

Mémoire des Conférences régionales des élus
de la région métropolitaine de Montréal

présenté

à la Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale du Québec

à l'occasion de la consultation menée sur le projet de loi n^o 34
Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires

15 FÉVRIER 2012



Les conférences régionales des élus du Québec remercient la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de son invitation à participer à l'étude du projet de loi n° 34, la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

Les CRÉ se sont entendues pour présenter deux mémoires à la Commission afin de mettre en lumière des réalités parfois différentes. Des réalités différentes, mais intimement reliées. Il faut donc voir ce mémoire et celui présenté par nos collègues comme formant un tout.

L'organisation du territoire métropolitain

Selon l'échelle avec laquelle on le regarde, le territoire métropolitain comprend, en tout ou en partie, cinq régions administratives et sept conférences régionales des élus. Il comprend également deux agglomérations, 14 municipalités régionales de comté (MRC) ou territoires équivalents (TÉ) et 82 municipalités, et quatre des dix villes de plus de 100 000 habitants du Québec.

Ce rappel est important parce que ces données mettent en lumière la complexité de l'organisation de ce territoire. Régulièrement, des voix se sont élevées pour juger cette organisation trop complexe et réclamer une simplification. Cette approche nous entraîne dans un débat de structures qui s'est avéré fort peu productif. Le projet de loi n° 34 a plutôt choisi la voie de l'harmonisation.

Nous partageons ce choix qui reconnaît le rôle et l'action de tous les paliers dans une organisation complexe, mais harmonisée. Cette option nous apparaît particulièrement porteuse pour la région métropolitaine de Montréal. Nous avons la conviction profonde que, pour exister efficacement, la grande région métropolitaine doit prendre appui sur les régions qui la composent et sur les acteurs qui l'animent.

Présentation des 7 CRÉ métropolitaines

La CRÉ Lanaudière, la CRÉ des Laurentides, la CRÉ de Laval, la CRÉ de l'agglomération de Longueuil, la CRÉ Montérégie-Est, la CRÉ de Montréal et la CRÉ Vallée-du-Haut-Saint-Laurent sont parties prenantes du développement de la région métropolitaine.

L'action des CRÉ métropolitaines s'inscrit dans un espace où habitent 4,8 millions de personnes, soit 61 % de la population du Québec. La gouvernance de nos CRÉ s'appuie sur des conseils d'administration où siègent 251 élus municipaux et 88 partenaires socioéconomiques, auxquels s'ajoutent près de 2 000 partenaires socioéconomiques, membres de nos commissions, comités, tables et forum, qui travaillent, de concert, au développement et à la vitalité du territoire, à l'échelle régionale.

C'est dire l'importante mobilisation des acteurs régionaux qui s'articule autour des CRÉ du Grand Montréal et contribue à son dynamisme.

Nous n'insisterons pas sur les mandats de planification, de concertation et de développement qui sont dévolus aux CRÉ. Nos collègues ont déjà abordé la question avec vous. Nous voudrions toutefois attirer votre attention sur le caractère unique de nos organisations. En effet, nous sommes les seuls organismes créés par le gouvernement du Québec pour assurer la concertation intersectorielle à l'échelle de chacune de nos régions, de la planification stratégique aux projets de développement.

Bien que nos organisations soient majoritairement composées d'élus municipaux, nos mandats ne relèvent pas du domaine de compétence municipale. Conçus dans une approche intersectorielle et développés à l'échelle de la région, ils se déploient avec la contribution active de nos partenaires socioéconomiques, issus de l'économie, de la culture, de l'éducation, de l'environnement, de la santé, des milieux communautaires, pour n'en nommer que quelques uns. Cela fait de nous des organisations vraiment uniques, qui intègrent dans leur ADN même, la voie de la concertation et des mandats larges de développement régional. Après sept ans, nous pouvons dire que nous sommes des spécialistes de la concertation des grands ensembles, d'origines et d'intérêts variés, orientée vers la réalisation d'actions concrètes de développement régional.

Pourquoi présenter un mémoire commun

Nous avons voulu nous associer pour vous faire part de notre vision métropolitaine, où la vitalité métropolitaine prend son sens dans la reconnaissance de tous les acteurs qui la composent et dans l'ouverture à leur spécificité. Nous partageons le souci de rendre l'organisation et l'action métropolitaines plus harmonieuses, plus cohérentes et plus efficaces. Du travail reste à faire, mais la direction est donnée. Nous voulons vous assurer de notre entière collaboration et rendre disponible notre expertise.

Il va de soi que nous acquiesçons à la démonstration qui est faite dans la stratégie de l'importance de la région métropolitaine pour l'ensemble du Québec. Notre vision de la Métropole dans l'ensemble du Québec est celle d'un organe vital, en interaction avec l'ensemble de l'organisme et qui ne saurait développer tous ses potentiels sans un plein développement de l'ensemble.

Notre mémoire

L'organisation de notre mémoire suit l'organisation du projet de loi. Nous passerons en revue les différents chapitres en nous intéressant plus particulièrement au chapitre portant sur la région métropolitaine.

Objet et application de la loi (chapitre I)

La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, qui émergera du projet de loi, vise à donner à l'Administration un cadre de gestion qui soutiendra les arrimages entre une vision de développement régional et le maintien de l'expertise et de l'intervention sectorielles.

Il s'agit là d'un projet ambitieux, qui appelle des changements culturels profonds. Faire cohabiter des approches sectorielle et territoriale n'est pas chose facile, C'est une recherche permanente de l'équilibre, un projet toujours à consolider, à préciser, à ajuster. C'est un projet longtemps attendu et nous tenons à féliciter le ministre Lessard d'avoir amorcé sa mise en œuvre.

Le projet de loi convie les élus à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires et interpelle les acteurs socioéconomiques. L'action concertée des CRÉ et des partenaires socioéconomiques démontrent leur intérêt soutenu pour le développement de leur région.

Nous invitons le gouvernement à profiter des caractéristiques uniques des CRÉ et de l'expertise qu'elles ont su développer dans la concertation et la mobilisation des acteurs régionaux, pour réaliser, avec tous les partenaires du milieu, le grand projet de développer tous les territoires du Québec.

Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, mise en œuvre et reddition de comptes (chapitre II)

Le projet de loi s'appuie sur la stratégie d'occupation et de vitalité des territoires. Cette stratégie est adoptée. Mais, particulièrement pour la région métropolitaine, il reste encore beaucoup à convenir pour sa mise en place et son déploiement.

Nous adhérons d'emblée aux six principes retenus dans le projet de loi. Nous sommes particulièrement sensibles à la concertation, à la cohérence et à l'efficience des planifications, à l'action gouvernementale modulée.

En suivi de sa stratégie, le gouvernement prévoit adopter, et rendre publics, un certain nombre d'indicateurs. Nous souhaitons attirer l'attention sur les précautions qui doivent être prises. Nous posons d'entrée de jeu qu'un indicateur n'est ni neutre ni objectif. Même s'il est factuel, du seul fait qu'il ait été choisi, il porte une subjectivité.

Des indicateurs mal conçus peuvent avoir des impacts non désirés sur la vitalité des territoires. On convient que les indicateurs ne sont pas des palmarès; ils ont d'autres

fonctions, notamment : identifier les forces et les faiblesses pour nous aider à établir les priorités d'interventions, permettre une rétroaction sur nos interventions ou encore permettre de mesurer notre évolution dans le temps.

Qu'il soit grand ou petit un territoire peut se définir par son espace, par la population qui l'habite et par sa vie organique. Ces éléments sont évidemment fortement corrélés. Ainsi, la taille du territoire pourra entraîner des effets sur les déplacements des biens et des personnes, sur l'isolement, la livraison des services ou sur les opportunités de développement. Inversement, elle pourra être à l'origine de concentration, de complexification, de sur-spécialisation dans la production des services, et multiplier les interactions.

Il faut identifier un ensemble d'indicateurs, suffisamment sensibles et diversifiés, pour témoigner de la variabilité des territoires du Québec. Il faut des indicateurs capables de refléter la réalité métropolitaine, sa complexité, où densité et ruralité constituent la trame de plusieurs de ses composantes, une région qui est appelée à vivre une compétition à l'échelle internationale, et dont le succès, ou la fragilité, se répercutera dans l'ensemble du Québec. Nous invitons le gouvernement à ne pas faire cet exercice en vase clos et à solliciter les connaissances des CRÉ relativement à leur territoire.

Modifications à la loi sur le MAMROT (chapitre IV)

Les chapitres précédents du projet de loi visaient à créer une nouvelle loi, qui aura pour effet de doter l'Administration publique d'un cadre de gestion qui concourra à renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action gouvernementale au bénéfice des collectivités. Le chapitre IV, et plus particulièrement l'article 18 du projet de loi, modifie la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, qui est également la loi constitutive des conférences régionales des élus.

Il crée une Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement, qui vient s'ajouter à la Table Québec-municipalités (TQM) et à la table Québec-régions (TQR) existantes.

Il formalise l'existence de la Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT), mise en place en 2005 à la suite du protocole signé entre les présidences des CRÉ et le premier ministre du Québec.

Il renforce les mécanismes de coordination en abrogeant le décret 107-2000, du 9 février 2000, qui instituait une structure de concertation interministérielle ayant pour mission d'assurer la concertation entre les ministères et l'harmonisation de leurs interventions en région et en instituant formellement des conférences administratives régionales pour chaque région administrative.

Table Québec-Montréal métropolitain

En créant une Table Québec-Montréal métropolitain (TQMM), qui vient compléter les deux autres tables existantes, le gouvernement reconnaît l'importance de la région métropolitaine de Montréal, tant par le poids de la population qui y habite que par les impacts économiques de ses activités sur l'ensemble de la collectivité québécoise.

Le mandat de la TQMM, tel qu'énoncé dans le projet de loi, sera de favoriser la concertation pour assurer l'efficacité de l'action publique, gouvernementale, régionale et locale. La composition de la Table réunit les acteurs publics qui interviennent sur ce territoire.

Nous sommes en accord avec cette initiative. Nous estimons que pour remplir efficacement le mandat de concertation qui lui est confié, la Table devra aussi intégrer les sept CRÉ métropolitaines, afin de réunir tous les acteurs qui ont un mandat de planification, de concertation et de développement, à différentes échelles.

Dans la proposition gouvernementale, l'échelle régionale est absente. Or, le gouvernement du Québec a confié aux conférences régionales des élus le mandat de produire un plan quinquennal de développement pour leur région. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette planification est orientée selon des mandats différents de ceux exercés par les municipalités.

De plus, notre mandat de concertation a permis de développer des liens étroits avec les acteurs socioéconomiques de tous les horizons, ce qui nous permet de porter une vision qui intègre les activités sectorielles et prend appui sur le partenariat entre différents ensembles présents sur le territoire de la région.

Par ailleurs, la loi actuelle prévoit qu'un mécanisme d'harmonisation devra être établi entre les planifications des CRÉ de la région métropolitaine et la CMM. Cette obligation de concertation prendra encore plus de force avec l'adoption, toute récente, d'un Plan d'aménagement et de développement métropolitain. Nous recommandons que la TQMM devienne ce mécanisme d'harmonisation, tous les acteurs y étant représentés.

Enfin, la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, qui se propose de mieux articuler les instances territoriales qui composent la région métropolitaine, verra à « clarifier le rôle et les mandats respectifs des instances de gouvernance. S'engager dans cette voie sans la présence de toutes les instances concernées fragilisera le processus et hypothéquera ses résultats.

La représentation des CRÉ à la TQMM est un facteur de succès. Notre expérience dans l'animation de plateformes de concertation régionale, sans ingérence dans les affaires des

municipalités et des municipalités régionales de comté, mais avec l'ensemble des acteurs concernés, montre que la présence de ces conditions gagnantes entraîne plus que de la cohérence, elle génère de la cohésion.

Table gouvernementale aux affaires territoriales

Le projet de loi propose de créer une table nationale aux affaires territoriales. Nous sommes en accord avec cette proposition qui s'inscrit dans la logique de la recherche de la cohérence dans les diverses actions initiées par le gouvernement.

Mais, alors que la présence du sous-ministre adjoint ou associé « responsable de l'occupation et de la vitalité des territoires » est expressément énoncée, nous constatons que nous ne retrouvons pas un libellé équivalent, prévoyant que « le sous-ministre adjoint ou associé responsable de la Métropole » sera également membre de cette Table.

Nous recommandons au gouvernement de remédier à cet oubli, afin que la Table puisse jouer pleinement son rôle, pour l'ensemble des territoires du Québec.

Conférences administratives régionales

Le projet de loi institue de manière formelle les conférences administratives régionales. Dans la plupart des régions, les CRÉ participent déjà activement aux conférences administratives. C'est une participation que nous apprécions et qui nous permet de consolider nos ententes avec les différents ministères et d'assurer, ainsi, leur portée intersectorielle au sein de l'appareil gouvernemental. Nous souhaitons que le projet de loi soit aussi l'occasion de formaliser cette participation et reconnaisse les CRÉ comme des participants à part entière des conférences administratives.

Nous soumettons à l'attention du gouvernement la situation particulière dans la grande région de Montréal. Il nous apparaît essentiel que chacune des CAR soit préservée et consolidée. De même que la grande région métropolitaine se construit sur la force de ses composantes, de même les CAR des régions comprises dans le territoire métropolitain doivent demeurer pleinement opérationnelles et efficaces. Il ne faut pas que la Table métropolitaine se mette en place au détriment de nos sept régions et affaiblisse la capacité de chacune d'entre elles de poursuivre son développement propre.

L'organisation de l'appareil gouvernemental est fondée sur les régions. Le projet de loi à l'étude réitère l'importance que le gouvernement accorde à la vitalité de chacune. Dans la région métropolitaine, nous ne souhaitons pas que le rôle des directeurs régionaux et des CAR soit édulcoré, voire effacé, par une restructuration métropolitaine au détriment des régions.

Nous le répétons fermement, la Table et l'organisation métropolitaine doit être orientée sur l'harmonisation, et non sur la substitution. Nous offrons notre entière collaboration pour trouver les meilleurs arrimages possibles entre l'Administration gouvernementale et les directions générales des CRÉ.

Conclusion

Nous sommes heureux de l'initiative gouvernementale qui vise à donner plus de place au développement des territoires, notamment en faisant cohabiter de façon cohérente les approches territoriales et sectorielles.

Nous sommes également très heureux de la reconnaissance qui est accordée à la région métropolitaine et à son importance pour le développement de tout le Québec. Nous voulons aussi souligner la dimension durable du projet. Il s'agit à nos yeux d'un élément important pour la vitalité à long terme des territoires.

Enfin, nous réitérons que la présence des CRÉ aux diverses instances proposées constitue une valeur ajoutée dans la recherche de l'harmonisation et de la cohérence des actions des organismes publics. Nous invitons la Commission et le gouvernement à apporter les modifications nécessaires pour intégrer nos recommandations.

ANNEXE

Présidents et présidentes des CRÉ de la région métropolitaine de Montréal

CRÉ Lanaudière

Monsieur Gaétan Morin

Maire de Sainte-Marcelline-de-Kildare

CRÉ des Laurentides

Monsieur Marc Gascon

Maire de la Ville de Saint-Jérôme

CRÉ de Laval

Monsieur Gilles Vaillancourt

Maire de la Ville de Laval

CRÉ de l'agglomération de Longueuil

Mme Monique Brisson

Conseillère municipale de Longueuil

CRÉ Montérégie-Est

Monsieur Arthur Fauteux

Maire de la Ville de Cowansville

CRÉ de Montréal

Madame Manon Barbe

Mairesse de l'arrondissement de LaSalle

CRÉ Vallée-du-Haut-Saint-Laurent

Monsieur Yves Daoust

Préfet de la MRC Beauharnois-Salaberry

Maire de Saint-Louis-de-Gonzague