

SYNTHÈSE DES SÉMINAIRES

RÉFLEXIONS SUR QUELQUES ENJEUX DE GOUVERNANCE
EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME AU QUÉBEC

Michel Rochefort

Professeur, urbaniste

Département d'études urbaines et touristiques

École des sciences de la gestion

de l'Université du Québec à Montréal



Dans le cadre des travaux entourant la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a organisé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un séminaire visant à enrichir les réflexions. Ce séminaire s'est déroulé en trois séances virtuelles les 22 et 29 janvier 2021 ainsi que le 5 février 2021.

Au cours de ce séminaire, des chercheurs ont été invités à présenter leurs constats et leurs réflexions sur les thématiques suivantes : la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité ainsi que les finances et la fiscalité.

Ce document présente une synthèse des propos tenus à cette occasion. Il a été préparé par le chercheur et il n'engage que lui.

Table des matières

Réflexions sur quelques enjeux de gouvernance en matière d'aménagement et d'urbanisme au Québec	4
Rôles et responsabilités des acteurs et des outils	4
Quelques constats et commentaires sur les documents de planification en vigueur	5
Quelques constats et commentaires sur le découpage actuel des MRC.....	6
Quelques constats et commentaires sur les compétences partagées en matière d'aménagement et d'urbanisme	7
Quelques constats et commentaires sur l'utilité d'avoir une instance à l'échelle des régions administratives en matière d'aménagement et sur les façons de couvrir des dynamiques urbaines dépassant les limites des instances municipales.....	8
Approche axée sur les résultats	10
Objectifs poursuivis, choix des indicateurs de suivi et rôle des différents acteurs (État, CM, MRC, municipalité locale).....	10
Ressources humaines et financières associées à la mise en place d'une approche de planification axée sur les résultats	12
Exemplarité de l'état.....	13
Premier constat	13
Deuxième constat.....	13
Troisième constat	13
Quatrième constat	14

Réflexions sur quelques enjeux de gouvernance en matière d'aménagement et d'urbanisme au Québec

En décembre 2020, la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation m'invitait à émettre quelques réflexions entourant la notion de gouvernance en aménagement et en urbanisme au Québec. Des questions étaient posées, ayant trait aux rôles et aux responsabilités des différents paliers de planification, à l'éventuelle création d'une instance à l'échelle des régions administratives, à la mise en place d'une approche axée sur les résultats ainsi qu'à la façon d'assurer l'exemplarité de l'État en matière d'aménagement. Les réflexions exprimées dans cette courte note ne sont pas exhaustives. Elles synthétisent certains des propos tenus lors du séminaire pour mettre la table aux échanges.

Rôles et responsabilités des acteurs et des outils

Depuis les années 1960, plusieurs réflexions ont eu lieu au Québec en ce qui a trait aux instances et aux outils de planification. Celles-ci ont, entre autres, conduit à la création des municipalités régionales de comté (MRC), à la fusion de certaines municipalités locales et à la création des communautés métropolitaines (CM). Ces actions n'ont pas toujours eu les retombées escomptées. Plusieurs MRC ont encore de la difficulté à prendre leur place et leurs réalisations restent minimales. La fusion de certaines municipalités locales a été contestée et a donné lieu à des défusions qui ont conduit à l'instauration des agglomérations. La création des CM a été mal reçue et a nécessité un changement législatif (2010) diminuant de façon importante leur rôle en matière d'aménagement. Sans entrer dans les détails, il est possible d'affirmer que, depuis plus de 60 ans, le Québec tente d'apporter une certaine cohérence à l'aménagement de son territoire en redéfinissant, en partie, les compétences et l'autonomie des municipalités locales. Cela n'est pas spécifique au Québec. Même dans les pays favorisant une certaine décentralisation, comme en France, une recentralisation s'observe et semble s'accélérer autour de certaines structures territoriales englobant plusieurs collectivités locales (création des métropoles, fusion de certaines régions, etc.) et par l'imposition d'objectifs à atteindre à l'échelle locale (exemple : le « Grenelle II » en France).

Quelques constats et commentaires sur les documents de planification en vigueur

Premier constat : des documents de planification souvent désuets

L'un des premiers constats pouvant être apporté, lorsqu'on considère les documents de planification en vigueur au Québec, est leur durée de vie qui dépasse largement l'obligation de révision prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Ce constat avait déjà été souligné en 2007¹ et les dernières informations disponibles viennent le confirmer. La Commission municipale du Québec² évalue l'âge moyen des schémas d'aménagement à 14,4 ans.

De plus, la Commission mentionne que 17 schémas sur 101 sont encore de première génération, à savoir âgés de près de 30 ans. Par ailleurs, en fonction des délais prévus à la LAU, on devrait s'attendre à ce qu'un plan d'urbanisme soit révisé entre 7 et 9 ans. Or, l'enquête réalisée en 2018 sur l'utilisation des règlements d'urbanisme³ démontre que 24 % des plans ont plus de 20 ans et que 12 % ont plus de 15 ans. Ce retard s'observe particulièrement dans les plus petites municipalités locales. Notons que les plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) adoptés par les CM ont également dépassé le délai prescrit pour leur révision.

Deuxième constat : des documents de planification dont l'utilité est mal comprise

Au Québec, rien ne semble indiquer qu'il y ait une volonté de réviser les documents de planification pour uniquement prendre en compte l'évolution naturelle (et maintenant rapide) des enjeux et des pratiques. Le diagnostic réalisé en 2007 par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) indiquait que la révision des schémas était davantage déterminée par les obligations contenues dans la loi et les préoccupations gouvernementales que par l'adhésion du milieu municipal à la nécessité et aux avantages que procurerait cette révision. Un survol rapide⁴ des dates d'entrée en vigueur des schémas, de leur contenu et des modifications d'importance réalisées tend également à démontrer que les modifications apportées aux outils de planification sont rarement associées à la prise de conscience de nouveaux enjeux. Ces modifications sont le plus souvent liées à des changements d'ordre administratif (une fusion municipale ou l'arrivée d'une nouvelle équipe d'élus); à de nouveaux documents adoptés par le gouvernement (loi, orientation, politique); à l'entrée en vigueur d'un document de planification supralocal (exemple : un PMAD); et à la variété des fonctionnaires et des ministères qui participent aux discussions entourant l'exercice de conformité aux orientations gouvernementales. La plupart de ces raisons semblent également s'appliquer au plan d'urbanisme.

Troisième constat : un retard malgré de nombreux efforts d'accompagnement

Ce retard dans le renouvellement des documents de planification s'observe malgré les efforts constants mis en place par le ministère des Affaires municipales depuis plus de 40 ans pour soutenir les aménageurs, les urbanistes et les instances de planification. Ces efforts se sont notamment traduits par des guides portant sur différents éléments de contenu (affectations, orientations, etc.), sur des principes (exemple : la planification stratégique) et sur des

¹ Ministère des Affaires municipales et des Régions. (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme – Diagnostic de l'application de la loi. Fiche de veille*

² Commission municipale du Québec. (2019). *Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants.*

³ Rochefort, M. (2019). *Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.*

⁴ Survol réalisé à des fins de présentation, mais qui demanderait d'être validé par une recherche plus approfondie.

problématiques particulières (l'écomobilité, la biodiversité, l'agriculture urbaine, l'urbanisme durable, etc.). Au cours des dernières années, à la demande des associations municipales, des mesures d'accompagnement plus personnalisées ont également été mises en place.

Quatrième constat : des retards qui font en sorte que le mécanisme de conformité ne fonctionne pas

Il apparaît peu probable que les documents non révisés puissent aborder efficacement la multiplication des problématiques et des enjeux qui ont émergé depuis l'avènement du concept de développement durable. Comme le souligne la Commission municipale du Québec, il y a un risque que les règlements applicables aux citoyens « ne soient pas en phase avec le contexte actuel dans lequel elle évolue ou avec les orientations gouvernementales » puisque des délais importants s'observent dans le renouvellement des documents de planification. Ces délais font en sorte que la courroie de transmission prévue à la LAU entre les orientations gouvernementales et les municipalités, soit le mécanisme de conformité, ne fonctionne pas.

Face à ces différents constats et commentaires, une question peut être soulevée :

- Le retard observé eu égard au renouvellement des documents de planification et à la prise en compte de certains enjeux est-il imputable au rôle des différents paliers et à leur outil ou est principalement d'ordre culturel et politique?

Quelques constats et commentaires sur le découpage actuel des MRC

En 1979, les MRC ont été créées à la suite de l'adoption de la LAU. Depuis, différents documents ont mentionné certaines difficultés en ce qui a trait à leur capacité à faire émerger un sentiment d'appartenance et à planifier de façon stratégique leur territoire (mentionnons, entre autres, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement de 1994, le diagnostic réalisé en 2007 par le MAMR et le rapport du Vérificateur général du Québec de 2009-04-01). De leur côté, les MRC insistent, le plus souvent, sur le manque de moyens financiers pour répondre adéquatement à leurs différentes responsabilités. Certains constats soulevés au point précédent illustrent et/ou résultent, en partie, de ces difficultés.

Au-delà des questions relatives au partage des compétences, se pourrait-il que les difficultés rencontrées par les MRC (notamment en matière de planification stratégique et de ressources financières) soient également liées à leur découpage? Il existe actuellement 87 MRC au Québec et 14 municipalités exerçant certaines compétences des MRC, ce qui entraîne la réalisation de 101 schémas, mais également 101 exercices de conformité avec le gouvernement. Cela complexifie non seulement les exercices d'aménagement du territoire, mais est consommateur de ressources humaines et financières. Qui plus est, plusieurs MRC ont moins de 20 000 habitants, n'ont pas de cité régionale, voire de municipalité de centralité, selon la nomenclature de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et verront leur population décroître de façon significative d'ici 2041.

Face à ces commentaires, une question peut être soulevée :

- Y a-t-il trop de MRC?

Quelques constats et commentaires sur les compétences partagées en matière d'aménagement et d'urbanisme

Au Québec, l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont une compétence partagée entre plusieurs paliers élaborant différents documents de planification. Tous les acteurs concernés reconnaissent le bien-fondé de ce partage.

Premier constat : un partage souvent ambigu

Un premier constat concerne la définition donnée aux différents outils de planification dans la LAU. La formulation des éléments de contenu et les vocables utilisés rendent quelques fois ambigu leur interprétation et, par conséquent, le partage des compétences. Les définitions utilisées dans l'ancien projet de loi n° 47 (LADTU) n'enlèvent en rien cette ambiguïté. Il faut se rabattre sur plusieurs documents (exemple : les orientations gouvernementales en aménagement) ou d'autres lois (exemples : le *Code municipal*, la *Loi sur les cités et villes*, les lois sur les communautés métropolitaines, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, etc.) pour quelques fois comprendre ce partage, où il commence et où il finit.

Deuxième constat : une reconnaissance quasi absente du rôle de l'État

Au Québec, on oublie souvent que l'État est également l'un des paliers de ce partage. Pour les différents paliers municipaux (CM, MRC, municipalité locale), l'État est souvent perçu comme un donneur d'ordres (notamment, par ses orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT)) ou comme un fournisseur d'équipements et d'infrastructures (traitement des eaux usées, infrastructures de transport, etc.), mais rarement comme un « grand aménageur » contrairement à d'autres provinces ou États. Les difficultés rencontrées dans le renouvellement des OGAT ainsi que l'absence d'une politique ou stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires contribuent à cette perception.

Troisième constat : un partage qui multiplie les documents sans égard aux besoins

Un troisième constat concerne la demande faite aux instances de même niveau d'élaborer les mêmes outils, et ce, indépendamment de leurs besoins. Ainsi, une municipalité de moins de 2 000 habitants a l'obligation d'élaborer un plan d'urbanisme, au même titre qu'une municipalité plus peuplée, indépendamment du fait qu'il n'y ait sûrement pas grands éléments à ajouter relativement au schéma d'aménagement adopté au palier supérieur. Précédemment, il a déjà été indiqué que les municipalités de plus petite taille sont peu enclines à réviser leur plan d'urbanisme. Or, plus de 60 % des municipalités locales du Québec ont moins de 2 000 habitants et plusieurs d'entre elles sont appelées à décroître d'ici 2036. De plus, ces municipalités locales sont souvent regroupées dans des MRC également peu peuplées.

Face à ces différents constats et commentaires, certaines questions peuvent être soulevées :

- Comment limiter les ambiguïtés liées au partage de compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme entre les différents paliers?
- Est-ce qu'une approche uniforme est encore souhaitable ou serait-il pertinent de moduler la compétence des différents paliers selon leur taille (notamment pour les municipalités de petite taille situées dans des MRC peu peuplées)?
- Dans l'éventualité où les municipalités de petite taille n'auraient pas à faire un plan d'urbanisme, est-ce que ce « renforcement » de la planification à l'échelle de la MRC devrait être sur une base volontaire ou obligatoire? Est-ce que ce « renforcement » devrait également se traduire par une réglementation d'urbanisme à l'échelle de la MRC? Est-ce qu'il devrait s'accompagner de changements à la fiscalité municipale (partage de la croissance de l'assiette foncière, etc.) et d'un transfert de certains pouvoirs permettant aux MRC de diversifier leurs revenus et de favoriser l'atteinte de certaines orientations (contribution pour fins de parcs [...]; contribution à des travaux ou à des services municipaux; etc.)?

Quelques constats et commentaires sur l'utilité d'avoir une instance à l'échelle des régions administratives en matière d'aménagement et sur les façons de couvrir des dynamiques urbaines dépassant les limites des instances municipales

Certains enjeux d'aménagement demandent la prise en compte d'un territoire dépassant les limites administratives des MRC, voire des CM. Mentionnons, entre autres, les enjeux entourant l'étalement urbain, la mobilité durable, la gestion des risques d'inondation, la protection des espaces naturels et de la biodiversité ainsi que la mise en valeur des paysages. La création des MRC, des CM et des conférences régionales des élus (CRÉ) abolies en 2014 représentait, d'ores et déjà, une réponse, bien que partielle, à certains de ces enjeux.

Premier constat : une instance régionale pourrait aider au renouvellement des pratiques

L'enquête réalisée en 2018 sur l'utilisation des règlements d'urbanisme a démontré l'influence non négligeable des outils de planification supralocaux dans la prise en compte de certains principes habituellement associés au développement urbain durable (densification du cadre bâti, gestion durable des eaux de pluie). De plus, il est possible d'émettre l'hypothèse que les débats et les craintes entourant la création d'une nouvelle instance peuvent entraîner une réaction de la part des instances déjà en place et que cette réaction peut à la fois légitimer leur rôle et leur donner un second souffle. Vue ainsi, la création d'une instance régionale ayant des compétences en aménagement clairement définies pourrait participer au renouvellement des documents de planification des autres instances territoriales.

Deuxième constat : une instance régionale pourrait être mal accueillie

Cet accueil pourrait dépendre de la compétence accordée. La mise en place d'une instance ayant des compétences clairement définies, comme les CM, semble moins bien reçue par les autres instances déjà en place qu'une instance dont le mandat semble, à tort ou à raison, pouvoir s'adapter aux priorités politiques de son conseil, comme les CRÉ. Pour les CM, il aura fallu un

changement législatif (2010) venant amoindrir leur compétence en matière d'aménagement pour qu'elles arrivent à fonctionner. Quant aux CRÉ, leur plan quinquennal définissant certains objectifs de développement avait peu d'impact et son contenu variait d'une région à l'autre. Certains succès ont néanmoins été observés en matière, entre autres, de mise en valeur des paysages. Mentionnons toutefois que la présence des CRÉ sur le territoire des CM posait certains enjeux et que le mécanisme d'harmonisation prévu n'a jamais pu être mis en place.

Troisième constat : un modèle qui a déjà démontré ses limites

Au Québec, le modèle faisant reposer, sur les mêmes élus locaux, certaines décisions supralocales a déjà démontré ses limites (exemples : MRC, CM et CRÉ). L'analyse des pratiques entourant l'exercice de conformité inscrit à la LAU démontre, d'ores et déjà, le rôle non négligeable du gouvernement dans la prise en compte des enjeux supralocaux. Faire reposer cette responsabilité sur l'État, en tant que « grand aménageur » apparaît donc plus efficient. Reste la question du comment : par de nouvelles OGAT; par l'adoption d'une stratégie nationale; par un renforcement des mesures d'accompagnement, etc.

Quatrième constat : un renforcement nécessaire de la consultation entre les territoires

Bien qu'un processus de consultation soit déjà prévu à la LAU entre les instances élaborant des documents de planification, aucune n'est actuellement tenue de prendre en compte les réflexions de sa voisine. Une seule exemption existe. Le gouvernement est venu insérer un mécanisme d'harmonisation interrégionale (communément appelé Orientation 10) dans l'addenda modifiant les OGAT pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ce mécanisme a été fort mal reçu par les MRC concernées. De plus, cette décision d'insérer une orientation particulière ne s'adressant pas à l'instance visée par le nouveau document d'orientations (soit la CMM), mais aux MRC limitrophes est questionnable (mais peut s'expliquer par les difficultés entourant le renouvellement des orientations gouvernementales). Il est toutefois à souligner que cette harmonisation reste néanmoins à la charge du gouvernement puisqu'elle se fait principalement lors de l'exercice de conformité. Par ailleurs, afin de couvrir des dynamiques urbaines dépassant les limites territoriales des instances déjà en place sans passer par la création d'une instance à l'échelle des régions administratives, il pourrait être possible de s'inspirer du dossier entourant la réalisation des plans régionaux des milieux humides et hydriques. « Réalisé par une municipalité régionale de comté (MRC) ou un regroupement de MRC, il [ce plan] requiert la consultation de certains acteurs du milieu, comme : les organismes de bassins versants (OBV); les conseils régionaux de l'environnement (CRE); les tables de concertation régionales (TCR); les autres MRC des bassins versants concernés »⁵. Cette façon de procéder a le mérite de cibler une problématique particulière et de s'attacher aux instances déjà en place en reconnaissant leur rôle et leurs compétences.

Face à ces différents constats et commentaires, certaines questions peuvent être soulevées :

- Puisque la création d'un nouveau palier risque de soulever une forte opposition de la part des instances déjà en place, n'y aurait-il pas lieu de procéder différemment? Ne devrait-on pas reconnaître pleinement le rôle de l'État en tant que « grand aménageur »?
- Pour des enjeux plus ciblés, ne devrait-on pas s'inspirer du dossier entourant la réalisation des plans régionaux des milieux humides et hydriques et renforcer la collaboration entre les instances déjà en place?

⁵ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/milieux-humides/plans-regionaux/index.htm>

Approche axée sur les résultats

L'idée d'insérer une approche de planification axée sur les résultats au sein de la LAU ou d'une future loi est évoquée depuis plusieurs années. Dans le diagnostic réalisé en 2007 par le MAMR, l'idée d'étendre aux MRC et aux municipalités locales l'obligation faite aux CM d'assurer un suivi (un monitoring) démontrant l'atteinte ou la progression des objectifs d'aménagement poursuivis est d'ores et déjà mentionnée. En 2011, cette idée était incluse au projet de loi n° 47 (LADTU). Pour les organismes engagés dans le développement durable de nos milieux de vie, cette inscription était considérée « comme un bon pas vers une planification plus efficace et responsable » (mémoire conjoint Vivre en Ville, Équiterre, Fondation David Suzuki et Réseau national des conseils régionaux de l'environnement du Québec. Pour plusieurs acteurs municipaux directement concernés, cette démarche était « très questionnable puisqu'elle alourdit la démarche d'aménagement et de développement [...] et] engendre obligatoirement une surcharge pour les ressources actuelles [...] (mémoire de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec) »; « apparaît comme un moyen de contrôle technocratique qui pourrait éventuellement devenir un élément dont il faudrait tenir compte pour l'aide financière gouvernementale » (Idem); et « marque un recul au regard de l'autonomie municipale » (mémoire de l'UMQ).

Les éléments évoqués pour appuyer ou rejeter la mise en place d'une approche de planification axée sur les résultats peuvent, grosso modo, être regroupés en deux groupes d'enjeux : d'une part, les objectifs poursuivis, le choix des indicateurs de suivi et le rôle des différents acteurs (État, CM, MRC, municipalité locale); d'autre part, les ressources scientifiques, techniques, professionnelles, humaines et financières associées à la mise en place d'une telle approche.

Objectifs poursuivis, choix des indicateurs de suivi et rôle des différents acteurs (État, CM, MRC, municipalité locale)

L'une des premières questions à se poser se rapporte à l'objectif poursuivi par cette approche de planification axée sur les résultats. Est-ce uniquement de suivre la progression des objectifs d'aménagement définis et poursuivis par une instance territoriale (CM, MRC, municipalité locale) ou également la progression des objectifs d'aménagement définis en amont par le gouvernement? Dans les deux cas, souhaite-t-on comparer les différentes instances territoriales entre elles ou, au contraire, cette comparaison n'a pas lieu d'être?

S'il s'agit de suivre la progression des objectifs d'aménagement définis et poursuivis par une instance territoriale (CM, MRC, municipalité locale), le choix des indicateurs et leur interprétation pourraient uniquement reposer sur ces administrations, et ce, en fonction des documents de planification adoptés. Cette façon de procéder respecte l'autonomie de ces instances, mais rend la comparaison difficile. Elle demande également de clarifier les principes et les « vocations » des documents de planification comme dans la dernière version du projet de loi n° 47 (LADTU).

S'il s'agit de suivre la progression des objectifs d'aménagement définis en amont par le gouvernement, différentes options seraient envisageables. Trois options sont ici présentées.

1^{re} option : Le choix des indicateurs et leur interprétation pourraient être laissés aux instances territoriales. Cette façon de procéder respecte l'autonomie des instances, mais rend la comparaison difficile. D'autres bémols peuvent également être signalés. D'une part, puisque la LAU ne précise pas, contrairement au projet de loi n° 47 (LADTU), la « vocation » des documents de planification à part les plans métropolitains, rien ne garantit que ces documents répondent adéquatement aux enjeux de développement durable. D'autre part, ce type de suivi reste fortement subjectif si on considère l'exercice actuellement réalisé par la CMM, et ce, malgré le fait que la « vocation » du plan métropolitain soit déjà inscrite à la LAU. Le suivi réalisé reste avant

tout un document de communication guidant le lecteur dans la direction souhaitée et laissant dans l'ombre certains constats pouvant être jugés plus négatifs.

2° option : Le choix des indicateurs et leur interprétation pourraient, en partie, être définis par le gouvernement. Le cas échéant, l'enjeu soulevé n'est pas tant le respect de l'autonomie des instances territoriales puisque le principe de conformité inscrit à la LAU fixe, d'ores et déjà, certaines balises, mais la nature des indicateurs gouvernementaux demandés. Cette nature pourrait être influencée par le degré de comparaison souhaité entre les instances territoriales, soit une comparaison pouvant être qualifiée de « forte » ou une comparaison pouvant être qualifiée de « douce ».

Une comparaison pouvant être qualifiée de « forte » pourrait conduire le gouvernement à proposer des indicateurs identiques aux instances territoriales de même nature (CM, MRC, municipalité locale). D'ores et déjà, la littérature entourant le développement urbain durable propose différents indicateurs. Les recherches réalisées ont toutefois démontré l'importance de tenir compte du contexte. Par conséquent, ces indicateurs communs devraient, au minimum, s'appuyer sur une compréhension plus fine des enjeux d'aménagement en présence et procéder par « regroupement » (taille de population, vitalité économique, situation géographique, etc.) afin de considérer les bons indicateurs à retenir. Ces indicateurs de suivi permettraient de comparer la performance des différentes instances territoriales. Toutefois, il ne faut pas oublier que le gouvernement interagit uniquement avec les CM et les MRC en ce qui a trait à leur exercice de planification. Demander aux municipalités locales d'appliquer des indicateurs choisis par le gouvernement demande une réflexion en ce qui a trait au mécanisme de conformité actuellement prévu à la LAU.

Une comparaison pouvant être qualifiée de « douce » pourrait conduire le gouvernement à proposer une démarche s'approchant de celle actuellement suivie pour l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cette loi, en plus de définir certains principes, instaure un cadre de gestion pour l'ensemble des ministères, organismes et entreprises de l'État. De celle-ci découlent une stratégie gouvernementale et différents plans d'action ministériels. Chaque ministère est responsable du suivi de son plan d'action en fonction des indicateurs qu'il a choisis, et ce, afin de démontrer comment il répond aux orientations fournies par la stratégie gouvernementale. Vues ainsi, les instances territoriales pourraient choisir leurs propres indicateurs de suivi en fonction d'objectifs définis en amont par le gouvernement. La comparaison entre les instances ne se ferait pas en fonction des indicateurs (bien que, dans certains cas, cela soit possible), mais en fonction des objectifs. Deux questions demeurent. Premièrement, est-ce que les indicateurs choisis par l'instance territoriale pour répondre aux objectifs fixés par le gouvernement devraient faire l'objet de certains échanges? Dans le projet de loi n° 47 (LADTU), les indicateurs de suivi et de mise en œuvre n'ont pas à être précisés lors de l'adoption du document de planification. De plus, ils ne doivent pas être obligatoirement inclus au plan d'action adopté en même temps que ledit document. Ainsi, aucun échange n'est prévu entre l'instance territoriale et le gouvernement en ce qui a trait au choix des indicateurs. Deuxièmement, dans l'éventualité où certains objectifs seraient définis en amont par le gouvernement, il pourrait être opportun de réfléchir à leur articulation avec la *Loi sur le développement durable* et la possibilité d'assujettir les organismes municipaux à cette loi en vertu de son article 4 alinéa 1.

3° option : Le choix des indicateurs et leur interprétation pourraient être fixés en totalité par le gouvernement. Cette option faciliterait la comparaison entre les instances, mais irait à l'encontre des bonnes pratiques en matière d'évaluation en ne tenant pas compte des particularités territoriales. De plus, cette façon de procéder respecterait peu le partage des compétences guidant depuis toujours l'aménagement du territoire et l'urbanisme au Québec.

Ressources humaines et financières associées à la mise en place d'une approche de planification axée sur les résultats

Une partie des critiques formulées en ce qui a trait à la mise en place d'une approche de planification axée sur les résultats concernent ses impacts en matière de ressources humaines (scientifiques, techniques, professionnelles) et financières.

Toutes les instances territoriales n'auront pas les moyens de mettre en place une telle approche. Différentes options pourraient être explorées pour limiter ces impacts dont :

- Mettre en place une banque d'indicateurs pouvant être utilisés pour répondre aux objectifs fixés, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'objectifs définis en amont par le gouvernement ou d'objectifs définis par l'instance directement concernée. Chaque indicateur pourrait y être rigoureusement décrit et accompagné d'une méthodologie adéquate. Des commentaires pourraient également être formulés pour guider leur interprétation;
- Mandater différents ministères, organismes publics (Institut de la statistique du Québec, Société d'Habitation du Québec, ...), institutions de recherche ou partenaires afin de fournir les données nécessaires à l'utilisation des indicateurs identifiés pour garantir leur homogénéité à la grandeur du Québec et ainsi assurer une certaine rigueur et objectivité à la démarche de suivi;
- Accompagner les instances territoriales qui le souhaitent par des professionnels adéquats répartis dans chacune des directions régionales du Ministère afin d'être plus près des particularités du territoire.

Exemplarité de l'état

Actuellement, les interventions de l'État s'arriment aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire en fonction des modalités prévues aux articles 149 et suivants de la LAU.

Premier constat

Il s'agit d'un arrimage indirect puisqu'en fonction des modalités prévues à la LAU, c'est le plan métropolitain ou le schéma d'aménagement qui, une fois entré en vigueur, devient le document de référence. Par conséquent, les interventions gouvernementales ne s'arriment pas directement aux orientations gouvernementales, mais à leur traduction négociée et partielle qui résulte de l'exercice de conformité mené, au préalable, entre le gouvernement et l'instance territoriale concernée. L'ancien projet de loi n° 47 (LADTU) ne modifiait pas significativement ce constat.

Deuxième constat

Il s'agit d'un arrimage limité puisque la procédure prévue à la LAU s'applique uniquement à certaines interventions et, en cas de non-respect des dispositions inscrites au plan métropolitain ou au schéma d'aménagement, un mécanisme est prévu pour « forcer » la modification du document de planification concerné afin de tenir compte de l'intervention projetée. Pour St-Amour (2000)⁶, « il est possible d'affirmer que [cet] assujettissement constitue plus un engagement politique de consultation qu'une contrainte légale permettant effectivement de faire obstacle aux projets du gouvernement, de ses ministres ou des organismes mandataires de l'État québécois ». De plus, aucune vérification ne semble être faite à l'échelle du gouvernement pour vérifier si la totalité des interventions définies à LAU sont bel et bien envoyées aux instances territoriales concernées par les ministères et organismes responsables.

Troisième constat

Il s'agit d'un arrimage en partie biaisé puisque plusieurs ministères et mandataires de l'État sont sollicités en amont pour participer à l'évaluation de la conformité des plans métropolitains et des schémas d'aménagement. En connaissant leurs interventions à venir ou en voulant conserver leurs coudees franches, certains ministères et mandataires de l'État peuvent ainsi devenir juges et parties.

⁶ St-Amour, J.-P. (2001). Les interventions gouvernementales et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Quatrième constat

Il s'agit d'un arrimage pouvant être contourné par décret ou par loi comme en témoignent le dossier relatif à la zone d'intervention spéciale résultant des inondations du printemps 2017 et celui relatif à la réalisation du réseau électrique métropolitain.

Face à ces différents constats, certaines suggestions pourraient être envisagées :

- Dans l'éventualité où une nouvelle loi ou une première stratégie nationale serait adoptée, ne pourrait-on pas demander aux ministères et aux mandataires de l'État de respecter les principes qui y seraient énoncés et d'instaurer, à l'image de la *Loi sur le développement durable*, un cadre de gestion leur demandant de rendre compte de leurs interventions? Ne pourrait-on pas étendre, aux ministères et aux mandataires de l'État, l'approche axée sur les résultats précédemment abordés? La réalisation d'un « bilan national » pourrait également en résulter.
- Dans l'éventualité où une nouvelle loi est adoptée, mais que l'adoption d'une stratégie nationale tarde : ne serait-il pas opportun de lier les interventions gouvernementales au respect des principes qui seraient énoncés à cette loi en matière d'aménagement et d'urbanisme durable (exemple : au respect des principes énoncés à l'article 2 de l'ancien projet de loi n° 47 – LADTU) en plus du mécanisme d'arrimage indirect actuellement en cours? Dans cette éventualité, la mise en place d'un cadre de gestion formel demandant aux ministères et aux mandataires de l'État de rendre compte de leurs interventions serait plus difficilement envisageable, mais pas impossible.