École nationale d'administration publique

SERVICES AUX ORGANISATIONS

LABORATOIRE D'INNOVATION 8

Dynamiques rurales

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

© ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans le cadre des travaux entourant la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour animer des laboratoires d'innovation publique – réunissant des acteurs de divers horizons – dans le but de réfléchir à des enjeux communs, actuels et transversaux. Douze laboratoires portant sur autant de thèmes ont eu lieu entre le 22 février et le 26 mars 2021.

Ce document présente une synthèse des propos échangés lors du laboratoire 8 sur le thème *Dynamiques rurales* qui s'est tenu le 18 mars 2021. Ce compte rendu a été préparé par l'ENAP et les propos rapportés n'engagent que les participants des laboratoires.

LABORATOIRE D'INNOVATION N°8

Dynamiques rurales

COMPTE RENDU

Le laboratoire est une séance de travail en équipe qui mise sur la différence, la confiance et la dynamique collective pour approfondir et prioriser des enjeux et trouver des propositions de solutions à des problèmes complexes. Deux laboratoires, durant chacun 3 h 30, ont été organisés avec deux groupes composés de 13 et de 12 participants issus de différents organismes et de différentes régions du Québec. Durant ces rencontres, les participants étaient invités à partager leurs **constats** en lien avec la thématique, à prioriser les **problématiques et les enjeux** et à cibler des **propositions de solutions** susceptibles d'alimenter la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*. Tout au long du laboratoire, les échanges devaient converger autour de la question suivante :

Quel modèle d'occupation du territoire doit être encouragé dans les milieux ruraux pour contrer la décroissance démographique et la dévitalisation?

1 CONSTATS

Quels sont vos principaux constats relativement à cette thématique? Voici la question qui a lancé les échanges au sein du laboratoire. Ce fut une occasion unique d'entendre les points de vue des participants.

Vision et stratégies

- Il faut se doter d'une meilleure **vision globale et cohérente**. Il faut se questionner au sujet de l'accès aux services et offrir des services qui répondent aux besoins des populations.

- La vitalité passe par **l'affranchissement de la croissance urbaine**. Il ne va pas de soi qu'il y aura toujours de la croissance urbaine dans les milieux ruraux. De plus, il faut offrir différents **choix de mobilité** pour tous dans les milieux ruraux. L'optimisation des équipements publics doit dépendre d'autres modalités que le nombre d'habitants. Il faut **proposer des stratégies** plutôt qu'un modèle. Ces stratégies doivent être adaptées à chaque milieu, sans remettre en question les objectifs fixés à l'échelle nationale. Il ne faut pas contrer la décroissance démographique, mais plutôt ses effets.

- L'expression **« occupation » du territoire** est problématique. Occupation est un terme fort et militaire, qui sous-entend qu'il n'y a ni consultation ni souveraineté. Parlons plutôt d' « **habitation ou d'aménagement** » ou encore de « **dynamique » des territoires**.

- S'il existe une volonté d'habiter et de maintenir l'occupation des territoires dans un modèle de type ville-centre avec des noyaux villageois, il faut favoriser **l'autonomie des municipalités**. Cette autonomie s'oppose aux villages récréotouristiques. Il faut des **milieux de vie complets** qui se définissent par un marché de l'emploi, une exploitation intelligente des ressources naturelles, une valorisation du travail de la terre, une place pour le travail autonome, la proximité des services et l'aménagement de la mobilité collective ou durable. Pour ce faire, il faut des **mesures incitatives qui ne sont pas seulement réglementaires**.

Manque de ressources

- L'**enjeu des ressources humaines et financières** est souvent mentionné par les municipalités. La préservation du patrimoine est difficile pour les grandes villes et pour les municipalités. Pour les milieux ruraux qui n'ont que quelques ressources, cela devient impossible. Cet enjeu sera encore plus grand à la suite de la révision de la *Loi sur le patrimoine culturel*, car les municipalités régionales de comté (MRC) vont être appelées à jouer un plus grand rôle dans la préservation du patrimoine.

- Les **élus ne connaissent pas la plupart des services et programmes** disponibles. AccèsLogis est méconnu des petites municipalités. Cette méconnaissance est due aux fréquents changements d'équipe municipale et au manque de ressources humaines. Il faut **donner aux petites municipalités les outils** pour assurer les services aux citoyens et conserver leur vitalité.

- Il y a un **manque de ressources compétentes en urbanisme et en foresterie** urbaine dans les villages et les petites villes du Québec.

- En ce qui concerne l'optimisation des services publics, il est compliqué pour les petites municipalités de disposer de toutes les **ressources permettant d'opérer dans l'ensemble de leurs différents secteurs d'activité** (ex. : mobilité).

- L'optimisation des services publics ne doit pas réduire le poids décisionnel des municipalités. Serait-il envisageable de favoriser les **regroupements volontaires entre les municipalités** pour faciliter l'optimisation et le partage des ressources?

- Les petites municipalités en régions éloignées ont une densité d'habitants relativement faible. Ce n'est pas en regroupant dix municipalités de même densité que l'on va améliorer la **capacité d'économie d'échelle**. Les économies d'échelle sont un mythe utilisé en 2001 pour favoriser les regroupements municipaux. Ces regroupements ont mené à une augmentation des coûts. Il faut y aller de façon parcimonieuse lorsque l'on parle de regroupement.

- Ce n'est pas la taille qui fait le dynamisme d'une communauté. Certaines communautés auraient **besoin de soutien (organisation, dialogue, etc.)** pour être davantage dynamiques. Un **bon appui, de bonnes stratégies** pourraient amener certaines communautés à être beaucoup plus actives.

- La croissance est liée à la **force régionale et au soutien des MRC**. Lorsque les ministères ferment leurs bureaux en région et que l'hôpital ferme, et que ces postes vont tous au central, quelles raisons ont les citoyens de demeurer en région?

Échange et concertation

- Il faut stimuler **l'implication dans la politique municipale**. Dans les milieux ruraux, le bassin de gens susceptibles de s'impliquer sur le plan politique est restreint. Beaucoup de règles et de lois encadrent le tout. Cette situation n'encourage pas les **échanges démocratiques**.

- Les MRC ne sont pas des **lieux de décision** proches de la population.

- La ruralité a fait des pas de géant au Québec. Lorsque les élus et les citoyens se **donnent la main et travaillent ensemble** pour revitaliser un milieu, ils peuvent faire de grandes choses. La concertation, le maintien des services de proximité et la complémentarité doivent être intégrés dans la planification stratégique d'un territoire.

Vieillissement de la population

- La population est vieillissante. Il faut **considérer les besoins des aînés**. Dans les 17 régions administratives, les études démontrent qu'ils ont des problématiques de **logement, de transport et de soins à domicile**. Les aînés doivent être pris en compte dans notre réflexion en aménagement du territoire.

- Les municipalités mentionnent le vieillissement de leur population comme un enjeu majeur. Ce vieillissement a un impact sur **les besoins en habitations**. Il faut trouver des résidences et des services au centre du village. Il faut se pencher sur les **formes d'habitats**, repenser l'habitation et la **disponibilité** des logements pour ne pas forcer les gens à se déplacer vers les centres urbains lorsqu'ils vieillissent.

- La population vieillissante des villages et des petites villes du Québec doit composer avec un manque de parcs urbains. La **santé physique et mentale** de même que l'**autonomie** des personnes âgées en souffrent. La disparition des églises et de leur sous-sol entraîne une perte de **milieux identitaires, communautaires et publics** et peut créer de l'**isolement social** dans certaines communautés.

Aménagement du territoire et développement d'infrastructures

- Il faut penser à organiser le territoire de façon plus large et prendre en compte les besoins de tous (service de proximité, transport, etc.) pour conserver une bonne dynamique entre les citoyens (familles, nouveaux habitants, aînés). **Les municipalités doivent avoir les moyens pour répondre aux besoins de leur population.** Il faut se concentrer sur la dynamique entre la municipalité et son centre-ville. En prenant l'angle du citoyen, il faut penser aux **services disponibles** sur le territoire, y compris pour les aînés.

- Il est important de **consolider et de solidifier les infrastructures** énergétiques, de communication, de transport, etc. :

    - Pour une **électrification** des transports en milieux ruraux : Les besoins seront immenses tant du côté des infrastructures de recharge que de l'entretien;

    - Pour le **développement industriel** des régions : Certains secteurs souhaitent se revitaliser et se diversifier, mais l'accès limité à de hautes capacités énergétiques constitue une barrière.

- Pour le **milieu rural**, plusieurs stratégies doivent être développées et adaptées à la capacité des infrastructures et aux besoins réels. Une stratégie efficace serait la **consolidation des noyaux villageois**.

Territoires agricoles, forestiers et naturels

- **L'agriculture de proximité** n'est pas toujours le modèle favorisé en milieu rural. Les petites collectivités qui tentent de se prendre en main ne dirigent pas les éléments centraux de leur stratégie de vitalisation vers ce type d'activité.

- Il y a de la **pression en zone périurbaine sur les terres agricoles**, qui a un impact sur la valeur des terres, sur l'accessibilité et sur les secteurs de production où cela peut se déployer. Les pressions industrielles entraînent des problèmes flagrants pour l'avenir sur le plan écologique. Le gouvernement ne semble pas pouvoir ou vouloir déployer des changements systémiques suffisants pour **transformer la relation aux terres agricoles, aux milieux naturels et à l'environnement** en général.

- La spéculation basée sur la plus-value foncière occasionnée par un changement de zonage crée une pression sur les terres agroforestières, les milieux naturels et le patrimoine.

Mobilité

- Il est important d'avoir un **plan de mobilité** durable à l'échelle de la MRC.

- Il existe un défi majeur en ce qui a trait à la **mobilité interurbaine**. Les offres de transport en avion, en train et en autobus disparaissent. Une stratégie globale doit être développée au Québec. Le problème du transport doit être réglé pour pouvoir parler de **vitalisation et de revitalisation des régions éloignées**. Cet aspect est souvent signalé par les interlocuteurs en région éloignée. Cet enjeu ne doit pas être noyé dans une planification stratégique nationale.

- Il y a un **manque de planification du transport collectif et actif au niveau régional** afin de créer des milieux de vie à l'échelle humaine et suivant le parcours de vie des citoyens : enfant, jeune, adulte, aîné. L'arrimage doit se faire entre le gouvernement, les MRC et les municipalités. Des routes sous la responsabilité du MTQ traversent les cœurs villageois créant ainsi des fractures dans les noyaux villageois et compliquant les déplacements. Sur le plan de la migration des populations, on perçoit une différence entre les aspirations des néoruraux et les réalités des milieux ruraux. Ils désirent un accès à la nature, des services de proximité, des infrastructures récréotouristiques et qui favorisent la mobilité active, mais qui sont parfois manquantes.

Particularités des milieux

- Il faut reconnaître la **primauté des schémas d'aménagement et de développement (SAD)**. Les MRC devraient avoir les coudées franches en aménagement du territoire pour avoir de meilleurs résultats. Il y a vraiment un engouement pour les régions, mais les SAD ne jouent pas pleinement leur rôle. Les énoncés répondent aux besoins et à la vision de l'aménagement du territoire. Cependant, l'aménagement du territoire se fait « en mur-à-mur » et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ne reconnaît pas les particularités de la ruralité. Il applique la même approche pour tout le monde. Les MRC sont pourtant celles qui connaissent le mieux les particularités de leur territoire.

- Comment capter les particularités locales et régionales? Le **milieu rural est prêt à innover**, prêt à trouver les solutions pour se sortir de certains défis. L'innovation locale n'est pas favorisée par le contrôle absolu et central à Québec. L'innovation locale a **besoin de souplesse** pour relever les défis et atteindre les objectifs de l'aménagement et du développement. Il faut crever l'abcès : le gouvernement du Québec a peur de perdre le contrôle sur le développement du milieu rural. Dans le modèle d'aménagement, les orientations du gouvernement sont conçues de façon générale. Les organismes municipaux souhaitent que ce soient eux qui déterminent la manière d'atteindre ces orientations. Une orientation n'est pas une norme, ce n'est pas non plus une action unique pour atteindre un objectif. Une certaine **souplesse permettrait de tenir compte des particularités locales**.

- La prise en compte des particularités des territoires n'est pas seulement valable pour les régions éloignées, elle s'applique aussi aux **régions urbaines**. Toutes les municipalités du Québec ont besoin que l'on **tienne compte de leurs particularités dans la planification du territoire** (ex. : patrimoine).

Démographie

- Les changements **démographiques** sont un enjeu majeur qui viendra « détricoter » les communautés rurales déjà peu populeuses. S'il n'est pas pris en compte, ses effets seront dévastateurs.

Dynamisme et vitalité rurale

- La mobilisation de la population est grande dans les noyaux villageois pour conserver les **services et leur dynamisme**. Ce type de levier social permet aux territoires de se développer et de conserver leurs acquis.

- **L'indice de vitalité économique** est problématique, car il accorde beaucoup d'importance à l'activité salariale. Il faut regarder plus loin que l'emploi et se demander pourquoi les gens habitent en région. Souvent, c'est pour d'autres raisons que l'emploi. Dans certaines communautés, plusieurs personnes qui vivent avec un revenu de 40 000 $ pourraient être considérées comme « riches », car elles ont hérité de la maison familiale et elles n'ont aucune autre obligation financière.

- Il faut se préoccuper de l'**autonomie alimentaire** et favoriser le **dynamisme rural** par la production de produits du terroir.

- Les constats semblent dépeindre le milieu rural comme un milieu où il n'y a que des défis et des problèmes, mais lorsque l'on s'intéresse aux municipalités, on constate que ce n'est pas le cas, car on y trouve une culture **dynamique et une innovation locale**.

- Les communautés dynamiques sont fières d'habiter leurs milieux de vie. Il faut **prévoir les services et le mode de fonctionnement** de ces milieux de vie.

- Les centres urbains sont des milieux peu abordables. Les gens semblent vouloir retourner à la campagne. Le **monde rural est dynamique** et stimulant. On trouve des défis et des complications liés aux **ressources publiques et aux services,** et **les ressources ne sont pas au rendez-vous pour répondre aux besoins** des communautés, des environnements, ainsi que des infrastructures qui devront être mises en place pour accommoder ce dynamisme.

- La croissance doit être mise en relation avec la fiscalité. Dans le système actuel, les municipalités doivent avoir **les revenus nécessaires pour répondre aux besoins**. Elles sont donc en concurrence les unes avec les autres.

- Ce qui nuit à la **dynamique** des milieux ruraux, c'est la **bureaucratie** (tous les plans à livrer et les schémas) qui étouffe les municipalités et **l'absence de financement**.

Environnement

- Les **changements climatiques** vont toucher toutes les communautés à très long terme. La mobilité sera transformée dans les milieux urbains, mais aussi dans les communautés rurales.

Autre

- Les constats présentés occultent de nombreux facteurs beaucoup plus importants, comme le mode de financement des municipalités, la pression de l'extractivisme (exploitation massive des ressources), le développement des régions-ressources, l'hégémonie du tourisme dans les régions éloignées, etc.

2 PRIORISATION DES ENJEUX ET DES PROBLÉMATIQUES

Une activité en sous-groupe a permis de prioriser les enjeux et les problématiques. Voici ce qui est ressorti, dans le respect de l'ordre de parole des participants. Pour la priorisation, certains ont utilisé la méthode de consensus, d'autres ont appliqué les critères suivants :

- Expérience terrain de l'application des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. **L'enjeu démographique**
   - Les **phénomènes démographiques**, comme le vieillissement de la population et les mouvements migratoires, **précarisent le maintien de certains services** dans les milieux de vie et exercent une pression accrue sur les principaux pôles d'équipements et services régionaux.
   - **Immigration** : comment accueillir de nouveaux venus pour favoriser un nouveau dynamisme et insuffler un nouvel élan aux municipalités?
   - Il est nécessaire de construire de **nouvelles maisons** pour accueillir de nouvelles familles.
2. **Fiscalité et financement des collectivités locales**
   - **Décentraliser le financement des services publics** pour permettre de rapprocher les services publics des citoyens et des usagers ainsi que pour avoir un meilleur arrimage avec leurs besoins particuliers et territoriaux. Cela redonnera une capacité financière **aux collectivités locales pour qu'elles puissent assumer de plus grandes responsabilités, en concertation avec les acteurs locaux.**
   - Favoriser le partage des ressources (financière et expertise) entre les municipalités et l'accompagnement des milieux ruraux.
3. **Prise en compte des besoins spécifiques de tous les cycles de vie des populations et des territoires dans nos planifications**
   - **Répondre aux besoins** en transport, logement, services de garde, services de proximité.
   - **Impliquer les différents acteurs** et tirer profit de leur expertise.
   - Adopter une approche **prospective,** car les besoins peuvent changer (perspective à moyen terme minimalement).
   - Tenir compte du **cycle de vie** des populations en fonction des **groupes d'âge** et des **styles de vie** (active, sédentaire).

- Avoir une planification qui tient compte des **attentes des citoyens et des particularités de nos milieux**.
- Être en mesure de **convenir de l'organisation du territoire** et de la **gestion des périmètres d'urbanisation** en prenant appui sur les différents outils de planification, dont le SAD.

4. **Arrimer aménagement du territoire et développement des infrastructures**
   - Développer des **infrastructures durables** qui misent sur les acquis (logistique, mobilité, communication, alimentation, logement, approvisionnement énergétique, énergie renouvelable, Internet à haute vitesse, etc.).
   - Faire en sorte **que ces infrastructures durables ne soient pas privées** et à usage restreint, mais que celles-ci soient publiques et partagées pour maximiser les bénéfices sociaux et économiques.
   - Offrir une gamme de services adéquats **aux municipalités et aux acteurs du développement régional et rural**.
   - Assurer le **maintien et la qualité** des infrastructures.
   - Permettre le développement et le réaménagement des **cœurs villageois** et des municipalités, en favorisant le développement d'infrastructures et d'outils pour arriver, en concentrant les services publics ainsi qu'en favorisant une mobilité durable, à améliorer les déplacements actifs à l'intérieur du village.

Deuxième groupe

1. **Prise en compte des particularités du milieu**
   - Les attentes doivent être satisfaites par la **prise en compte des spécificités** de chaque municipalité en matière de vitalité (tourisme, agriculture, exploitation minière, etc.)
   - Même si les OGAT doivent présenter les **attentes du gouvernement** en matière d'aménagement du territoire, elles doivent également permettre la prise en compte des **particularités locales dans les interventions à toutes les échelles.**
   - Ainsi, il doit y avoir des **attentes** communes à tous les milieux urbains et ruraux, mais leur application doit pouvoir être **adaptée ou nuancée selon les contextes locaux**. Un **accompagnement** peut être nécessaire et une **ouverture** dans certains cas pour des problèmes uniques qui n'existent pas ailleurs. Cela implique de définir les particularités, pour ensuite être en mesure d'y adapter les interventions.

2. **Développer la capacité de prise en charge des municipalités**
   - **Disponibilité** des ressources et de l'expertise dans les municipalités pour assurer leur développement.
   - Donner du **soutien** en urbanisme, en matière de mobilité, de services écosystémiques (verdissement urbain, gestion des eaux de pluie, etc.) ainsi qu'en ingénierie. Ce soutien devrait être financé par le gouvernement du Québec (assistance technique à la municipalité et soutien à la collectivité pour le développement en général).
   - Déterminer le **meilleur développement** et mieux atteindre les **cibles nationales** en aménagement du territoire.

- Avoir le **contrôle de ses propres ressources** financières et humaines pour générer une plus grande **autonomie dans les actions à mettre en œuvre.**
- Les petites municipalités ont des capacités **administratives et de gestion limitées** (nombre limité d'employés, rareté de certaines expertises), ce qui freine leur autonomie en matière de planification et d'intervention.

3. Transport et mobilité locale et interrégionale

- La **redynamisation des municipalités** rurales soulève des enjeux d'emploi, de logement et de mobilité. Cette dernière étant un enjeu majeur, en particulier dans une optique de rétention de la main-d'œuvre.
- Le **transport collectif et actif** peut soutenir le développement économique par la **revitalisation des noyaux villageois et l'accès aux activités récréotouristiques**. Il permet de faciliter l'accès aux activités présentes dans les noyaux villageois.
- Le transport collectif et actif favorise la **connexion des différents noyaux villageois d'une même région ou de régions distinctes.** Selon l'échelle à laquelle s'inscrivent les déplacements, les types de transport nécessaires seront toutefois différents.
- **Mutualisation** des infrastructures (ex. : parc linéaire Le P'tit Train du Nord).

4. Consolidation d'une logique territoriale

- **Consolider les noyaux villageois** dans un contexte de décroissance démographique. Les milieux ruraux ne pourront pas tous reposer sur des stratégies de retour à la croissance.
- **Rentabilisation et proximité des infrastructures et des services** entre les résidents.
- Avoir un **milieu de vie complet** : autonomie par des services de proximité (petite enfance, école, alimentation).
- Privilégier des modèles et des stratégies d'urbanisation qui favorisent la **consolidation du périmètre d'urbanisation** plutôt que l'étalement urbain.
- La **dynamisation de la ruralité** ne passe pas uniquement par la villégiature.
- **Dynamisme agricole** : les campagnes doivent être dynamiques, compter un nombre suffisant d'entreprises.

3 PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et problématiques en lien avec la thématique. Les participants devaient imaginer le monde de demain en matière d'aménagement et d'urbanisme. Voici une synthèse de leurs propositions de solutions.

DES OGAT QUI PRÉSENTENT LES ATTENTES DU GOUVERNEMENT TOUT EN PERMETTANT LA PRISE EN COMPTE DES PARTICULARITÉS LOCALES

Même si les OGAT doivent présenter les attentes du gouvernement en matière d'aménagement du territoire québécois, elles doivent également permettre la prise en compte des particularités locales à tous les niveaux. Ainsi, il doit y avoir des attentes et des défis partagés, communs à tous les milieux urbains et ruraux, mais leur application doit pouvoir être adaptée ou nuancée selon les contextes locaux. Un accompagnement peut être nécessaire et une ouverture dans certains cas pour des problèmes uniques qui n'existent pas ailleurs.

OFFRIR DE L'ACCOMPAGNEMENT

Redonner un pouvoir de décision local en offrant des services et une expertise d'accompagnement au niveau provincial ou régional.

INVITER LES MUNICIPALITÉS À RÉALISER UN PROJET URBANISTIQUE DE LEUR TERRITOIRE

Le projet urbanistique incarne une vision qui permet de répondre aux enjeux de consolidation urbaine/villageoise (logements/emplois), de transport, d'environnement, etc. Il s'agit d'un cadre de référence permettant d'adapter ensuite les plans d'urbanisme et les règlements municipaux, selon les modalités fixées par la loi. La réalisation de ces projets urbanistiques serait coordonnée à l'échelle de la région, à l'image d'un chantier de « reconnaissance des particularités régionales » à travers un exercice concret.

FINANCER LE TRANSPORT COLLECTIF RÉGIONAL

Un tel financement rendrait possible la mise en œuvre de projets urbanistiques et pourrait contrer le mode de développement tourné vers l'autoroute.

CONSOLIDER LES NOYAUX VILLAGEOIS

Il faut consolider les noyaux villageois pour en faire des milieux de vie complets basés sur des services et commerces favorisant la mobilité active ou durable. Cela implique, par exemple, la construction de logements, des rues mieux pensées et mieux bâties.

CONSIDÉRER LES BESOINS DES AÎNÉS

Les besoins des aînés doivent être considérés pour trouver des solutions concrètes aux enjeux liés au logement (formes et disponibilités d'habitations), au transport et aux soins à domicile.

Référence

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (Page consultée le 30 mars 2021). *AccèsLogis Québec*.