

Mémoire



Projet de loi n° 34

LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

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

Le projet de loi n° 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, est la troisième étape de la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016.

Sauf exceptions, les ministères et les organismes gouvernementaux concourront à l'atteinte de la stratégie et se guideront sur ses principes.

Les élus municipaux devront notamment veiller à ce que les documents de planification des organismes municipaux au sens de l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels reflètent les principes et objectifs de la stratégie.



L'Association des directeurs municipaux du Québec regroupe des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers, directeurs généraux, secrétaires-trésoriers, greffiers ou trésoriers ainsi que des directeurs généraux et secrétaires-trésoriers adjoints, directeurs généraux adjoints, secrétaires-trésoriers adjoints, greffiers adjoints ou trésoriers adjoints. Ses quelque 1 100 membres proviennent d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté, d'une communauté métropolitaine, d'une agglomération ou d'une régie intermunicipale.

MISSION

L'Association des directeurs municipaux du Québec poursuit la mission suivante :

- accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles;
- soutenir ses membres dans l'amélioration de leurs pratiques de travail par une offre de service continue;
- contribuer à l'évolution de la vie municipale par une présence active, significative et représentative auprès du gouvernement et des instances municipales.

VISION

Être reconnue comme la source de référence par les autorités municipales et gouvernementales de par l'excellence des gestionnaires municipaux et leur expertise.

VALEURS

Respect des différences.

Intégrité professionnelle.

Polyvalence et créativité.

Engagement envers la communauté

Table des matières

Introduction	1
Chapitre I – LA PETITE HISTOIRE DE L’OCCUPATION DU TERRITOIRE	3
Chapitre II – LES DEMANDES DES PARTENAIRES DE LA RURALITÉ	7
Chapitre III – LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE	12
Chapitre IV – LE PROJET DE LOI	14
Chapitre V – LA POLITIQUE NATIONALE DE LA RURALITÉ	17
Chapitre VI – RECOMMANDATIONS	18
Conclusion	20

Introduction

L'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ) tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec de lui permettre de s'exprimer sur le projet de loi n° 34 — Loi pour assurer l'occupation du territoire et la vitalité des territoires. Nous profitons de la présente commission pour saluer l'écoute du gouvernement du Québec de répondre aux demandes, maintes fois répétées, de la Fédération Québécoise des Municipalités, de l'Union des municipalités du Québec et de Solidarité rurale du Québec à l'égard de l'occupation dynamique du territoire. Le gouvernement a choisi une voie différente, mais les objectifs se rejoignent. C'est une avancée importante.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire aura la lourde tâche d'assurer l'application de la Loi, et notamment, de promouvoir l'occupation et la vitalité des territoires au sein de l'Administration. D'aucuns ne peuvent s'objecter en la capacité des collectivités locales et des régions de se développer et d'assurer leur devenir. L'adhésion de l'Administration, là se trouve la clé du succès de l'action gouvernementale.

Forte de ses 72 ans d'existence, ce qui en fait l'une des plus vieilles associations du milieu municipal au Québec, l'Association des directeurs municipaux du Québec compte près de 1 100 membres qui occupent principalement la fonction de directeur général ou de directeur général adjoint dans les municipalités. Elle est présente dans 85 pour cent des municipalités dont la population est inférieure à 5 000 habitants.

Les trois niveaux du savoir qu'un directeur général doit maîtriser dans sa fonction de gestion d'après la taxonomie de Bloom sont l'analyse, la synthèse et l'évaluation. L'appréciation d'un document fait également appel à sa capacité de vérifier la littérature et les recherches existantes. L'examen des actions menées en matière d'occupation du territoire par les trois organismes partenaires de la ruralité cités ci-dessus nous sert de points de repère entre les revendications naturelles des élus et des collectivités, et la stratégie gouvernementale que monsieur le ministre nous présente dans le cadre du projet de loi. Une stratégie reposant sur des actions qui agiront forcément sur la vitalité des collectivités territoriales. Une stratégie qui sert aussi de contrepoids à la dévitalisation de près de 400 municipalités au Québec. D'ailleurs, une proportion importante de celles-ci s'appuie encore sur une structure économique mono-industrielle. La crise conjoncturelle et structurelle de l'industrie forestière dans les régions ressources est un exemple qui influe négativement sur la capacité de plusieurs milieux d'agir sur

leur développement. Du haut d'un clocher, on peut prêcher la diversification, mais faut-il disposer de la capacité et des moyens d'intervenir? Pour y arriver, les communautés ont besoin d'un accompagnement; pas qu'on le fasse à leur place.

Le Québec d'aujourd'hui, c'est 751 municipalités de moins de 2 000 habitants, soit 66 % des municipalités locales, mais qui regroupent seulement 8 % de la population¹. La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires prend, ici, tout son sens. Elle marque donc le point de départ de l'engagement de l'État québécois afin de permettre aux citoyens des 1 126 collectivités locales de continuer à y vivre, mais aussi et surtout, de vivre de leur milieu.

L'Association des directeurs municipaux du Québec se réjouit que la loi-cadre proposée par le gouvernement place l'occupation et la vitalité des territoires parmi les grandes priorités du Québec d'aujourd'hui et de demain. Peut-on imaginer l'occupation et la vitalité des territoires comme le fondement de l'existence de tout gouvernement québécois?

L'Association appuie la stratégie du gouvernement du Québec parce que ses membres sont concernés. Gérer le développement est certes plus intéressant administrativement que la décroissance. Le développement requiert, par ailleurs, des ressources pour le réaliser. Par ricochet, l'ADMQ appuie aussi le projet de loi-cadre. Les commentaires des partenaires expriment qu'il y a là un consensus partagé et une collaboration assurée :

« Une annonce porteuse d'espoir pour les municipalités de l'ensemble des régions du Québec pour qui il s'agit d'une chance historique de repenser la relation qu'elles entretiennent avec l'État de manière à leur permettre en fin de prendre en main leur avenir. »

(Bernard Généreux, FQM, 10 novembre 2011).

« Une approche gagnante qui reconnaît le leadership des élus municipaux. Les collectivités et plus particulièrement les citoyens seront les grands gagnants du déploiement de cette stratégie puisque les politiques et les programmes seront mieux adaptés aux particularités locales. »

(Éric Forest, UMQ, 10 novembre 2011).

« Le gouvernement a maintenant en main toutes les cartes pour bâtir un Québec fort de toutes ses communautés. Aux ruraux maintenant de s'approprier les leviers qui seront mis à leur disposition pour créer un monde à leur mesure. »

(Claire Bolduc, SRQ, 10 novembre 2011).

¹ L'organisation municipale et régionale en 2010.

Chapitre I

LA PETITE HISTOIRE DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Pour bien comprendre l'évolution des esprits politiques en matière d'occupation des territoires, nous nous sommes inspirés d'un article fort éloquent paru dans le journal *Le Devoir*, le 24 janvier dernier. Le thème « Les grands débats — La complexité des territoires occupés » fait ressortir qu'au-delà de la colonisation au XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, l'État s'est consacré au développement régional dans les années 60, souvent avec des programmes conçus dans les capitales. On se souvient à cet effet de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). C'est aussi au cours de cette même décennie que le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ) a conçu un plan prévoyant la fermeture de villages de l'arrière-pays, dans l'est du Québec. Un plan qui a entraîné, ni plus ni moins, la délocalisation de 793 familles, dont 587 dans des centres urbains. Des gens déplacés, déracinés, vivant pour plusieurs de l'aide sociale. Un tour en arrière-pays de Sainte-Anne-des-Monts, au nord de la Gaspésie, vous convaincra. C'est aussi le début des opérations *Dignité* en réponse à cette position étatique.

Parallèlement, au même moment, on carbure pour la théorie des pôles de croissance : Montréal et sa banlieue. S'inspirant de la spirale économique, le développement se réalise à la condition de s'intégrer à l'économie montréalaise, d'où l'idée véhiculée de la disparition de la population rurale ou semi-rurale. Les réformes² du monde municipal québécois touchent alors les regroupements des municipalités locales (notamment la ville de Laval) pour assurer plus de revenus et la création de trois structures administratives supralocales (communautés urbaines de Montréal et de Québec et Communauté régionale de l'Outaouais).

Entre 1971 et 1981, c'est le temps des fusions semi-volontaires : il y a regroupement de 65 municipalités en 20 municipalités. Vers la fin de la décennie '70, quatre lois importantes sont mises en œuvre, ce qui modernise substantiellement l'organisation municipale au Québec : la Loi sur la fiscalité municipale, la Loi sur la démocratie municipale, la Loi sur les ententes intermunicipales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Suivra la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. C'est la création de la municipalité régionale de comté (MRC) et la disparition de son ancêtre, le conseil de comté aux rarissimes compétences. Avec les années '80, l'État providence s'affiche dans la foulée d'une période de ralentissement économique.

² Wikipédia. Municipalité locale (Québec).

Les années '90 débutent avec une autre période de ralentissement économique, la deuxième en moins de dix ans. Ainsi, la loi 145 (1992) amorce le début d'un transfert et d'une décentralisation de compétences du gouvernement vers les municipalités locales, phénomène accentué par la réforme Trudel (1997). C'est l'apparition des centres locaux de développement où toutes les municipalités d'une MRC sont tenues d'y participer financièrement. On assiste à une présence plus active des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Le capital de risque s'inscrit à l'agenda économique (SOLIDE et CAE). La décentralisation des pouvoirs est au cœur des débats avec le Forum national sur la décentralisation tenu par la Fédération Québécoise des Municipalités en 1992. Un an auparavant se déroulaient les États généraux du monde rural, à la suite desquels Solidarité rurale du Québec (SRQ) est née, un mouvement voué à la mise en valeur des territoires. SRQ joue alors un rôle d'objecteur de conscience dans un climat de morosité³. L'organisme refuse de baisser les bras.

En 2000, une réorganisation municipale majeure est effectuée : 200 municipalités sont fusionnées. Quatre ans plus tard, 32 municipalités défusionnent dans le cadre de référendums. C'est le début, dans le discours gouvernemental, de l'« occupation » du territoire. Une première Politique nationale de la ruralité voit le jour, puis une seconde. Le vocabulaire change, et une volonté de prendre son développement en main s'installe. Enfin, 2010 conduit, à l'initiative de Solidarité rurale du Québec, à la Déclaration de Shawinigan : une vision globale pour habiter, développer, desservir et se réappropriier les territoires. Il est question de dévitalisation de municipalités ainsi que de régions et le ministère des Affaires municipales et des Régions devient le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2008). La conférence régionale des élus remplace le conseil régional de développement (2004).

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires est donc la suite logique d'une démarche à la fois politique et civile, qui s'est amorcée il y a plus de 40 ans. Pas besoin de s'en convaincre, l'histoire parle par elle-même.

Définition

Selon Bernard Vachon, professeur retraité du département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQUAM), la véritable politique d'occupation du territoire passe par la décentralisation administrative et politique⁴. En réalité la décentralisation doit répondre à des conditions minimales de réalisation : masse critique, ressources financières, humaines et matérielles suffisantes ou acquises, infrastructures appropriées. Pourquoi? Parce que

³ Claire Bolduc. Le Devoir. 24 janvier 2012.

⁴ Le Devoir. 24 janvier 2012.

l'occupation du territoire se pose sous l'angle démographique, économique, culturel, social et environnemental pour assurer et maintenir une vie communautaire, l'accès au logement et à des services de proximité, de même que pour bénéficier des retombées de ressources pérennes. Agir sur son développement, c'est une fenêtre à ouvrir. Se concerter, partager son savoir, agir en complémentarité sont des conditions de réussite.

L'occupation et la vitalité des territoires prennent leurs racines dans la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement, ainsi que dans le dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques sectoriels. À l'instar de M. Vachon, Paul Prévost, professeur retraité de la faculté d'administration de l'Université de Sherbrooke et spécialiste reconnu du développement local, définit le développement local comme une stratégie orientée vers l'action qui valorise les potentiels, mise sur les acteurs locaux et la dynamique qui les anime, stimule les initiatives marchandes ou non, interprète et tire avantage des politiques gouvernementales (2003). Le développement local s'appuie sur une force endogène, fait appel à une volonté de concertation et à la mise en place de mécanismes de partenariat. Il implique une stratégie participative et une responsabilisation envers la collectivité, et repose sur des projets. À l'échelle locale et à l'échelle des MRC répondant au critère d'homogénéité, l'appartenance constitue un préalable à la poursuite et à la réussite de son développement. À toute autre échelle, l'implication des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques locaux se résume à de la représentation : des personnes redevables, mais pas imputables de leurs décisions auprès de leurs commettants.

Ces deux définitions convergent dans la même direction. En l'absence de politiques gouvernementales adaptées et modulées aux spécificités des territoires, certaines collectivités s'enliseront forcément. Le déficit démographique, l'exode des populations, le vieillissement, l'inexistence de services et d'infrastructures, de même que la structure économique déficiente sont des menaces au maintien de l'occupation du territoire.

Pour ces motifs, l'Association des directeurs municipaux du Québec adhère à la définition du territoire de Solidarité rurale du Québec : un espace organisé, aménagé, résultat des interrelations entre les acteurs qui le bâtissent. Il est donc façonné à la fois par le type de développement, les modes d'aménagement, les mesures de conservation, mais aussi par les représentations des hommes qui le peuplent⁵. Quelle que soit l'approche du concept, un territoire implique l'existence de frontières ou de limites : un territoire politique, une subdivision administrative, un territoire naturel⁶.

⁵ Occupation des territoires. Solidarité rurale du Québec

⁶ Wikipédia. Définition de territoire.

À cela s'ajoute la nécessité de disposer d'une loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme en interface de la Stratégie gouvernementale. Le projet de loi présenté par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire à l'Assemblée nationale, à l'automne 2011, prend toute sa signification. Les outils d'aménagement sont indissociables de l'occupation dynamique du territoire.

Chapitre II

LES DEMANDES DES PARTENAIRES DE LA RURALITÉ

La Politique nationale de la ruralité (PNR) confirme l'existence du Comité des partenaires de la ruralité comme structure de concertation. À cet égard, les partenaires peuvent formuler des recommandations concernant les adaptations à apporter aux politiques et aux programmes⁷ devant être adaptés pour répondre aux spécificités et aux besoins des milieux.

C'est dans cet esprit de partenariat inspiré de la PNR que l'Association des directeurs municipaux du Québec a examiné les demandes légitimes des trois partenaires de la ruralité en matière d'occupation de territoire.

Fédération Québécoise des Municipalités

Dans le document *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales* (février 2008), il y est mentionné, en page 1, que l'occupation dynamique du territoire et la décentralisation sont étroitement liées. La réflexion devant guider leur conception et leur formulation doit être conduite de façon intégrée. Une telle politique est un véritable levier de croissance économique et de cohésion sociale. Elle vise les objectifs suivants :

- améliorer la compétitivité territoriale dans le but de stimuler l'activité économique;
- diversifier les économies régionales en faveur de la deuxième et de la troisième transformation;
- introduire la dimension du développement durable;
- renforcer la cohésion sociale et la situation de l'emploi par la valorisation des ressources humaines.

⁷ Politique nationale de la ruralité. Entente de partenariat. Le gouvernement et les partenaires.

Le plan d'action issu des objectifs d'occupation du territoire propose des interventions étatiques cohérentes et intégrées, soit :

- informer, sensibiliser, mobiliser et habiliter à l'approche territoriale de développement;
- créer un « Observatoire des territoires »;
- renforcer la dynamique territoriale par l'activité économique et la vitalité sociale;
- réunir les conditions de la compétitivité territoriale.

La FQM conclut que des enjeux importants sont en cause relativement au partage des compétences et des ressources financières pour un nouveau mode de gouvernance au service de l'occupation dynamique de tous les territoires du Québec.

L'Union des municipalités du Québec

Dans son plan d'action intitulé *Pour l'occupation de tout le territoire québécois : pour un avenir viable de l'ensemble du territoire*, l'Union des municipalités du Québec identifie des enjeux pour les territoires auxquels sont liés des défis. Au nombre de quatre, ces enjeux et défis sont :

- la démographie (vieillesse, exode, immigration);
- l'économie (sources de financement et renforcement de l'économie locale);
- la bonne gouvernance (coordination entre les acteurs);
- le développement durable (principe de base à respecter).

L'UMQ mentionne, en page 9 du document, qu'il ne s'agit pas de développer tous les territoires, mais de préserver ceux qui sont occupés et de développer ceux qui peuvent l'être, de manière la plus efficace possible. Dans sa recherche en vue de dynamiser et de revitaliser certains milieux, elle préconise :

- le développement socio-économique par le maintien et l'attraction de nouvelles entreprises;

- la complémentarité rural-urbain par le développement de synergies entre les milieux ruraux et urbains;
- la qualité de vie en attirant ou en maintenant les jeunes, la population vieillissante et de nouvelles populations;
- le sentiment d'identité et d'appartenance de la population en valorisant l'appartenance territoriale;
- le développement durable et la protection de l'environnement permettant d'améliorer la qualité de vie;
- le développement culturel comme un moteur de développement et d'amélioration de la qualité de vie.

Au même titre que la FQM, l'Union des municipalités du Québec préconise, en page 14 du document, la mise en place d'une politique de développement des territoires en faisant de l'occupation du territoire un axe privilégié. Ainsi, tous les ministères intégreront cette vision d'une occupation dynamique et durable du territoire dans chacune de leurs politiques.

Solidarité rurale du Québec

Dans son avis au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *L'occupation des territoires, pour un Québec fort de ses communautés*, Solidarité rurale du Québec affirme que le rapport qu'il contient représente une étape importante dans la mobilisation sur l'enjeu de l'occupation des territoires.

L'évolution démographique, le contexte de lutte contre le réchauffement climatique, les mutations profondes de l'économie et la vitalité sociale des communautés représentent les grands défis pour le Québec. Pour les relever, on souligne quatre enjeux :

- habiter le territoire;
- les développer durablement;
- les desservir adéquatement;
- se les approprier collectivement.

Le rapport insiste sur la capacité des communautés à relancer l'économie sur des bases territoriales et à saisir les innombrables possibilités de l'économie verte. Sept recommandations en découlent :

- conclure un pacte national sur l'occupation des territoires permettant de renouveler les rapports entre les différents acteurs et de les mobiliser;
- convenir d'une vision sociétaire du développement des territoires;
- moduler les interventions gouvernementales de manière proactive et systématique;
- accompagner le développement des collectivités territoriales via des ententes territoriales;
- élaborer un plan d'action intersectoriel de développement des territoires englobant les actions des acteurs sociaux et des différents ministères;
- inciter l'innovation sociale, en développement durable et en gouvernance, et mettre à valeur les complémentarités territoriales;
- ouvrir un chantier sur la modernisation de la gouvernance territoriale.

SRQ conclut qu'elle compte poursuivre son action pour contribuer à l'occupation des territoires et au développement des collectivités. Occupation et développement forment un tout.

À l'analyse des demandes, l'Association des directeurs municipaux du Québec en déduit que :

- le développement des territoires et la vitalité sociale s'exerceront en considération du développement durable;
- les rapports entre les divers acteurs politiques et civils se renouvelleront pour agir sur la relance de l'économie;
- le développement s'articulera autour de la qualité de vie et de la pérennité des ressources pour les communautés qui en vivent;

- la gouvernance se modernisera pour répondre aux objectifs d'occupation et de développement des territoires;
- les interventions gouvernementales se moduleront pour répondre aux spécificités des territoires;
- les nouvelles sources de financement favoriseront des initiatives et stimuleront l'entrepreneuriat;
- le renforcement identitaire sera garant de la prise en charge du développement par les citoyens, élus et acteurs socio-économiques.

L'Association des directeurs municipaux du Québec estime qu'un développement harmonieux s'appuie sur un plan cohérent et une vision partagée, souhaitable et réalisable. Les actions et les projets respectent le plan et s'étalent de manière à maintenir la mobilisation citoyenne. Les élus sont porteurs du discours de développement et l'assument pleinement. Les directeurs généraux les soutiennent avec les ressources disponibles. La communauté maîtrise son développement, puisque chaque citoyen est concerné et impliqué. Les élus adaptent leurs choix, mais orientent leurs décisions en réponse à la planification de la communauté.

Ceux qui se souviennent encore de l'étiquette commerciale 5-10-15 ne se surprendront pas d'entendre que le développement est aussi une affaire de 10-15-20 ans.

LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE

Dans sa présentation de la Stratégie⁸, le premier ministre du Québec mentionne que « l'attachement des citoyens à leur territoire et leur volonté d'y vivre et d'en vivre, en valorisant pleinement tous les potentiels territoriaux, constituent des traits marquants de notre culture ». Nous le constatons, jour après jour, dans nos communications avec nos membres. Combien d'entre eux nous rappellent régulièrement que les conditions ne sont pas au rendez-vous pour assurer une qualité de vie et une prestation de services minimale, ni pour maintenir un tissu social fort et vivant.

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires ne répond peut-être pas aux objectifs de décentralisation, mais dans la mesure où les actions menées par les différents ministères et organismes seront coordonnées, adaptées et modulées en fonction des réalités des collectivités territoriales, un grand pas sera franchi. La Stratégie est indéniablement un exercice de planification stratégique. De l'analyse de la situation actuelle et du contexte historique du Québec sont ensuite identifiés la vision gouvernementale, les enjeux, les orientations, les axes ainsi que les objectifs découlant de ces axes. Les actions présentées à l'annexe 1 de la Stratégie sont substantiellement détaillées dans le document d'accompagnement.

Comme l'a affirmé la présidente de Solidarité rurale du Québec, le 10 novembre dernier : « Aux ruraux maintenant de s'approprier des leviers qui seront mis à leur disposition pour créer un monde à leur mesure. »

L'Association des directeurs municipaux du Québec insiste sur l'importance de bien répartir les lieux de décision dans la mise en œuvre des actions gouvernementales sur les territoires. Le gouvernement doit être vigilant en s'assurant que celles-ci se rapprochent le plus possible des citoyens et des communautés⁹. La vitalité des territoires ne peut et ne pourra se réaliser qu'à la condition d'infuser chez les élus, les citoyens et les acteurs socio-économiques une volonté partagée d'assurer leur devenir. Les mesures, politiques et programmes gouvernementaux sont des opportunités à saisir. Le gouvernement aura à établir son type d'accompagnement.

⁸ Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016.

⁹ Loi sur développement durable.

Plus les élus locaux et les citoyens s'éloignent des lieux de décision, moins ils se sentent concernés et impliqués. La mobilisation, une clé de la réussite du développement, en sera teintée.

La délégation des pouvoirs et des responsabilités entre les autorités sera invariablement au rendez-vous. Tout différend dénaturera l'action gouvernementale et pénalisera les collectivités locales. Il ne faut pas oublier que l'occupation et la vitalité des territoires dépendront de l'engagement des élus, de la concertation avec les acteurs socio-économiques, de la complémentarité entre les collectivités, de la modulation des programmes et des types d'actions du gouvernement, de la cohérence et de l'efficacité des différentes planifications ainsi que du respect des spécificités des territoires, notamment les nations autochtones. Le citoyen doit demeurer au centre de nos préoccupations.

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires est contextuellement bien faite, et constitue un excellent document de référence. Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire devra insister sur la livraison des actions conformément au document d'accompagnement. Les ministères devront s'enligner dans la même direction. Les élus locaux devront se mobiliser, se concerter et se compléter. Les acteurs socio-économiques seront considérés. Les collectivités seront accompagnées. Les pouvoirs seront partagés en considération du principe de subsidiarité.

La Stratégie est une force puisque la loi reconnaît sa raison d'être.

La mobilisation des communautés est une cible prioritaire. La concertation suivra.

Chapitre IV

LE PROJET DE LOI

Présenter un projet de loi qui est l’ancrage d’une stratégie gouvernementale, c’est innovant. Innovant parce que c’est l’aboutissement d’une réflexion gouvernementale incarnée dans une stratégie. Innovant parce que l’État québécois affirme son choix en faveur des territoires et des personnes qui y habitent et qui en vivent. Innovant parce que les élus sont interpellés comme les porteurs de l’occupation et de la vitalité des territoires. Innovant parce que la stratégie est encadrée par la loi. Innovant parce que l’Administration concourra au renforcement de l’action gouvernementale au bénéfice des collectivités.

Un pas gigantesque est franchi dans l’administration (**article 2**) publique québécoise : efficience, cohérence et imputabilité face aux collectivités.

Nous ne reviendrons pas sur les principes qui conduisent l’action gouvernementale en faveur de l’occupation et de la vitalité des territoires. La Stratégie parle d'elle-même.

La modulation (**article 5, paragraphe 4**) de l’action gouvernementale par le biais des politiques et des programmes est une revendication légitime des élus municipaux, appuyée en cela par la société civile. Dans l’entente de partenariat rural conclue en faveur de la Politique nationale de la ruralité, 2^e génération, l’engagement du gouvernement est à l’effet de collaborer avec les populations rurales. Cette collaboration se traduit également par une volonté de moduler les politiques, programmes et mesures qui concernent les milieux ruraux en vue de les harmoniser à leurs besoins et attentes¹⁰. Il est possible de croire que l’utilisation du terme « peut » soit réductrice de la volonté gouvernementale de moduler en référence à la PNR. Nous préférons nettement son remplacement par « doit » afin de s’assurer de l’atteinte de ce principe. Peut-être qu’un exercice ciblant les politiques, les programmes et les mesures à moduler serait souhaitable dans un contexte où l’on demande aux élus de s’imprégner des principes et des objectifs de la stratégie. Il y a là une opportunité.

La cohérence et l’efficience des planifications (**article 5, paragraphe 5**) dépendront largement de la mise en œuvre de la Loi sur l’aménagement durable du territoire et l’urbanisme. En ce qui concerne les conférences régionales des élus, le plan de développement devra s’inspirer des

¹⁰ Politique nationale de la ruralité 2011-2014. Une force pour tout le Québec.

planifications supralocales (MRC et communautés métropolitaines). Ces dernières devront, à maints égards, tenir compte des planifications locales. Cette cohérence requise doit s'appuyer sur un accompagnement, une animation et une mobilisation. Nous croyons que les agents de développement ruraux peuvent contribuer à cet exercice. On devra innover au niveau régional pour faire le pont avec les collectivités locales et supralocales.

L'Association des directeurs municipaux du Québec est confortable avec une révision de la Stratégie tous les cinq ans (**article 6**). Cette révision s'inspire des planifications dites quinquennales. Néanmoins, le rapport sur l'application de la loi présenté tous les 10 ans (**article 24**) nous semble trop long. Indépendamment de la possibilité d'apporter des changements à la Stratégie, sa révision doit être l'occasion de faire un tel rapport. À mi-parcours, une rencontre avec les partenaires est souhaitable, malgré l'obligation qui est faite par la loi au ministre de présenter annuellement un bilan de la mise en œuvre de la Stratégie (**article 15**).

Nous apprécions l'obligation qui est faite aux ministères et organismes gouvernementaux de rendre publique, dans une planification pluriannuelle, leur contribution à l'atteinte des objectifs de la Stratégie (**article 9**). Cela permet d'apprécier l'atteinte des résultats en fonction de l'échéancier de travail et des cibles sectorielles à atteindre.

Dans le cadre des compétences de tout organisme municipal, la loi précise que chaque élu municipal exerce ses fonctions (**article 13, paragraphe 1**) en se guidant sur les principes énoncés dans la loi, concourt à l'atteinte (**article 13, paragraphe 2**) des objectifs de la stratégie et veille à ce que les documents de planification (**article 13, paragraphe 3**) reflètent ces principes et objectifs. À notre compréhension, cela signifie que l'élaboration du schéma d'aménagement et de développement doit les refléter. Il y a matière à un changement notable de culture, sachant que les orientations gouvernementales sont régulièrement apparentées à des contraintes pour l'aménagement du territoire. Nous suggérons fortement que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire associe la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec dans le développement et le déploiement d'une action d'information auprès des élus. Il y a un risque de dérapage. Plusieurs élus percevront ces obligations comme une ingérence à leur autonomie.

L'Association des directeurs municipaux du Québec croit que les directeurs généraux doivent manifestement alimenter leurs élus pour souscrire aux objectifs de la Stratégie. Le déploiement de celle-ci pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires doit être assorti d'une action d'information et de formation à l'intention des directeurs généraux, voire auprès des aménagistes régionaux et des différents groupes d'agents de développement. Nous offrons notre entière collaboration.

Nous sommes heureux de constater que le gouvernement reconnaît l'existence juridique (**article 18**) des conférences administratives régionales (CAR), présentes depuis plusieurs années. Elles sont un atout au développement régional et contribuent, par leur expertise, au développement des régions. Elles seront aussi une courroie de transmission importante dans l'appréciation des organismes municipaux des actions gouvernementales et de la Stratégie dans son ensemble.

Enfin nous offrons toute notre collaboration à l'identification des indicateurs (**article 18**) d'occupation et de vitalité des territoires par l'entremise du Comité des partenaires des indicateurs de gestion municipaux qui a développé une expertise à ce sujet au cours des dix dernières années.

LA POLITIQUE NATIONALE DE LA RURALITÉ

Il serait bien difficile de passer sous silence la contribution de la Politique nationale de la ruralité à l'occupation dynamique du territoire : une véritable réussite après 10 ans d'existence, avec plus de 8 000 projets à son actif. C'est une confirmation de la capacité des élus municipaux et des collectivités à gérer sainement les deniers publics mis à leur disposition ; une marque de confiance du gouvernement dont les retombées sont inestimables. La deuxième génération de la PNR fait place à l'innovation par la mise sur pied des laboratoires ruraux, l'exploration d'initiatives porteuses de développement et le soutien à la création de produits de spécialité. Chaque année, une reconnaissance au dynamisme des leaders du milieu rural se tient : les Grands Prix de la ruralité.

La PNR a contribué, dans plusieurs collectivités, à se refaire une fierté.

Aussi, l'Association des directeurs municipaux du Québec souhaite que le gouvernement la reconduise en misant sur la recherche de projets structurants et innovateurs pour le développement des communautés locales. La politique doit continuer pour bonifier ses créneaux et mettre de l'avant diverses initiatives. À titre d'exemple à l'égard des laboratoires ruraux, mentionnons la municipalité de Mont-Carmel, dans la MRC de Kamouraska, qui, grâce à son projet sur l'aménagement et la gestion d'une forêt communale, a également mis sur pied une chaufferie pour les édifices publics.

La PNR témoigne de la capacité des collectivités locales d'agir sur leur devenir. Si la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité est bien diffusée, elle sera comprise et acceptée. Ses principes seront appliqués. On conviendra sûrement d'une réussite.

Chapitre VI

RECOMMANDATIONS

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires adoptée par le gouvernement du Québec trouve sa confirmation dans le cadre du projet de loi n° 34. Le gouvernement reconnaît l'importance pour l'Administration de mieux adapter ses planifications et ses actions aux réalités des territoires et des collectivités qui les habitent¹¹.

Un projet de loi court, mais qui inscrit l'occupation et la vitalité des territoires comme priorité nationale. L'Association des directeurs municipaux du Québec vous propose quelques recommandations.

Recommandation 1

Que le paragraphe 5 de l'article 5 soit modifié pour rendre obligatoire la modulation de l'action gouvernementale après la détermination des politiques, programmes ou mesures qui seront assujettis à cette modulation.

Recommandation 2

Qu'après le 31 mars 2018, le rapport sur l'application de la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires se fasse tous les cinq ans, lequel rapport devant précéder la révision de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Recommandation 3

Que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, responsable de l'application de la loi, convoque, à mi-parcours de la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires révisée, une rencontre avec les partenaires afin de s'assurer de leur soutien, leur collaboration et leur mobilisation.

¹¹ Projet de loi n° 34. Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Recommandation 4

Que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, responsable de l'application de la loi, déploie une action concertée visant l'adhésion des élus municipaux aux principes et objectifs énoncés dans la loi et la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Recommandation 5

Que le principe de subsidiarité soit obligatoirement primé dans la détermination de l'échelon d'autorité lors d'une délégation de pouvoirs ou de responsabilités en regard de la vitalité des territoires.

Recommandation 6

Que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, responsable de l'application de la loi, fasse appel au Comité des partenaires des indicateurs de gestion municipaux dans l'identification des indicateurs d'occupation et la vitalité des territoires.

Recommandation 7

Que les représentants du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire conviennent avec l'Association des directeurs municipaux du Québec d'un partenariat visant le perfectionnement des directeurs généraux dans l'appropriation de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires en vue d'exercer un rôle-conseil auprès des élus dans l'application des principes et des objectifs véhiculés par la loi et la Stratégie.

Conclusion

L'Association des directeurs municipaux du Québec partage entièrement la philosophie du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Monsieur Laurent Lessard, voulant que l'occupation et la vitalité des territoires se construisent à partir de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des acteurs socioéconomiques — qu'ils soient par exemple du domaine des affaires, de l'éducation ou de la santé — et des élus qui, à différentes échelles, prennent des décisions au meilleur de leurs connaissances au bénéfice des collectivités territoriales qu'ils représentent¹².

De par notre fonction de directeur général, nous sommes quotidiennement en lien avec les citoyens et les divers acteurs socioéconomiques. Nous croyons sincèrement que le gouvernement doit faire appel à notre capacité de soutenir efficacement les élus afin qu'ils intègrent et s'approprient la Stratégie pour l'occupation et la vitalité des territoires. Par notre présence auprès des élus dans l'exécution des décisions, leur rôle de porteur du discours du développement dans leur communauté en sera facilité.

Nous réitérons notre offre de collaboration et appuyons la voie empruntée par le gouvernement du Québec et son représentant de présenter une stratégie invitant les décideurs et leurs partenaires à agir ensemble pour habiter nos territoires et en vivre!

Ce mémoire a été rédigé également en considération des 1 100 directeurs généraux et leurs adjoints que nous représentons. La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires justifie amplement leur volonté de s'approprier l'action gouvernementale et, le cas échéant, de la partager avec les élus, les acteurs socio-économiques et les citoyens. Parce que le bien-être des citoyens fait partie de leur engagement envers la communauté.

Merci aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous avoir convié à la présente audience publique.

¹² Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

400, boul. Jean Lesage, Hall Est, bureau 535

Québec (Québec) G1K 8W1

Téléphone : 418 647-4518

Télécopieur : 418 647-4115

Courriel : admq@admq.qc.ca