

LABORATOIRE D'INNOVATION 12

Développement économique

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

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 mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour animer des laboratoires d'innovation publique – réunissant des acteurs de divers horizons – dans le but de réfléchir à des enjeux communs, actuels et transversaux. Douze laboratoires portant sur autant de thèmes ont eu lieu entre le 22 février et le 26 mars 2021.

Ce document présente une synthèse des propos échangés lors du laboratoire 12 sur le thème *Développement économique* qui s'est tenu le 25 mars 2021. Ce compte rendu a été préparé par l'ENAP et les propos rapportés n'engagent que les participants des laboratoires.

LABORATOIRE D'INNOVATION N°12

Développement économique

COMPTE RENDU

Le laboratoire est une séance de travail en équipe qui mise sur la différence, la confiance et la dynamique collective pour approfondir et prioriser des enjeux et trouver des propositions de solutions à des problèmes complexes. Deux laboratoires, durant chacun 3 h 30, ont été organisés avec deux groupes composés de 13 et de 12 participants issus de différents organismes et de différentes régions du Québec. Durant ces rencontres, les participants étaient invités à partager leurs **constats** en lien avec la thématique, à prioriser les **problématiques et les enjeux** et à cibler des **propositions de solutions** susceptibles d'alimenter la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires* (SNUAT). Tout au long du laboratoire, les échanges devaient converger autour de la question suivante :

Quels leviers de développement économique devrait-on mettre en place pour améliorer les conditions de vie dans les municipalités du Québec de toutes les tailles et de toutes les régions?

1 CONSTATS

Quels sont vos principaux constats relativement à cette thématique? Voici la question qui a lancé les échanges au sein du laboratoire. Ce fut une occasion unique d'entendre les points de vue des participants.

Vitalité économique des territoires

- En ce qui concerne la vitalité économique du territoire, la question du **transport** n'est pas suffisamment évoquée. Plusieurs régions ne sont pas desservies, que ce soit par le train, l'avion, etc. Si on ne peut pas améliorer la desserte en transport, les gens ne voudront pas y rester.

Promotion du territoire et de son attractivité

- Les **programmes de revitalisation** devraient être mis de l'avant. Certaines municipalités ont mis en place des programmes pour revitaliser leurs centres-villes et attirer de nouvelles familles (ex. : programme [Réno-Quartiers](#)).
- Le **développement municipal et régional est à géométrie variable** (différentes vitesses, différentes capacités et différentes vitalités). Certains retraités vont être attirés par les régions pour la quiétude. Cela crée des tensions au sein des communautés dans la mesure où une autre partie de la population veut une revitalisation et du développement. Le **développement de la communauté et du tourisme** est un enjeu important. Il faut s'en préoccuper et **concilier les diverses attentes de la population dans une même communauté. L'offre d'emplois est également importante** et chacune des régions vit des situations différentes.

Planification du développement économique et outils

- Les schémas d'aménagement sont devenus des schémas d'aménagement et de développement (SAD). On aurait avantage à **mieux positionner la notion de développement dans les SAD**, car ces schémas n'ont pas évolué aussi vite que les responsabilités de développement des MRC. Quand on parle de SAD, on parle d'affectation du sol. Il y a un manque en matière de développement régional. Il y a là une notion à renforcer pour reconnaître le véritable **rôle des municipalités régionales de comté (MRC) en matière de développement économique** et assurer une meilleure planification du développement économique. On devrait saisir l'opportunité de faire un **développement intégré** en imposant une planification du développement économique en cohérence avec la planification de l'aménagement.
- La question de la **mixité** est très importante. Plusieurs milieux tentent de développer des parcs industriels régionaux présentant une mixité d'usages, mais pour l'heure **nous n'avons pas les outils** pour favoriser ce genre de projet.
- Il faut aussi penser aux ressources humaines, à les former, tant en développement économique qu'en aménagement du territoire, afin qu'elles soient en mesure d'entretenir un dialogue et d'avoir un langage de base commun.
- La géométrie variable dans les structures de soutien au développement économique, en particulier dans l'économie sociale empêche la mise en œuvre de projets dans plusieurs régions. **Plusieurs ne savent pas ce qu'est l'économie sociale et ne peuvent pas l'appuyer**. Ce moteur ne peut donc pas être utilisé pour faire du développement économique.
- Les **petites municipalités ne sont pas équipées pour prendre des décisions en termes d'économie et d'aménagement**. Les décisions sont plus complexes et plusieurs ne se sentent pas outillés en termes de données et de connaissances.
- Le **SAD est un document central pour le développement économique**. Les MRC sont responsables de l'aménagement du territoire, elles le sont aussi pour l'intervention auprès des entreprises. Un chaînon manque entre les deux, qui est le développement économique, que ce soit pour les parcs industriels, les infrastructures économiques. Il est important que les MRC puissent **avoir la possibilité d'intervenir sur le développement économique de leur territoire avec plus de compétences**.
- En matière de développement économique, le gouvernement devrait se doter d'une vision, mais ce sont les MRC qui devraient **établir leurs cibles** en fonction de leurs réalités et avoir la responsabilité de les atteindre.
- Il existe des outils locaux pour soutenir le développement (ex. : plan d'urbanisme et programmes de revitalisation), mais il n'y a pas **d'outils fiscaux et financiers** pour soutenir la mise en œuvre du développement métropolitain et régional. C'est le **souci de cohérence** et la façon dont on **travaille ensemble** qui sont en cause dans cet enjeu.

Modèles innovants de développement

- Un milieu de vie attractif et de qualité est important pour attirer les talents et les activités économiques de grande envergure.
- L'**économie circulaire** n'est pas une option, c'est un incontournable. L'ensemble du Québec, tout comme le reste du Canada, doit s'orienter vers l'économie circulaire. Or, le défi est lié aux **densités de population très variables**. Le fait que certains secteurs ont une population peu dense sur de grands territoires pose des défis supplémentaires en matière d'économie circulaire.
- Les **modèles innovants** cités dans les constats ne sont pas des modèles exclusifs. Il faut les intégrer et ils doivent faire partie de l'économie circulaire.
- Les MRC ont un levier pour amener l'économie circulaire : l'**approvisionnement public**. Si on intégrait les **critères de circularité** dans les appels d'offres, on développerait une offre locale de services et de produits liés à l'économie circulaire. Il existe une [douzaine de stratégies](#) qui soutiennent l'économie circulaire.
- L'**économie circulaire** est liée notamment au tourisme, comme c'est le cas dans la région de Charlevoix. On travaille de façon transversale (ex. : le tourisme avec l'agriculture). Le défi est de **faire évoluer les critères de performance** et de pouvoir modifier facilement les plans d'aménagement pour tenir compte d'un projet économique intéressant à très court terme. On réfère ici notamment à des projets sur les plans forestier et rural qui touchent particulièrement le volet touristique.
- Il faut accorder une importance à l'**économie circulaire et aux zones d'innovation**. Les enjeux de développement durable incitent à accorder une importance plus grande aux écosystèmes régionaux et au développement local et régional. L'économie circulaire amène des **avantages économiques et écologiques**, de même que la **création et le maintien d'emplois, l'innovation et la transformation**.
- Les **structures technologiques numériques** donnent de nouvelles possibilités de développement économique malgré les distances.
- On fait la promotion des **écoparcs industriels** depuis une décennie, mais on ne voit que très peu de résultats.
- Les outils sont là, notamment le SAD, tout est en place, mais il est possible d'innover davantage. Certains **outils sont sous-utilisés**, comme le plan d'urbanisme. L'aménagement et l'urbanisme sont souvent pris en compte tardivement dans le cadre de projets économiques. Ces outils devraient être **utilisés plus en amont** pour évaluer à l'avance les écueils et retards possibles.

Aménagement de milieux attractifs

- Les **centres-villes ne sont pas identifiés comme des zones économiques**. Ils sont essentiellement abordés sous l'angle commercial, mais ils sont plus que du commerce. Ce sont des **vecteurs de développement économique**. On devrait les considérer comme des secteurs particuliers qui ont le grand avantage d'être intégrateurs de plusieurs réalités (patrimoine, cohérence sociale, mobilité durable, etc.).

- Le **zonage monofonctionnel, surtout commercial**, que l'on voit dans les périphéries, va à l'encontre des principes de développement durable du territoire et se fait au détriment des artères commerciales accessibles près des milieux de vie.
- Il faut s'assurer que les entreprises qui entraînent des nuisances aient accès aux parcs industriels. Actuellement, diverses entreprises sont là parce que le prix au pied carré est abordable. Par exemple, un arpenteur-géomètre ne devrait pas être localisé dans un parc industriel.
- En région, une attention particulière devrait être portée à la **mutualisation des parcs industriels** dans les municipalités d'une MRC. Certaines municipalités cherchent à se développer et sont en **compétition** pour attirer les mêmes entreprises. Il devrait y avoir un développement cohérent sur le territoire avec une répartition fiscale collective.
- Le constat prioritaire est le **phénomène d'étalement commercial et urbain** qui peut engendrer des **effets de dévitalisation** sur des secteurs centraux. Un développement économique non structuré peut avoir des effets négatifs sur les secteurs centraux.
- Avec la **pandémie**, on assiste à une **déconcentration des emplois vers des secteurs périphériques et régionaux**. Les gens vont s'y installer pour travailler en télétravail ou en raison d'une déconcentration de certains emplois. Il y a une occasion à saisir pour les secteurs centraux des territoires de ne **pas seulement disperser l'emploi** un peu partout sur les territoires régionaux, mais aussi de réussir à capter cette énergie des nouveaux arrivants dans les centres-villes. Il y a une opportunité à ne pas manquer dans les prochaines années.
- Les **capacités stratégiques varient énormément**. Certaines MRC ont une planification, une capacité assez forte, une vision à long terme. D'autres sont un peu moins outillées : on confie les responsabilités aux municipalités, c'est du service aux entreprises et c'est du court terme. Cela a des impacts assez importants à long terme sur la performance en économie et aussi sur la performance en termes énergétiques, de réduction des gaz à effet de serre (GES). Donc, lorsque des projets d'investissement arrivent, ce sont les territoires qui ont les plus grandes capacités de marketing et d'approches qui vont les récupérer. Il est important d'avoir une **planification plus intégrée, plus coordonnée**, notamment dans un territoire métropolitain. L'économie circulaire est incontournable, mais si l'on veut atteindre les objectifs de réduction des GES au Québec et au Canada, il faut absolument une **démarche transversale**. Il faut penser au navettage, au déplacement des marchandises, aux bâtiments et aux parcs industriels.

Vision et gouvernance

- Le développement économique peut-il être un levier pour **infléchir les tendances démographiques**?
- Tout ce qui concerne le **développement de nos ressources**, y compris le tourisme, est important.
- L'importance de la **concertation et éviter les dédoublements dans l'action publique** sont des éléments sous-jacents à toutes les discussions sur le développement économique.
- Il faut rappeler l'importance de la **cohérence**. Des stratégies sont définies, mais que se passe-t-il ensuite avec la **mise en œuvre**? L'argent n'est pas au rendez-vous, les délais sont longs et le plan n'est plus à jour. Lorsque des ressources financières sont accordées pour la planification, il faut aussi en prévoir pour l'action.

Rôles et responsabilités des acteurs

- Les centres locaux de développement (CLD) constituaient des leviers de développement économique intéressants où la gouvernance était partagée par des entrepreneurs, le politique et la société civile. En développement économique, particulièrement dans le domaine touristique affecté par la pandémie, **il faut bien définir les rôles afin qu'il n'y ait pas de dédoublement**. Il faut **trouver le fil conducteur dans les rôles et responsabilités** de chaque organisation pour être capable de contribuer sur la base de conditions nationales gagnantes. Il faut donc des rôles bien définis entre les organismes tant verticalement que transversalement, de la concertation entre tous ces acteurs, une cohérence dans les actions et établir qui est le mieux placé pour agir, tout en réduisant les disparités.
- Dans les constats, on dit que le développement économique est pris en charge par les MRC. Or il faut prendre en considération qu'il y a une **disparité dans les lieux de développement économique**; la taille et les ressources des municipalités ne sont pas les mêmes.

Santé publique

- On devrait insister davantage sur la **santé des citoyens**. L'économie doit être au service de la qualité de vie.

Environnement

- On parle de développement économique et d'utilisation durable de nos milieux ruraux, mais il ne faut pas oublier la **forêt et l'agriculture** qui sont une base importante pour nos communautés. Les deux tiers du territoire municipalisé sont constitués de forêt privée. Il y a peu de décisions municipales qui peuvent autant influencer une activité économique comme les décisions sur la **réglementation de la production forestière**.

PRIORISATION DES ENJEUX ET DES PROBLÉMATIQUES

Une activité en sous-groupe a permis de prioriser les enjeux et les problématiques. Voici ce qui est ressorti, dans le respect de l'ordre de parole des participants. Pour la priorisation, certains ont utilisé la méthode de consensus, d'autres ont appliqué les critères suivants :

- Expérience terrain de l'application des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. Absence de vision et du volet développement dans les SAD

- Avoir une vision d'ensemble qui prend appui sur une **analyse** et qui s'applique ensuite dans chaque milieu en prenant en compte les particularités locales.
- Voir le développement économique à l'échelle du Québec.
- Être en mesure de **décentraliser les pouvoirs et les décisions en matière de développement (pour prendre en compte les particularités des territoires)**.
- Avoir une vision globale, mais laisser une latitude aux MRC pour déterminer des modèles de développement – **autonomie dans les moyens, mais objectifs et cibles communs**.

2. Le SAD doit prendre plus de place dans le développement économique

- Le SAD doit être une forme de **contrat social** sur le type de développement souhaité.
- Il faut avoir une **vision plus claire du développement économique** dans les SAD (la vision du développement économique doit prendre plus de place).
- Les **SAD** demeurent davantage des schémas d'aménagement, alors qu'ils devraient être également **axés sur le développement** : le développement économique, social et environnemental des milieux de vie.
- Les **outils de développement économique** doivent être mieux adaptés à la réalisation de projets à portée régionale (ex. : parcs industriels régionaux) – comment partager les dépenses et les revenus de taxation.
- **Financer davantage les MRC** : les capacités d'intervention sont limitées, les ressources sont insuffisantes.
- **Favoriser la multidisciplinarité des ressources en appui aux instances régionales** (urbanistes, ingénieurs, spécialistes de la santé, etc.).
- Augmenter la **masse critique des projets** pour les développer (effets de levier pour rendre les projets plus viables).

- **Harmoniser** les outils et assurer un meilleur arrimage.
- Les outils doivent **guider l'implantation de projets**.
- La réglementation est à revoir notamment en fonction de l'**économie circulaire**.

3. Cohérence entre les politiques et les mesures gouvernementales

- Il y a un **manque d'arrimage** entre les différents ministères à vocation économique, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
- **L'impôt foncier** vient orienter les perspectives de développement pour générer des revenus plutôt que favoriser la conservation des milieux naturels et agricoles.

4. Dévitalisation de certains noyaux villageois et éparpillement des résidences et commerces sur le territoire en raison du développement de la villégiature et du tourisme

- L'éparpillement des fonctions sur le territoire entraîne des enjeux en termes de **fragmentation ou de morcellement des zones forestières, agricoles, acéricoles** (harmonisation nécessaire).
- Le **principe de réciprocité** devrait être mis de l'avant (l'encadrement devrait concerner toutes les fonctions et toutes les zones, elles devraient être harmonisées et chacune devrait avoir ses règles).
- Les zones industrielles développées notamment à partir d'investissements provenant de différents paliers gouvernementaux ne sont pas toujours utilisées de façon optimale.
- Les entreprises du savoir ou de service devraient se localiser dans les cœurs de collectivités plutôt que dans des parcs industriels.

Deuxième groupe

1. Que les régions puissent se donner des moyens

- Les municipalités les plus vitalisées se concentrent dans le sud du Québec.
- Il y a concentration des activités économiques dans les centres urbains. La vitalité économique est précaire en région éloignée.
- Développer les **moyens technologiques** (technologies de l'information).
- Avoir une **instance** qui permet aux milieux locaux de se prendre en main, tels les anciens CLD.
- Créer les conditions pour développer **l'emploi, l'économie, les petites et moyennes entreprises (PME)**.
- Favoriser la mise en place de **milieux attractifs** afin de garder les résidents, cesser la dévitalisation, etc.
- Soutenir le **développement des entreprises**.
- Favoriser le déploiement de **projets récréotouristiques structurants**.
- **Favoriser la mise en place et le maintien de divers modes de transport collectif** pour accéder aux régions ressources.
- Assurer la capacité **financière** de soutenir la réalisation des **plans régionaux** (ex. : taux unique de taxation locale, partage des revenus de croissance et infrastructures) et **de soutenir le**

développement dans des zones à problématiques particulières (ex. : décontamination, mise en valeur du patrimoine, transformation ou mise à niveau des bâtiments).

2. **Accompagnement par l'État**

- Le gouvernement doit créer les **conditions de succès** pour développer les milieux.
- Agir en synergie avec les **intentions du gouvernement** (cohérence).
- Mieux utiliser le concept d'**écoparc industriel** (soutenir leur mise en place par des mesures appropriées, dont la promotion).

3. **Cohérence nationale, régionale et locale de la réglementation et des outils**

- **Assurer une meilleure connaissance et utilisation des SAD et des plans.**
- Transposition sur le territoire des municipalités locales des **orientations** des plans métropolitains d'aménagement et de développement et des SAD.
- Diminuer les **délais de traitement des demandes et des autorisations** des différentes instances (locales, régionales et gouvernementales).
- **Planification des projets en amont.**

PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et problématiques en lien avec la thématique. Les participants devaient imaginer le monde de demain en matière d'aménagement et d'urbanisme. Voici une synthèse de leurs propositions de solutions.

UN GOUVERNEMENT DE PROXIMITÉ

Qui vient avec une imputabilité et des responsabilités et qui utilise un outil principal, le SAD, qui présente une vision transversale et conjugue un certain nombre de plans. Une diversification des revenus et une autonomie décisionnelle accrue des MRC et des municipalités et une capacité de soutenir l'ensemble des initiatives sans concurrence.

L'INTÉGRATION DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DANS LES GRANDES PLANIFICATIONS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DANS LES DIFFÉRENTS OUTILS DE PLANIFICATION

Par la mise en place de différents moyens :

- Une feuille de route québécoise et pour l'ensemble des régions;
- Une cartographie des initiatives québécoises (qui concourent déjà à la circularité);
- Des analyses des flux de matières régionales;
- Des projets de mutualisation;
- Des activités de formation et de sensibilisation auprès de tous les acteurs de la société;
- Des innovations et des technologies;
- De la recherche partenariale entre les entreprises et les universités.

Bien camper l'économie circulaire dans la vision de la Stratégie et la décliner dans des cibles intégrées dans les plans de développement économique et les SAD.

Cette intégration serait pilotée par le Conseil exécutif du gouvernement et par un responsable de l'économie circulaire dans chaque MRC.

REVOIR LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Pour qu'il y ait un meilleur partage de la richesse et pour aider les municipalités à **moins dépendre des revenus fonciers** : minicentrales électriques, redevances sur l'exploitation intelligente des ressources, petites et moyennes entreprises et entreprises régionales.

RÉCUPÉRER ET MUTUALISER LES COMPÉTENCES ET L'EXPERTISE AU NIVEAU DES MRC

Pour que ces dernières aient la possibilité et la latitude d'intervenir dans les milieux locaux en matière de développement économique, en concertation avec les acteurs locaux, notamment et prioritairement dans les territoires à reconvertir (friches industrielles, milieux dévitalisés, redynamisation des cœurs de villages, etc.)

ACCORDER DE NOUVEAUX POUVOIRS AUX INSTANCES SUPRALOCALES (MRC, CM)

Notamment pour leur permettre d'adopter un taux unique de taxation dans des zones ciblées dans leurs plans, partager un pourcentage des revenus de croissance et créer un fonds (pourcentage des sommes perçues de la taxe à taux unique) pour soutenir le développement économique local en lien avec les planifications en place.

Références

OCDE (2020). [*The Circular Economy in Cities and Regions*](#), Synthesis Report.

QUÉBEC CIRCULAIRE (Page consultée le 29 mars 2021). [*Stratégies de circularité*](#).

VILLE DE VICTORIANVILLE (Page consultée le 29 mars 2021). [*Programme Réno-Quartiers*](#).