L'appropriation, clé de la décentralisation

Marc-Urbain Proulx
Université du Québec à Chicoutimi

Parmi les conditions du succès de la décentralisation gouvernementale, nul doute que s'avère tout à fait cruciale la capacité réelle d'appropriation de responsabilités publiques et de leviers de développement sur les territoires ciblés. Or, ce dit « empowerment » tant préconisé n'est pas nécessairement automatique dans un milieu lorsqu'un gouvernement supérieur décentralise des fonctions publiques ou encore qu'apparaissent de nouveaux besoins collectifs à satisfaire.

Des contraintes à l'appropriation territoriale sont souvent bel et bien présentes. Puisqu'elles limitent les vertus de la décentralisation, il devient pertinent de

bien saisir ces contraintes en contexte québécois afin de mieux cibler les interventions publiques en regard des collectivités territoriales.

Pour mieux comprendre le phénomène de l'appropriation territoriale, la recherche scientifique offre déjà l'analyse de nombreux cas de succès territoriaux¹. Ces résultats de recherche, qui épousent une perspective de « développement endogène », s'inscrivent selon les quatre grands courants théoriques classiques qui ont marqué la littérature scientifique à propos du rôle des territoires dans l'organisation sociétale (figure 1). Il s'agit de la cité, de la communauté, de la région et de la zone spécialisée.

Figure 1 – Concepts territoriaux dans l'organisation sociétale

Dans ce texte, nous traiterons ces quatre concepts de base en illustrant le cas concret des territoires du Québec. Nous brosserons un tableau général des institutions territoriales, tout en incluant dans notre analyse certains éléments pour estimer les apports en matière d'appropriation collective. L'exercice nous conduira à discuter en conclusion des limites en matière d'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers économiques et sociaux.

L'appropriation par la Cité

L'espace québécois habité est composé de plus de 1 000 petits lieux et milieux (~5 000 habitants), large-

ment dispersés, considérablement distants les uns des autres et souvent même isolés sur le vaste espace discontinu du Québec². Le Québec compte aussi 47 petites agglomérations urbaines (5 000 à 10 000 habitants) ainsi que 34 autres de plus de 10 000 citoyens, dont la capitale Québec et la métropole Montréal. Ces quelque 80 centres urbains plus imposants correspondent évidemment mieux que les 1 000 petits lieux et milieux à l'image que nous nous faisons de véritables Cités. Dans ces illustrations québécoises du concept de Cité furent d'ailleurs concentrés des équipements publics (éducation, santé, loisirs, culture...) et attirés des investissements privés dans un esprit d'établir des pôles de croissance³.

Depuis la mise en place du régime municipal québécois en 1855, l'application du concept de la Cité sur le terrain nous apparaît certes comme un succès, mais tout de même mitigé. L'utilité et la pertinence d'un tel régime pour la gestion publique de biens et services collectifs à la population furent bien sûr rapidement démontrées dès le départ puisque 600 municipalités étaient déjà érigées lors de la formation de la Confédération canadienne en 1867. Les conseils municipaux furent rapidement fonctionnels au niveau démocratique. Cependant, même si tout un domaine public local s'est effectivement structuré, la responsabilisation ne s'est pas effectuée naturellement et volontairement. Force est de constater que l'appropriation réelle de responsabilités par les autorités municipales a subi d'importants ratés historiques. Soulignons à cet effet que, dès le départ, l'administration de l'éducation a échappé aux municipalités avec la création de commissions scolaires totalement indépendantes.

Malgré la diversité des Cités québécoises, l'enjeu de leur renforcement et de leur repositionnement s'avère central.

En réalité, au-delà des divers incitatifs monétaires et de l'encadrement administratif par la *Loi des cités et villes* (1903) et le *Code municipal* (1916), le gouvernement du Québec est constamment intervenu au fil du temps pour obliger, par décrets, les municipalités à se responsabiliser. Ce fut le cas notamment dans l'hygiène du milieu (1887, 1901), dans l'administration générale (1918, 1924, 1932) ainsi que dans l'aide sociale (1921). À la faveur de l'octroi de nouvelles sources de revenus municipaux au tournant des années 1960, la lutte contre les incendies, la sécurité publique, les parcs industriels et le transport en commun sont devenus des responsabilités à relever impérativement. Par la suite, on obligea les municipalités à se responsabiliser dans l'urbanisme (1979), et plus récemment dans le soutien au développement économique (1998). En outre, au cours de cette responsabilisation accrue des municipalités, le gouvernement a lui-même créé des agences publiques locales parallèles dès le départ dans le scolaire, ensuite dans l'emploi au début du siècle, pour s'étendre à la santé et au communautaire au cours des années 1960 et 1970. Dans ces champs, les autorités du Québec ont considéré que l'appropriation territoriale autonome par les corporations municipales s'avère très difficile.

En continuité avec cette logique paternaliste pour l'appropriation territoriale de responsabilités par les Cités, toute une série d'organismes nationaux furent institués au fil du temps, de la Commission des services d'utilité publique en 1909 au Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1978, en passant par la Régie des loyers en 1951, l'Office d'habitation en 1967 et une panoplie d'autres organismes du même acabit. Nous estimons qu'il existe actuellement autour de 125 de ces agences nationales qui interviennent dans les champs d'action typiquement locaux ou supralocaux. Ces interventions s'effectuent notamment par l'application d'environ 150 à 200 lois orientées vers l'encadrement des activités municipales. Bref, l'appropriation territoriale par les Cités de responsabilités reliées à la desserte et à la gestion de biens et services collectifs s'est effectuée, au Québec, par l'entremise d'un très fort encadrement de l'État qui est demeuré non seulement l'initiateur (indications, incitations, coercition), mais aussi lui-même très présent sur les territoires.

Terminons cette section en signalant que, malgré la diversité des Cités québécoises, l'enjeu de leur renforcement et de leur repositionnement s'avère central généralement. Certaines cités misent actuellement à cet effet sur la culture ou sur l'industrie lourde, alors que d'autres désirent devenir une technopole spécialisée ou au contraire ciblent la diversification économique comme finalité. Quelle que soit la stratégie, on constate que plusieurs agglomérations québécoises cherchent, dans la plus pure tradition des Cités, à se positionner sur l'échiquier continental et mondial. Le renforcement amorcé des agglomérations urbaines par la *Loi sur les fusions municipales* de 2001 participe précisément à ce mouvement.

L'appropriation par la communauté

Le concept de communauté au Québec plonge ses racines dans les corvées collectives fortement populaires lors de la colonisation et surtout dans le modèle paroissial d'identification collective pour prendre possession, occuper, aménager, gérer et développer des nouveaux territoires. La coopération est alors devenue pour les Québécois une institution, c'est-à-dire une valeur largement partagée, accompagnée de règles sociales qui se traduisent en us et coutumes pour son application. Il y a eu aussi des expériences communautaires fort intéressantes, notamment à l'échelle territoriale des Cantons de l'est, occupés par les immi-

grants américains dits Loyalistes et à celle des grandes agglomérations urbaines. En outre, plusieurs expériences d'organisation et de développement com-

munautaire eurent lieu à l'échelle des quartiers de villes, notamment à Québec et à Montréal, mais aussi dans les villes de taille moyenne⁴.

Figure 2 – Organisation communautaire des territoires MRC, 1998

Source : CRDT, UQAC

En 1978, le gouvernement du Québec⁵ publia un énoncé de politique publique à propos de la décentralisation : « Une perspective communautaire nouvelle ». Pour son application concrète, on a ensuite dessiné 95 territoires MRC (Municipalités régionales de comtés) en s'appuyant sur le sentiment d'appartenance de la population tout en considérant aussi les traditions de coopération intermunicipale. La grande diversité des territoires apparaît clairement dès lors qu'on tente d'élaborer une typologie des communautés MRC du Québec. Chaque MRC fut par la loi dotée d'un Conseil des maires, responsabilisé en premier lieu face à l'aménagement du territoire. Accompagnés de commissions et de comités, des associations de la société civile organisée, des unions et des divers groupes d'intérêt ainsi que les agences publiques déconcentrées de Québec et d'Ottawa, les Conseils MRC ont alors participé à une dynamique d'organisation et de développement communautaire à cette échelle supralocale (figure 2). En réalité, nous constatons un progrès collectif relativement rapide dans la construction institutionnelle des territoires

MRC qui a atteint plus de 60 % de son potentiel théorique⁶. En matière d'organisation territoriale, 30 MRC possèdent un indice faible, 19 territoires affichent un indice élevé, alors 48 de ces collectivités se comportent bien selon notre mesure communautaire. Sous l'angle du passage qualitatif d'une collectivité à une véritable communauté, le progrès s'avère à l'évidence bel et bien présent à cette échelle MRC, principalement dans les territoires moins urbanisés, là où il n'y a pas de puissantes Cités indépendantes et autonomes qui limitent l'équilibre et la solidarité d'ensemble. Cependant, le dynamisme territorial MRC n'est certes pas du communautarisme à l'état pur.

Pour les communautés MRC, l'appropriation territoriale de responsabilités et de leviers de développement s'est largement inscrite dans le cadre de l'application de leur schéma d'aménagement respectif ayant statut légal. La confection de ces schémas au cours des années 1980 représente de fait la première étape du processus de planification territoriale qui souvent mobilisa les acteurs sur des enjeux à relever collective-

ment. Aussi, plusieurs décrets ont accompagné cette construction territoriale dans le socio-communautaire (CLSC), dans l'entrepreneuriat et les entreprises indépendantes (SADC), dans l'emploi pour les jeunes (Carrefours), dans l'investissement (SOLIDE), dans l'emploi et la formation professionnelle (CLE), dans les initiatives nouvelles (CLD).

Vingt ans après leur coup d'envoi, on constate clairement à l'échelle des territoires MRC⁷ une dynamique de construction institutionnelle apte à l'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers de développement. Il apparaît que ces collectivités offrent un bon équilibre entre la proximité nécessaire à l'appropriation collective et la masse critique de clients essentielle à sa pérennité communautaire. En outre, il existe un degré d'autonomie financière et décisionnelle ainsi qu'un pouvoir réglementaire à cet échelon territorial. Néanmoins, l'appropriation par les acteurs territoriaux fut pour le moment largement sollicitée et imposée par les États québécois et canadien.

L'appropriation par la région

Sur la base des anciens diocèses, de l'héritage de multiples découpages ministériels ainsi que des travaux des géographes et historiens, des régions administratives furent définies en 1966 autour des principaux pôles urbains. En comparaison avec certains États américains ou certains pays européens, les superficies régionales québécoises sont immenses et peu peuplées. Elles sont aussi relativement jeunes, sans beaucoup de patrimoine, de traditions, de symboles collectifs⁸, ce qui génère des problématiques régionalistes particulières, souvent même singulières, par lesquelles la culture joue peu dans la territorialité exprimée collectivement en illustrant une variété de territoires malgré le caractère homogène de l'espace Québec. Néanmoins, une véritable construction institutionnelle de ces nouvelles régions fut engagée au cours des années 1970 par l'État, à l'intérieur des différents champs d'activité gouvernementale par l'entremise de la mise en place de directions et de conseils sectoriels (figure 3).

On a aussi institué des mécanismes de coordination horizontale à cette échelle régionale, notamment les Conseils régionaux de développement (CRD), Conférences administratives régionales (CAR) et tables régionales de préfets des communautés MRC. En

1976, un Fonds de développement régional fut institué par Québec. Le régionalisme fut alors affirmé davantage par une mobilisation accentuée, variable en intensité. Les régions du Québec ont, en outre, expérimenté sept procédures de planification régionale depuis les années 1960⁹. Notre analyse de celle-ci nous amène à considérer la forte présence de la dimension « cadre stratégique » qui a sûrement, à un certain degré, favorisé le renforcement de l'horizontalité. Néanmoins, cet encadrement systématique de l'action semble aussi largement servir comme mécanisme institutionnel pour asseoir le système de relations verticales entre l'État et les localités. Les régions représentent en réalité le prolongement administratif de l'État sur ses divers territoires infranationaux.

L'échelon régional sert surtout de plateforme pour réguler les relations verticales entre les actions et les initiatives par le bas et le financement par le haut dans le cadre de programmes provinciaux et fédéraux.

Ces nouveaux mécanismes institutionnels ont œuvré, avec les agences déconcentrées de l'État, à la construction physique et socio-économique des régions. Un certain régionalisme s'est alors affirmé clairement pendant trois décennies, notamment par l'entremise de mouvements de mobilisation relativement importants quoique variables en intensité. Une nouvelle démocratie participative fut établie à cette échelle. Des effets structurants eurent lieu sous l'angle du développement, notamment l'arbitrage des choix et des priorités en regard des infrastructures de transport et des équipements dans l'éducation, les loisirs, la santé, le tourisme, la culture, l'environnement. Aussi, quelques outils originaux de développement furent mis en œuvre tambour battant. Néanmoins rares sont les véritables actions et initiatives d'envergure typiquement régionale. La proximité des clients, nécessaire au bon fonctionnement des équipements collectifs, ne semble pas beaucoup jouer à cette échelle. À titre d'exemple, la grande majorité des projets de développement (santé, éducation, loisirs, communautaire, tourisme, culture, etc.) sélectionnés et financés à l'échelle régionale sont en réalité ancrés sur des territoires plus petits. Soulignons aussi que plusieurs équipements dits régionaux comme certains hôpitaux, ports en eaux pro-

fondes, universités, centres de R&D, etc. rayonnent souvent bien au-delà des frontières de leur région d'identification. Nous constatons en outre la très faible affirmation de stratégies de développement typiquement régionales qui pourraient contraster avec les

stratégies nationales régionalisées. Bref, la territorialité de nombreux dossiers régionaux de développement ne correspond pas aux aires officielles offertes formellement par les agences publiques régionales.

Figure 3 – Occupation institutionnelle des régions du Québec

Source : CRDT, UQAC

À l'analyse, l'échelon régional sert surtout de plateforme pour réguler les relations verticales entre les actions et les initiatives par le bas et le financement par le haut dans le cadre de programmes provinciaux et fédéraux. Si leur utilité à cet effet est évidente, la relation de cause à effet entre le régionalisme et l'allocation de ressources publiques s'avère cependant difficile à établir sur une longue période. On peut se demander à cet effet si, sans le concours des institutions régionales, les infrastructures et les équipements publics n'auraient pas été mis en place de toute manière, avec certes un peu plus de turbulence. Turbulence institutionnelle qui possède par ailleurs ses vertus sous l'angle du dynamisme économique et social. Ainsi pour le Québec, le gain régional dans l'arbitrage des priorités locales et la régulation des relations verticales génère à long terme certains effets néfastes en matière de développement.

Il y a eu néanmoins la mise en œuvre d'une dynamique régionale particulièrement forte lors de la phase d'émergence des conseils, directions et institutions. Au cours des années 1980, ce « régionalisme » fut fortement stimulé par la tenue des mobilisatrices conférences socio-économiques qui se terminaient par un Sommet régional. Depuis ces moments forts, nous avons assisté à un repli institutionnel évident, caractérisé par des organisations régionales qui se confortent dans l'exercice quotidien de leurs fonctions opérationnelles tout en veillant attentivement à la défense de leurs propres intérêts corporatistes.

L'appropriation par la zone spécialisée

L'espace Québec ne contient pas de véritable « district industriel » tel qu'on en retrouve en Italie, en France, en Allemagne, aux États-Unis, si ce n'est le

district de la fourrure à Montréal et celui du meuble dans Maskinongé. Il existe cependant des zones qui concentrent des activités œuvrant dans un secteur spécifique. Dans leur capacité endogène d'innovation, ces « grappes d'activités » sont de plus en plus soutenues par des mesures publiques qui visent la mise en complémentarité des acteurs.

À cet effet, Montréal possède ses « Cités » du multimédia et de l'électronique, alors qu'une Cité de l'optique-photonique prend de plus en plus assise à Québec. L'approche « technopole » est appliquée pour l'agro-alimentaire (Saint-Hyacinthe), le pharmaceutique (Laval) et le maritime (Rimouski). Au Saguenay

et en Basse-Mauricie, le concept de « Vallée » sert en outre le même enjeu de consolidation d'un secteur spécifique. Et désormais, cette approche « district », « grappe » ou « zone spécialisée » cherche une certaine généralisation à l'ensemble du Québec par des interventions gouvernementales bien ciblées. Sont ainsi identifiés des créneaux régionaux (tourbe, phyto-génétique, technomines, éolien, agneau, bleuets, etc.). La figure 4 nous permet de proposer une classification de ces zones économiques spécialisées qui épousent de nouvelles formes territoriales distinctes par rapport aux découpages formels sous l'angle politique et administratif, soit les municipalités, les MRC et les régions.

Figure 4 – Les zones spécialisées en contexte québécois

<p>Primaire Agricultures de plus en plus ciselées Forêts : boréales... Minières : amiante, fer, cuivre... Maritimes : crevettes, pétoncles... Hydroélectriques Éoliennes Tourbe, bleuets, pommes....</p>	<p>Secondaire Technopole agroa. St-Hyacinthe Technoparcs Vallée de l'aluminium Corridor de la Beauce District de Maskinongé Technopole Val. Mauricie Croissant manufacturier</p>
<p>Tertiaire Rues principales tradition Boulevards d'accès central Boulevards périurbains Mega carrefours périurbains</p>	<p>Quaternaire Cité du multimédia Cité optique-photonique Corridor des Laurentides Phytogénétique de la Côte-Nord Complexes récréotouristiques Complexes de la santé Aires des franges urbaines</p>

L'appropriation territoriale de facteurs par l'entremise de l'approche associée aux zones spécialisées s'avère bel et bien en émergence au Québec. De plus en plus de zones spécifiques deviennent officiellement « désignées ». L'application très actuelle de ce concept s'inscrit concrètement dans des contextes institutionnels relativement complexes où le terrain de l'action publique est déjà largement occupé par des organisations qui défendent leurs intérêts et leur territoire. Des mécanismes de concertation des divers acteurs furent mis en œuvre récemment. Bien qu'il soit trop tôt pour juger d'interventions si récentes, l'appropriation territoriale au sein de ces zones désignées semblent *a priori* générer davantage d'effets structurants lorsque

la grappe d'activités en question colle bien à la réalité d'une entité territoriale officielle. Soulignons notamment les cas de la technopole de la ville de Laval ou celle de l'agro-alimentaire de la ville de Saint-Hyacinthe. À ce propos, les régions tentent aussi de cibler et de réclamer leurs propres créneaux d'excellence en ne respectant pas toujours la territorialité propre à chacun de ceux-ci. Des grappes sont ainsi scindées alors que d'autres voient étirer leur territorialité réelle. Il en résulte des difficultés analytiques et opérationnelles évidentes.

La toute nouvelle approche « zone spécialisée » offre en réalité au Québec de nouveaux champs potentiels

d'interaction pour animer et favoriser les relations, le réseautage, la concertation, la coopération, les partenariats et les alliances entre les acteurs du développement économique, dans un esprit de fertilisation de l'innovation. Finalité qui n'est pas simple à atteindre *a priori* puisque les intrants et les activités des grappes ciblées sont souvent localisés de manière discontinue sur les territoires, offrant généralement au mieux des concentrations en faible densité.

Conclusion sur les limites institutionnelles à l'appropriation territoriale

L'analyse effectuée dans ce texte nous permet de considérer, pour chaque type de territoire au Québec, la spécificité majeure qui le caractérise et le différencie à partir des fonctions exercées (figure 5). L'évaluation exhaustive de l'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers économiques et sociaux reste cependant à faire d'une manière systématique. Néanmoins, les éléments de contenus institutionnels soulevés dans ce texte illustrent des acquis territoriaux considérables qui offrent de solides points d'ancrage à la décentralisation gouvernementale. Malgré certains succès exemplaires, nul doute que

cette appropriation s'avère généralement insuffisante sur la plupart des territoires. Québec doit, d'une part, régulièrement décréter la responsabilisation publique sur les territoires ainsi que surveiller attentivement l'exercice des fonctions gouvernementales déconcentrées ou décentralisées. D'autre part, de nombreux leviers de développement demeurent orphelins sur les territoires, notamment en regard de l'établissement collectif de vocation territoriale, de mise en œuvre de banques de terrains, de dépistage et d'accueil de promoteurs, de financement des initiatives novatrices, d'incubation de projets, de montage de dossiers stratégiques sur des créneaux potentiels, de mise en interaction d'inévitables partenaires, etc.

Il existe des limites évidentes qui contraignent au Québec l'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers de développement. Ne serait-ce que la dispersion des lieux et des milieux sur une très vaste superficie périphérique faiblement peuplée. Signalons aussi la traditionnelle dépendance économique des territoires face aux interventions exogènes du secteur privé et des gouvernements supérieurs. Ces limites spatiales et structurelles inhérentes à l'espace économique québécois sont difficilement modifiables.

Figure 5 – L'appropriation territoriale au Québec

La Cité	La Région
Services de base	Arbitrages
Services supérieurs	Innovation
La Communauté	La Zone spécialisée

Sont aussi illustrées, à l'analyse, des limites institutionnelles à l'appropriation territoriale. Celles-ci deviennent par contre généralement modifiables par des mesures gouvernementales appropriées. Sur la base d'une observation détaillée de la réalité¹⁰, nous les classifions en cinq types de limites institutionnelles que voici.

Les multiples et divers découpages territoriaux représentent une limite considérable à l'appropriation. En réalité, la présence de quatre catégories de territoires

s'avère à notre avis beaucoup pour la faible population et la vaste superficie du Québec. En outre, plusieurs aires de gestion ne respectent pas ces quatre découpages officiels en utilisant leur propre territorialité. Aussi, les économies externes de proximité par l'entremise de convergences, de complémentarités, de coopérations, de synergies jouent peu sans la contiguïté des activités et sans une masse critique suffisante. Bref, au-delà des effets positifs de la construction institutionnelle territoriale à court terme par des organisations publiques diverses, on peut se poser la ques-

tion de la pertinence d'autant de découpages formels, de divisions et de frontières sur l'espace Québec.

De surcroît à cette multiplication de territoires à plusieurs échelles, le Québec illustre une grande fragmentation administrative et politique dans l'exercice des diverses fonctions publiques au sein d'agences spécifiques dans la santé, l'éducation, l'emploi, la culture, le tourisme, les ressources naturelles, le transport. Mis à part les multifonctionnelles municipales, on constate en réalité un ensemble d'organisations monofonctionnelles qui composent le vaste domaine public territorial. Si cette fragmentation de la gouvernance possède certes un certain nombre de vertus démocratiques et administratives, force est de constater qu'elle disperse inévitablement les ressources et les expertises limitées mais nécessaires à l'appropriation territoriale de responsabilités et de leviers.

Les multiples et divers découpages territoriaux représentent une limite considérable à l'appropriation.

Le déficit démocratique représente aussi une limite importante à l'appropriation territoriale. On constate la faible présence d'élus en tant que décideurs à l'échelon régional québécois et encore moins à l'échelle des zones spécialisées. À l'échelon MRC, les décideurs présents sont en réalité soit des représentants élus à l'échelle locale ou de la cité, soit des représentants non élus. En outre, beaucoup de décideurs locaux sont élus ou réélus par acclamation, sans scrutin, sans campagne, sans compétition, alors qu'il existe plusieurs postes électifs non comblés, notamment dans les petites municipalités.

En réalité, on semble assister au Québec à un essoufflement de la démocratie territoriale. La fonction d'élus n'est probablement que trop peu valorisée ou insuffisamment attrayante. Les scrutins électoraux sont largement boudés, avec des taux de participation souvent assez faibles. Tant et si bien qu'il y a un manque de leadership pour l'appropriation territoriale de nouvelles responsabilités publiques et de nouveaux leviers de développement social, culturel et économique.

L'insuffisance des moyens territoriaux s'avère une contrainte considérable à l'appropriation collective.

Soulignons d'abord que l'impôt foncier demeure très impopulaire auprès des propriétaires et ainsi limité comme principale source de taxation à l'échelle locale. Il n'existe par ailleurs que très peu de Fonds territoriaux autonomes pour soutenir les initiatives nouvelles. Sans ressources financières, il est difficile de mobiliser des promoteurs et de recruter des ressources humaines de qualité.

En conséquence, on manque largement d'expertises professionnelles sur les territoires. On manque aussi d'études de faisabilité et de préfaisabilité sur des projets potentiels qui pourraient être éventuellement des moteurs de développement. En réalité, les territoires du Québec n'ont que très peu de ressources autonomes pour se prendre en main. À cet effet, le pouvoir réglementaire bel et bien existant dans les municipalités et les communautés MRC, n'apparaît en réalité qu'un moyen de simple dissuasion plutôt que de proaction.

Une dernière limite soulevée ici à propos de l'appropriation territoriale de responsabilités et de leviers réside dans l'absence de planification globale appliquée aux territoires. On a vu que le domaine public territorial s'avère très fragmenté au sein de diverses organisations monofonctionnelles. Chacune possède généralement son propre plan sectoriel, ses objectifs, ses stratégies et ses moyens. Certains plans territoriaux embrassent certes plus large en effectuant une certaine coordination intersectorielle et inter échelons. Mais il n'y a pas ou peu de coordination territoriale globale, si ce n'est pour l'aménagement et l'urbanisme qui s'exercent respectivement à l'échelle de la MRC et à celle de la cité. Ce manque d'intégration verticale (inter échelons) et horizontale entre territoires limitrophes nuit considérablement à l'appropriation territoriale en dispersant les actions, en saupoudrant les moyens et en contraignant l'élaboration collective de visions globales des enjeux collectifs. ■

Notes et références

- ¹ Proulx, M.-U. (2002). *L'Économie des territoires au Québec*, Québec, PUQ.
- ² Proulx, M.-U. et al. (2005) « Les territoires et la décentralisation gouvernementale au Québec », rapport au MAMR, 231 p.
- ³ Proulx, M.-U. (2003) « Stratégies territoriales au Québec », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 733-754

-
- ⁴ Favreau, L. et Lévesque, B. (1996), *Développement économique, communautaire : économie sociale et intervention*, coll. Pratiques & enjeux pédagogiques, Québec, PUQ.
- ⁵ Québec (1978), *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, SAD, Fascicules 1 à 6.
- ⁶ Jean, N. et Proulx, M-U. (2001) « La dynamique organisationnelle des territoires MRC », dans *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 124, p. 87-100.
- ⁷ *Idem.*
- ⁸ Bouchard, G. (1994) « La région culturelle : un concept, trois objets », dans F. Harvey (édit.) *La région culturelle*, IQRC, Québec, p. 110-122.
- ⁹ Proulx, M-U. (1996) « Trois décennies de planification régionale au Québec », dans Proulx, M-U. (dir.) (1996), *Le phénomène régional au Québec*, PUQ.
- ¹⁰ Proulx, M-U. (2005) « Éléments du parcours institutionnel régional », revue *Organisations et territoires*, vol 14, n° 2.

Publicité

CRDT