

**Observations sur l'avant-projet de loi,
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme**

**Déposé à la Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale du Québec**

Dans le cadre de la consultation générale sur l'avant-projet de loi,
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Présenté par



Mai 2011

Avant-propos

Créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural, Solidarité rurale du Québec a pour mission de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises. Composée d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 200 membres corporatifs et individuels, la Coalition agit, depuis juin 1997, à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

La contribution de Solidarité rurale du Québec s'appuie sur les valeurs qui animent sa Coalition depuis sa fondation et sur une approche de développement globale, durable, ouverte sur le monde et qui privilégie le regard territorial pour mieux saisir les réalités complexes et hétérogènes des communautés et des territoires du Québec.

Réunis à Bécancour en Assemblée générale le 6 avril 2011, les membres de la Coalition ont mandaté Solidarité rurale du Québec afin d'intervenir publiquement pour exprimer ses préoccupations liées à l'aménagement du territoire et à son développement. SRQ vient ainsi présenter essentiellement des observations basées sur ses travaux récents. Le contexte dans lequel arrive les consultations et les délais impartis n'ont pas permis une analyse approfondie du projet de loi article par article. C'est pourquoi SRQ se limitera à formuler trois grandes observations qui lui paraissent fondamentales dans le cadre de cet exercice.

Solidarité rurale du Québec est intervenue dans les différents débats ayant trait à l'occupation et à l'aménagement du territoire qui se sont tenus depuis sa fondation et s'est toujours prononcée en faveur d'un modèle de développement durable, différencié et caractérisé par l'intégration des différentes fonctions inhérentes au territoire.

1. L'aménagement du territoire, une planification fondamentale qui ne peut être diluée

Le Québec compte sur une expérience en matière d'aménagement du territoire longue de plus 30 années. Le législateur a encadré cette fonction dans une loi qui confère aux collectivités territoriales des responsabilités et des pouvoirs sur la gestion du territoire et l'affectation des différents usages. Cette expérience a permis de démontrer à quel point l'aménagement du territoire constituait une fonction fondamentale et une planification en amont de toutes les autres.

S'il est clair que le schéma d'aménagement et de développement possède toutes les caractéristiques pour être l'outil par excellence d'une gestion durable du territoire comme il a tout le potentiel de rassembler les acteurs autour d'une vision à long terme de leur territoire, plusieurs facteurs ont limité sa portée. La prolifération des planifications sectorielles, la délégation au fil des ans de certaines responsabilités à différents échelons ont, entre autres, contribué à élever le degré de complexité et parfois de confusion sur le terrain. Le défi consiste à remettre cette pièce maîtresse au cœur de la gestion du territoire en réinventant l'approche pour en faire un outil rassembleur de vision et de mobilisation.

Solidarité rurale du Québec appelle la Commission à saisir l'occasion de révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour donner au SAD ses lettres de noblesses. Celui-ci ne constitue pas une planification du territoire parmi tant d'autres, mais bien le pivot autour duquel doit s'articuler le développement global du territoire. La fonction d'aménagement du territoire quant à elle ne devrait pas être diluée entre différents acteurs, ou échelles, mais bien conférée clairement au niveau supra-local comme c'est le cas depuis plus de 30 ans. Cette mise en garde ne vise pas une disposition particulière du projet de loi, mais elle concerne surtout d'autres législations ou orientations ministérielles. Très souvent, la décentralisation ou la régionalisation prônée par quelques ministères ignorent souvent le rôle du SAD dans l'aménagement ou viennent diluer son importance.

Cette réflexion a notamment été exprimée par SRQ en 2008 dans le cadre de la révision du régime forestier. Pour notre Coalition, la MRC doit être considérée, non comme un acteur parmi tant d'autres, mais bien comme un joueur clé et privilégié dans la mise en œuvre de la foresterie de proximité.

2. L'arrimage du développement à l'aménagement, une condition pour un développement durable du territoire

La mise en œuvre d'une vision globale du territoire passe nécessairement par la capacité d'arrimer le développement et l'aménagement du territoire. Dans un certain nombre de cas, la démarche d'intégration est bien entamée entre l'aménagement du territoire (relevant de la MRC), le développement économique local et de l'entrepreneuriat (assumé par le CLD) ainsi que le développement communautaire et collectif (par l'entremise des outils de la Politique nationale de la ruralité).

À cet égard, la mise en œuvre de la première et de la deuxième Politique nationale de la ruralité a bien préparé les milieux à assumer pleinement les responsabilités de prise en charge de leviers d'intervention, de mobilisation et de planification à long terme (plan de travail), d'animation des communautés (agents de développement ruraux) et de mécanismes de gestion territoriale (MRC, communautés, reddition de comptes). La concomitance en termes de territoire et de gouvernance entre le CLD et la MRC, le large éventail de domaines couvert par l'un et l'autre – entrepreneuriat, aménagement, tourisme, culture, patrimoine, économie sociale, emploi, etc. – montre tout le potentiel de synergies possibles. En règle générale, le territoire de la MRC apparaît comme l'échelle appropriée pour atteindre l'arrimage des différents outils visant à favoriser l'émergence d'une vision territoriale d'ensemble. La coordination, incontournable à cette échelle supralocale, peut se faire selon des dynamiques territoriales propres à chaque milieu.

Si la nécessité d'un arrimage entre le développement et l'aménagement du territoire est largement admise, la question qui se pose a trait au comment y arriver. À cet égard, Solidarité rurale du Québec privilégie une approche contractuelle ou des ententes territoriales. Dans son avis sur l'occupation des territoires, SRQ recommande au gouvernement de favoriser la mise en œuvre d'une vision globale du territoire par ce biais. Les collectivités seraient davantage incitées à arrimer les nombreux plans d'action et les associer à l'aménagement du territoire. Le contrat ou l'entente territoriale viendrait favoriser cet arrimage de façon concrète et faciliterait l'émergence des initiatives et des synergies entre plusieurs acteurs sur le territoire.

Dans son Avis sur l'occupation des territoires, SRQ donnait des exemples montrant les bénéfiques potentiels d'une telle démarche. Les mondes municipal et scolaire, ainsi que le réseau de la santé,

gèrent une large gamme de services aux citoyens. Un partage de l'information et une mobilisation commune autour des défis de l'attractivité du territoire, ainsi que de ses enjeux démographiques et sociaux, serait un grand atout. On peut escompter des bénéfices découlant de convergence d'actions, d'optimisation des efforts face à la dévitalisation, de partage de services ou de locaux, d'une meilleure utilisation du transport entre autres exemples. Le partage d'information sur les données et le portrait du territoire, de même que les visées des organisations et leur planification, sont incontournables pour instaurer un climat de collaboration et de partenariat. Pour poser des gestes proactifs de développement, les élus municipaux et ceux des MRC devront avoir une indispensable connaissance du portrait et des perspectives de desserte du territoire en matière d'écoles, de services de garde, de centres de santé et de services sociaux. Cela dit, en plus de ces services, les communautés et la MRC interviennent relativement à un éventail de domaines influençant le cadre de vie, qu'il s'agisse non seulement des services à la propriété, mais aussi des loisirs, de la culture, des transports et des champs sur lesquels l'intérêt ou l'apport du réseau de la santé et de l'éducation peuvent être appréciables.

En somme, une nouvelle génération de schéma d'aménagement et de développement accompagné d'ententes ou de contrats de territoire orientés prioritairement vers l'arrimage du développement et l'engagement des acteurs de la collectivité dans une vision globale de développement constituerait deux pièces maîtresses complémentaires. Le chantier de travail du ministère des affaires municipales et des régions sur l'occupation des territoires offre l'occasion de concrétiser cette approche.

De plus, SRQ tient à rappeler qu'un certain nombre de projets pilotes de PDZA (Plan de développement de la zone agricole) ont été menés et complétés dans plusieurs MRC. Le bilan de ces projets n'étant pas encore disponible, néanmoins il est permis de croire qu'il y a là une expérience d'arrimage entre le développement et l'aménagement qui démontre beaucoup de potentiels. Dans certains cas, les acteurs se mobilisent pour réclamer des suites conscientes des synergies découlant d'un climat favorisant les consensus locaux sur les affectations du territoire, la protection de sa vocation et la mobilisation de ressources pour son développement. Il est important qu'une suite soit assurée à ces projets pilotes notamment dans le cadre d'une stratégie territoriale globale comme celle sur l'occupation des territoires.

3. Quelle portée de l'aménagement du territoire quand il est question de secteurs névralgiques ?

Le projet de Loi à l'étude vient consacrer un principe décrié quasi-unanimement, le fait de soustraire le développement minier (et gazier) de la logique d'aménagement du territoire. Les MRC se retrouvent ainsi privées des outils dont elles devraient pourtant disposer pour assurer leurs responsabilités en matière d'aménagement, de développement économique, social et environnemental particulièrement dans des secteurs névralgiques comme le développement minier et gazier.

Il ne s'agit pas de réclamer un droit de veto absolu sur le développement de tels secteurs, mais bien de passer à une autre étape permettant d'arrimer le développement sectoriel à la logique d'aménagement global du territoire et ce faisant s'appuyer sur la démocratie locale dans le processus d'acceptabilité sociale. Pour Solidarité rurale du Québec une voie prometteuse consiste simplement à mettre de l'avant de façon concrète le principe de subsidiarité. Celui-ci stipule que *« les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés »*.

Pour traduire ce principe, le développement minier ou gazier doit être conçu dans le cadre d'une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités. La décision continuera d'appartenir ultimement au gouvernement du Québec, fiduciaire de la richesse collective. Le processus de décision, quant à lui, doit intégrer en amont de l'émission des permis d'exploration et d'exploitation, une étape où le milieu serait non seulement informé du développement, mais il aurait également l'occasion d'émettre un avis au ministre. Celui-ci pourra prendre une décision éclairée en tenant compte des préoccupations et des suggestions transmises par le milieu.

Il ne s'agit pas d'alourdir le processus, mais bien d'éviter de nombreux écueils qui compromettent souvent des projets. Il est permis de croire qu'avec les technologies d'aujourd'hui et les compétences disponibles, il est possible de mettre en place un processus souple et efficient à cet égard.

La prise en compte selon une forme ou une autre de cette gouvernance partagée viendrait préserver à l'aménagement du territoire toute sa portée et maintiendrait l'intérêt des élus et des citoyens à participer à son élaboration. Cet outil pourra ainsi jouer un rôle en amont dans l'acceptabilité sociale des projets sur le territoire.

Il importe que cet outil permette aux citoyens de se prononcer en faveur du développement harmonieux du territoire, plutôt que de se mobiliser simplement à la pièce contre des projets controversés.

Conclusion

SRQ a tenu à formuler trois grandes observations dans le cadre de la consultation sur l'avant projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Ces observations proviennent de ses interventions récentes en matière d'occupation des territoires, de développement minier et gazier, et de réforme des secteurs forestiers et agricoles. Solidarité rurale du Québec a également pris part activement aux travaux du Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires ruraux. Celui-ci aborde des questions au cœur de l'aménagement du territoire, de la vision de développement et des fonctions se trouvant à la base de la vitalité de nos milieux. SRQ adhère aux résultats des travaux de ce Groupe de travail et invite la Commission à en prendre connaissance.