

Jalon 10

Les **parties prenantes** des territoires s'efforcent systématiquement de **briser la gestion en silo** et de **penser à long terme**

Pourquoi ce jalon ?

- Au Québec, des exercices de planification territoriale locale et régionale ont été menés depuis les années 1990, entre autres, pour mieux planifier l'allocation des ressources publiques¹. Au début des années 2000, la Loi sur l'administration publique oblige tous les organismes publics à se doter d'une planification stratégique sur un horizon de 4 à 5 ans. La multiplication de ces exercices de planification stratégique, qui étaient peu encadrés, ont conduit à une sectorisation des plans d'action de développement (santé et services sociaux, culture, enseignement, emploi, etc.) et ont morcelé des stratégies de développement qui auraient pu être plus globales².
- La volonté de conserver des acquis (financements de structures organisationnelles, mandats particuliers, etc.) et l'hyperspécialisation croissante des secteurs constituant de nos territoires et des métiers qui y sont associés ont sans doute participé à renforcer les travaux en silo. Bien qu'ils résultent aussi d'un souci louable d'efficacité, la problématique de nos jours est que ces silos ne sont que très peu « perméables ». La multiplicité des parties prenantes de nos territoires complexifie considérablement les mobilisations et les dialogues collectifs. Cela explique en partie pourquoi la gestion des mobilités est encore trop déconnectée de celle de l'aménagement, par exemple. Les constats sont les mêmes entre la préservation des terres agricoles et celle des milieux naturels, ou encore entre les politiques de développement territorial et les politiques climatiques.
- Ces silos sont autant horizontaux que verticaux, considérant la diversité des échelons réglementaires complexes. La mobilité durable, par exemple, peine à s'imposer équitablement sur les territoires en l'absence d'une coordination stratégique entre les échelons (fédéral, provincial, communauté métropolitaine, municipale).
- Les temps de planification territoriale étant relativement courts (4 à 5 ans), ils limitent la réflexion des parties prenantes des territoires qui s'appuient alors sur des tendances lourdes historiques préexistantes pour leur vision stratégique, sans pouvoir réellement imaginer des futurs désirables et faire émerger des scénarios différenciés². Les choix de planification à court terme sont par ailleurs renforcés par :
 - L'alternance de cycles électoraux courts qui n'encouragent pas la classe politique à engager des travaux longs et parfois impopulaires par crainte de ne pas être réélu.
 - L'hyperaccélération de nos modes de vie et l'accroissement de l'incertitude sur le futur, qui réduisent de plus en plus notre capacité à nous projeter loin dans l'avenir.
 - La multiplication des crises qui force les politiques à être de plus en plus réactives au lieu d'être proactives et prospectives.
- Face aux bouleversements écologiques, les territoires doivent se réinventer durablement. Or, ce sont des systèmes longs à transformer du fait :
 - de l'inertie des infrastructures et du cadre bâti, du temps long et des fonds importants nécessaires à investir pour la (re)construction;
 - du temps de régénération des écosystèmes;
 - de l'identité sociohistorique héritée du temps long et du temps nécessaire à l'évolution des modes de vie.

- Dans une logique de véritable bifurcation vers des modes d’habiter sobres et résilients, et pour apporter des réponses systémiques aux enjeux de transition, l’élaboration de visions créatives, alternatives et de long terme pour les territoires sont nécessaires.

Niveau d’avancement

Mauvaise direction	On est au point mort	On se prépare	On est en route	On est bien avancés	Jalon atteint
---------------------------	----------------------	---------------	-----------------	---------------------	---------------

Qui doit être mobilisé?



Gouvernements provincial et fédéral



Institutions d’éducation et de recherche



Gouvernements locaux et supralocaux

Comment pourrait-on s’y rendre?

- **Systématiser les démarches de prospective territoriale** qui favorisent la créativité et la remise en question des modèles dominants pour en élaborer des nouveaux, souhaités et adaptés aux spécificités des territoires et milieux de vie, via la construction d’un exercice de vision commune qui touche toutes les dimensions de la société : économiques, politiques, sociales, culturelles ou technologiques, etc.
- Imposer des **exercices de planifications sur le long terme** (au-delà de schémas d’aménagement et des exercices de vision stratégique territoriale, qui sont parfois menés sur 10 ans) et **y associer des financements**. Les programmes de financement actuellement offerts par les ministères aux municipalités (pour l’adaptation aux changements climatiques, la mobilité ou l’habitation, par exemple) perpétuent souvent les silos et le court terme.
- S’appuyer sur des systèmes de gouvernance inclusive (pour la gestion des communs par exemple) et des structures de démocratie participative qui pourraient remédier aux cycles électoraux courts et à la peur de déplaire des décisionnaires élus (processus d’élections sans candidats par exemple).

Qu’est-ce qui peut faciliter ce changement?

- Atteindre des modes d’habiter sobres et résilients (vision 2042) demande que toutes les parties prenantes clés des territoires puissent avoir une connaissance transversale et interreliée des multiples enjeux de transition, tant ceux observés aujourd’hui que ceux anticipés pour demain. Les portraits des milieux de vie (jalon 7) et les structures de dialogue collectif et de partage des savoirs (jalon 6) pourraient y contribuer.
- L’État peut être une force motrice importante pour la mise en œuvre des transformations au niveau régional et local en outillant ces paliers vers des stratégies de transition systémique et à long terme, via notamment une mise à jour des Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) et un cadre politique ambitieux pour l’aménagement des territoires (jalon 17).

Qu'est-ce qui peut freiner sa mise en œuvre?

- Les acquis et la culture du travail en silo. Il pourrait y avoir de la résistance par rapport à des nouveaux fonctionnements plus collectifs au sein des équipes de travail.

Qu'est-ce qu'il reste à éclaircir?

- Quelle échelle pour la territorialisation du développement? Une approche territoriale du développement a de nombreux avantages. Elle permet de considérer de façon intégrée toutes les dimensions d'un territoire. Par contre, plusieurs acteurs rapportent qu'il est parfois difficile de gérer ces frontières territoriales sur certains enjeux interterritoriaux : transport, pollution de l'air, bassins versants, etc. Beaucoup reste à inventer par ailleurs sur les structures de gouvernance qui auraient le soutien et la légitimité d'animer et de porter des démarches de prospective territoriale.

Sources et références

1. PROULX, M-U. (2008) Quatre décennies de planification territoriale au Québec. Dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.) Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Presses de l'Université de Montréal
2. [ROBITAILLE, M., CHIASSON, G. & GAUTHIER, M. \(2016\). De la planification stratégique régionale à la prospective en Outaouais : la difficile construction d'un nouveau rapport au temps. Cahiers de géographie du Québec, 60\(170\), 325–342](#)

Autres ressources

[La perspective multi-niveaux, vidéo de vulgarisation de Communagir](#)

[Site web de l'Opération Veille et Soutien Stratégique](#) et de [Communagir](#)