

Présentation devant la Commission de l'aménagement du territoire

Consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 34 - Loi pour assurer
l'occupation et la vitalité des territoires
Assemblée nationale du Québec

Jean-Pierre Collin, professeur titulaire
Centre Urbanisation Culture Société de l'INRS
30 janvier 2012

INRS

Université d'avant-garde



Introduction

- Merci de l'invitation faite à l'INRS et de l'opportunité qui lui est donnée d'exprimer un point de vue sur le projet de loi à l'étude devant la Commission de l'aménagement du territoire.
- Tenant compte de l'intérêt de longue date (en fait depuis sa fondation en 1970) du Centre Urbanisation Culture Société – un des quatre centres de l'INRS :
 - o sur les questions de l'organisation et du financement municipaux, du développement régional, de la planification des services publics, des politiques publiques québécoises à portée territoriale et du développement durable;



Introduction – suite

- o à titre d'expert et d'observateur de ces questions, on m'a demandé de présenter les quelques réflexions et suggestions qui vont suivre.
- Bien que les recherches (et autres interventions du Centre Urbanisation Culture Société) sur les enjeux de la régionalisation, de la décentralisation et de la vitalité des territoires aient porté sur l'ensemble du Québec et plusieurs de ses régions, la région métropolitaine de Montréal (et, à un moindre degré, celle de Québec) a été l'objet d'une attention particulière.



Introduction – suite

- On comprendra donc que l'on ait choisi de faire porter principalement ces modestes réflexions sur les enjeux soulevés et les propositions d'action mises de l'avant pour la région métropolitaine dans le projet de loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, d'une part, dans la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 qui lui sert de cadre de référence, d'autre part.
- Mais avant de nous pencher sur la région métropolitaine, je dirai quelques mots sur l'ensemble du projet de loi.



L'INRS

En préambule, cependant, quelques rappels sur la mission, les réalisations et les orientations stratégiques de l'INRS :

Une mission unique

Créé en 1969, l'Institut national de la recherche scientifique fait partie des neuf établissements du réseau de l'Université du Québec. L'INRS est une université de recherche et de formation aux 2^e et 3^e cycles qui rassemble 150 professeurs, plus de 600 étudiants et une centaine de chercheurs postdoctoraux répartis dans quatre centres à Montréal, à Québec, à Laval et à Varennes. Actives à la fois en recherche fondamentale, essentielle à l'avancement de la science au Québec et sur l'échiquier international, nos équipes de recherche jouent un rôle clé dans le développement de solutions concrètes aux préoccupations de la société québécoise.



L'INRS – suite

« L'Institut doit, de façon particulière, orienter ses activités vers le développement économique, social et culturel du Québec, tout en assurant le transfert des connaissances et des technologies dans l'ensemble des secteurs où il œuvre. »

(Lettres patentes de l'INRS, 1999)



L'INRS, c'est

Quatre centres de recherche

- Eau Terre Environnement (ETE)
- Énergie Matériaux Télécommunications (EMT)
- INRS-Institut Armand-Frappier
- Urbanisation Culture Société (UCS)



L'INRS, c'est – suite

Des infrastructures et des orientations stratégiques...

...dont certaines sont en prise directe avec l'occupation et la vitalité des territoires. Mentionnons en particulier :

- Le Centre d'expertises hydriques du Centre Eau Terre Environnement qui oeuvre tout particulièrement dans le domaine de la gestion intégrée des ressources hydriques et minérales et de l'aménagement du territoire;



L'INRS, c'est – suite

- Un ensemble unique au Canada de chercheurs et de laboratoires de recherche spécialisés sur les diverses composantes des études urbaines et spatiales au Centre Urbanisation Culture Société :
 - o Regroupement stratégique Villes Régions Monde;
 - o Laboratoire d'analyses spatiales et régionales (LASER);
 - o Laboratoire Villes et Espaces politiques (VESPA);
 - o Laboratoire Métropolisation et Sociétés (MéSo);
 - o Immigration et Métropoles;
 - o DIALOG-L'Alliance Odena (Les autochtones et la ville au Québec);



L'INRS, c'est – suite

- o Groupe de recherche sur la migration ville/campagne et les néo-ruraux;
 - o Laboratoire d'analyse des politiques sociales et des territoires (LAPoSTe);
 - o Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- Un projet de développer un créneau de recherche et d'enseignement transdisciplinaires (**Villes en réseau**) qui réponde à la nouvelle organisation de la recherche au Québec...

Nous y reviendrons à la fin de la présentation.

Les avancées du projet de loi 34

- L'adoption d'une stratégie d'ensemble attendue depuis longtemps et de portée générale s'appuyant sur six grands principes (art. 5) :
 - o L'engagement des élus;
 - o La concertation;
 - o La complémentarité territoriale;
 - o L'action gouvernementale modulée;
 - o La cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires;
 - o Le respect des spécificités des nations autochtones et de leur apport à la culture québécoise.
- ...qui vient donner un second souffle et appuyer d'autres politiques publiques telles que le développement durable, l'écoresponsabilité, la stratégie de développement économique, etc.



Les avancées du projet de loi 34 – suite

- Un cadre institutionnel de gouvernance et de mise en oeuvre avec quelques innovations :
 - o Consolidation du rôle et des fonctions du ministre du MAMROT;
 - o Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement;
 - o Table gouvernementale aux Affaires territoriales;
 - o Conférences administratives régionales (art. 17, 18 et 19).
- ...qui assureront sans doute une plus grande cohérence de l'action gouvernementale eu égard à la vitalité des territoires et favoriseront la concertation gouvernement/municipalités



Les faiblesses du projet de loi 34

- En choisissant de formuler la question comme celle de l'adaptation du cadre de gestion de l'Administration plutôt qu'en termes de régionalisation et de décentralisation, la portée réelle de la loi-cadre s'en trouve fortement limitée.
- La mise en oeuvre progressive d'une décentralisation asymétrique et contractuelle (qui tienne compte des situations propres aux régions) :
 - o ce « prisme de la décentralisation » en réponse aux grands enjeux de société;
 - o régulièrement repris par les acteurs publics et de la société civile depuis trente ans;
 - o semble remise aux calendes grecques.



Les faiblesses du projet de loi 34 – suite

- Le projet de loi permet :
 - o de poser la question de l'occupation et de la vitalité des territoires de manière globale;
 - o d'en faire une « priorité » gouvernementale;
 - o de favoriser la responsabilisation des acteurs concernés, au premier chef les élus à tous les paliers.

Toutefois, cette intention généreuse risque de demeurer théorique en l'absence d'incitatifs à l'atteinte de résultats.

Changer les structures vs miser sur la concertation

- Le projet de loi-cadre – tout comme la stratégie gouvernementale – repose sur le choix de ne pas s'engager sur la voie des changements de structures ...
...mais de plutôt miser sur la concertation, la coopération à différentes échelles (gouvernementales, régionales et supra-municipales) et entre les paliers...
...voire avec d'autres acteurs...
...par le biais de mesures de suivi et de reddition de comptes (art. 2).
- Peut-être, en effet, l'expérience de la dernière décennie vient-elle conforter ce choix et inciter à la prudence quant aux attentes que l'on peut placer dans les réformes institutionnelles!



Changer les structures vs miser sur la concertation – suite

- Mais, il faut aussi prendre acte du fait que le pari de la concertation consensuelle n'a pas donné de résultats probants – notamment en ce qui regarde la région métropolitaine.
- Ainsi la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) [comme la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) d'ailleurs] aura mis dix ans pour adopter un premier Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et n'a pas encore complété le 1^{er} cycle des mandats de planification pour lesquels elle a été expressément créée – le plan de transport se faisant toujours attendre.
- On en est encore à devoir affirmer l'importance de la métropole pour l'avenir du Québec, 25 ans après le rapport Picard et la mise en place par le ministre Daniel Johnson du Comité ministériel permanent du Grand Montréal (CMPGM).



Changer les structures vs miser sur la concertation – suite

- Le processus qui a conduit à l'adoption de ce premier PMAD est d'ailleurs instructif, car c'est seulement à partir du moment où la direction de la Communauté métropolitaine de Montréal s'est résolue au fait que le vote des deux tiers du conseil (comme le prévoit sa loi constituante), et non le consensus à tout prix, était suffisant pour déclencher un débat public et doter la métropole d'un tel plan.
- On peut croire que ce geste posé en avril dernier aura été un des facteurs majeurs ayant mené à l'adoption du plan.
- Du coup, on comprend que la mise en oeuvre d'une stratégie cohérente et performante d'occupation et de vitalité des territoires exige la présence d'éléments déclencheurs à la prise de décision et surtout à l'action publique.

Table Québec-Montréal métropolitain

- On ne peut que se réjouir de la proposition de créer une Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement.
- Vitale pour le Québec à tous égards, la métropole souffre toujours d'une absence de cohésion et les nombreux acteurs institutionnels n'arrivent pas (ou mal) à se concerter :
 - o plusieurs enjeux de portée métropolitaine sont toujours en attente de solutions et de politiques publiques cohérentes
 - o pour ne citer qu'un exemple, mentionnons la planification et le financement du transport en commun.



Table Québec-Montréal métropolitain – suite

- Dans ce contexte, une table Québec-Montréal métropolitain n'est pas banale et devrait relancer la discussion collective et susciter la formulation de projets structurants.
- Mais, cette initiative n'est pas si neuve, en rétrospective. Il serait utile de faire le bilan et de tirer les leçons :
 - o du Comité ministériel permanent du Grand Montréal des années 1988-1994;
 - o du ministère de la Métropole des années 1996-1998;
 - o du cadre d'aménagement de la région de Montréal formulé et adopté dès 2001.



Trois propositions pour bonifier certains aspects du projet de loi

En référence à cette action qui reconnaît les défis propres de la région métropolitaine, en particulier, mais aussi à l'ensemble de la démarche gouvernementale sur l'occupation et la vitalité des territoires, je me permets de soumettre à votre attention trois propositions :

- Adopter une grille plus directive d'indicateurs de suivi;
- Resserrer les règles des contrats de territoire;
- Introduire prochainement une innovation métropolitaine à longue portée significative.



Première proposition

Adopter une grille plus directive d'indicateurs de suivi

L'adoption d'indicateurs et la publication (régulière) de bilans et de rapports de mise en oeuvre de la stratégie est une voie prometteuse, mais ne doit pas devenir « académique »

- Éviter le piège de la multiplication des indicateurs pour se concentrer sur une grille en nombre limité des plus significatifs;
- Cibler des indicateurs qui ouvrent la porte à l'intervention, la récompense/sanction, lorsqu'il y a rencontre ou défaut de «conformité »;
- Des incitatifs (et sanctions) qui soient budgétaires ou fiscaux lorsqu'inscrits dans les partenariats gouvernement/municipalités.



Deuxième proposition

Resserrer les règles des contrats de territoire

La réussite d'un tel dispositif repose sur au moins deux conditions essentielles :

- Faire des choix stratégiques significatifs;
- Pouvoir compter sur une capacité budgétaire (financière) conséquente.

D'où l'importance d'établir rapidement une définition opérationnelle des contrats de territoire qui s'articule à ces deux conditions de réussite.



Troisième proposition

Introduire prochainement une innovation métropolitaine à longue portée significative

- Qui vienne doubler et permettre de donner sa pleine mesure aux initiatives touchant la problématique spécifique de la région montréalaise.
- Sur ce point, il sera utile de se pencher de nouveau sur la question des structures – au moins à l'échelle métropolitaine.
- Ce devrait aussi être l'occasion de reprendre la réflexion sur les conditions et les moyens d'une fiscalité métropolitaine conséquente.

(Notamment, la mise en place d'un vrai mécanisme de partage fiscal)



Troisième proposition – suite

Bref, la création d'une Table Québec - Montréal métropolitain devrait être vue comme un premier pas auquel il faudra ajouter d'autres mesures qui permettront de faire de l'échelle métropolitaine :

- un espace de délibération significatif et du coup;
- un palier de prise en charge des enjeux et d'élaboration de politiques publiques innovantes.



Parlons subsidiarité

Page 32 de la Stratégie, on peut lire : « De ces 16 principes, *la subsidiarité*, en particulier, s'applique directement à la vitalité des territoires. Selon le principe de la subsidiarité, les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués à l'échelon 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 concernés ».

Mais, la subsidiarité, c'est aussi la responsabilité de donner les moyens d'agir aux échelons inférieurs d'autorité. C'est en regard de cet autre versant de la subsidiarité que sont formulées ces trois propositions.



En guise de conclusion

- Dans cet esprit, il me semblerait opportun d'envisager dès maintenant un 4^e temps de la mise en oeuvre de la stratégie gouvernementale...
- ...qui s'articulerait autour de quelques dispositifs qui viendront assurer la réalisation des potentialités de la stratégie gouvernementale d'occupation et de vitalité des territoires – tout particulièrement dans la région métropolitaine de Montréal.
- Des dispositifs qui ont déjà fait l'objet de nombreuses réflexions, voire de propositions détaillées qu'il s'agirait simplement de réactualiser.

Potentielles contributions de l'INRS au débat et à la stratégie d'occupation et de vitalité des territoires

- À cet égard, dans la continuité de sa mission de recherche au service du développement économique, social et culturel du Québec, l'INRS sera ravi de contribuer aux réflexions qui ne manqueront pas de suivre l'adoption de la loi cadre. Notamment, à travers :
 - o **Le réseau Villes Régions Monde (VRM)** que le Centre Urbanisation Culture Société a initié en 2000 et animé depuis lors, grâce notamment au financement du Fonds de recherche sur la société et la culture (FRSC).



Potentielles contributions de l'INRS au débat et à la stratégie d'occupation et de vitalité des territoires - suite

o L'initiative en développement "Villes en réseau"

- ✓ Les dynamiques des sociétés urbaines coévoluant avec celles de leur environnement construit organisé à partir des réseaux techniques urbains, la démarche de Villes en réseau vise à éclairer les processus qui mettent en jeu des interactions entre les diverses dimensions (humaines, sociales, politiques, culturelles, écologiques, techniques) du fonctionnement et de la transformation des milieux urbains en lien avec les réseaux.



Potentielles contributions de l'INRS au débat et à la stratégie d'occupation et de vitalité des territoires – suite

- ✓ Villes en réseau permettra d'intégrer :
 - des études de toxicologie environnementale (INRS-Institut Armand-Frappier);
 - les réseaux de télécommunications (EMT);
 - la gestion intégrée des ressources hydriques et minérales (ETE);
 - l'aménagement du territoire (UCS + ETE)
 - les ancrages spatiaux des équipements collectifs et des pratiques sociales (UCS).



Merci de votre attention!