

Chapitre 3

Évaluation de la politique rurale au Québec

Au vu des tendances mises en évidence aux chapitres 1 et 2, ce chapitre évalue les politiques provinciales ciblées sur le développement rural et présente les bonnes pratiques introduites au Québec pour relever les défis du développement rural. La première section décrit l'évolution de la politique rurale au Québec. La deuxième évalue les politiques et les mécanismes de gouvernance mis en place dans la province à travers la Politique nationale de la ruralité (PNR). La dernière section élargit l'évaluation aux politiques sectorielles mises en oeuvre par le gouvernement provincial qui affectent le développement rural.

Points clés

- **Le Québec dispose d'une politique rurale territorialisée s'appliquant à une grande partie du territoire et centrée sur le développement social et l'occupation du territoire.** Cette politique s'inscrit dans une vision sociétale de la « ruralité » partagée par les différents niveaux de l'administration et par la société civile. Le développement social et le renforcement des capacités collectives sont vus comme des préalables au développement économique tandis que le ciblage sur une occupation dynamique des terres rurales représente un choix sociétal de maintien de la structure actuelle de peuplement, même si une utilisation efficace des ressources publiques pour l'offre de services est difficile dans des collectivités qui sont à peine viables.
- **La politique rurale est conduite par un ministère non sectoriel (MAMROT) séparé de l'agriculture et du développement économique.** Ce ministère travaille, en coopération avec des associations provinciales partenaires, à la mise en œuvre et au suivi de cette politique. L'échelon administratif supralocal (MRC) est au cœur du dispositif de mise en œuvre, témoignant du souci de déplacer le processus décisionnel vers la base et de créer des territoires fonctionnels supralocaux.
- **Le développement est stimulé à travers trois éléments essentiels :** *i*) les accords de partenariat territorialisés (« pactes ruraux ») entre le gouvernement provincial et les MRC qui soutiennent le renforcement des capacités collectives locales, *ii*) les agents de développement rural qui comptent parmi les acteurs centraux pour l'encouragement de l'émergence d'initiatives rurales et l'intégration de cette politique à d'autres mesures et *iii*) les programmes d'innovation comme les laboratoires ruraux dont le grand intérêt est d'expérimenter des pistes de développement sortant des sentiers battus. Le budget plutôt limité de la politique rurale prouve que des politiques territoriales décentralisées à petit budget peuvent être efficaces si elles sont compatibles avec les aspirations locales. Le budget de la province semble prendre de plus en plus en considération la dimension spatiale des politiques. Le MAMROT est fortement engagé dans le suivi mais l'évaluation extérieure pourrait être améliorée pour démontrer l'efficacité de l'approche.

- **La gouvernance multiniveaux est forte mais requiert une intégration accrue.** Une large coordination horizontale est assurée par l'échelon central mais l'intégration de la politique économique et sociale et l'adaptation des programmes sectoriels aux conditions rurales demeure délicate au niveau local. La coordination verticale entre les niveaux administratifs est forte à l'intérieur de la province mais l'échelon fédéral agit en parallèle avec de nombreux programmes provinciaux. Le rôle renforcé des MRC facilite la coordination horizontale au niveau local.
- **Les politiques sectorielles ayant un impact sur le Québec rural posent des défis spécifiques.** La politique foncière vise à éviter l'étalement urbain mais elle risque de limiter les activités économiques dans les parties les plus reculées du territoire rural. S'il y a eu quelques changements au niveau fédéral, le soutien provincial à l'agriculture est encore en partie lié à la production de produits de base, ce qui fausse quelque peu le marché. Les mesures liées au développement économique local sont globales mais la séparation institutionnelle par rapport au MAMROT affaiblit les résultats des politiques. La gestion des ressources naturelles n'accroît que progressivement l'implication des acteurs régionaux et locaux.
- **Les politiques rurales, au sens large du terme, s'attaquent aux défis liés à la santé, l'éducation, l'emploi et les phénomènes migratoires.** Si la santé et l'éducation sont confrontées à des problèmes de coût et d'offre de services, essentiellement dus au changement démographique, à la faible densité de population et à la taille du territoire du Québec, la politique de l'emploi s'efforce de mettre en œuvre une approche territoriale répondant aux besoins spécifiques du marché du travail. Les enjeux démographiques sont également au cœur des efforts entrepris pour attirer les jeunes et les immigrants dans les régions rurales.

Introduction

La politique rurale du Québec est fortement déterminée par une politique spécifique du gouvernement provincial ciblée sur la revitalisation territorialisée des régions rurales et fondée sur les principes d'occupation des sols, d'équité territoriale et de création de/renforcement des/ capacités collectives. La Politique nationale de la ruralité (ci-après appelée « PNR » ou « politique rurale ») est une politique plurisectorielle fondée sur la diversité des collectivités rurales. Au départ, la PNR défend l'hypothèse dominante dans les pays de l'OCDE selon laquelle la cohésion sociale et le

renforcement des capacités collectives sont des préalables à un développement socio-économique plus fort dans les régions rurales. Le document d'orientation de la PNR exprime le consensus politique du Québec sur le fait que les collectivités rurales sont un élément essentiel du dynamisme de la province (GQ, 2006a). Il affirme le raisonnement étayé par l'expérience de nombreux pays de l'OCDE selon lequel les régions rurales, au même titre que les régions intermédiaires ou les régions urbaines, offrent des opportunités précieuses pour la croissance globale et le développement.

Le gouvernement du Québec (ci-après « le gouvernement ») et les représentants municipaux élus qui gèrent les municipalités régionales de comté (MRC) se partagent par contrat la responsabilité du développement rural. D'autres organisations et institutions locales, régionales et provinciales sont impliquées dans cet accord, dans sa mise en oeuvre et son suivi. Alors que le gouvernement provincial décide des orientations générales de la politique, les représentants élus au niveau supralocal et local sont les principaux acteurs de la conception et de la mise en oeuvre des mesures et des actions de développement rural.

3.1 Évolution de la politique rurale

L'évolution de la politique rurale du Québec démontre un consensus sociétal sur la « ruralité »

L'évolution de la politique rurale du Québec démontre un important degré de consensus entre les intervenants politiques, les responsables gouvernementaux à tous les niveaux, le monde universitaire et la société civile. La consultation entre le gouvernement et les acteurs à but non lucratif, privés et publics locaux a été de longue date un élément du processus politique, visant à l'obtention d'un large consensus sociétal. Parallèlement, le soutien sectoriel à l'agriculture et aux industries de ressources joue depuis bien longtemps un rôle dominant dans le développement rural.

Comme dans n'importe quel pays ou n'importe quelle région, le contexte dans lequel le Québec met en oeuvre sa politique rurale est décisif car il impose des contraintes aux choix des politiques. Avec l'émergence de l'État-Providence dans les années 60, pendant la période dite de la « Révolution tranquille », les politiques du Québec ont commencé à prendre en compte le développement de services publics d'éducation et de services sociosanitaires tandis que l'intérêt public pour les régions rurales déclinait. A mesure qu'elle s'est engagée sur la voie de la modernisation, la société a tourné le dos à nombre de ses piliers traditionnels au rang desquels figurait

la société rurale. La mise en œuvre des réformes s'est faite essentiellement selon une approche descendante et sectorielle tirée par les priorités de la province et ciblée sur le soutien à l'agriculture, aux pêcheries, à l'exploitation forestière et minière et l'aide aux différents types de productions. Mais, avec le déclin de l'agriculture familiale dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, il est devenu évident que des mesures économiques sectorielles ne suffiraient pas pour s'attaquer aux grandes préoccupations publiques que constituent le bien-être et la viabilité des régions rurales.

Dans les années 80, les politiques de développement régional ont commencé à inclure des politiques fondées sur l'humain par le biais de mécanismes de consultation entre le gouvernement et la société civile. Le processus a été facilité par l'existence d'un échelon administratif régional et local (voir encadré 3.1) : 10 régions administratives ont été créées dans les années 60 et réorganisées en 17 unités dans les années 80. Ces régions reposaient essentiellement sur 1 300 (aujourd'hui environ 1 100)¹ municipalités locales qui étaient au centre de ces efforts de développement régional. Nonobstant, la gouvernance à un niveau intermédiaire est restée très faible car la province et les municipalités sont restées les seuls niveaux importants.

Pour mieux coordonner le développement territorial, renforcer la cohésion entre les municipalités et améliorer l'efficacité par le biais des économies d'échelle, un niveau supralocal a été introduit dans les années 80 avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Au fil du temps, les MRC (voir encadré 3.1) ont changé l'idée que se font les citoyens de leur territoire local et elles ont assumé la responsabilité de l'aménagement de l'espace, du développement territorial et des services publics. Pour la première fois, les résidents et les acteurs locaux ont été impliqués au-delà des seules questions locales. Parallèlement, le gouvernement a publié un document d'orientation pour le développement régional sous le titre « Le choix des régions » dont le premier objectif est d'établir une approche partant de la base (GQ, 1983). Progressivement, les MRC ont assumé la responsabilité du développement économique local et du soutien de l'emploi. Pour ce faire, le gouvernement a créé une structure essentielle du développement économique local, les Centres locaux de développement (CLD) qui, depuis 2004, relèvent juridiquement des MRC et sont cofinancés par l'État, lequel détenait une participation de 71 % en 2007-2008 (données tirées de GQ, 2009a), et par les municipalités (29 %).

Dans les années 90, une focalisation rurale est venue s'ajouter à cette approche du développement régional. Devant l'incapacité de l'approche standard du développement économique local de redynamiser les collectivités rurales de façon durable, la société civile a poussé le débat public sur l'avenir des régions rurales au-delà de l'aide à l'agriculture, à

l'exploitation forestière et aux pêcheries. Contrairement à ce qui s'est passé dans de nombreux pays de l'OCDE, ce processus a été soutenu par les responsables syndicaux de la principale organisation agricole, l'Union des producteurs agricoles (UPA)² ainsi que par des organisations non agricoles, des coopératives et des caisses de crédit opérant en milieu rural, qui ont joué un rôle déterminant dans l'amorce de ce développement à travers des manifestations telles que les États généraux du monde rural en 1991. Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'OCDE, la principale organisation agricole québécoise a eu la conviction et la force d'assurer que l'augmentation des dépenses au titre du développement rural ne se ferait pas au prix d'une réduction de l'aide aux agriculteurs.

Les principales organisations de la société civile, en particulier l'organisme consultatif Solidarité rurale du Québec (SRQ), ont joué un rôle important dans l'élaboration d'une politique rurale spécifique. Plusieurs documents publiés par SRQ et les propositions qui ont émergé des travaux du gouvernement provincial dans les années 90 et 2000 ont jeté les bases de la politique rurale du Québec ; leur rôle ayant été décisif dans la promotion d'une approche multisectorielle mettant en œuvre des politiques territorialisées en lieu et place d'interventions uniformes à l'échelle de la province. Dans cet esprit, la politique rurale a été le résultat d'une évolution des initiatives en matière de développement rural conduites par l'administration publique mais aussi par la société civile. Contrairement aux structures institutionnelles créées après coup pour favoriser la coordination horizontale avec les organisations de la société civile, la politique rurale a suscité, dès le départ, un sentiment d'adhésion de la société civile qui a été bénéfique pour la situation du Québec.

Des mesures spécifiques de politique rurale ont été inscrites à l'agenda politique du gouvernement. Pour la première fois, le budget du gouvernement pour l'exercice 1997-1998 a comporté des mesures concrètes en faveur d'une politique rurale ciblée sur le renforcement des capacités locales. Sur la base de cette expérience et du cadre de gouvernance territoriale mentionné un peu plus haut, le Québec a adopté, fin 2001, une politique rurale spécifique (la première PNR), centrée sur la responsabilité des représentants locaux en matière de planification du développement et sur le renforcement du capital social et de la cohésion des collectivités rurales pour la construction de partenariats avec la province aux différents niveaux de l'administration territoriale. Le fait que la première PNR (2002-2007) et la seconde PNR (2007-2014) aient été décidées par des partis politiques différents témoigne du consensus interpartis autour d'une politique spécifique de développement rural.

Toutefois, alors que sur la durée de la première PNR c'est un ministère unique qui a été responsable de la politique rurale et de la politique de développement économique régional, ce cadre institutionnel a changé. En 2003, la juridiction chapeautant le développement économique régional a été réorganisée : les CLD sont passés sous le contrôle du ministère en charge du développement économique tandis que la politique rurale, telle qu'elle est conduite dans la PNR, et le développement régional et local relevaient de la responsabilité du ministère des Affaires municipales et des régions (voir 3.2.2). Bien que le mandat des CLD s'étende au-delà des seules régions rurales, le fait de séparer les CLD de la politique rurale et régionale risque d'affaiblir l'approche ultérieure de la PNR.

3.2 Politique rurale : mesures et gouvernance

Le Québec a opté pour une approche territoriale du développement rural qui est largement conforme au nouveau paradigme rural de l'OCDE et qui aide les régions rurales à relever le défi de la perception d'un déclin inévitable. La politique rurale intègre un certain nombre d'éléments remarquables qui peuvent offrir des leçons de bonnes pratiques pour d'autres gouvernements. Cette section analysera les principaux problèmes de politique et de gouvernance qui caractérisent la PNR du Québec, en particulier la seconde, celle de la période 2007-2014 (GQ, 2006a), examinée dans le contexte du changement qui a conduit à un nouveau paradigme rural.

Ce changement de paradigme a été observé dans les politiques rurales de nombreux pays de l'OCDE, qui reflètent désormais l'idée fondamentale que la contribution des régions rurales aux économies nationales et aux visions de la société peut être positive. Aujourd'hui, on s'accorde à reconnaître que la politique rurale ne peut plus se réduire à une politique agricole sectorielle compte tenu de la réduction spectaculaire de l'emploi agricole, des différents types de régions rurales et des opportunités significatives de croissance et de développement qu'offrent les secteurs économiques émergents non agricoles et les marchés de niche. Pour s'attaquer aux nouveaux défis des politiques rurales auxquelles sont confrontés de nombreux pays, des mécanismes innovants de gouvernance ont été élaborés dans le but d'améliorer la coordination entre les secteurs et les niveaux d'administration mais aussi entre les acteurs publics, privés et à but non lucratif. En outre, de nouveaux instruments d'action fortement ancrés dans le territoire sont actuellement créés pour identifier et capitaliser sur la compétitivité des régions rurales, les atouts et les savoirs locaux mais aussi puiser dans les différents potentiels de développement. L'OCDE a décrit cette évolution comme un changement de paradigme dans les politiques

Encadré 3.1 Divisions administratives territoriales du Québec

En-dessous du niveau provincial de gouvernement, le Québec a trois niveaux d'administration : le niveau régional (17 régions administratives), le niveau supralocal (86 MRC et 14 organismes équivalents) et le niveau local (plus de 1 100 municipalités).

Niveau régional. Le territoire provincial est divisé en 17 **régions administratives** qui sont le cadre d'activité du gouvernement provincial. Les ministères et les organismes d'État provincial ont des directions régionales qui se réunissent dans un organisme consultatif appelé Conférence administrative régionale (CAR). De plus, les Conférences régionales des élus (CRÉ) jouent dans chaque région le rôle d'organe de consultation privilégié du gouvernement pour les questions de développement régional. Le deux tiers des membres des directions des CRÉ sont des élus municipaux. Les régions administratives varient de par leurs caractéristiques géographiques, leurs ressources naturelles et leur territoire économique utilisable. Alors que les régions les plus petites (Laval et Montréal) ont moins de 500 km² de superficie, la plupart des unités ont une taille qui se situe entre 7 000 km² et 35 000 km². Les quatre régions du Nord (Abitibi-Témiscamingue, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Côte-Nord, et Nord-du-Québec) ont une densité de population inférieure à 3 habitants au km² et une superficie comprise entre 57 000 km² (Abitibi-Témiscamingue) et 718 000 km² (Nord-du-Québec, comparable à celle du Chili et supérieure à celle de la France).

Niveau supralocal. Dans les années 80, le Québec a établi un niveau administratif supralocal qui regroupe des municipalités de taille différente à l'intérieur d'une « communauté d'intérêts ». Ces MRC ont des responsabilités en matière d'aménagement de l'espace et de développement territorial, y compris en matière d'administration des « territoires non organisés » (territoires en dehors des municipalités). Les MRC sont en charge de : *i*) la gestion de l'utilisation des terres par la création d'un plan d'occupation et de mise en valeur du territoire révisé tous les sept ans ; *ii*) la planification de la gestion des déchets, la protection contre les incendies et la sécurité civile ; *iii*) la surveillance des cours d'eau ; *iv*) la préparation des évaluations pour les municipalités et *v*) la vente d'immeubles pour défaut de paiement des taxes foncières. Les MRC sont également responsables du développement économique local, car elles sont en charge de la gestion des CLD. La taille de la population des MRC diffère grandement, de moins de 10 000 à plus de 100 000 habitants et leur superficie également. Sur les 100 unités que compte ce niveau, 86 seulement sont des MRC tandis que 14 sont des unités équivalentes ayant les mêmes compétences. 91 MRC ou unités équivalentes composent le territoire rural du Québec tel que défini aux fins du présent rapport.

Niveau local. La plus petite division administrative est l'échelon municipal. En 2006, le Québec comptait environ 1 140 villes et **municipalités** locales. Plus de 1 100 municipalités et territoires non organisés ainsi que 34 réserves d'Indiens composent le territoire rural, qui est structuré en 91 MRC ou organismes équivalents comme mentionné ci-dessus. Le Québec compte sensiblement plus de municipalités que les autres provinces canadiennes, ce qui pourrait être lié au fort sentiment d'appartenance territoriale des résidents locaux. Les précédents gouvernements ont réduit le nombre des municipalités en les regroupant mais, à la suite de tensions locales, certaines municipalités regroupées ont décidé de se reconstituer sur leur territoire antérieur.

Source : OCDE (2009), « Questionnaire for the Integration of the Background Report », document de travail interne de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, contenant des informations fournies par le MAMROT.

de développement rural qui génère un Nouveau paradigme rural (OCDE, 2006a) dont les caractéristiques les plus déterminantes sont une focalisation sur les territoires plutôt que sur les secteurs et l'accent mis sur l'investissement plutôt que sur les subventions et les transferts nationaux (voir tableau 3.1).

Tableau 3.1. **Le nouveau paradigme rural**

	Ancienne approche	Nouvelle approche
Objectifs	Péréquation, revenu agricole, compétitivité des exploitations	Compétitivité des zones rurales, valorisation des atouts locaux, exploitation des ressources inutilisées
Secteur clé ciblé	Agriculture (approche sectorielle)	Divers secteur des économies rurales (exemples : tourisme rural, industrie, technologies de l'information et de la communication, etc.)
Principaux outils	Subventions	Investissements
Acteurs clés	Administrations nationales, agriculteurs	Tous les niveaux d'administration (supranational, national, régional et local), divers acteurs locaux (publics, privés, organisations non gouvernementales)

Source : OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural : politiques et gouvernance*, OCDE, Paris.

3.2.1 Principes, objectifs et champ d'application

La PNR est une approche territoriale du développement rural qui repose sur les principes de l'équité territoriale, du renforcement des/de la création de capacités collectives/au niveau local et d'une occupation dynamique du territoire. Avec son approche territoriale globale, la politique est conforme à la compréhension du fait que le déclin n'est pas inévitable, qu'il existe des possibilités de croissance dans tous les territoires et que leur développement doit être encouragé par le gouvernement central (ou fédéral) et par les gouvernements régionaux (ou provinciaux) (OCDE, 2009g). Les principes de la PNR s'articulent autour de quatre objectifs d'action stratégiques et s'attaquent au défi de la mobilisation et du renforcement des collectivités rurales, tandis que les mesures de développement économique ne sont pas le thème dominant abordé dans le cadre de cette politique.

Le capital social et les capacités des collectivités locales sont considérés être les conditions préalables d'un développement plus fort...

Le premier principe de la PNR se focalise sur l'équité territoriale associée aux capacités des collectivités locales comme condition préalable au développement socioéconomique des régions rurales. La politique du Québec diffère de celle de nombreux pays de l'OCDE qui commencent par encourager le développement économique pour accroître le capital social. L'unité de base de la PNR étant la MRC, il était important de trouver un moyen d'encourager les personnes à considérer que leur communauté c'est la MRC, et non pas simplement leur municipalité. Les deux objectifs d'action stratégiques qui découlent de ce principe sont : *i*) la libération du potentiel de toutes les ressources humaines, culturelles et physiques présentes dans les régions rurales et *ii*) le maintien d'un équilibre entre qualité de vie, environnement social, environnement naturel et activités économiques. Le deuxième point illustre une focalisation sur la viabilité et l'harmonisation des préoccupations économiques, écologiques et sociales. Même si cela reste théorique, la politique rurale n'offrant pas encore de mesure quantifiable d'un équilibre optimum entre les facteurs mentionnés, c'est un encouragement à une perception innovante du développement rural.

Les acteurs locaux s'engagent à collaborer via le renforcement des capacités et la participation des citoyens et des groupes à des projets collectifs pour créer un sentiment de communauté.³ Le gouvernement essaye de renforcer un sentiment d'appartenance et les liens entre les personnes et les groupes comme un préalable aux actions de développement socioéconomique. En effet, un sentiment de communauté et de cohésion sociale peut créer une base spécifique pour l'attractivité et la capacité à innover d'une collectivité rurale alors que le succès économique repose bien souvent sur des caractéristiques uniques ne pouvant être aisément transmises à d'autres régions comme la présence de ressources naturelles ou la proximité d'un noyau urbain.

Les avantages d'une focalisation sur l'équité territoriale sont difficiles à mesurer. Le gouvernement a mis au point une méthodologie pour mesurer le développement local grâce à un indice composé de différentes variables socioéconomiques (voir encadré 3.2). La PNR s'engage également à produire un indice de vitalité à l'usage des collectivités rurales qui, une fois établi, devrait saisir la dynamique et la mobilisation d'une collectivité.

Encadré 3.2 Un indice de développement pour déterminer les collectivités rurales dévitalisées

Dans le cadre de la politique rurale du Québec, les MRC ayant des municipalités rurales dévitalisées reçoivent du gouvernement une aide financière complémentaire. Pour déterminer la « dévitalisation », le gouvernement travaille à la mise au point d'un indice de développement composé de variables socioéconomiques comme l'évolution de la population de la municipalité, le taux de chômage, la part de revenu provenant des transferts sociaux, le revenu moyen des ménages et la proportion des résidents de plus de 15 ans ayant fait moins de neuf années d'études.

Les municipalités sont définies comme « dévitalisées » si leur indice de développement est inférieur à zéro et comme « très dévitalisées » s'il est inférieur à -5. En conséquence, un plan d'action ciblé sur les municipalités très dévitalisées a été mis en oeuvre en 2008 ; centré sur une vision pour l'avenir, il comporte des mesures sectorielles de diversification économique ainsi que des investissements en infrastructure et services publics de base.

Toutefois, le fait que l'indice est calculé au niveau municipal et la base étroite de population rendent le calcul plutôt instable, les résultats variant grandement d'une année de référence à l'autre.

Source : OCDE (2009), « Questionnaire for the Integration of the Background Report », document de travail interne de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, contenant des informations fournies par le MAMROT.

... tandis que l'occupation dynamique du territoire est un choix sociétal pour maintenir la structure de peuplement.

La PNR reflète bien le choix sociétal de l'occupation du territoire par des collectivités rurales dynamiques. Face au vieillissement de la population, à l'exode des jeunes et à une évolution démographique importante (voir Chapitre 2), les différentes mesures visent deux objectifs d'action stratégiques : *iii*) la revitalisation et l'intégration des populations rurales et *iv*) la continuité des collectivités rurales. Pour atteindre ces objectifs qui s'inscrivent dans un projet sociétal plus vaste que le Québec s'est fixé, de nouvelles activités sociales, économiques et culturelles, un nouveau mode d'utilisation des ressources et l'intégration des nouveaux résidents ruraux issus de l'immigration sont des éléments essentiels. Tous les acteurs de la scène politique et toutes les institutions de la société civile s'accordent à dire que la province devrait conserver sa structure actuelle de peuplement dans ses vastes territoires ruraux à population dispersée, même

si l'offre de nombreux services publics coûte de plus en plus cher dans de nombreuses localités éloignées et difficilement viables. Cet objectif va bien au-delà de la rhétorique nationaliste ; il est devenu un trait distinct et permanent qui caractérise les politiques et favorise une mise en œuvre réussie de la PNR.

La politique ne fournit pas d'arguments explicites pour la focalisation stratégique du gouvernement sur l'occupation du territoire. En effet, il est difficile de trouver des mécanismes qui évaluent de manière adéquate les avantages liés à une stratégie ciblée sur l'occupation territoriale comme finalité de l'interventionnisme public. L'application d'une analyse coûts-avantages est délicate car il semble difficilement possible de quantifier correctement les avantages de l'occupation du territoire. Des politiques reposant sur des objectifs non quantifiables risquent davantage de générer la recherche de rentes étant donné qu'il est facile aux bénéficiaires de faire pression en vue d'une intervention accrue en affirmant que l'objectif escompté n'a pas encore été atteint. Outre les justifications quantifiables, le principe peut être lié à l'objectif politique et sociétal d'assurer de manière stratégique la conservation des paysages de la province ou de faciliter l'accès à des ressources qui sont souvent situées dans des régions rurales éloignées (Jetté-Nantal, 2008).

La politique rurale est une approche territoriale qui s'applique à une grande partie du Québec rural à l'exception du Nord

Au lieu de sélectionner des territoires spécifiques, la PNR s'applique à l'ensemble du territoire du Québec rural. Le champ d'application de la politique est déterminé par la définition que le gouvernement donne du « territoire rural » ; en 2005, il englobait 1 011 municipalités rurales, 34 collectivités autochtones et territoires dits « non organisés » en dehors de l'écoumène habité en continu (écoumène de population, voir Chapitre 2). Le territoire rural d'une MRC est défini dans chaque pacte rural (voir 3.2.3) et discuté avec ses représentants élus. La superficie totale comprend quelque 1,9 million de résidents dans les territoires essentiellement ruraux, intermédiaires et périurbains. Au contraire, la plupart des territoires de l'immense région de Nord-du-Québec, au même titre que les 31 agglomérations urbaines, ne sont pas concernés par la politique rurale, à la suite notamment de la signature, dans les années 70, de traités territoriaux entre le gouvernement et trois groupes autochtones (voir encadré 3.3).

Encadré 3.3 Des politiques pour le Nord-du-Québec

En dehors des six petites localités de la région de Nord-du-Québec, les grandes étendues essentiellement rurales situées au nord du 49^{ème} parallèle ne sont pas concernées par la politique rurale du gouvernement. Cela tient principalement au fait que, dans les années 70, le gouvernement a signé avec trois groupes autochtones (Premières Nations) des traités territoriaux déterminant les responsabilités respectives de chacune des parties et qu'ils ont signé depuis des accords de développement complémentaires. Au-delà de la politique rurale, les gouvernements ont présenté une politique globale de développement pour ces régions. Pour ce faire, ils doivent prendre en compte de manière adaptée les compétences stipulées des juridictions locales concernées.

Attendu qu'en définitive les plans exposés par le gouvernement pour le lancement d'une politique de développement de la région Nord-du-Québec n'ont pas été finalisés, c'est le ministère des Ressources naturelles et de la faune (MRNF) qui est actuellement en charge de l'élaboration d'une nouvelle politique interministérielle de développement pour le nord (Plan Nord), principalement ciblée sur le développement social des autochtones et autres populations locales, le développement économique reposant sur l'exploitation des ressources naturelles (hydroélectricité, sylviculture et exploitation minière) et le développement durable. Les plans fixent, en outre, le calendrier d'une collaboration entre les différents organismes gouvernementaux sur des secteurs économiques plus vastes comme le tourisme, y compris le tourisme rural et le tourisme lié aux populations autochtones. Les politiques s'appliqueront aux territoires du nord de la province qui englobent la région Nord-du-Québec et les parties septentrionales des régions Saguenay – Lac-Saint-Jean et Côte-Nord.

Source : OCDE, élaboré sur la base du gouvernement du Québec.

La politique rurale du Québec repose sur le potentiel des personnes et des territoires, et s'efforce d'intégrer les approches sectorielles historiquement bien enracinées et les approches du développement adoptées plus récemment. Elle va bien au-delà d'une solution de « politique de niche » conçue pour un nombre limité de régions rurales comme le programme LEADER de la Commission européenne mais ne constitue pas non plus une solution de type « Grand plan » ciblée sur l'intégration de toutes les politiques destinées aux régions rurales dans une stratégie globale comme dans le cas du programme spécial concerté (PEC) du Mexique (sur la portée de la politique rurale, voir l'encadré 3.4).

Encadré 3.4 Le champ d'application de la politique rurale

Le nouveau paradigme rural (OCDE, 2006a) a identifié deux modèles de politique opposés qui s'efforcent de définir un champ d'application approprié de la politique rurale.

La solution de type « grand plan » est un modèle extrême qui vise à intégrer toutes les politiques et tous les programmes à destination des régions rurales dans une stratégie vaste et coordonnée. Cette approche a un impact important, elle implique des montants considérables et concerne un grand nombre de personnes. Elle comporte toutefois des risques considérables d'échec et d'inaction, car il est difficile de s'attaquer à un vaste cadre d'action englobant à la fois la nature d'une politique (politique territoriale vs. politique générale sectorielle) et la nature du territoire (rural vs. non-rural). De plus, la coordination et le leadership institutionnels posent problème car un grand nombre d'institutions et de politiques sont supposées intégrées.

À l'autre extrémité, la solution de type « politique de niche » se caractérise par des politiques conçues pour un nombre limité de régions et disposant généralement de budgets très limités. Outre la Commission européenne, avec l'initiative LEADER, de nombreux pays de l'OCDE ont opté pour ce modèle. Les politiques de niche sont souvent déconnectées des autres politiques régionales comme les politiques pour le développement urbain et les politiques sectorielles. Cette caractéristique associée à des financements limités risque de produire des résultats dont l'impact économique et social sera modeste.

Pour trouver un juste milieu entre ces deux modèles sous-optimaux, les pays de l'OCDE ont discuté d'une politique rurale s'inscrivant dans une politique régionale globale et bien financée qui regrouperait des politiques coordonnées de développement urbain et rural tout en s'attaquant aux liaisons pertinentes rural-urbain comme l'offre de services publics, les infrastructures, l'accès au marché et les chaînes de l'offre, le navetage et les flux de biens et de services. Elle s'accompagnerait de mécanismes d'évaluation et d'examen de l'impact des politiques sectorielles sur les différents types de régions.

*Source : OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural : politiques et gouvernance*, OCDE, Paris ; OCDE (2008), *OECD Rural Policy Reviews: Finland*, OCDE, Paris.*

3.2.2 Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la PNR représente un compromis entre un système centralisé de fixation de règles et une mise en œuvre décentralisée. Il est ciblé sur la mobilisation des collectivités locales et le renforcement des niveaux de gouvernement supralocal et local.

Le ministère en charge de la politique rurale est séparé de l'agriculture et du développement économique...

La politique rurale du Québec s'ajoute à la politique de l'agriculture et du développement économique, puisqu'elle est institutionnellement séparée de ces ministères. Comparé à ce qui se passe dans de nombreux pays de l'OCDE, le dispositif est inhabituel. Bien que la notion de « rural » soit spécifique au pays, elle est souvent fortement influencée par les cadres préexistants des politiques agricoles et de développement économique. Au Québec, ces cadres sont gérés séparément au sein de ministères sectoriels. Alors que la séparation de l'agriculture existe depuis le début d'une politique rurale appropriée, facilitant la prise en compte de la dimension intersectorielle du développement rural, ce n'est que récemment qu'a été décidée la séparation d'avec le développement économique régional (voir 3.1).

La PNR est conduite par le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT). A l'instar de la première, la deuxième PNR a été préparée par un comité interministériel impliquant différents organismes publics, la consultation des acteurs locaux via un travail sur le terrain effectué par SRQ et la participation d'agents de développement rural recrutés par les administrations locales et supralocales (voir 3.2.3). Le comité rural interministériel poursuit ses travaux ; il regroupe 18 ministères conduits par la direction interne du MAMROT pour le développement rural.

A côté du MAMROT, la politique rurale repose également sur les acteurs locaux et sur plusieurs associations partenaires pour la conceptualisation, l'étude, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques. Elle englobe un réseau d'associations partenaires financées par l'État qui, au début du document d'orientation de la deuxième PNR (GQ, 2006a), déclarent leur engagement de promouvoir la politique et la viabilité rurale globale. Regroupées dans un Comité des partenaires de la ruralité conduit par le MAMROT, ces associations sont notamment SRQ, organisme conseil, la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et l'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) (voir encadré 3.5).

Encadré 3.5 Les quatre associations partenaires pour la politique rurale

Le gouvernement a conclu une entente formelle avec quatre associations provinciales partenaires pour la mise en œuvre et le suivi de sa politique rurale. En leur qualité de membres du comité des partenaires de la ruralité, ces associations ont chacune leurs obligations respectives en matière de promotion des mesures gouvernementales. Ce comité peut formuler des recommandations au MAMROT et lui suggérer d'adapter les mesures aux spécificités des régions rurales :

Solidarité Rurale du Québec (SRQ) a passé un accord de partenariat avec le MAMROT jusqu'en 2014 au moins pour un montant de financement de 5.6 millions CAD dans le cadre de la deuxième PNR (2007-2014). En retour, SRQ s'engage à effectuer des recherches et à conseiller le gouvernement et les régions rurales dans des domaines techniques, à faciliter une mise en œuvre correcte des mesures de la PNR et à proposer des formations aux agents de développement rural. Par son observation de l'action du gouvernement et ses interactions avec lui pour la défense des intérêts du monde rural, SRQ joue un rôle analogue à celui de la Commission for Rural Communities (CRC) qui est, en Angleterre, le principal organe de surveillance de l'impact territorial des politiques publiques (*rural proofing*).

La **Fédération québécoise des municipalités (FQM)** et l'**Union des municipalités du Québec (UMQ)** sont les deux principales organisations de représentation des élus municipaux. La FQM représente 950 petites municipalités de moins de 8 000 habitants, qui regroupent 7000 représentants élus et 87 MRC. (L'UMQ regrouped'avantage de grandes municipalités). La FQM et l'UMQ s'engagent à offrir aux élus locaux une formation sur le développement local, la participation communautaire et la mise en œuvre des pactes ruraux. Elles attirent également l'attention du MAMROT sur les préoccupations des responsables municipaux, par exemple concernant l'occupation du territoire, les liaisons urbain-rural ou l'offre de services Internet.

L'**Association des centres locaux de développement du Québec (ACLQDQ)** réunit tous les CLD, leurs élus municipaux et autres représentants collectifs. L'association traite essentiellement avec les deux institutions gouvernementales concernées : le ministère du Développement économique, de l'innovation et de l'exportation du Québec (MDEIE), qui est légalement en charge des CLD, et le MAMROT. L'ACLQDQ incite les CLD à affecter leurs ressources à la PNR, à appuyer le travail des agents de développement rural et à encourager l'accès aux fonds de développement des CLD pour les entreprises implantées dans des régions rurales.

Source : OCDE, élaboré sur la base d'entretiens avec les associations partenaires.

... ciblé sur l'autonomisation des MRC en tant que niveau supralocal de gouvernement.

Les 91 municipalités régionales de comté (MRC), ou organismes équivalents qui composent le territoire rural, sont au cœur du dispositif des politiques rurales et des processus locaux de prise de décisions. La concentration des pouvoirs au niveau de la MRC contraste avec les difficultés rencontrées par de nombreux gouvernements concernant la délégation de pouvoir à l'échelon supralocal ou régional et témoigne des efforts du Québec pour créer des régions fonctionnelles au-dessus d'un niveau municipal relativement fort. Ce déplacement du pouvoir décisionnel est essentiel pour l'efficacité de la politique rurale territorialisée, compte tenu en particulier des déficiences de longue date de la gouvernance locale au Canada, qui a été le talon d'Achille des politiques de développement rural du pays (OCDE, 2002). Pour que sa politique de développement régional et local soit efficace, le Canada doit surmonter les défis juridictionnels actuels entre pouvoir fédéral et pouvoir provincial et la meilleure façon d'y parvenir est d'instaurer une gouvernance locale forte. Le gouvernement fédéral n'est pas impliqué dans le cadre institutionnel, la conception des politiques, leur mise en œuvre et les budgets de la PNR. Comme le spécifie la Constitution canadienne, les administrations locales ont une relation exclusive avec les gouvernements provinciaux et les provinces sont plus fortement impliquées dans l'organisation territoriale locale, le développement et l'offre de services que l'échelon fédéral (voir encadré 3.6). De toutes les provinces, le Québec est celle qui a le plus protégé ses droits dans la division des pouvoirs prévue par la Constitution et qui limite le plus l'intervention du pouvoir fédéral.

Le rôle central des MRC et leur collaboration avec les municipalités sont une illustration de l'approche décentralisée des politiques. Les MRC et les municipalités peuvent adapter la planification et la mise en œuvre des politiques au contexte local. Pour ce faire, elles s'engagent à mobiliser les acteurs du secteur associatif et de la société civile mais aussi à exécuter les initiatives inscrites dans le plan de travail supralocal pour la période 2007-2014. Le niveau municipal est responsable de la mise en œuvre des mesures de politique rurale au niveau local. Même si les MRC sont le principal interlocuteur du gouvernement pour la politique rurale, de nombreux projets sont réalisés directement par les municipalités. Nonobstant, tous les maires des municipalités se réunissent au niveau des MRC pour coordonner les différentes mesures de la politique rurale et les planifier de façon collective.

Encadré 3.6 L'autorité sur les gouvernements locaux dans la Constitution canadienne

Au Canada, le gouvernement fédéral n'est pas autorisé à faire des lois en relation avec les institutions municipales et à traiter directement avec les gouvernements locaux. Comme la Constitution canadienne donne aux provinces une responsabilité unique, l'échelon fédéral n'intervient pas dans la définition de la taille géographique des municipalités, leur nombre ou leurs compétences politiques.

En conséquence, les MRC du Québec et leurs élus municipaux ont une relation exclusive avec le gouvernement du Québec qui est plus fortement impliqué que le gouvernement fédéral dans l'organisation territoriale locale, le développement et l'offre de services en milieu local. Si le niveau fédéral envisage de distribuer des subventions financières aux municipalités du Québec, aux MRC et autres organismes publics principalement financés par la province, il doit engager des négociations avec l'échelon provincial.

Source : Lois constitutionnelles, 1867 à 1982.

Les MRC sont le niveau clé pour la mise en oeuvre des politiques rurales mais elles sont gouvernées et largement financées par les administrations municipales qui les composent. Les MRC dépendent des transferts de taxes foncières des municipalités et des transferts intergouvernementaux de la province. La part de l'impôt foncier dans le budget des finances municipales est de 57 %. Il peut atteindre 70 % si l'on ajoute les taxes de compensation pour les biens publics et les droits spécifiques. Dans les régions rurales, le poids relatif des taxes foncières est plus grand du fait de l'absence d'autorité administrative pour la collecte d'autres types de recettes. La situation du financement dans les MRC reflète une tendance observée dans de nombreux pays où les gouvernements acceptent que le développement rural impose une délégation de responsabilité aux autorités locales mais sont réticents à accorder une capacité financière directe. Toutefois, si les recettes au niveau supralocal sont instables sur une longue période, les investissements qui s'imposent peuvent ne pas être entrepris.

Les MRC sont dirigées par un conseil et un préfet élus par les maires ou au suffrage direct. Le conseil est composé des maires de toutes les municipalités de la MRC auxquels s'ajoutent parfois quelques élus supplémentaires. Le préfet est élu par les autres maires en leur sein. Etant donné l'absence dans une MRC d'un centre de population dominant unique, le risque qu'un préfet soit également maire d'une grande municipalité

urbaine, ce qui pourrait marginaliser les collectivités plus petites, est limité : dans pratiquement toutes les MRC rurales, le nombre des municipalités rurales (et donc leurs voix au conseil) est supérieur à celui des municipalités urbaines. Toutefois, s'il existe au sein d'une MRC une municipalité dominante représentant plus de la moitié de la population totale de la MRC, cette municipalité détient un droit de veto au sein du processus décisionnel. De même, les grandes municipalités ont bien souvent une capacité administrative que n'ont pas les petites, ce qui peut renforcer leur influence sur la politique de la MRC. Pour une plus grande cohérence avec la PNR, la législation a été modifiée de manière à permettre aux conseils des MRC d'établir une distribution alternative des votes concernant les pactes ruraux (voir 3.2.3). Par exemple, si des municipalités ayant une population plus importante admettent d'être exclues des décisions concernant les pactes ruraux, le conseil de la MRC peut voter pour autoriser cette exclusion. En outre, treize MRC expérimentent actuellement l'élection des préfets au suffrage direct. Ce système, qui permettra à des personnes autres que des maires de diriger des MRC pourrait éventuellement être étendu à toutes les MRC, mais le gouvernement se heurte à une certaine résistance car les personnes prêtes à assumer davantage de responsabilités peuvent ne pas être légion.

L'autonomisation des MRC vise à éviter le localisme et à encourager des groupes disparates et des ensembles plus vastes et plus peuplés que les municipalités à travailler ensemble. La plupart des MRC (mais pas toutes) atteignent la masse critique requise pour les projets financés par la PNR, facilitant ainsi une focalisation sur le développement territorial. Le processus décisionnel de la MRC facilite la mobilisation et la planification politiques au-delà des limites, en termes de territoire, de population et de capital social, des municipalités. Au sein d'une MRC, des collectivités voisines sont incitées à travailler ensemble et à trouver le moyen d'unir leurs intérêts respectifs. C'est la bonne approche mais elle est également délicate car, à l'heure actuelle, de nombreuses municipalités ont encore un agenda de développement local qui n'est pas coordonné avec celui des autres collectivités de la MRC. Certaines interventions de petite échelle au niveau local risquent de n'avoir qu'un impact limité sur l'économie régionale si les collectivités n'ont pas une vision commune et si elles ne coopèrent pas suffisamment. Sur le long terme, cela peut toutefois changer dès lors que la dynamique de mobilisation des collectivités s'étend au-delà des frontières locales. Dans un petit nombre de cas, des municipalités ont mis en oeuvre des projets qui peuvent avoir un impact préjudiciable pour des municipalités adjacentes appartenant à la même MRC : ce risque est apparu dans certains cas où les municipalités utilisent les fonds publics et les mesures de la politique rurale pour attirer des entreprises appartenant à la même MRC au lieu de se concentrer sur la mobilisation des atouts locaux.

Les régions administratives qui sont, dans une large mesure, restées une unité administrative pour le gouvernement, ne sont que marginalement impliquées dans la politique rurale. Les directions régionales du MAMROT travaillent en coordination avec celle d'autres ministères dans les Conférences administratives régionales (CAR). Les Conférences régionales des élus (CRÉ) sont devenues le principal interlocuteur du gouvernement pour l'élaboration des plans quinquennaux de développement régional. Elles jouent, en outre, un rôle de consultants pour les MRC et les municipalités et administrent un fonds de développement régional qui finance des projets sélectionnés ne s'arrêtant pas aux frontières de la MRC. Toutefois, les CRÉ ne sont pas un gouvernement régional mais plutôt un organisme de concertation pour les gouvernements locaux et la société civile. Comme les membres des conseils de direction des CRÉ ne sont pas directement élus à ce poste par les citoyens, ils n'ont pas autorité sur des structures de gouvernance régionales ou locales. Ils ne peuvent donc pas imposer leur stratégie de développement régional aux échelons administratifs inférieurs, pas plus qu'ils ne peuvent adapter les politiques aux besoins des territoires. Parmi les représentants, on trouve les préfets des MRC et les maires des grandes municipalités, souvent urbaines. Etant donné cette sous-représentation des juridictions rurales, une Commission rurale a été créée dans la région d'Abitibi-Témiscamingue pour aider les CRÉ et les MRC à élaborer de grands projets ruraux comme le raccordement à l'Internet haut débit.

3.2.3 Politiques

Le développement communautaire social et local est encouragé par des pactes ruraux avec les MRC...

Le gouvernement a signé avec chacune des 91 MRC un « pacte rural » ciblé sur le renforcement du capital humain et social et des capacités locales, qui est un outil innovant et cohérent avec le nouveau paradigme rural de l'OCDE. Les pactes ruraux de la deuxième PNR sont des engagements contractuels pour la période 2007-2014 ancrés dans le territoire, qui établissent les responsabilités de chacune des parties et impliquent la gestion décentralisée d'une grande partie des fonds par les MRC. Les pactes ruraux incluent une assistance technique et financière du MAMROT pour des projets de développement communautaire dans les municipalités et les MRC. On entend par développement communautaire l'action de groupes de citoyens participant activement au bien-être de leur collectivité mais aussi des représentants des acteurs institutionnels au niveau local (Girard, 2009). Au Québec, le processus de planification participative se déroule dans les

comités locaux de développement qui réunissent des groupes divers (représentants de la société civile, coopératives de crédit et entreprises locales, acteurs institutionnels et élus) en vue de définir et de s'engager sur une vision du développement. Des initiatives telles que le programme LEADER de la Commission européenne et ses équivalents nationaux dans les pays membres de l'UE (voir encadré 3.7) témoignent de la même volonté d'encourager les partenariats locaux territorialisés au-delà des frontières administratives et sont également cohérentes avec le nouveau paradigme rural (OCDE, 2006a).

Le Québec investit sensiblement plus que les autres provinces canadiennes dans le renforcement des capacités collectives. On peut voir dans cet investissement une réaction logique à l'expérience commune à un grand nombre de pays dans lesquels les politiques locales de développement économique n'ont pas réussi. Bien souvent, l'échec est dû à l'absence de mesures parallèles de développement communautaire social et local. L'objectif est de créer les bases d'une action future utilisant les capacités et le capital social et humain existants et de combler les déficits importants. Cet objectif est conforme à l'idée que les régions devraient encourager leur propre croissance en mobilisant les ressources et les atouts locaux pour capitaliser sur leurs avantages concurrentiels spécifiques (OCDE, 2009g).

Les contrats, tels que le pacte rural, donnent une plus grande souplesse d'utilisation mais avec le risque que les principes d'action ne soient pas suivis. La diversité d'application permet aux gouvernements de réorganiser les droits et les devoirs sans qu'il soit nécessaire de changer la Constitution ou les lois. Dans la mesure où la politique repose sur des structures administratives déjà existantes, aucune modification d'ordre législatif n'a été nécessaire dans le cas du Québec contrairement, par exemple, à ce qui s'est passé en Espagne où le pays a fait le choix de la loi pour l'établissement d'un nouveau cadre national pour la politique rurale (OCDE, 2009e). Toutefois, la souplesse qu'offrent les pactes ruraux pour s'adapter aux particularismes locaux comporte le risque que les principes d'action ne soient pas suivis conformément à l'intention du gouvernement. Rien n'a été prévu pour faire en sorte que les objectifs régionaux du gouvernement soient suivis (Jetté-Nantel, 2008), bien que les tendances observées dans les régions rurales démontrent la nécessité d'une approche différenciée. Tandis que les mesures de développement social et culturel sont souvent cruciales dans les régions rurales intermédiaires et dans les régions proches de centres urbains, le développement économique est plus important dans les collectivités essentiellement rurales et monoindustrielles éloignées, même si au Québec ces dernières sont également de plus en plus soucieuses d'une meilleure qualité de vie.

Encadré 3.7 **Expérience de développement communautaire par le biais de partenariats locaux territorialisés**

A l'instar de la PNR mise en place au Québec, le **programme LEADER de la Commission européenne** reconnaît la nécessité d'un engagement à long terme du gouvernement central et des collectivités locales car modifier les perspectives en matière de développement demande du temps. Dans chacune de ses trois phases (LEADER I, LEADER II et la phase actuelle LEADER+ qui a couvert la période 2000-2006 et couvre à présent la période 2007-2013), le programme LEADER a été conçu comme une politique hybride rurale/régionale pour des régions cibles spécifiques. Il utilise une approche du processus décisionnel et des responsabilités de gestion qui part de la base ; il adopte une vision multisectorielle et favorise les accords de gouvernance multiniveaux entre les gouvernements transnationaux, centraux et locaux. L'initiative LEADER regroupe des acteurs locaux publics et privés au sein de Groupes d'action locale (GAL) responsables de la sélection des projets et de la mise en œuvre des stratégies de développement local convenues avec la Commission. Les règles qui régissent les GAL limitent à 49 % la proportion d'administrateurs publics et de responsables élus au sein du conseil exécutif des GAL. La Commission européenne fournit l'essentiel des ressources financières publiques pour les programmes LEADER, une partie moindre provenant des niveaux nationaux et régionaux de gouvernement.

Parmi les équivalents nationaux de l'initiative LEADER, deux programmes, l'un allemand l'autre espagnol, sont particulièrement intéressants.

Le **programme allemand *Regionen Aktiv*** (régions actives) est une approche hybride dans laquelle le ministère fédéral de l'Agriculture, en plus de son rôle de mise à disposition et de contrôle des fonds, est en charge de l'offre de services et du renforcement des capacités (assistance technique, recherche, communication, etc.). Les acteurs régionaux définissent un programme et une vision stratégique ancrés dans la collectivité et formulent des plans d'activité. Dix-huit régions modèles ont participé à ces partenariats et la part minimum dévolue aux acteurs issus d'ONG est de 50 %. Une structure spécifique de « gestion régionale » assure le suivi au jour le jour, conseille les auteurs des projets candidats et gère les réseaux régionaux.

Contrairement à LEADER, le **programme espagnol PRODER** autorise les investissements agraires et met moins l'accent sur les actions innovantes et transférables. Alors que sa première édition se limitait aux régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, sa seconde (2000-2006) a couvert l'ensemble du territoire espagnol. Les fonds publics dédiés à cette deuxième édition ont représenté au total 827.7 millions EUR (dont 63 % apportés par l'Union). Si l'Espagne n'a pas mis en place de nouveaux groupes LEADER et PRODER pour la période de programmation européenne 2007-2013, les GAL existants resteront en place et deviendront responsables de la gestion des mesures mises en œuvre à travers l'Axe 4 du deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC).

Source : Examens de l'OCDE des politiques rurales.

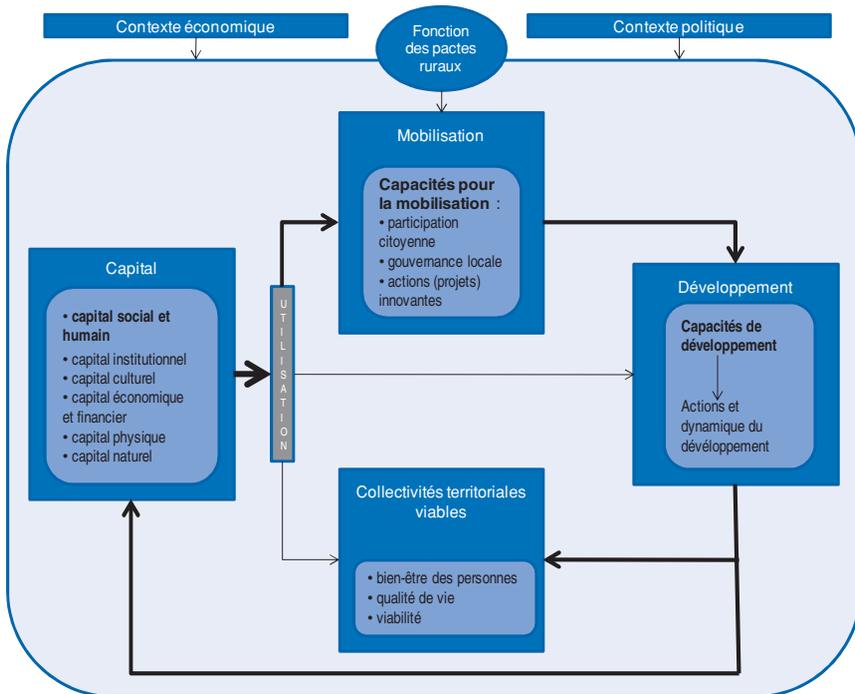
Un rapport d'évaluation interne de la première PNR (GQ, 2007a) a constaté l'existence au niveau des MRC de deux perspectives différentes des pactes ruraux. Alors que certaines MRC dans le sillage du gouvernement voient dans les pactes ruraux une stratégie anticipative pour renforcer la capacité de développement des acteurs et des collectivités, d'autres limitent leur rôle à l'établissement d'un mécanisme fonctionnel de distribution des fonds, comparable aux modalités des fonds locaux d'investissement. Seul le premier groupe de MRC utilisera les pactes ruraux comme une approche « long terme » impliquant un processus de consultation durable et utilisant de manière appropriée les agents de développement pour mobiliser et accompagner les collectivités dans leurs efforts de développement. Un phénomène analogue a été observé avec l'initiative LEADER de l'Union européenne (OCDE, 2006a) ; certaines régions cibles ont vu dans le programme l'opportunité de mobiliser les acteurs à travers un développement anticipatif et territorial tandis que d'autres y ont vu une compensation partielle des handicaps structurels de leurs territoires ruraux. Pour éviter tout malentendu et réagir aux inexactitudes apparues lors du premier cycle de pactes ruraux, la deuxième PNR a été plus explicite, incluant des indicateurs de succès dans chaque pacte rural.

Le fait de percevoir les pactes ruraux comme une stratégie anticipative permet de renforcer la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance au territoire. Le manque de cohésion observé dans de nombreux territoires résulte du fait que certains facteurs, comme l'agriculture familiale, l'Église catholique ou les grandes sociétés extractives dans les collectivités à industrie unique, n'ont plus l'influence qu'ils avaient autrefois. L'agriculture intensive et une focalisation sur l'échelle de production ont conduit à une concentration agricole, qui s'est traduite par un nombre de plus en plus restreint d'exploitations plus importantes et a contribué à la dévitalisation des collectivités rurales. Avec la diminution du nombre de ses fidèles, l'Église catholique, qui a été longtemps un acteur majeur de la vie des collectivités a perdu de son importance. Quant aux grandes entreprises des collectivités monoindustrielles, elles n'ont plus l'attachement culturel et territorial qui leur ont permis de structurer les collectivités, du fait des fermetures d'usines, des compressions d'effectifs ou des fusions transnationales. Des mesures, comme les pactes ruraux ou la « Journée de la ruralité »⁴ organisée chaque année par le MAMROT, ses partenaires ruraux et une sélection de MRC, peuvent contribuer au renforcement de la compréhension de la « ruralité », de la cohésion sociale et d'un sentiment d'appartenance.

L'approche québécoise des pactes ruraux, qui place la mobilisation des collectivités et leur viabilité au cœur des objectifs des politiques pour la création de capital social et humain, est représentée au graphique 3.1. Bien

qu'il réfère à la première PNR, le modèle est généralement applicable au rôle encore attribué aux pactes ruraux.

Graphique 3.1 **Modèle causal du développement rural : la fonction des pactes ruraux**



Source : Elaboré sur la base de GQ (2007), *Éléments d'évaluation de la politique nationale de la ruralité 2002-2007. Éléments de suivi de la politique 2007-2014*, décembre 2007.

Les projets privés sont exclus du financement direct des pactes ruraux, ce qui fait des organisations à but non lucratif les principaux interlocuteurs pour la définition et le développement de projets. À l'intérieur de ces restrictions, les projets sont multisectoriels avec des activités allant de l'éducation, de la formation, de l'agroalimentaire, de la culture, de la santé et de liens intergénérationnels. Les MRC et les municipalités sont libres de choisir les étapes appropriées et concrètes de la mise en œuvre, les priorités et les projets, ce qui stimule l'innovation parmi les acteurs locaux.

L'impact des pactes ruraux sur la mobilisation et l'investissement dans les collectivités rurales a été important. Au cours de la première PNR (2002-2007), les pactes ruraux ont généré plus de 4 700 projets et englobé plus de 35 000 résidents (jusqu'en novembre 2007) participant aux comités locaux de développement au niveau de la MRC et au niveau municipal. Avec un montant de financement de 83.7 millions CAD, ces projets de pactes ruraux ont généré un investissement total de 506.4 millions CAD, de sorte que chaque dollar a eu un effet de levier de 6.1. Selon le gouvernement, ce sont plus de 7 600 emplois qui ont été conservés ou générés par les projets (toutes données : GQ, 2007a). Pour la deuxième PNR, les 1 613 premiers projets aidés grâce à un financement de 30.1 millions CAD ont généré un investissement total de 243.7 millions CAD, soit un effet de levier de 8.1 (données : GQ, 2009b).

De nombreux projets visent à la production de biens non marchands prenant la forme de biens publics clairement locaux. Cette catégorie particulière de biens publics se caractérise par le fait que les biens ne sont pas en situation de concurrence mais que les étrangers en sont largement exclus, car leurs avantages vont principalement aux résidents d'une petite juridiction comme une municipalité (OCDE, 2001). Étant donné l'importante dimension spatiale du Québec rural, la plupart des biens publics et collectifs ciblés par la PNR du Québec sont de nature locale. Ils impliquent un niveau élevé de capital social et humain, l'utilisation et la non utilisation par les résidents d'aménités naturelles et culturelles et les externalités positives qui leur sont associées (paysage visuel, héritage culturel), des institutions de gouvernance locale efficaces et une qualité de vie définie comme un lieu de vie et de travail attractif et l'image positive qui va avec (Petrick, 2006). Bien que les entreprises privées ne reçoivent aucun soutien des pactes ruraux, les conditions cadre et les biens publics et collectifs créés par les pactes leur profitent et peuvent stimuler l'entrepreneuriat.

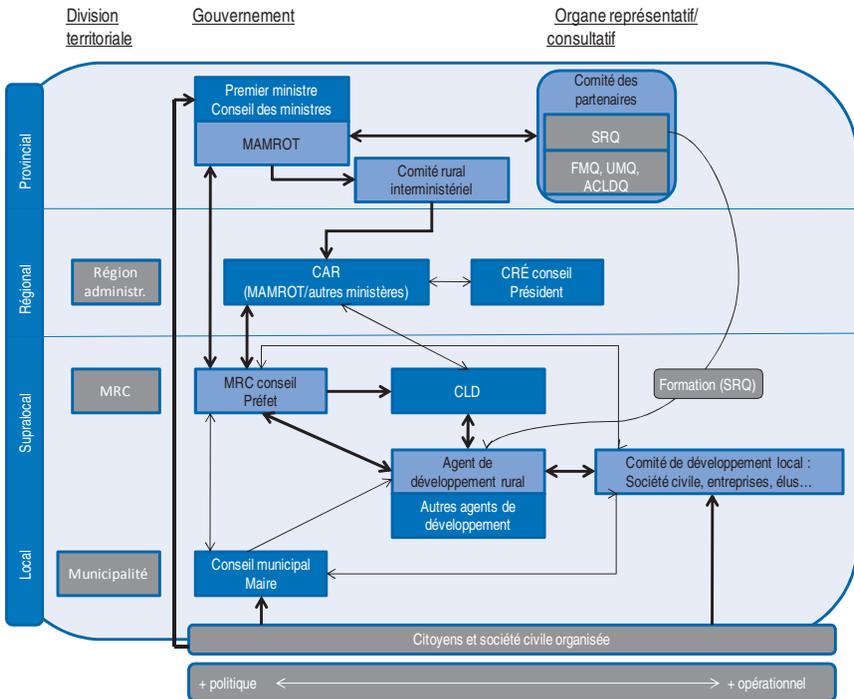
... un réseau d'agents de développement rural...

Les agents de développement rural sont essentiels pour la création d'une vision du développement local et l'aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques. Ils soutiennent les comités locaux et les promoteurs de projets lors de l'élaboration des projets de pactes ruraux, facilitent le partage des connaissances et contribuent au suivi des pactes ruraux. Les MRC ou les CLD peuvent recruter les agents financés par le gouvernement du Québec dans le cadre de ses engagements aux termes des pactes ruraux. Les MRC ne sont pas tenues de déléguer aux CLD les tâches de gestion de projets mais elles le font très souvent. A leur tour, de nombreux CLD confient ces tâches aux agents de développement rural qui, en général, sont administrativement

intégrés à la structure des CLD. Les MRC procèdent à des évaluations annuelles de leur travail. Les 136 agents actuels reçoivent une formation annuelle de mise à jour organisée par SRQ, et financée par le MAMROT. Cette formation comprend des réunions annuelles regroupant des agents venus de tout le Québec mais aussi un portail interactif en ligne qui facilite l'échange d'expériences.

Le graphique 3.2 montre l'importance de ces grandes figures locales que sont les agents de développement rural, les comités locaux de développement et les MRC, dans l'approche québécoise de la politique rurale. Ces acteurs et les organismes clés de la mise en oeuvre de la PNR au niveau provincial sont présentés sur fond rouge.

Graphique 3.2 Mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité (PNR) du Québec



Source : OCDE, sur la base de gouvernement du Québec, MAMROT.

L'engagement, la qualification et l'expérience des agents de développement rural et un salaire concurrentiel sont des éléments déterminants pour leur succès. C'est à ces agents qu'incombe dans une large mesure la responsabilité de faire le lien entre les développeurs de projets locaux, les MRC et les municipalités, mais aussi de développer les relations entre les développeurs de projets et les instruments de financement disponibles dans les CLD. Dans la mesure où la réussite du développement local dépend de la capacité d'une collectivité à faciliter les relations entre les différents groupes socioéconomiques (Freshwater, 2004), les agents ont également un rôle majeur à jouer dans le rapprochement de personnes et de groupes faisant équipe en vue d'un développement économique et social à l'intérieur d'un territoire donné, qui normalement n'ont pas nécessairement d'interactions. Enfin, l'expérience recueillie dans le réseau d'agents ruraux est importante pour les efforts gouvernementaux d'amélioration de la PNR. A cet égard, les conseils du réseau ont été pris en compte pour la préparation de la deuxième politique rurale. Le financement accordé par le MAMROT est d'une importance critique ; comme le précise le document du pacte rural, les MRC reçoivent pour chaque agent un montant annuel de 25 000 CAD (2007-2008), qui passera à 28 154 CAD en 2013-2014. Ce relèvement et les augmentations de salaires antérieures pourraient aider à lutter contre la rotation importante des agents observée au cours de la première PNR. L'obligation des MRC de cofinancer cette somme pour attirer des agents qualifiés est cruciale. Après l'évaluation de la première PNR, le gouvernement a décidé d'accorder une aide financière complémentaire aux MRC comptant plus de 10 municipalités dévitalisées (selon l'indice de développement, voir 3.2.1) pour leur permettre d'embaucher des agents supplémentaires (GQ, 2007a).

... et des programmes spécifiques ciblés sur l'innovation de niveau local et le développement des connaissances.

Pendant les sept années que dure la PNR, des mesures spécifiques de recherche et développement (R-D) encouragent l'innovation, l'expertise et le partage de connaissances dans les régions rurales. Ciblées sur les entreprises privées, les coopératives, l'économie sociale et les organismes à but non lucratif, ces mesures visent à diffuser l'expérience relative aux nouveaux modes de développement et de prestation de services aux autres collectivités et aux chefs de file. Pour ce faire, les trois principaux programmes sont les laboratoires ruraux, les produits de spécialité et les groupes de travail. Ils sont administrés directement par le MAMROT, avec le soutien du comité des partenaires de la ruralité (GQ, 2007a).

Les projets pilotes financés en tant que laboratoires ruraux sont sélectionnés par le comité des partenaires de la ruralité et doivent être ciblés sur les entreprises innovantes dans un large éventail de secteurs mais souvent selon des modèles coopératifs ou collectifs. Une aide d'un montant maximum de 100 000 CAD par an peut être accordée aux laboratoires pour une durée maximum de six ans. En 2009-2010, 33 laboratoires ont été financés et aidés à hauteur de 2.5 millions CAD (GQ, 2009d). La promotion des produits de spécialité vise à stimuler le développement des produits régionaux et locaux d'origine dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'agrosylviculture (bois d'œuvre et produits de la forêt autres que le bois d'œuvre), de l'artisanat et de la culture. Le financement devrait permettre aux producteurs de mieux contrôler la commercialisation et la fixation du prix des produits et, si possible, de générer des produits à haute valeur ajoutée aidant les producteurs à conserver plus de bénéfices financiers dans la région rurale. Un financement maximal de 25 000 CAD par produit diminue les besoins de recherche de rentes de situation par les candidats. Depuis le début de la mise en place de la PNR, 172 projets ont été sélectionnés et aidés à hauteur de 3.6 millions CAD, ce qui a généré un investissement total de 22.4 millions CAD. L'objectif est de lancer 480 produits d'ici 2014.

Un Fonds d'initiative pour l'avenir rural géré par le MAMROT et visant à aider les groupes de travail qui explorent les perspectives de développement futur dans les secteurs émergents, complète la composante R-D de la politique rurale. Ces groupes de travail dotés d'un budget de 350 000 à 450 000 CAD sur trois ans, associent des acteurs des secteurs privé, public et communautaire mais aussi universitaire à la recherche d'activités prometteuses. Le fonds soutient à la fois l'activité des groupes de travail, un petit nombre de dépenses spécifiques de R-D et des projets d'expérimentation d'initiatives sélectionnées. Actuellement, les groupes de travail sont actifs dans six domaines : la production locale d'énergie, la multifonctionnalité des régions rurales, l'utilisation des technologies d'information et de communication (TIC) dans les collectivités rurales, les complémentarités rurales-urbaines, les municipalités dévitalisées, la découverte de niches de marché pour les produits de spécialité ruraux (agroalimentaire, produits de la forêt autre que le bois d'œuvre, artisanat). L'objectif des groupes de travail est d'apporter aux collectivités rurales et à leurs responsables des occasions, des idées et des outils nouveaux pour amorcer de nouveaux efforts locaux.

Après l'adoption de la deuxième PNR, le gouvernement a décidé de lancer un programme d'accès à l'Internet haut débit. Un montant de 24 millions CAD (2009-2013) sera affecté au financement de ce programme ciblé sur les résidents ruraux, les organisations et les entreprises. Un peu

plus tard dans l'année 2009, le gouvernement fédéral (Industrie Canada) a également lancé un programme d'accès à l'Internet haut débit pour le Canada rural (voir Chapitre 1). Un accès accru aux technologies d'information et de communication (TIC), et en particulier à l'Internet large bande, améliore la qualité de vie et la compétitivité des régions rurales. Outre qu'il offre de meilleures possibilités d'attirer et de garder les entreprises, l'Internet large bande permet d'avoir accès à divers services sanitaires, éducatifs et culturels. Il devient plus facile d'attirer les immigrants si ceux-ci peuvent avoir accès aux offres non gouvernementales dans leur langue maternelle, possibilité qui jusqu'ici était bien souvent limitée aux communautés urbaines. Bien que 74.6 % des ménages du Québec aient accès à l'Internet dont 61.8 % au débit intermédiaire ou au haut débit (CEFRIO, 2008), ces chiffres sont sensiblement inférieurs pour le territoire situé en dehors des neuf grandes villes de plus de 100 000 habitants⁵ et en particulier pour les régions essentiellement rurales, dans lesquelles 57 % seulement des ménages ont accès à l'Internet dont 76 % au débit intermédiaire ou au haut débit (MAMROT).

3.2.4 Budgets

De plus en plus, le budget des provinces prend en considération la dimension spatiale des politiques...

Il semble que l'affectation du budget des provinces se focalise de plus en plus sur les politiques spatiales. Le financement ciblé accordé par les ministères provinciaux aux territoires et aux résidents ruraux a augmenté plus vite que le montant global des dépenses de ces ministères. Ce sont les résultats qui ressortent d'un audit comptable conduit par les autorités du Québec dans le cadre du présent rapport. Étant donné la division territoriale relativement récente en régions dites « rurales » et régions dites « urbaines », le Québec n'a pas encore de « budget rural » intégré. Plusieurs pays de l'OCDE ont déjà regroupé les fonds en provenance des différents ministères au sein d'un « budget rural » multisectoriel. Les pays qui ont été particulièrement innovants en la matière sont les Pays-Bas (OCDE, 2008a), le Mexique (OCDE, 2007a) avec le Programme spécial concerté (PEC) qui regroupe le budget de chaque ministère orienté vers des programmes de portée rurale, et la Chine qui fait la synthèse des dépenses au titre des trois problèmes ruraux (*sannong*) : l'agriculture, les communautés rurales et la paysannerie (OCDE, 2009b). Ces budgets peuvent être difficiles à établir car le nombre et la portée des programmes changent régulièrement, ce qui complique les comparaisons dans le temps. Nonobstant, le « budget rural » est un outil innovant de présentation de l'évolution des dépenses publiques

qui rend les efforts du gouvernement en matière de développement rural plus transparents.

Dans le cas du Québec, les dépenses rurales englobent des mesures étroites de politique rurale comme l'aide provinciale aux entreprises agricoles et agroalimentaires, le financement du développement rural, communautaire et régional et le soutien des entreprises des régions rurales mais également des mesures plus larges de politiques ayant un impact sur les régions rurales comme l'éducation, la santé et les services de l'emploi, l'infrastructure, les transports et le logement. Les dépenses rurales ont augmenté, passant de 6 341 millions CAD en 2001 à 8 027.5 millions CAD en 2006, soit une progression de 26.6 % alors que les dépenses totales des ministères ont augmenté de 23.9 % (voir annexe 3.A1).

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les programmes de transferts provinciaux de loin les plus importants pour les régions rurales ne concernent pas les mesures en faveur de l'agriculture ou du développement rural (voir annexe 3.A1). Les principales dépenses concernent plutôt les politiques sectorielles et sociales plus larges pas directement orientées vers le monde rural comme l'éducation, les transports, les soins de santé et la protection sociale. Dans le montant total des dépenses rurales de l'année 2006, les ministères en charge de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont représenté ensemble près de 80 % des dépenses. La part du MAMROT dans le budget rural a légèrement augmenté mais demeure très faible, à 2.59 %. Bien qu'une grande partie de l'aide agricole vienne de l'échelon fédéral, la part du ministère compétent (MAPAQ) demeure supérieure à celle du MAMROT. Nonobstant le nombre considérable de collectivités rurales dont l'économie dépend de la sylviculture, on peut s'étonner que les dépenses au titre des ressources naturelles (quoique les chiffres se réfèrent à 2004) soient relativement peu importantes comparées aux dépenses au titre de la politique agricole et rurale.

... bien que le budget spécifique de la politique rurale soit d'une portée limitée.

Le gouvernement a opté pour un budget à long terme de la PNR d'une portée limitée, ce qui montre que des politiques territoriales efficaces n'ont pas besoin des sommes importantes que nécessitent les approches sectorielles. La deuxième politique rurale (2007-2014) a un budget global de 280 millions CAD (voir tableau 3.2), qui donne aux collectivités la sécurité financière nécessaire pour assumer leurs engagements d'investissements locaux. Sa portée est limitée aux programmes du MAMROT ciblés sur le développement du capital social et des collectivités locales, en particulier les pactes ruraux, les agents de développement rural, les laboratoires ruraux, les

produits de spécialité, le fonds d’initiative pour l’avenir rural, le financement de SRQ et le programme d’internet à haut débit. Ce budget qui, par habitant, est supérieur aux montants alloués aux zones rurales par les autres provinces ou par le gouvernement fédéral, n’inclut pas les engagements financiers des autres ministères (voir 3.3.2). Cela montre bien que l’approche adoptée par le Québec pour promouvoir le développement du capital social et des capacités des collectivités coûte sensiblement moins cher que les politiques mises en oeuvre dans le cadre du programme européen LEADER, en Espagne (OCDE, 2009e) et en Italie (OCDE, 2009f), par exemple. Toutefois, le fait que les projets privés soient exclus du champ d’application des pactes ruraux limite l’impact du budget sur les activités plus larges de développement économique, même si les entreprises privées ont accès à d’autres programmes gouvernementaux.

85 % du budget de la politique rurale du MAMROT est transféré aux MRC, qui gèrent les fonds pour les pactes ruraux et les agents de développement rural. Les MRC ne sont pas tenues de dépenser ces sommes avant la fin de chaque exercice ; elles peuvent les transférer d’une année à l’autre pendant les sept années de la PNR. L’argent restant est utilisé par le MAMROT pour financer des mesures de stimulation de l’innovation et de la connaissance rurales et leur distribution à d’autres secteurs ruraux (laboratoires ruraux, produits de spécialité). Pour financer les projets collectifs d’accès à l’Internet haut débit dans les régions rurales, un montant supplémentaire de 24 millions CAD a été alloué après l’adoption de la deuxième PNR.

Tableau 3.2 **Budget total de la deuxième Politique nationale de la ruralité, 2007-2014**

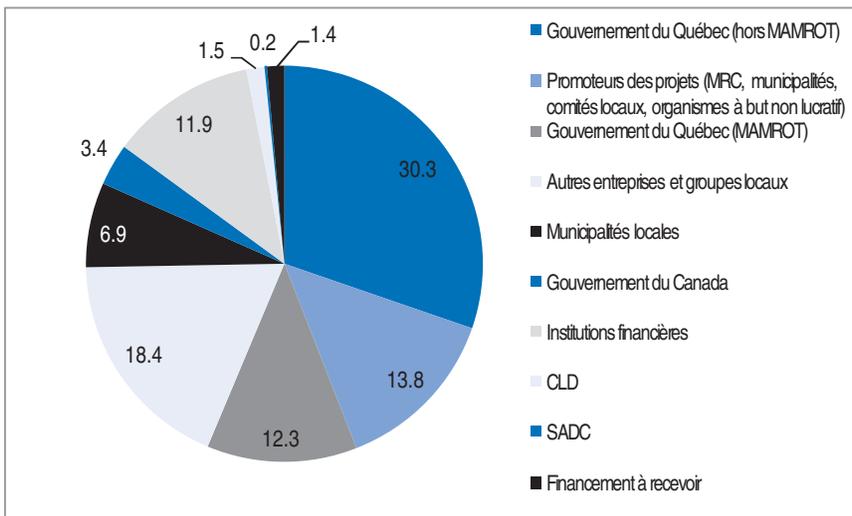
Poste de la PNR	Montant du financement, en millions CAD
Pactes ruraux	213.0
Agents de développement rural	25.3
Laboratoires ruraux	15.5
Produits de spécialité	12.0
Fonds d’initiative pour l’avenir rural	8.6
Solidarité rurale du Québec (SRQ)	5.6
Total	280.0
Projets collectifs pour l’Internet haut débit (annoncés après l’adoption de la deuxième PNR)	24.0

Source : MAMROT, gouvernement du Québec.

La deuxième politique rurale (2007-2014) soutient les pactes ruraux dans les municipalités et les MRC à concurrence de 213 millions CAD, ce qui est plus que les trois-quarts du montant total investi dans le cadre de la PNR. Les municipalités et les MRC peuvent gérer elles mêmes ce budget ou impliquer les CLD locaux dont les membres dirigeants sont choisis par les MRC depuis 2004.

Outre le financement de la PNR, les projets des pactes ruraux reçoivent un soutien financier à travers d'autres programmes du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral, les promoteurs des projets, les CLD et les institutions financières (voir graphique 3.3). Alors qu'au maximum 80 % du financement total (dans la pratique souvent beaucoup moins) est fourni par le biais de la PNR et des autres ressources provinciales ou fédérales, 20 % au moins doit être apporté par les promoteurs des projets. Le fait que les programmes gouvernementaux n'offrent qu'un financement partiel incite les autorités locales à choisir les projets qui présentent le plus d'avantages pour les résidents ruraux et à éviter la recherche de rentes de situation. Les institutions financières participent au financement des projets mais elles sont rarement le principal prêteur. La principale institution qui promeut activement la politique rurale est la coopérative d'épargne et de crédit Desjardins.⁶ Le fait que le Groupe Desjardins soit membre de SRQ, que ses caisses (agences locales) soient présentes dans les collectivités rurales et que ses dirigeants siègent bien souvent au conseil des CLD a été un élément important pour le succès de la PNR.

Graphique 3.3 Sources de financement des pactes ruraux depuis 2007



Source : Gouvernement du Québec, MAMROT.

Avec un montant de 102.8 millions CAD sur cinq ans, les dépenses budgétaires au titre des mesures de la première PNR (2002-2007) étaient moins importantes. Seulement 86.4 millions CAD étaient alloués aux pactes ruraux et 10.4 millions CAD aux agents de développement rural (GQ, 2007a). Toutefois, la première PNR a également apporté un soutien direct important au développement économique, par exemple via un financement de 11.2 millions CAD ciblé sur les CLD dans les MRC ayant des difficultés économiques et sociales. De même que pour la deuxième PNR, le soutien financier des autres ministères aux régions reposant sur l'exploitation des ressources naturelles ou à la diversification agricole et à la transformation des produits agroalimentaires était un élément de la politique (GQ, 2001).

Pour ce qui est des agents de développement rural, la PNR (2007-2014) leur apporte un financement de 25.3 millions CAD. Alors que la première politique rurale finançait 104 agents, ce sont au minimum 136 agents qui sont financés dans le cadre du budget actuel. Avec des effectifs accrus, les agents peuvent consacrer du temps à aider les personnes à mieux évaluer et développer leurs plans d'activité pour les régions rurales. Dans certains cas comme celui de la MRC de Montmagny, la caisse locale du groupe Desjardins collabore au processus en finançant un agent supplémentaire. En travaillant étroitement avec les agents, elle accroît ainsi les chances de financer des propositions prometteuses et d'éliminer celles qui ne le sont guère.

3.2.5 Suivi et évaluation

La mise en oeuvre de la politique rurale du Québec bénéficie d'un degré considérable de liberté et de flexibilité mais cela rend également son évaluation plus délicate. La flexibilité a permis aux responsables locaux de façonner et d'adapter la politique aux spécificités du territoire. La marge de manoeuvre offerte a aidé les collectivités à mieux saisir et s'approprier l'esprit de la politique. Bien qu'aucune preuve d'abus n'ait été décelée au Québec, cette marge de manoeuvre à l'intérieur de la politique rurale justifierait néanmoins la mise en oeuvre d'un système fort de suivi et d'évaluation externes, ne serait-ce qu'à titre de précaution.

Bien que soutenues par le MAMROT, les MRC sont responsables de l'évaluation des résultats annuels des pactes ruraux et de la planification des politiques des pactes par le biais d'un plan de travail. Les MRC ont accès à un site extranet administré par le MAMROT et contenant des informations actualisées par les MRC sur la mise en oeuvre des pactes ruraux et les projets concernés. Les directions régionales du MAMROT conseillent et surveillent l'existence d'éventuels écarts entre les engagements et les

réalisations avant que le gouvernement n'autorise le financement des MRC. Le fonctionnement inclut une obligation de reddition de comptes aux organismes locaux, détaille les moyens à mettre en œuvre pour mobiliser la collectivité et les résultats escomptés. En cas de défauts dans la mise en œuvre des pactes ruraux, les sanctions gouvernementales vont de la fixation d'un délai pour remédier au problème à un retrait total du ministère d'un pacte rural, ce qui peut inclure le remboursement des montants versés. En outre, des sécurités et garanties connexes peuvent également être exigées des MRC (même si, dans la pratique, cela ne s'est pas encore produit). Les plans de travail des MRC détaillent les termes de référence quant au contenu du pacte et à la gestion budgétaire, les modalités de la mobilisation et de la direction des différents acteurs mais aussi les résultats escomptés des pactes et des informations de comptabilité financière. Avec la fin des pactes de la période 2001-2006 (première PNR), les MRC ont adopté un rapport final que les vérificateurs du MAMROT ont examiné. Au niveau de la province, le MAMROT prend l'engagement d'assurer un suivi comportant deux éléments : *i*) le ministère publie des données récentes sur la PNR dans son rapport annuel de gestion ; *ii*) une commission parlementaire annuelle créée durant la procédure d'acceptation des crédits budgétaires du MAMROT et incluant les partis d'opposition, remet une liste de questions auxquelles le ministère doit répondre. Des données sont collectées auprès des MRC par le biais de l'extranet des pactes ruraux, auprès des directions régionales pour le programme sur les produits de spécialité et auprès des promoteurs des laboratoires.

Toutefois, la deuxième politique rurale du Québec ne prévoit pas encore de système formalisé de suivi et d'évaluation externes. En général, les politiques mises en œuvre dans l'esprit du Nouveau paradigme rural (OCDE, 2006a) imposent que le suivi et l'évaluation soient effectués au niveau de la collectivité (la MRC au Québec) et par des organismes externes, et contiennent des accords sur la manière de mesurer le succès d'un développement rural. Au Québec, les principaux rapports d'évaluation ont été réalisés par SRQ par le biais d'un examen a posteriori de la première PNR (SRQ, 2006a) et par le MAMROT avec une équipe de chercheurs externes (GQ, 2007a). Ces examens ont fourni la base des changements apportés à la deuxième PNR. A ce stade, les procédures formelles de suivi et d'évaluation externes pour la deuxième PNR n'ont pas encore été décidées.

3.3 Gouvernance multiniveaux

En dépit d'une large coordination horizontale de haut niveau, la modulation reste délicate...

Démontrant l'engagement politique du gouvernement, la politique rurale du Québec inclut des tâches et des mesures spécifiques qui doivent être effectuées par des organismes sectoriels. A l'instar du Programme spécial de politique rurale de la Finlande (OCDE, 2008b), 18 ministères et organismes gouvernementaux regroupés au sein d'un comité rural interministériel ont pris des engagements concernant près de 50 mesures gouvernementales dans le document d'orientation de la PNR afin d'appuyer les objectifs stratégiques de la politique rurale (voir encadré 3.8). Ces engagements reflètent les efforts d'amélioration de la coordination intersectorielle décrits dans le nouveau paradigme rural (OCDE, 2006a). Le MAMROT coordonne également les actions de manière bilatérale avec ses homologues pour s'assurer que leurs engagements sont effectivement tenus. Les efforts du Québec en matière de coordination horizontale ont été cruciaux pour l'établissement d'un cadre d'action et d'une vision à long terme de la politique rurale, facilitant l'alignement des autres ministères sur les objectifs d'action et les engageant dans le financement des pactes ruraux.

Le MAMROT répète ses efforts de coordination interministérielle au niveau régional. Dans chaque région, le directeur régional du ministère préside la Conférence administrative régionale (CAR) qui rassemble les représentants régionaux des différents ministères présents dans la région. Certaines se sont dotées d'un Comité rural spécial pour veiller à la mise en oeuvre de mesures décentralisées et assurer le suivi des engagements pris par les autres ministères.

L'adaptation des programmes sectoriels au contexte rural (« modulation ») est toujours un défi à relever pour la coordination interministérielle du MAMROT. Alors que de nombreux programmes sectoriels montrent une certaine adaptation, et bien que la coordination interministérielle soit efficace sous tous ses rapports, lors de l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux programmes, le MAMROT doit poursuivre ses efforts pour impliquer les ministères participants dans les discussions sur leurs implications sur les régions rurales. Une « clause de modulation » a été introduite dans la PNR pour surveiller l'adaptation des lois et des politiques sectorielles aux spécificités des différentes régions rurales sur la base des conseils donnés par le MAMROT, mais des obstacles institutionnels subsistent, les organismes gouvernementaux montrant une certaine résistance à l'adaptation plus stricte exigée par la PNR. Bien souvent, cette résistance peut s'expliquer par un manque de connaissance des besoins et des effets réels de la modulation souhaitée.

Encadré 3.8 Engagements sectoriels de contribution à la mise en œuvre de la politique rurale

Outre le MAMROT, 17 ministères et organismes gouvernementaux contribuent politiquement et financièrement à la mise en œuvre de la politique rurale, telle qu'exposée à l'annexe 1 du document d'orientation de la PNR (pour une évaluation détaillée de ces mesures, voir 3.3). Parmi les 46 mesures abordées, les principaux secteurs sont les suivants :

Développement économique. Le ministère compétent s'engage à aider les CLD à but non lucratif qui sont mandatés par les MRC pour travailler sur le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat. Des programmes particuliers ont été mis en place pour aider les entreprises de l'économie sociale et les coopératives à travers les fonds locaux d'investissement (FLI) et un réseau de microcrédit.

Agriculture. Le ministère sectoriel en charge de l'agriculture participe au choix des projets de laboratoires ruraux et de produits de spécialité ou à l'aide aux jeunes agriculteurs pour s'établir et réconcilier travail et vie de famille. De nouveaux programmes sur les produits régionaux et les produits de niche mais aussi sur les produits susceptibles de bénéficier d'une appellation d'origine protégée (produits du terroir), mais ces secteurs sont encore peu développés. Le soutien financier au secteur agricole et agro-alimentaire sous la forme d'une assurance et d'une stabilisation des revenus est affirmé même s'il est placé dans une perspective de développement durable.

Ressources naturelles. Les engagements du ministère en charge des ressources naturelles sont centrés sur *i*) la promotion de la production d'énergies renouvelables, en particulier l'énergie éolienne, la production décentralisée d'énergie et la production d'énergie à petite échelle, *ii*) le soutien des produits de la sylviculture et la création d'emplois dans les collectivités reposant sur l'exploitation de la forêt et les *iii*) programmes ciblés sur l'utilisation des produits de la forêt autres que le bois d'œuvre.

Services publics. La politique de transports publics englobe des mesures ciblées en faveur des régions rurales comme la mise à disposition de fonds pour les municipalités de moins de 20 000 habitants. Les initiatives liées à la santé comme Villes et Villages en Santé visent à améliorer les conditions de vie dans les collectivités rurales. Dans le domaine éducatif, l'aide technique et financière est fournie par le ministère responsable au programme « dernière école de village » et à un projet de création de réseaux d'écoles rurales utilisant les TIC. En outre, des mesures visent à limiter la diminution des ressources due à la baisse des effectifs scolaires. Pour répondre aux besoins du marché du travail, des centres locaux d'emploi (CLE) continuent d'aider les collectivités rurales.

Jeunes et immigrants. Le programme Place aux jeunes du Québec encourage le retour et l'intégration professionnelle et sociale des jeunes dans les régions. Des plans d'action régionaux sont élaborés avec les niveaux d'administration infraprovinciaux pour attirer les immigrants dans les régions rurales. Les promoteurs de projets sont encouragés dans leurs efforts pour répondre aux préoccupations des migrants concernant l'emploi, le logement et la diversité culturelle des collectivités rurales.

Source : GQ gouvernement du Québec (2006), Politique nationale de la ruralité 2007-2014. Une force pour tout le Québec, gouvernement du Québec, Québec.

Avec l'entente formelle pour un partenariat rural, le gouvernement partage la responsabilité avec les principaux acteurs du développement rural de la province (comité des partenaires de la ruralité). L'inclusion des partenaires sociaux (voir 3.2.1) au sommet de la structure institutionnelle de la politique rurale a généré au sein de la société civile québécoise un sentiment d'appropriation et de responsabilité à l'égard de la politique rurale. Cette structure transforme la société civile en agents et promoteurs de la politique, ce qui est crucial pour le succès de sa mise en oeuvre car cela permet d'instiller les normes culturelles et les institutions informelles requises pour le caractère ascendant et l'ancrage local de la politique.

Cependant, le partenariat rural du Québec peut également devenir une source d'exclusion. Dans la ligne des ambitions territoriales et non sectorielles spécifiques que la politique est censée suivre, des organisations commerciales et agraires influentes ont été maintenues en dehors du comité des partenaires de la ruralité. Bien qu'elles puissent être invitées à participer sur une base thématique, elles ont moins de chance de pouvoir embrasser pleinement les objectifs plus larges de la politique. En conséquence, ces organisations ne s'identifient pas toujours aux objectifs et stratégies de la politique et, dans certains cas, elles entrent en conflit avec ses mesures. Le manque de soutien aux laboratoires ruraux de l'Union des producteurs agricoles (UPA), qui conteste la viabilité de certains d'entre eux, en est un exemple. Nonobstant, le « Journée de la ruralité » réunit chaque année les acteurs intéressés au développement rural. Plus de 50 groupes dont l'UPA sont invités à discuter de la PNR, de sa mise en oeuvre, de ses effets et des améliorations possibles. De même, des acteurs comme l'UPA, Desjardins et la Fédération des commissions scolaires sont membres de SRQ.

... alors que la coordination verticale entre niveaux d'administration au sein de la province est forte, le niveau fédéral agit largement en parallèle...

La structure formelle de coordination verticale de la politique utilise les mécanismes existants mis en place par les initiatives antérieures de développement régional et local de façon à favoriser la continuité. Ces mécanismes (voir graphique 3.2) sont ancrés dans le niveau régional et le niveau supralocal et couramment utilisés par d'autres ministères pour la mise en oeuvre de leurs propres politiques sectorielles. Cela facilite l'imbrication des différentes mesures qui descendent jusqu'au niveau local.

Les directions régionales du MAMROT jouent un rôle important d'assistance et de suivi des engagements des MRC. Elles aident les MRC et les collectivités rurales dans leurs tâches de mise en oeuvre et de gestion des mesures liées à la politique rurale. Les directions régionales réunissent

également les agents de développement rural d'une région et les mettent en relation avec les directions régionales d'autres ministères. Bien que la politique rurale soit décentralisée, dans la pratique, le MAMROT a créé un solide cadre de soutien pour guider les collectivités dans la mise en œuvre des politiques d'une manière qui conserve à tous les niveaux de l'administration l'esprit voulu.

Parallèlement, les municipalités et les MRC peuvent être réunies au niveau régional pour coordonner leurs efforts au sein des CRÉ. Les conférences régionales des élus n'entrent pas dans la structure de la politique rurale; ce sont plutôt des institutions qui permettent une consultation verticale et horizontale sur des préoccupations régionales. Toutefois, dans les régions à caractère essentiellement rural, les CRÉ peuvent, si elles le souhaitent, jouer un rôle important dans le cadre établi pour le développement rural. Inversement, une faible représentation des MRC rurales dans cet organisme peut être un sérieux handicap (voir 3.2.1). La Commission rurale créée dans la région d'Abitibi-Témiscamingue peut être une réponse à ce problème (voir 3.2.2).

Le MAMROT est à son tour bien coordonné avec les différents CRÉ par le biais de la Table Québec-Régions et avec les élus municipaux par le biais de la Table Québec-Municipalités. Alors que le premier format est ciblé sur les présidents des conférences régionales des élus, le second réunit les deux membres du comité des partenaires de la ruralité, la FQM et l'UMQ, qui sont des fédérations de municipalités. Bien que la politique rurale ne soit pas le seul problème traité à ces tables de discussion, elle offre un support que le MAMROT utilise pour faciliter la communication et la coordination tant verticalement qu'horizontalement entre les différentes régions et les différentes municipalités.

Il est intéressant de voir combien de fois on retrouve les mêmes individus dans un grand nombre de structures différentes de coordination verticale du Québec. Les deux documents d'orientation de la PNR soulignent le rôle des élus locaux dans le succès de la politique et de sa mise en œuvre. En sa qualité de ministre chargé de superviser les affaires municipales et régionales, le MAMROT a accordé une grande importance aux élus locaux et à la présence au sein du comité des partenaires de la ruralité d'organisations déconcentrées souvent présentes au niveau local. Cela favorise grandement la coordination verticale des prémisses de la politique rurale mais cela peut également diluer le caractère participatif de la politique en excluant des acteurs au sens large issus de différents groupes de la société civile.

La collaboration verticale du Québec avec l'administration fédérale sur les questions concernant la politique rurale est limitée. La direction du

MAMROT pour le développement rural est responsable des relations avec le gouvernement fédéral et avec les institutions correspondantes des autres provinces, qui ont montré un intérêt pour la PNR, sa conception, ses programmes et sa mise en œuvre. À la suite de ces échanges, la province de l'Alberta a élaboré une stratégie rurale, tandis que celle de Terre-Neuve-et-Labrador a mis en place un secrétariat rural.

Enfin, les membres permanents du comité des partenaires de la ruralité ajoutent à la structure publique mise en place par la politique rurale des mécanismes parallèles de coordination verticale. Indépendamment de la structure formelle créée par le MAMROT, l'ACLDQ en sa qualité d'association des centres locaux de développement transmet à ses membres disséminés dans tout le Québec la vision et les orientations stratégiques de la politique. Le même transfert s'opère à travers les structures institutionnelles mises en place par la FQM et l'UMQ pour promouvoir, coordonner et surveiller la mise en œuvre des politiques avec les élus locaux qui composent leur base d'appartenance. L'inclusion des partenaires sociaux au sommet de la structure institutionnelle de la politique rurale a non seulement généré au sein de la société civile le sentiment d'appartenance commenté précédemment mais elle a également aidé à renforcer la cohérence verticale de la mise en œuvre de la politique.

... et alors que les MRC facilitent la coordination horizontale locale, il y a un risque de doublon avec la politique économique.

La politique rurale du Québec délègue une grande partie des responsabilités de la coordination horizontale locale aux élus locaux. Les MRC sont investies de la responsabilité de mobiliser la population de leur région et de coordonner les administrations municipales publiques pour parvenir à une vision concertée pour leur territoire. Les MRC deviennent l'organisme de coordination latérale qui réunit la pluralité des points de vue et des intérêts présents dans les régions rurales, pour les faire converger en une stratégie de développement unique et partagée. Toutefois, les tentatives de mise en œuvre de la modulation au niveau local n'ont pas été totalement efficaces. Le problème vient de ce que le Québec n'a pas de niveau administratif adéquat pour l'exécution de cette tâche. Les MRC sont utiles mais elles n'ont pas la capacité de coordonner l'impact concret des différentes politiques ; elles n'ont pas non plus de mandat politique clair.

Les MRC sont capables d'avoir une vision plus large, au-delà de la seule politique rurale, des programmes et des mesures mis en place sur leur territoire. Leur structure administrative établie facilite grandement la complémentarité des différents programmes et aide à s'assurer que les projets encouragés par les pactes ruraux soient dans la ligne des politiques

sectorielles affectant les régions rurales. L'observation d'une forte présence des MRC au sein des conseils d'administration des CLD est un exemple de leur potentiel de coordination des différents programmes. Indépendamment de la présence de membres du conseil des MRC dans les conseils d'administration des CLD, l'existence d'un contrat juridique laissant aux MRC le pouvoir de décider de l'allocation de l'argent affecté aux CLD illustre le fort contrôle qu'elles exercent sur les CLD.

Toutefois, il y a eu également chevauchement entre la politique rurale du MAMROT et les CLD, qui sont administrés par le ministère en charge du développement économique, ce qui est la source d'inefficiences et de conflits potentiels. Le fort rôle de surveillance des MRC et la présence répétée des mêmes individus à tous les niveaux de la structure des deux politiques facilitent la cohérence. Toutefois, bien que les politiques aient des objectifs différents, des chevauchements potentiellement conflictuels peuvent se produire. Du fait de l'accord de gouvernement antérieur à 2003, aux termes duquel un ministère unique des régions est en charge de ces initiatives, ces deux politiques requièrent désormais des visions stratégiques et participatives locales; elles imposent l'élaboration de plans de développement séparés et toutes deux s'appuient sur leur propre réseau d'agents de développement. Des frictions sont parfois observables, en particulier lorsque vient le moment de porter à son crédit le succès (ou d'assumer la responsabilité de l'échec) du développement local.

A l'instar du rôle que les MRC jouent pour les municipalités, les CRÉ sont le principal organisme de coordination horizontale pour les MRC au niveau régional, mais la collaboration inter-MRC au développement demeure relativement limitée. Les CRÉ autorisent les élus locaux, les préfets des MRC et les représentants d'organisations socioéconomiques régionales à coordonner leurs activités de développement. Des initiatives régionales inter-MRC existent également, par exemple dans le cas de certains projets de tourisme régional, mais la MRC semble constituer une meilleure unité territoriale pour la politique rurale telle qu'elle est actuellement conçue. Étant donné l'étendue de certaines régions administratives, il n'est pas surprenant de constater que cette unité administrative territoriale est souvent considérée comme géographiquement trop vaste pour permettre l'émergence d'un sentiment d'identité locale indispensable pour que la population se rallie derrière ses objectifs de développement.

3.4 Politiques sectorielles

Le Québec a élaboré une vision stratégique commune pour les régions rurales. Il a trouvé un compromis entre la solution « grand plan » qui intègre toutes les politiques sectorielles clés orientées vers les régions rurales et la

solution « politique de niche » qui limite géographiquement et financièrement le champ d'application de la politique (voir 3.2.1). La politique peut gérer les relations complémentaires des territoires ruraux et non-ruraux ainsi que les politiques régionales et sectorielles. Dans les pages qui suivent, nous évaluerons la politique rurale du gouvernement du Québec d'une manière plus globale incluant des approches sectorielles qui affectent les territoires et les résidents ruraux.

3.4.1 Utilisation du territoire et agriculture

La politique sur l'utilisation du territoire vise à éviter l'étalement urbain mais elle risque également de limiter les activités économiques rurales...

Une loi sur la protection du territoire agricole a été adoptée en 1978 pour faire en sorte que les terres agricoles ne soient pas urbanisées ou utilisées par d'autres activités économiques. Cette situation juridique se fonde sur le fait que les terres agricoles du Québec sont relativement limitées et que l'agriculture a joué un rôle important dans l'histoire de la province (voir Chapitre 2). Une commission du gouvernement provincial surveille le respect des règlements de la loi sur le zonage agricole.⁷ Si une approche de zonage permet le maintien d'espaces verts, son coût est supporté par les propriétaires terriens qui perdent le droit d'exploiter leur terre.

Dans les pays de l'OCDE, la politique foncière est une question importante pour les régions rurales et urbaines qui affecte le développement régional. Une forte protection des terres agricoles peut aboutir à une pénurie de terres pour l'extension urbaine et une forte demande de résidences secondaires des habitants des villes peut faire grimper les prix des terres rurales au-delà des valeurs justifiées par leur rendement agricole. Il convient d'aborder ces deux problèmes dans le contexte du Québec où la plupart des terres agricoles se concentrent dans la plaine du Saint-Laurent, à proximité des principaux centres urbains.

Actuellement, les MRC ne peuvent décider de l'utilisation et de la conversion potentielle des terres agricoles à d'autres usages, ce qui risque de limiter leur potentiel de développement. Ce risque s'applique à deux types différents de territoires ruraux : *i*) les collectivités situées dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec où la qualité des terres agricoles est particulièrement bonne tandis qu'en banlieue le stock de terres aménageables s'épuise et *ii*) les régions essentiellement rurales ayant un potentiel de diversification économique. La plupart des collectivités rurales

du sud de la province sont également touchées par l'arrivée de résidents urbains à la recherche d'une résidence secondaire, dont la demande a fait considérablement monter le prix des terrains. En outre, certaines collectivités rurales ont un territoire insuffisant pour le développement des entreprises, en particulier lorsque celles-ci ont besoin de parcelles relativement importantes ou lorsqu'elles ont une activité qui ne peut se pratiquer en centre ville. Le fait que les collectivités soient limitées dans leur potentiel de développement par une protection stricte du territoire agricole aggrave le problème. Même au sein du monde agricole, seuls peuvent acquérir des terrains ceux qui ont pour activité principale l'agriculture. Les jeunes, qui bien souvent commencent par pratiquer l'agriculture à temps partiel ne sont ni autorisés à acheter des terres supplémentaires ni à construire une maison sur leur terrain.

La possibilité d'introduire une plus grande flexibilité dans la politique foncière est actuellement étudiée. En réaction aux contraintes au développement mentionnées ci-dessus et suite aux recommandations formulées dans plusieurs rapports (Ouimet, 2009 et Pronovost, 2008), on discute actuellement d'un renforcement des responsabilités des MRC en matière d'occupation et d'aménagement du territoire pour permettre une diversification économique et une utilisation plus souple des terres agricoles dans les régions qui ne sont pas menacées par l'étalement urbain.

... tandis que l'aide à l'agriculture est partiellement liée à la production d'une sélection de biens courants.

Au Québec, les exploitants agricoles sont dédommagés pour la perte de leurs droits de mise en valeur des terres par le biais de programmes extensifs de filet de sécurité et d'une réglementation des marchés qui majore les prix des produits de base. Reflétant la dualité juridictionnelle fédéral-provincial, les politiques agricoles sont menées dans un cadre d'action qui partage le coût de l'aide. Des groupes d'intérêt actifs défendent cette approche des subventions agricoles qui a renforcé la tendance au regroupement des exploitations (OCDE, 2008c); alors qu'en 2006, 26 % des fermes du Québec affichaient un résultat annuel avant impôt supérieur à 250 000 CAD, ces activités représentaient 80 % du revenu agricole brut total (Saint-Pierre, 2009). La situation est analogue dans d'autres pays de l'OCDE où le soutien financier de l'agriculture persiste mais est rarement perçu comme un moyen de réaliser les grands objectifs du développement rural. Parallèlement, le système québécois ne favorise pas la multifonctionnalité de l'agriculture, car aucun mécanisme compensatoire n'a été mis en place pour dédommager les agriculteurs pour l'offre de biens publics (paysages) et de services (loisirs, protection de l'environnement).

Du fait du cours élevé des produits de base sur les marchés mondiaux et des modifications des politiques, l'estimation par l'OCDE de l'aide gouvernementale à l'agriculture canadienne (pourcentage d'estimation du soutien aux producteurs - ESP) est tombée de 23 % en 2006 à 18 % en 2007. Moins d'un cinquième des recettes brutes des exploitants agricoles proviennent désormais des politiques d'aide. Au Canada, le niveau du soutien est désormais sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 23 % (données tirées de OCDE, 2008f). Au Canada, le soutien total a diminué, passant de 1.8 % du PIB sur la période 1986-88 à 0.8 % du PIB ces dernières années (OCDE, 2008c) ; comme pour la zone OCDE, il est à son plus bas niveau depuis 1986-88. Avec le remplacement récent de l'ancien cadre stratégique pour l'agriculture par l'initiative « Cultivons l'avenir » (voir Chapitre 1), le gouvernement fédéral canadien a modifié sa législation agricole, introduisant un système découplé de soutien ciblé sur la gestion du risque économique, qui a réduit à la fois le niveau du soutien et les formes de soutien générant le plus de distortions.

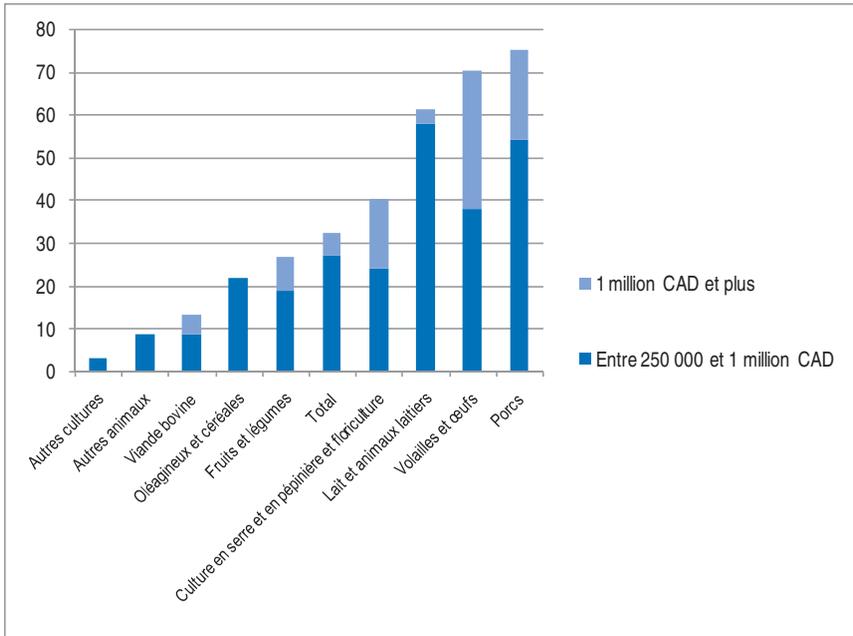
Toutefois, ces progrès varient considérablement d'un secteur à l'autre. Alors que les producteurs de viande et de céréales (en particulier les producteurs d'orge et de blé de l'Ouest canadien) plus ouverts sur l'extérieur ont accepté davantage de mécanismes de marché, la libéralisation a été limitée dans les autres secteurs. Le lait, produit pour lequel le Québec a un quota de mise au marché de près de 50 % de celui des provinces canadiennes (OCDE, 2008c), reste le produit dont l'ESP est le plus élevé (OCDE, 2008f). Alors que seules quelques exploitations ont un potentiel de développement, tous les producteurs couverts bénéficient du soutien des revenus sans trop se soucier des forces du marché. De même, la production d'œufs et de volailles, deux autres grands produits de base du Québec, est elle aussi soumise à des réglementations de gestion de l'offre qui majorent le prix payé par les consommateurs.

Au Québec, deux mécanismes assurent la protection et le soutien d'une sélection de produits de base. Le premier est un système de gestion commune de l'offre mis en place dans les différentes provinces du Canada ; au coeur de ce système, on trouve des quotas d'importation et des quotas nationaux. Le second est un programme complémentaire généralisé d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) administré par le gouvernement du Québec, qui lie les paiements à la production et non pas à la demande du marché. Ces deux mécanismes entraînent des majorations de prix pour les producteurs couverts, ce qui diminue leur risque financier et rend particulièrement rentable la production de lait mais aussi celle de volailles et d'œufs (OCDE, 2008c). Bien que le soutien soit effectivement ciblé sur les petites exploitations, nombre de producteurs ayant des revenus sensiblement supérieurs à ceux d'autres agriculteurs (OCDE, 2008c) et

comptant au Québec parmi les très gros producteurs (voir graphique 3.4), en bénéficient.

Graphique 3.4 Classement des grandes exploitations agricoles du Québec par type et montant de recettes (250 000 CAD et plus)

En %, 2007



Source : Statistique Canada, Base de données financières des exploitations agricoles canadiennes – Rapport.

i) Les systèmes canadiens de gestion de l'offre limitent le fonctionnement des mécanismes de marché et aboutissent à des prix à la consommation plus élevés et à une mauvaise affectation des ressources. Par le biais d'un système de quotas largement contrôlé par les offices provinciaux de commercialisation, la gestion de l'offre accorde aux produits de base couverts un soutien aux producteurs bien supérieur à celui dont bénéficient les autres produits. Elle vise à faire correspondre l'offre et la demande estimée en limitant la production de produits laitiers, d'œufs, de viande de volaille (poulets et canards), de sirop d'érable et de lapins de

manière à obtenir un prix ciblé pour le produit. Si ce système réduit les fluctuations de prix, il conduit à des prix à la consommation bien supérieurs à ceux qui prévalent sur les marchés mondiaux, forçant les consommateurs nationaux à payer pour la protection dont bénéficie le secteur. Ainsi, avant l'augmentation des cours mondiaux, les prix de produits laitiers comme le beurre et les fromages, qui sont les principaux produits de l'agriculture québécoise (34 % du total), ont été bien souvent supérieurs au double des prix pratiqués sur les marchés mondiaux (OCDE, 2008c). La part des transferts au titre d'un seul produit (TSP) revenant aux producteurs a sensiblement baissé depuis les années 1980 (passant de 71 % de l'ESP en 1986-88 à 55 % en 2005-07), mais les TSP en pourcentage des recettes sont restés relativement élevés pour les produits laitiers (48 %) et les œufs (39 %) (OCDE, 2008f). Récemment, les grands programmes ont été partiellement abandonnés au profit de programmes moins coûteux qui partagent les coûts avec les producteurs et leur permettent d'influencer quelque peu la manière de dépenser les fonds. Toutefois, cette évolution n'a pas mis fin aux discussions sur un système de soutien agricole encore plus efficace.

ii) Le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) empêche la régulation de la production par le marché, encourageant une production maximum et une surproduction. Selon des données pour 2007 de la *Financière agricole du Québec* (FADQ), l'ASRA a dédommagé à hauteur de 748 millions CAD les producteurs agricoles de 17 exploitations produisant des porcs et des porcelets, des veaux, du maïs-grain et des cultures commerciales, forçant la FADQ à gérer un déficit d'exploitation et l'obligeant à emprunter. L'assurance à long terme contre le risque de prix accordée par le système a contribué à un niveau d'endettement parfois excessif des producteurs en bénéficiant. Ces avantages ont été capitalisés en valeurs de quotas et en prix des terrains de sorte que tout nouvel entrant doit effectivement payer d'avance pour le soutien accordé, de sorte qu'au bout du compte ils ne sont pas mieux mais probablement plus mal lotis. L'ASRA a des effets dissuasifs pour les acteurs du marché non couverts par le système qui veulent développer leurs productions dans des secteurs à plus forte valeur ajoutée comme l'horticulture, les produits de spécialité ou les produits biologiques mais qui ont des difficultés à obtenir un crédit. Le montant des subventions et les déficits accumulés devraient augmenter considérablement dans les années à venir (Saint-Pierre, 2009). Enfin, l'ASRA représentant une part très importante du budget agricole, on manque d'argent pour la recherche, l'innovation et autres postes de dépenses qui pourraient contribuer à une plus grande diversification du secteur agricole et de l'ensemble de l'économie.

De nombreux pays de l'OCDE ont abandonné le soutien lié à la production de produits de base au profit de différents types de paiements, souvent couplés à des objectifs d'occupation du territoire. Dans bien des cas, l'objectif de cette réorientation a été de contribuer à la revitalisation économique et sociale des régions rurales et non pas seulement de maintenir les revenus agricoles. Toutefois, la spécificité du secteur et le coût économique d'un grand nombre de ces politiques qui conduit à s'interroger sur leur efficacité pour atteindre des objectifs non agricoles, dont le développement rural, ont suscité des inquiétudes, (OCDE, 2009a). Lorsqu'ils adapteront leur système de soutien de l'agriculture à un éventail plus large d'objectifs d'actions, dont l'occupation du territoire et la diversification économique, les décideurs du Québec devront garder ces expériences à l'esprit.

3.4.2 Développement économique, ressources naturelles et environnement

Une faible intégration des mesures de développement économique à la politique rurale peut nuire aux résultats...

Plusieurs programmes de développement économique soutiennent l'activité dans les régions rurales. Outre les grandes stratégies de développement économique pour le Québec (2007), ses régions reposant sur l'exploitation des ressources naturelles (2001) ou des secteurs spécifiques, l'approche du ministère du Développement économique (MDEIE) englobe : *i*) le travail des CLD, en particulier via les fonds locaux d'investissement (FLI) ; *ii*) l'aide aux collectivités monoindustrielles, souvent implantées dans des zones rurales reposant sur la sylviculture ; *iii*) le travail indépendant par le biais du micro-crédit et *iv*) le soutien des coopératives, situées pour la plupart en dehors des centres urbains.

i) L'approche des CLD ruraux combine différentes aides financières principalement centrées sur les entreprises individuelles. Dans les régions rurales comme dans les régions urbaines, l'objectif des CLD est d'encourager l'entrepreneuriat en offrant des services de soutien aux entreprises qui démarrent (start-ups) comme aux entreprises existantes, en élaborant et en assurant le suivi d'un plan d'action local pour l'économie et l'emploi et en agissant comme organe consultatif pour les centres locaux d'emploi (CLE) dont les représentants siègent au conseil d'administration des CLD. Au total, 120 CLD accordent des prêts, garanties d'emprunts et autres investissements aux entreprises par le biais de trois initiatives : les fonds locaux d'investissement (FLI), le Fonds Jeunes promoteurs (FJP) et le Fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDEÉS). Le

soutien des CLD est complété par des investissements effectués par le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, des financements privés et des institutions financières. Entre 1998 et 2006, les mesures ont représenté un investissement total de 3.80 milliards CAD (la part des CLD étant de 346 million CAD, données de l'ACLDQ). Le tableau 3.3 montre l'impact de ces trois programmes de soutien.

Tableau 3.3 **Impact des projets approuvés des CLD**

	Fonds local d'investissement (FLI)	Fonds Jeunes Pormoteurs (FJP)	Fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDEÉS)
Emplois (1998-2006)	60 461	16 895	39 131
nouvellement créés	23 111	15 991	12 667
conservés	37 350	904	26 464
Entreprises (1998-2006)	5 962	6 442	4 565
nouvellement créées	2 696	6 308	1 592
consolidées ou développées	3 266	134	2 973
Investissement (en millions CAD, 1998-2006)	2 037.4	752.2	1 006.8
contribution des CLD	202.2	45.1	98.9
Soutien moyen des CLD par demande approuvée (en CAD, 2004-2006)	38 195	5 088	21 218
Principales sources d'investissement (2004-2006)	CLD : 10 % Institutions financières : 39 % Financement privé : 23 %	CLD : 5 % Institutions financières : 44 % Financement privé : 25 %	CLD : 9 % Gouvernement du Québec : 32 % Institutions financières : 19 %

Source : Gouvernement du Québec (2009), *Bilan triennal des centres locaux de développement 2004-2006*, Ministère du Développement économique, de l'innovation et de l'exportation, Québec ; données de ACLDQ.

ii) Les collectivités monoindustrielles du Québec, dont la plupart sont dans le secteur de la foresterie, sont aidées par des mesures spéciales et par deux fonds complémentaires. Un grand nombre d'entre elles sont affectées par les fermetures ou les restructurations industrielles. Elles sont aidées pour la création de comités de revitalisation et la diversification de leur base économique. Différentes régions administratives participent au projet

ACCORD des « créneaux d'excellence », se spécialisant dans l'industrie du bois à valeur ajoutée ou dans les technologies d'exploitation minière souterraine. Un récent projet de loi sur l'occupation des terres forestières prévoit également un soutien aux municipalités monoindustrielles touchées. De plus, le MAMROT et le MDEIE mettent en oeuvre deux programmes complémentaires d'aide financière : *i*) 15 millions CAD ont été affectés à l'élaboration d'un plan de revitalisation et de diversification industrielle pour les 54 collectivités actuellement en situation de crise ; *ii*) 60 millions CAD peuvent être dépensés par les MRC monoindustrielles au titre des entreprises afin de développer leurs activités comme prévu dans le plan de revitalisation (toutes les données : MDEIE). Le soutien des entreprises s'opère par le biais des CLD en collaboration avec les services de l'emploi (ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale – MESS – et au niveau local, CLE).

iii) Le Fonds communautaire d'accès au micro-crédit est un partenariat public-privé (PPP) de soutien au travail indépendant qui n'est pas lié aux CLD. Ses programmes sont ciblés sur la capitalisation privée et le fonctionnement public qui englobe le micro-crédit et les programmes de formation. L'investissement dans le travail indépendant est une mesure particulièrement pertinente et économiquement viable pour le développement économique du Québec rural, en particulier lorsqu'elle est liée aux groupes traditionnellement défavorisés comme les femmes rurales, les immigrants ou les populations des Premières Nations. Chaque dollar investi via le réseau du crédit communautaire dans 14 organismes situés en milieu rural a généré 6.2 CAD d'investissement supplémentaire, soit un rapport supérieur à celui de tous les organismes de crédit communautaire (données MDEIE).

iv) Le soutien aux coopératives est une autre façon d'autonomiser les régions rurales par la formation de capital social et humain et le développement communautaire. Un programme du MDEIE pour le développement de coopératives a créé plus de 6 000 emplois (2002-2006), la plupart en dehors des grands centres urbains. Le taux de survie des coopératives est nettement supérieur à celui de l'ensemble des entreprises ; cela peut être dû au fait que le processus coopératif suppose un engagement collectif des membres de la collectivité dans le démarrage de la coopérative et qu'en conséquence celles-ci continueront plus probablement de lui apporter leur soutien.

Toutefois, ce cadre d'action pour la diversification pose une série de difficultés.

Premièrement, la faible intégration des mesures de développement économique et social au niveau de la province est un frein à la transition des collectivités et à l'occupation durable du territoire. L'approche qui consiste à renforcer la cohésion sociale avant d'engager des dépenses au titre du développement économique local est prometteuse mais la séparation institutionnelle de la PNR de la politique économique locale et régionale limite les perspectives de développement des entreprises, en particulier dans les régions confrontées au changement démographique et à une faible croissance économique. L'intégration de mesures proactives de soutien économique et de la politique rurale dans une stratégie de développement territorialisée est un véritable enjeu, compte tenu en particulier de la séparation institutionnelle entre le MAMROT et le MDEIE qui, depuis le changement de gouvernement de 2003, est le ministère en charge des CLD. De même, un grand nombre de politiques de développement économique ne sont pas mises en œuvre au niveau supralocal mais plutôt au niveau régional et sont donc plus difficiles à coordonner avec les MRC.

Deuxièmement, l'approche du CLD n'est pas particulièrement proactive. Ses différentes mesures de soutien ne s'inscrivent pas dans une stratégie pour les industries clés qui encouragerait le regroupement des activités économiques comme dans le cas du projet ACCORD essentiellement ciblé sur les zones urbaines.⁸ L'approche plutôt passive au cas par cas est notamment due au fait qu'une grande partie du Québec rural ne semble pas avoir les structures de base nécessaires à une approche de grappes en raison d'une tradition entrepreneuriale souvent faible et de l'absence d'un noyau de PME pour la création de grappes d'entreprises dans les nombreuses collectivités rurales, petites et largement dispersées. Bien des régions rurales n'ont pas d'industrie dominante et, lorsqu'elles en ont une, il s'agit bien souvent d'une grande succursale.

Troisièmement, ni le MAMROT ni le ministère du Tourisme (MTO) n'ont une stratégie claire de soutien du tourisme rural. La PNR reconnaît que le tourisme rural et les autres activités reposant sur les aménités sont des secteurs qui offrent des perspectives de croissance prometteuses. Toutefois, il n'y a pas de stratégie explicite de développement impliquant une politique et des mesures de soutien économique. Ce peut être lié au fait que les projets touristiques sont souvent organisés au niveau régional (associations de tourisme régional - ATR) n'intégrant guère les questions rurales et qu'il est difficile de convaincre les MRC de coopérer dans des domaines particuliers du tourisme rural.

... tandis que la gestion des ressources naturelles n'implique que progressivement les acteurs régionaux et locaux...

Comme indiqué au Chapitre 2, une partie importante du PIB du Québec dépend des ressources naturelles et de leur exportation. La plupart de ces ressources se trouvent sur des terres appartenant au domaine public car plus de 92 % du territoire du Québec appartient à l'Etat et se trouve sous son contrôle. Les revenus économiques liés aux industries reposant sur l'exploitation des ressources naturelles (sylviculture, mines et énergie) sont estimés à 10 % du PIB de la province, et représentent jusqu'à 15 % des investissements et plus de 175 000 emplois dans toute la province (données : MRNF). Une partie importante de ces résultats affecte directement les régions rurales du Québec et leurs collectivités.

Le cadre décisionnel a évolué à la fois dans le sens de la déconcentration et de la décentralisation.⁹ L'objectif du gouvernement est d'accroître l'autonomie des régions et des communautés des Premières Nations sur leurs ressources naturelles. Pour ce faire, le ministère en charge de ces questions (MRNF) a adopté une « approche intégrée régionalisée » (AIR) qui permet aux régions administratives de jouer un rôle actif dans l'exploitation de leurs ressources naturelles et de leur territoire en déléguant aux régions certaines responsabilités et certains pouvoirs de planification et de gestion.

L'objectif du gouvernement est de donner aux acteurs régionaux un rôle accru en utilisant des commissions sur les ressources naturelles et le territoire et des tables rondes locales, mais le rôle des MRC dans ces activités est limité. Les commissions travaillent avec les CRÉ et les communautés des Premières Nations à la formulation de Plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT). Ces plans s'efforcent de définir le degré optimum d'utilisation et de protection des ressources naturelles d'une région administrative en intégrant des considérations économiques, sociales et environnementales dans une approche de « développement durable ». Le PRDIRT encourage la cohérence des actions publiques et privées, déléguant aux régions des compétences spécifiques. Les MRC et les municipalités participent aux tables rondes locales sur la gestion intégrée mais elles n'ont toujours que peu de pouvoir décisionnel légal sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Le gouvernement est réticent à décentraliser davantage les responsabilités en raison du nombre important d'emplois dans la sylviculture qui, s'ils étaient menacés, pourraient déstabiliser les marchés du travail locaux.

Le rôle élargi des CRÉ s'inscrit dans une nouvelle approche du secteur de la sylviculture qui met l'accent sur la participation des acteurs locaux et régionaux. Le récent projet de loi sur l'occupation du territoire forestier s'efforce d'élargir le rôle des acteurs locaux et régionaux du développement mais aussi de consolider le rôle d'intermédiaire de la province pour assurer une exploitation plus durable et à plus forte valeur ajoutée des forêts. En outre, les communautés des Premières Nations sont encouragées à participer aux organismes régionaux nouvellement créés et, tout comme les MRC, elles peuvent devenir responsables de la gestion des forêts dites « de proximité » situées dans les limites ou au voisinage des frontières municipales. De manière générale, le gouvernement cherche à renforcer l'industrie forestière locale en développant l'utilisation du bois au Québec, en particulier dans les bâtiments publics et autres constructions à usage non résidentiel ainsi que dans le logement collectif. L'utilisation du bois pour la « construction verte » est l'une des quatre pierres d'angle de la stratégie de développement industriel qui englobe également l'utilisation du bois comme producteur d'énergie, la « chimie verte » et une industrie modernisée de transformation primaire. En réponse à la crise récente, le Québec a approuvé plusieurs programmes de soutien du secteur forestier. Le Plan de soutien au secteur forestier de 2006 (GQ, 2006b) prévoyait déjà un montant de 722 millions CAD au titre de l'aide aux travailleurs (par exemple pour les aider à trouver un nouvel emploi), aux collectivités (par exemple, un soutien financier dans le cadre d'un contrat sur la diversification), à la gestion forestière et au développement des entreprises. Plus récemment, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial se sont mis d'accord sur un effort conjoint (groupe CNW, 2009) de soutien de l'exploitation forestière publique et privée et des collectivités affectées, par le biais de mesures d'un coût de 200 millions CAD (2009-2011), visant au maintien et à la création de quelque 8 000 emplois. Dans le secteur minier, le gouvernement encourage une exploitation plus durable et diversifiée pouvant générer des bénéfices plus importants pour les populations locales et autochtones. A cet égard, la nouvelle stratégie minérale du Québec est ciblée sur la croissance du secteur minier par le biais d'une amélioration des connaissances géoscientifiques, de la formation et du soutien à l'entrepreneuriat afin qu'un plus grand nombre d'entreprises locales puissent prendre part à l'exploitation et à la transformation de ressources qui sont actuellement contrôlées essentiellement par les grandes multinationales. Un nouveau fonds minier doté de 200 millions CAD sur dix ans et financé par les redevances minières que versent les entreprises contribue à la réalisation de ces objectifs. Il est important de noter que la nouvelle stratégie vise à renforcer l'implication des populations locales et autochtones par des efforts financiers et de formation professionnelle ainsi que par des mécanismes de consultation. Pour assurer une exploitation plus durable, la stratégie

s'engage à réhabiliter les zones minières abandonnées et à introduire des règles plus strictes pour les évaluations de l'impact environnemental.

L'hydroélectricité et l'énergie éolienne représentent les principaux investissements de la Stratégie énergétique actuelle pour la période 2006-2015. Selon le MRNF, les projets de production d'hydroélectricité représentent une puissance installée de 4 500 MW à l'horizon 2010 et un investissement total de 25 milliards CAD, réalisé pour l'essentiel par la société d'Etat québécoise de production et de distribution d'électricité Hydro-Québec. Par comparaison, les projets de production d'énergie éolienne représentent un investissement de 10 milliards CAD jusqu'en 2015 pour une puissance installée de 4 000 MW. Une étude a confirmé que plus de 70 % des retombées économiques des investissements dans la production d'énergie éolienne resteraient au Québec, avec plus de 62 000 emplois directs et indirects créés sur une période d'exploitation de 25 ans (Hélimax, 2004).

Le gouvernement soutient également une production hydraulique à petite échelle (1 MW maximum) et la production d'énergie à partir de la biomasse. Un plan de travail récent (GQ, 2009c) explore le potentiel de la biomasse forestière pour la production d'énergie. Ce plan est cohérent avec l'objectif stratégique du gouvernement d'incorporer jusqu'à 5 % d'éthanol, provenant pour l'essentiel de la biomasse ligneuse, dans les ventes de carburants à l'horizon 2012. De même, un groupe de travail, soutenu via le fonds d'initiative pour l'avenir rural de la PNR, a conduit des recherches dans des scieries désaffectées dont les chaudières sont utilisées pour la production à petite échelle d'énergie à partir de la biomasse. Cette politique se justifie par la volonté de développer de nouvelles activités dans les régions en difficulté reposant sur l'exploitation des ressources naturelles et de permettre aux petites collectivités de ne pas être dépendantes d'autres sources d'énergie. En contrepartie, Hydro-Québec peut exporter plus d'électricité, en particulier vers le nord-est des États-Unis.

... et les mesures de protection de l'environnement sont, pour la plupart, exclues de la politique rurale.

Le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs (MDDEP) est l'un des ministères du Québec qui met en œuvre l'approche la plus étendue en matière de gouvernance interministérielle. Sur la base de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, le Plan d'action en développement durable (PADD) 2008-2013 du ministère est mis en œuvre via la Loi sur le développement durable et implique explicitement tous les ministères et organismes publics dans ses responsabilités en matière de protection de l'environnement, de

développement durable et de gestion des parcs naturels. Bien qu'il adopte une structure de gouvernance descendante, le MDDEP a étendu sa structure de coordination de manière à toucher tous les organes de l'administration publique jusqu'au conseil municipal le plus éloigné.

Le PADD appelle à une plus grande implication des collectivités et une plus grande participation locale, intégrant l'impératif du développement durable dans toutes les stratégies locales et régionales de développement. Il établit la nécessité de stimuler la participation collective au niveau local tant pour mobiliser les citoyens autour d'une communauté d'intérêts pour leur collectivité que pour rapprocher les populations de leur environnement local et régional en créant un sentiment de bonne intendance. La mobilisation et la participation collectives vont au-delà des problèmes spécifiques de gestion de la qualité de l'eau et de l'air car elles sont perçues comme le socle d'une vision globale du développement durable. Bien que la PNR soit déjà compatible avec les principes du développement durable, elle pourrait bénéficier d'une approche similaire. Certaines collectivités rurales ou MRC ont déjà mis en place des approches similaires à côté du cadre de l'Agenda 21, par exemple en incorporant au plan d'action des pactes ruraux une vision du monde à léguer aux générations futures. Etant donné qu'il n'existe guère au niveau des collectivités rurales d'autorité compétente pour prendre des décisions concernant la gestion de l'environnement, par comparaison avec la gestion et la valorisation des ressources naturelles, cette approche territoriale du développement est délicate. Elle est toutefois particulièrement intéressante pour les collectivités des régions rurales et des petites villes car davantage de pouvoirs donnerait l'assurance que tous les acteurs impliqués dans la vision et l'aménagement du territoire sont sensibilisés aux principes qui sous-tendent le développement durable. Le PADD offre soutien et conseils aux organisations et aux acteurs du développement local dans les domaines du développement durable.

La coopération en matière de développement durable des régions rurales est limitée. Bien que le MDDEP siège au comité rural interministériel et qu'une grande partie de ses interventions se déroulent dans des régions essentiellement rurales, aucun des engagements pris par ce ministère n'a été inclus dans la PNR. En outre, le PADD n'utilise guère la structure des MRC dans sa structure de mise en œuvre, se concentrant sur les organismes régionaux et municipaux. Cela va à l'encontre de la tendance grandissante de nombreux pays de l'OCDE de considérer les mesures de protection de l'environnement à l'intérieur d'une politique rurale étroite plutôt que large. L'Espagne est allée encore plus loin dans ce domaine en regroupant au sein du même ministère les questions rurales et environnementales.

3.4.3 Santé et éducation

Une politique rurale plus large aborde les enjeux du coût et de l'offre des services de santé...

Le Québec a bâti sa politique de santé sur le principe que les services de santé sont universels, accessibles et gérés par les pouvoirs publics. Toutefois, un rapport ministériel récent (Castonguay 2008) recommande des restrictions quantitatives et qualitatives pour assurer la pérennité du système public de santé. La progression rapide de la demande de services de santé, due pour l'essentiel au coût croissant des traitements et des services qui résulte de l'évolution technologique et du vieillissement exerce sur le système une pression financière importante. Une nouvelle approche des soins de santé est recommandée ; elle pourrait affecter la qualité et l'accessibilité de ces services dans les régions rurales.

Le rapport Castonguay propose de limiter les investissements en matière de soins de santé de manière à ajuster les augmentations de coût sur le taux de croissance de la richesse collective du Québec. Pour ce faire, dans un contexte d'accélération prévue des coûts de santé, il est recommandé d'améliorer l'efficacité du système de santé et de recourir davantage à des régimes d'assurance privés travaillant en parallèle avec le système public. Du fait du vieillissement démographique du monde rural, les besoins de soins et leur coût par habitant devraient augmenter à un rythme plus rapide que dans les centres urbains. Si les recommandations du rapport sont mises en œuvre, leur impact devra être surveillé de près car dans d'autres pays de l'OCDE la mise en œuvre de politiques similaires a eu tendance à se faire au détriment de l'offre de services en milieu rural (Castonguay, 2008).

Les services de santé du Québec connaissent actuellement d'importantes pénuries de médecins spécialistes et de personnel infirmier. Ces pénuries affectent l'ensemble de la province mais plus particulièrement les régions rurales. Les centres de santé urbains sont souvent les premiers à pourvoir les postes vacants, bien que le gouvernement ne leur donne pas la priorité (Association québécoise des pharmaciens propriétaires, La Presse, 24/02/2009).

Face aux enjeux que constitue le manque de professionnels de santé dans les régions rurales, le gouvernement a proposé des solutions innovantes. L'une de ces solutions a été de recourir à des médecins et des spécialistes « itinérants » se rendant dans les différents centres de santé et de services sociaux (CSSS) sur tout le territoire pour offrir des services que n'offrent pas les établissements de santé en milieu rural. Cette solution pourrait être préférable à celle qui consiste à amener systématiquement les

patients des régions rurales à la ville pour un traitement spécialisé. Malheureusement, la pénurie de personnel médical a contraint le ministère en charge de la santé (MSSS) à recourir aux médecins itinérants pas seulement en complément des médecins locaux mais à autoriser les centres régionaux à les utiliser pour pourvoir leurs besoins fondamentaux en personnel de santé. Du fait de la rémunération plus importante qu'ils perçoivent, ces médecins itinérants tendent à ne pas être intéressés par une occupation permanente des postes vacants dans les centres de santé régionaux (Association des anesthésiologistes du Québec, La Presse, 14 juin 2009). Le Québec incite également les jeunes diplômés des écoles de médecine à s'installer en dehors des régions métropolitaines. Ce programme, connu sous le nom de PREM (« Plan régional d'effectifs médicaux »), est un outil qui a fait l'objet de rapports positifs dans d'autres pays de l'OCDE. Au Québec, aucune étude n'a évalué son impact sur l'offre de soins de santé en milieu rural. Toutefois, selon la Fédération médicale étudiante du Québec, ce plan est l'une des raisons de l'émigration des jeunes diplômés des écoles de médecine québécoises qui partent en résidence dans d'autres provinces. Du fait qu'ils y sont mieux payés, ceux-ci bien souvent ne retournent pas au Québec une fois leurs années de résidence terminées. Entretemps, le Québec n'a pas su attirer des médecins en résidence d'autres provinces (La Presse, 16 juin 2009).

Le Réseau Québécois des Villes et Villages en santé (RQVVS) est une autre initiative du MSSS qui donne de meilleurs résultats dans les régions rurales. Cette initiative ancrée dans les collectivités (voir encadré 3.9) a été lancée par des groupes issus de la société civile pour promouvoir le bien-être des populations locales par l'engagement et les activités de la collectivité. Elle mobilise les ressources de la collectivité pour renforcer la capacité des citoyens en matière d'activités d'auto-assistance, favorisant un climat local d'optimisation du « bonheur municipal brut ». Lancée dans la collectivité de Rouyn-Noranda, l'initiative a été rapidement reprise par un grand nombre d'autres municipalités dans tout le Québec, rural comme urbain. Aujourd'hui, ces groupes sont liés à travers un réseau, leurs activités sont partiellement soutenues par le gouvernement et nombre de leurs actions ont été intégrées au mécanisme de prestation de services du MSSS.

... et d'éducation...

Au Québec, l'offre de services d'éducation aux collectivités rurales peut être extrêmement coûteuse en raison des distances et de la baisse des effectifs scolaires. Après des décennies d'amélioration de l'accès à l'enseignement public, le secteur connaît une crise qui affecte de façon disproportionnée le Québec rural. En 2009, les écoles publiques d'enseignement primaire et secondaire ont eu quelque 20 000 élèves de

Encadré 3.9 Villes et Villages en santé : une initiative communautaire pour une meilleure qualité de vie

Le Réseau Québécois des Villes et Villages en santé (RQVVS) est une initiative qui vise à améliorer la santé, le bonheur et la qualité de vie des citoyens. RQVVS agit non pas à travers une intervention médicale mais en stimulant parmi les populations locales un sens de la communauté, des initiatives collectives et un sentiment d'appartenance et de réalisation de soi. RQVVS incite les décideurs municipaux à être conscients de l'importance de leurs décisions pour la santé des citoyens, tant dans leur planification stratégique à long terme que dans leurs décisions au jour le jour. Il les encourage à travailler à l'intérieur d'un réseau de partenaires du secteur de la santé et tous les acteurs de la collectivité sont impliqués dans des projets ciblés sur la qualité de vie des citoyens et l'établissement d'habitudes et de modes de vie sains.

Le concept qui sous-tend RQVVS est la coordination des différents services municipaux offerts par le réseau de santé publique, le système scolaire, le secteur de l'entreprise, des organisations d'intérêt local ou tout autre groupe issu de la société civile. Les actions entreprises par RQVVS varient d'une région à l'autre. Dans certaines, elles consistent à organiser des cuisines collectives, des centres pour les jeunes ou autres formes d'aide aux personnes dans le besoin. Pour d'autres, ses projets visent à améliorer ou à préserver l'environnement local, par exemple en organisant des opérations collectives de nettoyage des espaces verts locaux ou de plantation d'arbres.

L'originalité de cette initiative et les raisons de son succès ne sont pas tant liés aux projets d'intérêt collectif qui sont réalisés qu'au processus de stimulation d'une participation active de la population locale à la vie de la collectivité en les faisant travailler ensemble sur des problèmes d'intérêt local et en les amenant à hiérarchiser leurs besoins et leurs choix de bien-être mais aussi ceux de leur collectivité. Globalement, le réseau RQVVS compte 177 membres dont 165 municipalités, quatre arrondissements, sept MRC et un quartier. Les membres du réseau représentent plus de 50 % de la population du Québec.

Source : OCDE, Réseau québécois de Villes et Villages en santé.

moins que l'année précédente et quelque 84 000 de moins que sur les cinq dernières années. Depuis 2003, 134 écoles publiques ont été fermées au Québec, la plupart en raison d'un nombre insuffisant d'inscriptions, conséquence de l'évolution démographique (données : ministère de l'Éducation - MELS).

De nombreuses institutions, situées pour la plupart dans les régions rurales isolées, sont confrontées à une réduction dramatique de leurs effectifs qui génère des coûts plus importants, souvent difficiles à supporter et à justifier. En revanche, dans certains centres urbains les autorités ne sont pas en mesure de faire face à la demande croissante de services d'enseignement et aux investissements en infrastructures qu'elle implique. En conséquence, le Québec a réalisé que sa capacité à maintenir la qualité du système éducatif, son accessibilité et sa dispersion sur l'ensemble du territoire était menacée. Certaines parties prenantes prédisent que la génération actuelle d'élèves ne bénéficiera pas du même accès et de la même qualité d'enseignement que les générations précédentes. C'est devenu un sujet de préoccupation pour les acteurs du développement régional et local.

Le gouvernement a développé des initiatives innovantes pour préserver et maintenir la qualité de l'offre de services éducatifs en milieu rural. Il a reconnu que les ressources ne devaient pas être réparties uniquement sur la base du nombre d'élèves dans une région mais en fonction du maintien d'une masse critique de ressources humaines et de services pour garantir l'accès à des services éducatifs de qualité. Des conseils de coordination verticale (« tables interordres »), reliant les intervenants des différents niveaux scolaires d'une région, sont encouragés à rechercher l'optimisation des ressources du système éducatif. Ils travaillent également en coordination avec les acteurs locaux, dont les centres locaux d'emploi (CLE), pour adapter les services aux besoins de la région. Avant toute décision de fermeture d'une école de village, les parents et la collectivité locale doivent être consultés, ce qui témoigne des efforts du gouvernement pour les inclure dans le débat sur la qualité et l'accès aux services locaux d'éducation. Avec les directions d'écoles du Québec, des programmes ont été mis en place afin d'allouer des ressources aux directions d'écoles pour leur permettre de maintenir une offre de services éducatifs en milieu rural. Ils comprennent des projets pour le maintien de la « dernière école du village » et la création de réseaux d'écoles rurales utilisant les TIC. Le projet « Ecole éloignée en réseau » (voir encadré 3.10), fait partie des engagements pris par le ministère de l'Éducation, du loisir et du sport (MELS) dans le cadre de la PNR. Il est comparable à un projet mis en oeuvre dans l'Alabama (États-Unis) où, en 2008, plus de 22 000 cours ont été proposés dans le cadre de l'initiative ACCESS (*Connecting Classrooms Educators and Students Statewide*) (The Economist, 18 juillet 2009).

Encadré 3.10 Les écoles rurales face au déclin démographique : l'école éloignée en réseau

Face aux enjeux du déclin démographique dans certaines parties du Québec rural et éloigné, le gouvernement s'efforce d'innover et de réorganiser l'offre de services d'enseignement. Le projet « École éloignée en réseau » vise à revitaliser et à reprofessionnaliser les petites écoles rurales via leur mise en réseau, l'utilisation de la fibre optique et des technologies de l'information et de la communication (TIC). La collaboration à distance et l'élaboration conjointe des connaissances enseignées en classe contribuent à la réalisation des objectifs du projet.

Les évaluations effectuées par le CEFRIO montrent que ce projet peut être une assurance sur l'avenir pour certaines petites écoles rurales et améliorer les résultats scolaires des élèves. L'implication des différents acteurs, du MELS aux directions d'écoles, enseignants, élèves et responsables du développement local/régional, a été cruciale pour identifier leurs nouveaux rôles et responsabilités. Les enseignants et les collectivités locales ont pris conscience des opportunités qu'offrent les TIC et les technologies à large bande et de leurs effets possibles sur la qualité de l'enseignement. En outre, les réseaux nouvellement créés offrent la possibilité d'entrer en contact avec des experts qui se trouvent ailleurs et d'améliorer la qualité et la quantité des autres services ruraux.

Le programme, qui fait partie des engagements pris par le MELS dans le cadre de la PNR, a été lancé en 2002 et devrait s'achever en 2010. Pour couvrir les dépenses allant de la recherche à la gestion et aux ressources technologiques, le gouvernement du Québec a investi environ 10 millions CAD de financements publics.

Source : CEFRIO (2008), Fiches de projet du CEFRIO, rapport préparé pour l'OCDE.

Bien qu'elles aient ralenti la tendance, ces initiatives n'ont pas été à même de stopper les fermetures d'écoles sur le territoire essentiellement rural du Québec. Le principal obstacle est financier : le Québec paraît avoir pris la décision sociétale de maintenir et d'encourager l'accès à des services éducatifs de qualité sur tout son territoire mais cela a un coût et le Québec compte essentiellement sur les transferts fédéraux pour le financer. Or, l'éducation étant une responsabilité provinciale, cela peut être risqué. Il existe bien des mécanismes de péréquation fédéral-provincial inscrits dans la Constitution, pour permettre à chaque province d'offrir un niveau commun et raisonnable de services tels que l'éducation mais le niveau de financement reflète la situation financière relative des différentes provinces. En conséquence, le Québec ne peut influencer directement sur le montant qu'il reçoit par le biais des mécanismes de péréquation. Le gouvernement fédéral

joue toutefois un rôle majeur dans le financement des programmes de formation et des programmes d'enseignement postsecondaire.

3.4.4 *Emploi et migrations*

... tout en mettant en place une approche territoriale des problèmes de l'emploi et du marché du travail...

Le ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale (MESS) du Québec met en oeuvre une approche territoriale. Il a déconcentré son offre de services au profit de 147 centres locaux d'emploi (CLE) répartis sur l'ensemble du territoire habité. Cependant, les CLE des régions rurales couvrent des territoires géographiques relativement vastes et relativement peu peuplés de sorte qu'il est beaucoup plus difficile d'offrir des services qui améliorent le marché du travail local. Les CLE travaillent avec les employeurs et la main d'œuvre à équilibrer l'offre et la demande d'emplois et à éviter les inadéquations de l'offre et de la demande sur le marché du travail local. Pour une plus grande cohérence, les CLE travaillent en bonne coordination avec les institutions de développement économique (CLD) et social présentes dans les régions rurales. Le MESS s'efforce d'instaurer un équilibre sur les marchés du travail locaux en luttant contre la pauvreté et l'exclusion sociale tout en soutenant les initiatives communautaires et le bénévolat local.

Un « pacte pour l'emploi » aide à la réalisation de ces objectifs au niveau local. Ce pacte, mis en oeuvre via une commission décentralisée de partenaires du marché du travail, est un accord entre le gouvernement, les partenaires représentant les organisations syndicales, les employeurs, le secteur éducatif, le monde de l'entreprise et les organisations locales. Le pacte aide à coordonner les efforts de ses signataires autour d'objectifs similaires :

- **Améliorer l'accès au marché du travail pour ceux qui veulent travailler.** Cet objectif englobe des interventions en vue de mieux préparer les demandeurs d'emploi au marché du travail et d'aider les individus à entrer en relation avec des employeurs appropriés. Le pacte pour l'emploi encourage les activités de soutien et de formation pour les jeunes, les immigrants et les membres des minorités, ainsi que pour les membres de la population active souffrant d'handicaps physiques ou mentaux. Des programmes ont été également élaborés avec les écoles pour faciliter l'alternance travail-études et empêcher les jeunes de décrocher.

- **Rendre le travail plus rémunérateur.** Le pacte veut rendre l'emploi plus attractif pour les chômeurs en mettant en évidence les avantages du travail et en améliorant les revenus des travailleurs à bas revenus. Cet objectif est atteint grâce à différentes initiatives, depuis les exonérations fiscales pour les travailleurs à bas revenus, l'établissement et le suivi d'une législation du salaire minimum jusqu'à la mise au point de simulateurs des revenus de l'emploi permettant de montrer à ceux qui dépendent des prestations de l'aide sociale les avantages du travail et les revenus qu'il procure.
- **Améliorer la formation des travailleurs et la productivité des entreprises.** Cet objectif encourage la valorisation continue des compétences humaines en soutenant les possibilités de formation et en accordant des crédits d'impôts aux entreprises de certains secteurs. Le pacte pour l'emploi s'efforce d'accroître l'offre de possibilités de formation et de faire en sorte qu'elles soient disponibles dans l'ensemble du Québec, y compris les régions rurales. Les employeurs sont encouragés à reconnaître davantage les acquis des travailleurs en matière de formation.
- **S'adapter aux besoins spécifiques de la main d'oeuvre locale et régionale.** Des comités régionaux ont été constitués pour coordonner avec les acteurs locaux les efforts et les stratégies en matière d'emploi, de formation, de besoins des entreprises et de développement économique. Par le biais de ces comités sont élaborés un plan d'ajustement de la main d'oeuvre et un plan de gestion du travail prenant en considération les spécificités de chaque marché du travail régional. La coopération entre le secteur des entreprises et les écoles locales devrait encourager une main d'oeuvre mieux préparée et offrir des opportunités aux étudiants de dernière année.

... et en luttant contre le déclin démographique via l'immigration des jeunes et des étrangers.

Si les mauvais résultats sur le plan professionnel ne sont pas un problème prédominant pour les jeunes canadiens, les jeunes qui vivent dans les régions rurales isolées et les jeunes issus des Premières Nations sont surreprésentés dans ce groupe (OCDE, 2008e). Il est important que les responsables des politiques publiques s'attaquent au problème en imaginant des programmes spéciaux de soutien des jeunes dans leur mobilité géographique afin de les aider à s'installer là où il existe des possibilités d'emploi et de mieux les informer sur les possibilités du marché du travail et sur les conditions de vie. A cet égard, le Québec met tout particulièrement

l'accent sur la sensibilisation : plutôt que d'attendre que les jeunes se rendent dans les centres des services pour l'emploi, les politiques s'efforcent de les atteindre directement et de les aider dans leurs efforts.

Souhaitant améliorer les perspectives professionnelles et face à l'émigration des jeunes, le gouvernement du Québec a créé un Secrétariat à la jeunesse dont le mandat principal est d'assurer la cohérence des politiques affectant les jeunes, de coordonner les actions des différentes organisations de jeunes et d'assurer la mise en œuvre correcte de la politique du Québec destinée à la jeunesse. Parmi les principaux enjeux énoncés dans la deuxième édition de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014 du Secrétariat figurent également les régions. Les jeunes sont placés au cœur du développement régional pour alléger leurs problèmes dans les collectivités rurales. Les objectifs sont d'encourager une présence active des jeunes dans les régions et les institutions démocratiques locales, et de soutenir l'implication des jeunes des Premières Nations dans leurs communautés et dans la société québécoise. La stratégie a également mis en place des systèmes de crédits d'impôts pour les jeunes diplômés prenant un emploi dans des régions-ressources éloignées ; elle comprend un fonds d'investissement régional pour les jeunes qui soutient les projets conduits par des jeunes dans la région. Le Québec, comme tous les pays de l'OCDE, est tiraillé entre son désir d'encourager les jeunes à quitter les régions rurales pour avoir de meilleures perspectives de carrière et celui de chercher à les retenir au sein de la communauté pour assurer sa survie à long terme.

Le programme Place aux Jeunes est une initiative du Secrétariat à la jeunesse qui a des effets positifs dans les régions rurales. Ce programme d'assistance (voir encadré 3.11) a été créé pour stopper l'exode des jeunes et les aider à revenir dans les régions rurales en facilitant leur intégration dans la communauté. Dans 70 MRC, des agents de migration sont en charge de la mise en œuvre locale de cette approche. L'initiative mise sur une sensibilisation des possibilités de migration dans les régions rurales de manière à encourager davantage de jeunes à s'installer en résidence dans ces localités, à débiter leur carrière et au bout du compte à s'établir en milieu rural. Place aux Jeunes est une initiative innovante mais pour éviter d'éventuels doublons elle doit collaborer avec la Stratégie d'action jeunesse (SAJ) du gouvernement fédéral et avec sa composante le programme Connexion qui aide les jeunes (en particulier les jeunes des régions rurales) à franchir les multiples obstacles à l'emploi par le biais d'une assistance à long terme (OCDE, 2008e).

Encadré 3.11 Pour stopper l'émigration des jeunes : *Place aux Jeunes*

Place aux Jeunes du Québec (PAJQ) a été conçu pour s'attaquer aux facteurs particuliers qui conduisent les jeunes à quitter les régions rurales. L'initiative a été étendue à l'ensemble du Québec ; on compte aujourd'hui 70 MRC membres et un nombre important de partenaires qui soutiennent le programme.

La mission de PAJQ est d'encourager les jeunes à migrer dans les régions rurales, à s'installer en résidence dans ces collectivités et à y rester. Pour ce faire, PAJQ met en commun et coordonne les ressources et les capacités de ses nombreux partenaires ainsi que ceux des administrations municipales, régionales et provinciales. Son principal objectif est de stopper l'exode rural des jeunes vers les centres urbains. PAJQ vise également à favoriser l'engagement social des jeunes ruraux, à faciliter leur intégration professionnelle dans les régions rurales, à sensibiliser le public à l'impact local de l'émigration actuelle et à stimuler l'entrepreneuriat et la création d'entreprises par les jeunes.

Les activités encouragées par PAJQ prennent des formes diverses : des séjours exploratoires sont organisés pour amener les jeunes des villes dans les régions rurales où leur sont offertes des opportunités de mise en réseau avec des agents socioéconomiques, des entrepreneurs et des employeurs potentiels locaux. PAJQ met également en rapport les employeurs ruraux ayant des possibilités d'emploi et les jeunes désireux de migrer dans la région par l'intermédiaire du guichet emplois de son site *Accro des régions*. Un cyberbulletin s'adresse aux jeunes ruraux qui ont quitté leur communauté pour la ville. L'objectif est de faire en sorte que ces jeunes ne perdent pas le contact avec leur lieu d'origine. Le cyberbulletin fait un point sur l'actualité mais communique également des offres d'emploi et de services dans la région d'origine des lecteurs. Une autre activité de PAJQ consiste à travailler avec les adolescents des régions rurales afin d'orienter leurs études et leurs choix de carrière de manière à les rendre compatibles avec une vie professionnelle dans la région. Enfin, PAJQ organise des séances d'information dans les écoles, les universités, les organisations de jeunes et les agences de placement de la plupart des centres urbains pour promouvoir les régions rurales comme une destination alternative de carrière.

Selon le dernier rapport annuel de PAJQ (2007-2008), 875 jeunes ont participé cette année-là à des séjours exploratoires : 252 étaient des entrepreneurs potentiels. Le guichet emplois de PAJQ a proposé 16 431 offres et on estime à plus de 23 000 le nombre des adolescents sensibilisés par PAJQ à des carrières en milieu rural. Cette année, 965 jeunes ont décidé de migrer vers les régions rurales grâce à l'aide de PAJQ. Environ 802 d'entre eux ont migré pour prendre un emploi spécifique et 59 sont partis pour créer leur propre entreprise. Un peu plus de la moitié (501) des jeunes ayant migré en région rurale dans le cadre de PAJQ n'étaient pas originaires de la MRC dans laquelle ils ont migré.

Le gouvernement fédéral canadien s'est intéressé récemment au programme PAJQ et a reproduit l'expérience dans d'autres parties du Canada. Le Secrétariat rural (SR), en collaboration avec Patrimoine Canada a lancé des projets pilotes au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et au Yukon. PAJQ est un conseiller actif dans le lancement de ces nouveaux projets.

Source : OCDE, Place aux Jeunes du Québec.

Parce que c'est l'immigration plutôt que l'accroissement naturel qui est le moteur de la croissance démographique au Québec, comme dans la plupart des pays hautement industrialisés, le Québec rural doit trouver le moyen de recruter, d'attirer et de garder un plus grand nombre d'immigrants. Si le Québec, qui a des pouvoirs législatifs importants en matière d'immigration¹⁰, ne le fait pas, la structure démographique des régions rurales deviendra plus défavorable encore à la croissance. Des opportunités pourraient ne pas être exploitées par manque d'entrepreneurs et de main d'œuvre et le fossé persistant entre régions rurales et régions métropolitaines en matière de diversité ethnoculturelle se creuserait davantage. (Beaujot *et al.*, 2007). Pour contrer le phénomène qui a fait que l'essentiel de l'immigration internationale au Canada s'est concentré dans les zones urbaines (voir Chapitre 1), les autorités législatives du Québec facilitent l'immigration dans les régions rurales en attirant les migrants internationaux qui ont des compétences commerciales, artisanales ou entrepreneuriales très recherchées dans ces régions. De même, la réduction de la fracture technologique urbaine-rurale grâce aux TIC modernes offre la possibilité d'atteindre de nouveaux groupes de migrants auparavant peu tentés de s'installer en milieu rural. Le gouvernement du Québec a élaboré des plans d'action régionaux qui aident les immigrants à avoir accès aux marchés du travail locaux. SRQ et certaines MRC ont établi une présence parmi les communautés d'émigrés des villes pour persuader les émigrés de deuxième génération de l'opportunité pour eux de s'établir en milieu rural.

Les efforts des pouvoirs publics pour attirer et intégrer les migrants peuvent être renforcés par une coordination accrue. En dehors des organismes gouvernementaux mentionnés ci-dessus, de nombreux acteurs n'ont pas encore considéré l'immigration comme un objectif essentiel. C'est particulièrement vrai pour les immigrants étrangers. En dépit des efforts du gouvernement pour promouvoir l'impact positif des migrations, la disponibilité à accueillir des immigrants d'origines ethniques et culturelles diverses n'est peut-être pas aussi grande que le suggère le gouvernement (Nieguth et Lacassagne, 2009). Les initiatives conduites tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial complètent les efforts du MAMROT ; c'est le cas du rapport Bouchard et Taylor (2008), qui a fait prendre davantage conscience de l'impact de l'immigration et de la manière de tirer parti d'une plus grande diversité.

Notes

1. La baisse du nombre de municipalités est due aux fusions municipales.
2. Selon la Loi des producteurs agricoles de 1972, l'UPA a le droit exclusif de représenter la profession agricole au Québec. Sous certaines conditions, le syndicat peut collecter des droits et cotisations obligatoires auprès des agriculteurs (source : UPA).
3. Dans ce rapport, le terme de « communauté/collectivité » englobe les éléments connexes suivants : *i*) un territoire géographique spécifique, *ii*) les individus qui occupent ce territoire et *iii*) l'ensemble des relations sociales qui unissent ces individus. (Freshwater, 2004)
4. La « Journée de la ruralité » qui rassemble un large éventail d'acteurs impliqués dans le développement rural, met en lumière les réalisations les plus innovantes. Les Grands Prix de la ruralité sont décernés à des individus et à des organismes mais également à des initiatives prometteuses qui sont le résultat de la PNR. Les MRC peuvent se porter candidates pour l'organisation de cet événement.
5. Ces neuf villes sont Montréal, Québec, Laval, Gatineau, Longueuil, Sherbrooke, Saguenay, Lévis et Trois-Rivières.
6. Le groupe Desjardins est le plus grand groupe financier coopératif au Canada et, par ses actifs, la sixième plus grande institution financière du pays (2008). Il possède 513 caisses locales principalement implantées au Québec mais aussi en Ontario et des succursales affiliées au Nouveau-Brunswick et au Manitoba. Les caisses sont des entités juridiques autonomes avec une offre de services communs, des services partagés de soutien (TI et autres) et des mécanismes pour la stabilité financière. Les prêts à l'agriculture représentent une part importante de l'activité de Desjardins.
7. Les réglementations incluses dans la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, adoptée en 1978 et amendée de manière importante en 1997, sont au cœur de la législation provinciale sur l'utilisation des terres. La loi est administrée par une Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

8. Le gouvernement encourage le regroupement des activités économiques par le biais de son projet ACCORD et des financements correspondants. Ce projet identifie et développe des grappes régionales d'excellence. Étant donné le caractère limité et souvent dispersé du Québec rural, un grand nombre de collectivités ne sont pas éligibles à l'approche ACCORD.
9. Alors que la « déconcentration » décrit le déplacement de certains pouvoirs de prise de décisions administratives vers des agents situés sur l'ensemble du territoire qui sont liés au pouvoir central par la subordination hiérarchique (au Québec, souvent les directions régionales), la « décentralisation » implique un transfert hiérarchique des responsabilités, y compris le contrôle des sources de financement, à des échelons inférieurs, une élection publique des dirigeants et une grande souplesse quant au choix et à l'affectation des compétences nécessaires (Arbour, 2007 et SRQ, 2006b).
10. La Loi constitutionnelle canadienne donne au gouvernement fédéral et aux provinces des pouvoirs législatifs concurrents en matière d'immigration. Toutefois, avec l'Accord Canada-Québec de 1991, le Québec a obtenu la responsabilité de la sélection, de l'accueil et de l'intégration des immigrants au Québec ; il a alors appliqué ses propres critères de sélection et mis fortement l'accent sur la création de centres pour l'apprentissage de la langue française.

Bibliographie

- Arbour, A. (2007), « Régionalisation : déconcentration et/ou décentralisation », http://politiqueregionale.blogspot.com/2007/07/rgionalisation-dconcentration-etou_12.html.
- Beaujot, R., K. McQuillan et Z. Ravanera (2007), « Population Change in Canada to 2017 and Beyond: The Challenges of Policy Adaptation », *Horizons*, Policy Research Initiative, vol. 9, n°4, gouvernement du Canada.
- Bouchard, G. et Ch. Taylor (2008), *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, gouvernement du Québec, Québec.
- Castonguay, C. (2008), « En avoir pour notre argent. Des services accessibles aux patients, un financement durable, un système productif, une responsabilité partagée », rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, gouvernement du Québec.
- CEFRIQ (2008), *Netendances 2008, Évolution de l'utilisation d'Internet au Québec depuis 1990*, [www.cefric.gc.ca/fichiers/documents/publications/NETendances\(depliant\).pdf](http://www.cefric.gc.ca/fichiers/documents/publications/NETendances(depliant).pdf)
- Freshwater, D. (2004), *Local Development and the Roles of Community*, rapport contractuel préparé pour le ministère de l'Agriculture et de l'agroalimentaire du Canada, Ottawa.
- Girard, J.P. (2009), « Solidarity Co-operatives (Quebec, Canada): How Social Enterprises can Combine Social and Economic Goals », in OCDE, *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, OCDE, Paris.
- GQ (gouvernement du Québec) (1983), *Le choix des régions*, gouvernement du Québec, Québec.
- GQ (2001), *Politique nationale de la ruralité. Une vision d'avenir*, gouvernement du Québec, Québec.
- GQ (2006a), *Politique nationale de la ruralité 2007-2014. Une force pour tout le Québec*, gouvernement du Québec, Québec.

- GQ (2006b), *Plan de soutien au secteur forestier*, gouvernement du Québec, Québec,
www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/evolution/evolution-soutien.jsp.
- GQ (2007), *Éléments d'évaluation de la Politique Nationale de la Ruralité 2002-2007. Éléments de suivi de la politique 2007-2014*, ministère des Affaires municipales et des régions, Québec.
- GQ (2009a), *Bilan triennal des centres locaux de développement 2004-2006*, ministère du Développement économique, de l'innovation et de l'exportation, Québec.
- GQ (2009b), *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire, Québec.
- Grescoe, T. (2000), *Sacré Blues. An Unsentimental Journey through Québec*, Macfarlane Walter & Ross, Toronto.
- Groupe CNW (2009), « Équipe spéciale Canada-Québec sur le secteur forestier - 200M\$ pour aider les travailleurs et les communautés à faire face à la crise », www.newswire.ca/en/releases/archive/May2009/15/c4509.html.
- Hélimax (2004), *Étude sur l'évaluation du potentiel éolien, de son prix de revient et des retombées économiques pouvant en découler au Québec*, Dossier R-3526-2004, Montréal.
- Jean, B. (2002), « Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux », *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 18, pp. 5-27.
- Jean, B. (2006), « The study of rural communities in Quebec: from the 'folk society' monographic approach to the recent revival of community as place-based rural development », *Journal of Rural and Community Development*, vol. 1, n°2, pp. 56-68.
- Jean, B. et S. Dionne (2007), « La ruralité entre les appréciations statistiques et les représentations sociales : comprendre la reconfiguration socio-spatiale des territoires ruraux québécois », *Norois*, n°202, 2007/1.
- Jetté-Nantel, S. (2008), *Québec's National Policy on Rurality*, AEC-640, automne 2008.
- Nieguth, T. et A. Lacassagne (2009), « Contesting the Nation: Reasonable Accommodation in Rural Quebec », *Canadian Political Science Review*, vol. 3, n°1, pp. 1-16.

- OCDE (Organisation de co-opération et de développement économiques) (2001), *Multifonctionnalité: Élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292178-fr>.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276307-fr>.
- OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr>.
- OCDE (2007), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264011687-en>.
- OCDE (2008a), *OECD Rural Policy Reviews: Netherlands*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041974-en>.
- OCDE (2008b), *OECD Rural Policy Reviews: Finland*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041950-en>.
- OCDE (2008c), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2008-fr.
- OCDE (2008d), *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes : Canada*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046726-fr>.
- OCDE (2008e), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2008 : Panorama*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_oecd-2008-fr.
- OCDE (2009a), « Farmland Conversion: The Spatial Dimension of Agricultural and Land Use Policies », Groupe de travail sur l'Agriculture et l'Environnement, COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2008)18/FINAL
- OCDE (2009b), *OECD Rural Policy Reviews: China*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059573-en>.
- OCDE (2009c), *OECD Rural Policy Reviews: Spain*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060074-en>.
- OCDE (2009d), *OECD Rural Policy Reviews: Italy*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056237-en>.
- OCDE (2009e), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.
- OCDE (2009f), « Questionnaire for the Integration of the Background Report », document de travail interne de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, contenant des informations fournies par le MAMROT.

- Ouimet, B. (2009), *Protection du territoire agricole et développement régional. Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*, rapport remis au ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, avril 2009.
- Pacom, D. (2001), « Being French in North America: Québec culture and globalization », *American Review of Canadian Studies*, vol. 31.
- Petrick, M. (2006), « Why and How Should the Government Finance Public Goods in Rural Areas? A Review of Arguments », Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14961/1/cp06pe03.pdf>.
- Pronovost (2008), *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Propositions pour une agriculture durable et en santé*, rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, janvier 2008.
- Saint-Pierre, M.R. (2009), *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*, ministère du Conseil exécutif.
- SRQ (Solidarité rurale du Québec) (2006a), *Avis pour une nouvelle Politique nationale de la ruralité*, Solidarité rurale du Québec, Nicolet (Québec).
- SRQ (2006b), « En quoi consiste une décentralisation démocratique ? », Vincent Lemieux, 14^e Conférence nationale de Solidarité rurale du Québec, http://agora.qc.ca/colloque/solidariterurale.nsf/Conferences/En_quoi_consiste_une_decentralisation_democratique_Vincent_Lemieux.

Annexe 3.A1

Tableau 3.A1.1 Dépenses ministérielles ciblées sur les territoires et les résidents ruraux, en millions de CAD

Ministères et organismes	2001			2006		
	Rural ¹	% du total rural	Total ²	Rural ¹	% du total rural	Total ²
Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire (MAMROT)	138	2.18	1 475.1	208.3	2.59	1 519.0
Agriculture, Pêcheries et Alimentation (MAPAQ)	192	3.03	651.3	229.9	2.86	693.2
Culture, Communications et Condition féminine (MCCCF) (culture)	39.3	0.62	491.3	39.1	0.49	598.2
MCCCF (femmes)	0.6	0.01		0.6	0.01	
Développement économique, Innovation et Exportation (MDEIE) (CLD)	22.2	0.35	206.6	21.5	0.27	519.2
MDEIE (FLI)	n.d.	n.d.		3.0	0.04	
MDEIE (entreprises)	n.d.	n.d.		51.6	0.64	
Éducation, Loisir et Sport (MELS), (éducation)	3 652	57.59	10 621.9	4 387	54.65	12 638.0
MELS (loisir)	3.6	0.06		3.6	0.04	
Emploi et Solidarité sociale (MESS)	204.3	3.22	4 066.8	183.2	2.28	4 084.7
Santé et Services sociaux (MSSS)	1 583	25	17 197.9	1 979.0	24.65	22 452.5
Ressources naturelles et Faune (MRNF) ³	158.7	2.5	382.2	149.2	1.86	462.8
Tourisme (MTO)	9.8	0.15	65.6	20.7	0.26	143.4
Transports (MTQ)	168.6	2.66	1 412.2	493.8	6.15	2 003.7
Jeunesse (SAJ)	n.d.	n.d.	9.3	7.6	0.09	9.4
Habitation (SHQ) ³	168.9	2.66	248.7	210.7	2.62	340.5
Infrastructures locales (SOFIL)	n.d.	n.d.	n.d.	38.7	0.48	148.9
Total	6 341	100	36 828.9	8 027.5	100	45 613.5
Variation 2006/2001				+26.6 %		+23.9 %

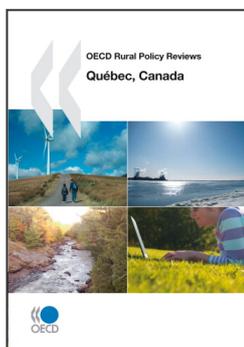
1. Les dépenses ciblées sur les territoires et les résidents ruraux incluent les secteurs de soutien suivants, par ministère : MAMROT – infrastructures, éco-village, développement régional et rural, et soutien financier pour les municipalités ; MAPAQ – activités agricoles et agro-alimentaires, pêcheries et aquaculture ; MCCCF – amélioration de l'offre culturelle, crédits réguliers pour les directions régionales, égalité homme-femme et amélioration de la condition féminine ; MDEIE – financement CLD, prêts des FLI aux CLD, entreprises, innovation et développement des marchés ; MELS – services d'enseignement, unités régionales de loisir et personnes handicapées ; MESS – emploi et entreprises ; MSSS – services de santé et développement communautaire ; MRNF – exploitation des ressources naturelles (principalement forestières) ; MTO – projets touristiques des entreprises et des associations ; MTQ – réseau routier, réseaux terrestres, maritimes et aériens ; SAJ – initiatives ciblées sur les besoins et l'engagement civique des jeunes, Place aux Jeunes ; SHQ – logement et habitation (y compris les dépenses fédérales) ; SOFIL – infrastructures locales et rurales.

**Tableau 3.A1.1 Dépenses ministérielles ciblées sur les territoires
et les résidents ruraux (suite)**

2. Les dépenses totales représentent les dépenses incluses dans les comptes publics, volume 2, publiés chaque année par le ministère des Finances. Elles englobent toutes les dépenses ministérielles pour une année donnée. Les contributions du gouvernement fédéral canadien ne sont pas prises en compte. Outre les dépenses ciblées sur les territoires et les résidents ruraux et urbains et les dépenses ministérielles internes, les dépenses totales englobent également (selon la mission ministérielle et la composition du portefeuille) : les dépenses financières (service de la dette) les transferts aux sociétés d'Etat et organismes ministériels (comme la Financière agricole du Québec), les commissions, les centres de recherche et de technologie, les musées et les établissements d'enseignement ; les montants attribués à un fonds national (comme celui du patrimoine) ou à un fonds de recherche ; le soutien financier aux étudiants (bourses d'études) ; les transferts aux régimes publics de retraite ; les dépenses au système de santé publique, etc.

3. Les dépenses du ministère des Ressources naturelles et de la faune (MRNF) font référence à l'année 2004 et non pas à 2006. Elles n'incluent pas les mesures de soutien du secteur forestier décidées dans le cadre des mesures de relance prises en réaction à la crise du secteur forestier. Les dépenses de la Société d'habitation du Québec (SHQ) se réfèrent aux années 2003 et 2007 respectivement et englobent certains transferts en provenance du niveau fédéral.

Source : MAMROT.



Extrait de :
OECD Rural Policy Reviews: Québec, Canada 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264082151-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Évaluation de la politique rurale au Québec », dans *OECD Rural Policy Reviews: Québec, Canada 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264082175-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.