CAT – 013M
C.P. – P.L. 34
Occupation et vitalité
des territoires

MÉMOIRE DE LA VILLE DE SHERBROOKE

PRÉSENTÉ

À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SUR LE PROJET DE LOI 34

LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

LE 31 JANVIER 2012

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

1. PRÉSENTATION DE LA VILLE DE SHERBROOKE 4

2. LE PROJET DE LOI 34 5

3. LES PRINCIPES DU PROJET DE LOI 34 6

4. L'ARTICLE 3 7

5. L'ARTICLE 6 7

6. L'ARTICLE 13 9

7. L'ARTICLE 21.4.8 : les conférences administratives régionales 10

8. LA STRATÉGIE 2011-2016 : mise en garde sur la portée de certaines attentes 11

9. DES MOYENS FINANCIERS ADÉQUATS 11

CONCLUSION 12

INTRODUCTION

La Ville de Sherbrooke est heureuse de pouvoir se faire entendre à la commission parlementaire de la Commission de l'aménagement du territoire portant sur l'étude du projet de loi 34, *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. J'estime que c'est un privilège que vous nous accordez.

Présentation des intervenants (par le maire M. Bernard Sévigny)

Madame Chantal L'Espérance, présidente du comité consultatif d'urbanisme de la Ville de Sherbrooke

Madame Danielle Gilbert, directrice du Service de la planification et du développement urbain de la Ville de Sherbrooke

La Ville de Sherbrooke souscrit parfaitement à l'importance d'assurer l'occupation et la vitalité de son territoire en offrant une approche porteuse, basée sur une vision d'avenir stimulante pour sa population et en favorisant l'engagement de sa collectivité dans son milieu de vie. En ce sens, nous ne pouvons qu'adhérer à l'ensemble de la démarche visant à assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Comme l'évoque l'esprit du présent projet de loi, il nous apparaît essentiel que le gouvernement du Québec mette en place les conditions nécessaires à un changement de culture quant aux façons de penser et de faire le développement territorial tout en se donnant comme objectif central d'agir de façon plus cohérente avec les différentes instances dirigées par les élus.

Finalement, nous nous réjouissons du fait que le projet de loi 34 accorde une importance aux particularités locales et au principe de subsidiarité. Nous savons tous, et ce depuis fort longtemps, que chacune des régions du Québec possède des caractéristiques propres et il est selon nous primordial, pour ne pas dire qu'il était temps, que cela soit pris en compte par le gouvernement.

Le mémoire présenté aujourd'hui est constitué de commentaires généraux alors que certains articles feront l'objet d'une attention particulière.

Permettez-moi maintenant d'être un peu chauvin et de vous parler de la Ville de Sherbrooke.

1. PRÉSENTATION DE LA VILLE DE SHERBROOKE

Avec une population de plus de 157 000 habitants, Sherbrooke est la sixième ville en importance au Québec. Bicentenaire en 2002, l'année du regroupement avec six de ses plus proches voisines, la Ville de Sherbrooke est résolument engagée à faire du développement durable, de l'innovation et de la participation citoyenne des marques de commerce qui lui permettent de rayonner de plus en plus à l'échelle régionale et nationale.

Sherbrooke profite également de la présence d'un pôle universitaire unique au pays. Celui-ci regroupe huit grandes institutions d'enseignement et de recherche parmi lesquelles on retrouve, entre autres, l'Université de Sherbrooke, l'Université Bishop's, le Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke et le Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke.

La Ville de Sherbrooke peut ainsi miser sur cinq grands secteurs d'activité économique d'avenir : les sciences de la vie, les technologies propres et le développement durable, les

micro-nanotechnologies, les technologies de l'information et des communications et la fabrication de pointe.

2. LE PROJET DE LOI 34

Nous constatons d'abord que le projet de loi 34 est très ambitieux. Il soulève cependant des questionnements, tant à l'égard de sa portée qu'en regard du rôle qu'on attend des élus municipaux. La mise en place d'un mécanisme de coordination des actions gouvernementales pour améliorer l'efficience et la cohérence nous semble non seulement souhaitable, mais elle nous apparaît prometteuse dans la mesure où le mécanisme proposé puisse être générateur d'actions concrètes pour les communautés.

L'armature du projet de loi repose non seulement sur la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016,* mais également sur le document d'accompagnement qui expose en détail les pistes d'actions proposées par les différents ministères et instances du gouvernement du Québec en matière de développement des territoires.

Permettez-moi de vous rappeler la position de l'Union des municipalités du Québec par rapport à la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016.* Dans un communiqué émis le 10 novembre 2011, l'UMQ affirmait que le succès de la stratégie : « *repose sur un véritable partenariat entre les ministères, les élus municipaux et les populations locales* ». Nous partageons aussi cet énoncé. Par contre, si le projet de loi 34 démontre un véritable souci de cohérence à travers l'ensemble de l'appareil gouvernemental dans son action, la notion de partenariat proposée ampute à certains égards l'autonomie des élus municipaux. Nous y reviendrons un peu plus tard.

3. LES PRINCIPES DU PROJET DE LOI 34

Le projet de loi propose que les principes et les objectifs devant guider l'action du gouvernement soient aussi portés par les élus municipaux.

Nous reconnaissons le bien fondé des principes inscrits dans le projet de loi 34 : l'engagement des élus, la concertation, la complémentarité territoriale, l'action gouvernementale modulée, la cohérence et l'efficience des planifications et des interventions sur les territoires et le respect des spécificités des nations autochtones et de leur apport à la culture québécoise.

Par ailleurs, tout en étant favorable à ces principes, nous remarquons qu'ils peuvent parfois reprendre des principes véhiculés par d'autres lois ou mécanismes de concertation du gouvernement avec les municipalités. Par exemple, les orientations et les attentes qui sont exprimées dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, loi qui est par ailleurs en révision actuellement.

Nous sommes d'avis qu'il y a un danger à utiliser plusieurs moyens pour mettre en œuvre dans un territoire les attentes gouvernementales.

La Ville de Sherbrooke demande ainsi que les principes devant guider l'action du gouvernement ainsi que sa communication avec les territoires inscrits dans le projet de loi 34, se fasse en complémentarité et en adéquation avec les moyens déjà mis en œuvre par d'autres lois telle que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Il y a lieu également de préciser qu'en cas de contradiction ou d'incohérence, les attentes et exigences découlant d'autres lois devraient avoir préséance.

4. L'ARTICLE 3

L'article 3 définit l'occupation et la vitalité des territoires par la mise en valeur des potentiels résultant de l'engagement et du dynamisme du milieu. Cet énoncé semble indiquer que l'occupation et la vitalité des territoires ne pourront pas être générées par des acteurs externes au territoire visé.

La Ville de Sherbrooke estime qu'il serait nécessaire de définir dans le projet de loi le sens donné au terme « territoire », notre préoccupation étant qu'un territoire comme celui de la Ville de Sherbrooke puisse être dilué dans un cadre plus large. Notons que l'échelle territoriale utilisée par le gouvernement est clairement définie dans la stratégie à la page 29. Cette définition pourrait être inscrite dans le projet de loi 34.

5. L'ARTICLE 6

L'article 6 oblige la révision de la stratégie du gouvernement à tous les cinq ans, sans excéder sept ans. Ce cycle de révision de la stratégie, bien que compatible avec les cycles de révision qui sont prévus dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ne résiste pas à l'examen des faits. Comme vous le savez, la LAU oblige les MRC à réviser

leur schéma d'aménagement à tous les cinq ans. Malgré tous les efforts déployés en ce sens, la réalité est toute autre. À Sherbrooke, nous travaillons encore avec un schéma d'aménagement qui date de 1987, vous avez bien compris, 1987.

Dans un souci de pérennité mais aussi de cohérence avec les outils de planification déjà en place à la Ville de Sherbrooke, il nous apparaît que de réviser de tels principes à tous les cinq ans, dans les faits, ne tient pas la route. Une vision de développement d'un territoire étant un exercice portant sur une quinzaine d'années, il semble logique que les principes gouvernementaux guidant les planifications locales ou régionales portent sur un même horizon temporel.

Ce qui nous laisse perplexe, c'est que tel qu'il y figure dans le texte du projet de loi, c'est qu'une modification de la stratégie, pour une raison ou pour une autre, et même du document d'accompagnement aurait, en vertu de la législation proposée, force de loi. Il nous apparaît nécessaire de signifier notre inconfort à l'idée que la stratégie puisse être amendée « en cours de route » comme le précise l'article 6 du projet de loi et que le monde municipal doive en être le gardien tel que proposé dans le projet de loi.

La Ville de Sherbrooke souscrit au principe de la révision de la stratégie. Là où nous percevons un danger, c'est dans le rythme du processus de révision proposé.

Considérant que le projet de loi fixe des attentes de mise en œuvre et de promotion de la stratégie,

La Ville de Sherbrooke demande à ce que le rythme de révision de la stratégie puisse respecter la capacité du milieu, particulièrement du milieu municipal, à effectuer les modulations qui s'imposent dans leurs propres outils de planification et de développement pour agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires.

L'horizon de révision de la stratégie devrait être supérieur aux délais déjà fixés en matière d'aménagement puisque le cycle de révision actuel des schémas d'aménagement ne pourra respecter l'horizon de cinq ans qui est inscrit dans la législation proposée.

6. L'ARTICLE 13

Le rôle attendu des élus municipaux dans la mise en œuvre de la stratégie est flatteur puisqu'il reconnaît l'importance de ce rôle sur l'occupation et la vitalité des territoires.

Cependant, l'article 13 qui vient préciser le rôle attendu des élus municipaux en la matière va un peu loin. Demander à ce que les élus municipaux « **concourent** » à l'atteinte des objectifs de la stratégie et « **veillent »** à ce que les documents de planifications des municipalités reflètent ces principes et objectifs, c'est demander aux élus d'accorder préséance aux orientations gouvernementales dans toute la liberté d'action que leur confère la législation actuelle. Qui plus est, la stratégie pouvant être modifiée à tous les cinq ans par le gouvernement, la capacité de suivre ce rythme dans toute la chaine de planification nous apparaît improbable.

La Ville de Sherbrooke estime qu'il serait plus approprié d'encourager les élus à supporter, à se laisser guider, voire à s'inspirer des principes énoncés dans la loi en matière de planification. Nous sommes d'avis qu'il est inopportun d'exiger des élus qu'ils soient les gardiens de la stratégie gouvernementale au détriment de la planification locale.

7. L'ARTICLE 21.4.8 : les conférences administratives régionales

Le projet de loi 34 stipule qu'à titre d'instance de représentation administrative pour concerter les ministères et organismes du gouvernement, les CAR peuvent, sur une base discrétionnaire, inviter des représentants de la Conférence régionale des élus (CRÉ) et de tout autre organisme public, dont l'action a une incidence sur l'occupation et la vitalité du territoire, à participer aux rencontres de la CAR.

Puisque la stratégie mise sur le renforcement de la cohérence et de l'efficience des actions,

La Ville de Sherbrooke croit qu'il est nécessaire que les CAR s'adjoignent minimalement une représentation élue de la CRÉ et d'un autre organisme du milieu.

Au même titre que le gouvernement est représenté au sein des CRÉ dans un souci de concertation et de cohérence, il semble que la présence statutaire d'élus et de membres de la société civile au sein des CAR va tout à fait dans le sens du souhait du gouvernement d'accorder une importance aux acteurs locaux et régionaux de participer activement à la mise en œuvre de la stratégie de l'occupation et la vitalité des territoires.

8. LA STRATÉGIE 2011-2016 : mise en garde sur la portée de certaines attentes

Nous constatons qu'un certain nombre d'objectifs et d'attentes ne pourront pas être intégrés dans les planifications en cours. Il n'est donc pas possible pour tous d'atteindre la cible 2011-2016 fixée par la stratégie. Lorsqu'on porte attention à la durée consacrée aux planifications territoriales et à leur mise en place, le gouvernement doit prévoir un mécanisme d'adhésion graduelle aux principes de la stratégie qui seront repris dans la loi.

Il ne faudrait pas que les mécanismes de reddition de compte prévus dans le projet de loi 34 deviennent une camisole de force pour les élus municipaux. En fait, les élus municipaux doivent être considérés comme des partenaires du gouvernement dans l'atteinte de ses propres objectifs et non pas comme des exécutants des objectifs gouvernementaux.

Finalement, tel qu'indiqué à la page 53, nous saluons l'objectif de la stratégie de moderniser les mécanismes d'aménagement et d'urbanisme. Nous aurions certainement salué davantage un engagement à même la loi 34, de manière à garantir la conclusion de cette modernisation qui est attendue par le milieu municipal, mais également par les citoyens et les partenaires.

9. DES MOYENS FINANCIERS ADÉQUATS

Le projet de loi dans sa forme actuelle n'établit pas de leviers ou de mécanismes financiers pour soutenir l'engagement et le dynamisme espérés. Les membres de la Commission sont tous au fait que depuis de nombreuses années, les municipalités du Québec font face à une quantité accrue de responsabilités sans toutefois obtenir les moyens financiers pour y faire face. L'atteinte des objectifs via les orientations

gouvernementales inscrites dans la stratégie ne se feront pas uniquement par la bonne volonté des acteurs concernés.

Par exemple, dans l'orientation *Agir pour mieux habiter nos territoires* (p.35 de la stratégie), il est question de maintien des services de proximité, d'adaptation des habitations et des milieux de vie, de promotion et de soutien à la mobilité durable et d'accessibilité à des technologies et des services numériques.

Bien sûr, nous ne pouvons que saluer le fait que le gouvernement prenne en considération ces enjeux majeurs. Par contre, imaginer un seul instant que de réaliser des actions concertées sur tous ces enjeux sans qu'y soient rattachés des moyens financiers adéquats s'avère plutôt du domaine du rêve que de la réalité.

Soyons clairs, les défis financiers auxquels sont actuellement confrontés les municipalités du Québec sont sans précédents. Sans un apport financier accru des paliers de gouvernement supérieurs ou l'obtention de nouvelles sources de financement, ces bonnes intentions ne resteront justement que des intentions.

CONCLUSION

La Ville de Sherbrooke est favorable au projet de loi 34. Nous sommes d'ailleurs actuellement en processus de révision de notre schéma d'aménagement et de développement, lequel s'inscrit tout à fait dans les principes proposés. Nous souscrivons d'ailleurs à une majorité d'objectifs énoncés dans la stratégie. En ce sens, la modernisation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constituant un outil essentiel à l'atteinte de nos objectifs respectifs, nous espérons que le gouvernement pourra supporter la démarche de la Ville lors du dépôt de son schéma d'aménagement prévu au début 2013.