CAT – 022M
C.P. – P.L. 34
Occupation et vitalité
des territoires

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n^{o} 34 :
Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

Février 2012

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **3**

LES PRINCIPES DU PROJET DE LOI N^{O} 34 ..... **5**

LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N^{O} 34 ..... **8**

DU PROJET DE LOI À LA STRATÉGIE **11**

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS **15**

CONCLUSION **16**

INTRODUCTION

Pour l'Union des municipalités du Québec, l'enjeu de l'occupation et de la vitalité des territoires est fondamental. Comprendre le développement du Québec aujourd'hui, c'est comprendre la complémentarité de ses territoires. C'est saisir l'ampleur de l'interdépendance des économies rurales et urbaines. L'activité rurale représente 30 % du PIB québécois. Les 850 000 emplois en milieu rural au Québec soutiennent 370 000 emplois dans les villes. Ce n'est pas en plaçant en opposition les milieux ruraux et urbains que le Québec parviendra à surmonter les défis de l'occupation des territoires. C'est plutôt en misant sur les forces respectives de toutes ses régions qu'il parviendra à bâtir un avenir viable pour ses communautés.

Cette vision rassembleuse fondée sur la complémentarité des territoires, c'est d'abord l'UMQ qui l'a portée. Dès 2006, l'Union a été la première association municipale à adopter un Plan d'action sur l'occupation des territoires. Dans cette foulée, plusieurs autres partenaires du développement des territoires du Québec ont ajouté leurs voix afin que le gouvernement élève l'enjeu de l'occupation des territoires à titre de priorité. Ce vaste mouvement a conduit, en décembre 2008, à la nomination d'un ministre responsable de l'occupation des territoires.

Afin de préciser les attentes du milieu municipal, l'Union a réalisé en 2009 un sondage dans les municipalités du Québec qui a permis d'identifier trois axes prioritaires d'intervention gouvernementale :

- Modulation des programmes en fonction des réalités territoriales;
- Accroissement de l'autonomie administrative et financière des municipalités;
- Accroissement de la compétitivité des territoires par une plus grande diversification économique.

Afin de pousser la réflexion encore plus loin, l'UMQ a déposé en juin 2010 au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Laurent Lessard, son plan d'action révisé intitulé *Un avenir viable pour tous les territoires du Québec*.

L'Union constate avec grande satisfaction que la Stratégie et la loi-cadre déposées en novembre dernier par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire reprennent dans une très large mesure les propositions de l'UMQ. La reconnaissance de l'élu municipal comme pivot central de l'occupation et de la vitalité des territoires est sans doute l'une des avancées les plus significatives pour le milieu municipal. Tout au long des travaux qui ont précédé le dépôt de la Stratégie et la loi-cadre, l'UMQ a toujours défendu l'élu municipal comme le principal dépositaire de la Stratégie. Pour l'Union, la vitalité et l'occupation des territoires n'est pas tant l'affaire des structures de gouvernance locale et régionale, mais celui des acteurs résolument engagés dans l'amélioration des milieux de vie de leurs concitoyens.

LES PRINCIPES DU PROJET DE LOI N^{o} 34

Pour l'Union des municipalités du Québec, le projet de loi n^{o} 34 est bien plus qu'un dispositif technique ayant pour objectif d'imposer de nouvelles contraintes à l'administration publique, il est avant tout porteur d'une vision quant à l'intervention du gouvernement sur les territoires. Dans cette perspective, son adoption ne doit pas être vue comme l'aboutissement d'un dossier qui aura requis des efforts considérables des principaux partenaires du développement territorial du Québec, mais plutôt le début d'une nouvelle ère dans les relations entre le gouvernement et les communautés locales et régionales. Ce n'est donc qu'après quelques années qu'il sera possible de mesurer l'ampleur réelle de la réforme. Si les ministères concernés en respectent l'esprit, l'Union croit que l'adoption du projet de loi aura constitué un moment charnière de l'histoire de l'action gouvernementale sur les territoires.

Le préambule du projet de loi reprend plusieurs principes défendus depuis longtemps par l'Union. Il reconnaît d'emblée que *le Québec est composé de territoires qui ont des défis et des potentiels propres.* Plus loin, il souligne *toute l'importance pour l'Administration de mieux adapter ses planifications et ses actions aux réalités des territoires et des collectivités qui les habitent*. Pour l'Union, il s'agit ici de la reconnaissance de deux principes fondamentaux. Cette double reconnaissance impose selon l'Union un nouveau devoir au gouvernement et à ses gestionnaires de programmes et représentants sur les territoires, soit celui d'adapter et de moduler les interventions en fonction des caractéristiques propres des territoires. Si cette grande orientation se matérialise dans les prochaines années, il s'agit d'un réel changement de paradigme, puisque ce ne seront plus les acteurs régionaux qui devront se contraindre à répondre aux critères des différents programmes des ministères et à leurs délais inhérents, mais plutôt l'inverse. Ce seront aux gestionnaires de programmes d'agir en fonction des impératifs liés aux caractéristiques propres des territoires.

Dans cette perspective, l'Union incite le gouvernement du Québec à saisir l'occasion offerte par l'actuelle mise en œuvre du Plan Nord afin de faire la preuve de sa capacité à agir selon ce nouveau paradigme d'intervention et d'entreprendre des actions allant dans le sens de la modulation. Certaines municipalités situées sur le territoire ciblé par le Plan Nord subissent une forte pression causée par une croissance accélérée. Elles ont ainsi d'énormes difficultés à répondre à des besoins criants en infrastructures publiques. Par exemple, les délais normaux de traitement des dossiers de règlements d'emprunt sont très loin de suivre la cadence du Plan Nord porté par le premier ministre. Il devient donc essentiel que les projets déposés reçoivent une attention immédiate et que les gestionnaires de programmes s'adaptent au développement rapide du territoire nordique.

Le projet de loi reconnaît aussi que les élus municipaux sont des intervenants majeurs en matière d'occupation et de vitalité des territoires. Cette reconnaissance va aussi dans le sens des représentations réalisées par l'Union. Les élus municipaux ont une vision globale du développement qui tient compte à la fois des enjeux économiques, sociaux et environnementaux des communautés. Ils sont les mieux placés, compte tenu de leur proximité avec le territoire et les citoyens, pour gérer les différents usages du territoire et créer un environnement attrayant et dynamique qui permettra au Québec d'attirer et de retenir de nouvelles populations et de nouvelles entreprises.

Il était aussi impératif de situer les élus municipaux au cœur de la Stratégie d'occupation des territoires puisqu'ils sont imputables devant leur population. Évidemment, les élus ne sont pas les seuls acteurs qui sont interpellés par l'occupation et la vitalité des territoires, mais les élus sont ceux qui doivent obligatoirement répondre de leurs actions dans un exercice démocratique tous les quatre ans. Sans doute plus important encore, les élus municipaux doivent répondre quotidiennement aux citoyens qu'ils côtoient.

Sur la base de l'imputabilité des élus municipaux, l'Union considère que le préambule du projet de loi gagnerait en pertinence en enchâssant explicitement le principe de l'autonomie municipale. Étant donné que le projet de loi reconnaît la diversité des territoires, la

nécessité d'adapter et de moduler les programmes ainsi que la capacité des élus municipaux en matière d'occupation et de vitalité des territoires, force est de reconnaître que ces acteurs doivent bénéficier de toute la latitude requise afin de prendre en charge leur développement. Puisque le gouvernement doit s'adapter aux différentes réalités territoriales et en tenir compte en faisant preuve d'une plus grande flexibilité, cela exige inévitablement un plus grand respect de l'autonomie des acteurs locaux qui sont imputables devant la population.

Recommandation 1

L'Union recommande que le principe de l'autonomie municipale soit enchâssé explicitement dans le préambule du projet de loi.

LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N^{o} 34

Les obligations des ministères

Le projet de loi n^{o} 34 impose, par l'article 9, aux ministères et organismes visés par la *Loi sur le vérificateur général*, l'obligation de présenter et de rendre publique sa contribution à l'atteinte des objectifs de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit, à l'article 11, que chaque ministre responsable d'une région administrative du Québec appuie le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans la promotion de l'occupation et de la vitalité des territoires.

L'Union souhaite que ces nouvelles obligations imposées à l'appareil gouvernemental contribuent à une réelle révision des programmes d'interventions des différents ministères en région et à une plus grande adaptation des mesures existantes. Concrètement, l'Union souhaite que ces différentes dispositions n'aient pas seulement pour conséquence l'ajout de passages supplémentaires dans les rapports annuels des différents ministères et organismes visés par le projet de loi, mais conduisent à une réelle révision en profondeur de l'ensemble des mesures contribuant à l'occupation et à la vitalité des territoires. L'UMQ offre d'ailleurs son entière collaboration au gouvernement du Québec afin de le supporter dans l'examen des politiques existantes afin de mesurer leur impact sur l'occupation et la vitalité des territoires.

Le rôle de la conférence administrative régionale

Par l'adoption du projet de loi n^{o} 34, les conférences administratives régionales (CAR) obtiennent un statut reconnu par législation. Cette instance, regroupant les directions régionales des ministères aura pour mandat, selon l'article 21.4.6, de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes visés par le projet de loi et la cohérence

de leurs actions à l'échelle de la région. L'Union accueille favorablement cette décision du gouvernement d'officialiser le statut des CAR et d'adopter une série de mesures afin d'améliorer son efficience. Cette tentative de décloisonnement mérite évidemment d'être soulignée. Toutefois, étant donné que le projet de loi reconnaît, par ses principes, les élus municipaux comme intervenants majeurs de l'occupation et de la vitalité des territoires, il serait pertinent de réserver des sièges à des élus municipaux qui seraient désignés par leurs pairs. Cet ajout au projet de loi permettrait l'atteinte de l'objectif gouvernemental de favoriser une plus grande cohésion des différents paliers de gouvernance locale et régionale.

Recommandation 2

L'Union recommande que les élus municipaux puissent désigner un minimum de deux représentants au sein des conférences administratives régionales.

Le respect de l'autonomie politique des élus municipaux

Pour l'Union, l'autonomie municipale est un principe fondamental découlant de l'imputabilité des élus municipaux qui devrait teinter l'esprit et la lettre du projet de loi. Dans l'ensemble, le projet de loi est plutôt respectueux de ce principe. Il comporte toutefois une brèche qui porte atteinte à l'autonomie politique des élus municipaux. Dans son troisième alinéa, l'article 13 du projet de loi prévoit que chaque élu municipal doit veiller à ce que les documents de planification des organismes municipaux reflètent les principes et objectifs de la loi-cadre.

L'Union comprend que le gouvernement souhaite que les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme se concilient avec la Stratégie et l'éventuelle loi-cadre pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. En d'autres termes, les planifications municipales devront dorénavant respecter une orientation formulée par le gouvernement. Si tel est le cas, cette disposition va à l'encontre de l'essence du projet de loi, qui vise l'adaptation des mesures, programmes et politiques en fonction des caractéristiques propres aux territoires.

Plus important encore, cette disposition vient restreindre la latitude des élus municipaux d'agir dans le cadre d'un mandat qu'ils ont démocratiquement reçu de la population. Le projet de loi n^{o} 34 devrait laisser un plus grand espace aux objectifs gouvernementaux qui sont à la base de l'actuelle révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). L'aménagement du territoire est d'abord et avant tout un acte politique et non un acte technique, relevant des élus municipaux qui sont les seuls disposant de toutes les informations nécessaires à la prise de décision en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Recommandation 3

L'Union recommande le retrait du troisième alinéa de l'article 13 du projet de loi n^{o} 34.

DU PROJET DE LOI À LA STRATÉGIE

Le projet de loi n^{o} 34 établit un cadre afin que l'action du gouvernement puisse dorénavant se concilier à des principes directeurs favorisant l'occupation des territoires. Toutefois, une loi-cadre ne peut à elle seule suffire à garantir un changement d'aussi grande envergure. Elle doit nécessairement être accompagnée d'une stratégie propice à insuffler une nouvelle culture dans l'appareil gouvernemental. Pour cette raison, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a rendu public, lors du dépôt du projet de loi, une Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. L'Union n'entend pas commenter l'ensemble de cette volumineuse Stratégie, mais insistera sur quelques éléments lui paraissant essentiels.

L'autonomie financière des municipalités

L'Union constate avec satisfaction que la Stratégie identifie clairement le besoin de diversification des sources de revenus des municipalités. Le MAMROT prévoit donc identifier les sources de revenus autonomes ou des mesures de transfert financier qui permettraient aux municipalités d'accroître leur autonomie financière. L'Union s'en réjouit d'autant plus que les municipalités québécoises sont aux prises avec des pressions financières importantes et un impôt foncier saturé qui ne peut supporter seul le financement de l'ensemble de leurs responsabilités sans cesse grandissantes.

À titre d'exemple, les dépenses de fonctionnement en transport collectif des municipalités sont passées de 1 333 M$ en 2007 à 1 761 M$ en 2010, soit une augmentation de plus de 30 % en trois ans. À elle seule, la contribution municipale représente 35 % des dépenses d'immobilisation en transport collectif. Malgré cette forte pression exercée sur les budgets municipaux, les municipalités ne profitent d'aucune nouvelle source de revenus dédiée pour des besoins croissants de la population. Pour l'Union, l'occupation des territoires repose aussi par un financement adéquat des transports collectifs.

La précarité de la situation financière des municipalités s'explique aussi par l'écart entre la TVQ payée par les municipalités et le montant de remboursement prévu à l'entente. Pour la durée de l'entente, soit de 2007 à 2013, le manque à gagner pour les municipalités représente 2,1 milliards de dollars.

Ces deux facteurs contribuent lourdement à l'endettement des municipalités du Québec alors que les contribuables municipaux québécois supportent un endettement deux fois plus élevé que ceux de l'Ontario, la dette des municipalités du Québec s'élevant à ce jour à plus de 2 000 $ per capita.

Les municipalités sont plus que jamais des acteurs incontournables au cœur du développement de nos régions alors qu'elles ont pour objectif premier de mettre en place un environnement propice à la création de richesse qui permet d'assurer la vitalité de nos territoires. La prospérité de nos régions d'aujourd'hui et de demain passe par des municipalités fortes qui posséderont des outils fiscaux adaptés à la réalité du 21^{e} siècle. Ces outils devront impérativement être davantage en lien avec la création de richesse à laquelle contribuent les municipalités.

C'est pourquoi, l'Union incite le gouvernement du Québec à profiter de l'élan apporté par la loi-cadre et la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires afin d'annoncer des mesures concrètes.

Recommandation 4

L'Union recommande que dans la foulée de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, le gouvernement du Québec accorde aux municipalités québécoises de nouvelles sources de revenus en lien avec l'activité économique et la création de richesse à laquelle elles participent.

Le développement économique des territoires

La Stratégie reconnaît l'importance de renforcer les créneaux d'excellence régionaux dans le cadre du projet ACCORD du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Bien que l'Union soit d'accord avec cette volonté, il lui semble que le renforcement de cette Stratégie devrait reposer, en partie, sur une plus grande implication des élus municipaux. Il s'agissait d'ailleurs de l'une des recommandations du plan d'action révisé sur l'occupation du territoire déposé par l'Union en juin 2010. L'adoption d'une Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires devrait amener le gouvernement du Québec à intégrer l'élu municipal, reconnu comme intervenant majeur dans le développement de son territoire, dans les instances décisionnelles situées au cœur du développement économique régional.

Le gouvernement du Québec a réalisé un pas important en 2004 en confiant le mandat du développement économique local aux municipalités. Depuis, les élus municipaux ont pris une part encore plus importante dans le développement économique des territoires en devenant des acteurs de décisions au sein des centres locaux de développement (CLD). En plus d'assumer ce nouveau rôle, les élus ont poursuivi leur action en matière de développement économique au sein de leur municipalité et sur leur territoire, notamment, en soutenant des Sociétés de développement économique (SDE) et en mobilisant leur milieu autour d'une vision de développement.

Par ailleurs, le gouvernement rendait public en novembre 2011 une Stratégie québécoise sur l'entrepreneuriat. Par cette Stratégie, le gouvernement compte mettre sur pied une nouvelle Table de concertation régionale sur le développement économique. L'UMQ constate avec déception que la présence des élus à cette table n'est pas prévue. Comment peut-on reconnaître les élus municipaux comme intervenants majeurs dans le développement du territoire tout en les laissant de côté d'un lieu de décision qui assurera la coordination du support à l'entrepreneuriat à l'échelle régionale? Dans un contexte marqué par un vieillissement accéléré de la population se traduisant par un départ à la retraite d'un

fort contingent de travailleurs et d'entrepreneurs, les acteurs régionaux auront des choix difficiles à faire dans les prochaines années. Ils devront concentrer leurs efforts sur des secteurs porteurs et consolider les bases de leur économie. L'Union est d'avis que les élus municipaux doivent absolument être impliqués dans toutes les instances appelées à faire de tels choix. Il s'agit à la fois d'une question de vision du développement et d'imputabilité. Les élus demeurent les mieux placés, compte tenu de la proximité qu'ils ont avec leur territoire et de la vision globale qu'ils doivent avoir de leur développement, pour prendre des décisions éclairées. Et plus fondamental encore, ils devront répondre de leur décision devant la population.

Recommandation 5

L'Union recommande que le rôle des élus municipaux dans les instances économiques régionales soit renforcé :

- **En occupant la coprésidence de la nouvelle Table de concertation régionale prévue à la Stratégie québécoise sur l'entrepreneuriat;**
- **En occupant un minimum de deux sièges dans les comités régionaux ACCORD.**

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

L'Union recommande que le principe de l'autonomie municipale soit enchâssé explicitement dans le préambule du projet de loi.

Recommandation 2

L'Union recommande que les élus municipaux puissent désigner un minimum de deux représentants au sein des conférences administratives régionales.

Recommandation 3

L'Union recommande le retrait du troisième alinéa de l'article 13 du projet de loi n^{o} 34.

Recommandation 4

L'Union recommande que dans la foulée de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, le gouvernement du Québec accorde aux municipalités québécoises de nouvelles sources de revenus en lien avec l'activité économique et la création de richesse à laquelle elles participent.

Recommandation 5

L'Union recommande que le rôle des élus municipaux dans les instances économiques régionales soit renforcé :

- En occupant la coprésidence de la nouvelle Table de concertation régionale prévue à la Stratégie québécoise sur l'entrepreneuriat;
- En occupant un minimum de deux sièges dans les comités régionaux ACCORD.

CONCLUSION

En adoptant cette loi-cadre d'abord et en préparant une première Stratégie sur l'occupation et la vitalité des territoires, le gouvernement du Québec vient mettre en place un cadre et un environnement propice et plus adapté aux particularités des territoires. Il s'agit là de l'accomplissement d'un travail de longue haleine mené par le ministre dans un esprit de partenariat et d'ouverture. Cet accomplissement n'est pas une fin, il constitue le début d'une phase plus exigeante et plus stimulante. Il appartient aux communautés de saisir tout le potentiel que nous donne cette loi, de changer la culture des ministères pour les amener à travailler de façon plus souple et efficace avec les municipalités. Le gouvernement du Québec et le monde municipal pourront alors répondre plus efficacement aux enjeux de la création de richesse et de l'emploi, par une mobilisation des communautés qui libère l'initiative et suscite la participation dans l'effort de développement.

Le pas franchi par le gouvernement convie les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions, comme le mentionne explicitement le texte du projet de loi. L'UMQ est résolument engagée dans cette direction. Dans les prochaines semaines, elle interpellera les élus de toutes les municipalités, sans distinction de leur taille ou leur allégeance, à prendre part à un exercice sans précédent de vision. La municipalité de l'avenir peut se déployer dès maintenant avec le cadre et la souplesse qu'on lui assure avec cette loi. Il nous appartient de dégager des priorités pour faire converger tous les efforts, ceux des forces vives de nos milieux avec l'appui des outils adaptés que le gouvernement met à notre disposition. L'éparpillement n'a pas sa place face aux défis que nous imposent la globalisation et la main d'œuvre, ni l'improvisation face aux opportunités et aux possibilités de la nouvelle économie et du savoir. L'élu municipal peut être le catalyseur qui rassemble, mobilise et insuffle la confiance en l'avenir. C'est dans cet esprit que l'Union déposera à l'automne le fruit de ce chantier de réflexion ouvert et inclusif, un Livre blanc sur l'avenir des municipalités.

Si par ce projet de loi, le gouvernement s'engage à renforcer l'efficience et la cohérence des actions des ministères pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, il peut compter sur des interlocuteurs démocratiquement imputables, porteurs d'une vision renouvelée de la municipalité de demain et de pistes de solutions.

Cette loi définie un nouveau cadre de travail entre le gouvernement et le monde municipal pour assurer la vitalité des communautés. Le Livre blanc sur l'avenir des municipalités nous offre l'occasion de contribuer au contenu de la feuille de route en permettant ainsi à toutes les communautés de relever ce défi de l'occupation durable des territoires.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514.282.7700 · Télécopieur : 514.282.8893
www.umq.qc.ca