# Les 4 à 6 de la Chaire Desjardins

## M. Roméo Bouchard

# « Occuper le territoire. Décentralisation et contrôle des ressources naturelles, deux conditions essentielles pour l'avenir des régions périphériques et l'occupation dynamique du territoire. »

Rouyn-Noranda, 24 janvier 2007

# L'avenir des régions passe par la décentralisation et le contrôle des ressources naturelles

*Roméo Bouchard, Saint-Germain-de-Kamouraska*

Remerciements à Patrice Leblanc et à la Chaire de petites collectivités.

## De retour en Abitibi

Durant l'été 1968, mon premier emploi étudiant me conduisait ici, en Abitibi, pour une opération d'information dans la région sur la situation économique comparée des 9 régions du Québec d'alors, en collaboration avec l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ) et le Conseil économique régional du Nord-Ouest du Québec (CERNOQ) d'alors.

Avant de venir ici aujourd'hui, j'ai revu le dossier de l'époque et je suis forcé de constater que, malgré 40 ans de politiques de développement régional et d'initiatives de développement local, la situation, loin de s'être améliorée, s'est considérablement aggravée.

Les indices de déclin qu'on constatait à l'époque dans 6 des 9 régions, à savoir Bas-St-Laurent-Gaspésie, Québec, Saguenay-Lac-St-Jean, Trois-Rivières, Outaouais, Nord-Ouest et Cantons-de-l'est se sont aggravés dans 5 des régions indiquées, soit Gaspésie, Bas-St-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Mauricie et Abitibi-Témiscamingue.

La Côte-Nord s'est ajoutée au groupe, complétant ainsi ce qu'on nomme aujourd'hui les régions périphériques ou régions-ressources qui, avec 36% du territoire ne comptent plus que 14% de la population du Québec, soit environ un million de personnes.

On prévoit que d'ici 10 ans, la région de Québec, de Chaudière-Appalaches, du Centre-du-Québec et du Nord-du-Québec rejoindront le peloton.

Quand aux régions des Cantons-de-l'est et de l'Outaouais, elles se sont jointes à l'axe de croissance de la grande région de Montréal qui, avec 9% du territoire, héberge maintenant près de 60% de la population québécoise.

Pour ce qui est de l'Abitibi-Témiscamingue, depuis 1968,

-la **population** qui était de 175,000 en 1966 est passée à 145,000 en 2005, et on prédit une baisse supplémentaire de 13% d'ici 2026, comparativement à une hausse de 17% dans Laval.
-les **jeunes** de 0 à 14 ans composaient 43% de la population en 1966 : ils ne sont plus que 18% en 2005.
-par ailleurs, les **65 ans et plus** forment plus de 12% de population alors qu'ils ne comptaient que pour 3% en 1966.
-le **revenu** moyen par habitant était de 883$ par habitant, contre 1450$ pour Montréal; il est aujourd'hui de18,000$ pour 22,000 à Laval.
-**l'indice de développement** économique de la région, avec 100 comme moyenne québécoise, est de 91 alors qu'il est de 104 à Montréal.
-le **rapport de dépendance** est de $25 pour $100 de revenus d'emploi, alors qu'il est de $15 en Montérégie et dans l'Outaouais.
-la baisse de clientèle prévue dans **les cégeps** de la région d'ici 2014 est de 14%.

Enfin, au cours de ces 40 ans d'industrialisation, à coups de concessions, de quotas et de permis, le capital de ressources naturelles de nos régions-ressources a été sérieusement hypothéqué :

-**la morue** et les poissons de fonds qui faisaient vivre la Gaspésie et la Basse-Côte-Nord ont été décimés par les grands chalutiers,
-les **forêts** qui faisaient vivre toutes les régions-ressources ont été pillées par les compagnies papetières,
-les **mines** de Thetford-Mines, Murdochville, Matagami, Shefferville, Gagnonville et d'ailleurs ont été fermées,
-les plus grandes **rivières** du nord ont été harnachées et inondées par Hydro-Québec,
-les 130,000 **fermes** du Québec ont été réduites à 25,000 et les campagnes envahies par le maïs transgénique, les porcheries automatiques et les tonnes de lisier d'une poignée d'intégrateurs porcins,
-le **vent** qui souffle pour tous a été donné pour des peanuts à des multinationales qui en tirent des trésors pour leurs actionnaires étrangers.

Et toutes ces grandes compagnies ont besoin de moins en moins de **travailleurs** pour exploiter ce qui reste et de plus en plus de subventions pour survivre à la compétition.

## Trouvez l'erreur

Comment en sommes-nous arrivés là?

Depuis le BAEQ en Gaspésie, en 1968 justement, les politiques de développement régional se sont succédées sans arrêt pour

-définir les objectifs et les stratégies de développement régional
-moderniser l'économie des régions,
-soutenir l'entrepreneurship,
-aider les investissements,
-offrir des programmes de création d'emplois,
-créer des fonds de capital de risque,
-mettre en place des structures régionales :
    -les régions administratives,
    -les MRC,
    -les CRD, CLD, CLE, CLSC, SADC,
    -les régies, conseils et commissions régionales,
    -les fusions municipales.

Mais visiblement,
-ces politiques de régionalisation n'ont pas permis de réaliser une véritable décentralisation des pouvoirs avec des instances élues et un financement autonome; tout au plus des structures de concertation, de planification, de consultation, et de pression, plus souvent qu'autrement,

-ces politiques économiques n'ont pas permis de contrer la tendance générale des entreprises à se concentrer dans les villes et les pôles d'attraction pour affronter les marchés mondiaux,

-ces politiques de développement n'ont pas permis de maintenir en région périphérique un niveau de vie et une qualité de vie comparable à ceux des régions centrales.

Par ailleurs, les initiatives de développement local et les solidarités de toutes sortes que les villages et les populations ont mis sur pied pour pallier aux pertes d'emploi, à l'exode des jeunes et à la dégradation des services, s'ils ont fait beaucoup pour améliorer la qualité de vie des populations en difficulté, n'ont pas davantage réussi à freiner le dépeuplement et la déstructuration des régions périphériques et ont été annulées le plus souvent par la persistance de pratiques économiques sectorielles qui ont comme effet direct de vider les régions.

En l'absence d'une politique globale d'occupation du territoire, l'État central, les services publics centralisés et les grandes entreprises détruisent d'une main ce que les communautés tentent de bâtir de l'autre. Ce qui vide les régions, ce sont les grandes politiques forestières, agricoles, minières, énergétiques, industrielles, c'est la centralisation des réseaux de santé, d'éducation, de services sociaux, de communication et de culture.

## L'importance stratégique des ressources naturelles

À bien y regarder, la cause première du déclin des régions périphériques réside dans le mode d'exploitation des ressources naturelles.

Les régions périphériques, comme l'Afrique, possèdent de grandes richesses naturelles : pourquoi ne profitent-elles pas à leurs citoyens?

La réponse, c'est que ces ressources naturelles, qui sont et seront toujours le gagne-pain principal des régions périphériques, font l'objet d'un pillage systématique qui se solde par les tragédies humaines auxquelles nous assistons de plus en plus. La crise de la morue n'est pas si loin. La crise de la forêt bat son plein. La crise de l'agriculture est la prochaine en liste. Et on répète le scénario pour l'énergie éolienne.

Le scénario, il consiste à concéder l'usage exclusif et la gestion entière de la ressource à des entreprises privées qui ont toute liberté de l'exploiter en fonction de leurs intérêts généralement mondiaux, sans garantir la pérennité de la ressource ni les retombées équitables pour les communautés régionales dont c'est le gagne-pain.

C'est un modèle colonial. Les régions périphériques sont l'Afrique du Québec. L'Afrique est le continent le plus riche en minerais les plus convoités au monde, mais ce sont les grandes compagnies minières canadiennes qui en profitent et non les Africains.

L'avenir des régions et une politique d'occupation du territoire passe nécessairement par une réappropriation régionale des ressources naturelles.

## Une politique d'occupation du territoire

De toute évidence, une nouvelle approche s'impose envers les régions. Les politiques ponctuelles de développement régional et de ruralité doivent faire place à une politique intégrée d'occupation du territoire englobant à la fois gouvernance, la gestion des services publics et l'exploitation des ressources naturelles.

Sinon, il est évident que la population et l'activité économique vont continuer à se concentrer dans les régions centrales et, à l'intérieur des régions, dans les pôles urbains régionaux. Les villages et les petites collectivités vont se dissoudre peu à peu, comme les rangs et les campagnes des années 50 qui sont aujourd'hui presque déserts.

Au-delà des mots et de la rhétorique des politiciens, qu'est-ce qu'une politique intégrée d'occupation du territoire doit impliquer?

### *D'abord, un choix collectif*

À la base, il faut croire à l'importance des régions périphériques et modifier la perception qu'on en a présentement. La grande majorité des dirigeants –je ne dis pas des urbains ou des Montréalais- considèrent que la concentration est une conséquence inévitable de la mondialisation et n'ont pas conscience que la diversité économique, culturelle et humaine des régions est indissociable de la vitalité de la région métropolitaine et de la notion même de pays et de territoire national.

Il faut réapprendre à voir les régions périphériques comme une richesse et non comme un fardeau pour le Québec, et à fonder le développement régional sur ce que chaque région a de propre plutôt que de vouloir y importer les modèles industriels urbains ou même les industries-poubelles des régions centrales.

Il faut redécouvrir les régions comme source de diversité et d'innovation. La meilleure façon de faire face à la mondialisation, pour un petit pays nordique comme nous, c'est d'offrir des produits qu'on est les seuls à pouvoir produire.

L'occupation de tout le territoire québécois, qu'il nous a fallu 400 ans à

investir, doit d'abord faire l'objet d'un choix collectif de tous les Québécois. Elle a un prix qu'il faut accepter de payer. Elle implique une réforme fondamentale de notre façon de gouverner le Québec.

***Une décentralisation réelle de la gouvernance***

L'État québécois est un des plus centralisé au monde. Pour reprendre le contrôle de notre culture et de notre économie, au cours de la révolution tranquille, nous avons eu besoin de bâtir un État fort et uni capable d'assurer notre survie au milieu d'un Canada et d'une Amérique anglophone et dominante. Avec le temps, l'État québécois est devenu totalitaire et omniprésent.

Mais nous sommes assez solides maintenant pour redonner aux communautés territoriales l'autonomie nécessaire pour se gouverner et mettre l'État au service des régions.

Pas besoin d'attendre pour cela une hypothétique indépendance comme le prétend le PQ. C'est la meilleure façon d'administrer à l'État central la cure d'amaigrissement que tous réclament et de briser l'immobilisme que tous déplorent. Le totalitarisme étouffe la créativité.

La Fédération québécoise des municipalités a proposé un projet de loi-cadre sur la décentralisation qui permettrait de rapatrier en région pas loin de 20% de la fonction publique québécoise en donnant à des MRC élues et autonomes financièrement un ensemble significatif de pouvoirs sur la gestion des ressources naturelles, du développement économique, de l'éducation, des services sociaux et de santé publique, de la culture, de la voirie et des transports, de l'aménagement du territoire, de l'eau et des équipements de plein air, des contrôles environnementaux et de la justice de proximité. Ce plan de décentralisation est un bon point de départ pour redéfinir les services publics en fonction de la qualité de vie et de l'équité territoriale plutôt que de la rentabilité administrative uniquement.

En somme, donner aux MRC réformées un statut de gouvernement territorial local, avec une redéfinition des fonctions municipales (arrondissements), des mécanismes de concertation régionale, des ententes de cohabitation avec les Amérindiens, à l'intérieur de politiques qui définissent les objectifs nationaux dans les différents secteurs.

Enfin, prolonger la voix politiques des régions par un système électoral et une chambre parlementaire qui permettent au Québec des régions de prendre forme démocratiquement.

***Une gestion intégrée des ressources naturelles***

La décentralisation aurait sans doute peu d'effet sur le développement des régions si elle ne comporte pas la possibilité pour les régions de participer à une gestion intégrée des ressources naturelles.

Aucun développement régional durable ne sera possible dans nos régions éloignées si l'État ne reprend pas le contrôle de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles. Il ne s'agit pas de nationalisation mais de mettre fin à un régime de concession des ressources qui ne permet pas d'en contrôler la pérennité et les retombées nationales et régionales, comme le régime actuel des CAAF en forêt, des baux miniers, du zonage et du droit de produire agricoles, des appels d'offres pour les projets énergétiques, etc.

Le régime actuel aboutit dans la plupart des cas au pillage de la ressource et à un taux d'enrichissement insuffisant si on tient compte des dommages environnementaux, des subventions et crédits de toutes sortes, des évasions fiscales, de la fuite des profits, du bas niveau de redevances exigées, de l'absence de diversification et de transformation régionale. C'est un régime colonial. On donne tout pour des emplois souvent problématiques et des investissements dont les véritables bénéficiaires sont ailleurs.

**L'exemple de la forêt** est éloquent. Le régime des CAAF, qui confie la gestion de la forêt aux compagnies de papier et de sciage au lieu d'en garder l'exploitation et de leur vendre le bois au prix du marché, a permis aux entreprises d'écrémer la ressource sans se soucier du lendemain. La réponse du gouvernement a consisté en un programme d'un milliard pour aider les travailleurs mis en chômage et moderniser les usines, sans un sou pour rebâtir la forêt et implanter un nouveau modèle d'exploitation, «durable, écosystémique et multifonctionnelle», comme le recommande la Commission Coulombe.

La possibilité pour les régions de s'impliquer dans l'exploitation et la gestion de ses forêts est ainsi presque nulle. Il n'existe pas, autour des zones habitées, de forêt publique dédiée aux entreprises communautaires et aux fermes forestières. Les lots intra-municipaux sont souvent insuffisants pour organiser de véritables unités de

production diversifiées. Les boisés privés ne sont pas intégrés à la gestion de la ressource.

Prenons l'exemple du projet de Forêt habitée préconisé par la MRC de Témiscamingue. Pour constituer le «bloc de lots sous convention de gestion» qu'il propose, il devra composer, si c'est possible, avec les garanties d'approvisionnement du CAAF de Tembec et la tranférabilité des CAAF nouvellement accordée aux compagnies forestières. Et qu'adviendra-t-il de l'échange des droits de coupe pour des crédits aux travaux d'aménagement forestier, si les droits de coupe ne sont plus versés au gouvernement?

Les nouvelles Commissions forestières régionales issues du Rapport Coulombe, qu'on essaie d'élargir à la gestion des ressources naturelles et du territoire, auront quel rôle dans le contexte des CAAF et de MRC qui n'ont pas de pouvoir? Devront-elles se limiter, comme toujours, à un rôle d'information, de consultation, de concertation et de pression?

Prenons maintenant **l'exemple des mines.** La conjoncture est à l'inverse de la forêt et fait oublier un peu les inconvénients du régime minier. La relance des investissements miniers, grâce à la hausse du prix des métaux provoquée par la demande chinoise, agit comme un baume sur les fermetures d'usines forestières. Le déménagement de Soquem en Abitibi ravive l'espoir de voir le ministère des mines se décentraliser de plus en plus et faire de la région le centre d'expertise minier du Québec. La qualité de la main-d'œuvre compense encore pour les coûts environnementaux imposés aux entreprises. La loi impose maintenant aux compagnies minières des garanties financières qui permettront d'éviter à l'avenir les sites orphelins contaminés.

Mais cela ne doit pas faire oublier que le modèle est le même :
-notre politique des mines et des villes mono-industrielles est brève,
-la transformation continue à se faire essentiellement à l'extérieur,
-les espaces sous baux et sous contrats miniers sont intouchables,
-il n'existe par de véritable partenariat social et surtout économique entre les communautés régionales (à l'exception des autochtones du nord) et les compagnies,
-les droits miniers de 12%, dont la région ne voit pas la couleur, ne semblent pas rapporter grand chose après qu'on y a déduit les dépenses, allocations, remboursements et avances admissibles, à tel point que personne au Ministère des mines n'a été en mesure de me fournir de chiffres,
-les impôts et les dividendes payés par les compagnies vont le plus

souvent à l'extérieur, puisque la majorité ont leur siège social à l'extérieur du Québec (Canada, Australie,USA, etc.).

Quelle sera le rôle de la Commission régionale de gestion des ressources naturelles et du territoire dans ce contexte?

**Autre exemple : l'agriculture.** Pour concurrencer les marchés mondiaux, depuis une quinzaine d'année, le syndicat unique en agriculture a décidé, avec le soutien de l'État, qu'il fallait privilégier la concentration des fermes, des usines de transformation, des agences de vente. Plus, plus gros, à meilleur prix. Pour y parvenir, le même monopole s'est assuré un contrôle total sur le territoire agricole, les plans conjoints de mise en marché et la Financière agricole.
Le résultat :

- les fermes familiales disparaissent au profit des intégrateurs industriels,
- la diversité des productions fait place aux monocultures et aux méga-élevages,
- les usines régionales de transformation (fromageries, abattoirs, etc) ont été fermées : les produits agricoles régionaux vont se faire transformer et mettre en marché dans la région de Montréal,
- la transformation et la mise en marché locale sont ignorées ou interdites, ainsi que toutes formes d'agriculture de proximité,
- l'agriculture régionale se meurt,
- le territoire se désertifie,
- Les seuls à faire de l'argent sont les intégrateurs et les grandes compagnies de semences, de machinerie, de produits chimiques, de transformation, de distribution et d'importation.

Le régime agricole rejoint le régime forestier et minier : une ressource essentielle à la prospérité d'une région est cédée à un monopole qui finit par priver la région des bénéfices qu'elle pourrait en tirer. Et dans ce contexte, les autorités régionales ne peuvent faire de l'agriculture le levier de développement régional qu'elle devrait être.

**Dernier exemple : le développement éolien.** Tout le monde est pour l'énergie éolienne, une énergie renouvelable et propre, qui peut devenir un levier de développement pour les régions en difficulté. Mais comme on a décidé d'offrir les projets éoliens aux promoteurs privés plutôt qu'à Hydro-Québec, sans imposer de normes minimales sur les redevances aux propriétaires et aux communautés d'accueil, ni sur les précautions à prendre dans la localisation de ces monstres mécaniques de 120 mètres de haut, les promoteurs, des compagnies étrangères à 70%, pour gagner la soumission et faire le plus d'argent possible, ont

négocié des redevances qui ne font même pas 1% des revenus escomptés et ont situé leurs projets là il coûteront le moins cher, sans se soucier des impacts écologiques et humains. Quant aux profits, c'est pour les actionnaires. Les installations de production d'électricité sont exemptées de taxes. L'obligation de contenu québécois et régional est facilement comblée par l'emploi de travailleurs locaux durant la phase de construction et quelques usines de montage.

Une autre ressource accessible qui échappe aux régions, qui devront pourtant en supporter les inconvénients dans leur milieu de vie. On pourrait d'ailleurs parler également de la gestion des projets d'Hydro-Québec qui ne s'est pas signalée particulièrement par une volonté d'établir des partenariats et des partages de redevances avec les communautés régionales où sont construits ses barrages, sauf avec les Amérindiens parce qu'ils ont été forcés à le faire.

La seule ressource qui reste en bonne partie sous gestion régionale, c'est le secteur prometteur du tourisme, plein air et villégiature, à condition que les monopoles concédés sur les terres, les forêts, les mines, les rivières, les projets industriels et énergétiques ne finissent pas par détruire l'attrait que constitue le capital-nature et patrimonial de nos régions.

### *La gestion intégrée du territoire*

La participation régionale à la gestion des ressources naturelles est donc essentielle à une politique d'occupation du territoire. Comment une MRC peut-elle remplir son mandat premier, qui est d'aménager son territoire et d'en faire un milieu prospère et attrayant, s'il n'a aucune prise sur la forêt, la zone agricole, les baux miniers, les rivières, les projets énergétiques, le réseau de la santé, le réseau de l'éducation, le réseau des transports, des communications, de la justice et de la culture?

## Conclusion : où est la volonté politique?

Généralement, après un survol comme celui-ci, quelqu'un se lève et demande s'il y a une volonté politique d'entreprendre une telle révolution au Québec?

La réponse est non. Les politiciens, la machine gouvernementale et les dirigeants économiques ne sont pas intéressés à décentraliser le Québec et à se réapproprier la gestion des ressources naturelles.

Il appartient aux régions concernées de faire taire leurs divisions internes et leur régionalisme excessif pour se regrouper et exiger ces changements. Jusqu'ici, les régions n'ont accouché d'aucune plate-forme commune de revendications, à part peut-être le projet de loi-cadre sur la décentralisation de la Fédération québécois des municipalités, qui reste en circuit fermé pour le moment. Aucun leader important n'incarne la voix des régions. La table des CRÉ, présidée par la ministre des régions, ne fera jamais ce travail. Quant à la ministre elle-même, et à son gouvernement, elle a pris soin récemment de calmer les demandes de décentralisation des municipalités en insistant sur le fait qu'il fallait éviter d'avancer trop vite dans cette direction, ce qu'elle répète depuis quatre ans et qui est d'autant plus inutile qu'elle n'a pas encore commencé à bouger!

À nous tous de s'y mettre si nous y croyons!
Le meilleur exemple qu'on peut regarder, n'est-il pas celui des Premières nations. À quand la Paix des Oubliés?