

FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

Canada rural : la vision et la voix nationales qui s'imposent

*Le rôle du gouvernement fédéral
dans la viabilité rurale*

Le 26 mai 2009



Depuis 1901
Since 1901

www.fcm.ca

24, rue Clarence • Ottawa, (Ontario) K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Télécopieur : 613-241-7440

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario)
Canada K1N 5P3

Pour plus d'informations, prière de communiquer avec :
Susan Irwin, conseillère en politiques
Téléphone : 613-907-6391
Courriel : sirwin@fcm.ca

Table des matières

Sommaire	4
Introduction	5
Comment définir le Canada rural?	6
L'importance du Canada rural	8
Les défis du Canada rural	9
Retour en arrière : l'évolution de la politique rurale du gouvernement	15
Quel rôle le gouvernement fédéral devrait-il jouer dans la viabilité rurale?	18
Conclusions	21
Recommandations afin de faciliter le soutien et le renforcement du Canada rural	21

COLLABORATEURS

La FCM remercie Monsieur Donald J. Savoie de l'Université de Moncton et Monsieur Bill Reimer de l'Université Concordia pour leur collaboration au présent rapport. La version intégrale et originale des rapports respectifs de MM. Savoie et Reimer est accessible à www.fcm.ca/rural.

SOMMAIRE

Le Canada rural contribue à la croissance de l'économie du pays et à notre identité nationale. Pourtant, les municipalités et les villages qui forment le Canada rural luttent pour leur survie, voyant sans cesse s'assombrir leurs perspectives d'avenir dans le pays qu'ils ont aidé à bâtir.

Les ressources naturelles, l'énergie, les produits agricoles et les matières premières provenant des régions rurales représentent aujourd'hui 50 pour cent des exportations canadiennes. Ces industries enrichissent les compagnies, paient des milliards de dollars en impôts par année et stimulent l'emploi et la croissance dans les zones urbaines du Canada.

Les collectivités rurales ne profitent cependant pas de la réussite des industries qu'elles aident à développer et de la croissance économique qu'elles soutiennent. Le Canada rural est en crise. C'est une crise tranquille, mais il faut y voir, car autrement le Canada rural continuera de s'affaiblir et ne pourra plus jouer efficacement son rôle essentiel dans l'économie du Canada.

Le fait que la crise dure depuis des décennies n'y change rien. L'urbanisation, le commerce international, l'immigration, les impacts environnementaux et les programmes politiques du passé ont miné l'organisation du monde rural et suscité de l'anxiété face à la disparition d'un gagne-pain et à l'affaiblissement des réseaux de soutien.

La récente crise économique mondiale a accentué les tendances à long terme observées en 1996 par la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale, qui affirmait : « le Canada rural voit ses villes et ses villages dépérir et perdre leur population devant des services sociaux inadéquats, dont une pénurie chronique de médecins ». Le Recensement de 2006 révèle que la part de la population canadienne vivant en milieu rural a chuté après un long déclin sous la barre des 20 pour cent – une première historique.

Entravées par une assiette fiscale qui rétrécit, des sources de revenu limitées et des infrastructures vieillissantes, les municipalités rurales ont du mal à offrir les services dont leurs collectivités ont besoin pour attirer et retenir leurs résidents et leurs entreprises.

Il est difficile d'attirer l'attention sur une crise tranquille, sauf lorsque la dernière scierie d'une ville mono-industrielle vient à fermer. L'invasion du dendroctone du pin, les déboires des producteurs de bovins à la suite de la maladie de la vache folle ou la fermeture d'entreprises de pêche sur les deux côtes disparaissent progressivement de la mémoire collective. L'aspect rural de ces événements n'est pas un

motif d'inquiétude, même si la plupart des personnes touchées vivent dans le Canada rural.

La population rurale et les observateurs du Canada rural savent que le long fléchissement amorcé dans les années 1920 n'est pas terminé. Sans intervention gouvernementale efficace, il ira en s'accéléralant. Ce rapport examine l'état du Canada rural et le rôle joué par le gouvernement fédéral en matière de promotion du développement rural. Il répond à la question : « Pourquoi les Canadiens et leurs gouvernements devraient-ils se soucier du Canada rural? ».

Certains croient que le Canada rural est un boulet pour l'économie nationale et les régions urbaines, qu'il faudrait laisser les forces du marché et l'exode rural résoudre le problème. Commentant les données du Recensement de 2006, un chroniqueur d'un journal national écrivait qu'elles démontrent que le Canada rural est devenu « démographiquement si négligeable qu'il n'est plus qu'un mythe [trad.] ».

Le présent rapport soutient que, malgré une urbanisation croissante, les collectivités rurales demeurent essentielles au tissu économique, social et environnemental du Canada. Toutes les régions doivent prospérer pour que l'économie nationale tourne rondement. Le Canada rural survivra tant que l'exploitation des ressources naturelles sera importante pour l'économie nationale. Cependant, un Canada rural faible et inefficace nuit à la fois à ses habitants, à l'économie nationale et aux zones urbaines canadiennes. Le développement économique doit être équilibré, ce qui commande des politiques répondant aux conditions distinctes des régions urbaines et des régions rurales.

Ce défi est d'envergure nationale et nécessite une solution nationale. Le Canada rural est bien représenté à la Chambre des communes et le gouvernement fédéral a mis en œuvre au fil des ans des politiques et des programmes pour répondre à ses enjeux. L'intervention du gouvernement fédéral auprès des collectivités rurales a toutefois été entravée par un manque de coordination entre les différents ministères, par l'absence de stratégies et d'engagements financiers à long terme, et par une représentation insuffisante du Canada rural au Cabinet fédéral. Le présent rapport propose des changements à l'appareil gouvernemental fédéral pour mieux traiter des enjeux ruraux. La création récente de deux agences de développement régional rend une telle démarche d'autant plus pertinente. Si elles sont bien conçues, ces nouvelles agences permettront d'intégrer le Canada rural au processus décisionnel fédéral. Dans le cas contraire, elles ne feront que compliquer et compartimenter davantage les politiques et les programmes fédéraux visant le Canada rural.

Les fondements économiques constituent le principal facteur de viabilité de la plupart des municipalités rurales. Le développement et la diversification économique des collectivités rurales permettraient d'atténuer leur dépendance à l'endroit d'une mono-industrie et des ressources naturelles, réduisant ainsi leur vulnérabilité aux cycles de l'économie locale. Des infrastructures publiques sont encore plus essentielles à l'économie des régions rurales, éloignées et nordiques, dont la compétitivité est freinée par une accessibilité et des économies d'échelle limitées.

De façon générale, chaque ordre de gouvernement a envisagé séparément des visions et des stratégies pour le développement rural. Pour relever efficacement de tels défis, il faut intégrer les politiques et les programmes de développement rural de tous les ordres de gouvernement. Il faut éviter une solution universelle en tenant compte des défis et des possibilités propres aux collectivités rurales, éloignées et nordiques.

Une résolution efficace des enjeux ruraux peut être très avantageuse pour les régions urbaines. Les économies urbaines dépendent des régions rurales pour l'exploitation des ressources naturelles, l'approvisionnement en eau et en aliments, la séquestration du carbone et les activités récréatives. Le rapport affirme qu'il faut considérer les nouvelles initiatives rurales comme des investissements urbains tout autant que ruraux.

Le rapport propose les recommandations suivantes à l'intention du gouvernement du Canada, afin de donner des outils au Canada rural pour l'aider à relever ses défis économiques, sociaux et environnementaux.

1. Le Canada rural a besoin d'un champion au sein du Cabinet fédéral pour piloter et soutenir les changements, et pour intégrer et coordonner les interventions des différents ministères.
2. Les collectivités rurales ont besoin d'engagements durables – un plan à long terme – de la part du gouvernement fédéral, afin d'être assurées de bénéficier des ressources et de l'attention voulues pour s'attaquer aux problèmes de fond et mettre en œuvre des stratégies à long terme.
3. Aucune formule universelle ne permettra au Canada rural de relever les défis auxquels il fait face : les solutions envisagées doivent être adaptées à la diversité des collectivités rurales du Canada.

4. Le gouvernement du Canada doit fournir l'appareil, c'est-à-dire les structures, les mandats et les ressources ministériels appropriés pour soutenir un engagement durable, horizontal, coopératif et bien financé à l'égard du Canada rural, afin d'en assurer la vigueur et la viabilité aujourd'hui et dans l'avenir.
5. L'élaboration d'une vision et d'une stratégie de viabilité rurale doit miser sur les différents ministères et se faire en partenariat avec les trois ordres de gouvernement, l'industrie et les groupes communautaires.

La crise économique mondiale a frappé durement les villes et les collectivités du Canada. Elle a mis en évidence le caractère dépassé du cadre fiscal, institutionnel et politique dans lequel les gouvernements municipaux du Canada doivent fonctionner. Elle offre aussi à ceux qui ont une vision la possibilité de revoir le mode de collaboration des gouvernements au Canada.

Si nous souhaitons que le Canada devienne plus fort et plus concurrentiel au sortir de la récession, il nous faut des collectivités plus fortes et plus concurrentielles – qu'elles soient rurales ou urbaines. Lorsqu'il s'agit de bâtir une économie nationale dynamique et des collectivités en santé, il n'y a plus de distinction entre les collectivités rurales et les collectivités urbaines. Il n'y a que des collectivités canadiennes prêtes à travailler, mais qui ont besoin d'outils pour être concurrentielles. Il est temps de leur donner ces outils.

INTRODUCTION

Dans un ouvrage paru en 1998, *A Preliminary History of Rural Development Policy and Programmes in Canada, 1945-1995*, le professeur Brett Fairbairn, de l'Université de la Saskatchewan, posait la question suivante : « Pourquoi les gouvernements devraient-ils se soucier du développement rural? »¹.

La question se pose avec encore plus d'acuité aujourd'hui à cause des effets d'une évolution constante, au chapitre de la mondialisation notamment, du rôle grandissant des grands centres dans la promotion de l'innovation et de l'exode accéléré des populations rurales vers les centres urbains.

Dans ce contexte, les collectivités rurales font face à des défis économiques accablants qui, souvent, menacent leur survie. La Fondation canadienne pour la revitalisation rurale² s'est préoccupée de cet enjeu dès 1996 en affirmant que « le Canada rural voit ses villes et ses villages dépérir et perdre leur population devant des services sociaux inadéquats, dont une pénurie chronique de médecins »³. La récente crise économique n'a fait qu'accroître ces tendances.

¹ Brett Fairbairn, *A Preliminary History of Rural Development Policy and Programmes in Canada, 1945-1995* [mimeo], Saskatoon, Université de la Saskatchewan, mars 1998, p. 1.

² Aujourd'hui nommée Fondation canadienne pour la revitalisation rurale.

³ Fondation canadienne pour la revitalisation rurale, *Tenir compte de la réalité rurale*, rapport soumis au Comité permanent sur les ressources naturelles de la Chambre des communes pour son étude des ressources naturelles et du développement économique rural, Ottawa, Chambre des communes, 28 mai 1996.

Dans les régions rurales, éloignées et nordiques, l'incertitude économique freine les efforts déployés par les gouvernements municipaux pour maintenir la viabilité économique de leurs collectivités. La base économique est un facteur crucial pour assurer la viabilité financière de la plupart des municipalités rurales, un moyen essentiel pour atteindre les objectifs.

Pour relever efficacement de tels défis, il faut revoir les politiques de développement rural de tous les ordres de gouvernement. De façon générale, chaque ordre de gouvernement a envisagé séparément des visions et des stratégies pour le développement rural. Toutefois, des efforts doivent être faits pour intégrer et coordonner les politiques et les programmes entre tous les gouvernements et éviter une solution universelle en tenant compte des défis et des possibilités propres aux collectivités rurales, éloignées et nordiques.

Le présent document a pour but d'examiner l'état du Canada rural et le rôle joué par le gouvernement fédéral en matière de promotion du développement rural. Au fil des ans, Ottawa a mis en œuvre diverses mesures pour favoriser le développement économique rural et faire face aux enjeux ruraux. Plusieurs questions s'imposent dans l'examen du rôle joué par Ottawa.

- **Comment définir le Canada rural?** Il est essentiel de comprendre que le Canada rural est aussi divers que le Canada urbain. De nombreuses collectivités rurales se trouvent à moins de deux heures en voiture d'un centre urbain, tandis que d'autres sont isolées et mono-industrielles. Il faut donc se pencher sur les caractéristiques et les enjeux du Canada rural avant de proposer des recommandations d'ordre politique.
- **Pourquoi les Canadiens doivent-ils se soucier du Canada rural?** Dans certains milieux, on juge que le Canada rural est un boulet pour l'économie nationale et les régions urbaines dynamiques. Pour certains, la solution consiste à laisser agir les forces du marché en espérant que l'exode rural règlera la question au plus vite. Malgré un certain attrait économique, cette position néglige des enjeux majeurs et des impacts économiques potentiellement négatifs pour l'économie nationale.
- **Quel rôle le gouvernement fédéral devrait-il jouer dans la viabilité rurale?** Certains observateurs croient que les collectivités rurales doivent régler elles-mêmes leurs problèmes et que, de toute manière, elles sont de compétence provinciale. D'autres estiment que le Canada rural mobilise trop d'infrastructures (écoles, hôpitaux, etc.) compte tenu de sa population, alors

que les zones urbaines ont un besoin urgent d'investissements en infrastructures. Il faut donc s'interroger sur le rôle joué par Ottawa dans la promotion du développement économique du Canada rural.

- **Quels changements pourraient être apportés au besoin à l'appareil gouvernemental fédéral afin qu'il joue pleinement son rôle?** Partout dans le monde occidental, les discussions entourant l'appareil gouvernemental sont axées sur la gestion des enjeux horizontaux. C'est le cas dans pratiquement tous les domaines d'intervention politique, que ce soit l'environnement, les changements climatiques ou le développement économique régional. Étant intrinsèquement des enjeux horizontaux, les enjeux ruraux ont fait l'objet de différentes approches : un ministère désigné, un ministère d'État et enfin un Secrétariat particulier. Nous devons étudier les changements qui pourraient être apportés pour renforcer le rôle d'Ottawa dans la promotion du développement rural et la gestion des enjeux ruraux. Une telle étude s'impose d'autant plus que le gouvernement du Canada a récemment créé deux nouvelles agences régionales de développement – une pour le Nord et une pour le Sud de l'Ontario – dans le cadre d'un effort de développement économique régional pour contrer les effets de la crise économique mondiale. Si elles sont bien conçues, ces nouvelles agences pourraient intégrer le Canada rural au processus décisionnel fédéral. Si elles sont mal conçues, elles ne feront que compliquer et compartimenter davantage les politiques et les programmes fédéraux dans le domaine rural.

COMMENT DÉFINIR LE CANADA RURAL?

Mackenzie King a dit que si certains pays ont trop d'histoire, le Canada a trop de géographie. Au fil des ans, les dirigeants politiques du Canada ont fait de leur mieux pour gérer une population relativement modeste dispersée sur 9 984 670 kilomètres carrés.

Nous savons que la population canadienne continue de migrer vers les régions urbaines. Entre 1921 et 1931, la population urbaine du Canada a dépassé en nombre sa population rurale. Aujourd'hui, environ 25 millions de personnes – plus de 80 pour cent des Canadiens – vivent dans des zones urbaines⁴. Les causes de cet exode sont nombreuses. La part du secteur primaire, notamment de la pêche et de l'agriculture, n'est plus aussi importante qu'autrefois dans l'économie. Les nouveaux arrivants ont tendance à s'établir là où il y a d'autres immigrants et la vaste majorité des nouveaux Canadiens vivent dans des régions urbaines. Un grand nombre des nouveaux emplois sont offerts dans des secteurs concentrés en milieu urbain : les services, la finance et la fonction publique.

⁴ Statistique Canada, Recensement 2006 : Portrait de la population canadienne en 2006 : *Dynamique de la population infraprovinciale*. Disponible au <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-550/p13-fra.cfm>.

Les différentes régions canadiennes n'ont pas toutes vécu cet exode rural de la même façon. En Ontario, par exemple, la population urbaine a dépassé en nombre la population rurale il y a près de 100 ans. Aujourd'hui, la population rurale n'y représente que 13 pour cent de la population totale. Dans les provinces de l'Atlantique, la taille de la population urbaine ne fait que commencer à devancer celle de la population rurale⁵.

Que désignent exactement les expressions « population rurale » et « Canada rural »? Roy MacGregor, journaliste et auteur canadien, soulignait récemment que la définition du Canada urbain en usage au pays depuis très longtemps est largement dépassée. Il observe avec justesse qu'on ne peut plus définir la région urbaine comme étant une région « ayant une population minimale de 1 000 habitants et une densité de population d'au moins 400 habitants par kilomètre carré » [trad.]⁶.

Statistique Canada a tenté de mettre à jour ses définitions des régions urbaines et rurales. L'organisme définit le Canada rural comme étant constitué des « régions situées à l'extérieur de centres urbains ayant une population d'au moins 10 000 habitants »⁷. L'organisme décrit deux types de régions rurales, soit celles situées près d'un centre urbain et celles plus isolées. Il existe des différences marquées entre ces deux types. Les régions rurales situées à proximité des centres urbains connaissent une croissance démographique importante, allant jusqu'à 47 pour cent, ce qui est très proche de la moyenne nationale de 54 pour cent. Cependant, plus de 30 pour cent de la main-d'œuvre de ces collectivités travaillent dans le centre urbain⁸. L'économie des collectivités rurales situées à proximité des centres urbains n'est pas très différente de celle des collectivités urbaines voisines. À la lumière d'échanges avec des fonctionnaires fédéraux, il est évident que ces derniers sont conscients de la diversité des régions rurales. Ils utilisent l'expression « adjacente à une ville » pour indiquer que les conditions économiques d'une telle région sont très différentes de celles d'une petite collectivité rurale éloignée et isolée.

Comme chacun sait, les régions éloignées et isolées ont connu une forte baisse de leur population au cours de la

dernière décennie. Statistique Canada explique souvent le phénomène par le départ des jeunes adultes vers les régions urbaines pour étudier ou trouver un emploi. Les 25 petites villes et collectivités rurales du pays qui ont connu le déclin le plus marqué depuis 2001 sont toutes éloignées des centres urbains et certaines sont situées dans le Nord de leur province. À l'inverse, des 25 petites villes et collectivités rurales qui ont connu la plus forte croissance au cours de la même période, 14 sont situées à moins de 50 kilomètres de Montréal, Toronto ou Vancouver, et six autres, à proximité d'un autre centre urbain⁹.

On observe aussi une grande diversité dans la performance des petites collectivités rurales isolées. Les collectivités autochtones, souvent situées à plus de 50 kilomètres d'un centre urbain, connaissent encore de graves problèmes socioéconomiques et un taux de chômage élevé. Les collectivités qui dépendent d'une seule industrie – une papeterie, une scierie, une mine ou une usine de transformation du poisson – n'ont pas la diversité économique requise pour faire face à une augmentation soudaine de la valeur du dollar canadien ou à une baisse de la demande pour leur production. Leur dépendance à l'endroit d'un secteur industriel ou d'une entreprise les rend très vulnérables aux changements économiques soudains.

Selon certains observateurs, plusieurs classifications peuvent s'appliquer aux régions rurales, notamment les suivantes : les régions rurales du recensement (populations vivant à l'extérieur d'agglomérations de 1 000 habitants ou plus), les régions rurales et petites villes (populations vivant à l'extérieur de la zone de navette quotidienne des grands centres urbains de 10 000 habitants ou plus), les zones d'influence des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement, les communautés rurales de l'Organisation de coopération et de développement économique ou OCDE (collectivités ayant une densité de moins de 150 personnes par kilomètre carré), les régions essentiellement rurales de l'OCDE (populations vivant à l'extérieur des régions comptant des centres urbains de 50 000 habitants ou plus) et, enfin, les codes postaux ruraux¹⁰.

Quel que soit leur mode de classification, les régions rurales éloignées des centres urbains ont dû s'adapter à de profondes transformations économiques. Par exemple, près de 40 pour cent des revenus bruts agricoles sont aujourd'hui réalisés par à peine 3,1 pour cent des producteurs agricoles canadiens. La situation est jusqu'à un certain point semblable dans le secteur forestier, où de grandes sociétés intégrées verticalement ont remplacé de nombreux petits exploitants forestiers et propriétaires de scieries¹¹.

⁵ Donald J. Savoie, *Visiting Grandchildren : The Economic Development in the Maritimes*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 243-244.

⁶ Roy MacGregor, « Who says we're an urban country? », *The Globe and Mail*, 24 novembre 2007, p. F8.

⁷ Statistique Canada, « Recensement 2006 : Portrait de la population canadienne en 2006 ».

⁸ Ibid

⁹ Ibid

¹⁰ V. R. Du Plessis et al., « Définitions de rural », *Bulletin d'analyse - Régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 3, n° 3, novembre 2001, p. 1-17.

¹¹ Ian Wallace, *A Geography of the Canadian Economy*, Toronto, Oxford University Press, 2002.

L'IMPORTANCE DU CANADA RURAL

Pourquoi les gouvernements, notamment celui du Canada, devraient-ils se soucier du Canada rural? Pourquoi les Canadiens devraient-ils se préoccuper que les politiques nationales soient mal adaptées au Canada rural si elles permettent de renforcer l'économie nationale?

De manière rhétorique, Mario Polèse et Richard Shearmur ont posé la question suivante : « Pourquoi ne pas laisser les forces du marché agir et abandonner à leur sort ces régions condamnées à l'extinction : on pourrait les transformer plus tard en parcs ou en réserves naturelles. Les derniers partants éteindront et fermeront les portes de l'église »¹².

Dans un article intitulé *Rural and Urban : Differences and Common Ground*, Bill Reimer propose une réponse. Il écrit : « Le Canada rural et le Canada urbain sont indissociables. Les régions rurales fournissent le bois, les aliments, les minéraux et l'énergie nécessaires à la croissance urbaine. Les régions rurales atténuent la pollution urbaine, permettent aux citoyens de se ressourcer et préservent le patrimoine sur lequel une bonne partie de l'identité canadienne s'est construite » [trad.]¹³. Il ajoute que « comme nous partageons tous l'air, l'eau, la terre et les paysages, on ne peut séparer les impacts des activités urbaines de ceux des activités rurales » [trad.]¹⁴. Il soutient que les gouvernements ont un rôle majeur à jouer dans le Canada rural.

Il est aussi important de souligner que plusieurs grandes réussites manufacturières canadiennes ont pris naissance dans de petites villes, très souvent en réponse aux besoins des agriculteurs et des travailleurs agricoles ou forestiers¹⁵. Plusieurs grandes entreprises canadiennes de transformation alimentaire, devenues aujourd'hui des multinationales très concurrentielles, ont aussi vu le jour dans de petites villes. C'est le cas de McCain Foods à Florenceville, au Nouveau-Brunswick, et d'Oxford Foods à Oxford, en Nouvelle-Écosse.

La perception voulant que les régions urbaines soient dynamiques et en croissance alors que le Canada rural est un désert économique ne reflète pas toujours la réalité. Il est vrai que certaines collectivités rurales éloignées et isolées éprouvent des problèmes socioéconomiques très ancrés. Cependant, le Canada rural est composé d'économies locales très diverses.

Il existe aussi d'importantes raisons économiques qui poussent les gouvernements à intervenir en milieu rural au moyen de programmes et d'initiatives. Certains économistes estiment que toutes les régions doivent prospérer pour qu'une économie nationale tourne rondement. Ces derniers insistent sur l'importance d'un développement économique équilibré. Ils donnent l'exemple de pays ayant une forte économie nationale, comme l'Allemagne, les États-Unis et le Japon¹⁶. Ces pays ont réussi à établir, non seulement entre les régions, mais aussi entre les régions urbaines et les régions rurales, un meilleur équilibre économique que le Canada¹⁷. Un tel équilibre exige des politiques répondant aux conditions socioéconomiques distinctes des régions urbaines et des régions rurales.

Quoiqu'il en soit, le Canada rural n'est pas près de disparaître. Les ressources naturelles ne s'évanouiront pas et elles ne déménageront pas en ville. La faiblesse chronique du Canada rural ne peut que nuire à l'économie nationale et aux régions urbaines. Dans leur étude approfondie de la dynamique spatiale de l'économie canadienne, MM. Polèse et Shearmur concluent en affirmant que « les régions périphériques ne vont pas mourir ». Ils précisent : « Nous savons que la population diminuera vraisemblablement dans la plupart des régions périphériques, effet prévisible de la transition démographique conjuguée aux tendances de l'évolution de l'emploi. Le déclin sera parfois dramatique, frappant des populations dont le sort est entièrement lié à l'exploitation d'une ressource unique et menacée. Cependant, sauf dans ces cas extrêmes, nous ignorons l'issue du processus et ne saurions dire à quel moment les communautés périphériques finiront par atteindre un nouvel équilibre entre emploi et démographie. La plupart des régions périphériques survivront »¹⁸.

MM. Polèse et Shearmur croient que le Canada rural et de nombreuses collectivités périphériques continueront d'exister et d'avoir de l'importance pour les Canadiens, et cela, pour de nombreuses raisons.

Les ressources locales continueront d'être exploitées (et parfois transformées), même avec une main-d'œuvre réduite. Les consommateurs voudront toujours acheter du poisson et des fruits de mer frais. Le bois aura toujours son utilité. Dans certaines régions, de nouvelles ressources seront découvertes et exploitées. Les gisements de gaz naturel et de pétrole des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse en sont des exemples.

¹² Ibid, p. 185.

¹³ Bill Reimer, « Rural and Urban: Differences and Common Ground » in : Harry H. Hiller (éd.), *Urban Canada : Sociological Perspectives*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2005, p. 71.

¹⁴ Ibid, p. 86.

¹⁵ Voir, entre autres, Horace Miner, *Saint-Denis : un village québécois*, Montréal, Éditions Hurtubise HMH, Collection Sciences de l'homme et humanisme, n° 11. Titre original : *St-Denis : A French Canadian Parish* (1939).

¹⁶ Voir, entre autres, Benjamin Higgins, *The Road Less Travelled*, Canberra, Australian National University, 1989.

¹⁷ Savoie, *Visiting Grandchildren*.

¹⁸ Mario Polèse et Richard Shearmur, avec la collaboration de Pierre-Marcel Desjardins et Marc Johnson, *La périphérie face à l'économie du savoir*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique/INRS—Urbanisation, Culture et Société, 2002, p. 186.

Les travaux d'entretien et la gestion associés à l'exploitation des ressources naturelles exigeront toujours une présence locale, notamment pour la surveillance des forêts et de la faune. Il faudra aussi maintenir la surveillance des océans. Les infrastructures locales doivent être entretenues : routes, ports, aéroports, lignes et postes de transport d'électricité, etc. Différents ports « périphériques » en eau profonde continueront de servir au transbordement du blé, du minerai de fer et d'autres ressources.

Le tourisme fera toujours une large place aux grands espaces, aux paysages spectaculaires et aux activités comme l'observation des baleines, la randonnée pédestre, la chasse, la pêche, le ski nordique ou la motoneige. Là aussi, il faudra entretenir les infrastructures et offrir des services. Des services publics devront être rendus aux populations locales : administration publique, services de police, santé, éducation, etc. Avec le vieillissement de la population, la santé occupera encore plus de place.

Les municipalités dotées d'avantages concurrentiels (comme d'un main-d'œuvre moins coûteuse et plus stable) pouvant compenser l'éloignement continueront d'attirer des employeurs sensibles au coût et à la loyauté de la main-d'œuvre. Les centres d'appel et les textiles en sont des exemples. Dans la plupart des cas, il se trouvera toujours des personnes attachées à une localité en particulier et qui sont prêtes à faire les efforts voulus et à en supporter les coûts pour assurer la bonne marche de leur entreprise et de leur collectivité¹⁹.

Quel rôle devraient jouer les gouvernements dans un contexte où le Canada rural et les collectivités périphériques doivent s'ajuster à la concurrence et aux exigences d'une économie globale? MM. Polèse et Shearmur considèrent que des réponses du type « fermons la région X » ou « transformons-la en un parc » sont « politiquement inutiles et fondamentalement irresponsables »²⁰. Les politiques peuvent et doivent avoir un effet sur la capacité des collectivités à s'adapter et il faudra toujours ajuster les politiques aux intérêts du Canada rural. Les députés sont élus pour représenter leurs circonscriptions et il ne faut pas croire qu'ils laisseront les lois du marché dicter l'évolution des collectivités rurales. Au Canada comme dans d'autres pays occidentaux, le mode de représentation électorale est conçu de telle façon que les régions rurales sont davantage représentées au Parlement que les régions urbaines. Les députés des comtés ruraux, tout comme leurs homologues des comtés urbains, exerceront des pressions sur leurs chefs de parti et sur le gouvernement afin que des mesures soient adoptées pour leurs circonscriptions.

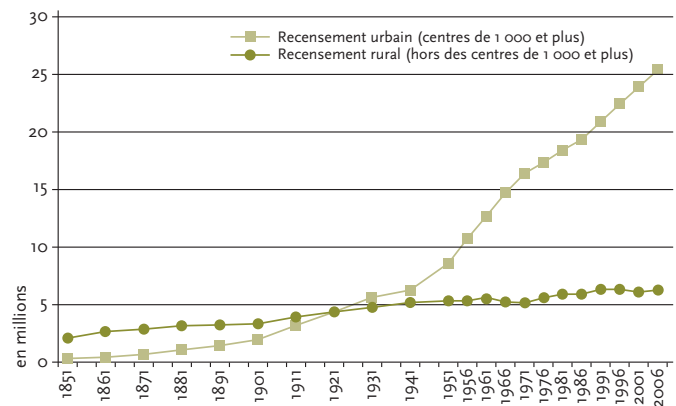
LES DÉFIS DU CANADA RURAL

Les caractéristiques, les conditions et les défis propres aux régions rurales ont des incidences diverses sur les gouvernements municipaux. Leur faible démographie, les économies d'échelle limitées, leur situation géographique et l'accroissement des demandes de services entravent la capacité des municipalités rurales de maintenir une économie locale dynamique.

Urbanisation

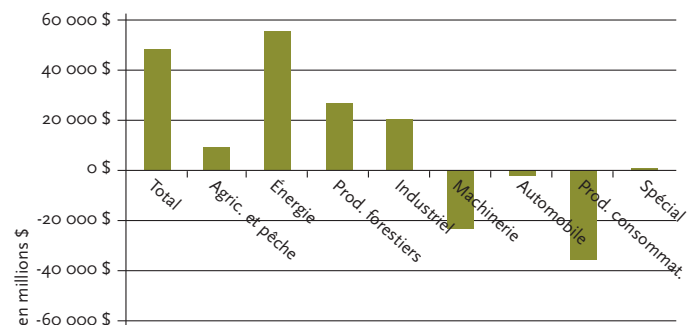
L'urbanisation continue et les facteurs sous-jacents ont transformé l'importance relative du Canada rural (fig. 1). Le commerce international et la valeur croissante du temps de travail ont entraîné la mécanisation de la production. Cela a des incidences majeures dans les régions rurales, où la population a reculé en même temps que la production augmentait dans l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière, l'industrie minière et l'énergie. Nos ressources naturelles sont devenues le principal soutien de notre balance commerciale (fig. 2), ce qui n'a pas empêché nos municipalités rurales de se dépeupler, particulièrement celles fortement intégrées à l'économie mondiale.

Fig. 1 : Populations urbaines et rurales au Canada, 1851 à 2006



Nota : les données correspondent aux territoires existant au moment du recensement visé.
Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 1851 à 2006

Fig. 2 : Balance commerciale du Canada, 2007



Source : Statistique Canada, CANSIM

¹⁹ Ibid, p. 187, 188

²⁰ Ibid, p. 188

Parallèlement, les régions rurales voisines des centres urbains se sont mises à croître. Ce processus a menacé de bonnes terres agricoles²¹ et notre lien de dépendance avec les véhicules a favorisé l'étalement urbain. L'augmentation consécutive des émissions de CO₂ est venue accroître le stress environnemental engendré par la consommation de combustibles fossiles pour la production de denrées, accentuant encore davantage les changements climatiques et le réchauffement planétaire.

INVESTIR DANS L'INTERDÉPENDANCE URBAINE-RURALE

La Ville d'Edmonton et ses collectivités avoisinantes ont conclu une entente (le Northeast Alberta Information Hub) visant le partage des ressources pour l'atteinte de leurs objectifs économiques, culturels et sociaux (www.albertahub.com – en anglais seulement).

Lorsque les ordres de gouvernement supérieurs n'ont pas pris l'initiative de régler la question de la chute des stocks de poissons dans la rivière Miramichi, des organismes non gouvernementaux, des municipalités urbaines et rurales et des entreprises se sont associés pour s'attaquer d'eux-mêmes aux défis liés à la gestion du bassin hydrographique (www.mwmc.ca – en anglais seulement).

La représentation des intérêts ruraux au Parlement a été fragmentée par l'organisation sectorielle des programmes politiques. La plupart des enjeux ruraux – déclin démographique, réorganisation des droits de propriété, pauvreté, services, gouvernance locale – sont intrinsèquement multisectoriels, particulièrement parce qu'ils se posent à des lieux précis. L'établissement d'une économie locale forte, par exemple, exige un minimum de diversification régionale. Il peut en résulter des conflits entre l'agriculture et la forêt, la pêche et le tourisme, l'énergie et l'environnement, ou encore l'industrie minière et la santé – chacun s'efforçant de remplir sa mission ou même de survivre à des conditions difficiles. Si aucun processus ne permet de cerner, de débattre et d'arbitrer de tels conflits, des politiques à courte vue seront adoptées, souvent avec des effets désastreux (Federal Family on Community Collaboration 2008). En fin de compte, cela entraînera aussi un affaiblissement de la voix rurale intégrée.

L'IMMIGRATION DANS LE SUD DU MANITOBA

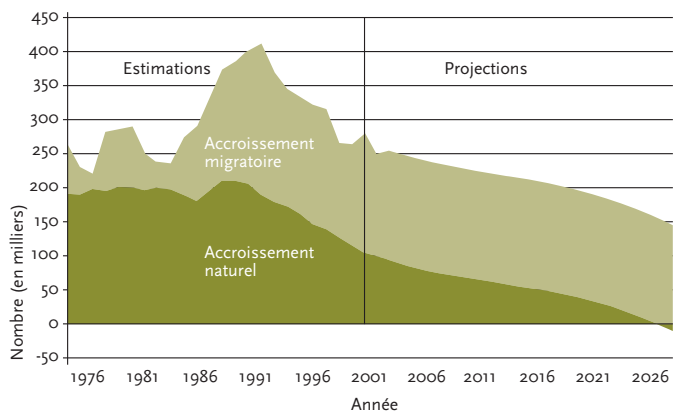
Les habitants de la région de Winkler, dans le Manitoba rural, se trouvaient face à une pénurie de main-d'œuvre dans leur économie locale florissante. Ils ont pris conscience que leurs racines dans la culture et la religion mennonites leur offraient la chance inouïe d'établir des liens importants avec leurs coreligionnaires de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud. Grâce au Programme Candidats du Manitoba, ils ont pu négocier des dispositions particulières avec le gouvernement manitobain et élaborer un grand nombre de programmes de soutien au sein de leur collectivité, favorisant ainsi un taux d'immigration semblable aux taux enregistrés à Toronto et Vancouver.

Il arrive trop souvent que les réponses politiques à ces défis soient représentées comme un conflit entre les intérêts ruraux et les intérêts urbains, niant ainsi leur étroite interdépendance et les occasions qui en découlent.

Immigration

Les modèles actuels et les prévisions en matière d'immigration laissent prévoir une accentuation des défis de l'urbanisation. Il est clair que la dépendance historique du Canada à l'endroit de l'immigration se poursuivra pendant un certain temps. En 2001, l'immigration a dépassé l'accroissement naturel de la population comme facteur de croissance démographique. Il est prévu que l'immigration en deviendra pratiquement le seul facteur autour de 2020 (fig. 3). La plupart des immigrants s'établissent en milieu urbain ou à proximité, de sorte que les défis et les enjeux ruraux pourraient passer au second plan à moins d'efforts proactifs pour les faire connaître et les défendre. Le Japon s'est déjà attaqué au problème en initiant un programme national d'échanges ruraux-urbains destiné à communiquer et à défendre les intérêts ruraux auprès des populations urbaines.

Fig. 3 : Apports à la croissance de la population canadienne, 1976 à 2026



Source : Statistique Canada, *Statistiques démographiques annuelles* (cat. 91-213) et *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires* (cat. 91-520)

²¹ Nancy Hoffman *et al.*, « The Loss of Dependable Agricultural Land in Canada », *Bulletin d'analyse - Régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 6, no 1, Ottawa, Statistique Canada, janvier 2005.

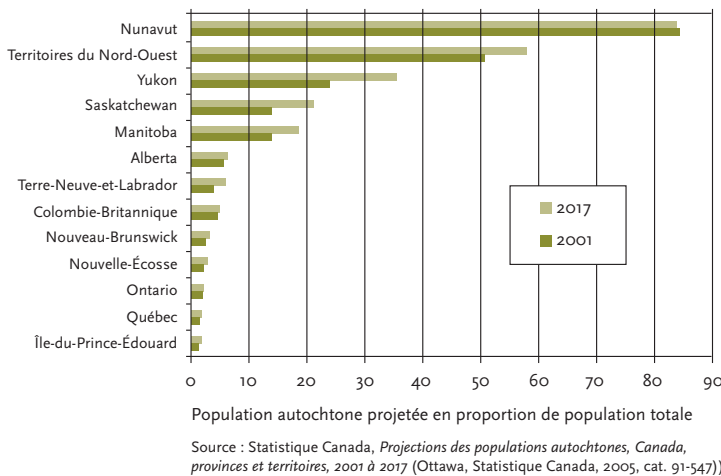
L'établissement d'immigrants en milieu rural présente aussi des défis. Les collectivités rurales ont tendance à être plus homogènes que les centres urbains pour ce qui est du pays d'origine des immigrants. En général, elles sont aussi moins diversifiées sur le plan ethnique. Les différences de culture et de mode de vie peuvent créer des obstacles à l'intégration sociale des immigrants potentiels.

Cohésion sociale

Pays multiculturel et de grande diversité, le Canada a toujours eu à relever le défi de la cohésion sociale. Il ne l'a pas toujours fait avec succès, comme l'illustre le traitement qui a été réservé aux peuples autochtones, aux Canadiens d'origine japonaise et à certains autres groupes d'immigrants. Nous avons toutefois réussi à corriger ces failles d'une manière qui permet d'entrevoir un avenir meilleur. Les échecs, comme les succès, ont largement reposé sur le milieu rural et cela se poursuivra dans l'avenir.

Les peuples autochtones, par exemple, représentent la population rurale canadienne en plus forte croissance, surtout dans l'Ouest du Canada (fig. 4). Une part importante de cette croissance provient de l'afflux de jeunes adultes. Statistique Canada prévoit qu'en 2017 les jeunes adultes autochtones représenteront 30 pour cent de la nouvelle main-d'œuvre en Saskatchewan²².

Fig. 4: Proportion projetée de la population autochtone en 2017



Au Canada, l'intégration des peuples autochtones, des immigrants, des minorités visibles et des communautés ethniques a reposé de tout temps sur leur intégration au marché du travail. Cela se traduit par un processus de sélection axé sur les compétences des immigrants, par un soutien public aux programmes d'apprentissage des langues et de formation au travail, ainsi que par des programmes visant une plus grande accessibilité à l'emploi. Il y a une bonne raison à cela : un revenu adéquat est essentiel pour garantir une bonne qualité de vie porteuse de cohésion sociale. Certains indices montrent toutefois que l'accessibilité des services et des programmes sociaux est tout aussi importante pour assurer la viabilité des collectivités et l'intégration des différents groupes culturels. Pour rendre de tels services accessibles, il faut un environnement politique qui favorise l'innovation, soutient la coopération locale et tient compte de l'importante contribution des organisations informelles. Cela exige souvent d'adapter les modalités des programmes à de nouvelles formes de reddition de comptes et de représentation.

BIEN ACCUEILLIR LES ÉTRANGERS

La Ville de Cap-St-Ignace (Québec) accueille ses nouveaux arrivants en leur désignant des « parrains et marraines » parmi ses citoyens. Les parrains et marraines rendent visite aux familles nouvellement arrivées, les invitent à un souper communautaire et les présentent au reste de la collectivité à cette occasion. Cette initiative permet d'atténuer l'anxiété des membres de la collectivité, de fournir des renseignements essentiels aux nouveaux arrivants et de faciliter la création de liens durables entre les nouveaux arrivants et les membres de la collectivité.

Établir la cohésion entre des groupes de différentes langues, ethnies et cultures constitue un défi majeur pour les collectivités rurales. La diversification accrue menace l'homogénéité traditionnelle de plusieurs collectivités, suscitant des craintes et de l'anxiété face au changement. Cependant, de nombreuses collectivités ont accueilli cette diversité comme une source d'enrichissement possible susceptible de contribuer à la viabilité économique de la collectivité et à la qualité de vie de ses citoyens.

²² Statistique Canada, *Projections des populations autochtones, Canada, provinces et territoires, 2001 à 2007*, Ottawa, Statistique Canada, 2005, cat. no 91-547.

Santé et éducation

Selon une étude nationale récente sur la santé en région rurale, « les résidents des régions rurales du Canada sont plus susceptibles que les gens vivant en milieu urbain de vivre dans de moins bonnes conditions socioéconomiques, d'avoir un niveau de scolarité moins élevé, de présenter des comportements nuisibles pour la santé et d'afficher un taux de mortalité plus élevé »²³. En plus de présenter les avantages et les inconvénients relatifs des régions rurales et urbaines, le rapport innove en tentant de définir les caractéristiques du « lieu » qui détermine les comportements liés à la santé et leur incidence sur l'état

de santé. Plutôt que d'aborder la santé comme étant la résultante des seuls facteurs personnels, il tente d'établir comment le lieu de résidence influence l'état de santé. Ce faisant, le rapport souligne comment les distances, la densité de population, les besoins en transport et les relations communautaires ont un impact sur des aspects majeurs de l'état de santé, comme l'espérance de vie, les types de blessures, la qualité de l'alimentation et l'accès aux services. Il démontre clairement que l'état de santé ne dépend pas uniquement du comportement individuel et que le lieu de résidence a un effet majeur sur la santé.

Fig. 5 : État de santé des populations rurales et urbaines au Canada

INDICATEURS D'ÉTAT DE SANTÉ	RÉGIONS URBAINES	RÉGIONS RURALES ET PETITES MUNICIPALITÉS			
		ZIM* forte	ZIM modérée	ZIM faible	ZIM nulle
Taux d'espérance de vie à la naissance (en années)					
Hommes	76,77	77,36	75,71	75,02	73,98
Femmes	81,43	81,49	81,44	81,29	81,44
Taux d'espérance de vie à la naissance ajusté en fonction de la santé (en années)					
Hommes	67,91	68,74	67,21	66,21	65,47
Femmes	70,55	71,30	71,05	70,70	69,89
Taux normalisé de la population de 20 à 64 ans ayant déclaré être en surpoids ou obèse					
Hommes	54,7	60,7	60,1	62,5	64,5
Femmes	38,8	46,2	45,5	47,9	48,7
Taux de mortalité total (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	908,0	838,9	946,3	940,7	1 010,4
Femmes	542,4	515,2	563,5	557,7	585,1
Taux de décès attribuables à des maladies de l'appareil circulatoire (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	354,5	339,8	368,6	366,9	377,7
Femmes	214,1	215,1	226,5	221,9	229,2
Taux de décès attribuables au cancer (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	247,0	221,3	245,4	238,7	250,1
Femmes	155,1	140,8	152,2	149,9	150,1
Taux de décès attribuables aux maladies respiratoires (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	88,8	79,8	93,2	92,1	91,8
Femmes	42,1	37,8	42,6	44,8	43,2
Taux de décès attribuables à des blessures involontaires (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	61,9	79,2	97,3	101,2	142,5
Femmes	25,6	29,0	33,3	34,0	48,5
Taux de suicides (taux normalisé par 100 000)					
Hommes	19,3	21,4	27,3	27,1	38,4
Femmes	5,7	4,0	5,1	4,9	7,9

* Zone d'influence métropolitaine

²³ Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), *Comment se portent les Canadiens vivant en milieu rural? Une évaluation de leur état de santé et des déterminants de la santé*, Ottawa, ICIS, septembre 2006, p. v.

Environnement

Les progrès scientifiques ont fait ressortir de plus en plus l'interdépendance de l'humain et de son environnement physique et biologique. Le public a pu le constater surtout à l'occasion de crises et de catastrophes majeures, comme l'effondrement de la pêche à la morue, la désertification des terres agricoles sous l'effet de l'invasion du dendroctone du pin et la fonte de la calotte glaciaire. La complexité de cette interdépendance ne se manifeste cependant pas uniquement par des crises majeures. Il en existe des manifestations locales, comme l'emplacement d'un lieu d'enfouissement ou l'étalement urbain.

La plupart de ces contraintes environnementales touchent directement les régions rurales en ayant un impact sur les ressources naturelles. En moyenne, chaque Canadien a une empreinte écologique d'environ 7,1 hectares, la septième au monde par la superficie²⁴.

TENIR COMPTE DE L'INTERDÉPENDANCE ENVIRONNEMENTALE

La Ville de New York est sensible à la valeur de son association avec les municipalités situées dans les monts Catskills, région d'où provient son eau potable. New York fournit donc une aide financière pour le développement communautaire de ces municipalités en échange du maintien de la qualité de ces sources d'eau potable (www.epa.gov/owow/watershed/ny/nycityfi.html – en anglais seulement).

Également conscient de cette interdépendance, le Japon impose une surcharge sur la consommation d'eau et redistribue ces fonds pour le développement des régions rurales, alors que la France impose une surtaxe sur les produits alimentaires qu'elle investit dans le développement de ses régions rurales.

Crises financières

En général, les fondements économiques des collectivités rurales du Canada sont très limités. Leur économie est ouverte, fortement tributaire du commerce, des apports extérieurs (matières brutes, services et transferts gouvernementaux) et du marché des régions voisines ou plus éloignées. L'économie locale de plusieurs collectivités est stagnante, montrant peu de signes de croissance ou de diversification. Elle est souvent spécialisée et largement axée sur une seule industrie.

GÉRER LES CREUX ET LES POINTES CYCLIQUES

La Ville d'Inuvik, habituée à subir le stress des périodes de prospérité et de repli cycliques, a appris que les infrastructures sociales sont aussi importantes que les infrastructures physiques pour gérer ce stress. Quand la Ville a construit un nouvel aréna, elle a transformé l'ancien en serre communautaire plutôt que de le détruire. L'ancien aréna devenu centre communautaire assure à la collectivité un approvisionnement constant en légumes, une denrée rare dans les régions nordiques.

La crise financière actuelle a été un rude rappel des cycles haussiers et baissiers de la finance internationale. Malgré la solidité relative du système bancaire canadien, nous sommes vulnérables aux conditions mondiales, en particulier aux conditions économiques des États-Unis. Les régions rurales sont particulièrement touchées à cause de leur grande dépendance à l'égard du marché des ressources. Lorsque l'industrie du bâtiment est en baisse aux États-Unis, notre industrie forestière en ressent les effets. Lorsque le secteur manufacturier américain ralentit, il en va de même pour la demande de métaux canadiens. Lorsque l'économie de nos voisins du Sud fléchit, l'industrie énergétique du Canada fait face à une baisse de la demande et des revenus. Tous ces changements transnationaux ont des effets directs sur les régions rurales.

Les périodes baissières cycliques du commerce et de secteurs d'activité ont aussi des effets indirects majeurs particulièrement dommageables pour les régions rurales. En périodes de pertes d'emplois et de replis du produit intérieur brut, la population incite les gouvernements à soutenir l'emploi et l'activité économique, ce qui entraîne souvent un relâchement des règles environnementales et commerciales, une réduction des programmes sociaux et un certain protectionnisme de la part des agences sectorielles, des collectivités et des centres urbains. Toutes ces réactions mettent en péril les régions rurales, qui sont les plus directement touchées par les impacts environnementaux,

²⁴ WWF–World Wide Fund for Nature, *Living Planet Report 2008*, Gland, Suisse, WWF, octobre 2008, p. 36.

qui dépendent le plus des programmes sociaux et qui sont les moins en mesure de défendre leurs intérêts à cause des distances et de leur faible poids démographique.

difficile dans les régions rurales, souvent tributaires d'une ou deux ressources liées à des facteurs géographiques et technologiques.

La diversification économique est la solution avancée la plus souvent pour éviter les effets négatifs des cycles haussiers et baissiers. Une telle diversification est toutefois

LE DÉFI DES INFRASTRUCTURES RURALES

Des milliers de municipalités rurales canadiennes sont confrontées à des défis majeurs, dont le maintien d'infrastructures publiques adéquates – ponts, routes, eau potable et installations publiques. Elles n'ont pas la capacité financière de relever ces défis à cause de l'écart qui existe entre leur assiette fiscale et les attentes des citoyens.

Les régions rurales contribuent largement à la richesse nationale et pourtant, certaines voient leur activité économique et leur qualité de vie périliter. Pour renverser cette tendance, les programmes et les stratégies doivent éviter une solution universelle en tenant compte des défis et des occasions propres aux collectivités rurales.

L'absence d'accès Internet haute vitesse freine considérablement le développement économique rural. Les collectivités qui ne disposent pas d'un tel accès sont privées d'avantages concurrentiels, comme la prestation en ligne de services de santé et d'éducation ou encore la possibilité d'accéder aux marchés. Faute d'infrastructures de communication adéquates, ces collectivités ont une capacité de prestation de services bien inférieure à celle des régions urbaines.

Au-delà des infrastructures de base et de communication, le succès économique repose aussi sur les infrastructures sociales et culturelles. Les bibliothèques, les parcs, les bureaux de poste et les centres communautaires améliorent la qualité de vie des collectivités rurales. Si les routes et les ponts permettent aux gens de se rendre dans une collectivité rurale, c'est la qualité de vie qui les incitera à y demeurer.

L'insuffisance des infrastructures nécessaires à la prestation de services de santé nuit également au

développement économique du Canada rural. À cause de l'éloignement et de la pénurie de professionnels de la santé, les habitants des collectivités rurales ont du mal à obtenir des soins adéquats. Même si les soins de santé ne sont pas de compétence municipale, ils influent sur la capacité des gouvernements municipaux à convaincre des personnes et des entreprises à s'établir dans leur collectivité. Ils constituent donc un enjeu municipal.

Les gouvernements municipaux des régions rurales estiment que les stratégies de développement économique doivent s'accompagner de démarches novatrices pour convaincre les gens de s'établir dans les municipalités rurales. Ces municipalités ont besoin d'infrastructures pour être reliées, non seulement au reste du Canada, mais également entre elles et avec leurs résidents. Pour attirer les talents et les compétences nécessaires au soutien d'une économie locale dynamique, ces municipalités doivent devenir attrayantes pour les jeunes, les immigrants et les peuples autochtones. Dans plusieurs cas, les municipalités rurales peuvent attirer des Canadiens à la retraite qui ont des besoins qui leur sont propres.

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a consacré des milliards de dollars au financement des infrastructures des municipalités rurales. Cependant, exception faite du remboursement de la taxe sur les produits et services et du Fonds permanent de la taxe sur l'essence, la plupart des programmes de financement fédéraux n'ont été que ponctuels et de courte durée. Pour que les municipalités rurales puissent planifier et réaliser une croissance et une prospérité durable, un financement additionnel à long terme leur est nécessaire.

Pauvreté rurale et revenus

Il est intéressant de constater que le rapport final du Comité sénatorial sur la pauvreté rurale se penche sur un large éventail d'enjeux ruraux absents ordinairement des études sur la pauvreté²⁵. Mais il n'y a pas lieu de s'en étonner, parce que les enjeux de la pauvreté et du revenu sont étroitement liés à une vaste gamme de facteurs économiques et sociaux allant de l'emploi à l'éducation en passant par le logement, les transports, les infrastructures et le soutien social.

Comparativement à la pauvreté urbaine, la pauvreté rurale est beaucoup moins visible, mais elle n'en est pas moins dévastatrice pour les hommes, les femmes et les enfants qui, quotidiennement, doivent la subir. Malheureusement, dans les régions rurales, le fonctionnement de bon nombre des programmes conçus pour offrir un filet de sécurité ou un soutien aux gens pauvres est gêné par la distance et la faible population. En milieu urbain, le transport collectif est relativement peu coûteux et accessible, ce qui facilite pour les gens pauvres les visites chez le médecin, à la garderie, au centre de formation, aux bureaux de l'assurance-emploi ou de l'assistance sociale. En milieu rural cependant, l'accès à un véhicule est essentiel pour profiter de ces services. De plus, il faut bien souvent demander à quelqu'un de s'occuper des enfants ou de veiller aux corvées domestiques pendant les périodes d'absence. À cet égard, voisins, famille et amis sont souvent mis à contribution dans, ce qu'il convient de désigner, l'économie parallèle du milieu rural.

ACCÈS AUX SERVICES EN RÉGION RURALE

« D'abord, pour faire une demande, vous devez pouvoir vous rendre aux bureaux des services sociaux du comté de Grey, bureaux situés au centre d'Owen Sound. Vous devez visionner une vidéo, y retourner un autre jour pour une entrevue et encore un autre jour pour savoir si votre demande est acceptée. Donc, vous devez pouvoir vous y rendre trois fois pour qu'ensuite ils vous envoient un chèque si vous êtes accepté, ou une lettre de refus dans le cas contraire. Si vous recevez une lettre de refus, vous devez alors aller à un tribunal, ce qui peut prendre des mois. »

— Nancy Shular, vice-présidente du conseil d'administration, Organisation nationale anti-pauvreté, s'adressant au Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts au sujet du Régime d'assistance publique du Canada, le 28 septembre 2006.

RETOUR EN ARRIÈRE : L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE RURALE DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement du Canada a maintes fois affirmé son intention de promouvoir les intérêts du Canada rural. Il a clairement établi que « le bien-être des Canadiens vivant dans des régions rurales, éloignées et nordiques constitue une préoccupation fondamentale de tous les gouvernements ». Il soutient également que « les partenaires fédéraux-provinciaux-territoriaux ont convenu de collaborer pour rehausser le dynamisme des collectivités rurales »²⁶. « Les collectivités rurales viables et durables jouent un rôle important dans le dynamisme et la prospérité de tout le pays, et le gouvernement du Canada mise sur le renouveau économique et social des régions rurales du Canada pour accroître ce dynamisme et cette prospérité »²⁷.

Pendant longtemps, le gouvernement du Canada a offert des programmes spéciaux au Canada rural par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture. Au début, le développement rural était intimement lié à l'agriculture. Les liens avec le ministère sont importants encore aujourd'hui, même si l'agriculture emploie beaucoup moins de gens. Le gouvernement fédéral s'est aussi intéressé à des problématiques rurales particulières en établissant l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) en 1935 et l'Administration de l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes (MMR) en 1948²⁸.

À la fin des années 1950 et au début des années 1960, le gouvernement Diefenbaker a lancé des initiatives conçues spécialement pour le Canada rural. En 1959, il présentait une politique sur les voies d'accès aux ressources. En 1961, il déposait la *Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles*, une tentative de rétablissement de l'économie rurale déprimée qui représentait également le premier programme de développement « régional » du gouvernement fédéral.

Fondée au départ sur une collaboration fédérale-provinciale, cette loi visait à stimuler le développement agricole afin d'augmenter les revenus des populations rurales. Différents moyens étaient proposés pour accroître la productivité et les revenus des petits exploitants agricoles : de l'aide pour une exploitation différente des terres peu productives, la création d'emplois dans les régions rurales, le développement des ressources en eau et en sols, et la mise en œuvre de projets devant profiter aux travailleurs des ressources naturelles autres qu'agricoles, comme les pêcheurs. En 1966, le gouvernement déposait la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA) et redéfinissait les objectifs du programme. La portée de l'ARDA a été élargie pour inclure davantage de

²⁵ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Au-delà de l'exode : mettre un terme à la pauvreté rurale* (Ottawa : le Sénat du Canada, juin 2008).

²⁶ Secrétariat rural et aux coopératives, *Travailler au mieux-être du Canada rural : Rapport annuel 2002-2003* (Ottawa : Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2004).

²⁷ Ibid

²⁸ Donald J. Savoie, *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions* (Toronto: University of Toronto Press, 1992), chapitre 3.

programmes non agricoles destinés aux régions rurales afin de donner de l'emploi aux travailleurs agricoles en chômage. L'objectif principal de l'ARDA est ainsi devenu la lutte à la pauvreté rurale.

Le Fonds de développement économique rural (FODER), créé en 1966, ne s'adressait qu'à certaines régions touchées par de faibles revenus et des problèmes importants d'adaptation économique. En fin de compte, cinq régions ont été désignées pour recevoir l'aide du FODER : le district Interlake au Manitoba, la péninsule gaspésienne au Québec, les régions de Mactaquac et du Nord-Est du Nouveau-Brunswick, ainsi que l'ensemble de l'Île-du-Prince-Édouard. Des « plans de développement complets » et distincts ont ensuite été élaborés pour chacune de ces régions en vue du développement de leurs infrastructures et de leurs industries²⁹.

Ces mesures n'étaient qu'un début. Le soutien au développement rural s'est poursuivi avec l'adoption par Ottawa de nouvelles approches de développement économique régional dont, par exemple, l'Agence de développement régional et diverses ententes fédérales-provinciales visant à soutenir le développement rural en vertu des Ententes-cadres de développement (1974-1984) et des Ententes de développement économique et régional (1984-1994).

C'est ainsi que certains éléments du développement rural ont commencé à se détacher du ministère de l'Agriculture. Outre le ministère de l'Agriculture, le développement rural a par la suite relevé de plusieurs organismes au sein de l'appareil gouvernemental fédéral, dont le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), le ministère de l'Expansion industrielle régionale, l'Agence de promotion du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et FedNor (dont les activités se déroulent dans le Nord de l'Ontario). Cela dit, le développement rural n'a jamais figuré au nombre des priorités du MEER et des ministères et agences qui lui ont succédé, compte tenu de leur orientation vers les pôles de croissance et des régions bien définies comme le Canada Atlantique, le Québec ou l'Ouest canadien.

Il importe de souligner que le gouvernement du Canada a continué de s'intéresser activement au développement rural. En effet, dans toute notre histoire, le gouvernement fédéral n'a jamais abandonné le Canada rural aux lois du marché, et il s'est tourné récemment vers son Secrétariat rural pour promouvoir le développement rural. L'un des objectifs du Secrétariat est de faire mieux comprendre les besoins propres des collectivités rurales. À cette fin, il a adopté une approche horizontale rurale afin d'assurer la collaboration avec des ministères et des organismes fédéraux. Quelque 32 ministères du gouvernement fédéral se sont rassemblés en 1998 pour former le Partenariat rural canadien. En 1996, le gouvernement fédéral a annoncé la création d'un programme d'infrastructures de 10 ans et déterminé le financement du développement des collectivités rurales et nordiques et du renforcement des capacités rurales. En 1997, le gouvernement a désigné un ministre responsable de la coordination des affaires rurales. De 1997 à 2006, le gouvernement fédéral a soutenu de nombreuses initiatives particulières – dont plus de 400 projets – visant à établir des stratégies de développement de collectivités viables³⁰.

Le plus récent rapport annuel du Secrétariat rural fait aussi état de nouvelles initiatives soutenues par le gouvernement du Canada pour aider le Canada rural. Mentionnons notamment le Réseau national de la recherche sur les questions rurales (RNRQR), des mesures favorisant la participation des citoyens, le renforcement des capacités des collectivités et les services d'information rurale. Les cinq priorités du Secrétariat sont la stabilité des revenus, la responsabilité environnementale, des approches novatrices aux infrastructures rurales, la participation des populations et des institutions et l'adaptation démographique. Mais ce n'est pas tout. Le gouvernement du Canada soutient aussi le développement rural au moyen du Programme de développement des collectivités³¹. Accessible dans toutes les régions du Canada, ce programme offre aux petites entreprises une foule de services, dont des services financiers et des services-conseils. Il vise l'adoption d'approches locales en vue du développement économique des régions situées à l'extérieur des grands centres urbains.

On peut certes être en désaccord avec le degré d'engagement ou avec le degré de priorité que le gouvernement fédéral accorde au développement rural, mais il n'en demeure pas moins qu'il a toujours estimé avoir un rôle à jouer auprès du Canada rural. Quel rôle le gouvernement fédéral devrait-il jouer auprès du Canada rural et comment l'appareil gouvernemental devrait-il être structuré pour soutenir ce rôle?

²⁹ Ibid, p. 27, 28

³⁰ Canada, *Canadian Rural Partnership: Responding to the Needs of Rural Canadians, 2004–2006*, www/rural.gc.ca/annualreport/2004-06.

³¹ Voir www.infoentrepreneurs.org/servlet

LE SYMPOSIUM NATIONAL *L'AVENIR RURAL*

Dans le cadre des célébrations de son centenaire, l'Alberta Association of Municipal Districts and Counties (AAMDC) a organisé *L'avenir rural*, un symposium national sur les enjeux ruraux. Le symposium a permis de réunir des délégués de partout au Canada pour étudier et analyser les questions nombreuses et complexes qui touchent le Canada rural et les relations entre les municipalités rurales et urbaines de tout le pays.

L'un des objectifs du symposium national était de stimuler les discussions et les débats sur la situation du Canada rural. On voulait aussi établir les priorités auxquelles doivent faire face les collectivités rurales de partout au pays, mettre en lumière les pratiques exemplaires existantes et écouter les propos de représentants élus, de fonctionnaires municipaux, de décideurs, d'universitaires et d'autres spécialistes des questions rurales sur les façons innovatrices de relever les divers défis.

Les ateliers interactifs organisés au cours du symposium ont été l'occasion de tenir un dialogue franc et ouvert sur certains enjeux, dont la gestion des affaires publiques en milieu rural, l'interdépendance rurale-urbaine, l'environnement, l'économie rurale, les liens entre les municipalités rurales et les collectivités autochtones et, enfin, les jeunes dans le Canada rural. Les ateliers ont permis d'établir une liste de sept priorités rurales—certaines visaient les gouvernements provinciaux et territoriaux, d'autres le gouvernement fédéral et d'autres plus d'un ordre de gouvernement—offrant un cadre de collaboration avec tous les ordres de gouvernement afin de bâtir un Canada rural durable.

Le rapport final sur le symposium, que l'on peut trouver à www.ruralmatters.ca, inclut une revue des diverses activités et présente les sept priorités rurales.

Les sept priorités définies lors du symposium *L'avenir rural* sont les suivantes :

- Augmenter la coopération et les partenariats entre les municipalités rurales, les instances gouvernementales supérieures, l'industrie, les partenaires ruraux et les collectivités autochtones.
- Augmenter les possibilités de s'instruire pour les Canadiens des régions rurales en réduisant les obstacles à l'accès aux études postsecondaires.
- Augmenter la connectivité au réseau haute vitesse dans les régions rurales et éloignées du Canada afin d'assurer un accès rapidement et facilement utilisable aux informations névralgiques et pour faire connaître les possibilités.
- Assurer un financement stable, prévisible aux gouvernements locaux et régionaux, pas nécessairement basé sur la population.
- Créer un ministère fédéral s'occupant uniquement des enjeux et des perspectives touchant les régions rurales et éloignées du Canada.
- Établir un réseau rural permettant de partager les meilleures pratiques au chapitre de l'économie rurale, des infrastructures, de l'environnement et de la gouvernance et couvrant toutes les administrations du Canada.
- Transmettre les messages en provenance du symposium *L'avenir rural* aux décideurs, aux organisations rurales et aux dirigeants communautaires.

QUEL RÔLE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT-IL JOUER DANS LA VIABILITÉ RURALE?

Il n'y a pas de réponse définitive à cette question. Cela dépend du gouvernement qui est au pouvoir et de plusieurs autres facteurs. Certains partis politiques privilégient le laisser-faire en matière de développement économique, tandis que d'autres préconisent une intervention gouvernementale. Certains partis puisent bon nombre de leurs députés dans les régions rurales, ce qui apporte une solide perspective rurale aux délibérations du caucus. La capacité d'intervention financière du gouvernement est aussi très importante. Ainsi, au cours du processus d'examen des programmes de 1995-1997, les propositions de dépenses avaient très peu de chances d'être approuvées, peu importe leur mérite ou qu'elles soient destinées aux régions rurales ou urbaines. Par ailleurs, certaines collectivités rurales présentent un bon potentiel de croissance et des occasions économiques leur permettant de profiter des programmes fédéraux, tandis que d'autres collectivités ont peu à offrir. Il est impossible de définir avec précision le rôle que doit jouer Ottawa dans la promotion du développement rural – trop de facteurs sont en jeu. Les élus et les partis politiques proposent différents points de vue, solutions et orientations stratégiques, tandis que les collectivités n'ont pas toutes les mêmes possibilités. Plus important encore, peu importe le parti politique au pouvoir à Ottawa, de nombreux programmes économiques et sociaux du gouvernement fédéral ont (ou devraient avoir) d'importantes répercussions sur le développement du Canada rural.

Le gouvernement fédéral assume une foule de responsabilités à l'égard du Canada rural. Il est responsable, par exemple, de l'agriculture et de la pêche, et l'on ne saurait nier l'importance des services postaux pour le Canada rural. Ottawa dépense chaque année des milliards de dollars en recherche-développement, en paiements de transfert aux provinces et aux personnes (l'assurance-emploi est de première importance pour les collectivités rurales) et en promotion touristique.

La FCM estime que le gouvernement fédéral a investi près de 15 milliards de dollars depuis 1993 dans les infrastructures municipales, dont plusieurs milliards dans les collectivités rurales. Lorsque le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence est devenu permanent, les collectivités rurales de toutes les régions du pays ont été ainsi assurées d'une source de transferts fédéraux stables et prévisibles.

Tout récemment, en 2009, le plan de stimulation des infrastructures du gouvernement fédéral a réservé 500 millions des fonds de relance pour les petites municipalités urbaines et rurales.

Le gouvernement fédéral est responsable des affaires autochtones, et la population croissante des Premières Nations est souvent établie dans des localités relativement petites et éloignées des grands centres urbains. Achats de biens et services mis à part, les économies des réserves sont très souvent isolées de celles des municipalités voisines.

Les politiques et les programmes sont une chose. La capacité d'intégrer les besoins du Canada rural, peu importe sa définition, aux politiques et au processus décisionnel d'Ottawa, en est une autre. Les personnes consultées dans l'élaboration de ce rapport ont souvent mis en doute la capacité du gouvernement à envisager les enjeux et les politiques d'intérêt public sous un angle rural et à développer, au sein de l'appareil gouvernemental, une approche horizontale à l'égard des problèmes et des besoins en programmes du Canada rural.

Les politiques publiques sont orientées par plusieurs facteurs, au premier chef par des élus qui sont eux-mêmes soumis à différentes pressions : les groupes d'intérêts, les médias et les conseils politiques des fonctionnaires. Comme on l'observe ailleurs, la politique canadienne procède du bas vers le haut, puisque chaque électeur a droit de vote. Ses limites sont géographiques et chaque circonscription électorale a ses intérêts communautaires et régionaux à promouvoir³². Tous les élus, particulièrement ceux du Canada, voient les choses sous un angle régional ou territorial et ils considèrent le processus démocratique comme un guide et comme l'évaluation de leur performance. En politique, la perception est souvent la réalité. L'impatience règne dans le monde politique. Pour un profane, il semble beaucoup plus facile de régler les problèmes qu'il ne l'est réellement de l'intérieur même des divers ministères. En politique, le long terme se mesure en périodes de quatre ans et les élus doivent être à l'écoute des électeurs qui, de leur côté, peuvent ne pas comprendre pourquoi les solutions ne sont pas toujours disponibles ou appliquées.

Les partis politiques nationaux prêtent une attention étroite au Canada rural. Le caucus national du Parti conservateur, par exemple, a créé des comités et des caucus spéciaux pour étudier des questions particulières au Canada rural, notamment les enjeux agricoles et forestiers. Un responsable du bureau de la présidence du caucus national du Parti conservateur mentionne également qu'il existe des « caucus » informels réunissant des députés pour discuter de sujets pour lesquels ils ont un intérêt commun et qu'il en existe probablement un sur le Canada rural³³. Le caucus libéral a aussi un caucus sur les questions rurales qui a été très actif. Ce caucus, constitué de 15 à 20 députés et sénateurs,

³² Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament* (Toronto: University of Toronto Press, 2003).

³³ Consultation téléphonique avec Amy Leindaber, 9 novembre 2007.

se réunit chaque semaine lorsque siège le Parlement. Le caucus rural du Parti libéral a élaboré dernièrement un énoncé de politique sur les défis socioéconomiques du Canada rural. Il recommande notamment de nouveaux investissements pour encourager la production d'énergie verte (parcs éoliens), pour développer les sciences de la terre et pour établir des partenariats entre les collectivités rurales et autochtones. Il recommande aussi la création d'un ministère des Affaires rurales³⁴.

Le Nouveau Parti démocratique a récemment demandé à son porte-parole en matière de questions agricoles et agroalimentaires d'ajouter les affaires rurales à ses responsabilités. Même si le parti n'a aucun sous-comité ni caucus, le Bloc québécois compte plusieurs députés du Québec rural et les enjeux ruraux font souvent partie des débats au caucus.

Contrairement à la politique, la fonction publique procède de haut en bas, les décisions et les directives émanant du sommet de la pyramide. La fonction publique est formée d'administrateurs et d'analystes politiques aguerris et ses limites sont hiérarchiques et non géographiques. Sa perspective est sectorielle (par exemple, l'agriculture et l'énergie). La patience et le consensus y sont de grandes vertus et les fonctionnaires se considèrent comme les gardiens permanents des enjeux de la société. Il appartient au premier ministre et à son Cabinet d'harmoniser d'une manière ou d'une autre la représentation politique et la fonction publique et, avec l'aide du Parlement, d'exprimer la volonté de la population et de définir les grands mandats de la fonction publique.

Le milieu politique est sensible aux enjeux ruraux. D'abord, le Canada rural est représenté par un plus grand nombre de députés que le Canada urbain. Les députés canadiens entretiennent des relations continues avec leurs électeurs et ils sont élus pour représenter et promouvoir les intérêts socioéconomiques de leurs circonscriptions. Les députés ont aussi plusieurs occasions de faire connaître les préoccupations rurales : au sein du caucus, dans les comités parlementaires et à la période de questions.

Le Sénat aussi s'intéresse vivement au Canada rural. Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a mis de l'avant une initiative afin d'examiner l'ampleur de la pauvreté rurale au Canada, de comparer la performance canadienne à celles des autres pays de l'OCDE, de cerner

les principaux obstacles au développement du Canada rural et de recommander des mesures pour atténuer la pauvreté rurale³⁵. Le rapport final de ce comité, intitulé *Au-delà de l'exode : mettre un terme à la pauvreté rurale*, a été publié en juin 2008.

Toutefois, le fait d'exprimer les préoccupations des collectivités rurales au sein des institutions politiques et dans les caucus nationaux ne garantit pas que cela se traduira par des initiatives concrètes ou des ajustements qui permettront d'adapter les programmes nationaux aux besoins du Canada rural.

La situation est différente dans la fonction publique, où les enjeux ruraux sont parfois absents de l'équation. Comme le soulignait un observateur : « La fonction publique fédérale est une institution urbaine ». La plupart des fonctionnaires résident et travaillent dans des régions urbaines – Ottawa, Toronto, Montréal, Winnipeg, Halifax, Calgary et Vancouver – et ont étudié dans une université urbaine. Les musées, les grands événements culturels, les galeries d'art, les médias nationaux, la fonction publique, le mouvement syndical, les instituts de recherche, les groupes de réflexion et les groupes d'intérêts sont, dans la plupart des cas, des institutions urbaines. De plus, les ministères et les organismes gouvernementaux sont organisés en fonction des secteurs d'activité économique et non en fonction des régions ou des collectivités. Les organismes de développement régional constituent une exception, mais là encore ils se concentrent sur des régions définies d'une façon générale et non sur les collectivités rurales ou l'ensemble du Canada rural. En bref, comme plusieurs le soulignent, la fonction publique est fortement biaisée par une perspective essentiellement urbaine³⁶.

Il se peut fort bien que de faire connaître les préoccupations du Canada rural auprès du gouvernement fédéral soit une tâche surhumaine. La façon urbaine de penser ainsi que celle du gouvernement fédéral n'intégreront pas automatiquement un point de vue rural. Par exemple, plus d'un million d'électeurs des régions rurales ont été privés du droit de vote à la suite d'une modification apportée à la *Loi électorale du Canada*. La modification prévoyait que chaque électeur devait présenter une preuve d'identité et de résidence avant d'être autorisé à voter. Les concepteurs de la modification ignoraient que l'adresse de nombreux Canadiens ruraux est une boîte postale³⁷.

Le Secrétariat rural

C'est dans ce contexte que le Secrétariat rural d'Agriculture et Agroalimentaire Canada tente de promouvoir les intérêts ruraux. Il compte sûrement plus d'alliés dans les cercles politiques que dans la fonction publique. Le personnel du Secrétariat rural est néanmoins formé de fonctionnaires professionnels qui ne souhaitent pas, à juste titre, être entraînés dans des débats politiques partisans. Ils doivent

³⁴ Caucus rural du Parti libéral, *Rural Canada: Sharing the Wealth Beyond Tomorrow* (Ottawa : Caucus rural du Parti libéral, sans date).

³⁵ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Comprendre l'exode : lutte contre la pauvreté rurale* [rapport intérimaire] (Ottawa, Sénat du Canada, décembre 2006).

³⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy* (London: Longman, 1995).

³⁷ « Changes cut off rural voters: watchdog, » *Times and Transcript* (Moncton), 24 octobre 2007, p. 1.

donc éviter de devenir la cible d'objectifs partisans. Le Secrétariat « est une entité qui favorise le rapprochement entre le gouvernement du Canada et les Canadiens des régions rurales et éloignées pour assurer la vitalité et le dynamisme de leurs collectivités »³⁸. Il mène des recherches, favorise le réseautage et fournit un point d'accès à l'information qui intéresse la population rurale du Canada.

La « lentille rurale » est l'une des initiatives du Secrétariat. Cette initiative aide à sensibiliser davantage les organismes et ministères fédéraux aux questions qui touchent les régions rurales et « fait en outre ressortir les répercussions des régions rurales et éloignées afin que le Cabinet fédéral en tienne compte au moment d'évaluer les impacts des nouvelles initiatives fédérales »³⁹.

Le Secrétariat utilisera les questions suivantes afin de promouvoir sa « lentille rurale » :

- Quelle est la pertinence de cette initiative pour les régions rurales et éloignées du Canada?
- Aura-t-elle des incidences particulières sur une région ou un milieu rural donné?
- Connaît-on les incidences positives et négatives les plus probables de l'initiative sur la population rurale canadienne et, le cas échéant, comment peut-on les mesurer?
- L'initiative vise-t-elle l'un ou l'autre des secteurs prioritaires cernés par la population rurale canadienne?
- A-t-on consulté la population rurale canadienne au moment de l'élaboration ou de la modification de l'initiative?
- Comment en maximiser les avantages pour la population rurale canadienne? (Par exemple, l'initiative prévoit-elle la coopération avec d'autres partenaires, l'élaboration de solutions locales aux défis locaux et une souplesse suffisante du processus décisionnel?)

Plusieurs secteurs prioritaires ont été identifiés par la population rurale canadienne et le Secrétariat afin d'orienter le travail et les activités du Secrétariat. Ils comprennent notamment la promotion du Canada rural comme milieu de vie et de travail, le développement des connaissances et des technologies nécessaires pour participer à l'économie du savoir et le renforcement des capacités des collectivités rurales.

Avec des ressources limitées, le Secrétariat doit contribuer à l'orientation d'une grande variété d'enjeux politiques, d'une multitude d'organismes gouvernementaux grands et petits, ainsi que des propositions faites au Cabinet. Le Secrétariat est en concurrence avec d'autres ministères, organismes et secrétariats qui cherchent aussi à influencer la politique gouvernementale et le processus décisionnel. Les enjeux ruraux sont en concurrence avec les enjeux du développement régional, de la promotion des langues officielles au sein du gouvernement, de l'environnement et de très nombreux autres. Pour cette raison et pour plusieurs autres, les gestionnaires des programmes sectoriels dans les domaines des transports, de l'industrie et de l'énergie sont aujourd'hui confrontés à une multitude d'enjeux horizontaux, et c'est dans ce contexte que le Secrétariat doit travailler.

Le faible effectif du Secrétariat limite également ses efforts en vue d'influencer le processus décisionnel et les nombreuses propositions politiques qui sont soumises chaque mois au Cabinet fédéral. Le Secrétariat dispose de 100 années-personnes réparties dans six bureaux régionaux et le siège situé à Ottawa. Il ne peut consacrer que 10 années-personnes au processus d'élaboration des politiques gouvernementales fédérales. De plus, comme il fait partie d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Secrétariat est parfois en concurrence avec son propre ministère pour obtenir l'attention du ministre avant qu'il participe à une réunion du Cabinet, car il ne dispose pas d'un accès direct au ministre.

Le développement d'une politique d'horizontalité

On ne saurait trop insister sur le fait que, sous plusieurs rapports, les enjeux gouvernementaux sont désormais tous horizontaux. Au cours des dernières années, on a souvent invité les fonctionnaires à « travailler horizontalement » et à poursuivre avec plus de vigueur les grands objectifs du gouvernement⁴⁰. Les premiers ministres et les greffiers du Conseil privé ont maintes fois insisté, du moins au cours des quinze dernières années, sur l'importance de poursuivre les grands objectifs gouvernementaux⁴¹. Cependant, insister sur l'horizontalité et en assurer l'application sont deux choses différentes. L'horizontalité des grands objectifs gouvernementaux entre en conflit avec les activités qui contribuent à la mission et aux succès des ministères et organismes dont les ministres sont imputables.

En 1995, le greffier du Conseil privé a créé le Groupe de travail sur les questions horizontales qui avait pour mandat d'élaborer des recommandations concrètes pour améliorer la coordination de l'élaboration des politiques au sein du gouvernement fédéral. Le groupe a conclu n'avoir pas « découvert de nouvelles méthodes révolutionnaires de gestion des questions horizontales, mais [il a] plutôt mis au jour certaines initiatives simples et claires – procédant du sens commun – qui peuvent bonifier le processus

³⁸ Secrétariat rural, *Qu'est-ce que le Secrétariat rural?*, [site Web], www.agr.gc.ca/policy/rural/about_f.html.

³⁹ www.rural.gc.ca/checklist

⁴⁰ Voir entre autres le rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les questions horizontales (intitulé *Groupe de travail sur les questions horizontales*), Ottawa, Conseil privé du Canada, le 8 juillet 1996.

⁴¹ Voir entre autres différents rapports annuels sur l'état de la fonction publique préparés par le greffier du Conseil privé et le secrétaire du Cabinet.

d'élaboration des politiques⁴². » Le groupe de travail a souligné l'importance des interrelations à l'intérieur du Cabinet, entre les ministres et leurs conseillers principaux, et entre les différents ministères. Il insistait également sur l'établissement d'une culture de « collaboration et de collégialité [au sein de] la fonction publique »⁴³.

CONCLUSIONS

L'urbanisation, le commerce international, l'immigration, les stress environnementaux et les programmes politiques antérieurs ont entraîné une véritable transformation de l'organisation de la société rurale. Cette mutation a souvent été source de difficultés et d'angoisse, puisque les moyens de subsistance se sont trouvés mis à mal et que les réseaux de soutien traditionnels se sont avérés inefficaces. Mais ces changements ont également offert des possibilités de renverser la vapeur et d'améliorer le sort de tous les Canadiens. Il incombe au gouvernement du Canada de stimuler et d'exploiter ces possibilités.

La mécanisation et l'amélioration des transports ont eu d'énormes répercussions sur de nombreuses collectivités éloignées, qui ont vu leur population chuté, mais ces changements ont également permis de soutenir nos comptes nationaux et de conserver un niveau de vie parmi les plus élevés de la planète. En raison de l'immigration, la croissance démographique s'est surtout concentrée dans les villes, même si de nouveaux Canadiens se sont merveilleusement bien intégrés dans des milieux ruraux. L'appauvrissement des stocks de poissons, les ravages de la tordeuse des bourgeons de l'épinette et du dendroctone du pin ponderosa, les conditions climatiques extrêmes et le réchauffement de nos régions nordiques sont tous des exemples des stress environnementaux auxquels les régions rurales sont directement soumises. Mais cette conjoncture a également mis en lumière la remarquable capacité des municipalités rurales de s'organiser pour relever les défis auxquels elles sont confrontées.

L'incertitude économique empêche de nombreux gouvernements municipaux des régions rurales, nordiques et éloignées de déployer les efforts voulus pour soutenir la viabilité financière de leurs collectivités. Le développement et la diversification économiques de ces municipalités les rendraient moins dépendantes d'une seule industrie et des ressources naturelles et atténueraient les tensions que vivent les gouvernements municipaux appelés à composer avec une économie en dents de scie. Il est d'autant plus important pour les municipalités rurales, nordiques et éloignées de disposer d'infrastructures publiques appropriées qu'elles doivent surmonter ou pallier leurs

problèmes d'accessibilité et leurs économies d'échelle limitées pour soutenir efficacement la concurrence.

Toute réponse efficace en la matière doit forcément s'inscrire dans les politiques et programmes de développement rural de tous les ordres de gouvernement. La base économique est la condition *essentielle* de la viabilité financière de la plupart des municipalités rurales, éloignées et nordiques; bref, un moyen incontournable pour atteindre les objectifs. De façon générale, chaque ordre de gouvernement a envisagé chacun de son côté des objectifs et des stratégies pour le développement rural. Toutefois, des efforts doivent être faits pour intégrer et coordonner les politiques et les programmes entre tous les gouvernements et éviter une solution universelle en prenant acte des défis et des perspectives propres aux collectivités rurales, éloignées et nordiques.

Intervenir de façon appropriée dans ces questions peut avoir des retombées positives considérables pour les centres urbains. Les économies des villes demeurent liées aux régions rurales à maints égards – approvisionnement en ressources naturelles, alimentation, approvisionnement en eau potable, gestion des déchets, séquestration du carbone et loisirs – si bien qu'il est logique d'envisager ces nouvelles initiatives comme des investissements tant dans l'intérêt des municipalités urbaines que des municipalités rurales.

Quelles sont donc les solutions?

RECOMMANDATIONS AFIN DE FACILITER LE SOUTIEN ET LE RENFORCEMENT DU CANADA RURAL

Les recommandations qui suivent sont formulées à l'intention du gouvernement du Canada, dans le but de l'aider à donner au Canada rural les outils dont il a besoin pour relever ses défis économiques, sociaux et environnementaux.

- 1. Le Canada rural a besoin d'un champion au sein du Cabinet fédéral pour piloter et soutenir les changements, et pour intégrer et coordonner les interventions des différents ministères.**
- 2. Les collectivités rurales ont besoin d'engagements durables – un plan à long terme – de la part du gouvernement fédéral, afin d'être assurées de bénéficier des ressources et de l'attention voulues pour s'attaquer aux problèmes de fond et mettre en œuvre des stratégies à long terme.**

⁴² Groupe de travail sur les questions horizontales, Préface.

⁴³ Ibid, p. 5.

3. Aucune formule universelle ne permettra au Canada rural de relever les défis auxquels il fait face : les solutions envisagées doivent être adaptées à la diversité des collectivités rurales du Canada.

Au fil des ans, théoriciens et praticiens n'ont cessé de proposer différentes avenues pour renforcer l'horizontalité et améliorer la coordination des politiques au sein du gouvernement, propositions qui se sont multipliées sans cesse ces dernières années⁴⁴. Certains auteurs ont identifié les conditions favorables à l'horizontalité : des objectifs précis, un large consensus à l'effet que la collaboration est la meilleure façon de faire, une approche gagnant-gagnant, un leadership de la haute direction, des communications ouvertes, des rôles et des responsabilités clairement définis, un environnement de travail positif et un engagement à poursuivre l'apprentissage⁴⁵.

D'autres auteurs soulignent que la confiance est essentielle à l'établissement d'une horizontalité et d'une coordination des politiques efficaces. Ils ajoutent que la confiance doit être fondée sur les processus, les caractères et les institutions⁴⁶.

B. Guy Peters a mené une étude sur le gouvernement du Canada pour identifier des moyens d'améliorer le « gouvernement horizontal ». Il soutient que l'échec de l'horizontalité se manifeste plus souvent sur le plan politique que sur le plan de la gestion et de la mise en œuvre. Après avoir étudié le travail d'organismes centraux, il concluait que « les organismes centraux peuvent jouer un rôle important au chapitre de la coordination mais ils peuvent aussi provoquer des conflits de taille avec les organismes d'exécution qui assurent la prestation des services »⁴⁷. M. Peters a examiné les avantages et les inconvénients de confier la coordination des politiques à un ministre de premier plan ou de second plan : le ministre de premier plan sera peut-être surchargé de dossiers, tandis que le ministre de second plan n'aura peut-être pas le poids politique nécessaire pour être efficace. Il a étudié les « projets de mission » utilisés en France et les *projektgruppen*, en Allemagne, pour orienter le travail des ministères fonctionnels. Il s'est également intéressé aux

effets du processus budgétaire et des réseaux informels de la fonction publique sur l'horizontalité.

Le gouvernement du Canada a invité deux universitaires canadiens à se pencher sur le défi de l'horizontalité. Après avoir consulté de nombreux fonctionnaires, ils ont fait part de leurs observations et proposé des suggestions. Ils soutiennent que les coûts de l'horizontalité sont plus élevés que ce que l'on croit généralement, que les organismes centraux jouent un rôle majeur dans les initiatives horizontales d'envergure et que l'horizontalité requiert des aptitudes nouvelles en matière de négociation, de communication et de médiation.

Ils recommandent d'entreprendre des efforts afin de clarifier les mandats, de préciser l'autorité et le mode de reddition de comptes, de doter les organismes centraux d'une plus grande expertise politique, d'assurer le financement stratégique, de recruter du personnel ayant des aptitudes horizontales et de créer, au sein des ministères, des unités spéciales chargées de promouvoir une culture horizontale⁴⁸.

Il semble donc que personne n'ait réussi à découvrir la « pierre philosophale » qui permettrait de parvenir à une horizontalité exemplaire et de rectifier le problème fondamental et permanent de la conduite des affaires publiques. Plusieurs réformes ont été tentées au cours des 30 dernières années, mais sans grand succès. Et pour compliquer les choses, les gouvernements sont de plus en plus confrontés à des enjeux horizontaux, de sorte que les enjeux du Canada rural doivent rivaliser avec un nombre grandissant d'enjeux horizontaux prioritaires afin de se faire une place dans un ordre du jour politique surchargé. La réponse se trouve-t-elle toujours dans une transformation de l'appareil gouvernemental? Si c'est le cas, quels sont les changements requis?

La réponse la plus facile est la suivante : il suffit de se doter d'une culture à l'échelle gouvernementale qui valorise l'horizontalité et qui est sensible aux besoins du Canada rural. Ainsi les décideurs tiendraient compte des préoccupations des municipalités rurales dans toutes les décisions qu'ils prennent au jour le jour. Ils comprendraient les enjeux ruraux et y seraient suffisamment sensibles pour savoir intuitivement comment adapter leurs programmes et leurs activités aux besoins des régions rurales du Canada.

La solution semble facile en effet, mais le changement de culture qu'elle exige ne peut s'opérer uniquement parce qu'il est souhaitable ou parce que le Canada rural et les députés ruraux l'attendent. Pour que les enjeux du Canada rural occupent l'avant-plan de la scène politique à Ottawa, il faut que le changement de culture soit appuyé par une volonté politique ferme et des

⁴⁴ Pour un aperçu du sujet, voir Samuel Steinberg et autres, *Gestion des questions horizontales – Bibliographie annotée* (Ottawa, Centre canadien de gestion [CCG], 2000).

⁴⁵ L. Bourget et K. Ryan, « Twelve Conditions for Collaboration » *Journal for Quality and Participation*, vol. 22, no 3 (mai 1999).

⁴⁶ C. Lane et K. Bachman, *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications* (New York, Oxford University Press, 1998).

⁴⁷ B. Guy Peters, *La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination* (Ottawa, CCG, 1998), p. 37.

⁴⁸ Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité, ministères responsables, organismes centraux et leadership* (Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2001).

messages clairs des dirigeants politiques du pays. Il faut aussi de nouveaux instruments et de nouveaux processus pour entraîner un changement de culture qui imposera les enjeux ruraux à Ottawa. En bref, le changement culture ne se produira pas spontanément.

Qu'en est-il de l'appareil gouvernemental? À cet égard, nous pouvons nous inspirer de l'expérience, et conclure que tout semble avoir été tenté pour promouvoir les enjeux horizontaux⁴⁹, mais que les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Nous ne recommandons donc pas de grandes modifications à l'appareil gouvernemental, comme d'établir un un nouvel organisme central ou même une nouvelle unité dans un organisme central.

Il est capital que les dirigeants politiques affirment clairement et fermement leur volonté de voir les enjeux ruraux occuper une place prioritaire dans l'ordre du jour des politiques horizontales fédérales. Comme mentionné précédemment, l'ordre du jour du gouvernement fédéral déborde d'enjeux horizontaux qui se disputent cette attention prioritaire. Les plus importants sont forcément ceux auxquels le premier ministre et les ministres de premier plan veulent bien accorder la priorité. Il ne peut tout simplement en être autrement. Sans un engagement clair des leaders politiques, les enjeux ruraux seront relégués aux rangs de plusieurs autres enjeux horizontaux, obtenant parfois des succès occasionnels mais jamais gérés de façon soutenue. En somme, aucune modification de l'appareil gouvernemental ne saurait remplacer la volonté politique de faire du Canada rural un enjeu prioritaire du gouvernement fédéral.

4. Le gouvernement du Canada doit fournir l'appareil, c'est-à-dire les structures, les mandats et les ressources ministériels appropriés pour soutenir un engagement durable, horizontal, coopératif et bien financé à l'égard du Canada rural, afin d'en assurer la vigueur et la viabilité aujourd'hui et dans l'avenir.

Nous sommes convaincus que les enjeux ruraux doivent être portés par une institution de l'appareil gouvernemental. Sans une telle institution, le Canada rural devrait compter uniquement sur les députés ruraux pour défendre ses intérêts. Les députés n'ont pas toujours l'expertise, le temps et les relations nécessaires pour faire valoir les enjeux ruraux dans l'appareil gouvernemental. La suggestion d'abolir le Secrétariat pour que la responsabilité du Canada rural devienne celle de l'ensemble des ministères et des organismes se défend mal. L'expérience

a souvent montré qu'une responsabilité partagée par tous est généralement la responsabilité de personne.

Le Secrétariat ne pourrait être mieux logé qu'il l'est actuellement à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Bien que les préoccupations du Canada rural débordent du cadre du mandat du ministère, Agriculture et Agroalimentaire Canada en est plus proche que tout autre ministère. D'autres ministères, comme Industrie Canada, seraient enclins à croire que les préoccupations du Canada rural ne conviennent pas à leur mandat. Les organismes de développement régional seraient peut-être mieux disposés, mais si on leur confiait la responsabilité du Secrétariat, la majeure partie de l'Ontario rural et du Nord perdrait toute représentation dans l'appareil gouvernemental. En outre, les organismes de développement régional doivent s'occuper des zones urbaines autant, sinon plus, que des collectivités rurales.

Le Secrétariat doit toutefois s'affirmer davantage pour devenir efficace. Il est présentement en concurrence avec les autres priorités du ministère pour obtenir que le ministre intervienne au Cabinet et auprès des responsables des programmes et des politiques des autres ministères. Le statut du Secrétariat doit être revu pour lui permettre l'accès direct à un ministre de premier plan. L'arbitrage entre les priorités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et les enjeux ruraux doit se faire sur le plan politique et non pas à l'intérieur du ministère.

On ne peut que se réjouir de la décision du gouvernement d'accorder au Secrétariat rural la possibilité d'apporter un point de vue rural sur les propositions faites au Cabinet par les ministères et les organismes gouvernementaux. Il a non seulement besoin d'un accès direct à un ministre de premier plan, il doit aussi disposer des ressources nécessaires à la réalisation de son mandat. Le présent rapport n'avait pas pour mandat d'évaluer le niveau de financement et de ressources humaines requis, ni le cadre politique approprié pour promouvoir le développement rural au Canada. Quel que soit le cadre politique, il est clairement nécessaire de porter les préoccupations et les enjeux ruraux à l'attention des décideurs et de l'ensemble des Canadiens. Le Secrétariat rural devrait envisager différents moyens pour accroître la visibilité des enjeux ruraux, étendre son réseau et améliorer les interventions horizontales en matière de développement rural. Il doit aussi établir des relations à l'extérieur du gouvernement, avec des groupes s'intéressant aux questions rurales.

5. L'élaboration d'une vision et d'une stratégie de viabilité rurale doit miser sur les différents ministères et se faire en partenariat avec les trois ordres de gouvernement, l'industrie et les groupes communautaires.

⁴⁹ On a notamment créé à cette fin des organismes centraux et des comités de coordination composés de sous-ministres, nommé des champions au sein des ministères et confié à un ministre de premier plan, un ministre de second plan et un secrétaire parlementaire une tâche précise en la matière.

Le Secrétariat rural devrait organiser un sommet rural annuel réunissant tous les intéressés au Canada rural. Si les dirigeants politiques choisissent de faire du Canada rural l'une des priorités nationales, il sera possible de compter sur la participation du premier ministre et des ministres de premier plan, de disposer des ressources nécessaires à l'organisation de l'événement et d'obtenir l'attention des médias nationaux, des parties prenantes et, par ricochet, de tous les ministères fédéraux pertinents. Le sommet devrait permettre de répertorier les enjeux ruraux, d'évaluer les réalisations passées et d'identifier les défis à venir. Il devrait jeter les bases de l'ordre du jour politique du Canada rural, dans une perspective horizontale, et permettre d'identifier les moyens de faire du Canada rural un enjeu horizontal prioritaire du gouvernement fédéral.

De précieuses leçons peuvent être tirées des efforts consacrés par le passé à la promotion du Canada rural et de ses enjeux. Comme l'indiquait en entrevue Don Johnson, président du Caucus rural de la FCM, il est préférable de proposer un message positif et des solutions, plutôt que de simplement critiquer l'action ou l'inaction du gouvernement. À cet égard, il serait extrêmement utile de tenir un sommet rural annuel auquel participeraient différents intervenants politiques clés en vue de répertorier les enjeux et de développer de nouvelles approches positives aux défis des collectivités rurales.