

AVIS

PRÉSENTÉ PAR

LA CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE L'ESTRIE

AU NOM DES

CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (CRÉ) DU

QUÉBEC

SUR LE PROJET DE LOI N° 34

< Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires >

PRÉSENTÉ À LA

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Québec
14 février 2012

PROLOGUE

Il faut souligner que la présente constitue un premier avis qui vous est soumis par les 21 conférences régionales des élus (CRÉ) qui couvrent l'ensemble du territoire québécois.

En effet, les membres de la Commission de l'aménagement du territoire auront l'occasion d'entendre les représentants de deux groupes de CRÉ. Aujourd'hui, nous vous soumettons les enjeux partagés par l'ensemble des CRÉ du Québec en lien avec la *Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* et le projet de loi n° 34, *Loi pour assurer la vitalité et l'occupation des territoires* qui en découle. Demain, un second groupe, formé des sept CRÉ de la région métropolitaine de Montréal, viendra échanger avec vous des enjeux particuliers à cette région.

Par conséquent, nous tenons à vous confirmer l'appui des 21 CRÉ au présent avis, soit :

Conférence régionale des élus – Abitibi-Témiscamingue

Conférence régionale des élus – Bas-Saint-Laurent

Conférence régionale des élus – Capitale-Nationale

Conférence régionale des élus – Centre-du-Québec

Conférence régionale des élus – Chaudière-Appalaches

Conférence régionale des élus – Côte-Nord

Conférence régionale des élus – Estrie

Conférence régionale des élus – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

Conférence régionale des élus – Lanaudière

Conférence régionale des élus – Laurentides

Conférence régionale des élus – Laval

Conférence régionale des élus – Longueuil

Conférence régionale des élus – Mauricie

Conférence régionale des élus – Montérégie-Est

Conférence régionale des élus – Montréal

Conférence régionale des élus – Nord-du-Québec – Administration régionale Crie

Conférence régionale des élus – Nord-du-Québec – Administration régionale Kativik

Conférence régionale des élus – Nord-du-Québec – Baie-James

Conférence régionale des élus – Outaouais

Conférence régionale des élus – Saguenay–Lac-Saint-Jean

Conférence régionale des élus – Vallée du Haut-Saint-Laurent

TABLE DES MATIÈRES

PROLOGUE	2
AVANT-PROPOS	4
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX EN REGARD DE LA STRATÉGIE 2011-2016 POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES	6
La reconnaissance de l'apport des organisations actuelles au développement.....	6
Des actions cohérentes sous le signe de la convergence.....	7
Un défi à notre mesure	7
Des ressources financières dédiées.....	8
COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 34 – <i>LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES</i>	9
Chapitre I Objet et application	9
Chapitre II Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, mise en œuvre et reddition de comptes	10
Chapitre IV Conférences administratives régionales	11
CONCLUSION	13
Liste des présidents et présidentes des CRÉ	14

AVANT-PROPOS

Les conférences régionales des élus ont été créées, en 2004, dans la foulée de l'implantation, par le gouvernement du Québec, d'une nouvelle gouvernance régionale.

Cette nouvelle forme de gouvernance régionale s'appuie sur une importance accrue et la reconnaissance du rôle accordé aux élus municipaux, regroupés à l'échelle régionale et appuyés des partenaires socioéconomiques. Par la révision de son mode d'intervention dans les régions, le gouvernement visait ainsi à associer davantage les principaux acteurs en région à la prise de décision, à la mise en œuvre et à la gestion d'opérations relevant de la responsabilité de l'État.

À ce titre, les CRÉ sont, pour le territoire qu'elles représentent, les interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de développement régional. Les mandats qui leur sont dévolus s'énoncent ainsi :

- Favoriser la concertation¹ des partenaires dans la région et donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région;
- Élaborer et mettre en œuvre un plan quinquennal de développement pour la région en tenant compte en priorité de la participation des jeunes et des femmes à la vie démocratique;
- Soutenir des actions structurantes en regard des priorités régionales.

À ces fins, les CRÉ disposent d'un fonds de développement régional (FDR) qui constitue, pour chacune d'entre elles, un outil d'intervention visant à créer un environnement favorable au développement régional et à soutenir la mise en œuvre de projets structurants pour les régions. Ce Fonds permet aux régions d'accroître leur capacité d'agir sur des enjeux qu'elles ont identifiés.

Outre les aides financières versées en soutien aux projets structurants, les CRÉ ont recours à un mode d'intervention particulier avec la négociation et la conclusion d'ententes spécifiques de régionalisation. Ces ententes visent à favoriser l'adaptation des programmes gouvernementaux et leur modulation en fonction des particularités des différents territoires, à soutenir la mise en œuvre du plan quinquennal de développement de la région et à expérimenter de nouvelles façons de faire.

¹ Action visant à harmoniser les interventions de plusieurs intervenants en intégrant celles-ci dans une stratégie globale pour la réalisation d'objectifs communs tel le développement économique et social d'une communauté.

Les CRÉ se veulent des lieux d'échanges entre les principaux acteurs politiques et socioéconomiques des régions et permettent à ces derniers de se concerter plus aisément sur des problématiques particulières. Elles assument leur rôle de leadership et de voix politique pour transmettre au gouvernement les points de vue qui font consensus au plan régional.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX EN REGARD DE LA STRATÉGIE 2011-2016 POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

Les conférences régionales des élus confirment qu'elles souscrivent aux orientations énoncées et aux objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec dans le cadre de la *Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (ci-après la « *Stratégie* »). Celles-ci y dénotent, entre autres et avec satisfaction, une volonté manifeste d'associer étroitement les acteurs régionaux et locaux ainsi que l'Administration gouvernementale dans la réalisation de la *Stratégie* et la résolution des problématiques liées à l'occupation dynamique des territoires.

Nous adhérons à cette vision actualisée et réaliste, décrite et dépeinte avec justesse, qui expose les enjeux réels auxquels nos sociétés régionales sont confrontées. Ces enjeux appellent à des actions et gestes réfléchis, concrets et signifiants dans l'optique d'y apporter des solutions durables, collectives et adaptées aux spécificités de chacun de nos milieux de vie.

Prenons conscience qu'au-delà des mots, la *Stratégie* requerra une révision en profondeur de nos modes traditionnels de concevoir et d'orienter le développement, tout comme elle nécessitera la conclusion de nouvelles alliances et partenariats entre des réseaux sociaux, communautaires et collectifs, bien structurés ou diffus, autour desquels gravitent et interagissent un grand nombre d'organisations sur le terrain. C'est ici que la concertation active, ouverte et transparente trouvera matière à s'exprimer et que les CRÉ, au centre de ce réseautage, pourront mettre à profit leur expertise et ressource. Mais plus encore, cette *Stratégie* imposera aux gestionnaires et acteurs du développement une obligation de résultat.

La reconnaissance de l'apport des organisations actuelles au développement

Au travers de cet énoncé politique, nous percevons un appel à la collaboration et à la contribution des forces vives des milieux et nous soulignons l'effort déployé afin d'assurer le respect intégral des mandats, des responsabilités et des juridictions des partenaires sectoriels, locaux et régionaux conviés à cet exercice. D'autant que cette approche a le mérite de ne pas ajouter de nouvelles structures d'intervention à l'échelle du Québec, mais au contraire, d'inviter les organisations présentes à rechercher, grâce à une synergie renouvelée et la collaboration des ressources et des expertises, des solutions pragmatiques, concrètes et mobilisatrices face à une cause qui se doit de rallier l'ensemble des acteurs, qu'ils soient institutionnels, communautaires ou privés, dans la mise en œuvre de celles-ci.

Au-delà de notre engagement solidaire, nous constatons, avec une satisfaction certaine, que cette *Stratégie* s'inscrit dans le sillon des tendances nouvelles que sous-tend le développement durable. Celui-ci ne saurait faire abstraction de la contribution essentielle et utile de tout un ensemble de partenaires aux ressources complémentaires et diversifiées et des réseaux qu'ils tissent entre eux. Ceci nous rassure et nous conforte quant à l'atteinte des objectifs visés et à la réussite de ce chantier national.

Des actions cohérentes sous le signe de la convergence

Cependant, cet effort de concertation et cet appel à la collaboration auxquels se voient convier les milieux régionaux doivent nécessairement et impérativement trouver un écho similaire et tout aussi engageant auprès de l'ensemble des instances gouvernementales et s'attaquer résolument à la culture d'une approche par silo qui, trop souvent, teinte les rapports interministériels. Convenons qu'il serait vain d'initier et de mettre de l'avant une panoplie de mesures et d'instruments aptes à concourir à l'occupation et à la vitalité des territoires sans un changement dans ces pratiques et ces façons de faire usuelles, et en l'absence de nouveaux modes de collaboration de l'appareil gouvernemental avec les milieux régionaux.

En ce sens, nous sommes d'opinion que le succès de cette *Stratégie* repose prioritairement sur une volonté politique affirmée et pluridirectionnelle de toutes les sphères de l'Administration publique, sur la valorisation et l'accentuation du rôle du ministre régional, sur une meilleure instrumentalisation des conférences administratives régionales (ci-après « CAR ») et finalement, sur une réceptivité et une ouverture à la participation pleine et entière des partenaires que sont les acteurs locaux et régionaux du développement.

Un défi à notre mesure

Force nous est de reconnaître que l'approche concertée et l'action coordonnée, implicite à la *Stratégie*, réfèrent précisément aux mandats, aux obligations et aux responsabilités reconnues aux CRÉ. Notre expertise avérée et reconnue des règles et des mécanismes spécifiques qui régissent la concertation ainsi que notre capacité acquise à mobiliser nos milieux face à des enjeux et défis de toute taille, nous confortent dans le rôle qui nous a déjà été assigné par la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (L.R.Q., chapitre M-22.1)(ci-après « *Loi sur le MAMROT* ») et que nous entendons continuer à relever.

L'intention du gouvernement d'agir de manière concertée, réfléchi et ordonnée, au regard d'une préoccupation aussi déterminante pour l'avenir de nos régions, rejoint en tous points les valeurs et les principes auxquels nous adhérons et qui guident chacun de nos gestes au quotidien. Aussi, nous l'assurons de la pleine et entière collaboration des CRÉ du Québec afin que cette *Stratégie* puisse prendre rapidement son envol et essayer les résultats escomptés.

Des ressources financières dédiées

Les conférences régionales des élus considèrent que la mise en œuvre de la *Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* nécessitera des ressources financières qui lui seront spécifiquement dédiées. Dans le contexte où les CRÉ sont appelées à contribuer aux objectifs de la *Stratégie* tout en réalisant leur mission de développement régional, de concertation, d'interlocuteur privilégié du gouvernement sur le plan régional et de planification régionale, elles rappellent la nécessité que soit reconduit et bonifié le Fonds de développement régional (FDR), dévolu aux CRÉ pour la réalisation de leurs mandats.

De l'avis des CRÉ, les efforts consentis jusqu'à présent par le gouvernement pour moduler et adapter ses interventions aux spécificités des régions doivent être accrus afin de rejoindre et satisfaire aux nouvelles exigences que pose la *Stratégie*. À cette fin, nous suggérons au gouvernement du Québec de constituer un fonds dédié à la modulation régionale en réaffectant une partie des enveloppes financières dévolues aux ministères à incidence régionale.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N^o 34 – LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

Nous aborderons dans cette section les éléments du projet de loi pour lesquels nous croyons utile d'apporter certains commentaires et de suggérer, le cas échéant, l'ajout de précisions additionnelles et, s'il y a lieu, d'y apporter des modifications. Quant aux autres articles qui ne sont pas repris ici, les conférences régionales des élus considèrent ces derniers conformes à l'esprit et à la lettre de la *Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*.

Chapitre I Objet et application

Article 1

Compte tenu de la composition de leurs conseils d'administration tel que reconnue par l'Article 21.8 de la *Loi sur le MAMROT*, les conférences régionales des élus reconnaissent et adhèrent pleinement aux rôles attendus des élus municipaux au projet de loi soit « à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions », et ce, que ce soit au palier local, supralocal et régional.

Article 4

Concernant l'alinéa 3, notamment la référence à la *Loi sur le vérificateur général*, nous nous interrogeons sur la possible inclusion des CRÉ parmi les organismes ou entreprises réunis sous le vocable « *Administration* ». En effet, selon les paramètres édictés par cette Loi, l'entité CRÉ répondrait à certains des critères par lesquels elle serait réputée « être visé par la *Loi sur le vérificateur général* ». Selon notre compréhension du sens à prêter à l'article 3, il n'est pas de l'intention du législateur d'associer les CRÉ à l'« *Administration* ». Il y aurait donc lieu, le cas échéant, d'apporter la nuance requise.

Chapitre II Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, mise en œuvre et reddition de comptes

Article 5

Les CRÉ tiennent à exprimer leur accord en regard de l'énoncé des principes décrits dans cet article, notamment à l'alinéa 1 « *l'engagement des élus* », l'alinéa 2 « *la concertation* » et l'alinéa 5 « *la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires* ».

Sur ce dernier point, nous recommandons d'inclure au projet de loi l'obligation pour l'Administration gouvernementale de participer, à l'invitation des CRÉ, à l'élaboration des plans quinquennaux de développement régional (ci-après « PQDR ») et que ces instances soient tenues à la prise en compte des orientations ainsi définies par les régions dans la confection de leurs programmations annuelles et les affectations budgétaires conséquentes ayant une incidence sur le développement de la région. À cette fin, ces programmations devraient faire l'objet d'une consultation, le plus en amont possible auprès des CRÉ, suivie d'une entente à être négociée et conclue entre la CAR et la CRÉ du territoire visé, visant notamment à faciliter la mise en œuvre des objectifs et orientations précisés aux PQDR.

Article 8

Les conférences régionales des élus, à titre d'interlocutrices privilégiées de l'État en matière de développement régional, demandent à être associées à l'identification des indicateurs d'occupation et de vitalité des territoires. À notre avis, ces indicateurs nationaux, qui devront avoir une résonance comparable à l'échelle des régions, devront éviter de se cantonner dans la seule perspective paramétrique et devront avoir la souplesse requise afin de répondre adéquatement aux caractères spécifiques de chaque région.

Article 11

Les CRÉ sont d'avis que le rôle du ministre responsable d'une région devrait être davantage valorisé en faisant en sorte que le projet de loi introduise nommément les responsabilités qu'il est appelé à assumer, conjointement avec le soutien de la CAR de sa région, tel que spécifié au schéma accompagnant la stratégie (en page 70).

De plus, le ministre responsable de la région, à titre de porte-parole et de défenseur des intérêts de celle-ci auprès du gouvernement, serait tenu de répondre annuellement, devant sa région, des progrès de la *Stratégie*. Il serait de plus le répondant politique des ententes conclues entre la CAR de son territoire et les ministères, organismes et sociétés d'État en regard de leurs programmations annuelles et les affectations budgétaires conséquentes ayant une incidence sur le développement de la région et en lien avec les objectifs associés à la *Stratégie* et les PQDR.

Dans ce cadre, l'exercice annuel de suivi et de reddition de comptes serait organisé conjointement par la CAR et la CRÉ de la région concernée, et coprésidé par le ministre régional et le président de la CRÉ. À cette occasion, notamment les ministères seraient conviés à présenter un bilan régionalisé de leurs réalisations en lien avec les engagements contractés.

Chapitre IV Conférences administratives régionales

Article 18 (modification à l'Article 21.4.6 de la Loi sur le MAMROT)

Les conférences régionales des élus sont d'avis que ce projet de loi, ayant notamment pour effet d'abroger le décret 107-2000 concernant la reconnaissance des conférences administratives régionales, adopté le 9 février 2000, ne précise pas suffisamment leur rôle et leurs responsabilités. Selon les CRÉ, il y aurait lieu de ramener, dans le texte de loi, les énoncés du décret qui touchent particulièrement les principales responsabilités des CAR et celles décrites au regard de l'action des intervenants en région.

De plus, nous demandons à ce que le projet de loi fasse nommément mention de la prise en compte obligatoire, par les membres de la CAR, des orientations et priorités régionales identifiées aux plans quinquennaux de développement régional, élaborés par les CRÉ en concertation avec leurs partenaires du milieu, dans l'élaboration de leur programmation annuelle et qu'obligation leur soit faite de produire annuellement une reddition de comptes sur les actions posées en regard à la fois de la *Stratégie* et du plan quinquennal de développement régional des CRÉ.

Article 18 (modification à l'article 21.4.7 de la Loi sur le MAMROT)

La CAR assurant le mandat de la concertation interministérielle à l'échelle régionale, celle-ci devient un acteur clé du développement et sa direction doit disposer dès lors, à notre avis, de la capacité d'intervenir et de réorienter les actions des ministères-membres lorsque celles-ci ne sont pas conformes aux priorités dictées par le milieu ou encore lorsqu'elles ne s'inscrivent pas en adéquation avec les objectifs de la présente stratégie gouvernementale.

Article 18 (modification à l'article 21.4.8 de la *Loi sur le MAMROT*)

La conférence régionale des élus, interlocutrice privilégiée du gouvernement en matière de développement régional, assurant l'interface entre le milieu régional et le gouvernement, devrait être membre d'office aux rencontres de la conférence administrative régionale. Nous estimons que le lien direct ainsi établi entre la CRÉ, la CAR et les autres ministères permettra d'enrichir les échanges par l'apport d'une expertise-terrain indéniable, en lien notamment avec la réalisation du PQDR.

CONCLUSION

À l'évidence, chacune des régions québécoises est concernée et interpellée par l'épineuse question d'assurer l'occupation et la vitalité du territoire. Cependant, à ce chapitre, les réalités qui confrontent les régions sont différentes selon qu'elles soient régions métropolitaines, régions centrales ou régions ressources. À l'intérieur de chacun de ces blocs de régions, les problématiques se manifestent et se vivent également de manière différente. Aussi, devient-il nécessaire pour chaque région, en raison des spécificités qui lui sont propres, de concevoir et d'appliquer des solutions adaptées à sa réalité.

À ce titre, la *Stratégie 2011-2016 pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* rejoint les préoccupations des conférences régionales des élus alors qu'elle place les notions de modulation, d'harmonisation et de concertation au centre de son action. Par un appel à la responsabilisation de chacun des milieux et forte du respect des prérogatives des organisations en place, la *Stratégie* est à même de favoriser une collaboration efficace et de focaliser l'ensemble des acteurs sur des objectifs concrets et assurément atteignables. Ce changement obligé de culture doit également s'opérer à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et amener de nouvelles façons de faire le développement, notamment par une réelle prise en compte des attentes et des orientations définies, en concertation, par les régions.

Les CRÉ, dont le premier mandat appelle à la défense des intérêts de leur région respective, s'inscriront d'emblée dans ce partenariat renouvelé avec l'État, tout en rappelant, cependant, que leur allégeance et leur fidélité première vont assurément vers leur région et les populations qu'elles desservent.

LISTE DES PRÉSIDENTS ET PRÉSIDENTES DES CRÉ

M. Ulrick Chérubin
Président
CRÉ de l'Abitibi-Témiscamingue

M. Yves Germain
Président
CRÉ de la Capitale-Nationale

M. Maurice Sénécal
Président
CRÉ de la Chaudière-Appalaches

M. Maurice Bernier
Président
CRÉ de l'Estrie

M. Gaétan Morin
Président
CRÉ de Lanaudière

M. Gilles Vaillancourt
Président
CRÉ de Laval

M. Gérard Bruneau
Président
CRÉ de la Mauricie

Mme Manon Barbe
Présidente
CRÉ de Montréal

M. Michel Lagacé
Président
CRÉ du Bas-Saint-Laurent

M. Maurice Richard
Président
CRÉ du Centre-du-Québec

M. Julien Boudreau
Président
CRÉ de la Côte-Nord

M. Bertrand Berger
Président
CRÉ de la Gaspésie-îles-de-la-Madeleine

M. Marc Gascon
Président
CRÉ des Laurentides

Mme Monique Brisson
Présidente
CRÉ de Longueuil

M. Arthur Fauteux
Président
CRÉ de la Montérégie-Est

M. Alfred Loon
Président
CRÉ Nord-du-Québec - Administration
régionale Crie

Mme Maggie Emudluk
Président
CRÉ Nord-du-Québec – Administration
régionale Kativik

M. Gérald Lemoyne
Président
CRÉ Nord-du-Québec – Baie-James

Mme Paulette Lalande
Présidente
CRÉ de l'Outaouais

M. Georges Bouchard
Président
CRÉ du Saguenay–Lac-Saint-Jean

M. Yves Daoust
Président
CRÉ Vallée du Haut-Saint-Laurent