

Mémoire de la FQM portant sur le projet de loi n° 34 Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

Janvier 2012



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 L'OCCUPATION DU TERRITOIRE À LA BASE DES ACTIONS DE LA FQM	1
1.1 20 ans de travaux de la FQM sur l'occupation du territoire	2
2 UNE LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES.....	4
2.1 Une affirmation collective ancrée dans le développement des régions.....	4
2.1.1 Les élus municipaux, des acteurs essentiels.....	4
2.1.2 Une nouvelle approche dans l'intervention de l'État envers les territoires	6
2.1.3 L'engagement du gouvernement	6
2.2 De nouvelles structures de concertation	9
2.2.1 Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement.....	9
2.2.2 Table gouvernementale aux affaires territoriales.....	10
2.2.3 Les conférences administratives régionales.....	10
3 LA STRATÉGIE POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES 2011-2016	11
3.1 Une rigueur à souligner	11
3.2 Les principes qui sous-tendent l'occupation et la vitalité des territoires	11
3.3 Les orientations de la stratégie.....	13
3.4 La gouvernance de la stratégie.....	15
3.5 La révision et la reddition de comptes de la stratégie.....	16
4 LA COHÉRENCE DES PRINCIPES ET DES ACTIONS.....	17
4.1 Renforcer les outils essentiels au développement territorial.....	17
4.1.1 Schéma d'aménagement et de développement	17
4.1.2 Politique nationale de la ruralité.....	17
4.1.3 Représentation démocratique des régions	18
CONCLUSION	20
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	21
BIBLIOGRAPHIE.....	xxiii

INTRODUCTION

La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de lui présenter ses commentaires sur *le projet de loi n° 34 Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*.

Ce projet de loi, déposé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le 10 novembre dernier, tombe à point nommé à l'heure où le Québec tout entier prend plus que jamais conscience de l'importance d'assurer le dynamisme des régions, des villes et de la région métropolitaine. Il ne fait aucun doute que cette diversité ancrée dans les territoires et qui amène à tant d'innovation est la base même de notre richesse collective. Le défi d'assurer l'occupation du territoire est énorme considérant notamment la superficie du Québec, qui fait cinq fois la taille de la France, la mondialisation des marchés imposant un rythme économique effréné et le vieillissement de la population créant de fortes pressions sur les services collectifs et le marché de l'emploi. Ce contexte géographique, social et économique concerne indéniablement tous les citoyens, peu importe qu'ils habitent une communauté rurale ou urbaine : c'est donc plus que jamais un enjeu partagé imposant des choix collectifs. Le gouvernement est résolument engagé sur cette voie, notamment avec le Plan Nord qui vise le développement du territoire québécois situé au nord du 49^e parallèle par l'entremise de l'exploitation des ressources naturelles, de la création d'aires protégées et de la mise en valeur de sites à fort potentiel touristique.¹ Ce vaste chantier aura assurément des impacts économiques, sociaux et environnementaux sur les communautés d'accueil. Cette notion « *d'Agir pour Vivre de nos territoires* », comme l'affirme la stratégie qui accompagne le projet de loi, devra avoir, aux yeux de la FQM, une portée plus large encore que le projet du Plan Nord et donc concerner l'ensemble des communautés qui contribuent au développement du Québec.

Pour la FQM, l'occupation du territoire se devait d'être enchâssée dans une loi qui engagerait l'État à revoir son intervention territoriale et la moduler en fonction des réalités des communautés locales et régionales. Elle fut par conséquent, dans la foulée de ses travaux s'échelonnant sur plus de 20 ans, une proposition formelle lors de la Journée de la ruralité en 2009. Ainsi, la FQM se réjouit de constater à présent que le gouvernement a fait sienne cette idée ambitieuse et tient à souligner ce geste historique qu'a posé le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en mettant sur la table l'actuel projet de loi ainsi que la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016.

Au nom de ses membres et des 7 000 élus municipaux qu'elle représente, la FQM est heureuse de présenter son analyse de ce projet de loi, le fruit d'un travail important effectué au cours des derniers mois. Les recommandations qui suivront dans les chapitres du mémoire sont basées à la fois sur la lecture du projet de loi et de la stratégie qui en découle, mais reflètent également une prise en compte du *projet de loi n° 499 Loi sur l'occupation dynamique du territoire et la décentralisation*, déposé presque simultanément par l'opposition officielle. La FQM voit dans ce dernier projet de loi des éléments très pertinents pouvant assurément bonifier le projet de loi n° 34.

Ce mémoire traite des actions réalisées à ce jour par la FQM en matière d'occupation du territoire, de l'engagement du gouvernement en ce sens, de l'application de la stratégie et finalement, de la cohérence nécessaire qui devra désormais guider l'État dans les efforts consentis à l'occupation et à la vitalité des territoires.

La FQM espère donc que ses commentaires sauront enrichir les travaux en cours et que le projet de loi puisse être modifié en fonction de ses propositions. La Fédération assure d'ailleurs les membres de la commission et le gouvernement du Québec de toute sa collaboration en ce sens.

¹GOVERNEMENT DU QUÉBEC. Le portrait du Nord québécois, [En ligne], 2009-2011. [<http://www.plannord.gouv.qc.ca/portrait/index.asp>]

1 L'OCCUPATION DU TERRITOIRE À LA BASE DES ACTIONS DE LA FQM

Aux premières heures de sa création, dans les années 40, la FQM, autrefois l'Union des conseils de comté (UCCQ) et plus tard l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), fondait sa mission sur la défense des intérêts des municipalités rurales de l'ensemble des régions du Québec. Ce nouveau regroupement émanait d'une volonté solidaire des municipalités rurales d'unir leurs voix pour que soient reconnues la spécificité et l'identité des milieux ruraux au moment où l'on observait au Québec, comme ailleurs dans le monde, une tendance de migration croissante des populations rurales vers les grands centres ainsi que leurs banlieues sans cesse grandissantes.

Aujourd'hui en 2012, forte de ses 915 municipalités locales et de ses 86 MRC membres, la FQM a su acquérir une solide crédibilité quant à ses arguments visant à démontrer toute l'importance d'assurer l'occupation du territoire, et est aujourd'hui animée plus que jamais par cette même mission qui a justifié sa fondation, il y a de cela 70 ans. Un contexte différent, certes, mais des volontés similaires que l'on voit à présent partagées par le gouvernement, les municipalités de toutes tailles, les acteurs socioéconomiques et la population. Une volonté d'un Québec fort tant dans ses régions que dans ses grandes villes et communautés métropolitaines.

Les actuels changements technologiques et économiques amènent à une prise de conscience collective quant à l'interdépendance des territoires ruraux, urbains et périurbains et à l'importance d'assurer la vitalité de ces réalités territoriales. La FQM en a donc fait une lutte de tous les instants, et ce, particulièrement depuis les 20 dernières années et se réjouit aujourd'hui d'avoir su rallier le gouvernement à cet objectif. Aussi, il est important de souligner que les membres de la FQM ont maintes fois réitéré leur appui aux représentations faites par la Fédération dans ce dossier, notamment lors de ses assises annuelles, et tout particulièrement en 1991, 2003 et 2008, où les thèmes principaux étaient la décentralisation et l'occupation du territoire. La FQM tient, d'entrée de jeu, à mettre en lumière les quelques événements forts de ses travaux dans ce dossier et sur lesquels s'appuient les propositions faites dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 34.

1.1 Vingt ans de travaux de la FQM sur l'occupation du territoire

En juin 1992, à Québec, la Fédération organise un Forum national sur la décentralisation réunissant 13 autres organismes nationaux et 600 intervenants provenant de divers secteurs socioéconomiques. Cet événement se termine par la signature de l'Accord des partenaires lequel se fonde sur l'idée que la décentralisation au Québec doit se faire au niveau de la MRC et que la priorité doit être mise sur les aspects touchant le développement économique et l'emploi.

En 1995, sous le gouvernement de Jacques Parizeau, la FQM (alors UMRCQ) signe l'Accord de principe concernant la décentralisation d'activités vers les instances municipales qui intervient entre le ministre des Affaires municipales et les deux associations représentant les municipalités. Cet accord porte sur une première phase de décentralisation identifiant principalement les activités à décentraliser, le financement de celles-ci, les structures visant à les accueillir et enfin les moyens de mise en œuvre de l'accord.

Près de 10 ans plus tard, en octobre 2004, la FQM prend activement part au Forum des générations où elle signe un protocole d'entente avec le gouvernement représenté par son premier ministre, M. Jean Charest. Le protocole vise également un plan de décentralisation conjoint et s'appuie sur les principes convenus entre les parties. Il importe, aux fins du présent exercice, de les rappeler :

- renforcer la démocratie locale pour rapprocher le pouvoir de décision de la population dans les régions;
- s'appuyer sur les structures municipales existantes pour assurer le développement régional;

- transférer les responsabilités vers les municipalités avec les ressources appropriées et requises pour les assumer dans le temps;
- rapprocher la livraison de services le plus près possible des citoyens;
- prendre en compte la démarche gouvernementale de décentralisation des responsabilités dans le cours des travaux liés au financement des municipalités;
- assurer une plus grande transparence et imputabilité dans les prises de décision et dans la gestion des fonds publics.²

À la suite de cette entente, la FQM dépose, en avril 2005, un mémoire plaidant pour la nécessité d'un projet de loi-cadre sur la décentralisation *Pour un État de proximité et une autonomie des communautés : Proposition de loi-cadre sur la décentralisation*. Ce mémoire établit le lien indissociable entre la décentralisation et l'occupation dynamique du territoire. Ainsi, l'un ne va pas sans l'autre et le développement de l'ensemble des municipalités passe avant tout par une décentralisation basée sur un renforcement de l'autonomie des communautés.

En novembre 2006, la FQM signe la deuxième *Entente de partenariat rural* avec le gouvernement du Québec. Cette deuxième mouture rallie donc les partenaires, et nouvellement les grandes villes, autour de la mise en œuvre de la deuxième Politique nationale de la ruralité 2007-2014 dotée d'une enveloppe de 280 M\$ vouée à l'essor du milieu rural.

En février 2008, poursuivant sans relâche ses efforts dans ce dossier, la FQM propose un énoncé de politique sur l'occupation dynamique du territoire *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*. Plus que jamais la nécessité de développer une vision commune de l'occupation du territoire s'impose, car il faut désormais redéfinir l'intervention de l'État et opter pour une approche territoriale du développement. On entend alors par approche territoriale la vision suivante, comme elle est évoquée dans notre mémoire de 2008 :

« Par ses politiques de soutien au développement local et régional, l'État procure des aides précieuses au développement des territoires. Or, l'efficacité de ces aides dépend largement de la bonne compréhension qu'ont les pouvoirs publics des conditions d'éclosion de l'activité économique sur le territoire. Il importe aussi d'assurer l'adéquation des programmes et mesures mis à la disposition des régions et des communautés locales avec la spécificité des problématiques de développement prévalant dans chaque territoire.

« L'approche territoriale accorde une attention particulière à l'environnement social et culturel, technologique, professionnel et financier du développement, autant de dimensions qui construisent le milieu duquel naîtront les initiatives et les succès d'entreprises. Les interventions consacrées à ces dimensions, réalisées avec le soutien de l'État, précèdent et préparent l'acte économique de création d'entreprises et d'emplois. Il s'agit d'opérations en amont de la croissance économique et qui concernent directement la dynamique territoriale³».

Dans la foulée de ses représentations, alors qu'elle participe en septembre 2009 à la Journée de la ruralité, la FQM réclame une loi-cadre sur l'occupation du territoire. La FQM juge qu'une telle loi est maintenant essentielle afin que s'entreprenne enfin le virage tant attendu. À l'instar du développement durable, l'occupation du territoire doit désormais être inscrite dans une loi à laquelle les actions de l'État québécois

² Protocole d'entente signé entre le gouvernement du Québec, la FQM et l'UMQ en 2004

³ FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*, Québec, Québec, 2008, p.19-20

devraient se conformer. Ce geste fort confirmerait ainsi l'importance du développement de l'ensemble du territoire. Cette idée proposée par la Fédération obtiendra par la suite l'appui de nombreuses organisations en amont du dépôt de l'actuel projet de loi.

Parallèlement à ces travaux, la FQM participe activement au cours de 2009 et 2010 à la démarche de consultation réalisée par Solidarité rurale du Québec portant sur l'occupation du territoire. Réunissant 22 organisations nationales, cette démarche mène, en avril 2010, à la signature de la *Déclaration de Shawinigan – Pour un Québec fort de ses communautés*. La déclaration fait état d'une vision commune des valeurs et des principes sur lesquels doit s'appuyer le Québec pour assurer une occupation dynamique de son territoire.

En décembre 2010, alors qu'elle prend part aux travaux devant mener au présent projet de loi ainsi qu'à la stratégie, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et avec les organisations constituant le Comité des partenaires majeurs⁴, la FQM entreprend de mobiliser ses membres afin d'envoyer un message clair au gouvernement : l'occupation du territoire devra se faire avec les municipalités locales et régionales représentées par des élus imputables et près des populations locales qu'ils représentent. La FQM a reçu à la suite de cette invitation plus de 600 résolutions d'appui de la part de ses membres.

Enfin, dans le cadre de son dernier congrès annuel de 2011, la FQM a obtenu l'engagement formel du premier ministre du Québec et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, que serait déposée une loi-cadre sur l'occupation du territoire au cours de la même session. Cet engagement fut respecté avec le dépôt du présent projet de loi le 10 novembre dernier.

Le projet de loi n° 34 et la stratégie qui l'accompagne s'inscrivent, à notre avis, dans cette volonté partagée par le gouvernement, les municipalités et les acteurs socioéconomiques du Québec d'occuper et d'assurer la vitalité de tous les territoires. Depuis peu décrit comme un projet commun, celui-ci devra être affirmé désormais comme un véritable projet de société devant surpasser les considérations strictement économiques. Ce projet de société signifie à nos yeux bien plus : il est le reflet d'une solidarité entre les citoyens des villes comme des villages qui reconnaissent mutuellement leurs besoins respectifs et leur interdépendance. La FQM s'appuie sur ce postulat qui guide son engagement dans ce dossier depuis de nombreuses années. Ce projet de loi doit contenir les éléments permettant de redéfinir le rôle du gouvernement et de cibler des actions visant à renforcer les priorités définies par les communautés. L'état actuel des finances publiques ne commande-t-il pas une plus grande efficacité et une meilleure cohérence? À cet égard, la loi et la stratégie qui en découle doivent mener à des actions concrètes et significatives pour les citoyens. Enfin, la FQM réitère au gouvernement sa plus grande collaboration dans les travaux qui suivront l'adoption du présent projet de loi.

2 UNE LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

2.1 Une affirmation collective pour le développement des régions

2.1.1 Les élus municipaux, des acteurs essentiels

Au gré de ses représentations, la FQM a insisté fortement sur l'importance que la future loi puisse affirmer une vision collective et partagée de l'occupation et de la vitalité des territoires. À cet égard, le préambule du projet de loi n° 34 présente les principes généraux sur lesquels doivent s'appuyer la loi et la stratégie à

⁴ Le Comité des partenaires majeurs, piloté par le MAMROT, est composé des organisations suivantes : MAMROT, FQM, UMQ, SRQ, Ville de Montréal, Ville de Québec, CRÉ de Longueuil et CRÉ de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

venir. Nous constatons à la lumière de ceux-ci que la FQM a été entendue afin que soit reconnu le rôle de premier ordre des élus municipaux dans l'occupation et la vitalité des territoires. Avec un mandat maintes fois bonifié au cours des dernières décennies, les élus municipaux sont devenus des leaders locaux en matière de développement économique, social et culturel. En plus d'assurer la bonne gestion des affaires courantes de la municipalité, les élus se doivent de posséder une connaissance fine des enjeux de leur communauté, et ce, dans des dimensions bien diverses. Dans les petites municipalités, les élus sont bien souvent à la fois ceux qui mettent en œuvre et ceux qui soutiennent l'initiative locale, sans toutefois bénéficier des ressources humaines nécessaires pour les appuyer. Prenons pour exemple la fermeture de l'école du village ou la perte d'un service de proximité essentiel à la population. Dans la majorité des cas, l' élu municipal est interpellé et doit mobiliser sa communauté pour assurer le maintien de tels services : il est l'intervenant de première ligne en matière de vitalité du territoire. Dans ce contexte, l'on doit reconnaître pleinement et entièrement ce rôle incontournable pour assurer le développement des communautés, comme il est stipulé au sixième considérant dans le préambule du projet de loi « *CONSIDÉRANT que les élus municipaux sont des intervenants majeurs en matière d'occupation des territoires*⁵ ».

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette reconnaissance, pour autant que celle-ci puisse être soutenue par des actions concrètes. La FQM croit qu'un tel engagement doit impérativement se traduire dans la mise en œuvre de la stratégie, laquelle est commentée au chapitre 3 du présent mémoire.

Toutefois, la FQM est préoccupée par la portée du paragraphe 3 de l'article 13 du projet de loi, article destiné à encadrer le rôle de l' élu municipal dans la mise en œuvre de la loi et de la stratégie :

« 13. Dans le cadre des compétences de tout organisme municipal au conseil duquel il siège, chaque élu municipal :

« 1° exerce ses fonctions en se guidant sur les principes énoncés dans la présente loi et la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, plus particulièrement sur ceux portant sur la concertation et la complémentarité territoriale;

« 2° concourt à l'atteinte des objectifs de la stratégie;

« 3° veille à ce que les documents de planification de ces organismes municipaux reflètent ces principes et objectifs⁶ ».

Pour la FQM, les élus municipaux doivent assurément tenir compte des principes et objectifs de la loi et de la stratégie dans leurs documents de planification, mais ceci ne doit pas contrecarrer leur autonomie locale. Ainsi, la FQM juge le paragraphe 3 de l'article 13 inadéquat dans l'optique où c'est l'action gouvernementale qui doit maintenant tenir compte des planifications territoriales locales et régionales (MRC). Ce changement majeur dans la modulation de l'intervention gouvernementale sera traité dans les chapitres suivants.

Recommandation n° 1

Retirer le paragraphe 3 de l'article 13 du projet de loi, soit les mots suivants : « veille à ce que les documents de planification de ces organismes municipaux reflètent ces principes et objectifs ».

⁵ QUÉBEC. *Projet de loi no 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, préambule

⁶ *Ibid*, article 13

2.1.2 Une nouvelle approche dans l'intervention de l'État envers les territoires

Le projet de loi n° 34, en plus d'affirmer que l'occupation et la vitalité des territoires doivent figurer comme une priorité nationale, est décrit comme un projet de société à part entière comme on peut le lire au troisième considérant du préambule : « *CONSIDÉRANT qu'il est opportun d'inscrire l'occupation et la vitalité des territoires comme une priorité nationale et d'en faire un projet de société à part entière*⁷ ». Par ailleurs, on constate également que le gouvernement tend maintenant à reconnaître qu'il est de son devoir de revoir ses modes d'interventions envers les communautés territoriales et d'adapter la desserte de services de l'appareil gouvernemental. Ainsi, la logique d'un État donneur d'ordre ne tient plus dans un contexte où l'on admet que les territoires ont leurs caractéristiques propres et se prennent en charge en fonction de modèles souvent fort différents. On ne peut s'attendre à plus d'innovation des communautés locales si elles ont pour seule réponse un accompagnement fondé sur des critères uniformes, voire mur à mur. Pour la FQM, ce constat du gouvernement est encourageant, mais ne constitue que le début d'une grande réforme de la gestion des ministères et la déconcentration des activités gouvernementales. C'est une nouvelle culture à adopter par l'État pour encourager, mais surtout accompagner la prise en charge du développement par les communautés territoriales.

La description de cette nouvelle approche apparaît toutefois plus détaillée dans le projet de loi n° 499, Loi sur l'occupation du territoire et la décentralisation, déposé par l'opposition officielle peu de temps après le dépôt du projet de loi n° 34. Cette approche jette clairement les bases de ce lien d'accompagnement des territoires devant suivre une logique de bas en haut :

Extrait du projet de loi n° 499 :

« CONSIDÉRANT qu'il convient d'établir un nouveau cadre relatif aux relations entre l'État et les municipalités afin que celles-ci aient la latitude et le soutien nécessaires pour contribuer pleinement à l'occupation dynamique du territoire et répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population;⁸ »

Par conséquent, dans le but de clarifier ce lien qui devra s'établir entre l'État et les municipalités et être inscrit dans la nouvelle loi, la FQM souhaite que soit ajouté à même le préambule du projet de loi n° 34 le considérant inscrit au paragraphe ci-dessus.

Recommandation n° 2

Ajouter à même le préambule du projet de loi n° 34 le paragraphe suivant :

CONSIDÉRANT qu'il convient d'établir un nouveau cadre relatif aux relations entre l'État et les municipalités afin que celles-ci aient la latitude et le soutien nécessaires pour contribuer pleinement à l'occupation dynamique du territoire et répondre aux besoins municipaux, divers et évolutif, dans l'intérêt de leur population;

2.1.3 L'engagement du gouvernement

L'idée qui sous-tend la proposition soumise par la FQM au gouvernement quant à l'adoption d'une loi-cadre en matière d'occupation du territoire est d'engager, voire même de contraindre les ministères et organismes

⁷ Ibid.

⁸ QUÉBEC. *Projet de loi no 499, Loi sur l'occupation dynamique du territoire et la décentralisation*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, préambule

gouvernementaux à guider leur intervention selon des principes et des mécanismes précis édictés par une loi. Dans ce contexte, l'adoption d'une politique nationale sur l'occupation du territoire n'aurait pas suffi à atteindre un tel objectif de contrainte, que nous jugeons absolument nécessaire. Car au-delà de dégager une vision commune, il faut se doter de moyens appropriés pour la mise en œuvre d'un projet d'une telle envergure et s'assurer qu'il soit en cohérence avec les planifications territoriales.

Ce que la FQM souhaite, c'est de s'assurer de la cohérence, de l'efficacité et de la modulation des actions de l'État et des territoires. Par conséquent :

1. Les actions des ministères et organismes gouvernementaux devraient être planifiées en fonction des orientations de développement convenues à l'échelle territoriale des municipalités locales et des MRC.
2. Les actions des ministères et organismes devraient être en lien avec le schéma d'aménagement et de développement.

Une telle approche est d'ailleurs prévue pour la région métropolitaine de Montréal. La FQM souhaiterait qu'elle le soit pour l'ensemble du territoire et y voit une condition essentielle à la réalisation des objectifs de la loi.

Par souci d'efficacité, il est primordial d'assurer une parfaite cohérence entre la présente démarche et la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. La FQM juge à ce propos que le gouvernement devrait ancrer la notion de prépondérance des outils de planification des MRC et des municipalités dans le projet de loi n° 34. L'autonomie des municipalités, qui sont au cœur de l'occupation et de la vitalité des territoires, doit être reconnue et affirmée clairement dans le projet de loi en concordance avec les orientations de la future loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (LADTU).

Recommandation n° 3

Prévoir au projet de loi une disposition obligeant les ministères et organismes gouvernementaux à tenir compte dans la planification de leurs actions des orientations de développement convenues à l'échelle territoriale des municipalités locales et des MRC, et ce, principalement en lien avec le contenu des schémas d'aménagement et de développement.

Recommandation n° 4

Inclure au projet de loi une disposition reconnaissant l'autonomie des municipalités locales et régionales et assurant la prépondérance du schéma d'aménagement et de développement dans la planification du territoire.

Par ailleurs, l'actuel projet de loi nous porte à croire que l'application de la stratégie sera trop peu contraignante. Si l'on se fie à la Loi sur le développement durable, dont s'inspire dans sa très grande partie le projet de loi n° 34, on y constate des mesures plus explicites et d'autant plus contraignantes à l'endroit de l'appareil gouvernemental comme en font foi les articles 15 et 17 :

Extrait de la Loi sur le développement durable :

« Publication des objectifs et des interventions.

15. Afin de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement, chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration identifie dans un document qu'il doit rendre public les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie dans le respect de celle-ci, ainsi que les activités ou les interventions qu'il prévoit réaliser à cette fin, directement ou en collaboration avec un ou plusieurs intervenants de la société.

« Révision des lois et politiques.

Ces interventions peuvent notamment comprendre la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect de la stratégie et des principes sur lesquels elle repose.

« Base volontaire.

Sur une base volontaire, un organisme ou un établissement visé à l'article 4 peut aussi d'avance, sans attendre la prise d'un décret en vertu de cet article, s'assujettir à la même obligation d'identifier dans un document qu'il doit rendre public les objectifs, actions et interventions qu'il envisage en regard de son domaine de compétence et de ses attributions en vue de contribuer au développement durable et à la mise en œuvre de la stratégie.

« 2006, c. 3, a. 15.

« Conditions et modalités.

« Rapport annuel.

17. Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration, assujetti à l'application de l'article 15, fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités:

« 1° des objectifs particuliers qu'il s'était fixés, en conformité avec ceux de la stratégie, pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année vu le contenu de la stratégie adoptée;

« 2° des différentes activités ou interventions qu'il a pu ou non réaliser durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs de développement durable ainsi que les autres moyens ou mécanismes de suivi retenus;

« 3° le cas échéant, des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulées par le commissaire au développement durable.

« 2006, c. 3, a. 17.⁹ »

⁹ QUÉBEC. *Loi sur le développement durable*, LRQ, chapitre D-8.1.1., à jour au 1^{er} janvier 2012, [Québec], Éditeur officiel du Québec, c2006, art. 15 et 17

Voici l'article du projet de loi n° 34 faisant état de la mesure prévue afin d'engager l'appareil gouvernemental dans la mise en œuvre de la stratégie et la reddition de comptes qui en découle :

« 9. Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration doit présenter et rendre publique sa contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie, dans le domaine de ses compétences et en prenant en compte les principes de celle-ci, dans une planification pluriannuelle¹⁰ ».

En dépit même d'une application plus rigoureuse, la Loi sur le développement durable n'est pas parvenue à ce jour à engager suffisamment l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux, comme on peut le constater au chapitre 5 du rapport sur l'application de la Loi sur le développement durable pour l'année 2010, réalisé par le Vérificateur général du Québec, et rendu public en mars 2011. Les conclusions d'analyse de l'application de cette loi démontrent des lacunes en matière de respect des principes de la loi et que leur application demeure partielle au sein de l'appareil gouvernemental. Parmi les autres éléments soulevés dans le rapport, on constate, à l'échelle des ministères et organismes gouvernementaux, une reddition de comptes incomplète et des engagements trop souvent modifiés sans justification suffisante. Ainsi, le commissaire au développement durable a clairement recommandé à l'Administration que celle-ci rectifie le tir dès maintenant dans la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie accompagnant cette loi. Ces conclusions sont éloquentes, c'est pourquoi il nous apparaît essentiel que la future loi sur l'occupation et la vitalité des territoires soit bonifiée substantiellement afin de tirer leçon des lacunes d'application des mesures que prévoit cette loi analogue et ultimement, d'atteindre les objectifs que la future loi entend poursuivre.

Recommandation n° 5

Prévoir minimalement, dans la future Loi sur l'occupation et la vitalité des territoires, les mêmes dispositions de mise en œuvre de la stratégie et de reddition de comptes que celles applicables en vertu des articles 15 à 17 de la Loi sur le développement durable.

2.2 De nouvelles structures de concertation

2.2.1 Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement

La FQM est heureuse de constater la création de cette nouvelle table qui aura pour principal mandat, comme il est défini dans le projet de loi « ... de favoriser la concertation pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable de la région métropolitaine de Montréal¹¹ ». L'aménagement et le développement du territoire se sont considérablement complexifiés au cours des dernières années, particulièrement en ce qui concerne la région métropolitaine de Montréal. Cette situation est attribuable à la multiplication des planifications devant être adoptées par diverses instances selon différentes échelles territoriales et en vertu de plusieurs lois. En effet, il faut désormais arbitrer et concilier les orientations issues à la fois des plans d'urbanisme, des schémas d'aménagement et de développement, des plans quinquennaux de développement, des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire et finalement des plans métropolitains d'aménagement et de développement. Cette mosaïque très vaste d'outils de planification du territoire dans la région métropolitaine de Montréal représente un défi

¹⁰ QUÉBEC. *Projet de loi no 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, art. 9

¹¹ QUÉBEC. *Projet de loi no 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, art. 18

majeur pour les prochaines années considérant les problématiques propres à la région en ce qui a trait à l'étalement urbain, à l'organisation des transports et au développement économique, pour ne nommer que celles-là. Conséquemment, une telle structure de concertation nous semble intéressante afin d'assurer une cohérence entre la planification territoriale et les futures actions gouvernementales.

Cependant, au regard de sa probable composition comme elle est prévue au paragraphe 4 de l'article 18 du projet de loi n° 34 :

« La Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement est composée du ministre, qui la préside, des ministres responsables des régions administratives comprises en tout ou en partie dans la région métropolitaine de Montréal, du maire de la Ville de Montréal, du maire de la Ville de Laval, du maire de la Ville de Longueuil et des deux maires membres du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal dont la désignation est prévue aux paragraphes 5° et 6° du deuxième alinéa de l'article 34 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01)¹² ».

la FQM constate que la vision régionale, soit celle à l'échelle de la MRC, pourrait difficilement être prise en compte. Ainsi, en vertu de cet article, rien ne peut assurer la présence de préfets au sein d'une telle table, ce qui aurait un impact certain sur la prise en compte des préoccupations des MRC et des dimensions particulières liées au schéma d'aménagement et de développement. Il serait à notre avis important d'assurer la représentation des MRC au sein cette nouvelle table et donc d'élargir la composition de celle-ci, de sorte que les préfets soient représentés.

Recommandation n° 6

Prévoir, dans la composition de la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement, que les MRC faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal soient représentées par l'entremise de leur préfet.

2.2.2 Table gouvernementale aux affaires territoriales

La FQM voit d'un très bon œil la mise en place de cette table gouvernementale aux affaires territoriales dans l'optique où, tout comme la Loi sur le développement durable, celle à venir aura une portée tout aussi horizontale au sein de l'Administration et nécessitera assurément une concertation efficace entre les diverses composantes concernées par l'occupation et la vitalité des territoires.

2.2.3 Les conférences administratives régionales

Jusqu'à présent reconnues en vertu d'un décret gouvernemental, les conférences administratives régionales (CAR) assument un rôle prépondérant dans l'intervention gouvernementale au niveau des régions administratives. Il nous apparaît essentiel de reconnaître leur utilité et leur pertinence dans la stratégie de déconcentration des activités et responsabilités de l'État. Comme la FQM l'a maintes fois exprimé au gouvernement dans ses représentations en matière de décentralisation et d'occupation du territoire, les CAR doivent agir de façon à moduler voire à ajuster l'intervention gouvernementale en région, mais également dans le but de l'optimiser et qu'elle soit cohérente, conforme aux orientations identifiées par les municipalités et MRC.

¹² Ibid.

La FQM juge essentiel que le gouvernement favorise la communication non seulement entre les ministères et leurs directions régionales, mais aussi avec les organismes municipaux (municipalités et MRC). Rapprocher la desserte de services des communautés locales permettrait assurément d'arrimer les orientations du gouvernement avec les priorités locales et régionales en plus de développer les mécanismes visant à articuler le changement.

3 LA STRATÉGIE POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES 2011-2016

3.1 Une rigueur à souligner

Un des principaux objectifs du projet de loi n° 34 est d'encadrer la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, et ce, notamment par l'identification de grands paramètres tels que les principes sur lesquels elle s'appuiera et les mécanismes qui assureront sa bonne gouvernance.

Nous tenons à souligner l'important travail réalisé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ainsi que les ressources de son ministère en amont de la Stratégie. Ayant participé activement au Comité des partenaires majeurs qui a prêté son concours dans la réalisation de la stratégie, la FQM peut affirmer qu'elle répond à ses attentes. De ce fait, nous sommes heureux de constater qu'elle constituera une base solide dans les suites à donner à ce dossier. Forte d'un appui sans conteste de ses membres lors des travaux, la FQM peut aujourd'hui se réjouir de voir que ses recommandations ont, pour la très grande part, été considérées.

3.2 Les principes qui sous-tendent l'occupation et la vitalité des territoires

Il était primordial pour la FQM que les principes devant guider l'intervention gouvernementale en matière d'occupation du territoire soient inclus à la fois dans la stratégie, mais surtout à même la nouvelle loi. En effet, il aurait été bien peu significatif de s'en tenir à une simple définition de ce qu'est l'occupation et la vitalité des territoires dans une loi qui nous semble à la fois historique et qui marque le moment d'une volonté collective « d'habiter et de vivre de nos territoires », tant ruraux qu'urbains. Cette solidarité qui s'affirme au cœur de ce que nous sommes comme société doit être articulée autour de principes auxquels nous adhérons.

Les principes de la stratégie, en plus de ceux actuellement inclus dans la Loi sur le développement durable¹³ et en particulier celui de la subsidiarité, sont les suivants :

1. l'engagement des élus;
2. la concertation;
3. la complémentarité territoriale;
4. l'action gouvernementale modulée;
5. la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires;
6. le respect des spécificités des nations autochtones et de leur apport à la culture québécoise.

¹³ Les 16 principes inclus à la Loi sur le développement durable sont les suivants :

Subsidiarité, santé et qualité de vie, équité et solidarité sociale, protection de l'environnement, efficacité économique, participation et engagement, accès au savoir, partenariat et coopération intergouvernementale, prévention, précaution, protection du patrimoine culturel, préservation de la biodiversité, respect de la capacité de support des écosystèmes, production et consommation responsables, pollueur-payeur, internalisation des coûts.

Comme le définit l'article 6 de la Loi sur le développement durable, on entend par subsidiarité :

« ...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 concernées¹⁴. »

Pour la FQM, le principe de subsidiarité est à la base du virage que l'État doit entreprendre afin de modifier son accompagnement des communautés dans leurs efforts pour assurer leur vitalité. Par conséquent, le principe de subsidiarité répond tout à fait à la logique du développement endogène et suit une tangente allant du bas vers le haut avec pour point de départ, la municipalité locale : celle-ci étant le plus à même de connaître les besoins et les aspirations de ses citoyens. Quoique mis en exergue et défini clairement dans la stratégie, ce principe ne bénéficie pas de la même importance dans le projet de loi et, aux yeux de la FQM, il est essentiel qu'il puisse être explicitement cité parmi les principes de la loi, et ce, malgré qu'il soit sous-entendu dans ceux que l'on retrouve dans la Loi sur le développement durable. Soulignons que le projet de loi n° 499 contient un article exclusivement réservé au principe de subsidiarité.

Recommandation n° 7

Inclure au paragraphe 1 de l'article 5 du projet de loi n° 34 le principe de subsidiarité afin que ce dernier soit affirmé parmi les principes à considérer prioritairement dans la mise en œuvre de la stratégie découlant de la Loi.

Fortement liée au principe de subsidiarité, la notion d'imputabilité des élus des municipalités locales et des MRC ne peut être passée sous silence dans le présent projet de loi considérant le rôle prépondérant des communautés dans leurs efforts pour assurer leur vitalité. La FQM souhaite que le premier principe « *l'engagement des élus* », de l'article 5 du projet de loi n° 34, soit modifié afin d'inclure la notion d'imputabilité des élus municipaux.

Recommandation n° 8

Modifier le premier principe « *l'engagement des élus* », de l'article 5 du projet de loi n° 34 afin d'inclure la notion d'imputabilité des élus municipaux.

Par ailleurs, en ce qui concerne le principe 4 du projet de loi, soit *l'action gouvernementale modulée*, la FQM est d'avis que sa définition aurait tout intérêt à être renforcée. Actuellement, trop de lois et de politiques semblent laisser le choix à l'Administration d'appliquer ou non une modulation dans son intervention, ce qui nous place aujourd'hui devant le constat qu'elle n'est pas suffisamment mise en application. La clause modulatoire de la Politique nationale de la ruralité (PNR) en est un exemple éloquent. Bien que le MAMROT semble se préoccuper de cette clause modulatoire, les autres ministères l'ignorent souvent dans l'élaboration et la révision de leurs politiques et programmes. À titre d'exemple, citons les critères relatifs au financement du logement social ou encore ceux concernant le compostage de matières résiduelles pour lesquels une adaptation aux différentes réalités territoriales serait nécessaire. De surcroît, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a fait le même constat dans son

¹⁴ QUÉBEC. *Loi sur le développement durable, LRQ, chapitre D-8.1.1.*, à jour au 1^{er} janvier 2012, [Québec], Éditeur officiel du Québec, c2006, art. 6

examen des politiques rurales du Québec, dont le rapport a été rendu public en juin 2010. Ainsi, en ce qui a trait à la PNR, l'OCDE fait l'observation suivante :

« Une "clause de modulation" a été introduite dans la PNR pour surveiller l'adaptation des lois et des politiques sectorielles aux spécificités des différentes régions rurales sur la base des conseils donnés par le MAMROT, mais des obstacles institutionnels subsistent, les organismes gouvernementaux montrant une certaine résistance à l'adaptation plus stricte exigée par la PNR¹⁵. »

Par conséquent, comme nous le mentionnons au chapitre 2 du présent mémoire, la future loi devra contraindre l'appareil gouvernemental pour que soit assurée son application. Ainsi, le mot « peut » devrait être remplacé par le mot « doit » :

Recommandation n° 9

Modifier la définition du principe 4 de l'article 5 en remplaçant le mot « peut » par le mot « doit » afin qu'il se lise comme suit :

4^o l'action gouvernementale modulée : l'action gouvernementale doit être modulée pour tenir compte de la diversité et la spécificité des territoires, ainsi que la recherche de l'équité entre les territoires et les collectivités;

Dans le même ordre d'idée, le principe relatif à la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires tombe à point nommé. Ce principe vient appuyer la pertinence d'enclencher dès que possible un chantier national sur la gouvernance territoriale afin de renforcer les rôles des instances territoriales, c'est-à-dire les municipalités locales, les MRC, les CRÉ et les communautés métropolitaines, et de préciser la portée et la complémentarité de leurs planifications respectives en cohérence avec une approche de développement allant du bas vers le haut. Cet élément sera traité plus amplement au prochain chapitre. La FQM entend poursuivre ses travaux à ce sujet et offre au gouvernement sa collaboration afin de mettre conjointement en œuvre un chantier sur la gouvernance territoriale.

Recommandation n° 10

Ajouter aux actions gouvernementales prévues à l'orientation 3 « Agir en synergie » de la stratégie la mise œuvre prioritaire d'un chantier national sur la gouvernance territoriale afin de :

- renforcer les rôles et responsabilités des municipalités locales et régionales à titre d'instances les plus près du citoyen;**
- clarifier l'apport des autres structures engagées à diverses échelles dans le développement des régions, en cohérence avec une approche de développement allant du bas vers le haut.**

3.3 Les orientations de la stratégie

La stratégie s'échelonne sur cinq ans et renferme quatre grandes orientations, lesquelles sont articulées en grands axes d'intervention. Vous trouverez à la page suivante un tableau récapitulatif du contenu de la stratégie au plan de ses orientations.

¹⁵ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Examen de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, Paris, France, 2010, p. 233

ORIENTATIONS ¹⁶								
Orientation 1 : <i>Agir pour mieux habiter nos territoires</i>		Orientation 2 : <i>Agir pour vivre de nos territoires</i>		Orientation 3 : <i>Agir en synergie</i>		Orientation 4 : <i>Relever les défis propres à la région métropolitaine de Montréal</i>		
AXES	La fierté d'appartenir à une collectivité		Le développement économique		La capacité d'action des collectivités		Une action gouvernementale concertée à l'échelle métropolitaine	
	L'accueil des nouvelles populations		La main d'œuvre		La cohérence et la célérité d'action du gouvernement		Un aménagement métropolitain durable	
	Les relations avec les nations autochtones		Les territoires à revitaliser		L'action conjointe autour des priorités des collectivités		Des instances territoriales mieux articulées	
	Les services de proximité							
	L'habitation et le milieu de vie							
	La mobilité durable							
	Les technologies et les services numériques							
	Le virage écoresponsable							

Ce vaste portrait des éléments à traiter prioritairement pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires est exhaustif et nous saluons le travail réalisé par le MAMROT. Les orientations 1 et 2 nous apparaissent toutefois prioritaires. Aussi, parmi les axes d'interventions, il serait pertinent de définir les actions devant être entreprises en tout premier lieu. Cependant, cela ne doit pas se traduire par l'évacuation des autres actions n'ayant pas un niveau semblable d'urgence. À cet égard, nous avons pu apprécier le document accompagnant la stratégie *Un gouvernement en action pour mieux habiter et vivre de nos territoires*, qui relate les actions gouvernementales 2011-2013 en lien avec les quatre grandes orientations. Concernant tout près d'une trentaine de ministères et organismes gouvernementaux, cette nomenclature des activités gouvernementales visant à assurer de près ou de loin l'occupation et la vitalité des territoires quant à diverses compétences, démontre un effort certain déployé par l'Administration afin d'ajuster son offre de services aux réalités des territoires. Nous y voyons une assise de départ et nous espérons que les engagements gouvernementaux liés à ce plan seront respectés et bonifiés par l'Administration au-delà de 2013. Outre la volonté des collectivités de se prendre en charge, l'atteinte des objectifs du présent projet de loi dépend amplement, selon la FQM, de l'engagement des ministères et organismes gouvernementaux.

Par ailleurs, certaines actions réalisées dernièrement semblent parfaitement conformes à l'objectif qu'est l'occupation du territoire soit, la modulation du programme AccèsLogis en matière d'habitation ou encore la mise en œuvre du volet 3 du Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM) relatif à l'expertise technique. La FQM se doit de saluer ces initiatives qui reflètent, à son avis, une réelle intention du gouvernement de moduler son intervention et de mieux outiller les communautés rurales. Toutefois, dans

¹⁶ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, 2011, p. 27

ces deux cas, la modulation devrait être plus effective, considérant notamment le manque de souplesse dans l'application du PIQM et l'enveloppe budgétaire insuffisante (épuisée en quelques mois) réservée aux mesures modulateurs d'AccèsLogis pour la réalisation de projets dans les régions éloignées et les petites municipalités. La FQM croit qu'il faut aller encore plus loin des les efforts voués à accompagner les communautés rurales où les besoins demeurent importants. La FQM souhaite donc que des mesures plus adaptées aux régions éloignées et aux petites municipalités soient mises en œuvre et pérennisées, à l'instar des exemples tout juste mentionnés, afin de traduire cette nouvelle approche que devra adopter le gouvernement dans ses interventions territoriales.

Recommandation n° 11

Inclure au projet de loi n° 34 une disposition obligeant les ministères et organismes gouvernementaux à mettre à la disposition des municipalités de 5 000 habitants et moins ou des municipalités dévitalisées ou éloignées, des mesures adaptées à leur réalité, dans le cadre des politiques et programmes.

3.4 La gouvernance de la stratégie

3.4.1 La MRC au cœur de la gouvernance territoriale

La MRC est le niveau de gouvernance supralocal le plus à même de mobiliser les communautés locales, en plus d'être un lieu d'appartenance et d'identification solidement ancré dans les territoires. Elle dispose par ailleurs d'outils de planification et de développement du territoire efficaces qui tiennent compte des planifications locales, tel le schéma d'aménagement et de développement. Il importe également de rappeler que l'aménagement du territoire et son développement constituent une responsabilité politique qui a été conférée aux MRC au tournant des années 1980. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de la consolider et de la renforcer par l'entremise de la loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Le gouvernement du Québec adoptait également, le 17 décembre 2003, la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. Cette Loi délègue aux MRC certains rôles et responsabilités en matière de développement local et détermine les conditions associées à leur exercice. Elle prévoit entre autres que la MRC doit confier à un organisme légalement constitué l'exercice de ses compétences en matière de développement local et d'entrepreneuriat sur son territoire. D'ailleurs, dans le cadre de son examen des politiques rurales au Québec, l'OCDE mentionne : « *En particulier, il serait pertinent de mieux intégrer les objectifs de développement territorial, collectif, économique et entrepreneurial et de renforcer davantage encore le rôle de l'échelon supralocal (MRC) dans la gouvernance territoriale.*¹⁷ » La FQM considère qu'il s'agit d'une condition essentielle à l'atteinte des objectifs du projet de loi et de la stratégie.

Pour la FQM, l'occupation du territoire doit donc se réaliser près du citoyen et être portée par des élus imputables, en mesure de bien comprendre la réalité et les aspirations des communautés qu'ils représentent. Conséquemment, le gouvernement ne doit pas perdre de vue la volonté du milieu municipal de voir son autonomie renforcée par l'entremise d'une décentralisation progressive des rôles et pouvoirs. À cet égard, le projet de loi n° 499 traite d'un mécanisme de décentralisation que nous souhaitons voir ajouté au projet de loi n° 34 :

« 14. Les recettes provenant des sources autonomes locales représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources d'une municipalité.

¹⁷ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Examen de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, Paris, France, 2010, p. 18

« 15. Tout transfert de compétences entre l'Administration et une municipalité s'accompagne de l'attribution de ressources équivalant à celles qui étaient consacrées à leur exercice antérieurement au transfert ou à l'équivalent fiscal de ces ressources. »

Recommandation n° 12

Ajouter au contenu du projet de loi n° 34, les articles 14 et 15 du projet de loi n° 499 dans leur intégralité, dans le but d'encadrer des mécanismes de décentralisation vouée à une plus grande autonomie fiscale et financière des municipalités qui se lisent comme suit :

« 14. Les recettes provenant des sources autonomes locales représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources d'une municipalité.

« 15. Tout transfert de compétences entre l'Administration et une municipalité s'accompagne de l'attribution de ressources équivalant à celles qui étaient consacrées à leur exercice antérieurement au transfert ou à l'équivalent fiscal de ces ressources. »

Si l'on se fie au point 2.4 de la stratégie en page 27, nous sommes en mesure de constater que cet énoncé vient renforcer la notion d'imputabilité des élus municipaux qui œuvrent au sein des « *instances élues* ». Il démontre une ouverture intéressante de la part du gouvernement à décentraliser vers ces instances certains pouvoirs et responsabilités qu'il détient comme en fait foi le paragraphe suivant :

« La stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires ne peut se situer que dans la continuité du courant de prise en charge collective du développement qui s'est affirmé au cours des deux dernières décennies. La compétence, la capacité d'engagement et le savoir-faire des milieux locaux, supralocaux, régionaux et métropolitains ouvrent la voie à de nouvelles formes de partenariat entre le gouvernement et les instances élues de ces collectivités¹⁸ ».

Pour la FQM, les élus municipaux imputables sont ceux désignés par la population, lors d'un scrutin général, en vertu des mécanismes prévus aux lois municipales qui, par délégation, établissent la composition du conseil d'une MRC ainsi que celle des deux communautés métropolitaines. Toute autre instance ne peut s'inscrire à titre « *d'instance élue* » puisqu'elle est constituée à la fois d'élus et de non-élus comme, par exemple, dans le cas des conférences régionales des élus, régies par la loi sur le MAMROT où la presque totalité des municipalités de 5 000 habitants et moins (85 % des municipalités du Québec) n'y siègent pas.

3.5 La révision et la reddition de comptes de la stratégie

Dans le but de réviser adéquatement la stratégie au terme de ses cinq premières années d'existence, la FQM est d'avis qu'il faudra dégager des indicateurs de suivi qui reflèteront les objectifs poursuivis. À l'heure actuelle, la stratégie ne contient aucun indicateur de suivi mis à part quelques pistes de réflexion. Cependant, on peut y lire, en pages 66 et 68, que le MAMROT entend collaborer avec l'Institut de la statistique du Québec ainsi qu'avec d'autres ministères et organismes concernés pour la définition des indicateurs. La FQM tient à assurer le ministre de sa volonté et de son entière disponibilité à participer à cet exercice.

En ce qui a trait à la révision plus générale de la stratégie, le projet de loi ne semble pas prévoir de mesure destinée à consulter les grands partenaires étroitement concernés, telle la FQM, par la question de

¹⁸ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, 2011, p. 27

l'occupation du territoire. Il nous apparaît fort important que soit prévu un mécanisme de consultation afin de pouvoir prendre en considération les impacts ressentis par les communautés à la suite de la mise en œuvre de la stratégie et de l'ajuster au besoin. De plus, procéder à une consultation en bonne et due forme dans un tel contexte contribuerait à l'atteinte des résultats visés par la stratégie, tout en assurant une plus grande transparence dans sa mise en œuvre. Tout comme l'article 8 de la Loi sur le développement durable, le projet de loi n° 499 prévoit, en ce qui concerne la révision, un mécanisme de consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire, que nous souhaiterions voir ajouté au présent projet de loi.

Recommandation n° 13

Insérer un article au projet de loi n° 34 qui prévoira la tenue d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire lors du processus de révision de la stratégie que doit réaliser le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire tous les cinq ans.

4 LA COHÉRENCE DES PRINCIPES ET DES ACTIONS

4.1 Renforcer les outils essentiels au développement territorial

4.1.1 *Schéma d'aménagement et de développement*

Bien que l'actuel projet de loi ne porte aucunement sur le rôle que doit avoir le schéma dans l'occupation du territoire, nous jugeons utile de rappeler l'importance qui doit y être accordée dans la mise en place de nouvelles mesures visant à assurer le développement territorial : nous faisons référence ici aux contrats de territoires. La stratégie demeure très discrète quant à cet outil pouvant mener à une convention particulière, convenu entre le gouvernement et une instance territoriale pouvant être locale, régionale ou encore suprarégionale. Comme elle l'a fait dans le cadre de son mémoire concernant l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, la FQM tient à rappeler l'importance de consolider les outils déjà en place et de déployer tous les efforts pour atteindre les objectifs de ces planifications.

4.1.2 *Politique nationale de la ruralité*

La deuxième Politique nationale de la ruralité (PNR2), lancée en 2006, est maintenant rendue à mi-parcours et arrivera à échéance en 2014. Depuis sa mise en œuvre, plus de 90 MRC ont signé un pacte rural en vue de réaliser des projets orientés vers le développement des communautés dans le but d'assurer la pérennité des milieux ruraux et de préserver l'identité rurale. Cette deuxième mouture a fait place également à l'émergence d'une trentaine de laboratoires ruraux déployés dans toutes les régions du Québec et touchant de multiples facettes de la ruralité. Enfin, la PNR2 a permis d'augmenter le nombre d'agents de développement rural et de moduler leur répartition en fonction des besoins propres à chacune des MRC. Source de fierté et de mobilisation pour nos régions, la Politique nationale de la ruralité (1 et 2) a permis en 10 ans la réalisation de plus de 8 000 projets avec des investissements de plus de 1 milliard de dollars répartis sur tout le territoire. Un tel succès doit être porteur et servir d'impulsion pour la PNR3 à venir. En cohérence avec la présente stratégie, les efforts qui seront déployés à sa mise en œuvre devront prendre en compte l'apport des phases 1 et 2 de la PNR dans le développement des régions et donc, la FQM demande à ce qu'aucune mesure de la stratégie ne vienne amputer ou mettre en péril une PNR3.

Par ailleurs, six groupes de travail ont été créés dans la cadre de la PNR. Ils ont impliqué divers partenaires, avec des mandats qui couvraient des enjeux prioritaires du milieu rural et du développement des régions. Un important travail a donc été réalisé sur les sujets suivants par les groupes de travail :

- Groupe de travail sur le milieu rural comme producteur d'énergie
- Groupe de travail sur la multifonctionnalité des milieux ruraux
- Groupe de travail sur la mise en marché des produits de spécialités : les Emporiums du Québec
- Groupe de travail sur les collectivités rurales branchées
- Groupe de travail sur la complémentarité rurale-urbaine
- Groupe de travail sur les municipalités dévitalisées

Ces groupes de travail ont tous terminé leurs travaux, desquels se sont dégagées au-delà de 200 recommandations s'inscrivant parfaitement dans l'actuelle démarche et représentant, à notre avis, des réponses directes aux problématiques qui sous-tendent l'occupation et la vitalité des territoires. Il est du devoir du gouvernement d'y donner suite prioritairement en complémentarité à la présente stratégie. À cet égard, la FQM est heureuse de constater que le MAMROT entend poursuivre la mise en œuvre de l'actuelle PNR, mais nous souhaiterions que soient incluses au plan d'action accompagnant la stratégie des actions concrètes qui traduiront l'engagement du gouvernement à pérenniser la PNR au-delà de 2014. Cette politique est en effet une des assises fondamentales de l'occupation et la vitalité des territoires. À cet égard, lors d'une présentation portant sur les fondements et constats de la PNR2 donnée dans le cadre de la dernière Journée de la ruralité, le MAMROT indiquait que la contribution gouvernementale de 87 M\$ dans les pactes ruraux a engendré des investissements totalisant 680 M\$ dans les régions¹⁹. Un tel effet levier traduit toute l'efficacité de la PNR en termes de mobilisation des forces vives des communautés autour de projets porteurs mis en œuvre sur la base de leurs besoins.

Recommandation n° 14

Inclure au plan d'action accompagnant la stratégie des actions concrètes qui traduiront l'engagement du gouvernement à pérenniser la PNR au-delà de 2014 et à donner suite aux recommandations issues des groupes de travail mis sur pied dans le cadre de la PNR2.

4.1.3 Représentation démocratique des régions

La refonte de la carte électorale a mobilisé énormément d'énergie au cours des deux dernières années. Nous tenons à souligner les efforts considérables déployés par la Coalition pour le maintien des comtés en régions qui, avec force et acharnement, est parvenue avec la collaboration de la FQM à obtenir l'écoute du gouvernement sur ce dossier.

Inquiète de l'impasse qui persistait, la FQM a lancé un appel pressant aux élus de l'Assemblée nationale pour qu'ils trouvent rapidement une solution durable permettant d'assurer le maintien du poids politique des régions, estimant que quelques jours seulement après le dépôt de la stratégie et du projet de loi-cadre sur l'occupation et la vitalité des territoires, les membres du gouvernement avaient un devoir de cohérence. Malheureusement, cet appel a été vain et la récente entrée en vigueur de la nouvelle carte électorale,

¹⁹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE.

Fondements et constats de la PNR2, Québec, 2011 [Présentation PowerPoint d'une communication présentée à la Journée de la ruralité à Montréal, le 18 mai 2011]

amputée de trois comtés de l'Est-du-Québec, traduit à nos yeux une profonde incohérence en regard des objectifs de l'actuel projet de loi. Cette incohérence est d'autant plus notable que le gouvernement a récemment repris à son compte les arguments mis de l'avant par la FQM et la Coalition pour demander à Ottawa de s'assurer du maintien du poids du Québec dans le cadre de la refonte de la carte électorale fédérale. Comment expliquer que ces arguments puissent être valables dans un cas et non dans l'autre?

Recommandation n° 15

Mettre en œuvre rapidement un chantier national sur la représentation électorale au Québec qui tiendra compte des principes et objectifs du projet de loi et de la stratégie.

4.1.4 Des actions prioritaires de l'occupation du territoire

Le plan d'action qui accompagne la stratégie contient une multitude de mesures réalisées, en cours de réalisation ou à venir, des ministères et organismes gouvernementaux. Pour la FQM, il y a lieu de préciser le niveau de priorité de ces mêmes mesures dans les efforts qui seront déployés par l'État au cours des prochaines années pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. D'abord, il y a actuellement au Québec plus de 150 municipalités considérées comme dévitalisées et dont l'indice de développement est inférieur à - 5. Cela dit, cette classification ne tient pas compte du nombre de municipalités qui ont un indice se situant de 0 à - 5 et qui gèrent par conséquent de la décroissance. Ainsi, la FQM considère que le gouvernement devra tout mettre en œuvre pour soutenir ces municipalités en donnant suite aux recommandations issues du Groupe de travail sur les municipalités dévitalisées.

Recommandation n° 16

Inclure au plan d'action accompagnant la stratégie un engagement clair du gouvernement de donner un suivi prioritaire à l'ensemble des recommandations issues des travaux du Groupe de travail sur les municipalités dévitalisées.

Par ailleurs, l'occupation du territoire dépend de grands facteurs qui figurent à titre de conditions essentielles à la vitalité des communautés. D'abord, le gouvernement a un rôle prépondérant à jouer dans le maintien des emplois en régions notamment ceux au sein des sociétés publiques et parapubliques déconcentrées en région. Il en va de l'équité territoriale que d'assurer le maintien de tels emplois qui contribuent à l'essor économique de nombreuses communautés locales.

Recommandation n° 17

Inclure au plan d'action accompagnant la stratégie un engagement clair du gouvernement à mettre en place des mesures visant à favoriser le maintien et la création d'emplois en région, notamment au sein des sociétés publiques et parapubliques.

CONCLUSION

Le chantier de l'occupation et la vitalité des territoires est un projet ambitieux et nécessaire qui ne pourra pas se réaliser sans un engagement ferme du gouvernement de changer ses modes d'intervention au sein de l'appareil tout entier. En ce sens, le projet de loi n° 34 ainsi que la stratégie contiennent, aux yeux de la FQM, des éléments fondamentaux qui pourront concourir aux objectifs fixés dans la présente démarche, d'autant que la future loi soit suffisamment contraignante à l'égard des ministères et organismes gouvernementaux. La FQM est heureuse enfin de constater la volonté gouvernementale d'agir autrement et d'accompagner les communautés rurales au même titre que les villes dans leur développement et, par conséquent, de tendre à favoriser leur propre prise en charge.

La reconnaissance du rôle de premier ordre des élus municipaux dans l'occupation et la vitalité des territoires constitue une avancée majeure dans ce dossier, avancée qui devra mener à de nouveaux partenariats entre le gouvernement et les municipalités en plus de renforcer ceux déjà existants, telle la PNR. Il apparaît également essentiel que les municipalités locales et les MRC soient reconnues comme pierres d'assises de la mise en œuvre de la future loi en respect du principe de subsidiarité et de reconnaissance de l'appartenance historique et identitaire des communautés territoriales.

De nouvelles structures de gouvernance telles la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement et la Table gouvernementale aux affaires territoriales sont mises en place dans le cadre du projet de loi. La FQM y voit des moyens intéressants de favoriser la concertation à la fois entre les diverses instances territoriales, mais aussi au sein de l'Administration. La FQM voit également d'un bon œil le renforcement des conférences administratives régionales, d'autant que celles-ci puissent disposer de la marge de manœuvre nécessaire qui leur permettra de moduler, voire ajuster l'intervention gouvernementale en région en cohérence avec les orientations locales et régionales, soit celles identifiées par les municipalités et MRC.

Pour la FQM, l'adoption prochaine du présent projet de loi marque le début d'un travail considérable qui impliquera l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux de même que les acteurs du développement territorial. À cet égard, la FQM souhaite que s'enclenche rapidement un chantier national sur la gouvernance territoriale afin de renforcer, en premier lieu, les rôles et responsabilités des municipalités locales et régionales comme instances les plus près du citoyen et, ensuite, de clarifier l'apport des autres structures engagées à diverses échelles dans le développement des régions.

Enfin, la FQM réitère auprès du gouvernement sa plus grande collaboration dans la mise en œuvre de ce projet de société qui nous habite et qui contribuera à offrir aux générations futures des communautés fortes de leur diversité, de leur vitalité et de leurs potentiels.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Retirer le paragraphe 3 de l'article 13 du projet de loi, soit les mots suivants : « veille à ce que les documents de planification de ces organismes municipaux reflètent ces principes et objectifs ».
- Ajouter à même le préambule du projet de loi n° 34 le paragraphe suivant :

CONSIDÉRANT qu'il convient d'établir un nouveau cadre relatif aux relations entre l'État et les municipalités afin que celles-ci aient la latitude et le soutien nécessaires pour contribuer pleinement à l'occupation dynamique du territoire et répondre aux besoins municipaux, divers et évolutif, dans l'intérêt de leur population;

- Prévoir au projet de loi une disposition obligeant les ministères et organismes gouvernementaux à tenir compte dans la planification de leurs actions des orientations de développement convenues à l'échelle territoriale des municipalités locales et des MRC, et ce, principalement en lien avec le contenu des schémas d'aménagement et de développement.
- Inclure au projet de loi une disposition reconnaissant l'autonomie des municipalités locales et régionales et assurant la prépondérance du schéma d'aménagement et de développement dans la planification du territoire.
- Prévoir minimalement, dans la future Loi sur l'occupation et la vitalité des territoires, les mêmes dispositions de mise en œuvre de la stratégie et de reddition de comptes que celles applicables en vertu des articles 15 à 17 de la Loi sur le développement durable.
- Prévoir, dans la composition de la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement, que les MRC faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal soient représentées par l'entremise de leur préfet.
- Inclure au paragraphe 1 de l'article 5 du projet de loi n° 34 le principe de subsidiarité afin que ce dernier soit affirmé parmi les principes à considérer prioritairement dans la mise en œuvre de la stratégie découlant de la Loi.
- Modifier le premier principe « l'engagement des élus », de l'article 5 du projet de loi n° 34 afin d'inclure la notion d'imputabilité des élus municipaux.
- Modifier la définition du principe 4 de l'article 5 en remplaçant le mot « peut » par le mot « doit » afin qu'il se lise comme suit :

4^e l'action gouvernementale modulée : l'action gouvernementale doit être modulée pour tenir compte de la diversité et la spécificité des territoires, ainsi que la recherche de l'équité entre les territoires et les collectivités;

- Ajouter aux actions gouvernementales prévues à l'orientation 3 « *Agir en synergie* » de la stratégie la mise œuvre prioritaire d'un chantier national sur la gouvernance territoriale afin de :
 - renforcer les rôles et responsabilités des municipalités locales et régionales à titre d'instances les plus près du citoyen;
 - clarifier l'apport des autres structures engagées à diverses échelles dans le développement des régions, en cohérence avec une approche de développement allant du bas vers le haut.

- Inclure au projet de loi n° 34 une disposition obligeant les ministères et organismes gouvernementaux à mettre à la disposition des municipalités de 5 000 habitants et moins ou des municipalités dévitalisées ou éloignées, des mesures adaptées à leur réalité, dans le cadre des politiques et programmes.
- Ajouter au contenu du projet de loi n° 34, les articles 14 et 15 du projet de loi n° 499 dans leur intégralité, dans le but d'encadrer des mécanismes de décentralisation vouée à une plus grande autonomie fiscale et financière des municipalités qui se lisent comme suit :
 - « 14. Les recettes provenant des sources autonomes locales représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources d'une municipalité.
 - « 15. Tout transfert de compétences entre l'Administration et une municipalité s'accompagne de l'attribution de ressources équivalant à celles qui étaient consacrées à leur exercice antérieurement au transfert ou à l'équivalent fiscal de ces ressources. »
- Insérer un article au projet de loi n° 34 qui prévoira la tenue d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire lors du processus de révision de la stratégie que doit réaliser le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire tous les cinq ans.
- Inclure au plan d'action accompagnant la stratégie des actions concrètes qui traduiront l'engagement du gouvernement à pérenniser la PNR au-delà de 2014 et à donner suite aux recommandations issues des groupes de travail mis sur pied dans le cadre de la PNR2.
- Mettre en œuvre rapidement un chantier national sur la représentation électorale au Québec qui tiendra compte des principes et objectifs du projet de loi et de la stratégie.
- Inclure au plan d'action accompagnant la stratégie un engagement clair du gouvernement de donner un suivi prioritaire à l'ensemble des recommandations issues des travaux du Groupe de travail sur les municipalités dévitalisées.

BIBLIOGRAPHIE

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*, Mémoire, Québec, Québec, 2008, 47 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Le portrait du Nord québécois, [En ligne], 2009-2011. [<http://www.plannord.gouv.qc.ca/portrait/index.asp>] (Consulté le 19 janvier 2011)

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Projet de loi n° 34, Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, 39^e législature, 2^e session

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, 2011, 96 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Fondements et constats de la PNR2*, Québec, 2011 [Présentation PowerPoint d'une communication présentée à la Journée de la ruralité à Montréal, le 18 mai 2011]

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, Paris, France, 2010, 343 p.

QUÉBEC. *Loi sur le développement durable, L.R.Q., chapitre D-8.1.1.*, à jour au 1^{er} janvier 2012, [Québec], Éditeur officiel du Québec, c2006

QUÉBEC. *Projet de loi no 499, Loi sur l'occupation dynamique du territoire et la décentralisation*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2011, 39^e législature, 2^e session