire s'effectue par la « Route des Saveurs » de Charlevoix qui relie producteurs locaux, transformateurs et restaurateurs au sein d'un

circuit touristique. Plus qu'une simple offre composite réunie dans un produit touristique, la Route des Saveurs est un outil susceptible de créer une interaction forte et une complémentarité entre produits et services sur un marché local. Ainsi, produits locaux et services gastronomiques sont proposés conjointement au sein des restaurants, avec une forte intégration. Réciproquement, les producteurs présents au sein de la route combinent une offre de services sur le mode agritouristique, à l'instar des transformateurs devenus eux aussi des lieux du tourisme rural. Cette combinaison au sein d'une offre proprement locale reflète le contrat agriculture-tourisme charlevoisien, renforçant l'image et la réputation de qualité gastronomique du territoire.

Cette offre composite de produits et de services locaux rencontre une demande de consommation touristique propre au territoire charlevoisien. La région est en effet un « haut lieu » touristique et culturel de tradition ancienne qui attire aujourd'hui plus de 500 000 visiteurs par an, générant un chiffre d'affaires de 100 millions de dollars canadiens et plus de 4000 emplois directs, selon les estimations de l'ATR de Charlevoix<sup>7</sup>. La valorisation touristique à Charlevoix s'appuie principalement sur la ressource non transposable que sont les aménités paysagères. Il s'agit là d'externalités positives locales qui sont exploitées par les acteurs économiques des secteurs touristiques et agroalimentaires. Le consommateur achetant le(s) produit(s) et le(s) service(s) au cours d'une activité récréative centrée sur les paysages, nous pouvons donc observer la présence d'un marché local, à la fois agroalimentaire, gastronomique et touristique, qui est la rencontre d'une offre de produits locaux et d'une demande touristique organisée par le fonctionnement de la Route des Saveurs.

**Produits locaux et services gastronomiques sont proposés conjointement au sein des restaurants, avec une forte intégration.**

L'analyse des jeux d'acteurs révèle la clef de la construction de l'offre locale et composite, qui s'effectue à deux niveaux :

Le premier niveau concerne la capacité de coordination des acteurs privés. La Table Agrotouristique de Charlevoix (TATC), fondée en 1994, est l'outil de cette coordination. La composition du conseil d'ad-

ministration démontre un équilibre instauré entre producteurs agricoles, transformateurs et restaurateurs. Le fonctionnement de cette structure est basé sur la recherche de financements auprès des partenaires de développement et l'implication bénévole des acteurs. Il s'agit d'un réseau d'action locale permettant de structurer l'offre composite par le conseil, l'aide et le financement de projets. La concertation locale permet de trouver les partenaires commerciaux et donc les débouchés locaux des nouvelles cultures. La Table Agrotouristique de Charlevoix fonctionne donc comme un « club » où sont représentés différents maillons de la valorisation locale de produits. L'ambition de ce club est de lier une agriculture spécialisée productrice de produits différenciés et/ou spécifiques au tourisme gastronomique.

Le second niveau est celui de la convergence des coordinations institutionnelles avec l'initiative collective des acteurs privés. De ce point de vue, les projets des membres de la TATC sont soutenus par l'appui logistique, d'expertise et financier des acteurs locaux et régionaux du développement. On remarque que cette aide multiple est concentrée pour sa majeure partie par les entreprises de production et de transformation agroalimentaire, avec une forte polarisation sur la demande de réservation de l'agneau de Charlevoix (création d'un projet pilote, aide financière et logistique à la rédaction du cahier des charges, publication de nombreux rapports de recherche et d'expertise). Pour reprendre la typologie de Pecqueur, il y a une mise en cohérence, au moyen d'une gouvernance de type territorial, entre des investissements privés individuels, une coordination des acteurs privés et une coordination institutionnelle.

La recherche menée permet de poser l'hypothèse du panier de biens à Charlevoix construit autour d'un produit phare : l'agneau IGP. Selon Hirczak *et al.*<sup>8</sup>, trois méthodes statistiques doivent être appliquées pour la vérifier et poursuivre l'analyse :

- la méthode des « clusters », qui permet de montrer l'agrégation au moment de l'achat des différents produits et services à l'aide d'une base de données des factures d'un point de vente local;
- la méthode des différentiels de prix, pour mettre en évidence le surplus aux producteurs issu de la rente de qualité territoriale. Une analyse des prix

du produit, du service et de leur substitut générique doit être conduite;

- la méthode des prix hédonistes (MPH), qui permet d'évaluer l'origine des rentes constatées par les différentiels de prix.

### En conclusion

Il semble possible d'aller plus en avant dans l'analyse des phénomènes de localisation des activités agroalimentaires. Un courant de réflexion géographique, proche de l'ethnologie, se préoccupe de la notion de lien au lieu des produits agroalimentaires. Claire Delfosse définit le lien au lieu comme une relation réciproque entre un produit et le(s) lieu(x) d'élaboration. D'une part, « les lieux sont considérés comme porteurs d'une sorte d'authenticité, que ces liens soient réels, reconstruits ou imaginaires »<sup>9</sup>. D'autre part, « un produit de qualité portant le nom d'une petite région ou d'une ville peut constituer, pour ces dernières, un signe de distinction. Celui-ci peut jouer un rôle dans l'identité locale et surtout lui permettre d'être reconnue à l'extérieur : le produit porte au loin le nom de sa région d'origine ». Cette relation réciproque montre que, plus qu'une simple localisation sur un espace qui serait pris comme un « donné » extérieur aux filières, le système agroalimentaire se caractérise par une dynamique d'ancrage au territoire et aux sociétés locales. ■

### Notes et références

<sup>1</sup> Cette recherche a été menée dans le cadre d'un programme portant sur « La Valorisation des produits bénéficiant d'une identification géographique au Québec » commandité par l'AREPO (Association des régions européennes pour les produits d'origine) et cinq Conférences régionales des élus (CRÉs) québécoises (Centre du Québec, Montérégie Est, Estrie, Capitale nationale, Chaudière-Appala-

ches). Les enquêtes ont été réalisées en février et mai 2006 auprès d'acteurs de la filière canneberge et agneau de Charlevoix, mais aussi de restaurateurs, représentants des institutions et associations de développement local (CLD, SADC, MAPAQ, Tables agroalimentaires et agrotouristiques).

- <sup>2</sup> Fabien Jouve est doctorant en géographie, Laboratoire d'études rurales, équipe d'accueil 3728-Usc INRA.  
Carole Chazole est enseignante-chercheuse à l'ISARA-Lyon et membre du Laboratoire d'études rurales, équipe d'accueil 3728-Usc INRA.  
Rémy Lambert est vice-doyen à la recherche, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval.
- <sup>3</sup> Vaudois, J. (2000). « Les dynamiques spatiales des productions légumières : l'évolution récente des bassins endiviens de Nord-Picardie », *Méditerranée*, vol. 95, n° 3.4, p. 66.
- <sup>4</sup> Pecqueur, B. (2001). « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés », *Économie rurale*, n° 261, p. 37-49.
- <sup>5</sup> Mollard, A. (2001). « Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente », *Économie Rurale*, n° 263, p. 16-34.
- <sup>6</sup> Hirczak, M. *et al.* (2005). « Du panier de biens à un modèle plus complexe des biens territorialisés : concepts, grille d'analyse et questions », communications pour le Symposium international « Territoires et enjeux du développement régional », Lyon, 18 p.
- <sup>7</sup> ATR de Charlevoix (1996). *La région touristique de Charlevoix : l'état de la situation, les défis, les enjeux*, ATR de Charlevoix, La Malbaie-Pointe-aux-Pics, 27 p.
- <sup>8</sup> Hirczak *et al.* (2005), *op. cit.*
- <sup>9</sup> Delfosse, C. (1996) « Qualité, liens au lieu et développement local », *La qualité dans l'agro-alimentaire : émergence d'un champ de recherches*, INRA, Paris, p. 144-147.



---

# L'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans la MRC de Memphrémagog dans une perspective d'occupation du territoire

André Joyal et Kamal El Batal  
Université du Québec à Trois-Rivières

---

## Introduction

Cet article cherche à illustrer les dynamiques agricoles et le développement rural dans la MRC de Memphrémagog avec une vision d'occupation et de protection du milieu suivant une perspective de développement durable. Les enjeux et les perspectives de l'avenir de l'agriculture et de l'occupation du territoire ont permis de comprendre la nécessité d'aborder l'avenir du secteur agricole et de ses activités connexes en prenant en considération les multiples interrelations entre les variables mises en présence. D'entrée de jeu, il sera question des réflexions sur les innovations susceptibles d'apporter à la MRC un dynamisme nouveau en n'occultant pas, il va sans dire, les obstacles auxquels elles doivent faire face. L'absence de flexibilité de la *Loi sur la protection des sols agricoles* comptent parmi les freins les plus importants à la diversification des activités agricoles. De cet état de fait, l'accueil de nouveaux résidents désireux de s'adonner à de nouvelles formes d'activités agricoles, susceptibles de contribuer à la dynamisation des petits milieux, s'avère à la fois complexe et difficile.

Sur la base de telles prémisses, la perspective territoriale ici adoptée ainsi que la multifonctionnalité de l'agriculture mise en évidence permettent de porter un regard nuancé et critique tant au niveau de certaines politiques publiques qu'au niveau de certaines pratiques agricoles. Les informations ici mises de l'avant prennent leur appui sur deux sources de données : un recensement de documents pertinents a conduit à formuler une vision critique des politiques publiques, alors que la deuxième tire ses origines des entretiens

individuels réalisés auprès de certains acteurs interpellés et concernés par la problématique de l'occupation du territoire rural et par la durabilité de l'agriculture dans la MRC de Memphrémagog.

## La MRC de Memphrémagog face au défi du développement territorial

À l'issue des États généraux du monde rural initiés par l'Union des producteurs agricoles (UPA) en 1991, les milieux ruraux se sont identifiés selon une certaine spécificité environnementale, culturelle, organisationnelle, sociale et économique qui leur est propre. En regard de cette caractéristique, une révision de l'approche exogène (dite par le haut) de développement s'est imposée et dut céder la place à l'approche endogène (dite par le bas) mieux adaptée aux nouvelles réalités.

Ainsi, les décisions en rapport avec l'occupation du territoire doivent émaner du milieu concerné et non pas seulement et principalement des grands décideurs du secteur public. Une approche territoriale locale et régionale du développement durable, jumelée à une politique publique adaptée et flexible, favorise la prise de conscience et l'implication des populations dans tout processus de développement durable en vue de promouvoir la diversification des différents créneaux d'activités socio-économiques, y compris l'agriculture. La référence au territoire évoque un processus de construction permanente susceptible de se voir éclairer à partir de dimensions historiques, sociales, politiques et économiques dont les logiques s'expriment à différentes échelles. On y trouve des relations entre

**La référence au territoire évoque un processus de construction permanente susceptible de se voir éclairer à partir de dimensions historiques, sociales, politiques et économiques dont les logiques s'expriment à différentes échelles.**

entreprises en marche qui induisent nécessairement une proximité géographique. Cette dernière favorise la coordination d'acteurs locaux qui mettent en œuvre des stratégies de nature différente<sup>1</sup>. Le territoire correspond à un espace géographique concret quelle qu'en soit sa taille, pour autant qu'on puisse y faire un travail prospectif. Hélas, il est fait d'une multitude d'acteurs aux intérêts souvent divergents et parfois opposés<sup>2</sup>. Et, comme le remarquent Torre et Filippi<sup>3</sup>, on assiste de nos jours à un processus original de construction des territoires. Il s'agit d'un mouvement de masse qui s'explique à la fois par les politiques publiques mises de l'avant et par une volonté des populations locales de se retrouver et de s'identifier autour de représentations communes opérant dans le cadre d'une construction sociale de nature collective. On comprendra qu'aucune MRC québécoise n'échappe à un tel processus en sachant bien ce que représente son agriculture.

Ici, il importe de signaler que la valeur totale foncière attribuable à l'agriculture ne représente que 3,46 % de la valeur totale foncière uniformisée de la MRC de Memphrémagog. Dans certains cas extrêmes, la proportion de cette valeur est quasiment nulle, comme dans le cas des municipalités d'Eastman, de North Hatley et d'Omerville. À l'autre extrême, le cas de Hatley village, la valeur foncière agricole atteint 33,53 % de la valeur foncière totale de la MRC, Hatley Partie-Ouest (16,89 %), Saint-Benoît-du-Lac (15,94 %), Ogden (10,45 %). En général, cette valeur n'excède pas 3 % dans 14 municipalités (sur un total de 23). Indépendamment de la méthode d'estimation préconisée, on peut affirmer que le territoire agricole est très hétérogène d'une municipalité à l'autre et que, dans certaines parties, ce n'est plus l'agriculture qui contribue réellement à la protection et à l'occupation du territoire. Le portrait agricole produit par la MRC de Memphrémagog en janvier 2005 démontre qu'environ 25 % du territoire est occupé par des fermes qui ont vu leur poids territorial et quantitatif chuter depuis une vingtaine d'années.

### Vers une agriculture différente

L'agriculture a toujours été l'assise territoriale de la ruralité québécoise puisqu'elle a contribué au façonnement du paysage rural dans son ensemble. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, ce créneau présente des indices d'essoufflement, provoquant ainsi une forme de « déstructuration-restructuration » du

tissu rural québécois. Des facteurs endogènes, à savoir l'endettement des fermes agricoles, le respect de l'environnement, la baisse des revenus agricoles, la perception négative à l'égard de certaines pratiques, en plus de facteurs exogènes, dont principalement la mondialisation et les épidémies, représentent les causes principales de cette fragilité du tissu agricole québécois.

**Le portrait agricole produit par la MRC de Memphrémagog en janvier 2005 démontre qu'environ 25 % du territoire est occupé par des fermes qui ont vu leur poids territorial et quantitatif chuter depuis une vingtaine d'années.**

À cet effet, l'agriculture doit s'ajuster aux défis de l'environnement, du développement durable et de la viabilité économique. Le monde agricole est dorénavant appelé à favoriser une approche de co-habitation harmonieuse avec les consommateurs puisque ceux-ci ne cessent de revendiquer une alimentation saine jumelée au respect de l'environnement. Ainsi, la viabilité de certaines communautés rurales et la durabilité de l'agriculture seraient, entre autres, dépendantes des décisions prises par les agriculteurs, le gouvernement central et les élus locaux dans une dynamique de concertation et de participation effectives. Ceci nous amène plus précisément au concept de la **bonne gouvernance territoriale**. Elle se définit comme le processus institutionnel-organisationnel de construction d'une mise en compatibilité de différents modes de coordination entre acteurs géographiquement rapprochés. Pour la rendre opérationnelle, il est bien indiqué qu'il importe d'obtenir de la part des acteurs concernés la mise en synergie de leurs trajectoires respectives de façon à favoriser l'émergence de l'intérêt commun<sup>4</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le défi de l'agriculture et des politiques agricoles se pose donc en termes d'occupation du territoire. La réflexion s'avère pertinente dans la mesure où elle questionne la corrélation entre le rôle de l'agriculture et la dynamique de l'occupation/protection du territoire en milieu rural québécois. La présence d'une agriculture respectueuse de l'environnement et d'aménités naturelles liées notamment à la qualité de l'environnement, au cadre de vie, à la beauté des paysages peut également jouer un rôle sur

l'attraction de nouveaux arrivants et sur l'émergence d'entreprises en milieu rural<sup>5</sup>.

Tel que mentionné ci-haut, notre effort consiste à attirer l'attention sur l'occupation et la protection du territoire rural dans la MRC de Memphrémagog et ce, dans une dynamique de diversification et d'ajustement des activités agricoles et non agricoles. À cet égard, cet article vise à comprendre comment l'agriculture pourrait contribuer à l'occupation et à la protection du territoire rural de la MRC de Memphrémagog.

**L'avenir d'un territoire rural est entre les mains des parties prenantes qui le gouvernent.**

### **L'occupation du territoire en milieu rural**

En relation avec le développement rural, on distingue deux approches différentes : la classique et la nouvelle. Cette dernière se voit associer à un nouveau paradigme<sup>6</sup>. Par rapport à l'occupation du territoire en milieu rural, l'approche reliée au nouveau paradigme rural ne donne pas la priorité à l'activité agricole, sans pour autant l'exclure de l'échiquier. Si l'agriculture a joué un rôle potentiel dans le façonnement des milieux ruraux et dans le développement rural, le contexte actuel oblige à prêter attention aux activités de transformation et de services. La santé des milieux ruraux passe par la valorisation de tous les actifs susceptibles de revitaliser le cadre de vie des collectivités rurales.

L'avenir d'un territoire rural est entre les mains des **parties prenantes** qui le gouvernent. Ainsi, l'État, le secteur privé, les instances de gouvernance régionale, la population et les organismes communautaires doivent intervenir en partenariat en vue de participer au processus de prise de décision et à la mise en place d'un programme de développement rural régional et local. Cette gouvernance à la verticale et à l'horizontale s'accomplit par l'entremise d'un engagement réel et durable et d'un partage de connaissances et de compétences intra et inter localités. C'est dans cette voie que s'est engagée la Fondation canadienne de revitalisation rurale en utilisant le vocable **nouvelle économie rurale**<sup>7</sup>. Cette nouvelle économie rurale

doit prendre son essor dans la MRC de Memphrémagog, comme ailleurs. Cependant, elle peut se voir compromise par la rigidité de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

### **La loi du zonage agricole à redéfinir**

« Il ne faut pas toucher à la loi sur le zonage agricole. Les terres protégées sont l'équivalent d'un parc industriel pour les agriculteurs. Un agriculteur qui donnerait une partie de sa propriété, c'est comme s'il vendait une partie de son coffre à outils. » (Un répondant)

Le gouvernement du Québec crée en 1978 la Commission du territoire agricole en adoptant la *Loi sur la protection du territoire agricole* (LRQ, c. P-41.1). En 1997, cette loi fut amendée et portera dorénavant l'appellation de *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA). Ces amendements de loi sont connus sous le nom de « projet de loi 23 ». Un fait mérite d'être signalé : avant la venue de la loi 23, il existait ce qu'on appelait le Tribunal d'appel (TAQ) dédié aux appels des citoyens. Ce dernier avait le pouvoir d'analyser de nouveau chaque demande rejetée par la CTPAQ.

Selon les données de l'Union des producteurs agricoles<sup>8</sup>, la CTPAQ aurait reçu plus de 26 000 demandes d'implantation ou d'agrandissement d'un usage non agricole et elle en a autorisé un peu plus de la moitié, soit plus de 40 000 hectares situés en zone agricole. Selon son rapport annuel de 2005-2006<sup>9</sup>, les décisions rendues représentent 26 % des usages résidentiels, 12 % le morcellement des fermes et 5 % un usage de nature industrielle ou commerciale. Dans le cas de l'Estrie, 89 décisions favorables ont été rendues concernant les usages résidentiels, ce qui représente 47 %. Ces données illustrent la pression qui s'exerce sur le zonage agricole.

En effet, ces pressions varient d'un territoire à l'autre dépendamment où se situe la zone agricole. Ainsi, les municipalités locales proches des ensembles urbains tendent à repousser les limites de la zone agricole et, dans les municipalités rurales, la diversification de l'agriculture constitue l'enjeu principal des préoccupations. Il appert que les communautés souhaitent que soit permise l'implantation d'usages autres que l'agriculture dans des endroits moins dynamiques de la zone agricole. Or, 60 % de la zone agricole serait inadéquate ou impropre à l'agriculture. C'est autant d'espa-

ce susceptible de favoriser cette nouvelle économie rurale à laquelle il est fait allusion plus haut.

De façon globale, il apparaît que la rigidité de la loi sur le zonage agricole se voit contestée par plusieurs observateurs. Ainsi, dans son avis pour une nouvelle politique nationale de la ruralité, Solidarité rurale du Québec<sup>10</sup> constate que les modalités d'application du zonage agricole suscitent beaucoup d'insatisfactions chez les élus, les organismes de développement et les citoyens. D'un côté, il y a une adhésion forte de certains acteurs des milieux ruraux au principe de la protection du territoire, (c'est le cas de l'UPA) et de l'autre côté, il y a ceux qui déplorent l'application « mur à mur » d'une loi qui ne tient pas suffisamment compte des spécificités territoriales.

Le débat sur l'état actuel et futur de l'agriculture québécoise en rapport avec l'occupation et la protection du territoire en milieu rural impose, de toute évidence, une mise à niveau des lois et réglementations agricoles, y compris la loi sur le zonage agricole. Nombreux sont les maires de municipalités rurales qui estiment que le zonage agricole constitue un frein important au développement de leur territoire. Bien que certains reconnaissent les tenants et aboutissants de la LPTAA et refusent de remettre en question son utilité et ses fondements, la majorité estime que le manque de flexibilité de la loi pourrait être un des facteurs explicatifs de la décroissance démographique enregistrée.

À la lumière de ces points de vue, il paraît logique que la sauvegarde de chaque territoire en milieu rural dépendra de deux dimensions étroitement liées : **celle de son occupation et celle de sa protection en les adaptant aux conditions et spécificités de chacune des MRC.** Une vision stratégique d'occupation du territoire ne peut se manifester que dans une atmosphère de participation directe, de concertation, de partenariat et d'imputabilité de toutes les forces du milieu rural. À cet égard, les citoyens, les élus, les agriculteurs, les représentants de l'État seront les gardiens et les gouvernants de leur capital commun à l'intérieur de leur territoire.

Existe-t-il une possibilité de compromis et de consensus quelque part ? Certes, le défi est de taille. La MRC de Memphrémagog adhère à la vision de ceux et celles qui croient que le positionnement d'un territoire dépendra de ses capacités de valoriser ses atouts

naturels et de la présence d'aménités naturelles qui peuvent jouer un rôle clé dans l'attraction et la rétention démographique et entrepreneuriale.

**Une vision stratégique d'occupation du territoire ne peut se manifester que dans une atmosphère de participation directe, de concertation, de partenariat et d'imputabilité de toutes les forces du milieu rural.**

### **Regard sur l'agriculture de la MRC de Memphrémagog**

La MRC de Memphrémagog possède un potentiel de développement dont l'optimisation exige une nouvelle orientation et une diversification par une exploration des créneaux non agricoles comme ceux se rapportant aux PME, à la villégiature et aux résidences touristiques. La courbe illustrant la mise en friche de portions de territoire laisse croire à une stabilisation relative au cours des prochaines années, étant donné qu'on a observé peu de différence entre les superficies abandonnées en 1983 et celles qui l'ont été en 1994. Ce diagnostic du portrait agricole de la MRC rend légitime le questionnement sur le rapport entre l'agriculture, son rôle et l'occupation du territoire en milieu rural. En effet, la perte des fermes agricoles peut avoir des impacts tangibles sur l'occupation du territoire à savoir : l'abandon des terres agricoles, la baisse de la population agricole, la sous-valorisation du paysage naturel et touristique.

Durant ces vingt années, la population rurale agricole est passée de 2170 personnes à 880, alors que la population rurale non reliée à l'agriculture progressait. La MRC de Memphrémagog, contrairement à l'Estrie et à l'ensemble du Québec, a connu une augmentation significative de sa population rurale, malgré le déclin tout aussi remarquable de la population rurale agricole. La question d'occupation du territoire se manifestera avec davantage d'acuité et de pertinence tant qu'elle devra faire face à une loi sur le zonage agricole qui empêche d'offrir du terrain aux résidents et commerçants désireux de s'établir dans la MRC.

À la lumière de ces faits, il serait incohérent d'avoir une loi sur le zonage agricole identique pour tous les territoires ruraux. Par ailleurs, dans une perspective d'occupation du territoire et de développement dura-

ble, les poches territoriales inadéquates à l'agriculture doivent être revalorisées, exploitées et optimisées d'une autre façon. À cet égard, la MRC, comme instance de gouvernance locale, est censée jouer pleinement le rôle de planificateur de développement, d'occupation et de protection de son territoire et cela, en identifiant de nouvelles initiatives agricoles et non agricoles. Si, malheureusement, la MRC se heurte à une loi rigide ou encore non adaptée à ses spécificités territoriales, celle-ci sera limitée dans l'accomplissement de sa mission et de ses objectifs en tant qu'agent premier de gouvernance territoriale.

**Pour que l'agriculture puisse jouer un rôle d'occupation et surtout de protection du territoire, nous suggérons une nouvelle orientation vers une forme d'agriculture multifonctionnelle et de proximité.**

### Une co-habitation souhaitable

La co-habitation entre les ruraux agricoles, les ruraux non agricoles et les urbains nécessite des efforts concertés et orientés vers une vision stratégique sur le long terme. D'un côté, les citoyens non agricoles résidant en milieu rural ou en milieu urbain réclament des produits agricoles de plus en plus sains et ne cessent de revendiquer une agriculture respectueuse de l'environnement, non polluante et dépourvue d'odeurs désagréables. De l'autre côté, la loi du marché impose une productivité toujours plus élevée des exploitations agricoles. Pour ce faire, elles doivent utiliser davantage d'inputs (engrais, pesticides, hormones pour animaux, rotation rapprochée des cultures, monoculture, etc.). L'agriculture saurait-elle contribuer à l'occupation et à la protection du territoire sans nuire aux résidents, aux sols et aux rivières ? Trouver une réponse à cette question n'est pas simple. Toutefois, il importe de rechercher un *modus vivendi*.

L'occupation et la protection du territoire ne doivent pas se faire au détriment de l'agriculture ou des villageois. Dans le cadre des entrevues réalisées, certains répondants ont manifesté leur mécontentement à l'égard des personnes aisées qui arrivent d'ailleurs pour acheter des terrains à des prix inimaginables. Ces transactions rehaussent la valeur et les taxes foncières de façon déraisonnable, limitent les possibilités d'agrandissement des exploitants agricoles et risquent de brimer les résidents à revenus modérés et, par con-

séquent, le village peut se voir vider de ses habitants permanents. D'autre part, cette surévaluation des terres agricoles représente un des facteurs d'abandon des terres agricoles et nuit largement à la relève agricole, comme le souligne la déclaration suivante : « Tout n'est pas noir ou blanc. Il faut de la souplesse pour les terres de catégories 5 à 7. Les demandes à la CTAPQ doivent être réalistes et éviter de mettre en rivalité agriculteurs et non agriculteurs. » (Un répondant)

La répartition du nombre d'entreprises agricoles selon la principale source de revenu en 2004 permet de constater que, dans la MRC de Memphrémagog, la production bovine domine et regroupe près de 45 % des entreprises agricoles de la MRC (27 % pour l'Estrie). La production laitière arrive en second lieu avec 14,6 %, suivie de l'horticulture (13,6 %), de l'acériculture (7,5 %) et des grandes cultures (5,5 %). Suivent la production ovine (4,5 %), celle du porc (2,5 %) et d'autres élevages (6,5 %). En gros, des 199 entreprises agricoles de la MRC, plus de 70 % tirent leur principal revenu de l'élevage. Elles représentent 9 % des entreprises en production animale de la région. À la lumière de ces données, on peut donc affirmer que la vocation agricole de la MRC de Memphrémagog est de type élevage puisque la production végétale ne représente que 26 % des revenus agricoles. La figure 1 illustre les principaux paramètres reliés à la production agricole de la MRC, lesquels s'appliquent à l'ensemble du Québec.

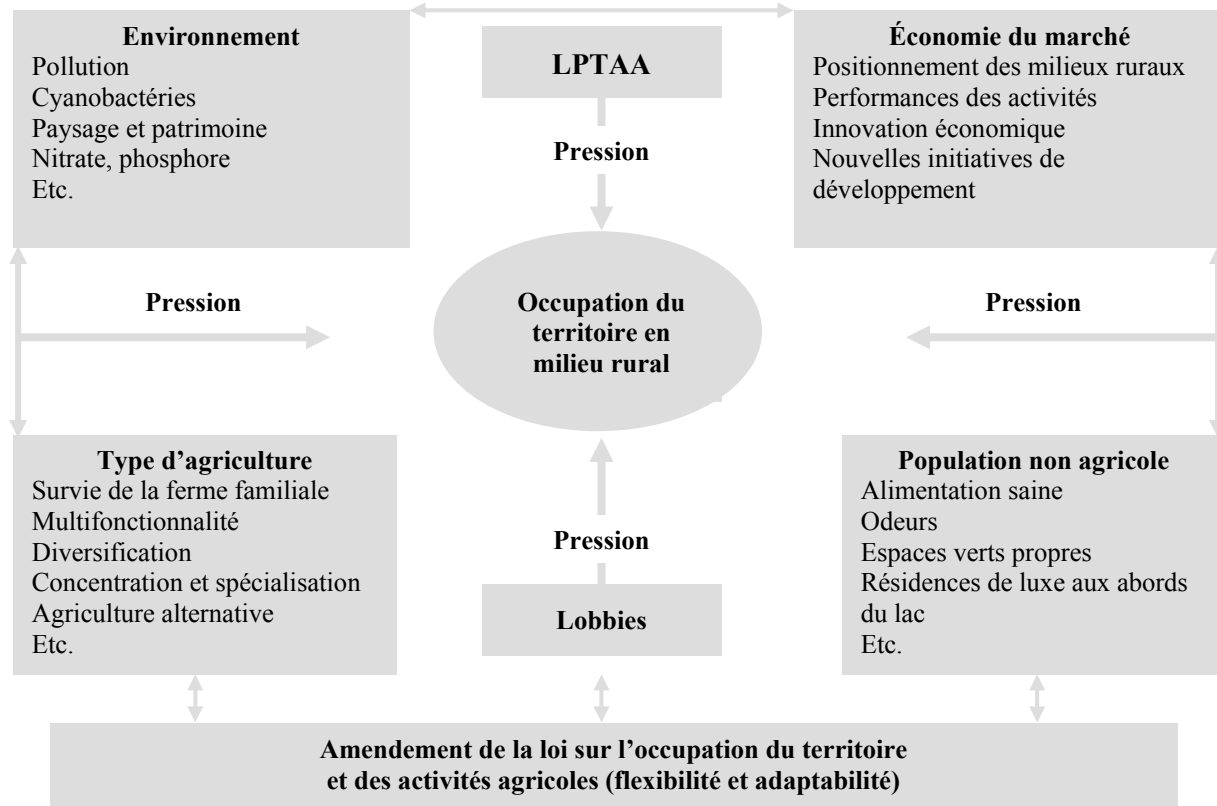
Pour que l'agriculture puisse jouer un rôle d'occupation et surtout de protection du territoire, nous suggérons une **nouvelle orientation vers une forme d'agriculture multifonctionnelle et de proximité**. Cette forme s'appuie, entre autres, sur la diversification agricole et le rapprochement entre résidents agricoles et non agricoles via certaines pratiques, à savoir : l'auto-cueillette, les *farmer's markets*, le jardinage collectif, l'accès de jeunes familles à de petites terres agricoles pour pratiquer une agriculture plus verte et plus familiale et la promotion d'activités agrotouristiques. Ce virage stratégique d'occupation du territoire par des activités agricoles et para-agricoles ne peut se concrétiser sans que les élus locaux de la région se dotent d'une vision globale et concertée à l'égard du développement local dans l'ensemble de l'Estrie.

Plusieurs répondants ont fait allusion à l'opportunité de favoriser l'achat local en se référant aux potentialités

tés existantes au sein de la MRC de Memphrémagot et à la volonté de certains résidents de mettre de l'avant de nouvelles productions agricoles exigeant des surfaces de production relativement petites. Cette idée de favoriser une agriculture tributaire de circuits

courts de commercialisation a déjà été avancée en France, au début des années 1980, dans certains milieux favorables à une agriculture alternative (par rapport à l'agriculture spécialisée et appuyée sur les rendements d'échelle).

**Figure 1 – Problématique générale de l'occupation du territoire rural**



Il y a donc place à la prudence lorsqu'on songe à une agriculture innovante. Et parfois, celle-ci est tout à fait possible sans devoir faire appel à des modifications de la *Loi sur la protection des sols agricoles*. Le succès, aussi rapide que remarquable, de l'entreprise *Bleu Lavande* représente le meilleur exemple de l'apport d'un nouveau résident à cette agriculture innovante et multifonctionnelle dont les possibilités à l'intérieur de la MRC sont dignes d'intérêt.

### Conclusion

Dans un contexte où l'on recherche des initiatives visant le freinage de la dévitalisation et l'accélération de l'occupation du territoire en milieu rural, il convient de rappeler que le développement local durable fait appel à une vision stratégique. Ainsi, toute initiative (sociale, économique, agricole ou non agricole, culturelle et autres) susceptible de relancer la dynami-

que locale et l'occupation d'un territoire en milieu rural ne doit nullement s'éloigner du processus stratégique. Au contraire, il incombe aux décideurs et aux acteurs locaux de l'exploiter adéquatement.

La MRC est considérée comme le lieu où peuvent s'exprimer certains besoins individuels ou collectifs ayant pour objectifs le renforcement identitaire, la quête de l'épanouissement et du sentiment d'appartenance à toutes sortes de valeurs, qu'elles soient agricoles, culturelles, sociales, économiques, touristiques ou autres. Aussi, elle est considérée, nous le répétons, comme une instance de gouvernance locale capable de s'occuper du développement et de valoriser les différents agents socio-économiques en vue de tirer le meilleur parti de ses atouts régionaux, à savoir agricoles, agroforestiers, agrotouristique, agriculture biologique et alternative, villégiature et récréotouristique, résidentiels, commerciaux, etc. Tout ceci, évi-

---

demment, implique que la stratégie mise en œuvre se situe dans une perspective d'occupation du territoire et de développement durable. ■

## Notes et références

- <sup>1</sup> Guillaume, R. (2005). « Globalisation, systèmes productifs et dynamiques territoriales : regards croisés au Québec et dans le Sud-Ouest français », Paris L'harmattan, 327 p.
- <sup>2</sup> De Courson, J. (2005). *L'appétit du futur: voyage au cœur de la prospective*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 125 p.
- <sup>3</sup> Torre, A, et M. Filippi (2005). *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Paris INRA Éditions, 332 p.
- <sup>4</sup> Dupuis, C. et A. Burmeister (2003). *Entreprises et Territoires : les nouveaux enjeux de la proximité*, Paris, La documentation française, 134 p.

- <sup>5</sup> Bonini, N. et F. Clavairolle (2004). « La néo-ruralité comme recherche de nouvelles formes de bien-être », *Informations sociales*, n° 114, p. 104-115.
- <sup>6</sup> OCDE (2006). *The new Rural Paradigm: Policies and Governance*, OCDE Publishing, 164 p.
- <sup>7</sup> <http://nre.concordia.ca>
- <sup>8</sup> Tiré de « Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec », Solidarité rurale du Québec, mars 2007, p. 45.
- <sup>9</sup> Rapport annuel de gestion 2006-2007 de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), Gouvernement du Québec, 76 p.  
[http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap\\_annuel20062007/contenu/pdf/rapport1.pdf](http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel20062007/contenu/pdf/rapport1.pdf)
- <sup>10</sup> Solidarité rurale du Québec (2007). « Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec », *SRQ*, mars 2007, 69 p.

**Publicité**

**Revue PME**



---

# L'espace rural et l'occupation du territoire brésilien

Jandir Ferrera de Lima  
Université Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE

---

## Introduction

La conquête du territoire brésilien entre dans un nouveau cycle. D'ici 2050, les zones cultivables seront définitivement occupées et la frontière agricole sera parvenue à sa limite. Du côté économique, l'occupation de la frontière agricole représente l'incorporation de 300 millions d'hectares de terre productive. Du côté environnemental, elle représente la substitution des forêts par des plantations et des pâturages. Dans le contexte géographique, cela représente l'exécution d'un projet qui a débuté déjà à l'époque coloniale : l'occupation des terres à l'ouest du territoire brésilien.

Dans l'histoire économique du Brésil, et même de l'Amérique du Sud, l'espace rural a toujours joué un rôle important dans la tectonique des territoires. Dans le cas brésilien, en apportant des implications qui vont au-delà de la conquête de l'espace national. L'incorporation de terres cultivables signifie l'expansion de la production de grains, de bétail, la consolidation des industries agroalimentaires à l'intérieur du pays et le support à l'urbanisation. Cette consolidation marque le transfert de l'industrie agroalimentaire vers la région amazonienne, qui accompagne le front pionnier et l'offre chaque fois plus abondante de la matière première, en fortifiant le continuum urbano-rural. En plus de fournir des matières premières pour l'industrie agroalimentaire, la production dans les nouvelles terres de l'intérieur du Brésil consolide la position du pays sur le marché mondial de l'alimentation. Selon certaines estimations<sup>1</sup>, le Brésil va dominer d'ici 2015 autour de 46 % du marché mondial de soja, 66 % du marché mondial d'éthanol, 30 % du marché mondial de café, 65,8 % du marché mondial de poulet, 54 % du marché mondial de sucre et 50 % du marché mondial de porc. Face à cette réalité, cet article analyse les éléments

qui ont amené le Brésil à occuper et à maîtriser son espace territorial et analyse les implications sur la ruralité.

## Un espace à conquérir

Historiquement, l'espace brésilien, à l'époque coloniale, se résumait à la région nordeste. Néanmoins, les expéditions portugaises qui tentaient de trouver de l'or et d'autres richesses cherchaient des indigènes pour les asservir, et les métissages entre les colonisateurs et les populations locales ont stimulé la pénétration du territoire et l'incorporation de nouvelles terres pour la Couronne portugaise. Même comme ça, à l'époque coloniale, la possession de la terre était garantie par son utilisation. Les terres désoccupées étaient considérées sans propriétaires, ce qui a stimulé le peuplement des parties les plus extrêmes du pays en conservant la domination du Portugal sur une portion de l'Amérique du Sud. Cependant, le Brésil de la fin

du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> présente une forte contradiction : un vaste espace territorial et une petite population. Pour vaincre cette contradiction, une

politique d'immigration liée à la distribution des terres productives a été stimulée. En plus d'occuper le territoire, cette politique garantit la production de subsistance, la production d'excédent et la protection des zones frontalières.

Chronologiquement, les terres du centre sud du Brésil ont été les premières à être occupées par les flux migratoires venus d'Italie, d'Allemagne, du Japon, d'Ukraine, de Pologne, etc. La distribution des terres aux immigrants, qui au XIX<sup>e</sup> siècle était liée directement à l'action de l'État, sera, au XX<sup>e</sup> siècle, à la charge des Compagnies colonisatrices. En plus de vendre en échange de l'exploitation du bois et de la garantie d'approvisionnement de grains, les Compagnies colo-

**Cet article analyse les éléments qui ont amené le Brésil à occuper et à maîtriser son espace territorial et analyse les implications sur la ruralité.**

nisatrices ont planifié une série de noyaux urbains le long de l'ouest brésilien.

Il est important de se souvenir que les terres du centre sud brésilien possèdent une fertilité naturelle, ce qui a facilité l'exploitation agricole. Elles sont différentes des terres de la Région centre ouest et de l'Amazonie, dont l'écosystème exige des soins spécifiques pour la sélection des grains et pour la préparation du sol. Si bien que l'occupation des Régions centre ouest et du nord brésilien a été retardée jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Dans les années 1970, l'Entreprise brésilienne de recherche agro-pastorale (EMBRAPA) a été créée. C'est une corporation d'État tournée vers la recherche et le développement de l'agro-pastoral. Le défi de l'EMBRAPA était de créer des conditions pour produire des grains dans les écosystèmes de l'Amazonie et du Cerrado. Dans les années 1980, l'EMBRAPA a réussi à adapter des semences et de nouvelles méthodes de culture et de technologie agricole pour viabiliser l'occupation de ces terres. Actuellement, 70 % des semences utilisées au Brésil sont développées dans les laboratoires de l'EMBRAPA, avec de forts indices de productivité.

Si, d'un côté, l'EMBRAPA a réussi à développer des semences et la technologie appropriée au climat et au sol des Régions centre ouest et nord du Brésil, il y avait encore la nécessité d'établir les conditions de pénétration du territoire, autrement dit de diminuer la friction spatiale.

La carte 1 présente la description d'occupation du front pionnier à différentes périodes de l'histoire. Les programmes de développement pour l'Amazonie, stimulés par le gouvernement fédéral, ont fait de celle-ci la région la plus attrayante de ces dernières années, principalement par l'exploitation des ressources naturelles, élément clé de l'occupation. La richesse minière, le relief et les grandes zones de terre seront les attractions pour l'arrivée de grandes entreprises minières, agricoles et les coopératives de production agro-pastorale.

D'une occupation effrénée, peu à peu la structure territoriale passe par les articulations intra-régionales. Ces articulations subviennent à la nécessité de matières premières de l'industrie agroalimentaire du centre sud, à travers une infrastructure de transport capable

d'intégrer les régions de l'intérieur aux grands noyaux de consommation et d'exportation.

## Espace et ruralité en transition au Brésil

Plus qu'un espace en transition, en fonction de sa mobilité et des éléments de sa conquête, la ruralité au Brésil avance avec des changements graduels. Le premier de ces changements est le rôle de l'agriculture paysanne, des petites propriétés dans l'occupation de l'espace et la transition de l'espace rural. Le deuxième est le rôle de l'exploitation agro-pastorale, qu'elle soit une petite ou une grande propriété dans la préservation de l'environnement.

Le monde rural est en transition. La diversification des activités et la compréhension du rôle de la population rurale et non rurale dans cette transition définissent la borne des nouvelles formes de l'activité rurale. Actuellement, l'espace amazonien souffre de trois types d'intervention dans l'organisation de ses activités rurales : l'action des terres conquises à travers la réforme agraire (*assentamentos*), qui marque la présence de l'agriculture familiale en petites propriétés dont la production en général est alimentaire; l'action des grandes fazendas (propriétés) agricoles ou d'élevage, dont l'exploitation se fait sur de grandes extensions de terres hautement rentables et dans la production de *commodities* pour le marché mondial; enfin, les espaces indigènes dans des zones de préservation, dont l'espace d'exploitation cause des conflits avec les exploitations agro-pastorales modernes et les exploitations de minerai.

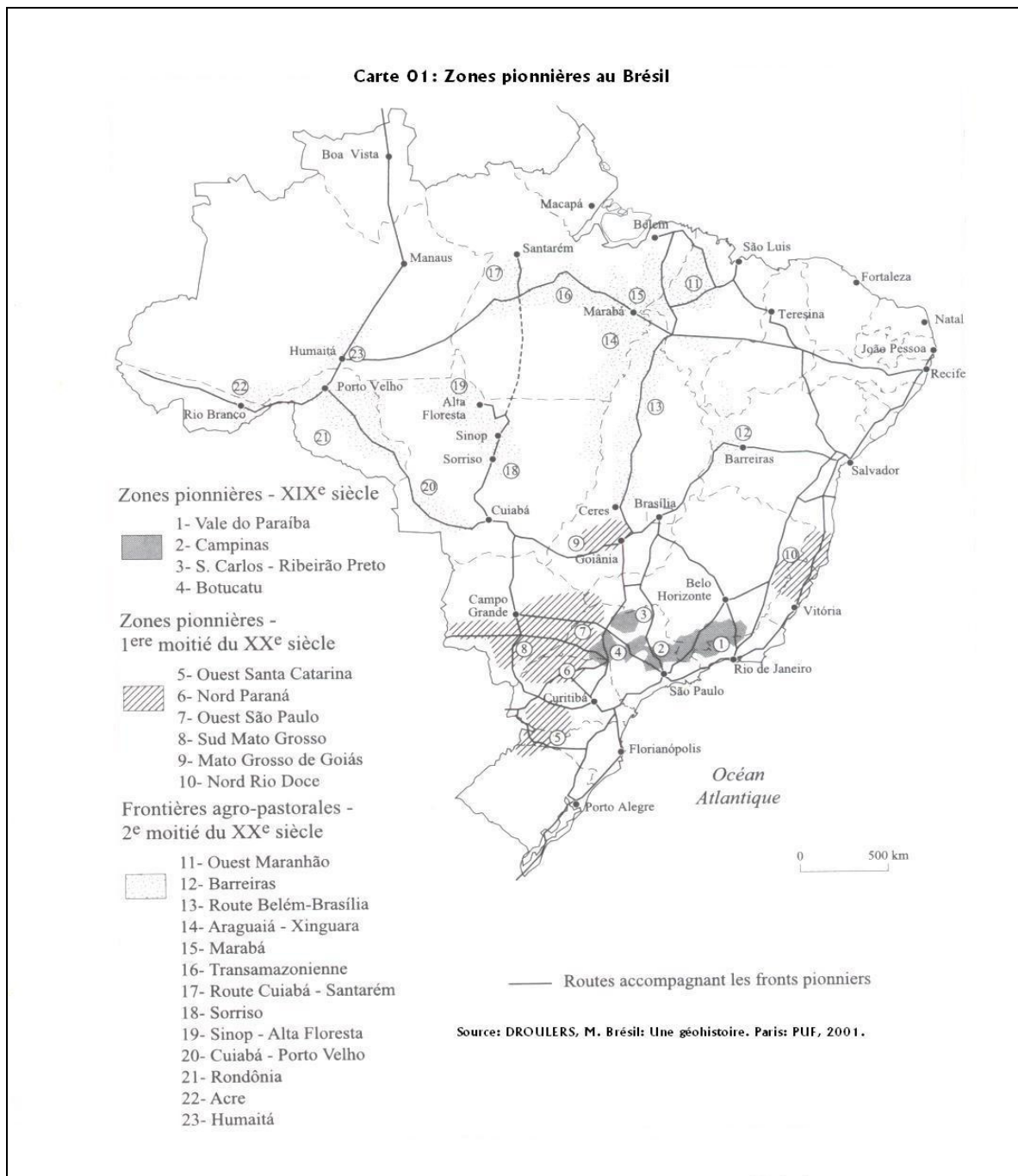
**Il est important de se souvenir que les terres du centre sud brésilien possèdent une fertilité naturelle, ce qui a facilité l'exploitation agricole.**

Dans le cas des unités foncières de faible dimension, elles sont représentées au Brésil par des petites propriétés rurales allant jusqu'à 50 hectares. Au-delà de la petite extension, elles sont des unités où la propriété du travail total et la gestion financière sont liées directement à la famille. L'existence de petites propriétés sur le front pionnier de l'Amazonie se doit à la disponibilité des terres. Environ 30 % des terres d'Amazonie sont la propriété du gouvernement fédéral; pour cela, elles n'ont aucun coût pour l'État dans le cas de

sa distribution pour la formation de terres conquises à travers la réforme agraire. Ceci stimule le transfert des travailleurs et des familles rurales pour la frontière agricole. Au-delà de la distribution de terres, les programmes de réforme agraire exigent l'accompagnement technique de ces familles pour une meilleure exploitation de la terre. Cependant, les carences d'infrastructure, la distance des grands centres et l'indifférence des autorités font qu'une bonne partie des ter-

res conquises à travers la réforme agraire aux frontières agricoles deviennent un regroupement des populations. Dans la plupart des cas, elles abattent la forêt et détruisent la biodiversité comme premier mécanisme de subsistance. Après la formation des pâturages et des petites plantations paysannes, la production d'excédents commercialisables demeure minime et accentue la pauvreté des zones rurales<sup>2</sup>.

**Carte 1 – Zones pionnières au Brésil**



La grande propriété se trouve dans une situation bien différente. Les grandes extensions de terre (au-dessus de 5000 hectares), les programmes de financement et l'occupation de l'espace par les entreprises colonisatrices ou agroalimentaires stimulent la formation d'affaires qui associent d'importants investissements et de la rentabilité. Bien différente de l'exploitation familiale en petite propriété, qui ouvre encore des possibilités pour l'action de politiques publiques orientées vers la préservation environnementale, les grandes exploitations agro-pastorales avancent sur la forêt tropicale en transformant la biodiversité en soja et en bétail. Au Brésil, 20 % de l'espace des propriétés doivent être préservés, ce qui inclut le lit des rivières. Cependant, l'espace de préservation est encore minime face à une exploitation agricole prédatrice.

### Conclusion

Dans les études sur le développement régional, la dualité de l'agriculture était observée comme statique ou dynamique. Dans ces études, l'interaction entre l'agriculture et le secteur moderne de l'économie, – l'industrie – était toujours limitée. L'agriculture et le monde rural étaient considérés comme retardés, indépendamment de leur capacité à absorber des technologies. Cependant, la faible capacité des zones rurales à produire des excédents a toujours été un frein à l'expansion des zones urbaines et au progrès de la transformation agroalimentaire. Malgré les inégalités produites dans les espaces ruraux, comme le transfert de population et les tendances à la concentration des terres, le développement rural a toujours été le support de la dynamique industrielle dans les pays du tiers monde.

Dans le cas brésilien, l'agriculture itinérante et l'occupation extensive des terres créeront trois défis dans les prochaines trente années : le premier sera la garantie d'emploi et d'infrastructure pour une population qui s'urbanise à l'intérieur du pays; le deuxième sera les impacts sociaux d'une production extensive qui se transformera en intensive dès que la frontière agricole sera occupée; enfin, la question environnementale : actuellement, l'organisation du territoire vise l'occupation de l'espace territorial et la diminution de la friction spatiale, autrement dit des coûts de transport. La question environnementale devient alors secondaire dans ce processus d'occupation qui se trouve dans un processus plus ample du développement économique brésilien.

Pour diminuer les effets pervers de cette occupation, le renforcement de l'agriculture familiale devient nécessaire par un biais plus conservationniste que productiviste. C'est pour cela qu'il est nécessaire de mettre en pratique quelques actions, comme par exemple :

- l'assistance technique, commerciale et administrative pour les terres conquises, à travers une réforme agraire. Cette assistance, en plus de préparer les agriculteurs aux activités de commercialisation et de production, fournira de nouvelles alternatives d'emploi et de revenu dans les zones rurales;
- la formation de coopératives et d'associations d'agriculteurs familiaux, afin d'améliorer la diffusion de nouvelles pratiques agricoles en opposition aux pratiques conventionnelles;
- la stimulation aux nouvelles pratiques de conservation du sol et du consortium entre l'agriculture et la forêt, garantissant une production plus organique;
- la stimulation de l'exploitation durable de la forêt amazonienne en développant des systèmes agroforestiers.

À la différence des grandes fazendas (propriétés), l'agriculture familiale sera l'alternative aux modèles de production agricole et de bétail traditionnels en stimulant l'utilisation de techniques et de technologies qui préservent les ressources naturelles. Pour avancer dans la conservation de la forêt amazonienne en parallèle à l'expansion de la frontière agricole, le Brésil a besoin d'avancer aussi vers une politique de développement rural. Celle-ci est en principe plus large que les politiques agricoles conventionnelles. Si la politique de développement rural intègre la structure de production des propriétés familiales avec la transformation agroalimentaire et les pratiques de conservation de la nature, alors elle se convertira en un instrument de développement territorial, de distribution de revenu et de renforcement des capacités des populations locales. ■

### Notes

- <sup>1</sup> Conformément aux données du ministère de l'Agriculture et la revue *Exame – Agronegócio* 2007/2008.
- <sup>2</sup> Note de l'éditeur : voir sur le sujet le dossier de *La Presse* du 8 et 9 décembre 2007.

---

# Le programme Leader+, du développement rural à l'innovation territoriale: exemples de deux initiatives locales en région Centre

Fabien Nadou  
Fonds social européen en région Centre

---

## Introduction

L'initiative communautaire Leader+, *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, a pour vocation de soutenir des projets de développement rural exemplaires initiés par des acteurs locaux dans tous les secteurs d'activité du milieu rural afin de revitaliser des zones rurales et de créer des emplois.

Leader<sup>1</sup> s'inscrit dans la politique des fonds structurels européens<sup>2</sup>, et plus particulièrement dans les Programmes d'initiative communautaire (PIC) de l'Union européenne permettant d'expérimenter des approches nouvelles.

Leader I a marqué, en ce qui concerne le développement rural, le début d'une nouvelle approche intégrée reposant sur une base territoriale et faisant appel à la participation. Dans le cadre de Leader II, il a été fait plus largement usage de l'approche retenue pour Leader I, l'accent étant mis sur les aspects innovants des projets. Leader+ continue de jouer le rôle qui est le sien, à savoir celui d'un laboratoire destiné à encourager l'émergence et l'expérimentation, dans le contexte du développement intégré et du développement durable, d'approches nouvelles qui influenceront, compléteront ou renforceront la politique de développement rural dans l'Union européenne.

Notre exposé s'attardera sur deux exemples de projet du programme Leader+. Ce dernier vise à encourager la mise en œuvre de stratégies originales de développement durable intégrées dans les territoires ruraux.

Selon les termes de la communication aux États membres du 14 avril 2000, « Leader+ gardera sa fonction de laboratoire dans l'objectif de faire émerger et expérimenter de nouvelles approches de développement intégrées et durables qui doivent influencer, compléter et/ou renforcer la politique de développement rural dans la Communauté. »

Leader + s'articule autour de trois volets<sup>3</sup>. Au total, en Europe, 5,046 milliards d'euros seront dépensés pour la période 2000-2006, dont 2,10 milliards d'euros à la charge de la section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le reste provenant de contributions publiques et privées.

## Un programme de concertation et d'innovation territoriale

L'objectif est de soutenir des initiatives et des projets de territoires ruraux visant à mettre en œuvre des stratégies de développement durable intégrées, le tout

**L'élément fondamental constituant les programmes Leader+ est la coopération entre territoires, et l'originalité réside dans la mise en œuvre de démarches innovantes.**

ayant pour objet d'expérimenter de nouvelles formes de valorisation du patrimoine culturel et naturel, de renforcer l'environnement économique afin de contribuer à la création

d'emplois et à l'amélioration des capacités organisationnelles des acteurs locaux. L'élément fondamental constituant les programmes Leader+ est la **coopération entre territoires**, et l'originalité réside dans la mise en œuvre de **démarches innovantes**. Cinq éléments clés caractérisent Leader+ :

- **l'approche territoriale** (zonage adapté aux projets): cette action/projet entraîne la définition d'une politique de développement s'appuyant sur la si-

tuation propre à un territoire, en termes de forces et de faiblesses;

- **l'approche ascendante** ou *bottom-up* (développement de projets endogènes) : cette action/projet vise à encourager la participation au processus décisionnel au niveau local pour tous les aspects du développement de la politique;
- **le rôle de laboratoire** (projets innovants) : même si le concept Leader et son application sur le terrain sont innovants en soi, l'initiative Leader+ insiste sur le fait que les actions elles aussi doivent être innovantes;
- **la mise en réseau des partenaires** (la concertation pour des projets partagés) : le Groupe d'action locale (GAL), composé d'acteurs publics et privés unis dans un partenariat, identifie une stratégie conjointe ainsi qu'un plan d'action local pour développer un territoire Leader;
- **l'approche intégrée** : les actions et les projets contenus dans le plan d'action local sont liés et coordonnés comme formant un tout cohérent.

**La mise en réseau vise à favoriser le dialogue et la concertation entre les partenaires du programme, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques ainsi qu'à renforcer les partenariats.**

### **Un territoire pertinent pour des projets cohérents**

La zone d'application est celle du territoire national, hors aires urbaines de plus de 50 000 habitants (définition INSEE de 1990 avec population de 1999) et à l'exception de l'Île-de-France (Paris et sa région). Les projets sont mis en œuvre dans des territoires de dimension réduite à caractère rural qui ne couvrent pas la totalité d'un département, formant un ensemble homogène d'un point de vue physique (géographique), social et économique. Ils doivent représenter une cohérence et une masse critique suffisante en termes de ressources humaines et financières. L'unité du projet est appelée un Groupe d'action locale (GAL). En France, 140 GAL ont été repérés pour développer des projets dans le cadre de Leader+ (carte 1).

La population du territoire concerné comprend entre 10 000 et 100 000 habitants pour les zones densément peuplées (120 hab/km<sup>2</sup>). Les bénéficiaires du programme sont un ensemble de partenaires composé au minimum de 50 % de partenaires privés (partenaires économiques et sociaux, associations), porteurs d'un **projet de territoire** articulé autour d'une stratégie territoriale et responsables de sa mise en œuvre.

La mise en réseau vise à favoriser le dialogue et la concertation entre les partenaires du programme, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques ainsi qu'à renforcer les partenariats. Un plan de développement atteste de la stratégie de développement territorial mise en place par les porteurs bénéficiaires, basé sur un partenariat représentatif et s'articulant autour de six thèmes fédérateurs, caractéristique de l'identité du territoire. Voici la répartition des GAL suivant les thèmes :

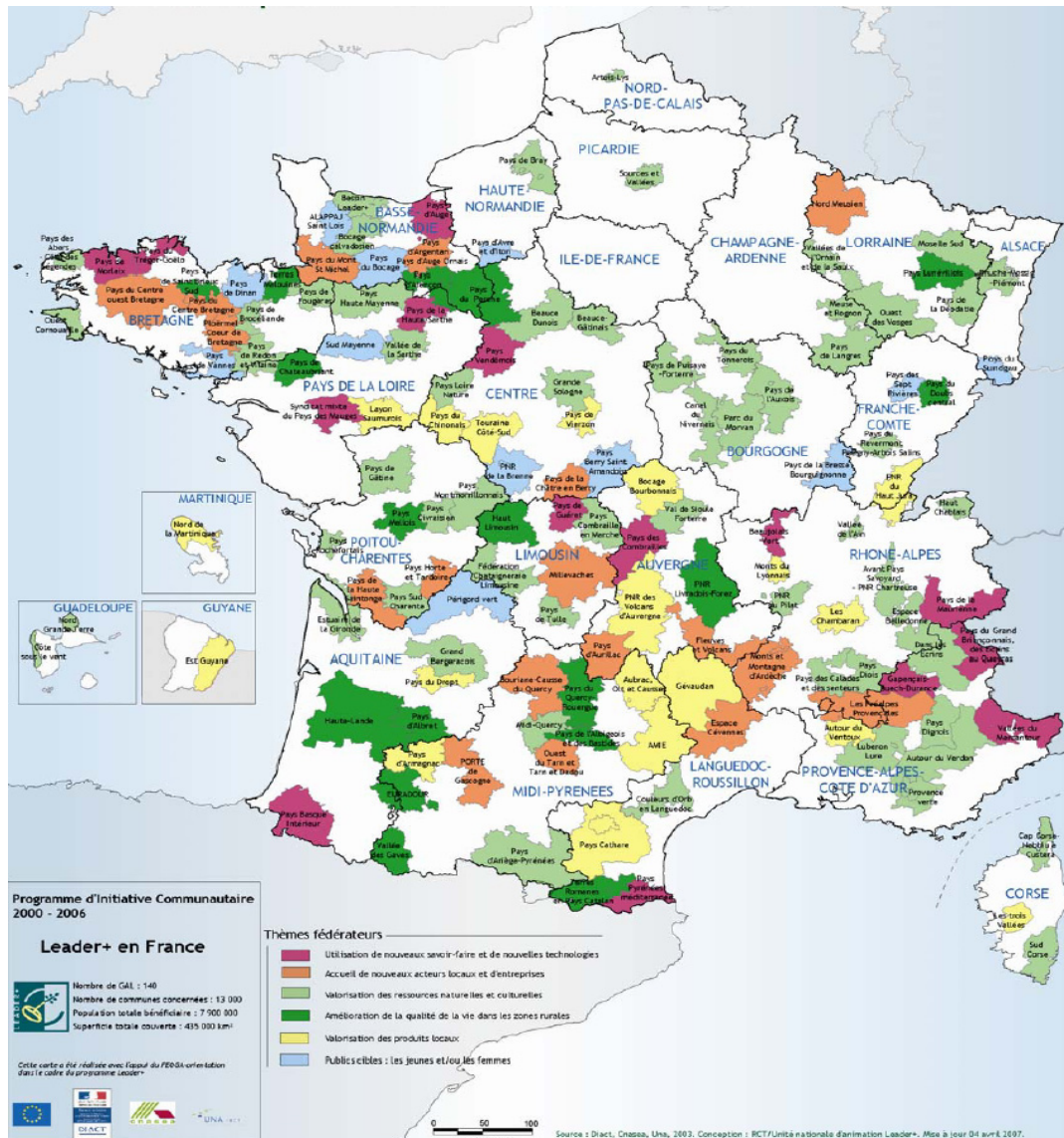
1. Utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies de l'information : 15
2. Amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales : 17
3. Valorisation des produits locaux : 19
4. Valorisation des ressources naturelles et culturelles : 58
5. Accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises : 18
6. Publics cibles, prioritaires (les jeunes ou les femmes) : 13

Nous prendrons deux exemples de projets Leader+ en région Centre. L'un porte sur l'initiative du Parc naturel régional (PNR) de la Brenne de favoriser la création d'entreprises par un public jeune en milieu rural; l'autre traite du développement d'un service de conseil en architecture rurale, paysage et environnement du Pays Loire Nature

Pour chacun des deux exemples, nous présenterons d'emblée les caractéristiques du territoire puis les aspects de l'opération et enfin les spécificités liées à la mise en réseau, aux partenariats développés et à la mise en perspective face aux fondamentaux d'une action Leader+.



## Carte 1 – Répartition géographique des 140 GAL en France



Source : Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT), Unité nationale d'animation. Mise à jour avril 2007

### Favoriser la revitalisation économique d'un territoire

*Concours à la création et à la reprise d'entreprise dans le PNR de la Brenne*

#### Un territoire vieillissant

La Brenne est une des principales zones humides continentales françaises, reconnue internationalement, se situant au carrefour de quatre régions historiques : Berry, Touraine, Poitou et Limousin, au sud-ouest de la région Centre. En 1999, lors du dernier recense-

ment, le PNR de la Brenne comptait 31 075 habitants<sup>4</sup> dont 33,2 % avaient plus de 60 ans, pour seulement 20 % qui avaient moins de 20 ans. Le vieillissement de la population est significatif dans la Brenne qui n'échappe pas aux caractéristiques dans ce domaine des territoires ruraux en difficultés économiques.

Le manque d'activités économiques présentes sur le territoire, lié au manque d'emplois et aux débouchés professionnels qui en découlent, ne favorise pas la retenue des jeunes populations en demande de services, publics ou privés « offerts ». Dès lors que l'on s'éloigne du Blanc, sous-préfecture de l'Indre, ce constat se

vérifie et les conséquences sur le dynamisme local deviennent évidentes. En outre, le tissu économique et d'entreprises de la Brenne est presque exclusivement composé de PME artisanales et commerciales, avec une moyenne d'âge des dirigeants et chefs d'entreprises qui suit l'évolution vieillissante de la population locale. En conséquence, le taux de reprise des entreprises locales est faible et de nombreux commerces ont du mal à trouver des repreneurs.

À partir de ces éléments diagnostiqués et constatés par les acteurs du territoire, la stratégie de ces derniers s'est tournée vers des propositions d'actions visant à soutenir les initiatives des jeunes de moins de 36 ans, public cible contribuant au dynamisme du territoire, notamment au travers du programme « Brenne Initiatives Jeunes ». Les constats socio-économiques précités ont motivé le lancement de l'opération « concours à la création et à la reprise d'entreprises », action spécifique financée et mise en place dans le cadre de Leader+. Deux objectifs majeurs sont poursuivis dans cette action :

- stimuler la création ou la reprise d'entreprise par les jeunes issus du territoire ou souhaitant s'y établir;
- faire découvrir ce qu'est la création d'entreprise auprès des jeunes du territoire, notamment via le concours junior réalisé en partenariat avec le Lycée du Blanc.

### **La volonté de rapprocher les activités du Parc naturel régional et de la création d'entreprise**

Les responsables du Parc de la Brenne ont voulu mettre l'accent sur la compatibilité entre les activités de développement économique local et les activités « classiques » environnementales d'un parc naturel régional. Ils ont insisté sur la volonté de rapprocher un public jeune avec le contexte naturel et rural qui caractérise le PNR. Cette volonté s'est matérialisée via l'organisation du concours à la création et reprise d'entreprises dans le cadre d'une candidature à un financement Leader+, dont la mise en œuvre s'appuie sur les éléments fondamentaux décrits en introduction.

Le PNR représente une zone géographique pertinente pour le développement de projets locaux de territoire, reconnu et labellisé comme un Groupe d'action locale

parmi les 140 en France. Depuis 1992, le PNR de la Brenne a confié les missions économiques<sup>5</sup> à l'Association de développement économique du parc (ADEP). Elle réunit différents acteurs et partenaires impliqués dans le développement économique du territoire, dont la gestion revient à un conseil d'administration et un bureau représentant les différents membres au sein de trois collèges (collectivités territoriales, experts et chefs d'entreprises du parc). Cette structure est devenue le véritable interlocuteur privilégié des initiatives locales et permet d'être l'interface opérationnelle du Parc pour les porteurs de projets locaux et ainsi de poursuivre les objectifs de dynamiser le territoire.

L'outil ADEP permet, de ce fait, le développement et l'opérationnalité de projets endogènes au territoire du PNR de la Brenne, symbolisé par le programme d'ensemble « Brenne initiative ». Le concours à la création et à la reprise d'entreprise est porté par l'ADEP, maître d'ouvrage de l'opération lancée en fin d'année 2003 pour se clôturer en avril 2004. Ce concours s'adressait, d'une part, à tous les jeunes de moins de 36 ans présentant des projets dans le périmètre du parc et, d'autre part, à des lycéens pour constituer des dossiers fictifs et de simulation. Le dispositif bénéficie de prestations techniques de la part du PNR et des chambres consulaires partenaires du projet (des conventions de partenariat fixant le nombre d'heures passées par les techniciens).

Les bénéficiaires doivent avoir un projet de création ou de reprise sur le territoire du parc, et être ressortissant de l'Union européenne. Des critères préétablis ont guidé les porteurs : la contribution et sa propension au dynamisme local, la cohérence entre le profil du porteur et le projet développé, l'originalité du projet, la prise en compte de l'environnement (matériaux utilisés, gestion des déchets, etc.). Sur le volet « concours pour les lycéens » (projet fictif tels que cybercafé, écuries automobile, location immobilière), ces derniers ont suivi chaque mercredi des formations véritablement inscrites dans une démarche de création d'activité : définition du projet, étude de faisabilité, étude des compétences nécessaires à mobiliser et à développer, montage juridique, montage financier. Pour les deux volets du concours, des prix récompensent les projets retenus : deux fois 10 000 euros pour les projets « réels » et 1 500 euros pour un des groupes de lycéens. Les différentes étapes du projet ont été les suivantes :



- 2001 : idée développée dès la conception du dossier de candidature au programme Leader+;
- 2001-2003 : conception du projet « concours » (modalités, partenaires techniques à mobiliser);
- 2003 : recherche active des partenaires financiers, lancement de l'opération;
- 2004 : remise des prix des premiers lauréats.

Compte tenu des délais imposés par les procédures d'appel d'offres dans le cadre des fonds structurels européens, du temps nécessaire à la mobilisation des partenaires et de quelques difficultés pour compléter le plan de financement, un projet comme celui-ci, d'une durée relativement courte (six mois), s'étend sur trois années complètes entre la conception et la réalisation finale. C'est dire si le développement local est bien une affaire de temps et de patience.

**Tableau 1 – Plan de financement du projet**

Recettes	Montants en €	Dépenses	Montants en €
FEOGA	46 090,58	Communication	26 800
Contributions privées	16 557,58	Intervention chambre consulaire	38 800
Chambres consulaires	21 340,00	Frais de personnel	15 008,69
Autofinancement PNR Brenne	8 193,00	Intervention technicien du PNR	8 193
		PNR	2 129,47
		Prix du concours junior	750
<b>TOTAL</b>	<b>92 181,16</b>	<b>TOTAL</b>	<b>92 181,16</b>

Source : PNR de la Brenne

Les partenaires financiers sont : Commission européenne (Leader+), Caisse des dépôts et consignations, Chambre de métiers de l'Indre, Chambre de commerce de l'Indre, Centre E. Leclerc (grande distribution) du Blanc.

L'objectif était de recueillir une vingtaine de dossiers de candidatures à la création et à la reprise. L'initiative a permis de mobiliser une trentaine de dossiers sur le volet « réels » et une vingtaine de lycéens sur le volet « fictifs ». Au total, les résultats succincts sont :

- 31 dossiers de candidatures déposés;
- 21 entreprises ont réellement été créées ou reprises;
- 38 emplois ont été créés et/ou maintenus.

À ce jour, les 21 entreprises créées ou reprises grâce à ce programme sont toujours en activité.

### Des pratiques communes formalisées

Le partenariat s'est structuré autour de pratiques communes identifiées et formalisées. L'opération a permis de renforcer le partenariat déjà présent sur le

territoire dans le domaine de l'accueil et du conseil aux porteurs de projet, notamment via les actions de l'ADEP.

La politique de développement économique du PNR de la Brenne repose principalement sur ses relations étroites et régulières avec l'ADEP et les chambres consulaires, notamment dans la préparation d'événements tels que le salon « Projet en campagne » ou bien dans l'implication de techniciens experts sur les projets de développement dans le cadre de l'attribution du fonds d'avance remboursable mis en place localement.

L'appartenance du PNR de la Brenne à la Fédération nationale des PNR a permis de capitaliser et d'échanger sur l'expérience déjà mise en place par le PNR du Livradois-Forez (au cœur du Massif Central, aux portes de Clermont-Ferrand et qui englobe Thiers capitale de la coutellerie, identifié comme SPL<sup>6</sup> par la DATAR, et Ambert, célèbre pour sa fourme) qui avait auparavant organisé ce type de concours, mais pas spécifiquement destiné à un public jeune.

La valeur ajoutée du partenariat repose sur une identification plus précise des actions du PNR de la Brenne et de l'ADEP en faveur du développement

économique du territoire. La réflexion commune et l'approche concertée dans la mise en place de ce projet permettent d'agir au plus près des préoccupations du territoire et de ses spécificités socio-économiques.

Compte tenu des résultats obtenus, les acteurs du territoire ont poursuivi l'action avec l'organisation d'une deuxième édition du concours s'adressant à un nombre plus important d'entreprises privées impliquées dans le financement des prix lauréats. Les partenariats financiers privés ont changé entre les deux éditions, mais le travail effectué avec les chambres consulaires a été maintenu, notamment dans le cadre de l'avance remboursable. De même, un projet d'un fonds d'avance remboursable spécifiquement dédié aux jeunes créateurs d'entreprises a été mise en place. Ces partenariats apparaissent transférables sur tout territoire organisé ayant une action dans le domaine du développement économique.

**La réflexion commune et l'approche concertée dans la mise en place de ce projet permettent d'agir au plus près des préoccupations du territoire et de ses spécificités socio-économiques.**

### **Innovation, réactivité et projets locaux face à des enjeux globaux**

*Création d'un service de conseil en architecture rurale, paysage et environnement sur le Pays Loire Nature (SCARPE<sup>7</sup>)*

#### **Caractéristiques et contexte du territoire d'appartenance**

Le territoire est composé de 36 600 habitants<sup>8</sup> et se situe dans le département d'Indre-et-Loire à l'ouest de la région Centre, à 35 kilomètres de Tours, menant sur la route de Nantes. L'industrie et la construction (51 % des emplois) ainsi que l'agriculture (17 %) représentent les principaux secteurs d'activité. Le secteur des services demeure sous-représenté. L'agriculture spécialisée est assez présente avec la culture des arbres fruitiers du verger. Les objectifs de l'opération sont une réponse à des enjeux éco-environnementaux globaux passant par :

- la sensibilisation de la population locale, des collectivités et des acteurs économiques aux spécifici-

tés environnementales du territoire pour développer une gestion environnementale collective autour du paysage. La qualité des paysages et l'amélioration du cadre de vie sont des éléments d'appropriation et de valorisation du territoire par les acteurs locaux;

- une gestion cohérente, durable et réfléchie du patrimoine bâti et paysager, de l'énergie, de l'urbanisme et de l'environnement en général.

### **L'environnement, un enjeu, au cœur du projet de territoire**

Dans un souci de cohérence territoriale, le Pays Loire Nature, en partenariat avec les communautés de communes<sup>9</sup>, a souhaité créer un Service rural de conseil en architecture, urbanisme, paysage et environnement (SCARPE). La maîtrise d'ouvrage du projet revient au syndicat mixte du Pays Loire Nature. Ce service est lancé en parallèle de la réflexion et des études engagées au titre de l'élaboration du Schéma de cohérence territorial (SCOT) qui doit coordonner les interventions locales en lien avec le développement architectural, paysager et environnemental local. Le service proposé permettra des actions dans de nombreux domaines<sup>10</sup> :

- En matière d'architecture – cadre de vie :
  - de conseiller et de sensibiliser l'ensemble des acteurs et des habitants du territoire sur les formes architecturales ainsi que les matériaux les mieux adaptés pour les restaurations du patrimoine local ou les nouvelles constructions par le biais de permanences et de conseil d'un architecte et la publication de brochures et de guides;
  - de conseiller et de sensibiliser l'ensemble des acteurs et des habitants à la prise en compte du bois dans les constructions;
  - de promouvoir les énergies renouvelables, les outils de gestion de l'eau et des déchets dans le bâti.
- En matière de paysage :
  - de conseiller et de sensibiliser sur les paysages au sens large par la publication de brochures et de guides remis lors des demandes de permis de construire;

- de mettre en place des conseils personnalisés pour les collectivités et les particuliers (sur les essences naturelles locales, sur la gestion des espaces verts);
- de réaliser une charte paysagère à l'échelle du Pays Loire Nature et de mettre en place des outils pour son application.

▪ En matière d'énergie/environnement :

- d'organiser, pour les particuliers, des rencontres-conseils avec l'espace Info-Énergie et ainsi sensibiliser à une meilleure prise en compte des énergies renouvelables et des économies d'énergie dans le quotidien. En parallèle, le service rural développera ou adaptera des outils pour sensibiliser l'ensemble des acteurs du territoire sur ces problématiques;
- de renforcer le conseil sur les énergies et l'environnement au niveau des collectivités et des professionnels ainsi que de suivre les procédures environnementales (Natura 2000, Espaces Naturels Sensibles);
- de servir de relais entre les acteurs du territoire et les structures existantes travaillant sur des questions liées à l'énergie, l'environnement, le patrimoine, l'urbanisme, les transports (Chambre d'Agriculture, Maison Paysanne, Fondation du patrimoine, PNR...).

Contrairement à l'initiative développée dans la Brenne, ici aucun fonds privé n'alimente le fonctionnement de l'opération. Le partenariat financier est assuré par trois communautés de communes.

**Tableau 2 – Partenariat financier**

Plan de financement	Montant en €
FEOGA-0	43 498
Fonds publics	34 575
Fonds privés	0
<b>TOTAL</b>	<b>78 073</b>

Source : Pays Loire Nature

Deux phases sont prévues dans le projet : année 1, lancement du SCARPE (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2007); année 2, bilan et évaluation du service (du

1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2008). Afin d'organiser une bonne coordination entre les structures intervenantes, un bon suivi des missions de ce nouveau service et d'assurer la gestion des activités projetées, le service sera sous la responsabilité d'un chargé de mission qui coordonnera les missions de conseils, de sensibilisation et d'information.

**Un partenariat nécessairement basé sur des compétences techniques**

L'ensemble des missions du SCARPE peut être assuré grâce à la participation d'intervenants extérieurs, de bureaux d'études, de stagiaires dans le cadre de partenariats avec des écoles. La mise en place d'un partenariat avec une école spécialisée sur la thématique paysagère est organisée, pour les opérations de sensibilisation et de communication, sous différentes formes (plaquette grand public, plaquette lors des demandes de permis de construire, expositions...). L'école participera à la mise en place d'une charte paysagère sur l'ensemble du Pays Loire Nature. Ce service est le résultat d'un partenariat structuré par des pratiques communes. Ce projet, dans sa mise en œuvre, mobilise une partie du public cible (ici les communes, les communautés de communes) et le bénéficiaire final tout au long de l'action, avec les mêmes responsabilités qu'un autre acteur (concertation, réseau). Il y a là un véritable partage intégral de la décision et de la responsabilité au niveau local. Cette initiative permet l'émergence d'un nouveau service qui tient compte des spécificités locales et les intègre, permettant également de mêler entre elles les ressources humaines, naturelles et financières du territoire, le tout conduisant à une meilleure exploitation de ses capacités endogènes (approche ascendante). Ce projet contribue à la structuration du projet de territoire dans sa globalité et la mise en œuvre des mesures clés stratégiquement adoptées par les acteurs du Pays (approche intégrée).

La création d'un tel service de conseil en architecture rurale, paysage et environnement à l'échelle d'un Pays est une opération nouvelle pour le territoire et peu répandue au niveau régional ou national (innovation territoriale).

**Conclusion**

La plus-value du programme Leader+ est reconnue par les acteurs de territoire sur trois points essentiels :

- un partenariat public-privé fonctionnant sur du concret et favorisant la mise en réseau des acteurs. Cela tient notamment au fait de réunir des personnes de divers horizons et de favoriser ainsi l'inter-connaissance des acteurs d'un territoire;
- la conjonction de la gestion locale d'une subvention globale et d'une animation renforcée. Sont mis en avant la réactivité financière, la souplesse dans le choix des projets à soutenir et la responsabilisation collective des acteurs locaux que sous-tend un tel système;
- l'effet levier du financement européen. Leader+ permet de financer des opérations qui n'auraient pu être soutenues sans l'intervention de crédits européens; celle-ci tend à rassurer les autres financeurs (État, conseil régional, conseil général...). ■

## Notes et références

- <sup>1</sup> Leader I (1987-1993); Leader II (1994-1999); Leader+ (2000-2006); « Axe Leader » (2007-2013).
- <sup>2</sup> Quatre fonds structurels guident la politique d'intervention de l'Union européenne : Fonds social européen (FSE), Fonds de développement régional (FEDER), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-0) et Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).
- <sup>3</sup> Voir la description des trois volets en annexe.
- <sup>4</sup> Source : INSEE, recensement de la population française 1999.
- <sup>5</sup> Le PNR de la Brenne dispose d'un site Internet avec un portail d'accès et une rubrique dédiés aux services économiques délivrés sur le territoire : [www.parc-naturel-brenne.fr](http://www.parc-naturel-brenne.fr).
- <sup>6</sup> Système productif local, territoire d'activité économique inspiré des districts industriels « marshalliens », défini par la DATAR (DIACT depuis 2004).
- <sup>7</sup> Projet en cours de réalisation sur le Pays Loire Nature, débuté en 2007.
- <sup>8</sup> Source : INSEE, recensement de la population française, 1999.

<sup>9</sup> En général et pour une explication simple, un Pays est composé de plusieurs communautés de communes, qui siègent à l'assemblée du syndicat de Pays

<sup>10</sup> Plan d'action défini par le maître d'ouvrage. Source : Pays Loire Nature.

<sup>11</sup> Communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader+) 2000/C 139/05.

## Annexe

### Description des trois volets d'intervention du programme Leader+<sup>11</sup>

Le volet 1 est mis en œuvre par l'intermédiaire des groupes d'action locale (GAL) sélectionnés grâce à une procédure ouverte fondée sur les critères exposés dans les programmes. Parmi ces critères, il faut mentionner notamment la ruralité des territoires concernés, leur homogénéité physique, économique et sociale et le caractère intégré et innovant des plans de développement. Les partenaires économiques et sociaux et les associations doivent représenter au moins 50 % du partenariat local, dont la pertinence et l'efficacité entrent également en ligne de compte.

Le volet 2 s'applique aux collectivités territoriales rurales sélectionnées dans le cadre du volet 1 (stratégies intégrées de développement rural). Un GAL coordinateur est responsable de sa bonne exécution. Le GAL est explicitement chargé d'encourager et de soutenir les collaborations entre les différents territoires ruraux et doit coordonner les projets de coopération existant entre des régions du même État membre (coopération inter-territoriale) ou entre des régions appartenant à au moins deux États membres (coopération transnationale). Des coopérations sont également possibles avec des pays non membres de l'Union européenne.

Il existe une Unité nationale d'animation dans chaque État membre chargée de recueillir, d'analyser et de distribuer à l'échelon national les informations relatives aux meilleures pratiques. Elle est aussi chargée d'organiser les échanges d'expériences et de savoir-faire et de fournir une assistance technique dans le cadre des coopérations (voir ci-dessus). Une participation active au réseau est obligatoire pour les groupes d'action locale Leader+.

Plan de financement du programme Leader+ 2000-2006 en Europe	Montant en millions €	Part en %
Volet 1 : Aide en faveur de stratégies intégrées expérimentales de développement territorial, faisant appel aux volets de la base	4 377,6	86,75
Volet 2 : Soutien de la coopération entre collectivités territoriales rurales	504,8	10,00
Volet 3 : Mise en réseaux	68,7	1,36
Assistance technique	95,4	1,89

---

# S'établir en agriculture sans prendre la relève : un sentier parsemé d'embûches

Diane Parent  
Université Laval

---

## Une population agricole en panne de renouvellement

Jusqu'à maintenant au Québec, comme dans l'ensemble nord-américain, le renouvellement des agriculteurs s'est fait massivement de l'intérieur : il y avait une hérédité du métier due, entre autres, à la pression de la logique patrimoniale et à la difficulté d'accéder à la propriété pour ceux qui n'ont pas de famille derrière eux.

À première vue, la question de la relève agricole ne semble pas être un problème de nombre d'intéressés, mais plutôt d'accès à la propriété, surtout pour ceux qui s'établissent hors du cadre familial. Mais cette

nouvelle relève, hier encore marginale, est devenue incontournable pour le devenir de l'agriculture. Elle est cependant mal connue et peu reconnue aux plans socioprofessionnel et politique.

Or, pour freiner le déclin du nombre de fermes, l'agriculture ne peut faire l'économie de cette population (tableau 1). En effet, selon le dernier recensement agricole, on constate qu'au Québec le nombre de fermes n'a cessé de décliner, subissant une baisse de 4 % par rapport à 2001 et se situant à moins de 30 700. On note aussi que « la population agricole a diminué de 26 % entre 1991 et 2001, pour ne plus représenter que 6,4 % de la population rurale et 1,3 % de la population québécoise »<sup>1</sup>.

**Tableau 1 – Évolution de la population agricole (%) par tranche d'âge (2001-2006)**

	Canada	Québec
35 ans et moins	-33,41	-26,26
35 - 55 ans	-13,05	-11,62
55 ans et plus	9,22	16,51
<b>Nombre total d'agriculteurs (2006)</b>	327 000 (-5,5 % par rapport à 2001)	45 470 (-4 % par rapport à 2001)
<b>Âge Moyen (2006)</b>	52	49

Source : Statistique Canada (2006)<sup>2</sup>

Comme dans l'ensemble de la société québécoise, la population agricole est de plus en plus vieillissante, mais à un rythme plus rapide. Le taux de renouvellement des générations, c'est-à-dire le nombre d'agriculteurs de moins de 35 ans, par rapport à ceux de plus de 55 ans, est en chute libre. Si, en 1991, ce taux était de 112 %, c'est-à-dire 1,12 agriculteur de moins de 35 ans pour 1 agriculteur de plus de 55 ans, il est aujourd'hui de 35 % (tableau 2), ce qui signifie que seulement 1 agriculteur sur 3 est remplacé. Rappelons

par ailleurs que le ministère québécois de l'Agriculture a évalué à 1000 le nombre d'établissements nécessaires pour maintenir le nombre actuel de fermes, alors qu'effectivement il ne s'en réalise que de 600 à 700<sup>3</sup>.

Contrairement à l'établissement par voie de transfert familial, peu d'études ont documenté chez nous le phénomène d'installation hors de la sphère familiale et ce, contrairement à la France par exemple<sup>4</sup>. Dans le

but d'identifier les caractéristiques de l'installation hors cadre familial et de relever les facteurs caractérisant les parcours de succès et d'insuccès, nous som-

mes allés à la rencontre de 57 d'entre eux en 2003-2004<sup>5</sup>.

**Tableau 2 – Taux de renouvellement des générations en agriculture (%)**

Année	Canada	Québec
1991	62	112
1996	49	89
2001	30	53
<b>2006</b>	23	35

Source : Traget Laval adapté du recensement agricole de Statistique Canada (2006)

### **Qu'est-ce que la relève hors cadre familial ?**

Nous avons défini la relève hors cadre familial comme étant tout individu âgé entre 18 et 40 ans qui s'est établi sur une exploitation agricole acquise d'un vendeur avec lequel il n'avait aucun lien de parenté. Nos répondants pouvaient cependant être originaires du milieu agricole. Nous avons atteint la saturation des informations recherchées après avoir réalisé 57 entrevues en profondeur auprès d'exploitants établis entre 1997 et 2000 (31 hommes et 26 femmes) et regroupés au sein de 30 exploitations agricoles dont 80 % ont le statut juridique de co-exploitation entre conjoints avec un partage des parts avoisinant ou égalant 50/50 entre les participants. Cet échantillon regroupait 20 entreprises encore actives, 7 qui avaient cessé leurs activités et 3 qui étaient en grande difficulté financière. Fait à noter à propos de la relève non familiale, ils sont plus âgés que la relève familiale (31 ans contre 26 ans) et la majorité exploite en couple en ayant démarré une production originale, dans des secteurs d'activité très variés mais reconnus tout de même comme étant en émergence ou non traditionnels, c'est-à-dire autres que le lait, le porc, le bovin de boucherie et la volaille.

La grille d'entretien avait été conçue de manière à faire ressortir les variables en lien avec le succès ou l'insuccès à l'établissement et que nous avons déjà identifiées dans nos recherches sur la relève familiale<sup>6</sup> comme les facteurs déterminants, les éléments les plus facilitants, la nature des obstacles rencontrés et ce, afin de tracer les types de trajectoires suivies par les répondants. Comme le démontre le tableau 3, les

unités d'analyse retenues sont les antécédents du répondant, le processus de l'établissement, le projet, l'établissement comme tel, le bilan de leur expérience de même que les perspectives d'avenir.

### **Les deux étapes de l'établissement : pré-démarrage et démarrage**

L'analyse des facteurs réunis fait prendre conscience du cheminement d'une idée pour réaliser un vieux rêve qui mijote depuis l'adolescence, voire l'enfance. Le poids des antécédents sur l'établissement par rapport aux étapes préparatoires est important et permet d'avancer que nos répondants n'ont pas démarré leur projet sur un coup de tête. En effet, chez plus de trois entreprises sur quatre, il s'agit de la poursuite d'une idée ancrée dès l'adolescence et dont la réalisation a fait l'objet d'une préparation réfléchie marquée par la présence d'au moins deux étapes préparatoires sur trois (formation, expériences antérieures et autres préparations telles stages, parrainages ou socialisation dès l'enfance). Cependant, force est de constater que les entreprises en difficulté et les échecs présentent un score plus faible. Par exemple, trois entreprises se sont lancées sans formation initiale et en n'ayant réalisé qu'une seule étape : dans le premier cas, l'un des co-exploitants avait une expérience de travailleur agricole dans la production démarrée. Dans les deux autres cas, les co-exploitants avaient réalisé un stage ou fait des lectures et tenté quelques expérimentations.

Le processus d'établissement s'est déroulé en deux grands moments et correspond à celui vécu dans les établissements d'entreprises des autres secteurs de l'économie, soit une période de pré-démarrage et une

période de démarrage proprement dite. Il ressort que le pré-démarrage, qui correspond à l'émergence de l'idée jusqu'à sa concrétisation, varie entre 1 mois et 3 ans, s'établissant à 13 mois en moyenne. Le mo-

dèle de démarrage choisi par plus des trois quarts des entreprises est celui de l'acquisition de fermes dès le départ ou dans les premières années de l'entreprise, le tout complété par la location d'une partie du foncier.

**Tableau 3 – Unités d'analyses et indicateurs identifiés pour analyser le parcours d'établissement**

Unités d'analyse	Indicateurs
Les antécédents	Caractéristiques personnelles (liées au profil entrepreneurial) Bagage de connaissances, des compétences, des expériences Valeurs personnelles Réseaux familial, social et professionnel
Le processus d'établissement	Grands moments Démarches Rôles des coexploitants, s'il y a lieu Éléments déclencheurs Retards, blocages
Projet d'établissement	Projet initial et vision Soutien réseau personnel Soutien des intervenants agricoles ou autres Soutien du vendeur ou locateur ou intégrateur Éléments de contexte agricole Dynamique des coexploitants, s'il y a lieu
L'établissement	Évolution du projet Acquis de connaissances Poids du réseau personnel Apport des intervenants agricoles Soutien du vendeur ou locateur ou intégrateur, s'il y a lieu Éléments de contexte du milieu agricole Poids de la dynamique entre coexploitants, s'il y a lieu
Bilan et perspectives d'avenir	Évaluation de la satisfaction de l'établissement Conditions essentielles pour réussir un établissement Projets d'avenir

Le montage financier le plus couramment utilisé pour acquérir l'exploitation, soit pour 43 % de l'échantillon (13/30), comprend un apport financier personnel plus un emprunt à une institution financière plus une subvention ou une autre source de financement habituellement fournie par la famille immédiate.

La répartition des succès, insuccès et en difficulté ne permet pas de voir que certaines combinaisons pourraient assurer d'emblée un meilleur succès aux entreprises; cependant, un grand nombre d'entreprises ayant cessé les opérations avaient un apport personnel faible et n'avaient pas obtenu de subventions à l'établissement.

### Un enchaînement de facteurs clés

Parmi les facteurs déterminants, c'est-à-dire ceux qui nous ont semblé avoir une incidence directe sur le résultat, on note d'abord la dynamique interne entre les co-exploitants. Chez les cas de succès, nous sommes en présence d'un projet d'installation vécu et exprimé comme étant un projet de couple, reflétant des valeurs communes et où les démarches ont été faites à deux. Les co-exploitants arrivent à un partage des tâches en complémentarité selon leurs forces, intérêts et compétences, et démontrent une polyvalence et une flexibilité. C'est un facteur ayant un effet très positif au pré-démarrage et qui s'est confirmé

comme déterminant au démarrage chez la majorité des entreprises encore en opération. Ce phénomène ne s'est pas manifesté chez les insuccès.

La dynamique externe entre l'exploitant et le vendeur de la ferme a aussi été un facteur déterminant qui s'est manifesté surtout sous la forme de parrainage au pré-démarrage. Certains vendeurs « sans relève familiale » ont noué des liens affectifs avec le nouveau venu, le considérant même comme un enfant adoptif, phénomène déjà relevé par Alice Barthez dans ses travaux. Dans bon nombre de cas, on reconnaît une logique patrimoniale derrière les signes laissés par les vendeurs ou les locateurs qui accompagnent les nouveaux exploitants. L'entraide et le soutien financier de la famille immédiate ont aussi été déterminants et ce, autant au pré-démarrage et qu'au démarrage. Ce soutien concerne autant les cas de succès que les insuccès et ceux en difficulté. L'entraide s'est manifestée par de l'apport de main-d'œuvre occasionnelle, mais aussi sous forme d'appui moral. D'autre part, le soutien financier direct a pris diverses formes telles le don, le prêt à des conditions avantageuses, le cautionnement auprès des institutions financières.

Le support professionnel fourni tant par les conseillers agricoles que par les agriculteurs d'expérience a été un élément déterminant, particulièrement en période de pré-démarrage. Il s'agit ici d'initiatives de conseillers agricoles ou d'agriculteurs qui ont joué un rôle d'experts par un apport de connaissances spécialisées, mais aussi un rôle très important de référence vers des sources et réseaux d'information pertinents. Une fois l'installation réalisée, ce sont plutôt les nouveaux exploitants qui vont se former une équipe permanente d'experts avec qui ils développent une relation de confiance et qu'ils vont consulter ponctuellement et régulièrement.

Trois autres facteurs se sont avérés déterminants ou ayant eu un effet très facilitant, soit la capacité à aller chercher des ressources financières, le choix de la région et le choix de la production. C'est de loin le premier facteur qui est le plus important parce qu'il peut avoir un impact majeur sur la réalisation du projet. La moitié des entreprises qui ont réussi démontrent cette capacité, voire un acharnement à obtenir et à varier leurs sources de financement. Quant au choix de la région ou de la production, chez la majorité des succès, on constate une capacité de combiner des raisons affectives et pragmatiques.

**Le support professionnel fourni tant par les conseillers agricoles que par les agriculteurs d'expérience a été un élément déterminant, particulièrement en période de pré-démarrage.**

Cinq autres facteurs ayant joué un rôle déterminant ou très facilitant au démarrage sont majoritairement présents dans les cas de succès et quasi inexistant dans les cas d'insuccès et en difficulté. Ce sont : la qualité des compétences managériales, la maîtrise technique de la production, la mise en place de stratégies de réussite, la capacité de s'ajuster aux moments critiques ou de redresser une situation problématique et l'implication dans les réseaux socioprofessionnels. Les deux premiers ne se retrouvent dans aucun cas d'insuccès ni aucune entreprise en difficulté, et les deux derniers, dans trois entreprises seulement. La capacité de s'impliquer professionnellement est, quant à elle, présente chez la majorité des entreprises à succès et quasi inexistante dans les deux autres catégories. Dans un autre ordre d'idées, certains obstacles ont eu un effet direct (blocages) ou indirect (freins) sur le déroulement des affaires de l'entreprise. Ils touchent majoritairement les cas d'insuccès et les cas en difficulté, nous les avons regroupés dans le tableau 4.

### **Des mythes à déconstruire et des ponts à bâtir**

Outre les tendances observées dans la réussite ou l'échec du démarrage d'entreprises agricoles hors du cadre du transfert familial, les résultats de cette recherche permettent de lever le voile sur les réalités vécues par cette population. Ils permettent aussi de faire prendre conscience qu'un certain nombre de croyances et de mythes partagés autant par les agriculteurs que par les intervenants ne tiennent plus. Les huit mythes que nous avons dégagés se regroupent en deux catégories : les uns concernent les caractéristiques des individus et les autres, la vision de leur projet d'établissement.

**Mythe 1. La relève non familiale est composée de « gens de la ville ».** L'analyse de notre échantillon montre que, sur l'ensemble des répondants, une forte proportion est de milieu rural et plus encore, d'origine agricole : 20 étaient enfants d'agriculteurs dont 9 hommes et 11 femmes. Diverses raisons expliquent pourquoi ces enfants d'agriculteurs n'ont pas été la



relève désignée : moment non propice, préférence des parents vers d'autres enfants plus âgés, mésentente avec des membres de la famille, incapacité physique temporaire, etc. Ceux qui ne sont pas d'origine

agricole directe ont tous, de près ou de loin, des grands-parents, des oncles qui les ont initiés aux plaisirs de travailler la terre ou de prendre soin d'animaux.

**Tableau 4 - Synthèse des facteurs caractérisant l'établissement hors cadre familial**

Facteurs déterminants et très facilitants	Blocages et freins
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dynamique interne entre les co-exploitants (complémentarité des tâches, complicité)</li> <li>▪ Support du vendeur ou locateur</li> <li>▪ Soutiens de la famille immédiate</li> <li>▪ Support professionnel (conseillers et producteurs agricoles)</li> <li>▪ Implication dans les réseaux socioprofessionnels</li> <li>▪ Capacité à aller chercher des fonds et à varier les sources de financement du projet</li> <li>▪ Détermination voire « acharnement » au regard de la réalisation du projet</li> <li>▪ Degré élevé de compétence conjuguant à divers degrés au moins 2 éléments tels origine agricole + formation spécifique + expérience dans le secteur choisi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manque d'expérience dans la production</li> <li>▪ Manque de formation en gestion (aspects financiers, organisation du travail, comptabilité)</li> <li>▪ Stratégies financières déficientes</li> <li>▪ Montage financier inadéquat</li> <li>▪ Absence de marge de manœuvre en situation de crise</li> <li>▪ Conditions fluctuantes du marché</li> <li>▪ Projet d'établissement non partagé par le conjoint</li> <li>▪ Support professionnel déficient de l'intégrateur.</li> </ul>

**Mythe 2. L'installation fait suite à une décision prise sur un coup de tête.** Une seconde réalité qui nous a été révélée est le fait que l'installation n'est pas le fruit d'une idée surgie spontanément. En effet, l'idée de démarrer une entreprise agricole a pris racine à l'adolescence dans la grande majorité des cas, voire pendant l'enfance. Cette réalité est aussi présente même chez ceux qui ont connu un échec. Plusieurs en parlent comme le rêve de leur vie, un besoin d'accomplissement. Ils ne peuvent s'imaginer faire autre chose. Certains disent même avoir l'agriculture dans le sang. Majoritairement, ce sont des hommes où l'idée est présente depuis longtemps et chez plusieurs couples, l'un a communiqué à l'autre son rêve et ainsi, le projet est devenu collectif. Cette idée peut avoir été encouragée et stimulée par les parents déjà agriculteurs ou enfants d'agriculteurs ou tout autre membre de la parenté.

**Mythe 3. La relève non familiale ne connaît rien à l'agriculture.** L'échantillon révèle que la relève non familiale est nombreuse à avoir une formation spécialisée en agriculture : les trois-quarts ont au minimum une formation collégiale spécialisée en agriculture et quatre, une formation universitaire. Dans cinq cas, les

deux co-exploitants avaient une formation agricole. Ils sont convaincus de la nécessité d'acquérir une formation initiale en agriculture pour démarrer lorsqu'on n'est pas originaire du milieu. En revanche, dans 60 % des entreprises en difficulté ou en échec, les exploitants étaient sans formation en agriculture.

**Mythe 4. Les jeunes n'ont jamais mis les pieds sur une ferme.** L'établissement n'est pas réalisé directement après la formation. Il y a généralement une période plus ou moins longue sur le marché du travail. En effet, excepté quelques cas où l'établissement s'est réalisé sans décalage à la suite des études, tous les autres ont plusieurs années d'expérience de travail agricole en lien plus ou moins direct avec leur formation. Certains étaient techniciens en alimentation des animaux, en horticulture, d'autres des agronomes. C'est souvent dans le cours de leur travail que le projet se précise et que des démarches concrètes sont réalisées. Une expérience concrète en agriculture est souvent la source d'inspiration de l'idée du projet d'établissement. Excepté dans trois entreprises, les exploitants avaient une expérience plus ou moins directe avec le projet, expérience variant entre quelques mois et une quinzaine d'années.

**Mythe 5. Les jeunes ne savent pas dans quoi ils s'embarquent.** Lorsque l'idée commence à prendre forme, que la production est choisie mais que l'expérience de la production n'a pas été acquise, les jeunes commencent diverses démarches et s'organisent un stage informel avec un autre producteur ou procèdent à des expérimentations. C'est le cas de presque la moitié de l'échantillon. Pour les futurs exploitants, c'est une sorte de test pour confirmer leur désir de s'établir dans le métier et dans la production choisie, mais aussi un moyen d'acquérir une expérience pratique. Les personnes approchées qui leur transmettent généreusement leurs savoirs dans les stages sont des producteurs plus chevronnés, amis ou non, ayant une expertise dans la production. Notons que cette pratique est surtout le lot des jeunes qui se lancent dans les productions en émergence, qui ne sont pas toujours aussi bien documentées et connues par les conseillers agricoles.

**Mythe 6. Les jeunes ne savent pas ce qu'ils veulent.** Les jeunes rencontrés avaient une vision claire de leur projet qui s'insérait dans un projet plus général de vie. Les valeurs invoquées tournent autour de l'idée que l'agriculture est un projet de couple et un style de vie, une voie idéale pour la conciliation travail-famille, s'apparentant ainsi à ce que révélaient nos travaux sur la relève familiale. Ils sont à la recherche d'un mode de vie : travailler ensemble, vivre à la campagne, vivre de l'agriculture.

**Mythe 7. Un projet de « gentleman farmer ».** Une étude exhaustive reste à faire pour bien comprendre la problématique du travail à temps partiel et la déconstruction d'une vision négative des producteurs qui s'établissent à temps partiel (souvent identifiés à des agriculteurs « du dimanche »). Dans notre échantillon, le travail à temps partiel n'est pas un choix mais une nécessité. Dès la planification du projet, la plupart des couples prévoient augmenter les revenus de la ferme de façon à obtenir des ressources qui permettront à la famille de subvenir à ses besoins.

**Mythe 8. Les jeunes ne tiendront pas le coup.** Une obstination et un acharnement à réussir l'installation se dégagent de l'ensemble des personnes rencontrées, même chez celles qui ont dû abandonner. Qui plus est, les exploitants sont conscients qu'ils sont à bâtir leur patrimoine. Plus de la moitié des couples rencontrés désirent laisser un héritage à leurs enfants, s'inscrivant ainsi dans la même logique patrimoniale qui

caractérise les installations effectuées dans le cadre du transfert familial parents-enfants.

### **Pistes de réflexions et d'actions : viser une reconnaissance politique et socioprofessionnelle.**

Évidemment, il serait important de mettre à l'épreuve nos conclusions sur une plus vaste population. Un portrait exhaustif permettrait ainsi d'obtenir une vue d'ensemble du phénomène d'établissement hors cadre familial pouvant guider les acteurs du milieu vers des politiques, programmes et interventions mieux ciblés, notamment en ce qui concerne l'aide et le soutien à l'établissement. Cependant, suite à nos résultats, quelques pistes de réflexions s'imposent.

- Il apparaît nécessaire de viser à une reconnaissance socioprofessionnelle et politique de ce groupe et ce, par les diverses instances tels les organismes gouvernementaux, les organisations agricoles syndicales, les institutions financières et les conseillers agricoles de divers milieux. Dans le contexte où le Québec veut faire cesser la diminution inquiétante du nombre de fermes, il y a nécessité d'établir une politique à l'établissement qui fait de la place à l'établissement graduel, à temps partiel; c'est une réalité incontournable empruntée par les jeunes couples pour s'intégrer en agriculture. De fait, qu'il s'agisse uniquement de l'aide financière à l'établissement accordée actuellement à ceux qui démarre, celle-ci nous apparaît être un obstacle plutôt qu'un facteur facilitant, une aide au transfert de ferme familiale plutôt qu'une aide à l'installation de la relève agricole.
- Il serait aussi souhaitable d'établir une porte d'entrée unique pour l'accompagnement des jeunes. Nous avons vu que l'accompagnement professionnel s'est avéré essentiel, mais il est dispersé et surtout, mal connu des jeunes. Il y a urgence à bâtir des ponts entre les réseaux voués au développement des territoires et les dispositifs et organismes agricoles construits autour des secteurs de production. Tout comme il semble impératif de reconnaître et de développer les compétences sociales requises par les conseillers appelés à intervenir dans des situations de transfert et d'établissement en agriculture.
- Il devrait y avoir un encouragement et un encadrement au parrainage et ce, en termes de valorisation

financière et professionnelle de la contribution des producteurs d'expérience dans le processus d'apprentissage des nouveaux agriculteurs. De plus, il faudrait instaurer une profonde réflexion sur les ambiguïtés de l'installation par voie de l'intégration (c'est-à-dire par voie de lien contractuel unissant un fournisseur d'intrants et un agriculteur). S'établir par voie d'intégration s'est avéré une nécessité pour certains jeunes. Cependant, cette avenue s'est révélée « noire ou blanche ». Peu de jeunes étaient au courant de toutes les implications

des contrats qu'ils avaient signés et, compte tenu de cette vulnérabilité, un mécanisme d'accompagnement professionnel serait nécessaire.

- Finalement, à côté de la politique jeunesse adoptée par le MAPAQ en 2005, qu'en est-il de l'ensemble de la politique agricole au regard de la durabilité du secteur agricole ? Espérons que la Commission québécoise sur l'agriculture et l'agroalimentaire nous apportera quelques réponses. ■

### Tableau 5 – « Ce qu'ils nous ont dit... »

#### Sur les conditions de succès :

« Pour réussir ça m'a pris un petit peu de naïveté, bien de la folie et de la persévérance » (Un agriculteur de la Montérégie)

#### Sur le rôle crucial du vendeur :

« L'ancien propriétaire avait des enfants et aucun ne désirait reprendre la ferme. [...] Je lui ai dit en souriant : la seule condition pour que j'achète c'est que vous restiez comme consultant pendant un an avec nous. Il était content parce qu'on était comme sa relève [...] on est devenus complices [...] j'en ai eu assez pour naviguer tout seul ». (Un co-exploitant du Bas Saint-Laurent)

#### Sur la subvention à l'établissement:

« La prime : ce n'est pas assez ouvert aux personnes qui veulent s'établir. Le titre est mal défini à mon avis; c'est plus une prime aux établis et aux parents qu'une prime à l'établissement. [...] Il faudrait que les jeunes puissent avoir accès à du financement plus abordable sans avoir besoin d'être établis. Un bon plan d'affaires serait suffisant. » (Un co-exploitant du Centre du Québec)

#### Sur le support familial :

« Mon père a tout le temps rêvé d'avoir une ferme. Quand il a vu que je voulais m'établir en agriculture, il a tout fait pour m'aider. » (Un co-exploitant du Centre du Québec)

#### Sur l'amour porté à leur métier et à leur choix de vie :

« Quand on a acheté, au printemps, trois semaines ou un mois après, c'était assez beau pour se promener dans les champs. J'ai fait le tour de mes champs à pied et ça ne s'explique pas ce que j'ai vécu. C'était mes terres à moi et j'étais chez moi. Je m'en rappellerai toute ma vie. [...] Quand c'est chez toi, ce n'est pas pareil [...] t'essaies d'améliorer ta terre, ça pousse bien, tu ne peux pas faire autrement qu'être content. » (Un co-exploitant en production laitière, Centre du Québec)

### Notes et références

<sup>1</sup> Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ) (2007). *Agriculture et agroalimentaire, choisir l'avenir*, document de consultation, janvier, p. 37.

<sup>2</sup> Statistique Canada, *Recensement agricole de 2006*, [En ligne] [http://www41.statcan.ca/0920/ceb0920\\_000\\_f.htm](http://www41.statcan.ca/0920/ceb0920_000_f.htm)

<sup>3</sup> MAPAQ (2002). *Profil de la relève agricole au Québec. 2000*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction du développement de la main-d'œuvre du bio-alimentaire.

<sup>4</sup> Barthez, A. (1999). « Installation hors du cadre familial et relation d'adoption », *Économie Rurale*, n° 253, p. 15-20; Ponchelet, D. et P. Mundler (1999). « Agriculture et mobilité sociale. Ces agriculteurs venus d'ailleurs », *Économie rurale*, n° 253, p. 21- 27.

<sup>5</sup> Parent, D., Ouellet, É. et J.-P. Perrier en collaboration avec Marie Gagné (2004). *Établissement en agriculture de la relève non familiale : trajectoires et facteurs de succès et d'insuccès*, TRAGET Laval et Université Laval, février.

<sup>6</sup> Parent, D., Jean, B. et M. Simard (2000). *Transmission et maintien de la ferme familiale : analyse des facteurs et stratégies d'établissement de la relève agricole familiale via les situations d'insuccès*, Québec, Université Laval et Agri-Gestion Laval, mars.

**Publicité**

**Maîtrise en gestion de projet**

---

# Le capital stratégique des communautés jamésiennes

Chakda Yorn, Karl Lussier et Paul Prévost<sup>1</sup>  
Coopérative de travail Niska

---

## Les communautés jamésiennes

La région Nord-du-Québec a été créée en 1987 par décret gouvernemental. Elle couvre 860 533 kilomètres carrés, soit 55 % du territoire québécois, mais elle rassemble seulement 0,5 % de la population. Ce territoire grandiose qui regorge de richesses naturelles abritait des autochtones depuis des millénaires. En 2006, elle regroupait moins de 14 871 personnes et un peu plus de population de la Nation Crie, ce qui est une particularité indéniable.

La population établie plus au sud sur le territoire est formée surtout de gens arrivés massivement vers le milieu du 20<sup>e</sup> siècle pour exploiter les mines, la forêt et l'hydroélectricité. L'exploitation des ressources a donc favorisé l'établissement des communautés allochtones parmi les plus périphériques du Québec, soit Radisson, Valcanton, Villebois, Matagami, Lebel-sur-Quévillon, Chibougamau et Chapais. Leurs habitants sont appelés Jamésiens, ce qui permet de les distinguer de deux autres groupes de citoyens d'une grande importance dans la région Nord-du-Québec : les Inuits et les Cris. Ce trio socioculturel constitue une des spécificités de la région. Les conventions nordiques entre le gouvernement et les autochtones ainsi que les modifications subséquentes, dont la Paix des Braves, régulent les usages du territoire.

À maints égards, le Nord-du-Québec, et en particulier la Jamésie, représente un cas unique au monde dans les recherches sur le développement territorial : l'immensité du territoire, la structure spatiale des communautés qui sont très éloignées les unes des autres, la prépondérance des Nations autochtones et les conventions qui conditionnent les usages du territoire, l'organisation politique et administrative, la jeunesse des

communautés et la concentration d'activités reliées à l'exploitation des ressources.

## Objectifs et démarche

Cette étude s'est penchée sur l'analyse de la capacité des communautés locales jamésiennes à se développer de façon durable et à dégager des pistes d'actions intersectorielles permettant d'orienter et d'accroître la prise en charge des acteurs de la région. Une stratégie d'études de cas multiples a été déployée.

Chacune des sept communautés jamésiennes a fait l'objet d'une analyse détaillée et une analyse transversale a été menée afin de dégager les apprentissages les plus pertinents pour porter l'action. En tout, plus de

**Les conventions nordiques entre le gouvernement et les autochtones ainsi que les modifications subséquentes, dont la Paix des Braves, régulent les usages du territoire.**

120 personnes ont été rencontrées en entrevue semi dirigée et en groupes de discussion. Les informants clés sont issus de divers horizons : maires et présidents de localités, profes-

sionnels municipaux, directeurs et professionnels des institutions publiques en économie, santé et services sociaux, jeunes, personnes âgées, intervenants dans les organismes communautaires. La triangulation des points de vue, la validation itérative ainsi qu'un forum regroupant les principaux acteurs de la région ont permis de baliser des pistes communes pour porter l'action.

## Quelques constats

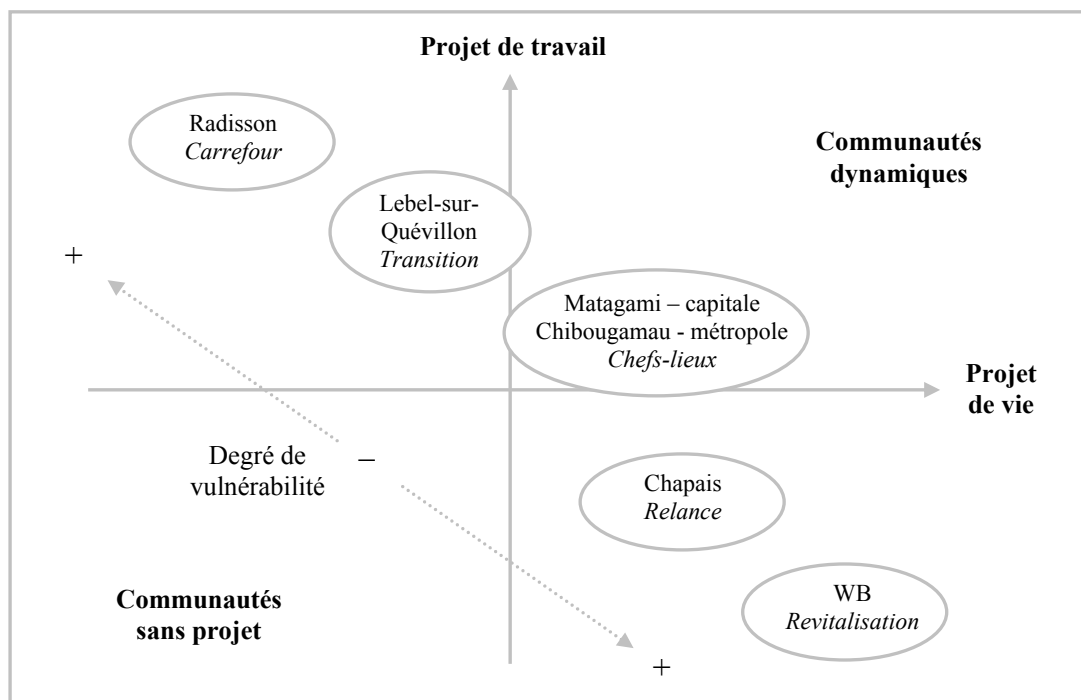
Pour constituer une communauté locale sur un territoire, une population doit pouvoir y travailler tout en étant capable d'absorber les contrecoups de la mouvance économique reliée à l'exploitation des ressources naturelles et aux autres industries. Plus le sentiment de stabilité économique est grand et l'offre d'emploi intéressante, plus les travailleurs seront atti-

rés et viendront travailler sur ce territoire. Cette capacité de créer et de développer un bassin d'emploi alimente le **projet de travail** de la population.

Toutefois une communauté devrait pouvoir offrir plus qu'un projet de travail, elle devrait aussi offrir un projet de vie. En effet, une communauté locale nécessite également que la population locale, dont les travailleurs, ait envie de s'établir, d'acheter une maison, de fonder ou d'élever une famille, de s'épanouir personnellement, en plus de professionnellement, bref, d'avoir un **projet de vie**. La population s'investira si elle croit qu'elle peut générer un bien-être personnel dans le présent et qu'elle peut assurer le bien-être présent et futur de ses enfants. Sans projet de vie, il est plus difficile pour une population de se mobiliser et de se solidariser face aux difficultés. Sans projet de travail,

elle ne peut survivre et encore moins prospérer. La figure 1 présente les cinq configurations particulières qui ont émergé de l'analyse pour caractériser le dynamisme des communautés de la Jamésie et ce, en fonction des projets de travail et de vie (deux axes) : carrefour de travailleurs, transition, chef-lieu, relance et revitalisation. Ces configurations facilitent la classification des communautés en termes de niveaux de vulnérabilité. Ainsi, Radisson, Valcanton et Villebois peuvent être situées parmi le niveau le plus élevé de vulnérabilité, tandis que Lebel-sur-Quévillon et Chapais sont de niveau moyen. Enfin, Chibougamau et Matagami, en raison de l'équilibre important qui existe entre le projet de vie et le projet de travail permettant une dynamique locale d'autodéveloppement, représentent un niveau plus faible de vulnérabilité.

**Figure 1 – Le dynamisme des communautés**



En plus des résultats d'analyse sur la dynamique locale, l'étude a fait ressortir cinq autres constats concernant les capacités de développement des communautés jamésiennes :

- 1) Les communautés ont des trajectoires distinctes basées sur l'exploitation de la terre (Valcanton et Villebois), des ressources naturelles (Chibougamau, Chapais, Matagami, Lebel-sur-Quévillon) et de l'hydroélectricité (Radisson).
- 2) La taille des différentes communautés locales est en général trop petite pour leur permettre de porter seules un plan de développement largement endogène de façon efficace et efficiente, d'où la nécessité de mettre en valeur le potentiel régional et de ses institutions publiques.
- 3) Outre les communautés rapprochées physiquement telles Chapais et Chibougamau ou Valcanton et Villebois, les communautés de la Jamésie n'ont

à peu près pas de lien d'interdépendance entre elles. Même ces duos de communautés voisines auraient avantage à tisser des relations. Les espaces vécus se rejoignent donc peu en raison de la prédominance des relations nord-sud versus les relations est-ouest au sein de la région.

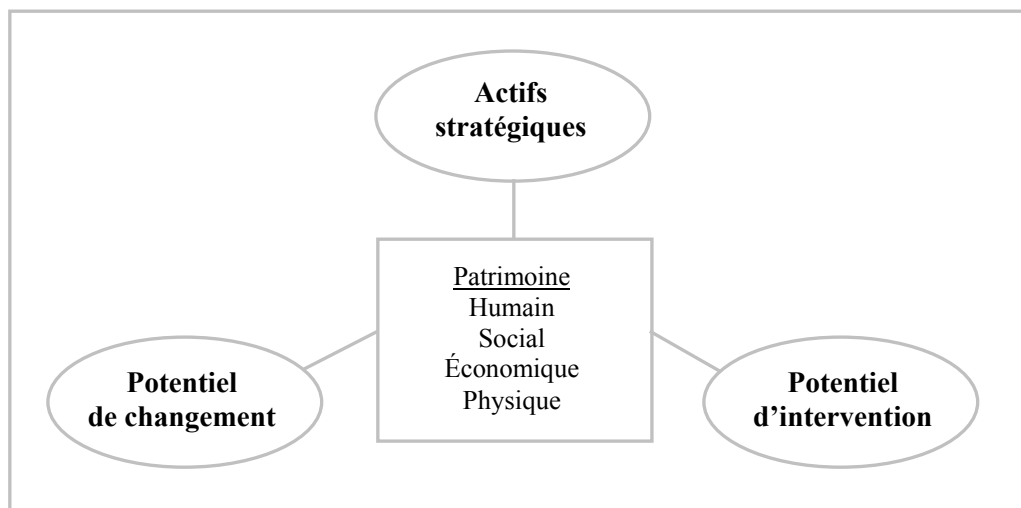
- 4) Les communautés ne sont pas unies entre elles par un destin commun car, pour l'instant, la région est plutôt utile que mentale, ce qui indique que la région comme communauté et comme culture régionale est une réalité très embryonnaire. De ce fait, mettre en commun le potentiel régional représente tout un défi et implique des innovations sociales ou des projets régionaux qui donnent une valeur ajoutée à chacune des communautés pour prouver d'abord l'utilité de la région et construire tranquillement la région mentale.
- 5) L'ensemble de la Jamésie regroupe des acteurs variés malgré la taille de population assez limitée. Les ressources et les entités politiques de la région sont relativement importantes en comparaison d'autres régions, ce qui laisse entrevoir des possibilités concrètes pour canaliser et gérer le développement.

## Le capital stratégique des communautés jamésiennes

Le capital stratégique est un cadre de référence pour évaluer les atouts dont dispose une communauté et un territoire pour se développer. Ce cadre permet de définir l'état des lieux, soit les actifs physiques exceptionnels et les facteurs intangibles essentiels qu'une communauté peut activer. Ces atouts la rendent apte à acquérir d'autres ressources utiles et à saisir les opportunités afin d'influencer sa trajectoire de développement, faciliter sa propre prise en charge et la maîtrise de son développement.

Le capital stratégique est issu des autres formes de capitaux reconnus : le capital physique (incluant les ressources naturelles), le capital humain, le capital économique (incluant le capital financier), le capital social (incluant la culture) et le capital institutionnel. L'ensemble des capitaux de base réfère au patrimoine de la communauté et du territoire. La figure 2 illustre la notion de capital stratégique. On retrouve trois dimensions au concept de capital stratégique : les actifs stratégiques du territoire, le potentiel d'intervention et le potentiel de changement.

**Figure 2 – Conceptualisation du capital stratégique**



*Les actifs stratégiques* comprennent la partie la plus tangible du capital stratégique et font référence au patrimoine naturel, bâti et productif, offrant un potentiel de développement. Ils peuvent parfois constituer une valeur insoupçonnée. Ils peuvent être activés par la demande, par un entrepreneur visionnaire, un développement technologique, une conjoncture économi-

que, politique et sociale favorable. Ainsi, que l'Égypte possède les grandes pyramides, que l'Alberta soit dotée de sables bitumineux ou que la Jamésie regorge de métaux, de forêt et d'eau, voilà qui illustre cette notion d'actifs d'exception. Ces actifs permettent de produire des avantages absolus et comparatifs sur le marché.

*Le potentiel d'intervention* regroupe des éléments d'ordre humain, social et surtout organisationnel et caractérisent les capacités de gestion de la communauté et de ses acteurs. On y retrouve la gouvernance, la capacité citoyenne, le « communautéship » et l'entrepreneursip. Dans un premier temps, c'est à travers l'analyse des initiatives passées et des comportements des acteurs qu'on peut détecter la présence et caractériser ce potentiel d'intervention.

**Malgré le fait que les communautés locales vivent des problématiques similaires quant au capital humain, social, économique et physique, elles ne sont pas liées par une dynamique commune de développement.**

Le potentiel d'intervention repose beaucoup sur la notion de leadership, une réalité délicate et difficile à prendre en compte lors des interventions sur le terrain. Bien que fort utile, comme elle risque de qualifier ou de déqualifier des individus, elle est souvent une source de tension plutôt qu'un élément porteur. Dans une communauté, on préférera donc utiliser le concept de leadership partagé ou de « communautéship », un concept inventé par Henry Mintzberg. Celui-ci peut se définir comme un phénomène qui repose sur la contribution de plusieurs personnes ou organisations agissant selon leurs capacités dans un processus social et collectif de coopération pour le bien-être commun de la région et des communautés qui la composent. En effet, les spécificités des régions limitent la portée du leadership d'un seul individu capable de représenter toute la région, de façon légitime. La « communautéship » est aussi plus représentative de la variété des membres provenant des organismes et institutions souvent publiques d'une communauté ainsi que de la variété de leur travail effectif.

*Le potentiel de changement* représente la culture locale de développement d'une communauté, c'est-à-dire ses valeurs et comportements qui facilitent le changement et la résolution de problèmes, et surtout la prise en charge du développement par la communauté. Le potentiel de changement intègre les notions de culture entrepreneuriale et d'innovation, d'ouverture sur le monde et au monde, de cohésion et de solidarité sociales et le sentiment d'appartenance.

L'étude a permis de souligner le rôle essentiel de la région sur le développement des communautés jamé-

siennes. Or, le capital stratégique permettant à la région de jouer ce rôle se caractérise d'abord par la présence de ressources naturelles et financières d'envergure. Ces derniers atouts constituent des **actifs exceptionnels** au regard d'autres entités régionales au Québec ou ailleurs.

De plus, le capital stratégique de la région est composé de facteurs managériaux et politiques importants qui lui confèrent un certain **potentiel d'intervention** sur le développement de la région et des communautés locales. Ce potentiel se traduit par les rôles de leaders et d'« entrepreneurs institutionnels » que jouent les organismes régionaux : Municipalité de Baie-James, Conseil régional des élus, Société de développement de la Baie-James, Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Commission scolaire de la Baie-James, Conseil régional des partenaires du marché du travail de la Jamésie, Direction régionale du ministère des Affaires municipales et des Régions, etc. Ces organismes constituent des leviers importants pour la région, car ils permettent de valoriser certaines ressources du territoire et d'acquérir d'autres ressources de l'extérieur étant donné qu'ils possèdent, notamment, un pouvoir politique significatif face au palier supérieur de gouvernement.

En outre, ces acteurs représentent, dans la région, un **potentiel de changement**, car ils participent à la création de liens entre les communautés locales, même si ces liens sont avant tout fonctionnels. En effet, ces liens ne semblent pas créer l'effet de proximité nécessaire à la création d'une région mentale, d'un espace vécu et partagé par l'ensemble des communautés. Cela leur permet de construire une région utile à l'ensemble des communautés. Car malgré le fait que les communautés locales vivent des problématiques similaires quant au capital humain, social, économique et physique, elles ne sont pas liées par une dynamique commune de développement. De plus, en raison d'un passé basé sur la grande entreprise organisatrice de la vie économique et sociale, on constate une faiblesse de l'esprit d'entreprise, de la solidarité et de l'identité régionales, représentant par le fait même un frein au développement.

En ce sens, le Comité de développement social de la Baie-James (CDSBJ) est aussi un acteur important sur la scène régionale, car il possède des leviers susceptibles de porter des actions en vue de renforcer la région mentale. Il est significatif parce que c'est un co-



mité volontariste qui tente, peut-être pour la première fois, d'organiser des réflexions horizontales hors du cadre de leurs champs d'action habituels. Et malgré les difficultés, les composantes de ce comité, c'est-à-dire les acteurs institutionnels régionaux, représentent un potentiel d'intervention significatif dans la région jamésienne. Dans le contexte jamésien, il apparaît donc nécessaire de transformer les valeurs et comportements de la population pour donner à la communauté régionale et aux communautés locales la capacité d'impulser un changement de l'intérieur. C'est un travail de très longue haleine.

Les actifs exceptionnels, le potentiel d'intervention et le potentiel de changement synthétisent les éléments du capital stratégique régional qui nous sont apparus les plus significatifs dans une perspective de développement durable des collectivités en Jamésie. Si la région possède des capacités intéressantes à cet égard, les communautés locales aussi possèdent des atouts significatifs pour leur développement.

### Les pistes d'action régionales

En conséquence, les actions régionales pour un développement durable devraient être orientées vers le renforcement du potentiel de changement de la région en s'appuyant sur le potentiel d'intervention de ses institutions. Pour ce faire, c'est un véritable projet d'innovation sociale qu'il faut mettre en place. **Deux stratégies** peuvent être proposées pour initier cette transformation :

- 1) construire une véritable culture régionale;
- 2) renforcer la gouvernance régionale sans brimer le principe de subsidiarité<sup>2</sup> qui permet la marge d'action locale de chacune des communautés.

La construction de la culture régionale doit se traduire par des activités qui permettront, entre autres, de :

- développer une vision partagée des enjeux communs touchant le territoire et la population et, à cet effet, le Colloque sur le développement social de 2003 est un bon exemple;
- promouvoir l'histoire commune et conscientiser les gens à l'opportunité de construction quotidienne de cette histoire;
- générer des activités d'échange permettant de construire et de renforcer l'espace vécu (ex. orga-

niser des occasions de sports, de loisirs, de culture ou d'affaires entre les communautés; créer des canaux de communication tels qu'une plateforme Internet jeunesse sur le site de la MBJ);

- initier et formuler au moins un projet collectif de développement dont les retombées constituent une valeur ajoutée pour la majorité ou pour toutes les communautés jamésiennes. Par exemple, une petite partie des retombées financières de l'entente avec Hydro-Québec pourrait servir à développer des projets territoriaux communs. La nouvelle Politique nationale de la ruralité (PNR) contient aussi des moyens additionnels qui pourraient servir de leviers à des projets régionaux de mobilisation;
- considérer les autochtones comme une condition *sine qua non* pour faire du co-développement. L'importance des autochtones est sans commune mesure avec d'autres régions du Québec. Avec 15 466 personnes en 2005, les populations criées et naskapis ont déjà dépassé les Jamésiens et l'écart se creusera avec le temps. Toute stratégie devrait en tenir compte positivement, dépasser le stade des discours, intensifier et favoriser des projets territoriaux politiques et des projets spécifiques menant à des bénéfices mutuellement gagnants. Cela doit devenir naturel. Aussi, les Jamésiens se tournent automatiquement vers le Sud, alors que des avenues avec les Inuits au Nord s'avèreraient fort pertinentes à explorer.

**Les actions régionales pour un développement durable devraient être orientées vers le renforcement du potentiel de changement de la région en s'appuyant sur le potentiel d'intervention de ses institutions.**

Le renforcement de la gouvernance régionale implique pour sa part de :

- valoriser le travail des leaders et des entrepreneurs régionaux pour susciter la solidarité et l'appui aux initiatives d'envergure pouvant représenter des retombées pour les communautés;
- favoriser la concertation et le partenariat entre les organismes par la mise sur pied et le soutien des initiatives intersectorielles. Le tout pourrait favoriser une « communautéship » qui renforce par le fait même la construction de la culture régionale;

- favoriser la participation des individus à la réflexion sur les enjeux, les orientations et les décisions concernant l'ensemble de la population;
- considérer les autochtones comme une condition *sine qua none* pour faire du co-développement;
- multiplier des initiatives basées sur la formule des négociations avec le gouvernement ou avec les autochtones relève d'un rapport de force où la région est significative. Un précédent a été créé, comme l'illustre l'entente avec Hydro-Québec promettant des retombées régionales d'envergure. Il pourra aussi y avoir des retombées uniquement subrégionales mais pour lesquelles la région agit en tant que véritable palier de gouvernement régional dans les négociations.

Face aux enjeux identifiés et aux stratégies proposées, le CDSBJ est bien placé pour assumer un rôle de premier plan, car il possède non seulement la crédibilité mais aussi plus de leviers pour agir sur les éléments intangibles que sont les valeurs et les comportements de l'ensemble de la population jamésienne. Ainsi, son mandat devrait intégrer ces considérations dans son positionnement et ses actions futures. Enfin, en appuyant la mise sur pied de deux communautés stratégiques pour porter la réalisation de ces stratégies, le CDSBJ pourra porter un cran plus loin son implication stratégique dans le renforcement des capacités des communautés jamésiennes à se prendre en charge et à se développer de manière durable.

### Les pistes d'action locales

Clairement, l'enjeu démographique est très prenant. Chacune des communautés jamésiennes a intérêt à développer des initiatives ou des projets de rétention, d'attraction et d'intégration de la population. Répondre à cet enjeu peut devenir un projet spécifique de développement local. Il peut être vu comme étant une initiative émergente d'une réflexion restreinte ou élargie qui met en valeur ou améliore les qualités intrinsèques et les opportunités du territoire afin de retenir la population actuelle et/ou d'attirer et d'intégrer des catégories de populations plus ou moins ciblées pour contrer un ou plusieurs éléments du cercle de dévitalisation territoriale. Les initiatives en ce sens se multiplient au Québec.

L'autre élément constant dans toute la région est le taux de rotation démographique, surtout dans la caté-

gorie des professionnels. Souvent perçue comme un désavantage, la région et les communautés jamésiennes pourraient plutôt considérer cette rotation comme un avantage et se voir comme une « région tremplin » pour les professionnels qui ont la chance d'avoir eu des responsabilités importantes et de les avoir eues rapidement. Ils deviendront des ambassadeurs de la région si leur expérience a été enrichissante professionnellement, humainement et socialement.

**Chacune des communautés jamésiennes a intérêt à développer des initiatives ou des projets de rétention, d'attraction et d'intégration de la population.**

En sus de l'enjeu démographique, sur le plan local, et en fonction des enjeux et des potentialités de chacune des sept communautés, le CDSBJ et ses membres, en tant que mandataires de l'étude, auraient intérêt à promouvoir et à appuyer les pistes suivantes pour l'action locale. Ces pistes se situent surtout dans le domaine du développement social, comme le prévoyait le mandat de cette étude.

Même si le mandat ne visait pas le développement économique, l'étude a quand même permis de souligner la nécessité plus que jamais de limiter la dépendance aux ressources naturelles par deux avenues qui engagent les communautés dans une démarche de transformation territoriale.

- Premièrement, cela passe par des modes de gouvernance, d'exploitation, de transformation, d'utilisation et de mise en marché plus innovateurs de ces ressources. L'idée n'est pas de rompre avec l'exploitation des ressources qui demeurera longtemps encore l'activité maîtresse. Mais plus d'un demi-siècle a prouvé que leur seule exploitation traditionnelle n'a pas réussi à préserver les acquis des communautés. Les innovations se cachent aussi dans les choses qu'on a tous les jours sous les yeux. Plusieurs exemples montrent que ce n'est pas une vision utopique : la première usine de co-génération du Québec à Chapais, les bois d'ingénierie chez Chantiers Chibougamau, l'argile et le bois à haute densité à Matagami et même le projet inachevé de pisciculture à Radisson.
- Deuxièmement, il y a la diversification économique. Cela étant dit, le reste repose sur les initiatives innovatrices de nature privée ou institutionnelle

dont il faut animer l'émergence et qu'il faut soutenir, financer, mettre en valeur et accompagner professionnellement. Les secteurs de toute nature sont à privilégier : énergies, biomasse, tourisme et écotourisme, agriculture innovatrice, etc. Les saisons des idées sont ouvertes dans toutes les communautés jamésiennes.

### **Le futur espéré des communautés jamésiennes**

Les communautés jamésiennes ont pris naissance sur la base des opportunités de travail initiées par l'État et par les grandes entreprises d'exploitation des ressources naturelles. Les populations initiales n'étaient pas des acteurs du développement, elles étaient des « facteurs de production », de la main-d'œuvre. Avec le temps, les communautés ont pris forme sur les plans politique, administratif, spatial, associatif et social. Aujourd'hui, malgré l'érosion démographique, les quatre municipalités et les localités qui composent la MBJ représentent des populations qui peuvent tenter d'influencer, à titre d'acteurs, leur propre développement.

La tâche n'est pas facile, car le développement territorial est complexe, surtout dans des petites collectivités très périphériques. D'ailleurs, le bon esprit de vivre ensemble devient encore plus important qu'ailleurs quand on est isolé et, s'il y a crise de dissension, le résultat sur les habitants peut être dramatique si on n'arrive pas à la surmonter. Il y a aussi des conjonctures exogènes et des facteurs structurels qui sont difficilement contrôlables à l'échelle de la région ou des communautés locales : mondialisation, structure démographique, concentration et financiarisation de l'économie, leviers décisionnels, éloignement géographique, etc. Il y a des modes de régulation marchande et par l'État sur lesquels les communautés ont peu ou pas du tout d'emprise.

**Le développement territorial de proximité se fait avec le marché, mais pas exclusivement avec lui.**

Selon un scénario et une vision dominante, il y a des forces motrices exogènes qui font paraître quasi insignifiants les discours, les stratégies et les initiatives mis en œuvre par les gens. Ils ne seraient que des pal-

liatifs sans effet à long terme. Un tel scénario condamnerait les communautés ne se trouvant pas à une distance viable de grands centres et n'ayant pas de masse critique pour supporter la logique des économies d'échelle de production ou de consommation de services. Une seule solution serait alors envisageable : exploiter les ressources de manière cyclique tant qu'il y a du travail pour ensuite déménager vers les grands centres quand les opportunités seront épuisées. C'est le scénario de l'inéluctabilité que plusieurs, sinon la majorité, considèrent comme étant le réalisme.

Mais la prémisse du développement proposée ici, même si c'est difficile, part du fait que les acteurs peuvent tenter d'infléchir leur trajectoire de développement. C'est une approche volontariste, proactive et résolument pragmatique. Il devient trop facile de mettre la faute sur la concurrence étrangère, la valeur du dollar, la demande chinoise ou américaine. Ce n'est pas de la naïveté ni une vision utopique du développement. On doit tenir compte des forces exogènes et du marché, c'est une évidence. Le développement territorial de proximité se fait avec le marché, mais pas exclusivement avec lui. C'est un type de développement endo-exogène dont il s'agit ici et il repose, entre autres, sur l'innovation sociale pour améliorer une situation ou solutionner des problématiques locales et capitaliser sur les atouts à la fois endogènes et exogènes. La recette de la combinaison de ces ressources n'est pas connue, car ce serait trouver la formule du développement. Clairement, les populations ont quelque chose à y voir.

La durabilité ou non des communautés jamésiennes repose donc en partie sur sa population et sur les divers éléments du capital stratégique. Il faut d'abord que cette population se sente faire partie du territoire, en soit fière et veuille y rester pour plus que le temps d'une vie professionnelle. C'est loin d'être un acquis et c'est pourquoi travailler sur le développement social est aussi vital que le développement économique ou la gouvernance. C'est ce que l'étude a voulu mettre en évidence.

La présence des ressources naturelles d'exception et de vastes espaces, dans un contexte où l'environnement devient de plus en plus une valeur prépondérante de notre société et des autres sociétés occidentales, n'est pas quelque chose de négligeable. Qui sait si la Jamésie ne pourrait éventuellement pas devenir une destination enviée, tout comme les autres régions très

---

périphériques du territoire québécois. Pour cela, il faut occuper ce territoire.

L'occupation du territoire relève d'une volonté politique nationale qui dépasse les champs d'action de la région et des communautés jamésiennes prises individuellement. Une société peut très bien décider de se fixer un objectif, qui n'est pas nécessairement économique, d'avoir des populations bien distribuées sur des espaces déjà « colonisés ». Cela peut avoir un coût comme dans bien des domaines que nous décidons collectivement comme société de financer. Ce coût serait à calculer, mais il ne serait pas nécessairement élevé, comparativement à d'autres décisions de financement public, entre autres parce que les populations sont somme toute peu nombreuses. Ce genre de politique pourrait offrir des mesures qui atténuent la portée des désavantages comparatifs d'éloignement et optimiser la présence des actifs d'exception qui composent certains territoires, à commencer par ses populations.

Pour terminer, il est important de prendre conscience que les éléments identifiés dans cette étude relèvent de l'interprétation de situations problématiques telles qu'illustrées par les acteurs au sein des communautés locales et de la Jamésie. Or, le développement durable des communautés passe nécessairement par l'appropriation de ces résultats d'analyse par les principaux

acteurs locaux et régionaux qui pourront en tirer des réflexions pertinentes. Ils pourront aussi raffiner et pousser plus loin les dimensions que cette étude n'aurait pu mettre en évidence étant donné les limites concrètes du mandat et des moyens, particulièrement sur le plan du développement économique local et régional. Inscrit au sein d'une démarche stratégique, ce processus de réflexion mènera les acteurs à la prise en charge de leur propre développement par la mise sur pied d'initiatives et de projets de développement dans chacune des communautés locales comme au sein de la communauté régionale jamésienne. ■

### Notes et références

- <sup>1</sup> Les auteurs sont de la firme Niska, un organisme à but non lucratif qui offre des services-conseils et de recherche en gestion du développement ([www.niskacoop.com](http://www.niskacoop.com)). L'article découle d'un mandat réalisé au cours de 2005-2006 pour le Comité de développement social de la Baie-James. Le rapport complet et sa synthèse sont publiés et peuvent être obtenus en communiquant au Centre régional de santé et services sociaux de la Baie James au (418) 748-3575. La référence est : Yorn, C., K. Lussier et P. Prévost (2007). *Bâtir ensemble notre région, rapport intégral*, Chibougamau, Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de santé publique, 66 p.
- <sup>2</sup> La subsidiarité vise la plus grande décentralisation possible des structures, à moins d'insuffisance avérée des instances inférieures.

---

# Développement régional : l'échec démocratique de la régionalisation

Donald Martel et Jean-François Albert<sup>1</sup>  
MRC de Nicolet-Yamaska

---

## Préambule

Le métier d'administrateur municipal exige une discrétion quand il est question de prendre part à des débats publics sur la question municipale. Nous avons la chance d'influencer au quotidien le travail des élus, mais nous n'avons pas souvent l'occasion d'exprimer notre point de vue sur des questions aussi primordiales à nos yeux que le développement du milieu rural. Nous voulons remercier la revue *Organisations et territoires* de nous offrir cette plate-forme pour exprimer notre opinion sur l'occupation du territoire en milieu rural. Les propos dans le présent article sont teintés par notre expérience au sein de la MRC, mais n'engagent évidemment que notre opinion de professionnels et ne sauraient en rien représenter l'opinion des élus pour qui nous travaillons quotidiennement. Nous considérons travailler pour une des MRC les plus fonctionnelles du Québec, ce qui nous permet en quelque sorte d'être sereins avec les éléments de critique du présent article. Notre point de vue est celui de personnes ayant décidé de mener une vie dans le milieu rural et d'y travailler pour en faire avancer la cause. Nous souhaitons établir différents constats sur la ruralité d'un angle administratif, mais surtout dégager des pistes de solutions afin d'améliorer la destinée des régions rurales. Il s'agit d'un discours de praticiens qui vivent la ruralité d'un point de vue de gestionnaires d'une Municipalité régionale de comté.

## Ville et campagne : deux réalités complémentaires

Dans le spectacle qu'il a présenté tout l'été dans sa petite municipalité rurale de Saint-Élie-de-Caxton, le désormais célèbre conteur Fred Pellerin termine son

monologue sur un vibrant plaidoyer en faveur de la ruralité. Pour lui, la campagne est un milieu de vie intéressant et favorable à l'épanouissement des individus; pour lui, le monde rural ne souffre d'aucune comparaison avec la ville. Il s'agit d'une vision à laquelle nous souscrivons entièrement.

Le monde rural ne doit pas voir son salut dans sa croissance et dans l'atteinte d'un statut urbain. Au contraire, le monde rural devrait miser sur ses spécificités propres afin de générer du développement et d'assurer sa pérennité. Les élus ruraux ne devraient pas se fixer des objectifs de croissance dans l'intention de gonfler la population pour assurer la survie des municipalités. Ils devraient plutôt miser sur un réel développement durable qui suppose, entre autres, un milieu de vie attrayant, une économie vigoureuse et un environnement sain. Admettons-le d'emblée, le

**Le monde rural ne doit pas voir son salut dans sa croissance et dans l'atteinte d'un statut urbain.**

monde rural ne peut offrir tous les avantages de la ville (activités culturelles nombreuses, services variés, infrastructures de loisir de prestige, etc.).

Seule, une petite municipalité ne peut aspirer à offrir à ses citoyens des services à la hauteur de ceux qu'on retrouve en ville. C'est une des raisons pour lesquelles le monde rural doit travailler en complémentarité avec les milieux urbains qui l'entourent et développer en parallèle une réelle complicité entre les municipalités rurales afin d'offrir aux citoyens ruraux un milieu de vie intéressant. Les municipalités sont trop souvent en compétition entre elles : offre de terrains à rabais, congé de taxes foncières, joutes politiques pour l'obtention de subventions gouvernementales, etc. Par ailleurs, nous ne pouvons pas blâmer les élus locaux quant à leur intention de maintenir à tout prix leur niveau de population dans le contexte de décroissance démographique que nous observons dans plusieurs milieux. C'est une des raisons pour lesquelles il faut revoir la gouvernance en

milieu rural. Il en sera question dans la section suivante.

Une grande difficulté qui freine le développement des milieux ruraux est la façon dont les municipalités tirent leurs revenus, soit le système de taxation sur la base du rôle foncier. Au moins trois éléments rendent cette façon de faire relativement inconciliable au développement des milieux ruraux. Pour prospérer et préserver les acquis, en cherchant généralement à ne pas hausser le compte de taxes de leurs citoyens, les élus municipaux ont comme obligation d'orienter leurs efforts en vue d'accroître la richesse foncière de leur municipalité. Dans des milieux en croissance qui n'attirent pas spontanément des investissements, les municipalités font souvent la promotion du développement résidentiel par des incitatifs fiscaux ou encore investissent des montants importants dans la promotion et le développement industriel, pour ne citer que ces deux exemples. Le plus souvent, ces actions sont posées en concurrence avec les municipalités voisines et à l'encontre de la protection de la zone agricole. Ainsi, à l'échelle régionale, des deniers publics sont dépensés afin que des municipalités obtiennent chacune une part du même gâteau, ce qui affaiblit nécessairement le monde municipal. Deuxièmement, puisque la MRC perçoit ses revenus en vertu d'un système de quote-part établi au prorata de la richesse foncière uniformisée, les municipalités n'ont pas intérêt à accroître leur participation financière dans la MRC, ce qui réduit la possibilité de celle-ci à contribuer efficacement au développement de son territoire. Finalement, le système actuel crée une iniquité entre les municipalités qui bénéficient d'une bonne situation géographique ou autres avantages stratégiques et les autres municipalités moins choyées quant à l'opportunité de tirer profit d'une plus avantageuse assiette fiscale.

**Le rôle des élus municipaux est essentiel pour assurer un sain développement du monde rural.**

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les municipalités voient généralement leur salut dans la croissance de leur zone urbaine aux fins d'augmenter la richesse foncière. Pourtant, en milieu rural, une des façons d'occuper efficacement le territoire et d'assurer un développement durable est certainement de faire en sorte que le milieu profite au maximum des

retombées de l'exploitation de ses ressources naturelles. À notre avis, il serait souhaitable que des mesures incitatives importantes soient fournies aux entrepreneurs qui décident de transformer les ressources naturelles à proximité d'où elles proviennent. Il serait aussi souhaitable, pour le bien collectif québécois, que le milieu rural perçoive des redevances financières ou divers avantages pour sa contribution à la protection de la zone agricole et aux ressources naturelles du territoire. Alors que le monde rural est souvent un mauvais protecteur de la zone agricole, il faudrait au contraire que les conditions le poussent à protéger cette zone d'importance stratégique au plan national.

### **Le modèle d'organisation municipal**

Même si, en apparence, le modèle d'organisation municipal semble peu déterminant quant à l'avenir de l'occupation du territoire en milieu rural, nous pensons qu'il joue au contraire un rôle fondamental que nous aurions tort d'ignorer. À notre avis, le rôle des élus municipaux est essentiel pour assurer un sain développement du monde rural, et nous prétendons que la structure actuelle de la démocratie municipale ne favorise pas de façon optimale l'épanouissement des régions.

Pour que le monde municipal participe efficacement au développement du territoire, il faut favoriser une complicité entre les acteurs municipaux. Afin d'assurer une meilleure cohésion entre les petites municipalités (gérées par le *Code municipal*) et les municipalités rurales de plus grande importance (celles-là étant gérées par la *Loi sur les cités et villes*), le gouvernement créa les MRC en 1979 par l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les objectifs poursuivis étaient louables, mais nous constatons un échec quant à la création d'une réelle vision régionale de développement et une mise en commun des énergies propres à la création de richesse. Alors que les petites communautés devraient, selon nous, gérer dans un esprit collectif et de façon innovatrice, la structure municipale ne favorise pas l'atteinte de ces objectifs. Nous entendons par « structure municipale » les trois paliers de gouvernements municipaux, soit la Municipalité, la Municipalité régionale de comté et la Conférence régionale des élus.

Un de ces échecs consiste dans le mariage difficile entre les municipalités dites « centres » et les petites municipalités. Possédant souvent le pouvoir en raison

de leur poids démocratique au Conseil des maires, les villes centres se positionnent souvent contre le renforcement des MRC au détriment d'une réelle symbiose entre les communautés d'un même milieu rural. Alors qu'elles devraient justement y trouver le cadre idéal à leur épanouissement, les petites municipalités se butent plutôt à des municipalités fortes qui ne favorisent pas leur développement. Il faut reconnaître que les villes centres ont généralement moins besoin des MRC en raison des ressources dont elles disposent. Le déséquilibre politique ainsi créé autour de la table de décision ne favorise pas le développement du territoire, la ville centre cherchant à profiter de ses infrastructures existantes et à en maximiser les retombées plutôt que de participer au développement d'infrastructures régionales au bénéfice du monde rural qui l'entoure. On peut difficilement reprocher aux élus locaux de défendre les intérêts de leurs citoyens plutôt que de chercher à plaire à l'ensemble de la population régionale. Il faut donc se poser la question suivante : quelles sont les vraies motivations des élus locaux au sein d'une entité régionale ? Est-ce que les maires peuvent pleinement se vouer à l'émancipation régionale en étant d'abord au service de leurs citoyens locaux ? De nombreux exemples nous permettent d'affirmer qu'il est rare que les élus responsables du développement régional jouent leur rôle adéquatement. Il est très difficile en effet d'organiser des services sur une base régionale si toutes les municipalités ne partagent pas les mêmes intérêts ou si les élus municipaux d'une même MRC ne souhaitent pas offrir les mêmes services à leur population. À cet égard, nous avons connu, avant la création des CLD (Centres locaux de développement), une période où le service de développement économique n'était pas offert à l'ensemble des municipalités. Il peut être extrêmement difficile d'organiser du transport collectif à l'échelle d'une MRC si toutes les municipalités ne participent pas à son financement. En conséquence, il est très difficile pour les élus municipaux de jouer un rôle régional quand la volonté générale va à l'encontre de la volonté légitime de leurs conseils municipaux. Les MRC sont généralement des lieux de consensus et, pour cette raison, il peut être difficile de concrétiser certains projets de développement pourtant porteurs d'avenir et de changements.

Si l'élu local siégeant à la MRC peut avoir de la difficulté à bien assumer son mandat régional, comment ce même élu peut-il effectuer efficacement et en toute indépendance son travail au sein des Conférences ré-

gionales des élus dont le champ d'action touche l'ensemble d'une région administrative ? Les élus régionaux ne bénéficient pas de conditions optimales pour étudier leurs dossiers supra-municipaux. Ainsi, comment peut-on améliorer les organisations municipales pour qu'elles puissent travailler efficacement au développement du territoire rural et ainsi, participer de façon plus optimale à l'occupation du territoire ? Nous pensons qu'une partie de la solution consiste à renforcer les municipalités et à implanter les conditions propices à un vrai développement régional.

**Il est très difficile d'organiser des services sur une base régionale si toutes les municipalités ne partagent pas les mêmes intérêts ou si les élus municipaux d'une même MRC ne souhaitent pas offrir les mêmes services à leur population.**

Le Québec a connu une importante vague de fusions municipales en 2002 avec les résultats que nous connaissons. Le dossier des fusions municipales est devenu un dossier politique pratiquement tabou en raison notamment de l'extraordinaire fiasco des défusions dans la région de Montréal. Pourtant, nous recevons aujourd'hui assez peu d'échos négatifs relativement aux fusions réalisées en milieu rural, et il nous apparaît évident que le pari risqué du gouvernement provincial de l'époque a été relevé. À nos yeux, cet exercice n'a pas été mené aussi loin qu'il aurait dû l'être afin de générer pleinement les retombées positives attendues. Nous pensons que les fusions municipales en milieu rural devraient faire l'objet d'un nouveau débat public, même s'il faut admettre que la tâche serait colossale et les détracteurs nombreux.

Donc, afin de renforcer les municipalités, il nous apparaît très opportun d'étudier collectivement la possibilité de revoir une fois de plus le découpage territorial des institutions municipales rurales. Nous pensons que toutes les municipalités bicéphales de type village/paroisse devraient être fusionnées afin de créer à cette échelle une première cohésion entre le milieu proprement rural et le centre villageois. Nous pensons ensuite que les municipalités de petite taille devraient être fusionnées à leurs voisines afin de stimuler la démocratie et de créer des institutions avec plus de ressources et générant des économies d'échelle. Le tableau 1 présente la relation directe entre la taille des municipalités et le pourcentage d'élus sans opposi-

tion. Cela démontre clairement que les fusions municipales en milieu rural permettraient d'améliorer la démocratie municipale qui laisse actuellement à désirer.

Une fois l'institution municipale renforcée, voici quelques réflexions sur les actions à poser afin d'améliorer les conditions propices à un bon développement régional. Instaurée en 2001, l'élection facultative du préfet au suffrage universel est un pas dans la bonne direction afin de favoriser un véritable esprit régionaliste au sein des MRC. Par ailleurs, le préfet aura toujours à relever le grand défi qui consiste à rallier les élus locaux à la cause régionale, même s'il peut compter sur l'appui des citoyens habitant l'ensemble

du territoire d'une MRC. Pour favoriser encore plus la régionalisation, le Québec pourrait envisager la création de villes-MRC en fusionnant toutes les municipalités à une certaine échelle. À cet égard, le découpage territorial actuel des MRC pourrait servir de base d'étude, mais il pourrait être opportun d'étudier de nouvelles frontières qui permettraient d'équilibrer la masse citoyenne provenant de la campagne et des noyaux urbains tout en conciliant les affinités historiques de différentes communautés. De cette façon, les élus de ces nouvelles villes posséderaient plus d'outils pour agir dans le milieu tout en ayant une vision nécessairement régionale et au service de la ruralité du fait du mandat qu'ils obtiendraient de la population occupant un territoire plus vaste et hétérogène.

**Tableau 1 – Répartition des maires élus sans opposition et postes à pourvoir selon la taille des municipalités<sup>2</sup>**

Population	Nombre total de postes	Postes à pourvoir	Élus sans opposition	Pourcentage d'élus sans opposition
0 à 1 999	733	293	440	60,0 %
2 000 à 4 999	214	121	93	43,5 %
5 000 à 9 999	72	45	27	37,5 %
10 000 à 49 999	69	51	18	26,1 %
50 000 à 99 999	9	6	3	33,3 %
100 000 et plus	9	9	0	0,0 %

À notre avis, il peut exister une autre façon de favoriser une réelle régionalisation : élire des conseillers régionaux plutôt que de confier la gestion des MRC aux élus municipaux. Les maires au sein d'une MRC ont d'abord été élus pour défendre les intérêts de leurs concitoyens municipaux. Cette seule réalité est suffisante pour expliquer d'après nous une bonne partie du manque de cohésion régionale dans les MRC. Il existe des dossiers que les élus locaux ne peuvent pas appuyer régionalement, même si leurs avantages sont assez manifestes à cette échelle. Le maire étant imputable à sa population, très rares sont ceux qui se sentent investis d'une mission régionale qui leur est confiée par leur seule adhésion obligatoire à la structure régionale.

Le travail des élus au sein des MRC est mal payé et très exigeant. Les réunions sont nombreuses et s'ajoutent à toutes celles exigées par l'administration municipale locale. Il est évident que les conditions de

travail des élus ruraux sont extrêmement difficiles et il est toujours malheureux de constater jusqu'à quel point la population ne reconnaît pas à sa juste valeur le travail des élus. L'élection de conseillers régionaux pourrait permettre de mieux payer les élus, de favoriser des candidatures plus nombreuses et de créer un intérêt pour ces postes d'élus, laissant la voie libre à une meilleure participation électorale. Par ailleurs, il n'est pas impossible que cette formule favorise des conflits entre les municipalités et la MRC, ce qui constitue une faiblesse majeure.

Ainsi, dans le contexte actuel, nous pensons que le gouvernement a surestimé la capacité des MRC à s'acquitter de certains mandats à saveur régionale. Avec l'adoption des politiques reliées aux schémas de couverture de risques, aux plans de gestion de matières résiduelles et autres politiques du genre, le gouvernement poursuit généralement l'objectif de favoriser une optimisation des ressources dans un esprit régio-



nal. À la sortie de ces exercices de concertation, trop peu de MRC ont réussi à remplir le mandat que le gouvernement leur a confié. Il serait extrêmement intéressant que des chercheurs analysent le résultat de ces grands chantiers afin de mettre en relief le problème de volonté politique régionale.

### **Des pistes de solutions**

Considérant ce que nous avons exposé précédemment, voici quelques pistes de solutions que nous soumettons au lecteur.

**Procéder à une réorganisation municipale importante.** Afin d'optimiser la planification territoriale, il est impératif de revoir les gouvernements municipaux. Le regroupement des municipalités dans les MRC est un échec aux fins de réaliser une bonne planification territoriale. Une fusion massive des municipalités, pour former des institutions plus fortes et peut-être même des villes-MRC, permettrait d'établir les conditions propices à une vraie planification régionale et à optimiser les organisations municipales tout en leur donnant des moyens plus étendus pour favoriser leur développement.

**Favoriser un meilleur aménagement du territoire.** Il faut donner une plus grande place à l'aménagement du territoire dans un esprit de complémentarité avec les pôles urbains et poursuivant l'objectif de rationaliser l'occupation du territoire. Comment expliquer qu'après 25 ans d'existence, seulement 61 des 101 MRC du Québec ont un schéma d'aménagement révisé en vigueur<sup>3</sup>? L'aménagement du territoire est trop peu souvent une priorité au sein des MRC qui ont pourtant été créées à cette fin. Il faut que le ministère des Affaires municipales et des Régions exige des MRC qu'elles adoptent leurs schémas d'aménagement en imposant des contraintes si elles ne le font pas au-delà d'un certain délai. Il faudrait aussi qu'à défaut d'être constituées en ville-MRC, les MRC soient composées d'élus régionaux indépendants des élus locaux. Les maires ne peuvent efficacement tendre vers une bonne planification régionale compte tenu de leur mandat local.

**Une fusion massive des municipalités permettrait d'établir les conditions propices à une vraie planification régionale.**

**Favoriser la transformation des ressources naturelles et la diversification des économies rurales.** Dans l'histoire récente, l'économie de plusieurs milieux ruraux reposait presque exclusivement sur l'exploitation des ressources naturelles. Cette réalité est en pleine mutation pour différentes raisons : effondrement des pêcheries, industrialisation de l'agriculture, réduction de la compétitivité sur les marchés internationaux dans le secteur forestier, etc. Ainsi, le monde rural ne peut plus compter sur la seule exploitation des ressources primaires pour assurer une occupation durable du territoire. Plutôt que d'essayer de perpétuer un modèle d'exploitation familiale des fermes dans le but d'assurer le maintien de la population en milieu rural, ce qui se heurte par ailleurs à des problèmes de productivité et d'accès à une main-d'œuvre spécialisée, nous pensons qu'il serait plus adéquat de chercher à favoriser la deuxième transformation des richesses naturelles directement en milieu rural. Si, collectivement, nous voulons occuper le territoire et maintenir des milieux de vie ruraux propres à l'épanouissement des individus, il faut signer un « autre pacte rural » avec les villes qui ne consiste pas à donner de l'argent aux milieux ruraux, mais plutôt à établir des mécanismes pour garantir l'implantation de certains types d'industries hors des grands centres urbains.

**Faire appel à des élus régionaux au mandat élargi.** Les conseillers régionaux pourraient prendre sous leur gouverne, en plus des compétences actuellement dévolues aux MRC, des responsabilités inhérentes aux commissions scolaires comme celles relatives au transport ainsi qu'à la gestion des bâtiments et des équipements scolaires. Combinée à l'appropriation du champ de taxation foncier scolaire, nous pourrions dès lors voir apparaître une nouvelle forme de MRC imputable et disposant d'outils structurants. Évidemment, d'autres compétences pourraient leur être confiées tels la justice (Cour municipale), certaines responsabilités du secteur de la santé et les services de police. Des conseillers régionaux seraient mieux placés pour faire les compromis nécessaires qu'exige un réel exercice de planification régionale. D'ailleurs, cela permettrait aux MRC de devenir du même coup un réel enjeu politique. Il n'y a actuellement peu d'élus qui se présentent sur la place publique en période électorale pour débattre des dossiers de MRC. La population n'a donc pas l'occasion d'exprimer son vote à l'égard des dossiers régionaux. Si les MRC étaient confiées à une équipe composée d'un préfet et

---

de quelques conseillers, par exemple six comme au sein des conseils municipaux, cela permettrait sans doute aux MRC de mieux répondre à leur mandat.

### Des exemples de réussite

Quoi de mieux que de s'inspirer des réussites pour développer un modèle d'occupation du territoire? Voici deux exemples qui méritent selon nous d'être considérés.

**La compagnie Cascades et le développement de Kingsey Falls.** La compagnie Cascades est établie à Kingsey Falls depuis 1964 et embauche plus de 14 000 personnes à travers le monde. Le siège social de Cascades est encore situé à Kingsey Falls, malgré l'importance de la compagnie. L'unité de recherche et développement est aussi située à cet endroit. Pourtant, Kingsey Falls est une petite municipalité d'un peu plus de 2000 habitants située au cœur d'un milieu rural. Les plus grosses municipalités environnantes sont Victoriaville et Drummondville. Cascades a brillamment remporté son pari d'exploiter une entreprise d'importance dans le milieu rural. Beaucoup de compagnies de cette envergure ont transporté leur siège social dans les métropoles. À contre-courant, Cascades a plutôt investi dans ses ressources humaines et favorise l'épanouissement de ses employés et de leur famille en contribuant au développement de la communauté. Par des mesures financières incitatives, la compagnie a privilégié l'établissement des familles dans la municipalité. Comme il s'agit d'emplois bien rémunérés, l'économie locale s'est diversifiée. La compagnie s'est aussi investie dans la création du parc Marie-Victorin et soutient diverses initiatives locales permettant d'améliorer le milieu de vie. Les retombées de Cascades se font sentir bien au-delà de la seule municipalité de Kingsey Falls. D'autres entreprises pourraient relever ce défi, notamment dans le secteur des technologies de l'information, grâce au déploiement de la fibre optique dans plusieurs milieux ruraux dans les dernières années.

**L'École nationale de police de Nicolet.** La municipalité de Nicolet profite de l'implantation d'une insti-

tution prestigieuse d'enseignement sur son territoire, l'École nationale de police. Située au Centre-du-Québec, cette institution profite à des élèves provenant de partout au Québec. L'institution peut compter sur 275 employés et génère des retombées évidemment très significatives dans le milieu. La ville de Nicolet a su profiter de la présence de l'école en travaillant en partenariat avec celle-ci afin d'offrir des services à la population qu'elle aurait pu difficilement rendre seule. Le rayonnement de l'institution se fait sentir aussi hors du territoire de la ville et contribue de façon appréciable à améliorer la qualité de vie des ruraux.

### Conclusion

Même s'il pouvait être mieux outillé pour efficacement développer son territoire, le milieu rural québécois réussit tout de même à relever certains défis de taille. Malgré la liste des difficultés que vivent les MRC et les municipalités locales, il faut reconnaître que ces organisations réussissent à réaliser des projets majeurs de façon admirable avec des moyens parfois assez limités. Il ne faut pas rejeter tout le modèle actuel.

Par ailleurs, nous espérons que cet article suscitera la réflexion quant à l'avenir des régions rurales, et plus particulièrement sur certaines solutions qui peuvent être envisagées pour mieux outiller le monde municipal pour faire face aux grands défis des prochaines années. ■

### Notes et références

- <sup>1</sup> Donald Martel est directeur général de la MRC de Nicolet-Yamaska; Jean-François Albert est directeur général adjoint et aménagiste de la même MRC.
- <sup>2</sup> MAMR (2005). *Profil des élus sans opposition aux élections municipales 2005*, Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions.
- <sup>3</sup> Révision des schémas d'aménagement et de développement, état de situation détaillé – 16 juillet 2007. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/schemas/amen\\_amen\\_revi\\_rech.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/schemas/amen_amen_revi_rech.asp)

---

# Pour un développement rural durable

Antoine Bailly  
Université de Genève

---

## Une vague de fond : le rurbain<sup>1</sup>

Qui aurait pu penser, au début du siècle, à l'ampleur du développement de l'habitat et des activités dans les zones anciennement rurales, devenues « rurbaines » selon le terme reconnu dans les statistiques ? Ni la théorie des lieux centraux de Christaller ni la théorie des pôles de croissance de Perroux n'envisageaient ce dynamisme propre au rurbain, tant l'accent était mis sur le seul rôle des villes dans la croissance.

Seuls certains architectes comme Wright<sup>2</sup>, avec son projet de *broadacres* présenté au MoMA (Museum of Modern Art) de New York dans les années 1930, une dissémination organisée du pavillonnaire sur le territoire des États-Unis, avec un maillage routier adapté, et les « désurbanistes » soviétiques des années 1920 proposant un urbanisme de faible densité (en opposition avec les urbanistes et leur habitat collectif) envisageaient cette déconcentration en la structurant. Mais le germe existait un peu partout dans le monde avec le mythe jeffersonien de la vie en communauté, ou dans les projets d'unités de voisinage qui proposaient de regrouper les habitants en unités de l'ordre de 2000 habitants avec leurs services de voisinage, des sortes de villages, ce qui fut fait dans de nombreuses villes nouvelles, en Angleterre par exemple, et dans les banlieues américaines.

Au début du troisième millénaire, le mythe de la vie villageoise se renforce dans les sociétés occidentales et la rurbanisation s'accélère, utilisant les aires accessibles et attrayantes par leur environnement social et naturel et par leur image positive bien au delà du suburbain. La mobilité accrue et le télétravail renforcent le mouvement. Ce processus modifie profondément la vie sociale, économique et les pouvoirs politiques dans le rurbain.

On oublie souvent que le « non urbain », comme on le dit encore dans certains ouvrages, couvre 60 % de l'espace en France et le « périurbain », 33 %. La proportion est similaire dans les pays d'Europe occidentale. Il y a donc de l'espace à aménager à une époque où le monde rural, après une période de crise, attire résidents et activités et évolue de la monoactivité vers le multifonctionnel. Mais il faut dire qu'à part la politique de valorisation des villes moyennes dans les années 1980, ou les schémas d'aménagement de régions périphériques comme la Gaspésie au Québec dans les années 1960, priorité a été donnée aux politiques urbaines (métropoles d'équilibre) et aux grandes métropoles. Même les politiques agricoles de l'Union européenne restent axées sur l'aide aux productions, sans effet sur l'aménagement du rurbain.

Le rurbain a en effet mauvaise presse ! En négatif, on assiste au déclin de l'agriculture traditionnelle ou à la fin des industries rurales et au mitage du paysage par un pavillonnaire désorganisé. En positif, pourtant, il y a attraction de nouvelles populations dans des environnements agréables tant sur le plan paysager que social... Les promoteurs ne s'y trompent pas et lancent leurs programmes à succès autour des villages ou même dans des zones libres de constructions. Une nouvelle société rurale naît, avec ses nouvelles formes d'habiter, ses nouvelles activités de services, ses nouvelles pratiques sociales et de mobilité. Que faire, donc, pour mieux encadrer ce mouvement inéluctable ?

## Valoriser les ressources du rurbain

Le rurbain, comme tout territoire, constitue un espace enjeu entre de multiples acteurs mobilisant activités et ressources. La théorie des milieux<sup>3</sup> permet de comprendre les logiques de construction de représenta-

**Le rurbain, comme tout territoire, constitue un espace enjeu entre de multiples acteurs mobilisant activités et ressources.**

tions de règles communes et de projets collectifs dans ces territoires.

Le rôle des différents acteurs locaux est essentiel pour une valorisation du rurbain. En effet, si, il y a 50 ans, le monde rural était surtout celui des agriculteurs, ce même milieu est maintenant investi par de multiples usagers qui l'occupent et parfois le contrôlent. Gelin<sup>4</sup> propose une typologie des ces usagers selon :

- l'ancienneté de l'ancrage dans le milieu, qui différencie populations agricoles des nouveaux résidents;
- les modalités d'usage du milieu, qui dissocient les producteurs, les résidents principaux, les résidents secondaires;
- les rapports à la ville d'anciens citadins retraités, des actifs urbains et des actifs rurbains;
- l'implication plus ou moins forte dans les politiques locales.

Chaque acteur se positionne dans ces catégories, ce qui introduit une grande complexité dans ce paysage social puisque les producteurs agricoles impliqués voient leur position diminuer, alors que les résidents actifs et retraités s'accroissent. Et Gelin parle de profils principaux comme les nostalgiques du rural ancien, les nouveaux enracinés qui s'impliquent localement ou les « sans territoire » qui viennent avant tout chercher un environnement calme et sécuritaire.

Torre<sup>5</sup>, dans une série d'études sur les tensions et conflits dans le rurbain, montre comment ceux-ci sont sources de changement dans la gestion de ce milieu. Les structures de gouvernance – hiérarchie des acteurs, règles de fonctionnement – se modifient lentement, et les dispositifs locaux évoluent, parfois dans la crise, malgré les inerties. Les majorités changent, intégrant de nouveaux rurbains, parfois étrangers, et le conflit devient créateur de nouveaux pouvoirs et de liens sociaux.

Dans ces territoires, comme le montre le programme de l'Institut national de la recherche agronomique « Pour et sur le développement régional »<sup>6</sup>, la multifonctionnalité devient la règle avec trois usages majeurs<sup>7</sup> :

- l'usage productif par mobilisation des ressources locales (agriculture, forêt, énergie, matières premières, espace...);
- l'usage de nature par préservation de l'eau, des sols, de la biodiversité et la prévention des risques;
- l'usage résidentiel, de loisirs et d'autres activités (services, artisanat, industrie).

Ce troisième usage prend de l'importance, ce qui, par conséquent, rend le deuxième usage plus nécessaire. De véritables noyaux d'activités de services et de loisirs se créent. Dans ces territoires, le mélange d'acteurs rend nécessaires de nouvelles politiques locales. Dans un contexte de réforme des fonds structurels européens à l'horizon 2007, qui s'accompagne d'un renforcement de la régionalisation (logique de subsidiarité), le rurbain va continuer à se transformer et à prendre de l'ampleur. Il faut donc prévoir l'encadrement nécessaire à la maîtrise de l'étalement spatial des activités et la préservation de l'environnement.

**Une composante majeure du rurbain est son accessibilité.**

## Vers une nouvelle organisation du rurbain

Un changement profond dans la conception du rurbain est devenu indispensable. Le « tout urbain », avec ses politiques restrictives tant sur le plan urbanistique que sur celui des transports individuels, pousse de nombreuses familles dans le rurbain. L'insécurité et le chômage urbain renforcent cette tendance. Mais le rurbain a besoin de politiques claires sur le plan des transports, des services et de la gouvernance des territoires s'il veut conserver son attractivité.

### Les transports et l'accessibilité

Une composante majeure du rurbain est son accessibilité. Une région périphérique mal reliée aux centres majeurs est handicapée dans son développement. Mais il faut également penser à l'accessibilité intrarurbaine puisque des emplois, des activités de services et de loisirs s'y implantent.

À la vision fonctionnaliste des transports vers les centres pour le travail se substitue une conception plus

large des déplacements individuels et collectifs. La notion de congruence est fondamentale dans ce domaine, car les effets structurants des infrastructures de transport se produisent dans un système territorial qu'elles vont modifier, influençant le développement de certains secteurs et en retardant d'autres.

Une gestion durable des transports dans le rurbain est celle qui prévoit la bonne mobilité des personnes et des informations à l'accessibilité intra-rurbaine, y compris en transports individuels et aux répercussions de la création d'infrastructures sur la qualité de vie de la population et son environnement. Or, actuellement, les différents systèmes de transport sont gérés par des acteurs multiples privilégiant leurs logiques propres. En résulte une complexité et un enchevêtrement de fonctionnement nuisible à un développement du rurbain équilibré. Une conception globale des transports et de l'accessibilité est devenue aussi indispensable dans le rurbain que dans l'urbain. Les désurbanistes et les promoteurs du développement dans ce milieu y ont réfléchi; les autorités politiques se contentent de suivre lorsque les routes sont saturées ou que les transports en commun sont trop dégradés ou inexistantes...

**Pour le secteur public, le défi est difficile : fournir des services de qualité, selon des critères précis, avec des ressources en baisse.**

### **Valoriser les services publics**

Le bon fonctionnement des services publics constitue une autre composante majeure de la qualité de vie du rurbain. Non seulement ils contribuent à l'attrait des territoires, mais ils génèrent des effets économiques : de bons services comme de bonnes infrastructures favorisent la vitalité économique et sociale. De nombreuses enquêtes le montrent, en particulier pour les services postaux, bancaires, hospitaliers et les transports.

Pour le secteur public, le défi est difficile : fournir des services de qualité, selon des critères précis, avec des ressources en baisse. Or, si ces services n'atteignent pas les niveaux de qualité, la légitimité même des collectivités publiques est remise en question. « Faire plus avec moins » ou « faire autrement », tels sont les éléments de ce défi pour le rurbain. De ce point de

vue, il faudrait que les services publics se comportent comme des entreprises privées; mais leur mission est très souvent non rentable. Il faut donc dissocier les services susceptibles d'être lucratifs de ceux qui ne peuvent l'être.

Pour les entreprises publiques qui fonctionnent de manière compétitive, une réorganisation est nécessaire pour intégrer les demandes du rurbain; pour celles qui ne le peuvent pas, il devient indispensable de réfléchir à leur culture organisationnelle et à leur légitimité. Tel est le cas, par exemple, des services sociaux ou de transport en commun en zones de faible densité.

Pour définir des services publics de qualité, il faut préciser leurs domaines d'intervention, les résultats attendus ainsi que les ressources financières à mobiliser. Des contrats peuvent être passés avec les services concernés pour évaluer les niveaux de réalisation des objectifs. Il s'agit de valoriser la notion de service public et de dynamiser son image : efficacité, flexibilité, cohésion de l'organisation, capacité de créativité constituent des éléments de cette valorisation, dans un contexte d'équité sociale et spatiale et de respect des intérêts de la société civile.

### **Un habitat dans un contexte durable**

Dans la gestion de l'exurbanisation et de la rurbanisation, les politiques foncières et d'habitat constituent, de longue date, un autre élément de l'intervention publique. C'est également un domaine majeur des interventions publiques.

À une période d'arrivée de populations nouvelles dans le rurbain, ces politiques prennent une ampleur particulière pour éviter le développement anarchique et le mitage résidentiel. Elles s'inscrivent nécessairement dans un contexte de multifonctionnalité : le système habitat est très dépendant des autres systèmes en interaction : économiques, sociaux, culturels...

Le rôle des acteurs publics est restreint à court terme; mais à plus longue échéance, il est possible d'envisager des effets durables de politiques intégrant la dimension du temps long. Planifier l'habitat et les infrastructures signifie évaluer le système actuel, envisager son évolution en fonction des interactions avec d'autres systèmes et penser aux futurs possibles dans un contexte durable, respectueux de l'environnement.

## Une nouvelle gouvernance locale

Comment gérer des territoires découpés selon de multiples structures institutionnelles et spatiales héritées du passé, avec leurs compétences et leurs intérêts divergents ? Les formes de la gouvernance locale sont au centre de débats multiples sur la nécessité de politiques territoriales cohérentes, respectueuses de la diversité des communautés. Y a-t-il des contradictions insolubles dans les conflits que nous avons évoqués ?

L'émergence de mouvements sociaux et de groupes communautaires constitue le signe d'un renouveau dans la gestion actuelle du rurbain. Ils posent la question de l'efficacité des gouvernements locaux et de leur potentiel à résoudre des problèmes généraux ou locaux, tels ceux liés à la multifonctionnalité.

La façon de gérer le rurbain évolue donc rapidement du fait des contradictions dans le système. Une nouvelle gouvernance globale est devenue indispensable pour mieux prévoir le futur du rurbain. Cette gouvernance suppose des approches transversales entre les différentes politiques, des réflexions à plusieurs échelles géographiques et temporelles et la formalisation de règles de mise en œuvre des politiques entre partenaires. Il est alors indispensable de réfléchir en termes d'acteurs, d'échelles et de contextes pour promouvoir dans chaque cas l'équité, l'efficacité et la durabilité. C'est ainsi que peuvent être dégagées des priorités de planification articulant et associant des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations publiques et privées dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs capables de provoquer une adhésion-action des citoyens.

## Une coopération sociale et culturelle

Un volet particulièrement important dans les politiques du rurbain concerne leurs aspects sociaux et culturels, souvent mis au deuxième plan derrière des logiques économiques et budgétaires. Pourtant, le capital social existe avec ses modes de fonctionnement, ses règles, ses réseaux indispensables à la qualité de vie; il permet la valorisation des spécificités locales et du sens communautaire. Les institutions sociales servent ainsi à l'intégration de ceux qui pourraient être exclus des sociétés urbaines modernes et à la valorisation de chaque usager (ce qui n'est plus le cas dans les milieux urbains).

Dans des sociétés où le rôle de la famille s'estompe, les politiques sociales et culturelles jouent un rôle majeur pour la valorisation des identités locales. Valorisation du local pour faire vivre les territoires et pour créer une qualité de vie et une image positive dans un ensemble cohérent. Il s'agit, dans chaque cas, de prendre en compte la dimension territoriale des politiques, d'intégrer l'ensemble des acteurs à des échelles géographiques différentes et de prévoir les politiques sociales et culturelles en termes d'équité et de durabilité. Au lieu d'une gestion verticale descendante, ces politiques peuvent être assises sur la vitalité du local et associer la société civile à l'action publique.

**Les institutions sociales servent ainsi à l'intégration de ceux qui pourraient être exclus des sociétés urbaines modernes.**

## Pour conclure : le rurbain, un espace à qualité de vie pour l'avenir

Voir le rurbain comme un milieu économique et social, producteur de richesses, telle est la vision que nous souhaitons développer. Au-delà des pures logiques fonctionnelles, cette vision part de la volonté de développement durable de ces milieux. Acteurs et territoires sont liés lors de la mise en place de projets de développement et d'aménagement. Les chances de conserver et d'attirer de façon durable des hommes et des activités sont liées à ce contexte dynamique et coopératif. L'ensemble des autres politiques, décrites précédemment, contribue également à ce dynamisme, car il n'y a pas de développement sans services publics ou transport de qualité...

Les propositions de ce texte ne constituent pas des recettes mais des pistes apparues à la suite des débats scientifiques récents, en particulier à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et à l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) en France. Elles ont pour objectif de clarifier les besoins actuels et futurs du rurbain. Pour envisager la mise en place de politiques concrètes dans un contexte de développement durable, elles visent aussi à dépasser les pratiques non adaptées à ce contexte.

Les pouvoirs sont plus que jamais mis au défi d'agir efficacement dans une conjoncture incertaine. Nul ne

---

peut plus décider sans s'être assuré des conséquences futures des choix et sans y associer l'ensemble des acteurs. La responsabilité et la légitimité des pouvoirs territoriaux rurbains dépendent de leur potentiel à maîtriser l'avenir par un aménagement du territoire de qualité et durable. Grâce à une nouvelle gouvernance, intégrant ainsi développement économique, social, culturel et environnemental, l'avenir peut, plus que jamais, être envisagé de façon positive. ■

## Notes et références

<sup>1</sup> Dans cet article, nous distinguons l'exurbain, prolongation diffuse du suburbain, du rurbain intégré dans le milieu rural souvent dans des villages anciens, parfois nouveaux ou en habitat pavillonnaire disséminé!

<sup>2</sup> Wright F.L. (1958). *The living city*, New York, Horizon Press.

<sup>3</sup> Camagni R. et D. Maillat (dir.) (2006). *Milieus innovateurs*, Paris, Economica.

<sup>4</sup> Gelin S. (2006). « De la parcelle aux territoires... », dans *Territoires, Acteurs et Agriculture en Rhône-Alpes*, Lyon, INRA.  
[http://www.inst-elevage.asso.fr/html31/IMG/pdf/Synthese\\_Axe\\_2\\_DEF.pdf](http://www.inst-elevage.asso.fr/html31/IMG/pdf/Synthese_Axe_2_DEF.pdf)

<sup>5</sup> Torre A. (2006). « Tensions et conflits des différents usages des espaces ruraux », dans *Territoires, Acteurs et Agriculture en Rhône-Alpes*, Lyon, INRA.

<sup>6</sup> INRA, 2007, Programme « Pour et sur le développement régional » 2007-2010, Grenoble, INRA.  
[http://www.inra.fr/les\\_partenariats/collaborations\\_et\\_partenaires/monde\\_agricole\\_et\\_rural/typologie\\_des\\_actions/programmes\\_pour\\_et\\_sur\\_le\\_developpement\\_regional/psdr\\_3](http://www.inra.fr/les_partenariats/collaborations_et_partenaires/monde_agricole_et_rural/typologie_des_actions/programmes_pour_et_sur_le_developpement_regional/psdr_3)

<sup>7</sup> Perrier-Cornet P. (2001). « La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse », *Territoires 2001*, n° 3, p. 64-71.

**Publicité**

**CRDT**



---

# Les pôles d'excellence rurale : regards sur une politique française en direction de l'espace rural

Christel Alvergne, Université de Bordeaux III  
Priscilla De Roo, DIACT (ex-DATAR)

---

Les espaces ruraux français ont changé de visage. Ils ont connu depuis vingt ans une véritable « transition démographique » et bénéficient d'un solde migratoire largement positif. Ils sont à présent imbriqués dans une dynamique territoriale globale qui touche en même temps les espaces urbains, périurbains et ruraux. On a pu ainsi parler de « renaissance du rural ». Mais il ne s'agit plus du rural « classique » des années 1960. La mobilité résidentielle hors des villes, la généralisation d'un mode de vie urbain, l'exigence nouvelle pour un environnement et une vie de qualité, la valorisation dans l'imaginaire collectif du patrimoine culturel et naturel transforment profondément la nature de ces espaces et le regard porté sur leur attractivité. Les territoires ruraux offrent non seulement des ressources récréatives et résidentielles, mais également des ressources économiques stratégiques dans une perspective de développement durable.

**Les territoires ruraux offrent non seulement des ressources récréatives et résidentielles, mais également des ressources économiques stratégiques dans une perspective de développement durable.**

L'analyse de ces nouvelles dynamiques, qui se différencient largement selon les régions, a donné lieu à une typologie de « trois France rurales » (travail réalisé par la Société d'études géographique et sociologique appliquées [SEGESA] en 2003) :

- les « campagnes des villes », espaces ruraux dont les caractéristiques et les dynamiques sont directement reliées à celles du monde urbain, et qui tirent parti de l'étalement des villes;
- les « campagnes fragiles », espaces en perte de vitesse démographique et économique, souvent isolés géographiquement. Se posent dans ces espaces

des enjeux d'accès aux services publics et d'isolement social<sup>1</sup>;

- les « nouvelles campagnes » où apparaissent des dynamiques émergentes. S'y développe une économie résidentielle propre aux espaces « périphériques » devenus attractifs (régions du sud et de l'ouest, régions littorales), motrice d'une nouvelle forme de développement économique local.

Le monde rural se décline donc au pluriel, et cette diversité de situations appelle des politiques publiques différenciées. Certains espaces ruraux en transition sur lesquels pesaient des incertitudes pour l'avenir enregistrent des taux de croissance démographique positifs. On assiste à leur retour en grâce, que les

statistiques confirment : 60 % des communes rurales ont vu leur population augmenter entre les deux derniers recensements. Le monde rural ne semble plus être condamné à la désertification du fait de l'attractivité des villes. Les migrations concernent une population au mode de vie urbain et ont des impacts sur la demande de services. Elles débouchent sur une tertiarisation de l'économie rurale, déjà largement engagée et que les Pôles d'excellence rurale (PER) reconnaissent.

Il y a donc là une dynamique qui doit être comprise, accompagnée et soutenue. L'aménagement du territoire a encore une responsabilité sur les espaces ruraux, car il intervient sur l'équilibre général de son organisation. Mais le mode d'action publique doit changer et ne pas se cantonner à une politique traditionnelle de « discrimination positive » accompagnée d'un zonage

préférentiel. Tous les territoires ont leur chance. La nouvelle approche se fonde sur la conviction selon laquelle les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national, et contribuent ainsi à l'attractivité et au développement de la France.

**Les pôles d'excellence rurale prennent ainsi acte des mutations sociétales et de leur inscription territoriale.**

Face à ces évolutions, la politique française de développement rural se diversifie et se décline en plusieurs facettes :

- Le maintien d'un traitement particulier pour les espaces fragiles : politique spécifique sur les Zones de revitalisation rurale (ZRR) définies à partir de critères démographiques et économique<sup>2</sup>. Ces zones bénéficient d'aide financière et d'un régime fiscal dérogatoire pour les entreprises qui s'y localisent. Ce zonage couvre environ la moitié de l'espace national, mais concerne de moins en moins d'habitants.
- Un souci de maintien de la présence des services publics, alors que les logiques de rationalisation budgétaire les orientent vers les zones à forte densité : signature entre l'Association des maires de France et le Premier ministre d'une charte des services publics en milieu rural associant une quinzaine de grands opérateurs de services. Cette charte garantit une concertation locale préalable à toute réorganisation ou fermeture d'écoles, de bureaux de poste, de gares, de tribunaux ou de trésoreries. Une dotation de 50 millions d'euros est prévue et mise à disposition dès 2006 pour le financement de projets alternatifs comme, par exemple, l'amélioration du fonctionnement des « maisons de service public » ou de tout autre mode innovant d'offre de services.
- Une valorisation des ressources résidentielles et économiques avec les Pôles d'excellence rurale lancés par la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) (ex Datar) 2006. Ils se veulent être une déclinaison rurale des pôles de compétitivité et s'intégrer dans la stratégie de Lisbonne. Mais ils prennent en compte l'impératif d'équité territoriale en

ciblant les espaces ruraux, qui, par hypothèse, ont plus de difficulté au démarrage. Un appel à projets est ainsi lancé autour de la notion d'« excellence rurale ». Il est spécifiquement destiné aux territoires ruraux et exclut les aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Les projets sont financés par l'État (incluant les fonds européens) à hauteur maximale de 33 % de l'investissement global (et 50 % pour les Zones de revitalisation rurale), dans une limite de un million d'euros. D'autres contributeurs sont appelés à investir, comme les collectivités locales (intercommunalités, départements, régions) ainsi que le secteur privé, avec un accent fortement mis sur le partenariat public-privé (PPP).

Cet appel à projets promet quatre « filières » économiques, qu'elles relèvent de l'économie productive ou de l'économie résidentielle :

- la culture, le patrimoine entendu au sens large et leur valorisation économique pour favoriser l'attractivité (ce thème a connu un grand succès et a attiré 41 % des projets déposés);
- les services innovants aux ménages nouvellement installés, correspondant aux attentes d'une population se déplaçant avec leur mode de vie urbain (19 % des dossiers se situent dans cet objectif);
- les agro-ressources pour participer au développement durable (22 % des projets déposés);
- le secteur des petites entreprises, de l'artisanat et du commerce pour renforcer leur rôle de premier pourvoyeur d'emplois (18 % des projets déposés).

Les pôles d'excellence rurale prennent ainsi acte des mutations sociétales et de leur inscription territoriale. Ils tentent de les projeter avec une approche qui appuie les impératifs de compétitivité dans une tradition française d'équité territoriale. Ainsi, la sélection des projets s'appuie sur un mixage de cinq critères : perspectives de création d'emplois locaux, caractère innovant du produit ou de la filière, inscription dans une logique de développement durable, ancrage rural fort, gouvernance du projet et collaboration entre acteurs. Au total, l'appui du gouvernement au Pôle d'excellence rurale atteindra 235 millions d'euros pour 379 pôles labellisés, les deux tiers des projets étant

localisés en Zones de revitalisation rurale. Seuls les investissements matériels sont soutenus par l'État.

L'objectif est de créer 35 000 emplois dont 13 000 emplois directs en deux ans et demi dans les espaces ruraux. Comment s'inscrit cette initiative dans l'édifice politique français et européen ? Peut-on détecter, en filigrane de cet appel à projets, de nouveaux objectifs pour la politique rurale française ? Quels liens avec la stratégie de Lisbonne et l'articulation avec Bruxelles ? Nous proposons dans cet article un éclairage sur ces PER à travers deux aspects : 1) renouvellement des dynamiques territoriales et réponses en termes de politiques publiques; 2) insertion et place des PER dans le dispositif actuel de l'aménagement du territoire.

### **Les PER : quel changement de philosophie politique face à des dynamiques rurales renouvelées ?**

Comment peut-on analyser les PER par rapport aux autres politiques menées en direction des territoires ? En quoi les PER constituent-ils une nouveauté ou au contraire un prolongement des politiques en cours dans les espaces urbains, périurbains et ruraux ?

#### **Passage de la compétitivité polarisée à l'excellence diffuse**

Cette nouvelle initiative s'inscrit dans les objectifs de compétitivité édictés à Lisbonne qui sont devenus un objectif central pour les politiques territoriales françaises, tout en s'en démarquant profondément. Les « pôles de compétitivité » témoignent en effet de cette volonté de l'État de promouvoir des coopérations productives entre le secteur privé, les centres de recherche et les universités. Il s'agit donc d'exploiter les avantages comparatifs de la proximité territoriale pour mieux mettre en synergie les savoir-faire entrepreneuriaux, techniques et scientifiques nécessaires à l'innovation.

Mais cette volonté, qui tend à promouvoir la polarisation, entre en contradiction avec les objectifs de cohésion territoriale et d'équité spatiale longtemps au cœur de l'aménagement du territoire en France, tout en négligeant les « clientèles » de l'espace rural et sa nouvelle attractivité.

On assiste donc à un glissement sémantique, de la compétitivité vers l'excellence, qui révèle d'autres

formes de dynamiques économiques territoriales pas seulement tournées vers l'exportation, mais aussi vers le développement local. On part de l'hypothèse classique du développement local selon laquelle tout territoire dispose d'atouts qu'il convient de valoriser. La confrontation des ressources territoriales au marché et à la concurrence impose ainsi d'identifier des créneaux d'excellence. Un tel objectif ne peut être atteint sans interpellier les acteurs locaux, stimuler l'esprit entrepreneurial et les potentiels de coopération. Or, pour cette alchimie du développement, certains territoires sont moins dotés que d'autres, et en particulier les espaces ruraux.

La logique qui a présidé à la conception des PER est donc double. L'État veut montrer qu'il ne se contente pas de donner le signal de départ de la course à la compétitivité et d'observer passivement le résultat de la mise en concurrence, mais qu'il est attentif à ceux des concurrents qui ont plus de difficulté que les autres. « La solidarité entre territoires ne veut pas dire assistanat. Ce n'est pas subventionner passivement, c'est donner aux territoires qui ont des projets la possibilité de les réaliser. Et aider davantage les projets de ceux qui ont le plus d'obstacles à les franchir. C'est cela la philosophie des pôles d'excellence rurale. »<sup>3</sup>

**On assiste donc à un glissement sémantique, de la compétitivité vers l'excellence.**

#### **De l'économie productive à l'économie résidentielle**

L'économie résidentielle (culture, patrimoine, tourisme et services à la population), en particulier dans un pays patrimonial comme la France, constitue l'un des piliers du processus de création de la valeur ajoutée et de l'emploi à l'échelle d'un territoire local. Dans certains espaces, en particulier « périphériques » ou ruraux, mais également dans certaines grandes villes, le poids de cette économie dépasse largement celui de l'économie productive. Cette dynamique se développe en dehors des espaces centraux de la mondialisation, mais constitue, pour un élu local qui a des comptes à rendre à ses administrés, le vrai thermomètre d'un « territoire qui gagne ». Plusieurs des axes de l'appel à projets tendent à valoriser cette économie résidentielle à travers des activités de services à la personne

et la valorisation des potentiels culturels et touristiques locaux.

À ce jour, le développement d'une économie résidentielle a essentiellement bénéficié aux littoraux. L'objectif de l'appel à projets est donc de favoriser un plus grand équilibre du développement et de l'attractivité en orientant les investissements vers des espaces plus « intérieurs ». De fait, les résultats montrent une concentration des projets financés dans le Massif central, le nord-est de la France en reconversion économique ou la « diagonale des faibles densités » qui court des Ardennes au sud du Massif central (7 à 8 pôles en Corrèze, dans le Cantal, l'Ardèche et en Lozère, ainsi que dans les Ardennes et en Moselle, soit le double de la moyenne nationale).

**Les acteurs locaux ont souvent regretté que les pays ne permettent pas la mise en œuvre d'actions concrètes qui se traduisent par des investissements.**

### **L'inscription des PER dans les pratiques de l'action publique d'organisation territoriale**

Au début des années 2000, un nouveau mode d'intervention territoriale est consacré, qui privilégie le *bottom up* après des années de politiques d'aménagement du territoire centralisé. La coopération entre collectivités locales doit se fonder sur des projets. La coopération de « projet » est facilitée à travers les « pays » en zone rurale, et les « agglomérations » en zone urbaine. Les PER s'inscrivent-ils dans cette logique ? Constituent-ils un outil adapté aux recompositions territoriales actuelles ?

Dans les PER, la plupart des projets sont portés par des communautés de communes (200) et des pays (90). Ils s'inscrivent donc parfaitement dans la logique de territoires de projets telle qu'elle est mise en place depuis maintenant presque dix ans. Les projets retenus doivent associer partenaires publics et privés (mais sans obligation de créer une forme juridique pour concrétiser ce partenariat, à la différence des pôles de compétitivité).

L'appel à projets PER ne constitue pas une nouveauté sur le plan de la démarche, car la procédure de l'appel

à projets et la mise en concurrence des territoires par l'État central est devenu un nouveau mode de « gouvernement à distance »<sup>5</sup> permettant de contourner le transfert de compétences induit par la décentralisation. D'autres initiatives l'ont précédé (GAL Leader, appels à projet de la DATAR pour les pôles de compétitivité, les coopérations métropolitaines, les villes moyennes).

Mais, avec cet appel à projets, on passe clairement d'une aide de l'État central en matière d'ingénierie à une aide en matière d'investissement, et on privilégie donc clairement l'entrée « projet » et investissements par rapport à l'entrée « territoire » et organisation.

Il n'en demeure pas moins que plusieurs questions se posent quant aux transformations de l'action publique sur le territoire.

### **Concurrence entre « pays » et PER ?**

La première question concerne le périmètre territorial « pertinent » de l'action en direction du monde rural. La mise en œuvre des « pays » par la loi Pasqua<sup>4</sup> de 1995, puis sa confirmation par la loi Voynet de 1999, a consacré une action publique déjà fléchée sur les territoires ruraux. Elle était basée sur la notion de « territoire de projet ». Cette notion de projet donnait la primauté à la mobilisation des acteurs locaux, à leur capacité de coopération sur des périmètres larges transcendant la coupure entre rural et urbain, bref elle donnait une prime à la gouvernance locale. Elle s'est donc traduite concrètement par l'octroi de crédits d'ingénierie favorisant cette synergie. Les pays résultent d'une approche assez « soft » de l'intervention de l'État sur l'organisation des territoires ruraux. D'ailleurs, les périmètres de coopération qui dessinent un pays ne se traduisent pas par une structure d'intercommunalité constituée juridiquement, mais par la mise en place souple d'un syndicat mixte ou d'un groupe-ment d'intérêt public.

Les acteurs locaux, et les élus principalement, ont souvent regretté que les pays, territoires de projet, ne permettent pas la mise en œuvre de projets au pluriel, c'est-à-dire, d'actions concrètes qui se traduisent par des investissements. Les PER veulent délibérément répondre à cette critique. Ils veulent quitter la méthodologie de l'organisation pour passer à l'action. On a ainsi pu estimer que les PER traduisaient une volonté politique de mettre en cause les pays, décidés par des

gouvernements de la majorité précédente. Dans les faits, ce risque a été largement évité, car non seulement les pays sont éligibles aux PER, mais aussi, beaucoup de projets de PER ont permis de mettre en réalisation des actions découlant de la réflexion précédente sur la stratégie territoriale à l'échelle du pays. Enfin, les PER, puisqu'ils mettent en place des investissements, doivent clairement être portés par des maîtres d'ouvrage dont les compétences sont définies par la loi. De ce fait, les projets ont permis de renforcer l'intercommunalité rurale (communautés de communes) et de lui donner un souffle politique nouveau par le simple fait de lui apporter des munitions financières.

### **Le partenariat public-privé dans les PER**

Plusieurs projets comptent développer le partenariat public-privé. Ainsi, le pôle de plantes médicinales de Saint-Pouçain-sur-Slouve (Allier) associe le Laboratoire de phytosanitaire et d'herboristerie (LPH) à l'université de Clermont-Ferrand. Dans le domaine touristique, l'investissement du groupe hôtelier Pierre et Vacances en Sologne s'appuie sur une collectivité locale pour créer des pistes cyclables alentour et un complexe aquatique. L'association de grands opérateurs du secteur touristique comme Pierre et Vacances avec des collectivités locales est un signal important des opportunités offertes par le développement rural dans une approche partenariale entre public et privé.

### **Une recentralisation de l'action sur le local ?**

La seconde question porte sur les modalités de l'intervention territoriale de l'État dans un contexte de décentralisation. On peut dire que l'appel à projets PER illustre parfaitement le nouveau mode de fonctionnement de l'État central fait de maintien du pouvoir de décision par la mise en distance de certains acteurs. Et ceci, à la lumière de plusieurs constats :

- La procédure d'appel à projets met en concurrence les territoires directement et contourne de ce fait les stratégies des acteurs « intermédiaires » comme les régions (conseils régionaux).
- La logique de l'État central est clairement allocative (on alloue un label PER et une enveloppe de crédits d'investissements) et non plus seulement

redistributive (sur la base d'une carte des territoires prioritaires de la redistribution). On peut considérer que l'État se spécialise dans cette logique allocative, vue idéologiquement comme positive, alors qu'il confine les collectivités locales à la logique redistributive, qui est considérée comme moins valorisante.

**La procédure d'appel à projets met en concurrence les territoires directement et contourne de ce fait les stratégies des acteurs « intermédiaires » comme les régions (conseils régionaux).**

- Le temps de l'appel à projets a été si court que la concertation avec les grandes fédérations d'élus n'a pas pu se faire. Ainsi, la cohérence entre les stratégies des régions et celle des territoires locaux n'a pas eu lieu. Sur ce point, deux conceptions s'affrontent. La première conception, « modernisatrice », considère que les niveaux pertinents de l'action territoriale sont la région et l'intercommunalité (dans les villes, s'entend). Cette position est encore largement portée par la DIACT à travers notamment les contrats de plan État-région et la régionalisation des programmes opérationnels européens. Une seconde conception défend la proximité du terrain et privilégie le passage par le département pour atteindre des objectifs sur l'espace rural. Les PER ont été ainsi suivis par les préfets de département qui ont réalisé localement leur expertise en vue de la sélection. Mais il s'agit là d'une implication des services déconcentrés de l'État dans une logique de proximité et non d'une concertation avec les collectivités. Ce manque de cohérence avec les stratégies des collectivités locales a été fortement mis en cause, d'autant plus que celles-ci amènent le complément de deux tiers des fonds nécessaires à la réalisation des projets.
- Le mode de gestion des crédits alloués au 379 PER est particulier et conforte la mise à distance de l'État. D'abord, en amont, une ligne unique regroupe les crédits des différents ministères concernés par les PER (aménagement du territoire, agriculture, industrie, écologie). Ces crédits sont versés sur le fonds interministériel que gère la DIACT. Mais, en aval, les crédits de paiement sont également gérés par une structure unique qui, pour des raisons d'« efficacité », n'est pas située au cœur de l'État,

mais prend la forme d'une agence jouant le rôle de prestataire extérieur. En cela, les PER participent à l'« externalisation » de certaines fonctions de l'État (gestion), comme cela a été déjà fait avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans le cadre de la politique des quartiers urbains sensibles.

- Les projets correspondent plus à un redéploiement de crédits de droit commun qu'à l'ouverture de nouveaux crédits pour de nouveaux projets. Le temps de l'appel d'offres n'a pas toujours permis l'innovation, il assure par contre le recyclage de projets dormants. Les critères de sélection, la définition floue de la notion d'excellence, le faible taux de rejet des candidatures n'ont pas facilité l'émergence de projets novateurs et ont favorisé dans certains cas un effet d'aubaine. Dans d'autres cas, les collectivités porteuses n'ont pas ressenti la nécessité de financements supplémentaires, mais sont allées à la recherche du label, pour leur permettre d'être « visibles et dans la course ». L'octroi d'un label reconnaissant des réalisations de qualité est donc à dissocier des crédits d'investissements pour le montage de projets pouvant aboutir effectivement à un label. Pour le moment, les PER sont financés « sur plans » sans aucune garantie de réalisation. Enfin, peu de PER mettent en mouvement le partenariat public-privé, et celui-ci est souvent cantonné à la gouvernance sans effet sur les financements.

Pour autant, le succès des PER n'en a pas moins été indéniable. Plus de 700 candidatures ont été déposées. Ils valorisent le lien entre excellence et proximité, ils disent « les petits ruisseaux font les grandes rivières » de la compétitivité. Ils sortent l'espace rural d'une approche compassionnelle ou méthodologique pour les faire entrer de plein pied dans la nouvelle modernité sociétale et économique en prenant en compte leur nouvelle attractivité et leur effet de levier pour le développement durable.

Les PER constituent donc bien une nouveauté remarquable dans l'histoire des politiques françaises en direction de l'espace rural. Non seulement ils répondent à une révolution silencieuse du monde rural, mais ils constituent une sédimentation des modes opératoires de l'État sur le territoire en France. ■

## Notes et références

- <sup>1</sup> Dans ces espaces, le vote « non » au référendum est particulièrement élevé, représentant entre 60 % et 70 % des voix.
- <sup>2</sup> Périmètre des ZRR : les ZRR sont des zones à fiscalité propre dont le périmètre doit obéir aux conditions suivantes :
  - la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre;
  - la densité démographique de l'arrondissement ou du canton n'excède pas 5 habitants au km<sup>2</sup> (ZRR à *très faible densité*);
  - ou la densité démographique de l'arrondissement n'excède pas 33 habitants au km<sup>2</sup> (ZRR à *faible densité*);
  - ou la densité démographique du canton ou du territoire recouvert par l'EPCI n'excède pas 31 habitants au km<sup>2</sup> (ZRR à *faible densité*);
  - au moins un des critères socio-économiques suivants est satisfait :
    - déclin de la population;
    - déclin de la population active;
    - forte proportion d'emplois agricoles.
- <sup>3</sup> Discours prononcé à Mende par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire – actuellement Président de la République – le 17 octobre 2006.
- <sup>4</sup> Note de l'éditeur : En 1995, la loi Pasqua introduisait dans la législation la notion de pays et invitait les territoires à l'expérimentation. La loi Voynet en 1999 consacrait les pays comme des espaces de fédération des acteurs publics et privés autour d'un projet et d'un contrat (source : Projet de territoire.com : [http://www.projetdeterritoire.com/spip/dossier.php?id\\_rubrique=73](http://www.projetdeterritoire.com/spip/dossier.php?id_rubrique=73)).
- <sup>5</sup> Epstein, R. (2005). « Gouverner à distance », *Esprit*, novembre.

---

# La contribution culturelle des néo-ruraux au Québec : l'exemple de Brome-Missisquoi

Myriam Simard  
Institut national de la recherche scientifique (INRS)

---

## Introduction

L'occupation des espaces ruraux est en transformation au Québec avec, notamment, l'arrivée dans certains territoires de populations rurales variées (retraités, jeunes familles en quête de qualité de vie, immigrants, artistes et autres travailleurs autonomes...)¹. Il en résulte une complexification des populations rurales ainsi qu'une diversification des usages de la campagne (productifs, résidentiels, récréatifs et de préservation). De nouveaux rapports sociaux entre les divers résidents ruraux sont donc susceptibles d'émerger à la faveur de cette mutation sociodémographique des campagnes. Qui n'a pas déjà entendu parler d'expériences heureuses ou malheureuses de « néo-ruraux » ayant quitté la ville pour venir s'installer de façon permanente à la campagne ? Qui n'a pas lu dans les médias les conflits de ces nouveaux ruraux avec les agriculteurs ou la population locale ?

Le but de cet article est double. D'abord, montrer par l'exemple de la MRC de Brome-Missisquoi que la contribution de ces nouvelles populations rurales va bien au-delà des seules retombées économiques et démographiques usuelles et qu'elle est notable au niveau culturel. D'autre part, dépasser la vision souvent négative et conflictuelle sur ces nouveaux résidents pour montrer leur apport positif dans la revitalisation rurale. J'ai déjà exposé ailleurs, dans un article², la nécessité de porter un regard nuancé sur les multiples interactions dans la société rurale contemporaine. Ainsi, y décèle-t-on non seulement des tensions et des conflits entre les diverses populations rurales, mais aussi des alliances et des solidarités autour d'enjeux communs. Je me concentrerai donc sur leur contribu-

tion culturelle puisqu'elle permet de bien illustrer mes propos.

Les résultats présentés ici sont tirés d'une étude sur les nouvelles populations rurales ayant migré de la ville à la campagne que j'ai réalisée récemment avec mon équipe à l'Institut national de la recherche scientifique en 2006 et 2007. Ils concernent à la fois un *sondage* auprès des néo-ruraux ainsi que des *entrevues en profondeur* auprès de quatre types d'acteurs (néo-ruraux, ruraux de longue date, élus municipaux et autres acteurs clés lo-

**De nouveaux rapports sociaux entre les divers résidents ruraux sont donc susceptibles d'émerger à la faveur de cette mutation sociodémographique des campagnes.**

caux). Au départ, deux MRC contrastées ont été sélectionnées : Brome-Missisquoi où les nouveaux ruraux sont davantage des retraités, et Arthabaska où se retrouvent surtout des jeunes familles³. Je ne me pencherai ici que sur la MRC de Brome-Missisquoi puisque c'est là où la contribution culturelle des nouvelles populations rurales est le plus visible. Des extraits d'entrevues de néo-ruraux viendront tout au long de l'article enrichir les premiers résultats du sondage quant à cet apport culturel dans ce territoire. Leurs témoignages permettront d'illustrer les grandes tendances de l'analyse sur cet aspect.

Il ne faut pas confondre les nouvelles populations rurales, dénommées aussi « néo-ruraux », avec les populations périurbaines vivant dans des banlieues à proximité de centres urbains importants. Il s'agit plutôt d'ex-urbains ayant déménagé à la campagne de façon durable et qui travaillent généralement près de leur nouvelle résidence. Leur problématique globale d'insertion est alors fort différente de celle des navetteurs. De même, les néo-ruraux n'incluent pas les populations plus saisonnières tels les villégiateurs, touristes et visiteurs de fins de semaine. Les néo-ruraux de l'étude sont donc des individus établis en

permanence dans une municipalité rurale depuis moins de vingt ans, alors que les ruraux de longue date comprennent en grande majorité des personnes nées dans la MRC et plus secondairement qui y sont établies depuis plus de vingt ans. Quant aux acteurs clés, ce sont, outre les élus municipaux, les directeurs d'organismes locaux et régionaux et les responsables d'associations villageoises.

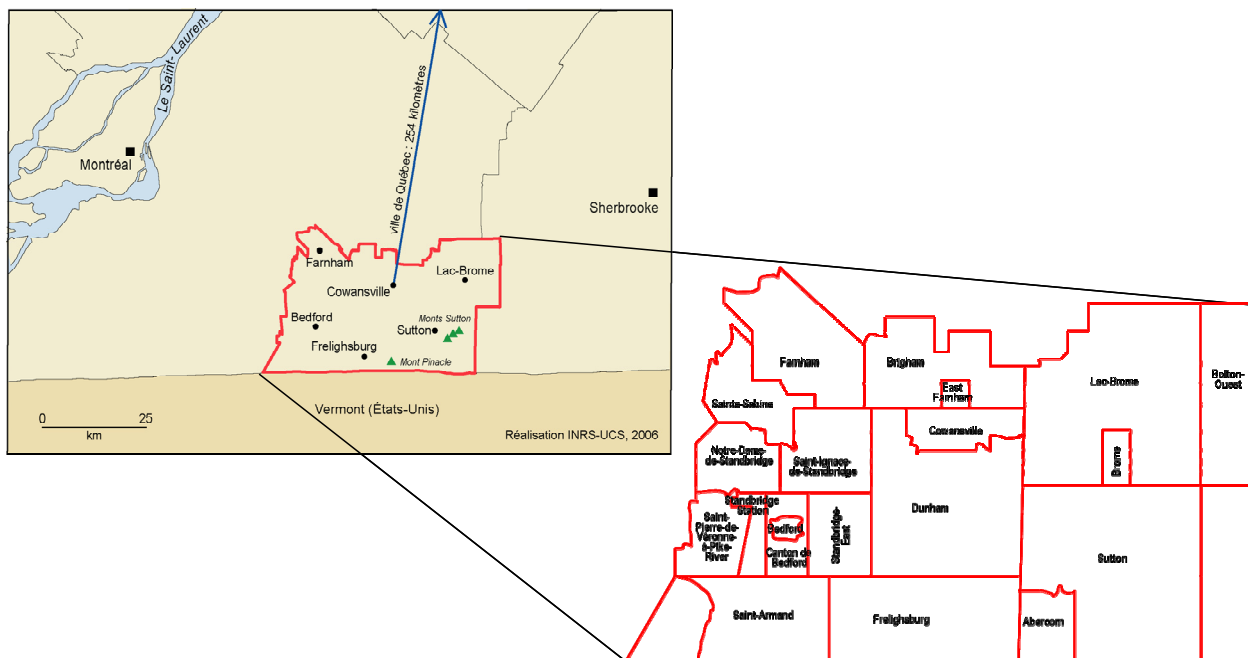
### Bref aperçu de la MRC de Brome-Missisquoi et de la population étudiée

La consultation aussi bien de personnes-ressources du milieu que de spécialistes de divers organismes (Statistique Canada, Secrétariat rural, ministère des Affaires municipales et des Régions...) ainsi que l'analyse de diverses sources de données secondaires ont bien mis en évidence la pertinence du choix de la MRC de Brome-Missisquoi pour observer la recomposition sociodémographique de l'espace rural. Des transformations s'observent tant par l'arrivée de retraités, souvent des ex-villégiateurs, que par l'installation de

nouvelles familles avec leurs enfants. En outre, une longue histoire d'inclusion de nouveaux arrivants (anglais, français, américains, immigrants...) lui donne un certain avantage<sup>4</sup>.

Cette MRC localisée au sud du Québec, soit aux limites des régions administratives de l'Estrie, de la Montérégie et de l'État du Vermont (États-Unis), se situe à environ une heure et demie de route de Montréal et de Sherbrooke. Selon le dernier recensement canadien, une population totale de 46 720 personnes y habitait en 2006 avec une densité moyenne de 30,4 personnes par kilomètre carré. Elle compte 20 municipalités, dont 19 sont des municipalités rurales ayant une population oscillant entre 278 et 7809 habitants. La ville la plus peuplée est Cowansville avec 12 182 habitants. Celle-ci figure comme un important pôle de services pour les autres municipalités (carte 1). La MRC accueille une population mixte au plan linguistique : 73,6 % sont de langue maternelle française, 22,6 % de langue maternelle anglaise et 2,1 % de langues non officielles.

Carte 1 – MRC de Brome-Missisquoi et ses municipalités



Cette MRC comprend deux territoires contrastés au point de vue géographique et socio-économique. D'abord, la portion ouest caractérisée par les plaines montréalaises où se retrouvent de grandes cultures (maïs, élevage de porc, fermes laitières, volaille, etc.),

plusieurs petits villages à vocation agricole et un secteur industriel et manufacturier important. Par contre, le secteur est, avec le massif des monts Sutton et le mont Pélée, est plus montagneux. Les principaux moteurs économiques en sont le tourisme et la villégiature.



giature. La population y est plus âgée que dans l'ouest, avec les 60 ans et plus comptant pour près du tiers (30 %). Elle est également plus scolarisée et mieux nantie.

Historiquement, les nouveaux résidents se sont établis davantage dans le secteur est. Ceci se reflète dans le groupe des nouveaux ruraux interrogé lors du *sondage* : 77,0 % résident dans le secteur est de Brome-Missisquoi, comparativement à 23,0 % vivant dans le secteur ouest. Ainsi, un total de 100 néo-ruraux installés de façon permanente depuis un minimum d'un an et un maximum de 20 ans ont ainsi pu être interrogés lors de ce sondage téléphonique. Ce dernier fut complété par 46 entrevues en profondeur dans la MRC (23 nouveaux ruraux, 12 ruraux de longue date, 5 élus municipaux et 6 acteurs clés locaux).

Le sondage a révélé une implication active des néo-ruraux dans la communauté puisque les deux tiers s'engagent dans diverses activités de bénévolat. Fait important, ce sont davantage les associations culturelles et artistiques qui attirent ces néo-ruraux bénévoles. En effet, la moitié d'entre eux s'y engagent (51,5 %), alors que 37,9 % se portent volontaires au sein d'associations sociales et communautaires, et 19,7 % dans des associations environnementales. À noter que leur engagement est souvent hétérogène et multiple, la plupart ayant identifié une participation bénévole dans différents types d'organismes. Je ne me concentrerai ici que sur leur engagement culturel et artistique.

## Contribution culturelle

### Les néo-ruraux bénévoles

Qui sont ces néo-ruraux qui s'investissent bénévolement dans Brome-Missisquoi ? Comme on pouvait s'y attendre, ce sont davantage des personnes retraitées ou semi retraitées (64,2 %) puisqu'elles bénéficient de plus de temps libre que les autres groupes d'âge. Ces bénévoles sont en majorité âgés de 60 ans et plus (56,1 %), et on y compte plus de femmes que d'hommes, en concordance avec une étude canadienne sur le bénévolat artistique et culturel<sup>5</sup>. Comme les études et les emplois d'un bon nombre des néo-ruraux (retraités ou encore actifs) se sont concentrés notamment dans le domaine des arts et de la culture, il n'est pas surprenant que l'on voie émerger un bénévolat dans ce domaine, surtout dans la partie est du territoire.

Sutton figure en effet comme la cinquième municipalité du Canada accueillant la plus forte proportion d'artistes, soit 6,0 %<sup>6</sup>, ce qui a sûrement un effet incitatif et d'entraînement à l'égard de l'engagement culturel.

Outre le bénévolat, il convient de noter que les trois-quarts des néo-ruraux participent activement comme spectateurs ou simples membres aux diverses manifestations artistiques et culturelles de la région, dans un souci d'encourager et de consolider les activités culturelles existantes. Ainsi, ils fréquentent les concerts, les divers spectacles et événements artistiques, les bibliothèques, etc. Cela rend encore plus tangible leur contribution multiforme dans la vitalité culturelle locale.

### Les organisations culturelles où les néo-ruraux s'engagent et les principales activités

Diverses catégories d'organismes culturels sont investies par les bénévoles néo-ruraux : organismes d'histoire et de patrimoine, salles de spectacle ou de théâtre, comités variés (politique culturel, réseau d'artistes, événements spécifiques locaux tels le *Tour des Arts*, la *Tournée de 20*, le *Festiv'Arts*, le *Festival des films du Monde de St-Armand...*), galeries d'art, bibliothèques et cinéma, etc. Les activités y sont diversifiées et concernent toute la panoplie de tâches nécessaires à une vie culturelle dynamique dans le milieu. Ils peuvent participer, par conséquent, à des tâches aussi variées que l'organisation et la publicité année après année d'événements locaux, le recrutement de nouveaux membres, la sollicitation d'artistes locaux comme parrains d'événements spéciaux, le repérage et la mise en valeur de l'histoire locale : « Il va y avoir des dépliants, calendriers, fêtes champêtres, dans le sens que la fête au village, en 2007, c'est le bicentenaire de l'église anglicane. [Elle a de superbes vitraux, c'est vraiment un lieu à protéger]. Donc, c'est pour ça que j'y travaille [bénévolement] de deux à trois jours semaine. L'an dernier, on a fait un album souvenir sur l'histoire de Frelighsburg et sa population. » (Néo-rurale 12)

D'autres s'engagent davantage dans les levées de fonds, la formation et la consolidation de réseaux d'artistes, la fondation d'un carrefour culturel, la création de spectacles de musique ou d'événements spéciaux lors des fêtes importantes [Noël...], la mise en place de chorales, de troupes de théâtre et de ligues

d'improvisation, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques culturelles : « Je fais partie du comité de travail sur la politique culturelle. Or, c'est un comité qui est entièrement bénévole. On aide la ville à construire son dossier pour créer une politique culturelle. [...] [Puis, je suis] bénévole au *Cœur du village* [salle de spectacle]. Moi, ça me dérangeait pas du tout d'être à la porte, puis de ramasser des billets. Je n'ai jamais fait ça de ma vie, mais aucune importance, le plaisir c'est d'être là puis d'être parmi un groupe de gens. [...] Cela m'a donné un sentiment d'appartenance. [...] Je ne me considère pas comme une bénévole, je me considère comme une participante. Je fais partie de l'équipe qui fait rouler cette place-là. » (Néo-rurale 1)

Ces témoignages permettent d'entrevoir que ces bénévoles sont polyvalents et n'hésitent pas à apporter leurs énergies, expertises ou mêmes d'anciennes compétences dans divers lieux afin de maintenir et de bonifier l'offre culturelle dans la MRC. Certains vont même occuper un poste de direction dans des organisations ou des comités liés à la culture.

**L'engagement bénévole des néo-ruraux entraîne souvent le développement d'activités originales venant répondre à certains besoins.**

### Retombées globales

L'analyse de l'impact culturel dû à la migration et à l'installation permanente de nouvelles populations rurales est présentement en cours. Une analyse préliminaire permet déjà de déceler quatre retombées principales.

#### Création de nouvelles activités

Les néo-ruraux, en prenant conscience du potentiel culturel de la région, ont de nouvelles idées et élaboreront des projets originaux pour renforcer et enrichir le dynamisme culturel local, tel que le relate cet élu municipal : « Ce sont les néo-ruraux plutôt qui viennent [...] puis qui nous présentent des projets, comme je vous dis, *le Festival du film du Monde de Saint-Armand*, des choses comme ça, et qui impliquent les deux [populations – nouvelle et de longue date]. [...] Ils sont plus friands d'histoire, d'architecture, de patrimoine. [...] Ils ont souligné certains aspects du coin

qu'on prenait pour acquis [...] et montré aux gens qu'ils avaient certaines belles affaires [maisons et styles]. [...] Ils ont fait un petit journal local, puis ils y passent des articles sur la culture. » (Élu municipal 1)

L'engagement bénévole des néo-ruraux entraîne souvent le développement d'activités originales venant répondre à certains besoins : « Alors, évidemment, tout de suite [cette salle de spectacle] a répondu à un besoin. [...] Alors ça nous permet de voir des spectacles [...] qui nous font à la fois connaître des gens, des locaux là, qu'ils soient néo-ruraux ou non [...] qui ont des choses à offrir, et qui amènent des choses de l'extérieur ici aussi. [Ces 2 aspects: talents locaux et talents extérieurs] répondent [...] parfaitement bien à un besoin. » (Néo-rurale 1)

Ces nouvelles activités viennent combler certaines lacunes dans les activités culturelles existantes. En outre, elles figurent comme des démarches structurantes pour le développement de la région. Elles contribuent à la mise en valeur d'atouts locaux ainsi qu'à la revitalisation culturelle globale du milieu : « On le voit au niveau des arts, au niveau de la culture. Les gens qui s'installent, ils mettent sur pied de nouveaux organismes, ils créent des nouveaux festivals, ils font des choses comme cela. Alors, j'ai l'impression que cela va être de plus en plus intéressant dans le coin. Et aussi sur le plan du patrimoine, il y a une sensibilité de plus en plus grande à l'égard des bâtiments qu'il faut sauvegarder. » (Néo-rurale 19)

Se remarque l'émergence d'entreprises culturelles en économie sociale qui s'inscrivent dans de nouvelles formes de développement soucieuses de démocratisation, de solidarité et d'utilité sociale<sup>7</sup>. *Artistes et artisans en réseau coopératif (ARC)* en est un exemple, alors que les artistes locaux – tant nouveaux que de longue date – ont créé une coopérative pour la mise en marché de leurs œuvres auprès du milieu corporatif. Celui-ci est encouragé à acquérir des œuvres pour offrir en cadeaux, décorer les lieux de travail et promouvoir les talents locaux.

#### Facteur d'intégration

Grâce à leur engagement dans des activités culturelles, les néo-ruraux se construisent un nouveau réseau social qui leur offre, selon leurs besoins, un soutien dans le démarrage d'une nouvelle carrière, une collaboration dans un projet commun, une solidarité lors

de difficultés. Fréquemment, ce réseau permet de développer des amitiés profondes avec des ruraux de longue date ou d'autres nouveaux résidents : « Ma conjointe avait commencé à faire de la mosaïque. [...] En allant sur la route des vins, il y a beaucoup d'artisans. Elle a travaillé en parallèle avec des artisans, en collaboration. [...] Un atelier l'a aidée à partir son projet. » (Néo-rural 26) « Je suis impliquée dans plusieurs compagnies de théâtre. J'ai rencontré tous mes meilleurs amis là-dedans et puis on est plusieurs qui faisons ensemble soit une pièce de théâtre, ou on fait beaucoup de bénéfices pour l'hôpital et tout ça. Ça fait que je pourrais vous dire que c'est surtout ces personnes-là que je fréquente. [...] Les amis que vous vous faites là-dedans deviennent assez vite des amis intimes. [...] Il y a un bon mix, pas juste du monde d'ici. [...] Cela aide beaucoup d'être dans le domaine artistique. [...] Cela aide beaucoup pour les contacts. » (Rurale de longue date 41)

En fait, le bénévolat vient faciliter l'intégration des nouveaux ruraux en leur permettant un ancrage dans la communauté et le renforcement de leur sentiment d'appartenance au milieu, comme le dit si bien cette bénévole : « Le fait de s'impliquer [...] c'est sûr qu'il y a une forme de reconnaissance de la part du groupe. Donc, cela fait tout simplement cimenter un peu plus. [...] Tu ne feras jamais partie du village, mais tu ne fais plus partie de la ville. Il y a comme un déplacement entre le nous et les autres. Je commence à faire partie du nous, mais pour faire partie du nous, il faut quelque part s'impliquer. » (Néo-rurale 12)

### Nouveau métissage culturel

Plusieurs de ces activités culturelles donnent l'occasion aux néo-ruraux de rencontrer des ruraux de longue date ou des personnes nées dans le territoire de la MRC. Ainsi, elles permettent des échanges, une collaboration, un élargissement des réseaux et un certain métissage culturel, comme l'observent ces personnes : « La projection du film de Séraphin, cela les a tous réunis dans l'église qui est la salle de projection. Cela a réuni les deux communautés [nouvelle et de longue date]. Il n'y avait plus vraiment de distinction entre les deux. C'est que ces gens-là sont tous venus à la salle regarder, un peu comme la messe de minuit là, où tout le monde se rencontre et jase. [...] Mais cet événement-là a été créé par des néo-ruraux, justement pour essayer de rapprocher les deux communautés. » (Élu municipal 1) « Il y a vingt ans, il y avait beau-

coup plus d'arts visuels. Mais depuis disons dix ans, c'est aussi les arts de la scène qui prennent de la place, et beaucoup avec des nouveaux arrivants, je dirais en collaboration [avec des ruraux de longue date]. » (Rurale de longue date 35)

### Attraction de nouvelles populations

Il est indéniable qu'un dynamisme culturel dans la communauté aura comme conséquence d'attirer une nouvelle population désirant fortement un milieu de vie comportant un bon éventail d'activités culturelles. Il attirera également des artistes à la recherche de lieux pour créer, des visiteurs ainsi que des touristes : « C'est une des raisons pour lesquelles le monde vient dans Brome-Missisquoi, c'est vraiment artistique. Il y a beaucoup de peintres, de musiciens, de comédiens et tout. Ils sont attirés par ce qu'on a ici comme vie artistique. Cela fait que, si vous êtes dans cette vie, je trouve que le monde se connaît assez vite [...] cela se mélange très bien » (Rurale de longue date 41) « Je pense qu'il y a beaucoup de gens qui ont un espace privilégié ici pour s'éclater. Et là, je pense aux peintres, aux sculpteurs, aux potiers, aux écrivains. [...] Cela peut devenir une plaque tournante pour des gens de l'extérieur pour venir voir cela. Il y a un gros potentiel [...] pour l'inspiration, pour le tourisme, pour promouvoir le *Tour des Arts*, la *Route des vins*, tous les vignobles qu'on a, et les festivals *Brome Fair*, etc. [...] On peut accueillir des gens avec tout cela, c'est super! C'est une richesse qu'on a ici. » (Néo-rural 10) « C'est en ayant visité le coin qu'on a vraiment trippé sur la place. [...] On s'est rendu compte qu'il y avait beaucoup de monde de nos âges, avec des enfants. Puis, ce qu'on aime aussi du coin, c'est qu'il y a beaucoup d'artistes, d'artisans. [...] C'est cela qui a fait qu'on est venu. Tu sais, on voulait aller en campagne, mais on ne voulait pas aller de l'autre bord de Québec, on ne voulait pas aller dans les Laurentides. » (Néo-rural 26)

### Conclusion

Cette première analyse permet déjà d'entrevoir que les retombées culturelles liées à la présence des néo-ruraux vont bien au-delà des considérations économiques. L'apport de ces nouveaux ruraux dans les arts et la culture est multiple et diversifié, comme on a pu le constater. Ils contribuent ainsi à la revitalisation rurale de leur milieu, la culture servant alors de levier essentiel du développement global et d'espace d'expression

d'une identité propre. Signe de la mutation contemporaine en milieu rural, la migration de populations urbaines vers les campagnes est donc un phénomène singulier qui ne manque pas d'avoir de nombreuses répercussions sur la production culturelle locale et ses diverses manifestations artistiques et culturelles.

**Les ruraux – nouveaux et de longue date – sont nettement des créateurs et des diffuseurs de culture novatrice.**

La participation culturelle en milieu rural figure comme un nouvel espace de collaboration, de solidarité et de mixité de populations variées – autant nouvelle que de longue date – qui se construit autour de la culture et du bénévolat. La culture a, en effet, la capacité d'être rassembleuse, et elle participe à l'édification d'une nouvelle ruralité où des liens sociaux inédits sont porteurs d'une cohésion sociale renouvelée. En favorisant un contact et des échanges entre diverses populations rurales, la culture leur permet de mieux se connaître et d'atténuer ainsi les clichés et les fausses représentations des uns sur les autres. Elle permet également d'adoucir les antagonismes et les clivages socio-économiques susceptibles de se manifester entre les divers sous-groupes de ruraux, notamment autour de projets de développement intensif, de l'embourgeoisement des campagnes et, par conséquent, de l'accès inégal au logement et à la propriété.

Les ruraux – nouveaux et de longue date – sont nettement des créateurs et des diffuseurs de culture novatrice, et non simplement des consommateurs, tels que je l'ai déjà affirmé ailleurs<sup>8</sup>. Reste à voir de façon plus approfondie « la nouvelle culture rurale » qui en ressortira et ses traits distinctifs par rapport à la culture urbaine. Comment s'exprimera concrètement ce nouveau métissage culturel entre les diverses populations rurales ? Se traduira-t-il différemment selon les diverses régions québécoises ? Quelles formes prendra cette nouvelle culture rurale dans l'avenir ? ■

## Notes et références

- <sup>1</sup> Guimond L. et M. Simard (2007). « Néo-ruralité au Québec : survol de la diversité des nouveaux ruraux dans Brome-Missisquoi », *Journal of Eastern Townships Studies / Revue d'études des Cantons de l'Est*, n° 29-30, Université Bishop, p. 99-119.
- <sup>2</sup> Simard, M. (2007). « Nouvelles populations rurales et conflits au Québec : regards croisés avec la France et le Royaume-Uni », *Géographie, Économie, Société*, numéro spécial sur « Conflits d'usages et dynamiques spatiales » (dir. T. Kirat et A. Torre), vol. 9, n° 2, avril-juin, Lavoisier, France, p. 187-213.
- <sup>3</sup> Pour le lecteur intéressé, les résultats des sondages des deux MRC peuvent être téléchargés sur le site Web de l'INRS sous Travaux et publications : [www.ucs.inrs.ca](http://www.ucs.inrs.ca), et sous le titre *Nouvelles populations dans le Québec rural (2008)*.
- <sup>4</sup> Reimer, B. (2007). « The Eastern Townships in the New Rural Economy: Lessons from Pan-canadian Research », *Journal of Eastern Townships Studies*, n° 29-30, Université Bishop, p. 27-44. L'auteur y souligne les atouts humains, sociaux, culturels, naturels et géographiques de cette région où se situe la MRC de Brome-Missisquoi.
- <sup>5</sup> Hill Strategies (2003). *Les bénévoles dans les organismes artistiques et culturels au Canada*.
- <sup>6</sup> Hill Strategies (2006). *Petites municipalités urbaines et rurales artistiques du Québec*. Article disponible à l'adresse suivante : [www.hillstrategies.com/docs/Artistes\\_petites\\_QC.pdf](http://www.hillstrategies.com/docs/Artistes_petites_QC.pdf).
- <sup>7</sup> Bricault C. et M. Simard (2008). *Atouts, difficultés et défis des entreprises culturelles d'économie sociale en milieu rural : revue de littérature et premiers résultats de recherche dans Brome-Missisquoi*, Cahiers de l'ARUC-Économie sociale, Montréal. Voir la brochure de vulgarisation sur le site du CLD de Brome-Missisquoi : *Culture et Cie en milieu rural et à Brome-Missisquoi*. <http://www.brome-missisquoi.ca/fr/>
- <sup>8</sup> Simard, M. (2002). « Espace rural et culture », dans D. Lemieux (dir.), *Traité de la culture*, Les Presses de l'Université Laval et les Éditions de l'IQRC, p. 163-180.

---

# Pactes ruraux post-2014 entre Pays et Parc naturel régional : quels territoires de développement et d'aménagement des campagnes québécoises ?

Louis Allie  
Université du Québec à Montréal

---

Le Pacte rural, un concept original de développement du milieu rural, est la pierre angulaire de la Politique nationale de la ruralité (PNR) instituée en 2001 et renouvelée de 2007 à 2014. Cet article cherche à mettre en valeur le Pacte rural en réfléchissant sur son avenir dans une perspective comparative, conceptuelle, organisationnelle et territoriale. Il ne s'agit pas de le remettre en cause, car cet outil est fort apprécié sur le terrain et il représente une façon innovatrice et nécessaire de faire du développement rural<sup>1</sup>, bien que l'échelle d'intervention retenue, à savoir celle de la Municipalité régionale de comté (MRC), ne soit pas forcément toujours justifiée. Nous constatons qu'après plus de six années de fonctionnement et de mise en œuvre, il est possible d'affiner l'outil Pacte rural afin de lui permettre de mieux atteindre ses objectifs. En l'état actuel, les concepteurs du Pacte rural (en l'occurrence le ministère des Régions sous le règne péquiste et le ministère des Affaires municipales et des Régions du Parti libéral depuis 2003) ont fait de cet outil avant tout un mode d'intervention étatique de type contractuel au risque de perdre de vue l'hypothèse territoriale qui, pourtant, les a fait naître<sup>2</sup>.

Pour mieux atteindre nos objectifs, nous comparons le Pacte rural avec deux politiques similaires en France que sont les Pays institués en 1995 et les Parcs naturels régionaux décrétés en 1967<sup>3</sup>. Avant d'aborder cette approche comparative, nous analysons la portée et la limite du Pacte rural en commençant par leur définition.

## Le pacte rural à l'épreuve du territoire

La raison d'être du Pacte rural est de promouvoir le développement du milieu rural, et en particulier de

promouvoir le renouvellement et l'intégration des populations; de favoriser la mise en valeur des ressources humaines, culturelles et physiques du territoire; d'assurer la pérennité des communautés rurales; et enfin, de maintenir un équilibre entre la qualité de vie, le cadre de vie, l'environnement naturel et les activités économiques. Ces objectifs sont à la hauteur des

### Un contrat type incarne le Pacte rural qui lie le gouvernement aux MRC.

problématiques qui affectent les milieux ruraux. Cependant, en excluant, jusqu'à un certain point, l'enveloppe budgétaire dé-

diée au Pacte rural, l'écart entre la finalité et les moyens avancés (organisationnel et conceptuel) est important.

Un contrat type incarne le Pacte rural qui lie le gouvernement aux MRC. Ce contrat compte treize clauses dont huit expliquent les engagements respectifs de la MRC et de la ministre des Affaires municipales et des régions (MAMR). Les trois signataires du contrat sont la ministre du MAMR, le ministre responsable de la Région et le préfet de la MRC.

Le contrat type repose sur trois engagements majeurs de la ministre. Elle s'engage à réserver une somme de 213 millions de dollars aux MRC et aux municipalités signataires d'un Pacte rural. Elle s'engage deuxièmement à accorder une aide financière pour l'embauche d'un, de deux ou de trois agents de développement (sous la responsabilité du Centre local de développement) pour faciliter la réalisation du Pacte rural. Enfin, la ministre s'engage à ce que la direction générale du MAMR confie à un comité de la Conférence administrative régionale le support à la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité. Quant à la MRC, elle s'engage à produire un plan de travail à la signature du contrat qu'elle doit actualiser une fois par an-

née. Les autres clauses sont de nature administrative et légale telle que les recours à envisager en cas de non-respect du contrat.

Le plan de travail « doit s'appuyer sur la notion de territoire » et en particulier « sur une lecture commune de l'état de la situation socioéconomique à l'échelle de la MRC », tout en déterminant les résultats attendus. La MRC doit prévoir les modalités de mobilisation, d'animation, d'information et de reddition de comptes à la population et à la ministre. Elle doit veiller à ce que les activités du Pacte rural répondent au principe de transparence dans l'utilisation des ressources financières, dans le déroulement des projets et dans la diffusion des résultats.

**En l'état actuel, la procédure Pacte rural encourage plutôt les acteurs locaux à administrer le territoire par le biais d'une enveloppe budgétaire et indirectement à le développer.**

### **Des territoires pourtant pluriels**

La formule retenue est relativement simple : plus d'argent pour répondre aux besoins de la population, pour améliorer des équipements et pour organiser des activités, de même que plus d'argent aussi pour monter des projets initiés ou non par la MRC. Le contrat type oublie de préciser que le Pacte rural doit avant tout être un vaste projet territorialisé en soi. Ainsi, les initiatives financées sont souvent davantage cosmétiques que territoriales lorsqu'il y a absence de véritable projet social (ou contrat moral) auquel adhère l'ensemble de la population<sup>4</sup>.

Pour des raisons, notamment de pressions politiques et des relations de travail conventionnées entre les paliers gouvernementaux, l'échelle d'intervention du gouvernement n'a pas été repensée en 2001 au moment où le Pacte rural a été créé. Ainsi, le Pacte rural a été institué pour la MRC (une forme de décentralisation) et il devient par le fait même une extension de l'État à cet échelon : les MRC demeurent des organisations fonctionnelles publiques<sup>5</sup>. Toute la réflexion (d'une durée de plus de cinq ans) qui a précédé l'adoption de la première Politique nationale de la ruralité s'est focalisée sur un seul objectif : donner plus de moyens décentralisés (sous-entendu des moyens financiers) aux acteurs locaux du monde ru-

ral. Compte tenu de la formulation actuelle du contrat type d'un Pacte rural, la quête du bon périmètre d'intervention est passée sous silence. En considérant *a priori* acquise la pertinence des MRC comme échelle d'application des Pactes ruraux, le ministère court le risque de renforcer la logique administrative du développement au détriment de la logique territoriale.

L'élaboration d'un Pacte rural pourrait être l'occasion de réviser les affiliations municipales entre les élus, les citoyens et les acteurs locaux au sein d'une ou de plusieurs MRC tout en définissant de nouvelles bases communes de discussions comme, par exemple, dans le cas des MRC des Sources et d'Arthabaska qui, en septembre 2007, se sont associées pour créer une nouvelle structure unique au Québec : la Régie intermunicipale de restauration et de préservation des Trois-Lacs. Ce type d'organisation est intéressant dans la mesure où il s'appuie sur une volonté sociopolitique locale et une problématique territoriale régionale. Par extension, l'organisme de gestion (qui reste à concevoir) d'un Pacte rural pourrait s'inspirer de cette façon de faire ad hoc sans pour autant promouvoir cette seule vocation. Le Pacte rural devrait normalement représenter une occasion aussi et surtout de discuter du territoire, de ses caractéristiques, de ses difficultés et de son avenir. En l'état actuel, la procédure Pacte rural encourage plutôt les acteurs locaux à administrer le territoire par le biais d'une enveloppe budgétaire et indirectement à le développer : le ministère concourt à promouvoir une logique comptable et non une vision territoriale. Ainsi, le contrat type du Pacte rural envoie le signal selon lequel les élus des MRC administrent une enveloppe budgétaire sans qu'ils soient réellement contraints dans l'affectation des ressources financières à l'intérieur du large cadre prévu par la Politique nationale de la ruralité.

### **Le pacte rural : un contrat territorial sans politique de territorialisation**

En choisissant d'emblée la MRC et cette échelle d'intervention comme lieu de mise en œuvre du Pacte rural, l'État n'a-t-il pas raté l'occasion d'ajuster ses interventions au profit des acteurs de terrain pour mieux appréhender le territoire dans toute sa complexité et ses dimensions (sociopolitique, culturelle, économique et géographique) ? La montée en puissance des Pactes ruraux ne serait-elle pas une occasion d'ajuster l'échelle d'intervention de l'État aux besoins des communautés rurales ?

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ou loi 125), sanctionnée le 21 novembre 1979, a institué les MRC (au nombre de 86 auxquels s'ajoutent 14 villes et agglomération exerçant certaines compétences de MRC). En vertu des lois en vigueur (LRQ, chapitre A-19.1 et chapitre C-47-1 a.104-110), la MRC assume obligatoirement les responsabilités suivantes : maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement; voir à ce que les plans et les règlements d'urbanisme des municipalités soient conformes au schéma d'aménagement; désigner ou consolider un Centre local de développement en plus de nombreuses compétences déléguées qui se sont multipliées depuis le début 2000.

La délimitation de leur périmètre ne s'est pas faite sans heurts, et cet exercice répondait à des logiques différentes selon le contexte local et régional du moment<sup>6</sup>.

Certaines MRC ont été délimitées en incluant d'emblée des villes de petite et moyenne taille (c'est le cas de la MRC de Joliette), alors que dans d'autres cas ce fut l'inverse (par exemple, le cas des MRC Memprémagog, Le Val-Saint-François, Le Haut-Saint-François et Coaticook définies en opposition à l'agglomération de Sherbrooke). Dans ce cas de figure, la proximité urbaine était ou bien considérée comme un atout ou bien comme une nuisance. Les oppositions ville/campagne – aussi vieilles que le système municipal québécois – se matérialisent en particulier par des prises de position opposées entre la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ). En octobre 2007, la ministre des Affaires municipales et des Régions, Nathalie Normandeau, qui affirmait vouloir favoriser les solidarités entre les milieux rural et urbain, semble avoir provoqué l'inverse : le ministère a accordé une subvention de 450 000 \$ à l'UMQ pour soutenir une réflexion sur les partenariats urbains-ruraux. Pour la FQM, ce n'est pas à la « ville » de penser l'avenir du milieu rural; cette union croit plutôt *a contrario* que le « monde rural » est le plus apte à penser l'avenir des villes.

Dans cet effort de découpage des MRC, le ministère a parfois entériné des périmètres proposés par les élus locaux qui correspondent souvent à des liens personnels et relationnels (entre les maires ruraux des MRC de Rouville et des Jardins-de-Napierville, par exemple); alors que, dans d'autres cas, il a plutôt obligé la

fusion de régions différentes contrairement cette fois à la volonté des élus (le cas de la région de Vaudreuil sous influence urbaine, d'une part, et de celle de Soulanges tournée vers la campagne, d'autre part, qui furent pourtant fusionnées pour former les MRC de Vaudreuil-Soulanges). Parfois les unités paysagères, topographiques ou hydrographiques ont servi en tout ou en partie de référent à la délimitation de périmètres, bien que cette logique n'ait pas toujours été respectée en intégralité. À cet égard, le découpage de la MRC La Vallée-de-la-Gatineau illustre bien la logique de bassin versant (de la rivière Gatineau) qui a présidé sa délimitation. Cependant, la physionomie allongée de cette MRC fait en sorte que les problématiques des municipalités du sud diffèrent largement de celles du nord. Les premières (par exemple Low et Denholm) sont tournées vers l'agglomération Gatineau-Ottawa (en matière de flux de population), alors les dernières (par exemple Grand-Remous et Maniwaki) ont des préoccupations typiquement rurales (économique, forestière et récréotouristique). Autant dire que les frontières entre chacune des MRC correspondent en fait à un ensemble de critères variables selon les conditions administrative, géographique, historique, politique et sociale.

**La délimitation de leur périmètre ne s'est pas faite sans heurts, et cet exercice répondait à des logiques différentes selon le contexte local et régional du moment.**

L'histoire du développement régional au Québec retiendra que les périmètres des MRC circonscrivent des régions d'appartenance. Au moment de délimiter les MRC, et ce d'autant plus aujourd'hui, l'expression « région d'appartenance » demeure sujette à de multiples interprétations contradictoires compte tenu du sens mouvant des concepts de « région » et d'« appartenance » et des évolutions sociétales. Par exemple, des citoyens peuvent développer un sentiment d'appartenance à une région tout en travaillant et en consommant produits et services à l'extérieur de leur région d'appartenance. Dans ce cas de figure, comment traiter une problématique territoriale de développement socio-économique ?

D'un point de vue théorique, la thèse s'inspire de Ascher<sup>7</sup> selon lequel le processus de « modernisation des sociétés s'appuie sur une nouvelle forme du capi-

talisme et sur l'économie cognitive ». Il donne naissance à une société dans laquelle « les individus (“pluriels” et “multi-appartenants”) participent à des champs sociaux (le travail, la famille, le quartier, etc.) de plus en plus distincts et dans lesquels ils agissent de façons différenciées ». Cette thèse révisé la notion d'appartenance pour plutôt insister sur de nouvelles priorités du développement dont celle, par exemple, qui consiste à produire de l'appartenance et de l'identité, donc des territoires différenciés.

**Contrairement à la politique des Pactes ruraux, l'État français ne s'est pas « enfermé » dans le découpage politico-administratif traditionnel en place lors de la mise en œuvre de la politique des Pays.**

### **Des approches contractuelles voisines : Pacte, Pays et Parc naturel régional**

Pendant que Jean-Pierre Jolivet (ministre péquiste des Régions de 1998 à 2001) tentait d'accoucher de la première Politique nationale de la ruralité et du Pacte rural que le monde rural attendait avec impatience, la France mettait en branle et expérimentait une politique contractuelle similaire fondée sur les périmètres de « pays », elle-même inspirée des Parcs naturels régionaux.

#### **Politique nationale de la ruralité et Pays**

En France, une première *Loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire* (LOADT, dite loi Pasqua) en 1995 reconnaissait et instituait les territoires de Pays. La *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* de 1999 (LOADDT, dite loi Voynet) reprend la question des Pays en lui donnant une place importante dans la politique d'aménagement du territoire.

Voynet fait de cet échelon territorial à la fois l'expression d'un projet associant la ville et la campagne; le lieu de participation et d'alliance entre les élus et les acteurs de la société civile; et l'échelon de contractualisation de l'État et des régions dans le cadre des contrats de plan État-Région. En faisant du Pays une sorte de fédération de communauté de communes

à laquelle sont associés les autres acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs réunis au sein d'un conseil de développement, la LOADDT redonne du sens à la notion de Pays.

Un pays est un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale au sein duquel :

- les collectivités territoriales et leurs groupements s'associent pour élaborer et mettre en œuvre une charte de développement durable, révisable dans les délais de dix ans, en coopération avec les représentants des activités économiques, sociales, culturelles et associatives réunis au sein d'un conseil de développement;
- l'État coordonne ses initiatives avec celles des collectivités locales dans le cadre d'un partenariat de contractualisation et tient compte de son périmètre pour l'organisation des services publics;
- son périmètre généralement plus large que celui des intercommunalités n'est pas tenu de respecter les limites administratives, mais doit en revanche respecter les périmètres des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre;
- l'initiative de la création d'un Pays relève des communes et de leurs groupements, mais sa reconnaissance passe par l'élaboration de la charte qui permet d'associer les partenaires socioprofessionnels et associatifs en renforçant un partenariat entre élus et non élus.

Contrairement à la politique des Pactes ruraux, l'État français ne s'est pas « enfermé » dans le découpage politico-administratif traditionnel en place lors de la mise en œuvre de la politique des Pays. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a plutôt questionné la bonne échelle d'intervention pour mieux laisser les acteurs locaux et les collectivités locales appréhender eux-mêmes les phénomènes socio-économiques et spatiaux au plus près de leurs réalités. À cette période de la politique des Pays, la DATAR et l'Institut national de la statistique et des études économiques ont identifié 348 « bassins d'emplois » correspondant chacun à une échelle théorique d'application du futur Pays. Selon eux, ce niveau « correspond à un cadre plus propice pour le



développement économique et la mobilisation collective autour de projets territoriaux ».

Cette cartographie des mailles politico-administratives fut donc renouvelée au regard de nouveaux impératifs socio-économiques et de la mobilité des individus, alors que le Pacte rural évite pour le moment cette question fondamentale en se limitant au seul critère de la « cohésion » du découpage politico-administratif en laissant de côté les critères de cohésion culturelle, économique et géographique.

### **Pacte rural et Parc naturel régional**

La politique française des Pays (issue de la LOADT de 1995 et de la LOADDT de 1999) a suscité de vives réactions négatives chez les Parcs naturels régionaux. La légitimité de ces Parcs fut remise en question, car ils ont servis de modèle pour élaborer les Pays (l'idée de charte a été reprise tout comme les mandats dorénavant similaires)<sup>8</sup>.

Les Parcs naturels régionaux ont été créés en 1967 (il y en a aujourd'hui 45) à la suite d'une vaste réflexion qui connut son apogée au colloque de Lurs-en-Provence de 1966 qui regroupa des fonctionnaires et des personnalités (ministres, architectes, aménageurs, présidents d'associations, artistes, etc.). Leurs débats reposaient sur plusieurs constats. Les années 1960 voient le développement rapide des zones urbaines, conséquence de la montée en puissance du « baby-boom » et ce, au détriment du monde rural. La reconversion de vieilles régions industrielles comme le Nord-Pas-de-Calais était également d'actualité. Afin de changer l'image de la région en cause, l'idée est de requalifier le paysage régional afin d'attirer des services et des industries plus « modernes » que le charbon et séduire d'éventuels investisseurs étrangers. C'est cet argument qui a conduit à la création du tout premier Parc naturel régional, le Parc de Saint-Amand-Raismes, dans le Nord. Enfin, la DATAR recherchait alors un outil institutionnel qui permette de préserver la nature de manière moins coûteuse et plus facile à mettre en place que le système (juridiquement contraignant) des Parcs nationaux, tout en y animant les secteurs ruraux (donc habités) en difficulté.

Les Parcs naturels régionaux sont créés à l'initiative de la Région pour des territoires ruraux dont le patrimoine naturel et culturel est riche, mais dont l'activité économique est souvent fragile. Ils permettent d'envi-

sager le développement local de manière globale et durable, et remplissent pour cela cinq missions :

- protéger et mettre en valeur les richesses du patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages;
- contribuer à l'aménagement du territoire;
- contribuer à un développement économique, social, culturel et à la qualité de vie;
- assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public;
- réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche<sup>9</sup>.

**Les Parcs naturels régionaux sont créés à l'initiative de la Région pour des territoires ruraux dont le patrimoine naturel et culturel est riche, mais dont l'activité économique est souvent fragile.**

Élaborée à partir d'un diagnostic du territoire concerné par le Parc, la Charte constitutive aux fondements pratiques et conceptuels du périmètre comporte :

- le projet de protection et de développement de ce territoire pour les douze ans à venir et les règles du jeu que se donnent les partenaires pour sa mise en œuvre;
- le plan du Parc qui décline les interventions prévues en fonction des particularités du territoire;
- les statuts et la composition de l'organisme de gestion du Parc, ses moyens financiers et humains;
- les instances consultatives (comités scientifiques, commissions et groupes de travail) de l'organisme de gestion;
- un programme d'actions prévisionnel à trois ans précis et chiffrés;
- le projet de convention d'application de la charte par l'État, convention signée par le Préfet de Région concerné, dès la création du Parc.

La politique des Parcs naturels régionaux est initiée, négociée, voulue et mise en œuvre par les élus locaux et adoptés par l'État lors du classement en Parc natu-

rel régional, par décret du premier ministre. En signant volontairement la Charte du Parc, les Communes se fixent une règle du jeu commune et témoignent d'une volonté d'exigence vis-à-vis d'eux-mêmes selon les principes d'un accord moral et non contraignant. Les autres partenaires (non élus locaux) d'un Parc naturel régional sont les forces vives locales, c'est-à-dire les représentants socioprofessionnels (à travers leurs chambres consulaires, les syndicats professionnels, etc.) et les diverses associations (par exemple socioculturelles et d'usagers). Ils participent à l'élaboration de la Charte du Parc naturel régional en plus d'être associés à son fonctionnement et à ses programmes d'actions. Ils sont représentés, à titre consultatif, dans les commissions de travail et les instances du Parc, et sont les relais du Parc pour mener ses actions sur le terrain, dans le cadre de conventions spécifiques.

La charte est élaborée par un organisme d'étude (syndicat mixte, association, etc.) qui regroupe les collectivités concernées et leurs groupements et associe les organismes socioprofessionnels et associations locales. À l'expiration du classement après douze ans, la Charte constitutive doit être révisée par le Parc et présentée par la Région au ministère de l'Environnement compétent pour proposer un nouveau décret de classement<sup>10</sup>. En cas de non-respect de la Charte du Parc, le ministre chargé de l'Environnement peut mettre fin au classement. L'organisme d'animation et de gestion du Parc est chargé de mettre en œuvre la charte, de veiller à son respect et d'assurer la cohérence des actions de ses partenaires sur le territoire du Parc. Son périmètre n'est soumis à aucune limite administrative, mais doit répondre à des critères de cohérence et de qualité en matière de patrimoine naturel, culturel et paysager. Au regard de ces critères, une commune peut adhérer au Parc pour une partie seulement de son territoire.

### **Éloge de l'hypothèse territoriale faible**

L'arrivée du Pacte rural en 2001 s'est inscrite dans une logique administrative du développement et de la gestion de l'espace rural, tout en se calant sur le découpage politico-administratif en place. L'hypothèse territoriale retenue fut la plus faible et elle se traduit de la façon suivante : « Le Québec compte 86 MRC et autant de CLD sous leur responsabilité qui travaillent à la même échelle pour orchestrer le développement spatial et économique, alors instituons des Pac-

tes ruraux à l'échelle des MRC tout en soustrayant celles qui ne sont pas éligibles »<sup>11</sup>.

Cette hypothèse territoriale faible émane du document fondateur de la PNR II où on y apprend que « le territoire d'application de la Politique couvre 1011 municipalités et 34 communautés autochtones »<sup>12</sup>. On y apprend aussi que les municipalités d'Amos, Lachute, La Tuque, Cowansville, Matane et Dolbeau-Mistassini ont été intégrées au « territoire d'application de la politique » et ce, selon l'argumentaire que « ces municipalités présentent des caractéristiques similaires à des villes incluses dans un pacte rural, telles Montmagny, Sainte-Marie, Mont-Laurier ».

**L'arrivée du Pacte rural en 2001 s'est inscrite dans une logique administrative du développement et de la gestion de l'espace rural, tout en se calant sur le découpage politico-administratif en place.**

Si la PNR II défendait réellement une approche territoriale (qui insiste, elle, sur la diversité des contextes culturel, économique, géographique et donc des problématiques), cet amalgame entre des municipalités aux profils très différents aurait été évité. Les auteurs du document justifient aussi leur décision en précisant que ces nouvelles municipalités incluses au « territoire d'application » de la PNR II « ont une aire d'influence qui se limite au territoire de leur MRC » et que leur « population urbaine est inférieure à 13 000 habitants ». Cet argumentaire témoigne d'une conception limitée de l'approche territoriale car, dans les faits, comment cartographier l'aire d'influence d'une ville alors qu'elles évoluent toutes dans une économie mondialisée ? En vertu de quels critères le seuil des 13 000 habitants a-t-il été retenu ?

### **Pacte rural 2014 : vers une triple approche Pays, Parc naturel régional et Municipalité régionale de comté ?**

Ce passage abordant la question de l'aire d'influence d'une ville ouvre une perspective intéressante que le gouvernement a évacuée (alors que, pourtant, l'essence de l'hypothèse territoriale s'y trouve). Les rapports verticaux (par exemple les rapports entre l'État et les collectivités locales) sont inextricablement liés aux rapports horizontaux (par exemple les rapports entre

les flux de biens, de services et d'individus et l'espace du quotidien). Les pôles qui structurent des aires d'influence (par exemple, des bassins de vie) et des problématiques de développement rural (par exemple le manque d'appartenance) ne s'arrêtent pas au périmètre des MRC, d'où l'intérêt d'obliger les porteurs de Pacte rural à démontrer la pertinence du périmètre retenu au regard de leur réalité.

**Le nombre de Pactes ruraux devrait ainsi être limité, bien que le « pavage » à l'échelle du Québec puisse être complet.**

Il serait possible d'affirmer que le Pacte rural doit aussi être un outil :

1. à la disposition paritaire des citoyens, du public, des élus et des usagers d'un territoire;
2. autonome tant dans sa gestion, son fonctionnement que son financement;
3. dont le mandat est aussi de sensibiliser les décideurs (par exemple les élus), d'éduquer la population, de démontrer qu'il est possible par des actions concrètes d'allier des objectifs de développement aux objectifs de mise en valeur du patrimoine naturel et culturel;
4. qui contribue à produire de nouvelles connaissances en faisant lui-même (ou en faisant faire) des enquêtes et des analyses de son territoire (par exemple sur la faune, la flore et le patrimoine);
5. dont le périmètre est négocié, justifié et argumenté pour et par la population et les élus tant de « l'intérieur » que de « l'extérieur »;
6. que tous ne le méritent pas, ce qui signifie que le Québec rural ne serait pas nécessairement pavé de Pactes ruraux, comme c'est le cas aujourd'hui. Les porteurs de projet devraient démontrer que leur territoire (riche, mais fragile) est en mesure de tirer profit de la démarche et de l'outil Pacte rural. Cette démonstration devrait être refaite au terme du contrat afin de pouvoir renouveler la démarche, ce qui aurait pour avantage d'apporter de nouvelles idées, de réévaluer le profil socio-économique du territoire et de remobiliser les acteurs autour d'un nouveau projet porteur.

Le nombre de Pactes ruraux devrait ainsi être limité, bien que le « pavage » à l'échelle du Québec puisse être complet. À l'heure actuelle, de nombreuses MRC pourtant voisines mènent les mêmes actions et ce, pour les mêmes raisons, alors qu'elles œuvrent dans deux Pactes ruraux différents. La démarche du Pacte rural pourrait être une occasion de mettre à l'avant-plan une véritable réflexion sur le territoire rural (identité, spécificité des milieux, qualité de vie, difficultés socio-économiques, etc.) avant de passer nécessairement par le maillage politico-administratif.

L'organisme de gestion d'une démarche Pacte rural pourrait comporter différentes commissions (agriculture, environnement, paysage, économie, recherche, etc.) formées de représentants des élus, des citoyens et des différents acteurs locaux et régionaux). Si le Pacte rural entérine de nouveaux rapports contractuels intéressants entre l'État et les MRC, avec une clause « modulaire verticale », l'autre génération de Pacte rural à venir devrait explicitement prévoir une clause de « modulation horizontale » afin de faciliter l'appréhension des problématiques territoriales par les acteurs de terrain. ■

## Notes et références

- <sup>1</sup> Joyal, A. et El Batal, K. (2007). « Décentralisation et développement rural: étude de cas québécois », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 251-267.
- <sup>2</sup> SRQ (1999). *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*, Nicolet, Solidarité rurale du Québec, 31 p.
- <sup>3</sup> Allie, L. (2006). « Des parcs naturels habités au Québec ? Une comparaison inspirée des Parcs naturels régionaux français », dans M. Simard *et al.* (dir.), *Inégalités, démocratie et développement. Des enjeux pour la gouvernance des territoires locaux et régionaux*, Rimouski, GRIDEQ-CRDT-ARUC-ÉS-GRIR, collection Tendances et débats en développement régional, n° 11, p. 303-320.
- <sup>4</sup> Gorgeu, Y *et al.* (1997). *La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable*, Mairie-conseils, Caisse des dépôts et Fédération des parcs naturels régionaux, Paris, La Documentation française, 311 p.
- <sup>5</sup> Proulx, M.-U. (1992). « Appartenances, utilités et fonctions. Le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, p. 307-325.
- <sup>6</sup> Fortin et Parent (1983). *Les MRC et leur capacité d'extension*, INRS-Urbanisation, Études et documents, n° 38, 86 p.

- 
- <sup>7</sup> Ascher, F. (2001). *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube.
- <sup>8</sup> FPNRF (1997). *Manifeste pour l'avenir des Parcs naturels régionaux*, Paris, Gallimard.
- <sup>9</sup> Les Parcs naturels régionaux incarnent donc à la fois les objectifs du Pacte rural et des Laboratoires ruraux au sein d'un seul et même concept territorialisé de développement socio-économique. Cependant, la Pacte rural n'a pas de Charte constitutive ni d'organisme de gestion qui lui est entièrement dédié.
- <sup>10</sup> Le concept de Parc naturel régional est en fait une marque déposée à l'Institut national de la propriété intellectuelle dont le propriétaire est le ministère chargé de l'Environnement.
- <sup>11</sup> En définitive, le « territoire d'application » de la PNR II rejoint 86 MRC dont 75 sont entièrement couvertes et 21 partiellement.
- <sup>12</sup> Gouvernement du Québec (2006). *Politique nationale de la ruralité. Une force pour tout le Québec*, Ministère des Affaires municipales et des Régions, p. 23.

---

# Pour accueillir la décentralisation : une MRC transformée, plus démocratique et plus efficace

Yvon Leclerc  
Journal Réseau

---

Au tournant des années 1980, deux mesures importantes ont été prises, presque simultanément, pour engager le monde municipal sur la voie du 21<sup>e</sup> siècle.

## La loi 125

Tout d'abord, le législateur a réuni dans une même structure territoriale la *Loi des cités et villes* et le Code municipal en créant les Municipalités régionales de comté (MRC), dont le découpage était calqué, à peu de chose près, sur les limites territoriales des conseils de comté. C'est la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou loi 125 qui confiait à la MRC le mandat d'élaborer un schéma d'aménagement du territoire. Ce geste provoqua une petite révolution locale car, depuis plus d'un siècle, le monde municipal était divisé en municipalités de 5000 habitants et plus et en municipalités de 5000 habitants et moins, les charges étant différentes pour les unes et les autres. Et surtout, les unes et les autres n'étaient pas habituées à travailler ensemble. Le schéma d'aménagement avait donc une mission d'apprivoisement des unes et des autres. Cet apprivoisement a été long et difficile dans certains milieux. Depuis, les MRC en sont à leur deuxième et même troisième édition du schéma, et le législateur leur a confié de nouvelles missions en matière d'environnement et de développement local. Avec le résultat que les MRC sont progressivement passées de l'apprivoisement à la concertation, puis à une mission qui s'apparente de plus en plus au développement. Avec en prime une esquisse de vision régionale.

## La réforme de la fiscalité

L'autre mesure importante concerne le revenu des municipalités. En 1979, une importante réforme de la

fiscalité québécoise confiait au monde municipal la quasi-exclusivité du champ foncier qu'il partageait auparavant avec les commissions scolaires. Cette décision a eu le mérite de clarifier les champs fiscaux mais, 25 ans plus tard, la question n'est pas pour autant réglée.

Ces municipalités peuvent-elles faire face à leurs responsabilités d'aujourd'hui avec les ressources fiscales qui leur avaient été confiées à cette époque ? Peuvent-elles accueillir des responsabilités nouvelles qui marqueraient une importante reconfiguration de l'État québécois, qu'il soit devenu souverain ou non ? Et où atterriraient ces nouvelles responsabilités ? À la municipalité ou à la MRC ?

Sachant que les deux Unions municipales insistent pour que les nouvelles responsabilités découlant de la décentralisation devraient

être confiées à des structures imputables, la MRC, dans sa constitution actuelle, ne répond pas à cette exigence.

## Le territoire du développement

Pourtant, l'État québécois a tranché en 1996 : le territoire de la concertation resterait la région administrative et le territoire du développement serait celui de la MRC. C'est le lieu privilégié des solidarités entre les habitants d'un territoire, le territoire d'appartenance. L'évolution des quinze dernières années a confirmé ce choix. La création des Centres locaux d'emploi (CLE), la mise en place des Centres locaux de développement (CLD) et des Centres locaux de services communautaires (CLSC) ainsi que la réforme des territoires des commissions scolaires ont respecté cette décision. Le gouvernement a donc officialisé, à plusieurs reprises, la MRC comme le territoire des acteurs du

**Les MRC sont progressivement passées de l'apprivoisement à la concertation, puis à une mission qui s'apparente de plus en plus au développement.**

développement et des services aux personnes dans l'architecture de ses politiques publiques.

Mais avant de s'arrêter aux structures d'accueil de la décentralisation qui permettrait aux régions de s'outiller convenablement pour assurer leur développement, il convient de s'interroger sur la capacité actuelle des MRC à répondre à l'accueil de nouvelles responsabilités.

## Deux préalables à considérer

Tout d'abord, depuis la Révolution tranquille, l'urbanisation du Québec s'est poursuivie à vive allure et s'est développée sur la base d'un modèle polycentrique. Ce phénomène est visible à l'œil nu : on relève environ 35 centres urbains, distribués sur l'ensemble du territoire, qui rassemblent près de 90 % de la population. La croissance de la population et le dynamisme des municipalités rurales sont la plupart du temps proportionnels à leur proximité des centres. Et n'eût été des pactes ruraux de la Politique nationale de la ruralité, le situation serait pire encore.

L'autre considération à prendre en compte concerne le fait que la richesse se crée largement dans les villes. Cette observation a été bien documentée par Jane Jacobs dans ses livres.

Ceci dit, voici trois exemples de dysfonction qui démontrent que la structure politique de la MRC devra être revue et corrigée avant d'aller de l'avant avec la décentralisation de nouvelles responsabilités.

## Trois exemples de dysfonction

### Les structures municipales actuelles entretiennent et creusent les inégalités entre les citoyens et les municipalités d'un même territoire de MRC

Plusieurs cas pourraient être utilisés pour illustrer ce phénomène; examinons celui de Gaspé et de la MRC La Côte-de-Gaspé. On se rappelle que la ville de Gaspé est née de la fusion de douze municipalités entourant la ville-centre de Gaspé à l'occasion de la création du parc Forillon en 1970. Cette fusion, bâclée en six semaines, a fait de Gaspé la troisième ville la plus étendue du Canada. Une dizaine d'années plus tard, au moment de tracer les limites territoriales des MRC, la population de quatre municipalités riveraines de Gaspé, soit Cloridorme, Petite Vallée, Grande

Vallée et Murdochville, ont choisi de se joindre à la ville de Gaspé pour former la MRC La Côte-de-Gaspé. La ville de Gaspé compte pour 80 % de la population de la MRC.

Or, après avoir connu une diminution importante entre 1996 et 2001, l'exode s'est arrêté entre 2001 et 2006. Et pour cause. La ville a largement su tirer profit de l'éolien (une usine de pales et une deuxième en implantation) et du choix de Desjardins d'y installer son centre de traitement des prêts étudiants.

Entre 2004 et 2007, la richesse foncière uniformisée est passée de 508 M\$ à plus de 633 M\$. Entre 2006 et 2007, la RFU de la ville de Gaspé a bondi de 67 M\$, soit plus de quinze fois celle des quatre autres municipalités de la MRC prises ensemble. Et l'enrichissement de la ville de Gaspé se poursuit.

**Il convient de s'interroger sur la capacité actuelle des MRC à répondre à l'accueil de nouvelles responsabilités.**

Côté habitation, la ville de Gaspé connaît un taux d'inoccupation de moins de 1 %, au point qu'il est devenu très difficile de se loger au centre-ville. La valeur des maisons augmente, les commerces y font de bonnes affaires, les services scolaires, municipaux, de santé y sont de bonne qualité. Et évidemment, les recettes fiscales de la ville suivent.

Constat : la richesse produite par la ville de Gaspé ne profite qu'indirectement aux contribuables vivant dans les quatre municipalités du territoire. Du reste, si la Ville facturait tous les services offerts à ces municipalités, l'écart se creuserait encore davantage. Pourquoi la richesse produite par le principal pôle de développement de la MRC ne profiterait-elle pas aux habitants des autres municipalités du territoire d'appartenance ? L'autonomie municipale vaut-elle ce prix ? Les maires de la MRC La Côte-de-Gaspé l'ont compris et ont entrepris une démarche d'analyse coûts-bénéfices des fonctions de la MRC dont certaines pourraient être assumées par la ville de Gaspé, quitte à réserver des fonctions plus politiques à la MRC.

En somme, ces maires réalisent que la structure actuelle de la MRC, sa mission et son mécanisme de redistribution de la richesse doivent être revus en fonction des responsabilités d'aujourd'hui si on veut éviter

de créer ou de creuser des écarts entre les municipalités et les citoyens qui les habitent. De telles dysfonctions peuvent être signalées dans un grand nombre de MRC; une recension rigoureuse ferait apparaître ces inégalités de façon éclatante. (Voilà un beau sujet de recherche!)

Ce n'est pas la première fois qu'on constate l'iniquité qui existe entre les municipalités; les couples village-paroisse en constituent des cas souvent dénoncés. De même que les villes qui abritent des usines de grande envergure et qui encaissent des recettes foncières importantes sans obligation de partage régional. Il faut reconnaître, toutefois, que plusieurs de ces villes ne se font pas prier pour offrir des services régionaux sans compensation financière. Mais cela reste aléatoire, relevant de la bonne volonté du maire de la ville principale, en l'absence de mécanisme institutionnel de redistribution. Et prouve que l'État québécois ne peut s'en remettre qu'à la progressivité de l'impôt sur le revenu pour assurer la redistribution de la richesse.

**Vingt-sept ans plus tard, le rêve du pays est toujours d'actualité et la décentralisation est gardée au frais.**

**Le processus de décision et le grand nombre de municipalités dans une même MRC rendent difficile une vision cohérente de l'aménagement et de développement d'un territoire**

Rappelons que la réforme de la fiscalité municipale du tournant des années 1980 a laissé tout le champ de l'impôt foncier aux municipalités. Avec comme conséquence que si une municipalité veut augmenter ses revenus, elle doit augmenter ses périmètres d'urbanisation voués à la construction domiciliaire ou industrielle. Dans les zones périurbaines comme la Côte-de-Beaupré, cette pression fiscale peut conduire à la destruction des paysages et à une agression envers l'agriculture sous toutes ses formes. Voyons la situation d'un peu plus près.

La Côte-de-Beaupré, qui fait maintenant partie de la Communauté métropolitaine de Québec, a vu sa responsabilité de l'aménagement passer à cette nouvelle instance née de la fusion de 2002. Or, dans son chantier de planification stratégique pour les 25 prochaines années, la Communauté métropolitaine a consenti une provision de 50 hectares pour la construction ré-

sidentielle et industrielle. Par un calcul alambiqué fait de régularisation d'états de fait et de nouveaux empiètements en zone agricole, les 8 municipalités composant la MRC ont prévu 28 hectares de prédation dans les terres agricoles.

Mais c'est encore beaucoup trop! Car ces empiètements se produisent dans les plus belles terres de la vallée du Saint-Laurent, celles que Champlain appelait, dès son premier voyage, les Beaux Prés. Sans compter qu'en zone maraîchère, 28 ha en culture peuvent créer plusieurs emplois. Le comble, c'est que la seule municipalité de Beaupré dispose déjà de plus de 50 hectares pour des fins domiciliaires. Et Boischatel, compte encore de nombreux terrains à bâtir en dehors de la zone agricole. Ce qui revient à dire que ces empiètements en zone agricole sont totalement inutiles et que les paysages seront irrémédiablement gaspillés.

On peut avancer que si les huit municipalités de la Côte-de-Beaupré étaient regroupées en une seule ville plutôt qu'en MRC, la question ne se poserait même pas. Les élus de la ville pourraient se consacrer à un aménagement respectueux de la vocation historique, patrimoniale et culturelle. Et ce, sans chercher à étendre les périmètres d'urbanisation pour augmenter la colonne des revenus de leur budget et sans dénaturer les paysages champêtres qui font partie de l'identité de la Côte-de-Beaupré.

**L'organisation municipale actuelle constitue un obstacle à la décentralisation**

La dernière fois qu'un gouvernement a envisagé de décentraliser des responsabilités importantes vers le monde municipal remonte aux discussions entourant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, dans le célèbre Fascicule V, qui n'a jamais vu le jour, mais que les aménagistes connaissent bien. Dans ce document, le gouvernement songeait à créer une centaine de territoires appelés les *Municipalités régionales de comté* à qui seraient confiées plusieurs nouvelles responsabilités si la population lui accordait le mandat de réaliser la souveraineté-association. Vingt-sept ans plus tard, le rêve du pays est toujours d'actualité et la décentralisation est gardée au frais, alors que le monde municipal et les MRC trépignent d'impatience à l'idée de participer plus activement à la mise en valeur économique, sociale et culturelle de leur milieu.

Quant au cadre légal de la MRC, il n'a guère évolué. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a connu des

amendements à la marge, alors que la situation actuelle mérite une nouvelle construction juridique adaptée au contexte d'aujourd'hui. Concerner un milieu autour d'un schéma d'aménagement ne fait pas appel aux mêmes pratiques administratives que la gestion managériale de projets de développement. Et la formule actuelle de démocratie par délégation de la MRC n'a pas suivi l'évolution des nouvelles pratiques.

Les deux Unions municipales s'entendent sur ce point : la décentralisation se réalisera auprès d'instances municipales directement imputables envers la population ou elle ne se fera pas. Et la constitution actuelle de la MRC ne répond pas à cette condition. Or, rappelons que le Québec compte environ 35 municipalités regroupant 90 % de la population et 116 municipalités de 3000 à 5000 habitants qui jouent un rôle de pôle régional. N'est-ce pas en examinant cette réalité qu'il faut commencer ?

**« Les résidents des municipalités rurales peu peuplées ont tendance à reporter sur les épaules du CLD la responsabilité du développement économique local. »**

### **S'appuyer sur des solidarités actives**

Jacques Brisebois était jusqu'à tout récemment vice-président de la Commission municipale du Québec. Il fut auparavant maire de Mont-Laurier, préfet de la MRC d'Antoine-Labelle et président du CLD. Il vient d'accepter de retourner à la pratique à Saint-Faustin-Lac-Carré. Son expérience l'amène à appuyer l'architecture de l'organisation municipale sur « des solidarités actives », sur l'importance des liens entre les individus et les groupes qui composent les communautés locales et sur les relations qui existent entre les municipalités de petite taille et les services locaux et régionaux susceptibles de toucher la vie quotidienne des citoyens et citoyennes de la MRC.

Dans une longue lettre qu'il nous adressait au sujet de la décentralisation, Jacques Brisebois sert une mise en garde sur les effets de la concentration de certains services publics à l'échelle de la MRC, phénomène qui peut entraîner une forme de déresponsabilisation des citoyens lorsque leur engagement est nécessaire. Il convient volontiers que tous les services publics exigent une forme d'engagement responsable des ci-

toyens. Il faut cependant distinguer les services de proximité liés à la propriété qui s'adressent au civisme des personnes de ceux qui exigent un engagement des individus, comme par exemple les activités de développement de leur milieu. « L'effet de la concentration des services au palier de la MRC comme d'ailleurs dans la ville-centre – ou la municipalité centre de services qui en tient lieu – pourrait avoir un effet démobilisateur sur l'engagement des personnes ».

Par exemple, tout en étant d'accord avec l'arrivée des CLD, il craint un effet pervers, celui de la déresponsabilisation locale à l'égard du développement. « Les résidents des municipalités rurales peu peuplées ont tendance à reporter sur les épaules du CLD la responsabilité du développement économique local. Le CLD va s'occuper de ça! peut-on déjà entendre. Et elles n'ont pas tort puisqu'elles contribuent au financement du CLD et que le mandat du CLD concerne l'ensemble du territoire de la MRC. »

### **Le renforcement des institutions municipales**

Pour éviter ce piège de la déresponsabilisation, Jacques Brisebois propose le renforcement des institutions municipales locales. « Dans une MRC à grande étendue, qui compte un centre et quelques sous-centres, comme la MRC d'Antoine-Labelle, le renforcement des centres de services signifie également un renforcement de la MRC. Ainsi, passer de 22 à 4 ou 5 municipalités devrait permettre, d'une part, une meilleure prise sur les services à rendre localement et faciliter, d'autre part, la gestion régionale. Regrouper les municipalités rurales peu peuplées sur la base des zones d'influence réintroduirait cette capacité de se responsabiliser et d'accompagner les milieux plus éloignés. »

Ce qui compte en définitive, c'est de se recentrer sur la question de base : que vise le renforcement des institutions locales ? Des économies d'échelle ? Une livraison de services de meilleure qualité ? L'atteinte d'une meilleure équité fiscale ? L'accompagnement des petites communautés ? « Par rapport au discours de l'éloignement et de l'étalement, le premier objectif du renforcement, selon lui, devrait être l'accompagnement des municipalités éloignées qui n'ont pas une masse critique suffisante pour faire face à certaines responsabilités. Ce faisant, il ne faudrait pas rendre inopérantes celles qui sont en mesure d'y faire face.



Au contraire, il faut procéder au renforcement local en réorganisant les zones d'influence. »

## La définition des zones d'influence

Comment définir les zones d'influence ? Les villes-centres sont à proprement parler des pivots de zones d'influence. Montréal comme métropole du Québec étend sa zone d'influence sur l'ensemble du Québec, en ce sens qu'aucune région n'échappe, d'une façon ou d'une autre, à son attraction. Au-delà de ces considérations globales, sa zone d'influence immédiate est la région métropolitaine, telle que définie par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Il en est ainsi pour chacune des villes dont on peut reconnaître, de façon évidente, qu'elles occupent sur une base d'agglomération un espace économique, social et culturel. Naturellement, un grand nombre de services et une large part des investissements industriels s'y retrouvent.

En dehors des MRC où sont les régions métropolitaines de recensement (villes de 100 000 habitants et plus) et les agglomérations de recensement (villes de 10 000 à 100 000 habitants), il y a une cinquantaine de MRC où il n'y a pas d'agglomération urbaine au sens strict de la définition statistique. Nonobstant ce fait, bon nombre de ces municipalités exercent des fonctions de centralité.

« C'est autour de celles-ci, dit Jacques Brisebois, que pourrait se mettre en place une politique de la ruralité en favorisant le développement, sous toutes ses formes, de zones d'influence efficaces et mobilisatrices. »

## L'organisation de villes-pivots responsables

Une question se pose à propos d'une politique de renforcement des municipalités locales autour de l'idée des zones d'influence : quelle taille doit avoir une communauté pour être en mesure de rendre le maximum de services, le plus près du citoyen ?

« On remarque aisément, répond Jacques Brisebois, que dans une municipalité de moins de 500 habitants, il est de plus en plus difficile de conserver une école, une épicerie, une station d'essence, un service incendie, etc. C'est donc dire que les gens de ces municipalités doivent se déplacer pour leurs services de proxi-

mité. Où vont-ils chercher ces services ? C'est une question importante et intéressante ».

« Dès que l'on rencontre une municipalité de 2000 ou 2500 habitants, on se rend compte que non seulement la population résidente y retrouve une bonne partie des services dont elle a besoin, mais que des non-résidents viennent également y chercher une partie des services non disponibles dans leur localité. Ces municipalités ont donc un rayonnement qui pourrait, s'il était mieux organisé, devenir le pivot d'une zone d'influence. »

« C'est un peu à l'image d'une poupée gigogne : l'offre des services part du plus petit au plus grand. Mais peut-on améliorer le premier niveau pour le rendre plus opérant en conservant les services le plus près des citoyens tout en se donnant une meilleure répartition des ressources, ainsi que de nouveaux et de meilleurs moyens pour accompagner le développement ? »

La réflexion de Jacques Brisebois autour d'une organisation municipale appuyée sur des solidarités actives ne manque pas d'intérêt. Elle doit être prise en compte dans la nouvelle construction juridique de la MRC, préalable nécessaire à la décentralisation. Réflexion particulièrement féconde pour les MRC rurales privées de ville-centre comme Drummondville, Rimouski ou Gaspé.

**Les villes-centres sont à proprement parler des pivots de zones d'influence.**

## Le territoire de la décentralisation et sa représentation politique

Dans les faits, le territoire de la MRC constitue un choix logique et largement accepté pour accueillir la décentralisation; reste à rendre cette instance politiquement imputable et donc élue au suffrage universel. En pareil cas, on pourrait rencontrer deux types de MRC directement imputables devant la population. D'une part, des MRC rurales composées de quatre ou cinq villes-pôles présidées par un préfet élu au suffrage universel – comme le réclame la Fédération québécoise des municipalités. Et, d'autre part, des villes-MRC qui répondraient aux problèmes d'organisation soulevés par les MRC où l'on trouve une ville importante rassemblant plus de la moitié de la population de la MRC.

Conserver les municipalités locales dans leur forme actuelle équivaudrait à ignorer l'expérience des communautés urbaines qui a conduit à la constitution des villes de Québec, Montréal et Gatineau. Un seul exemple : la Communauté urbaine de Québec. Gérer l'aménagement du territoire et le développement économique, social et culturel à treize joueurs était devenu cauchemardesque : Sainte-Foy ne voulait pas de logements sociaux (les pauvres, c'est pour Québec), Vanier n'investissait pas un sou en développement économique (pourquoi l'aurait-elle fait puisque Québec le faisait et qu'elle y trouvait son compte sans déboursier un sou!), Sillery achetait l'eau de la ville de Québec au prix coûtant et la revendait à profit à l'Université Laval, etc. Bref, une litane d'horreurs qui a mené à la création d'une seule ville issue des treize villes antérieures.

Il est loin d'être évident que la situation se présenterait autrement si le choix d'élire les MRC au suffrage universel devait se doubler du maintien des municipalités locales dans leur statut actuel. L'arrivée de l'élection du préfet élu au suffrage universel confirme une tendance, certes, mais le préfet ne peut, à lui seul, et sans moyens autres que la légitimité démocratique, gérer le développement du territoire et arbitrer les décisions des élus municipaux qui eux, disposent des budgets d'opération.

Le choix de la ville-MRC et de MRC composées de villes-pôles pour aménager et construire les territoires semble donc une voie qui permettrait à la fois une meilleure répartition de la richesse produite par l'impôt foncier, une meilleure cohérence dans la gouvernance et un meilleur véhicule pour accueillir les mandats et responsabilités décentralisées. Et recomposer, localement, l'administration en silo de l'État. Suivant ce modèle, le Québec serait composé d'une centaine de territoires municipaux. Reste quelques questions.

### **Le sentiment d'appartenance**

Comment distinguer la mission régionale des services de proximité et comment utiliser le puissant levier de mobilisation que constitue le sentiment d'appartenance ? Jusqu'ici, reconnaissons que le processus de fusion municipale a plutôt cherché à éteindre qu'à mettre en valeur le sentiment d'appartenance. Pourtant, c'est par le renforcement de ce sentiment d'appartenance par la mise en place de conseils de quartier dotés de réels pouvoirs et de moyens financiers que la

solution se trouve. À la ville de Gaspé, on a entrepris de valoriser le sentiment d'appartenance aux municipalités fusionnées il y a 35 ans. De grandes affiches ont été placées à l'entrée des territoires et des lieux-dits pour les identifier. Excellente initiative qui vient corriger la tentative d'assimilation réalisée par la fusion de 1971.

Il faudra cependant faire plus. À Québec, par exemple, la Ville a mis sur pied des conseils de quartier dotés de pouvoirs et de moyens financiers significatifs. Ces conseils sont formés de bénévoles qui travaillent en lien (et parfois en opposition) avec les conseillers municipaux. Lorsque le maire Jean-Paul Lallier a quitté sa fonction, on comptait cinq conseils de quartier; trois ans plus tard on en dénombre 36! Et pourtant, les fonctions de ces conseils sont purement consultatives! On pourrait avancer deux raisons à cette progression rapide. D'abord, les conseils de quartier ont une mission claire et bien affirmée qui concerne des besoins très proches des contribuables et, ensuite, les citoyens sont bien informés et réagissent rapidement lorsqu'on touche à leur qualité de vie. Et puisque l'on y est, pourquoi ne pas explorer avec eux la voie du budget participatif tel que pratiqué à Porto Allegre ?

On pourrait citer de nombreux exemples qui démontrent que le sentiment d'appartenance à un territoire constitue le fondement des politiques communautaires. Le lien qui unit l'individu à son lieu de naissance et à celui où il a vécu son enfance est une affaire de cœur.

**Le préfet ne peut, à lui seul, et sans moyens autres que la légitimité démocratique, gérer le développement du territoire et arbitrer les décisions.**

Peu importe le mode d'organisation municipale, la tendance actuelle au regroupement des municipalités devra faire la distinction entre les fonctions dites de proximité et les fonctions régionales. Dans l'hypothèse où le gouvernement incite les municipalités à se regrouper dans des ensembles plus vastes, comme les MRC par exemple, il devra réserver aux anciennes limites des municipalités et aux lieux-dits des services de proximité qui s'appuient sur le sentiment d'appartenance. Car c'est là que se trouve le terreau porteur des politiques communautaires et familiales.

---

## La complémentarité rurale-urbaine

Deuxième question. Comment s'assurer que la nécessaire complémentarité rurale-urbaine se vive de façon harmonieuse, dans le respect et à l'avantage des deux parties ? Rappelons que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* avait, en 1980 et pour la première fois, réuni autour de la table de la MRC les municipalités relevant du Code municipal et celles relevant de la *Loi des cités et villes*. On imagine mal, aujourd'hui, les changements de mentalité que cette opération sous-entendait, il y a seulement 25 ans. Le maire d'une ville de la Côte-de-Sud a mis cinq ans avant de se résoudre à venir s'asseoir à la table de la MRC avec ses collègues ruraux. De tels comportements font aujourd'hui sourire, mais ne sont pas entièrement éradiqués des pratiques rurales-urbaines.

Le modèle de la ville-MRC et de la MRC villes-pôles devrait contribuer à rapprocher encore davantage ces deux mondes. L'un ne devra pas souffrir de l'autre. La nouvelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* devra inscrire en lettres d'or les principes et les règles qui régiront les rapports entre les habitants des villes et des campagnes.

**On n'y échappera pas; il faut reprendre le train des réformes.**

### L'impôt foncier

Troisième question. L'impôt foncier ne satisfait plus les besoins grandissants des municipalités. Et pas seulement pour Montréal! Il faudra absolument régler la question des sources de revenu du monde municipal. Les nouvelles responsabilités qui sont accordées aux municipalités ne sont pas suffisamment pourvues des ressources financières adéquates. Pour ce qui est de l'impôt foncier, pourquoi ne serait-il prélevé par le ministère du Revenu qui le redistribuerait ensuite aux MRC villes-pôles et aux villes-MRC ? (À moins de confier un pouvoir de taxation à la MRC, mais ça, c'est une autre histoire; les municipalités et les villes s'y objecteraient. Pourtant, les Communautés de com-

munes, en France, sont dotées d'un pouvoir de taxation [une part de la taxe professionnelle] et s'en portent bien.)

Sur la Côte-de-Beaupré, par exemple, si l'impôt foncier était prélevé par le ministère du Revenu, la tentation toute naturelle d'étendre le périmètre d'urbanisation pour récolter de meilleurs revenus ne constituerait plus l'assise financière du développement d'une municipalité. Les revenus de la ville-MRC ou de la MRC villes-pôles seraient attribués en fonction d'objectifs et de critères propres à chaque territoire et définis par les élus municipaux.

### Le mieux et le pire

La responsabilité ultime de l'aménagement du territoire est affaire d'État et c'est à lui que revient le devoir de corriger les iniquités et de favoriser des rapports harmonieux entre les communautés humaines qui habitent les territoires du Québec. Jusqu'ici, les fusions municipales ont plutôt fait battre les gouvernements que de contribuer à les faire élire. Pourtant, une démarche qui exposerait les responsabilités des arrondissements et des conseils de quartier ainsi que les responsabilités régionales dans le cadre de la décentralisation pourrait être gagnante. Et de toute façon, on n'y échappera pas; il faut reprendre le train des réformes.

Restructurer les pouvoirs locaux et régionaux signifie maintenant aller jusqu'au bout de la logique de la décision gouvernementale d'août 1996 de retenir la division territoriale de la MRC comme territoire de développement local et définir les politiques de soutien aux acteurs à partir de ce milieu de vie. Et puisque les acteurs se situent dans les territoires de MRC et dans les arrondissements urbains, c'est là que doivent se trouver les moyens et les institutions de première ligne mis à leur disposition pour stimuler le développement de leur milieu.

Le mieux serait que les élus et les citoyens participent à ce partage des pouvoirs sur leur territoire et rendent la tâche plus facile à l'État qui devra choisir. Le pire serait de continuer de reporter l'échéance. ■

**Publicité**

**Organisations et territoires - Site Web**

---

## Chronique du livre

André Joyal  
Université du Québec à Trois-Rivières

---

**ADEFPAT-ADEPFO, *Formation-développement : comprendre-pratiquer-transmettre*, Lyon, *Chronique Sociale*<sup>1</sup>, 2007, 173 p.**

On comprendra la pertinence de présenter cet ouvrage dans un numéro d'O&T portant sur la ruralité territorialisée en prenant en compte la remarque du président de l'Association pour le développement pour la formation des projets, acteurs et territoires (ADEFPAT) : « Parler de la formation-développement, c'est s'adresser d'abord aux territoires ruraux et de montagne en reconnaissant la spécificité d'un milieu qui peut entrer en concurrence avec les zones plus favorisées parce que plus peuplées, plus accessibles et mieux équipées ». Il s'agit de contribuer au développement de territoires en difficulté avec des approches différentes de celles mises en œuvre dans les espaces urbains ou industrialisés. C'est ce à quoi s'adonnent l'ADEFPAT et l'Association de développement des Pyrénées par la formation (ADEPFO) depuis plus de vingt ans. Leur objectif consiste à préparer les porteurs de projets à agir avec compétence dans les situations qu'ils devront affronter. Cet ouvrage, qui se veut en fait un guide pour l'action, présente la pratique, assortie de nombreux exemples, de l'action conduite par ces deux associations avec le soutien de Bruxelles, de l'État (français) du Conseil régional de Midi-Pyrénées et de l'ensemble des collectivités rurales concernées. On y trouve, entre autres, les témoignages de deux représentants de chacun des organismes, dont celui d'Anne Froment<sup>2</sup>, directrice de l'ADEFPAT.

En milieu rural plus particulièrement, la réussite d'un projet individuel, tel que signalé, dépend fortement de la capacité de son porteur à coopérer avec les acteurs de son environnement immédiat. Il en va de même pour un projet collectif dont les chances de réussite sont tributaires de la qualité du lien de coopération entre les agents susceptibles d'avoir un rôle à jouer.

Les dispositifs mis en œuvre par la formation-développement abordent les projets proposés par leurs porteurs comme de véritables situations d'apprentissage. Les formateurs mettent de l'avant un processus de formation-action : non seulement des formations POUR l'action, mais aussi et simultanément des formations PAR l'action. En route vers cette dernière, l'accompagnateur trouve un équilibre entre l'avancé du projet et le développement des compétences du porteur du projet. Ceci, en tenant compte, comme on ne manque pas de le souligner, qu'accompagner, c'est aider une personne ou un groupe à effectuer un parcours encore inconnu ou mal connu.

Des exemples ? Cet ouvrage, magnifiquement présenté à l'aide de schémas clairs et précis, en fourmille. Voyons celui (qui me fait titiller les papilles<sup>3</sup>) du porc noir de Bigorre. Les qualités de ce type de porc en font un trésor du patrimoine local. Or, pour en tirer une véritable filière économique, il a fallu convaincre les éleveurs qui se contentaient de sauvegarder la race sans plus. Une trentaine d'individus appartenant à la filière, allant des éleveurs aux salaisonniers en passant par les charcutiers, ont accepté de s'engager dans une formation qui les a conduits là où on s'y connaît : en Italie (jambon de Parme) et en Espagne (l'incomparable *Serano*). Une deuxième étape a consisté à fournir une formation permettant d'affronter les exigences d'une commercialisation adaptée à ce produit on ne peut plus haut de gamme. Les formateurs ont contribué à faciliter l'acquisition d'une « culture du jambon » comme ailleurs on a une « culture du vin ».

J'écris cette recension à la fin d'un séjour en Haïti qui ma conduit dans la deuxième ville la plus pauvre du pays : Belle Anse<sup>4</sup>. Lors de mon passage, des représentants d'une association de petits pêcheurs ont exprimé le besoin de recevoir une formation qui leur permettrait de pêcher en haute mer en plus d'une formation en conservation et en commercialisation des résultats de leur pêche. Ce dont ils ont grandement

besoin, c'est rien de moins qu'une formation-développement telle que présentée dans cet ouvrage.

Les auteurs de ce captivant volume évoquent la notion d'éligibilité territoriale à la formation enrichie d'une réflexion sur le développement économique. Ils font prendre en compte le fait que, dans les zones rurales dévitalisées, où l'on a perdu ses illusions envers un éventuel apport de l'extérieur, le porteur de projet s'avère la seule ressource sur laquelle il est possible de miser en matière de développement économique. Mais ce dernier, comme mes petits pêcheurs de Belle Anse, a besoin d'acquérir des compétences, des méthodes, une ouverture d'esprit, des capacités d'autonomie et d'initiative pour mener à bien son projet. La formation-développement doit se faire au rythme du territoire en fonction des compétences mobilisables et de la motivation du milieu. Or, tous ceux qui se frottent aux différents milieux ruraux, où que ce soit, admettront que cette motivation est, plus souvent qu'autrement, bel et bien présente.

Mais, comme au Québec on aime bien tout ce qui se rapporte à des initiatives partenariales, plusieurs lecteurs d'O&T liront avec grand intérêt la section intitulée : *Réussir un projet « coopératif »*. En reconnaissant que la gestion d'un projet de territoire est complexe, les auteurs identifient les parties prenantes appelées à se joindre les coudes. Ce sont les élus locaux, les administrations, les entreprises et les associations. Avec les élus locaux, on comprendra la pertinence de mentionner les risques de parodie démocratique, de confiscation du pouvoir, de surenchère politique irresponsable, du blocage dû aux dérives claniques. Personnellement, j'ai tout vu ça durant l'été 2007 dans un village de la Haute-Gatineau, à mi-chemin entre Montréal et Val-d'Or... Oui, on ne peut qu'être d'accord avec le constat que le développement local « coopératif » n'est pas un long fleuve tranquille. Un pilotage s'impose. Ici, on parle de *pilotage tactique* assuré par un leader charismatique et expérimenté et de *pilotage stratégique* entre les mains d'un groupe disposant de valeurs, de savoirs et de pouvoir. Ainsi, avec des hommes et des femmes qui s'engagent pour leur territoire, on en arrive à développer une culture de projets. Oui, c'est le fameux *learning by doing* (on apprend de ses erreurs; ne pas craindre d'en faire).

Comme on le voit, c'est bien d'une démarche participative dont il est abondamment question ici, un peu à

l'image des pactes ruraux, cette épine dorsale de notre politique nationale de la ruralité. Car il s'agit de définir une politique de développement sur la base d'un *diagnostic partagé* avec les acteurs du territoire eux-mêmes. En parcourant ce guide sans sauter une seule page étant donné son intérêt et sa pertinence, on a envie de dire : merci chers cousins! Et que cet ouvrage se retrouve sur la table de travail de tous les agents de développement de nos CLD et autres SADC. ■

## Notes

- <sup>1</sup> 7 rue du Plat, 69002 Lyon. Prix 16,90 euros TTC.
- <sup>2</sup> Rencontrée une première fois, à Paris en 1986, alors qu'elle travaillait pour l'Agence nationale pour le développement local et des pays. Deux ans plus tard, elle et son groupe ont pu rencontrer par mon entremise des acteurs locaux de Victoriaville, de La Tuque et de Montréal.
- <sup>3</sup> Je sympathise avec les musulmans qui ne peuvent en profiter...
- <sup>4</sup> Appelé encore récemment : Saltrou...

**Denis Bourque, Yvan Comeau,  
Louis Favreau, Lucie Fréchette (sous la  
dir. de), *L'organisation communautaire :  
fondements, approches et champs de pratique,*  
Québec, Presse de l'Université du Québec,  
2007, 534 p.**

Tout comme pour l'ouvrage précédent, le lien avec le monde rural et cet imposant ouvrage se fait aisément. Les lecteurs de ma génération se souviennent des célèbres Opérations Dignité I, II et III qui ont marqué le début des années 1970 dans le Bas-Saint-Laurent et du foisonnement d'initiatives communautaires qui a suivi, le tout bien souvent en réaction à des stratégies mises de l'avant par le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ). On ne manque d'ailleurs pas d'y faire allusion ici et là dans cette œuvre collective due à des auteurs dont la réputation n'est plus à faire dans ce que l'on désignait autrefois comme étant le développement communautaire. Pour donner une idée de l'ampleur de la tâche que se sont assignée nos collègues Bourque, Comeau, Favreau et Fréchette, il suffit de se rapporter aux 55 pages que compte la bibliographie ou encore au 7 pages décrivant les acronymes utilisés. En avant-propos, on signale que ce volume se destine avant tout aux étudiants en travail social

en se voulant une mise à jour le plus complète possible de l'ouvrage publié en 1991 par le prolifique Louis Favreau de l'UQO, conjointement avec son collègue Laval Doucet de l'Université Laval. Il me semble opportun d'ajouter à ce public cible tous les praticiens du développement local et social en poste dans les CLD, SADC et autres CLSC et, enfin, tous ceux qui ont à se frotter d'une façon ou d'une autre à des processus de participation citoyenne comme le veut la gouvernance rurale.

L'ouvrage se partage en six parties allant des origines, contours et fondements de l'organisation communautaire (OC) à une conclusion générale (6<sup>e</sup> partie), en passant par les approches stratégiques en OC (2<sup>e</sup> partie) suivies des principaux champs de pratique (3<sup>e</sup> partie), pour ensuite traiter des nouvelles dimensions de l'OC (4<sup>e</sup> partie) et, enfin, de l'OC dans les pays du Sud (5<sup>e</sup> partie). Dans les années 1980, nos amis Français saisissaient mal notre concept de développement communautaire. C'était au temps où l'Union européenne était connue sous l'appellation de Communauté européenne. Le mot communautaire avait alors une toute autre connotation. De notre côté de l'Atlantique, on avait pris l'habitude de simplement transposer en français d'ici le concept de *community development* mis en œuvre dans les ghettos américains de villes comme Détroit, Chicago ou New York. C'est pourquoi, dans la présentation de la 3<sup>e</sup> partie, on parle de « communauté géographique » qui correspond à la notion de « community » très en vogue dans les écrits anglo-saxons sur l'OC. On mentionne que ce type de « communauté » comprend plusieurs volets : une dimension géographique et démographique (un **territoire** délimité physiquement et psychologiquement); une dimension psychosociale ou socioculturelle (sentiment d'appartenance à un lieu donné); et une dimension institutionnelle dotée d'un réseau d'organisations visant la participation de la population en vue d'améliorer ses conditions de vie. On aura compris que l'OC dont il est ici question vise avant tout la défense d'intérêts communs.

En mettant l'accent sur le « social », sans toutefois négliger « l'économique » (on ne peut bien faire l'un OU l'autre sans l'un ET l'autre), l'OC s'associe facilement à toute démarche de développement local. On évoque donc ici une nouvelle stratégie qui s'appuie sur : 1) une approche intégrée, à la fois économique et sociale; 2) une intervention fortement **territorialisée**;

3) une approche multipartenaire faisant appel aux secteurs public, privé et associatif; 4) la multiactivité à la faveur d'initiatives favorisant le renforcement des capacités (*empowerment*); 5) une démarche partenariale liant les principaux acteurs par des ententes en bonne et due forme; 6) des ressources humaines et financières combinant la solidarité sociale à la vente de biens et services. Ces prémisses dues à Louis Favreau de l'UQO et à notre Gérald Larose national (entre autres choses, vice-président du Réseau international de promotion de l'économie sociale et solidaire) donnent une bonne idée du sujet traité tout au long de l'ouvrage. Il revient à Lucie Fréchette de l'UQO de traiter de façon détaillée du concept d'*empowerment*. On se rapporte ici à l'objectif d'accroître le pouvoir d'agir des personnes, des groupes et des collectivités. Un encadré donne l'exemple d'une initiative d'entraide alimentaire et de participation collective en milieu rural. Il s'agit de la cuisine collective *Tabliers en folie* (joli!) de Richmond en Estrie. Ce regroupement d'une douzaine de petites cuisines collectives s'implique avec d'autres organisations du milieu (femmes, jeunes, bénévoles, etc.) et participe à des tables de concertation locales et régionales. Toujours en milieu rural, l'auteure donne l'exemple cette fois de *L'initiative* de Saint-Rémi en Montérégie qui s'adresse à un bassin d'environ 500 enfants de 0 à 4 ans en leur fournissant une joujouthèque à leur mesure. Comme on en trouve dans plusieurs chapitres du volume, un intéressant tableau présente une typologie des approches évoquées.

Pour sa part, Yvan Comeau, de l'Université Laval, s'est réservé la lourde et incontournable tâche de souligner le principal défi que doit affronter l'OC. Il s'agit, à ses yeux, de la mise en œuvre d'une approche multidimensionnelle et **territoriale** de l'insertion pour se conformer aux préceptes du développement économique communautaire tels que définis déjà par L. Favreau et B. Lévesque. L'auteur ne manque pas de signaler que le territoire offre un cadre circonscrit et identitaire pour l'insertion (des exclus du marché du travail) en favorisant une approche à la fois concrète et globale. À son tour, il se réfère à un exemple en milieu rural, soit celui du *Centre d'initiative pour l'emploi* de Parisville dans Lotbinière (que j'ai moi-même visité en 2001).

C'est à Sébastien Savard de l'UQAC que l'on doit un important et fort pertinent chapitre sur les conflits de

---

valeurs et l'OC à partir d'une recherche effectuée auprès de 82 organisateurs et organisatrices communautaires. Comme on le devine, dans une définition forgée en vue de bien saisir ce dont il s'agit, il est question d'éthique. Et l'auteur, en rendant à César ce qui lui revient, évoque les écrits d'Henri Lamoureux qui s'est inquiété des dérives de l'engagement social provoquées par les dictats du néolibéralisme et de l'économisme sur le mode de fonctionnement des organismes communautaires. Or, s'il est une valeur au-dessus de toutes les autres, à en juger par celle que privilégient les organisateurs communautaires, c'est la **démocratie**. Viendrait ensuite (d'après un groupe de discussion) le respect, l'autonomie, la solidarité et la justice sociale. Dans un chapitre sur les partenariats et le développement des communautés, Denis Bourque de l'UQO traite des facteurs de succès et d'échec du partenariat. Parmi les premiers, on s'en doutait, se retrouvent l'écoute, le respect de l'autre, la transparence et la capacité de se remettre en question, alors que l'inverse caractérise les facteurs d'échec.

Ayant eu à rédiger cette recension peu de temps après un séjour en Haïti comme conseiller-volontaire du SACO (Service d'assistance canadienne aux organis-

mes), en collaboration avec le CECI, l'EUM et la Fondation Paul-Gérin Lajoie, la partie traitant de l'OC dans les pays du Sud m'a particulièrement intéressé. De nombreux exemples accompagnent les propos des trois auteurs du chapitre 23, dont le Forum *Brasileiro de Economia Solidaria* qui m'est familier. Dommage que l'on ait omis le *Rede do Terceiro Setor*, responsable d'un grand rassemblement annuel d'organismes communautaires œuvrant en développement local. Dans une conclusion générale, que j'estime trop courte pour en avoir fait une 6<sup>e</sup> partie, les quatre responsables de l'ouvrage considèrent que les nouvelles pratiques sociales se distinguent des pratiques antérieures par une approche multipartenariale, **territorialisée**, combinant l'« économique » et le « social » tout en privilégiant des interventions marquées par la multi-activité. Nous devons leur savoir gré de nous avoir offert un ouvrage de fort belle présentation sur un type d'organisations qui trouvent leur place au sein de nos territoires. ■

*André Joyal*

Université du Québec à Trois-Rivières