



Mobilisation des membres de la FQM

Occupation dynamique du territoire

Décembre 2010

L'occupation du territoire, un enjeu majeur pour la FQM

La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) travaille depuis de nombreuses années à faire reconnaître l'importance de l'enjeu de l'occupation dynamique du territoire par le gouvernement. Depuis près de 20 ans, elle s'est forgée une expertise solide et crédible dans ce dossier. La FQM plaide donc pour une occupation dynamique du territoire qui respectera la diversité et l'autonomie municipale et qui donnera aux municipalités locales et aux MRC les leviers nécessaires à leur développement. Elle plaide également pour un soutien de l'État qui devrait moduler ses interventions et avoir l'obligation de s'arrimer aux réalités territoriales.

Ainsi, en 2009, la FQM a proposé l'adoption d'une loi-cadre s'articulant autour de projets de territoire à l'échelle MRC, laquelle vise à impliquer l'ensemble de l'appareil gouvernemental et les instances réalisant un mandat gouvernemental en région. Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire s'est d'ailleurs rallié à cette proposition en affirmant sa volonté de privilégier cette option lors des dernières assises annuelles de la Fédération. Ce faisant, le gouvernement accepte ce qui constitue une évidence pour la FQM depuis plusieurs années : il faut faire tout ce qu'il faut pour non seulement endiguer la dévitalisation des régions du Québec et maintenir le développement là où l'on a réussi à le créer, mais également pour assurer l'essor du développement dans toutes les régions. Le gouvernement a fait sien ce projet et c'est tant mieux.

Voici, à titre de rappel, la chronologie des travaux que la FQM a entrepris dans ce dossier depuis les 20 dernières années qui ont forgé la forte expertise qu'elle détient à ce sujet :

- 1992 :** La FQM organise le Forum national sur la décentralisation.
- 2005 :** La FQM dépose un mémoire plaidant pour la nécessité d'un projet de loi-cadre sur la décentralisation.
- 2008 :** La FQM propose au gouvernement un énoncé de politique d'occupation dynamique du territoire.
- 2009 :** Mise en place du comité FQM-ADGMRCQ sur la gouvernance territoriale à l'assemblée des MRC de décembre 2009.
- 2009-2010 :** Participation de la FQM à la démarche de consultation de Solidarité rurale du Québec sur l'occupation du territoire.
- 2009-2010 :** Nombreuses représentations de la FQM auprès du ministre Lessard pour l'adoption d'une loi-cadre sur l'occupation dynamique du territoire.
- 2010 :** Annonce du ministre Lessard en faveur de l'adoption d'une loi-cadre.
- 2010 :** Participation de la FQM au comité des partenaires majeurs mis en place par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) sur l'occupation du territoire, en compagnie de l'Union des municipalités du Québec, de la Ville de Montréal, de la Ville de Québec, de Solidarité rurale du Québec et de trois conférences régionales des élus (CRÉ).

Le milieu municipal doit être solidaire et se mobiliser

Dans la poursuite des travaux de la FQM en matière d'occupation dynamique du territoire, le comité FQM-ADGMRCQ a été mis sur pied avec le mandat initial de procéder à l'analyse des composantes de la gouvernance territoriale, particulièrement l'ensemble des rôles et compétences conférés aux municipalités locales, aux MRC et aux CRÉ. Après 30 ans d'existence des MRC, un examen rigoureux s'imposait pour s'assurer que chacune de celles-ci puisse remplir ses fonctions de façon optimale, et ce, toujours dans l'objectif de fournir équitablement les services aux citoyens et assurer un développement viable de leur territoire. Un rapport intérimaire a été déposé en mai 2010 par le comité afin de valider les orientations guidant le mandat qui lui a été confié. Cependant, le contexte actuel a obligé la FQM à demander la collaboration expresse de ce comité et à réviser son mandat. Le présent document est un résumé des travaux du comité, mais il a également pour objectif d'informer et de mobiliser les 1 000 municipalités et MRC membres de la FQM sur les impacts anticipés de l'application éventuelle de la stratégie gouvernementale proposée qui risque, à notre avis, d'être contre-productive, d'éloigner les citoyens des processus de décision, de rendre caduc l'exercice des schémas d'aménagement et de compromettre les efforts et la capacité de communautés à assurer leur développement.

Vous trouverez donc en page 3 du présent document un sommaire de la proposition gouvernementale suivie de celle de la FQM en page 4.

La FQM invite ses municipalités et ses MRC membres à adopter la résolution à la fin du présent document afin de lancer un message clair au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire que l'occupation dynamique du territoire devra se faire avec le milieu municipal.

Il est important de noter que l'actuelle proposition de la FQM est issue d'une consultation de ses diverses instances réalisée au cours de l'automne 2010. Les cinq commissions permanentes de la Fédération ont d'abord discuté de la présente en regard des documents officiels et publics de la stratégie gouvernementale ainsi que des diverses présentations réalisées par le MAMROT sur ce dossier. Également, l'assemblée des MRC des 1^{er} et 2 décembre 2010 a été l'occasion de recevoir à nouveau le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et de valider les orientations de la FQM sur la mise en œuvre de l'occupation dynamique du territoire. Enfin, le conseil d'administration a entériné la présente proposition vous étant soumise.

Proposition de la démarche gouvernementale, un contexte d'urgence inquiétant

À la fin de l'année 2008, le gouvernement conférait au ministère des Affaires municipales et des Régions la responsabilité nouvelle de l'occupation du territoire. Saluant la reconnaissance gouvernementale de cet enjeu majeur pour l'ensemble des régions du Québec, la FQM a redoublé d'efforts dans ses représentations auprès du ministre qui a eu une oreille attentive et qui s'est rallié par le fait même à plusieurs de nos arguments. Cependant, l'atterrissage de la démarche gouvernementale est pour le moins fort inquiétant et la FQM ne s'y reconnaît plus. Malgré une vision et des principes partagés de l'occupation du territoire entre le milieu municipal et le gouvernement, nous observons malheureusement un glissement des pouvoirs en matière de planification et de développement du territoire qui ont été conférés depuis longtemps dans les lois municipales (principalement la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) aux municipalités locales et aux MRC.

Tout indique, selon la proposition gouvernementale, que l'occupation du territoire sera orchestrée et négociée par les CAR et les CRÉ, et ce, par le truchement de contrats de territoire à l'échelle de la région administrative. Encore plus inquiétant, cette démarche a été effectuée indépendamment des travaux liés à la refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Table Québec-municipalités.

L'appareil gouvernemental a donc transformé ce projet de société et l'a simplifié pour le rendre méconnaissable allant même jusqu'à évacuer ceux qui sont redevables et imputables à la population locale, les élus municipaux. Le projet proposé par le gouvernement s'apparente ni plus ni moins à une déconcentration de ses propres activités gouvernementales.

Schéma de la démarche gouvernementale



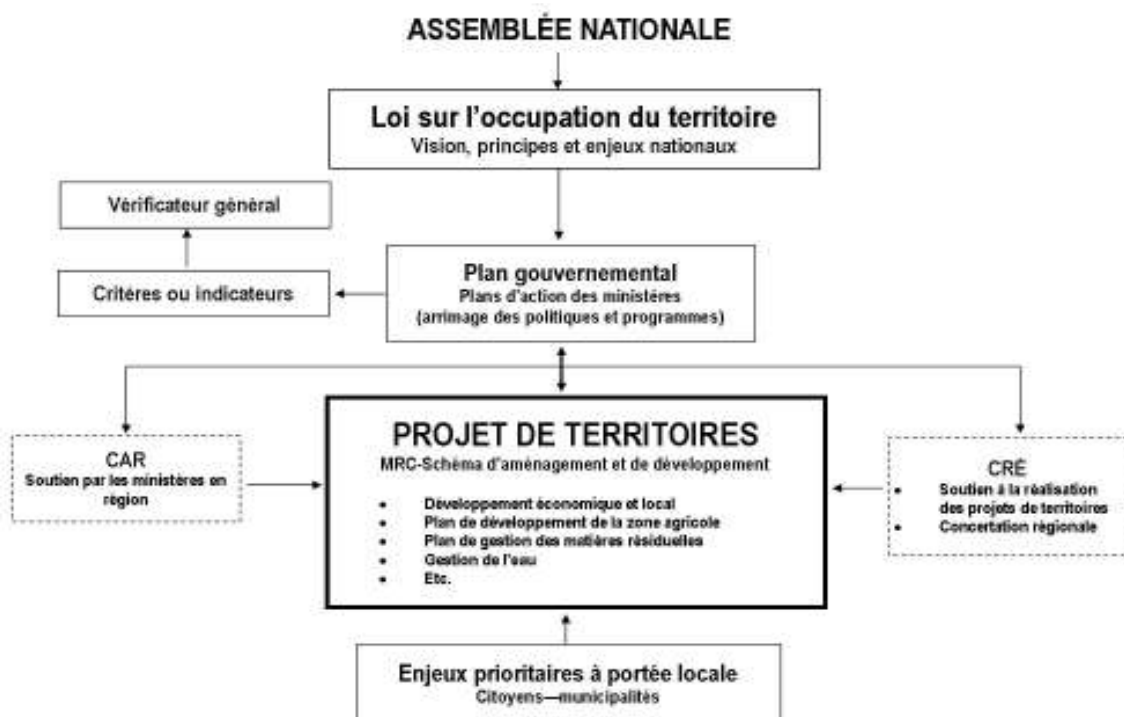
Proposition FQM : les municipalités locales et régionales au cœur de la démarche

La FQM est convaincue, en vertu des principes de représentativité des élus municipaux locaux et de subsidiarité, que la MRC doit être retenue comme pivot central de gouvernance aux fins de la mise en œuvre d'une « Loi sur l'occupation dynamique du territoire québécois. » C'est, à son avis, une condition incontournable, une nécessité.

La MRC est le niveau de gouvernance supralocal mobilisant les milieux locaux, en plus d'être un lieu d'appartenance et d'identification solidement ancré dans l'histoire du Québec. Par ailleurs, elle dispose d'outils de planification et de développement du territoire efficaces qui tiennent compte des planifications locales, tel le schéma d'aménagement et de développement. Il importe également de rappeler que l'aménagement du territoire constitue une responsabilité politique qui a été conférée aux MRC au tournant des années 1980, et qu'il apparaît nécessaire de la consolider et de la renforcer par l'entremise d'une éventuelle loi sur l'occupation dynamique du territoire. Le gouvernement du Québec adoptait également, le 17 décembre 2003, la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, la loi 34. Cette loi délègue aux MRC certains rôles et responsabilités en matière de développement local et détermine les conditions en regard de leur exercice. La loi 34 prévoit entre autres que la MRC doit confier à un organisme légalement constitué l'exercice de ses compétences en matière de développement local et de l'entrepreneuriat sur son territoire.

En outre, l'une des plus grandes réussites du Québec en matière de développement du territoire est la mise en œuvre des pactes ruraux issus de la Politique nationale de la ruralité (PNR) dont le succès a été amplement reconnu par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son examen des politiques rurales du Québec réalisé en juin 2010. De surcroît, toujours selon l'OCDE, le Québec aurait avantage à mieux intégrer les objectifs de développement territorial, collectif, économique et entrepreneurial et à renforcer le rôle de l'échelon supralocal (MRC) dans la gouvernance territoriale.

Schéma de la proposition de la FQM



En définitive, la FQM propose le modèle ci-dessus (voir schéma), s'inspirant de l'expérience de la PNR et des recommandations de l'OCDE, pour la mise en œuvre d'une loi sur l'occupation dynamique du territoire. Au cœur de celle-ci, des projets de territoire réalisés par les MRC et soutenus d'une part par l'État, mais également par les conférences administratives régionales (CAR) et les CRÉ. Pour la FQM, une stratégie d'occupation du territoire doit donc être mise en œuvre près du citoyen et doit être portée par des élus imputables, en mesure de pouvoir défendre la réalité et les aspirations des communautés qu'ils représentent. L'État et les partenaires locaux et régionaux doivent participer à l'élaboration de ces projets de territoire et soutenir leur réalisation.

Vous trouverez ci-dessous la résolution proposée à l'issue de l'assemblée des MRC et entérinée par le conseil d'administration lors de sa dernière séance des 2 et 3 décembre 2010. Nous vous invitons à adopter celle-ci dans votre municipalité locale et votre MRC et à la transmettre au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ainsi qu'à la FQM.

RÉSOLUTION
Les municipalités locales et régionales au cœur
de l'occupation dynamique du territoire

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités travaille depuis plus de 20 ans à faire reconnaître l'importance que représente l'enjeu de l'occupation dynamique du territoire par le gouvernement et qu'elle s'est forgée une expertise solide et crédible à ce sujet;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités déposait, au printemps 2005, un projet de loi-cadre sur la décentralisation;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités déposait et rendait public, en février 2008, un énoncé de politique intitulé *Pour une politique d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales*;

ATTENDU QUE, le 18 décembre 2008, le gouvernement du Québec manifestait sa volonté de remettre à l'agenda la question de l'occupation du territoire en ajoutant ce mandat au ministère des Affaires municipales et des Régions;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités proposait en 2009 l'adoption d'une loi-cadre s'articulant autour de projets de territoire à l'échelle des MRC qui seraient soutenus par l'ensemble de l'appareil gouvernemental et les instances réalisant un mandat gouvernemental en région;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités plaide pour une occupation dynamique du territoire qui respectera la diversité et l'autonomie municipale et qui donnera aux municipalités locales et aux MRC les leviers nécessaires à leur développement;

ATTENDU QUE l'aménagement du territoire est une responsabilité politique dévolue aux MRC et que leurs schémas d'aménagement et de développement doivent être reconnus comme l'outil prépondérant de planification et de développement territorial, car les élus qui siègent à la MRC représentent l'ensemble des citoyens de toutes les communautés locales;

ATTENDU QUE l'une des plus grandes réussites du Québec en matière de développement du territoire est la mise en œuvre des pactes ruraux issus de la Politique nationale de la ruralité dont le succès a été amplement reconnu par l'Organisation de coopération et de développement économiques dans son examen des politiques rurales du Québec réalisé en juin 2010;

ATTENDU QUE la Fédération Québécoise des Municipalités est convaincue que toute démarche doit s'appuyer sur une gouvernance qui s'exercera près du citoyen et de ses besoins;

ATTENDU QUE les conférences régionales des élus jouent un rôle important de concertation à l'échelle de la région administrative et qu'elles doivent être renforcées en ce sens;

ATTENDU QUE le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire affirmait, en octobre 2010, lors des dernières assises annuelles de la Fédération, sa volonté de considérer comme élément à la base de la stratégie gouvernementale l'adoption d'une loi-cadre sur l'occupation dynamique du territoire;

ATTENDU QU'à l'heure actuelle, dans son projet, la proposition gouvernementale évacue les municipalités locales et régionales et entraîne un glissement des pouvoirs en matière de planification et de développement du territoire, ceux-ci pourtant conférés depuis longtemps dans les lois municipales aux municipalités locales et aux MRC;

ATTENDU QU'à la suite d'une rencontre avec le ministre à l'occasion de la réunion de la Table Québec-municipalités, celui-ci a démontré son ouverture à recevoir et à analyser une proposition formelle provenant de la Fédération Québécoise des Municipalités;

ATTENDU QUE, lors de l'assemblée des MRC des 1^{er} et 2 décembre 2010, les MRC membres de la Fédération Québécoise des Municipalités se sont clairement exprimées en faveur de la proposition que cette dernière entend déposer au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant l'occupation du territoire;

Il est proposé par :

Et appuyé par :

D'INCLURE l'ensemble des éléments de la proposition FQM comme étant partie intégrante de la présente résolution;

DE DEMANDER au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, de reconnaître le rôle politique des élus locaux et des MRC et la primauté du schéma d'aménagement et de développement sur les autres outils de planification du territoire;

DE DEMANDER au ministre qu'il adopte une loi-cadre sur l'occupation dynamique du territoire qui reconnaîtra la MRC comme le territoire visé dans la mise en œuvre de celle-ci;

DE DEMANDER que cette loi s'articule autour de projets de territoire émanant de la concertation des MRC avec leurs municipalités locales et que la réalisation de ceux-ci soit soutenue par les instances régionales, particulièrement les conférences régionales des élus (CRÉ) et les conférences administratives régionales (CAR);

DE MOBILISER l'ensemble des municipalités et MRC membres de la Fédération Québécoise des Municipalités afin qu'elles adoptent la présente résolution et qu'elles en transmettent copie au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ainsi qu'à la Fédération Québécoise des Municipalités.