

Le 31 janvier 2012

Assemblée nationale du Québec  
Hôtel du Parlement  
Commission de l'aménagement du territoire  
1045, rue des Parlementaires  
Québec (Québec) G1A 1A3

**Objet : Consultations particulières sur le projet de loi n° 34, Loi pour assurer  
l'occupation et la vitalité des territoires**

Monsieur le Ministre,  
Mesdames et messieurs membres de la Commission de l'aménagement du territoire,

En décembre dernier, vous nous avez invités à venir vous rencontrer pour exprimer notre opinion sur le projet de loi n° 34, Loi pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires. Ce sujet étant d'une grande actualité, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) désire vous soumettre ses observations par écrit.

**La vitalité et l'occupation du territoire : au cœur de notre avenir**

Comme vous le savez, la FTQ, qui compte près de 600 000 membres, est la centrale syndicale la plus représentative des travailleuses et travailleurs des secteurs public et privé au Québec. La diversité des secteurs économiques représentés par nos syndicats affiliés ainsi que leur répartition dans l'ensemble des régions du Québec en font une organisation à même de saisir les enjeux et les défis de l'occupation et de la vitalité des territoires québécois.

À l'échelle régionale, la FTQ est un acteur de premier plan dans les initiatives visant à assurer la vitalité des territoires. C'est pourquoi nous avons participé avec enthousiasme à l'exercice de concertation piloté par Solidarité rurale du Québec qui a mené à la présentation de l'avis *Pour un Québec fort de ses communautés*<sup>1</sup>, en juin 2010. Pour la même raison, nous sommes heureux de constater que le gouvernement du Québec y donne suite en présentant la *Stratégie pour assurer*

---

<sup>1</sup> Solidarité rurale du Québec. *Occupation des territoires, Pour un Québec fort de ses communautés*, Québec, juin 2010, 74 p.

*l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*<sup>2</sup> de même que le projet de loi n°34 qui s'y rattache.

Bien que l'étude en commission parlementaire ne porte que sur le projet de loi, nous sommes d'avis qu'on ne peut l'analyser sans examiner simultanément la stratégie. Sans cette dernière, le projet de loi-cadre perd tout son sens. Notre avis portera donc sur des éléments du projet de loi, mais touchera certains éléments de la stratégie, l'un n'allant pas sans l'autre.

### **De bons principes, une manière d'agir perfectible**

Même si la FTQ se réjouit que le gouvernement du Québec mette l'occupation et la vitalité des territoires au sein de ses priorités, nous avons cependant certaines réserves quant à la façon dont il entend s'y prendre.

En effet, bien que la stratégie fasse une énumération impressionnante de principes et d'objectifs divers, c'est d'abord la loi qui déterminera la célérité avec laquelle ces principes seront appliqués et ces objectifs, rencontrés. Or, cette loi-cadre n'offre pas, selon nous, de garanties suffisantes à cet égard. D'abord, le fait de choisir une loi-cadre est assez révélateur du peu de contraintes que le gouvernement entend se donner. En effet, une loi-cadre est une loi générale définissant les principes généraux qui serviront, comme son nom l'indique, de cadre au gouvernement qui aura alors le loisir de la mettre en application selon les divers outils parlementaires (décrets, règlements, etc.) dont il dispose. Autrement dit, le gouvernement s'assure d'avoir beaucoup de souplesse dans l'application de la loi.

### **Une reddition des comptes en vase clos**

Selon le projet de loi, le gouvernement déterminera lui-même les « indicateurs d'occupation et de vitalité » des territoires, fera la révision de la stratégie et en évaluera le succès, le tout de la façon et selon des méthodes qu'il déterminera lui-même<sup>3</sup>. Ainsi, si le gouvernement décide d'agir seul, rien dans la loi ne l'en empêchera. Nous ne remettons pas en question la volonté du présent gouvernement d'agir, mais rien ne garantit qu'il en sera de même dans quatre ans. Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de mettre en place des conditions plus contraignantes afin d'assurer le succès de la stratégie, au-delà des volontés politiques éphémères. Par exemple, en reconnaissant comme principe du développement durable, et ce, au sein même de la Loi sur le développement durable, des normes du travail telles que définies par *l'Organisation internationale du travail* et de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

Déjà, le fait que le Plan Nord, la pièce maîtresse du développement économique du présent gouvernement, ne reprenne pas les principes de la stratégie est éloquent. Cela laisse entrevoir que, sans cadre contraignant et transparent, la Stratégie pour la vitalité et l'occupation des territoires risque de faire l'objet d'une application à la pièce... ou pas du tout!

---

<sup>2</sup> Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. *Nos territoires : y habiter et en vivre, Stratégie pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires 2011-2016*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, 96 p.

<sup>3</sup> QUÉBEC. *Projet de loi n°34, Loi pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, chapitre II, articles 6 à 10.

## La mobilisation des acteurs régionaux : un enjeu de taille

Au-delà des principes, les actions précises sont plutôt rares dans la stratégie. En effet, l'essentiel des moyens pour atteindre les objectifs ne sera connu qu'après 2013, alors que les ministères et les organismes seront appelés à développer et à intégrer des mesures particulières dans leurs actions et orientations. Comme la stratégie doit se terminer en 2016, cela ne laissera que peu de temps pour tirer des conclusions et apporter les correctifs, s'il y a lieu.

Le gouvernement pourrait prétendre que, vu la précocité de la mise en place de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, il serait approprié d'être modeste dans les résultats attendus à court terme. Cependant, la FTQ estime que si la modestie peut être de mise en termes de résultats, les moyens, eux, doivent démontrer de l'ambition afin de permettre la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour de la stratégie dès le départ.

Cette mobilisation est une des clefs du succès et elle ne pourra être atteinte que si l'ensemble des acteurs qui occupent et « animent » les territoires se sentent interpellés par cette stratégie. D'ailleurs, le préambule du projet de loi le dit en toutes lettres : «... l'occupation et la vitalité des territoires **interpellent** la population et tous les acteurs socioéconomiques d'une collectivité » et le principe de concertation est enchâssé dans la loi elle-même<sup>4</sup>. Malheureusement, nous ne retrouvons pas, au-delà du principe, de mécanismes ou de forums qui assureront la participation de ces acteurs. D'une part, le gouvernement démontre sa conscience de l'enjeu, mais d'autre part, ne la reflète pas dans le projet de loi. Il identifie la clef du succès, mais n'établit pas de mécanismes pour assurer la participation des acteurs socioéconomiques.

Malheureusement, la stratégie identifie, comme seuls partenaires, des associations représentant des élus (ex : Fédération québécoise des municipalités) ou des instances d'élus (ex : Conférences régionales des élus) qui ont le mandat de « ...volontairement et en fonction de leurs compétences et de leurs ressources, agir pour l'occupation et la vitalité des territoires, en mobilisant la population et en se concertant avec les acteurs socioéconomiques sectoriels de leur collectivité, du monde des affaires, de l'éducation, de la santé, de l'environnement ou du développement communautaire notamment. »<sup>5</sup>

Il est donc clair que la concertation avec les acteurs non élus se fait sur une base volontaire et, forcément, de façon aléatoire, tout dépendant de la bonne volonté des élus.

Le seul organisme partenaire reconnu, autre que les élus ou les instances politiques, est Solidarité rurale du Québec, au sein duquel nous siégeons. Cela dit, malgré tout le dynamisme qui anime Solidarité rurale, jamais cette organisation ne pourra prétendre faire le pont avec l'ensemble des acteurs non élus préoccupés par l'occupation des territoires.

Fort probablement, le gouvernement rétorquera que le rôle accordé aux Conférences régionales des élus (CRÉ) assurera un ancrage régional et local adéquat. Cependant, les CRÉ ne sont pas des organismes de consultation ni de concertation régionale. Par expérience, nous savons qu'il est souvent très difficile, voire impossible, pour les acteurs régionaux de faire progresser des dossiers auprès des CRÉ.

---

<sup>4</sup> Ibid., chapitre I, article 5.

<sup>5</sup> Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. *Nos territoires : y habiter et en vivre, Stratégie pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires 2011-2016*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, p. 30.

## D'autres structures problématiques

Le projet de loi prévoit également la reconduction des conférences administratives régionales (CAR) dont le mandat est de « ...favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ou entreprises du gouvernement visés par la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01) et la cohérence de leurs actions à l'échelle de la région, particulièrement en matière d'occupation et de vitalité des territoires »<sup>6</sup>, ce qui est sensiblement le même mandat qu'elles avaient depuis leur création par décret en 2000. Quel a été leur véritable impact? En quoi vont-elles améliorer les choses? En quoi le fait qu'elles soient maintenant régies par une loi va-t-il améliorer leur efficacité? Si les conférences administratives régionales avaient un impact limité auparavant, nous ne croyons pas que le changement apporté par le projet de loi n° 34 en fasse une réussite.

Aussi, la création de la Table Québec-Montréal métropolitain est l'exemple même d'une structure qui ne réunit que des élus et qui risque de donner bien peu de résultats concrets. Le mandat de cette table est de « favoriser la concertation pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable de la région métropolitaine de Montréal »<sup>7</sup>. Or comment peut-on atteindre cet objectif lorsque les acteurs de la société civile et les groupes socioéconomiques en sont de facto exclus? Bien sûr, il est primordial que l'État cesse de considérer la région métropolitaine comme une série de régions administratives travaillant indépendamment les unes des autres, mais il est tout aussi primordial que cette prise de conscience s'accompagne d'un travail avec les acteurs de ces régions. Malheureusement, aucun des forums ou des mécanismes prévus par la loi ou la stratégie ne répondent à ces attentes.

## Davantage d'ambition et de vision

La FTQ croit à la pertinence et au bien-fondé d'une stratégie visant à assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Cependant nous estimons que, pour assurer son succès, elle a besoin d'être beaucoup plus ambitieuse et rigoureuse dans son application. Le projet de loi n° 34 et, par extension la stratégie, devrait prévoir une place beaucoup plus grande pour les acteurs socioéconomiques qui forment les forces vives du territoire québécois, quitte à engendrer plus de débats, mais à assurer également une plus grande mobilisation. Que le gouvernement veuille se donner un cadre, c'est bien, mais qu'il obtienne l'adhésion des principaux acteurs des collectivités québécoises par la consultation, la concertation et la transparence, c'est encore mieux!

---

<sup>6</sup> QUÉBEC. *Projet de loi n° 34, Loi pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, chapitre IV, article 21.4.6.

<sup>7</sup> Ibid., chapitre IV, article 21.4.1.

## Conclusion et recommandations

La FTQ est d'avis que le gouvernement devrait rapidement faire de la place aux acteurs socioéconomiques, en ouvrant les diverses instances qui assurent le suivi et la coordination de la stratégie. Ainsi, ces derniers pourraient le conseiller avec compétence, en vue d'assurer le succès de la stratégie. Cela permettra à chacun d'ajuster ses actions au fur et à mesure et d'assurer la vitalité et l'occupation des territoires.

L'avis *Pour un Québec fort de ses communautés*, présenté par Solidarité rurale, soulignait éloquemment que ce sont d'abord les populations locales qui font la vitalité des territoires. Ceux et celles qui y vivent, qui s'y éduquent, qui y travaillent... bref, ceux et celles pour qui la vitalité et l'occupation des territoires n'est pas une question de stratégie, mais de milieu de vie et de travail. Assurons-nous qu'ils soient écoutés.

Nous vous prions de recevoir nos salutations cordiales,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Boyer', with a stylized flourish at the end.

Daniel Boyer

DB/FM/yh  
SEPB 574