

RAPPORT D'APPLICATION DE LA LOI POUR ASSURER L'OCCUPATION ET LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

AVRIL 2018



Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).
Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamot.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-80835-0 (PDF)

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2018

SOMMAIRE

La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (chapitre O-1.3) (ci-après « Loi ») a été adoptée par l'Assemblée nationale le 5 avril 2012 et sanctionnée le 3 mai suivant. Elle encadre principalement la mise en œuvre de la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires. Le présent rapport répond à l'exigence prescrite au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de faire rapport de l'application de la Loi au gouvernement au plus tard le 31 mars 2018, et par la suite tous les 10 ans.

La Loi campe d'abord la définition de l'occupation et de la vitalité des territoires, laquelle s'appuie sur la mise en valeur des potentiels de chaque territoire. Cette définition continue de susciter l'adhésion des parties concernées.

La Loi convie les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions. On constate que leur contribution en la matière est un élément difficilement mesurable à partir des mécanismes d'application de la Loi. En revanche, ces derniers ont joué un rôle central dans la conception de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 en fournissant les chapitres présentant les priorités de chacune des régions, à la suite d'exercices de réflexion et de concertation régionale. Par ailleurs, les investissements qu'ils choisiront de faire avec le Fonds de développement des territoires et le Fonds d'appui au rayonnement des régions, récemment mis en place, permettront d'illustrer une part de leur action pour l'occupation et la vitalité de leur territoire.

Quant à la partie gouvernementale, la Loi est venue modifier le cadre de gestion de plusieurs ministères et organismes de l'État. La seule modification apportée à la Loi depuis 2012 a été le retrait de l'Agence métropolitaine des transports des organismes assujettis à celle-ci, à la suite de son abolition. Une réflexion à l'égard des ministères et des organismes devant être assujettis à la Loi pourrait être opportune.

Comme le prescrit la Loi, la stratégie rendue publique en 2011 a été révisée après consultations et déposée à l'Assemblée nationale en décembre 2017, avec le rapport traitant de sa mise en œuvre. Les obligations touchant les mécanismes de suivi de l'occupation et de la vitalité des territoires ont été, dans l'ensemble, respectées.

Chaque ministère et organisme assujetti à la Loi doit rendre publique une planification présentant sa contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie. Le délai du 31 mars 2013 pour rendre publique une première planification n'a pu être respecté. Toutefois, au 31 mars 2014, la presque totalité de ceux-ci s'étaient conformés à l'exigence. Par ailleurs, tel que prescrit par la Loi, tous ont rendu compte de leurs actions en occupation et en vitalité des territoires dans leurs rapports annuels de gestion.

Enfin, la Loi prescrit les rôles et les fonctions des acteurs qui concourent à son application, notamment le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et les ministres responsables des régions administratives. Toutes les obligations introduites par la Loi ont été honorées et, règle générale, dans les délais impartis.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
UNE LOI-CADRE POUR MOBILISER LES ACTEURS CONCERNÉS.....	6
Un bref rappel historique.....	6
Les assises de l'occupation et de la vitalité des territoires	6
LES DISPOSITIFS INTRODUIITS PAR LA LOI.....	9
Les ministères et les organismes de l'État assujettis	9
La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires : un véhicule pérennisé par la Loi.....	10
Les mécanismes de suivi de l'application de la Loi	12
AU CŒUR DE L'OCCUPATION ET DE LA VITALITÉ DES TERRITOIRES : LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE PAR L'ADMINISTRATION.....	18
L'exigence en matière de planification	18
L'exigence en matière de reddition de comptes.....	19
LES RÔLES ASSOCIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI	21
Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.....	21
Les ministres responsables des régions administratives.....	22
Les présidents des conférences administratives régionales	22
CONCLUSION	24
ANNEXE	25

INTRODUCTION

La Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (RLRQ, chapitre O-1.3) (LAOVT) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 5 avril 2012 et sanctionnée le 3 mai suivant.

Les notes explicatives coiffant le texte de la Loi sont les suivantes :

« Cette loi a pour objet de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires en adaptant le cadre de gestion de l'Administration (*note : c'est-à-dire des ministères et les organismes de l'État assujettis à la Loi*) et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions.

La Loi prévoit que la contribution à l'occupation et à la vitalité des territoires par l'Administration s'appuie sur la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, qui précise les objectifs et énonce les principes qui guident l'action de l'Administration.

La Loi propose des mesures visant à renforcer l'efficacité et la cohérence des actions gouvernementales en matière d'occupation et de vitalité des territoires et à assurer l'imputabilité de l'Administration en la matière par des moyens de planification, de suivi et de reddition de comptes dont, notamment, l'adoption d'indicateurs et la publication de bilans et de rapports de mise en œuvre de la stratégie.

La Loi précise les fonctions du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire¹ en matière d'occupation et de vitalité des territoires.

La Loi propose également d'instituer des mécanismes de coordination propres à l'occupation et à la vitalité des territoires, dont la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement, la Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement, la Table gouvernementale aux affaires territoriales et les conférences administratives régionales. »

Le présent rapport répond à l'exigence prescrite au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de faire rapport de l'application de la LAOVT, et ce, tel qu'il est stipulé à l'article 25 :

Article 25

Le ministre doit au plus tard le 31 mars 2018, et par la suite tous les 10 ans, faire au gouvernement un rapport sur l'application de la présente loi.

Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux.

La période couverte par le présent rapport s'étend depuis la sanction de la Loi en mai 2012 jusqu'au 7 décembre 2017. C'est en effet à cette date que le ministre déposait, à l'Assemblée nationale, le *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017* et la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*.

¹ Maintenant le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Précisons que le processus de mise en œuvre et de révision de la Stratégie constitue la principale résultante de la LAOVT.

Le rapport fait état des gestes posés au regard des exigences édictées par la LAOVT et formule des constats susceptibles de parfaire le contenu de la Loi ou son application. Il s'appuie particulièrement sur les bilans annuels de la Stratégie, sur le rapport de mise en œuvre de celle-ci et sur diverses consultations menées au cours des récentes années auprès des ministères et des organismes concernés ainsi que des élus des régions.

Le premier chapitre du rapport campe les fondements de la LAOVT en traçant d'abord un bref historique, puis en présentant la définition de l'occupation et la vitalité des territoires de même que l'objectif de la Loi.

Le chapitre suivant traite des dispositifs introduits par la LAOVT en assujettissant à son application des ministères et des organismes de l'État, en obligeant le gouvernement à avoir une stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires à laquelle l'Administration devra contribuer et en prévoyant des mécanismes de suivi.

Le troisième chapitre aborde les éléments de la Loi qui encadrent plus spécifiquement la mise en œuvre de la Stratégie par l'Administration.

Enfin, le dernier chapitre porte sur les rôles et les fonctions prescrits par la LAOVT à l'égard des acteurs qui concourent à son application.

UNE LOI-CADRE POUR MOBILISER LES ACTEURS CONCERNÉS

Un bref rappel historique

L'adoption d'une loi-cadre en matière d'occupation et de vitalité des territoires (OVT) résulte d'un ensemble d'actions et d'événements survenus dans la trame historique du développement territorial au Québec. Elle est également le fruit de volontés affirmées d'instances locales et régionales et de réflexions portées par la Fédération québécoise des municipalités et par l'Union des municipalités du Québec.

C'est dans cette mouvance qu'une responsabilité ministérielle spécifique à cet égard allait être définie et que l'expression « occupation du territoire » a été ajoutée au nom du ministère des Affaires municipales et des Régions, le 19 décembre 2008.

Se sont engagés dès lors, avec le concours de nombreux partenaires, réflexions et travaux qui ont mené simultanément, le 10 novembre 2011, au dépôt de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016* et du projet de loi n° 34 : *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* à l'Assemblée nationale. Le dépôt d'une loi en la matière figurait alors comme un engagement de premier ordre dans la stratégie pour que l'OVT soit intégrée aux grandes priorités du Québec².

Les assises de l'occupation et de la vitalité des territoires

La LAOVT témoigne, par les sept « considérants » de son préambule, de la volonté d'inscrire l'OVT parmi les priorités nationales et d'en faire un engagement à portée sociétale, interpellant la population du Québec et les acteurs socioéconomiques des collectivités. Ces énoncés révèlent ainsi une vision globale et partagée des assises de l'OVT. En résumé, sur la base de ces considérants, l'OVT repose sur les éléments suivants :

- les territoires qui composent le Québec ont des défis et des potentiels qui leur sont propres;
- une approche renouvelée est requise pour appuyer le dynamisme et les aspirations des collectivités, reconnaissant la fierté, l'identité et le sentiment d'appartenance de celles-ci envers leurs territoires;
- l'Administration doit mieux adapter ses actions aux réalités des territoires et des collectivités qui les habitent;
- les élus municipaux sont des intervenants incontournables en matière d'occupation et de vitalité des territoires.

² Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, p. 69.

Une définition campée dans la LAOVT

Faisant écho aux « considérants » de son préambule, l'article 3 de la LAOVT stipule que l'OVT :

Article 3

(...) s'entend de la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques.

Cette définition très englobante a été introduite d'abord en 2011, dans la première génération de la stratégie. Elle fut ensuite reprise intégralement dans la LAOVT, n'ayant pas nécessité de modification lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire.

La Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 (ci-après « Stratégie 2018-2022 ») prend nécessairement appui sur cette même définition. Notons que cette dernière n'a pas été commentée à l'occasion des consultations menées par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire auprès des élus municipaux de l'ensemble des régions, à l'hiver 2017, dans le cadre des travaux de révision de la stratégie.

Constat

La définition de l'OVT telle qu'elle a été énoncée à l'article 3 de la LAOVT continue de susciter l'adhésion des élus municipaux et des partenaires concernés du gouvernement.

L'objectif de la LAOVT

Le législateur a fait le choix d'asseoir l'application de la LAOVT sur un seul objectif concret et engageant, tout particulièrement pour l'Administration, tel qu'il est stipulé à l'article 1 et d'en préciser la portée à l'article 2 :

Article 1

La présente loi a pour objet de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires, partout au Québec, en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 2

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à renforcer l'efficacité et la cohérence des actions gouvernementales au bénéfice des collectivités en matière d'occupation et de vitalité des territoires, ainsi qu'à assurer l'imputabilité de l'Administration en la matière par des moyens de suivi et de reddition de comptes.

Ces deux articles mobilisaient l'Administration afin d'introduire un paradigme nouveau dans les modes d'intervention gouvernementale à l'échelle des territoires. Pour ce faire, la LAOVT est venue modifier le cadre de gestion de l'Administration par diverses mesures, lesquelles font l'objet de constats dans les deux chapitres subséquents du présent rapport.

Par ailleurs, la LAOVT est davantage contraignante à l'endroit de l'Administration qu'elle ne l'est pour les élus municipaux. Ces derniers sont plutôt conviés, tel que stipulé à l'article 1, à agir en faveur de l'OVT dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 13 rappelle, pour les fins de la mise en œuvre de la stratégie, le rôle attendu des élus municipaux :

Article 13

Dans le cadre des compétences de tout organisme municipal au conseil duquel il siège, chaque élu municipal :

1° exerce ses fonctions en se guidant sur les principes énoncés dans la présente loi et la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, plus particulièrement sur ceux portant sur la concertation et la complémentarité territoriale;

2° concourt à l'atteinte des objectifs de la stratégie.

Pour l'application du présent article, on entend par «organisme municipal» un organisme municipal au sens de l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le Québec compte un peu plus de 8 000 élus municipaux, lesquels exercent leur mandat dans des municipalités régies notamment par le Code municipal du Québec (RLRQ, chapitre C-27.1) ou la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19). Puisqu'aucune obligation n'est formulée dans la LAOVT à l'endroit des élus municipaux ou des municipalités elles-mêmes, telles des planifications spécifiques ou une reddition de comptes, mesurer un apport de leur part attribuable à la LAOVT s'avèrerait spéculatif. Mentionnons toutefois que les élus municipaux ont joué un rôle central dans la conception de la Stratégie 2018-2022 en fournissant les chapitres présentant les priorités de chacune des régions, à la suite d'exercices de réflexion et de concertation régionale.

De plus, le rôle des élus municipaux en matière de développement local et régional s'est considérablement accru dans la foulée des changements apportés depuis 2014 à la gouvernance municipale. En effet, les municipalités ont été reconnues à titre de gouvernements de proximité par voie législative et dotées d'outils financiers pour développer les territoires, avec le Fonds de développement des territoires (FDT) et le Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR).

Constat

La contribution des élus municipaux à l'OVT est un élément difficilement mesurable à partir des mécanismes d'application de la Loi. En revanche, ces derniers ont joué un rôle central dans la conception de la Stratégie 2018-2022. Par ailleurs, les investissements qu'ils choisiront de faire avec le FDT et le FARR, récemment mis en place, permettront d'illustrer une part de leur action pour l'occupation et la vitalité de leur territoire.

LES DISPOSITIFS INTRODUIITS PAR LA LOI

Les ministères et les organismes de l'État assujettis

L'article 4 de la LAOVT vient préciser les ministères et les organismes de l'État assujettis à l'application de la Loi de la façon suivante :

Article 4

Dans la présente loi, à moins que le contexte ne s'y oppose, on entend par l'«Administration» :

- 1° le secrétariat du Conseil du trésor et les ministères, à l'exception du ministère des Finances, du ministère des Relations internationales et du ministère du Travail;*
- 2° le Centre de services partagés du Québec, Hydro-Québec, Investissement Québec, la Société des établissements de plein air du Québec, la Société d'habitation du Québec et la Société des Traversiers du Québec;*
- 3° tout autre organisme du gouvernement désigné par ce dernier et visé par la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).*

Les ministères et les organismes qui ont été désignés comme étant visés par la LAOVT devaient, par voie de conséquence, se conformer aux exigences de celle-ci. Les ministères et les organismes assujettis actuellement sont les mêmes qu'en 2012, à l'exception de l'Agence métropolitaine des transports (AMT). En effet, celle-ci a été abolie dans la foulée de la sanction de la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal (RLRQ, chapitre O-7.3). L'article 4 de la LAOVT a été modifié en 2016 pour retirer l'AMT de la liste. Toutefois, les organismes qui l'ont remplacée, c'est-à-dire l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et le Réseau de transport métropolitain (RTM), n'ont pas encore été assujettis.

Par ailleurs, le mandat lié au développement numérique du Québec est passé du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) au ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation. Il y a lieu de se questionner sur l'assujettissement du SCT, sa mission étant :

« de soutenir les activités du Conseil du trésor et assister son président dans l'exercice de ses fonctions. Par ses analyses et ses recommandations au Conseil du trésor, il veille à une allocation et à une gestion optimale et équitable des ressources ainsi qu'à une saine gestion contractuelle. Il accompagne également les ministères et organismes en ces matières. »³

Cette question est tout aussi à propos en ce qui a trait au Centre de services partagés du Québec (CSPQ), organisme également assujetti dont la mission est essentiellement tournée vers l'État :

« Le Centre de services partagés du Québec a pour mission de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles et communicationnelles. »⁴

³ <https://www.tresor.gouv.qc.ca>.

⁴ <http://www.cspq.gouv.qc.ca>.

Du reste, comme nous le verrons plus loin, l'article 9 de la Loi demande à l'Administration de contribuer aux objectifs de la Stratégie dans le domaine de ses compétences. Une telle contribution ne peut être attendue du SCT ni du CSPQ.

Constat

La liste des ministères et des organismes qui sont assujettis n'a pas été révisée, mis à part pour le retrait de l'AMT, depuis la sanction de la Loi en 2012. Il y aurait lieu de s'interroger sur l'assujettissement du SCT et du CSPQ puisque leurs missions ne permettent pas une réelle contribution à l'OVT.

Tenant compte des missions respectives des organismes des réseaux de la santé et de l'éducation, tels les centres intégrés de santé et de services sociaux et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux de même que les commissions scolaires, une analyse de la pertinence et de la faisabilité de les assujettir à l'application de la LAOVT pourrait être opportune. En effet, des objectifs en matière d'éducation et de santé furent inscrits dans la stratégie lancée en 2011 comme c'est à nouveau le cas dans la stratégie rendue publique en décembre 2017 et, cette fois-ci, demandés directement par les régions. Répondre à ces objectifs implique ces réseaux. En matière de transports, une démarche similaire serait pertinente à l'égard de l'ARTM et du RTM.

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires : un véhicule pérennisé par la Loi

La Stratégie est la pièce maîtresse de la LAOVT. Elle constitue le vecteur par lequel se déploie la contribution de l'Administration à l'OVT. Rappelons que l'adoption de la première stratégie a précédé d'environ six mois l'entrée en vigueur de la LAOVT et qu'elle devait se terminer en 2016. La Loi est venue préciser les attentes à l'intention du gouvernement relativement à sa révision quant au caractère permanent d'une stratégie comme véhicule de mise en œuvre de l'OVT.

Ainsi, l'article 5 de la LAOVT stipule que :

La contribution à l'occupation et à la vitalité des territoires par l'Administration s'appuie sur la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires adoptée par le gouvernement ainsi que sur toute révision de celle-ci.

Toute révision de la stratégie précise les objectifs attendus de l'Administration dont ceux portant sur la décentralisation, la délégation et la régionalisation de compétences, de pouvoirs, de fonctions, de responsabilités et des ressources convenues. Elle énonce les principes qui, en sus de ceux qui doivent être pris en compte en matière de développement durable dont notamment celui de la subsidiarité, guident l'action de l'Administration.

L'obligation de révision est prévue de manière plus opérationnelle à l'article 6 de la LAOVT :

Le gouvernement est tenu, après consultation, de réviser la stratégie pour l'occupation et la vitalité des territoires tous les cinq ans. Il peut toutefois reporter, pour une période d'au plus deux ans, un exercice de révision.

Entre ces périodes, le gouvernement peut également, après consultation, apporter tout changement à la stratégie s'il permet de mieux promouvoir l'occupation et la vitalité des territoires.

Toute révision de la stratégie prend effet à la date de son adoption par le gouvernement.

Par ailleurs, en vertu de l'article 15 :

Le ministre présente au gouvernement (...), à l'occasion des révisions de la stratégie, un rapport de mise en œuvre (...).

Un large processus de révision de la Stratégie

En vue de mener les consultations requises, le gouvernement a reporté la révision de la Stratégie 2011-2016 jusqu'au 31 décembre 2017 par le décret n° 1060-2016 pris le 14 décembre 2016.

Ainsi, s'appuyant sur la nouvelle gouvernance de proximité et le rôle des élus municipaux pour l'OVT, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, en collaboration avec les ministres responsables de chaque région, a déployé une vaste consultation auprès des élus municipaux dans le cadre d'une tournée à l'hiver 2017. La quinzaine de rencontres tenues à travers le Québec furent l'occasion de proposer des fondements nouveaux pour la stratégie à venir, une stratégie qui allait s'appuyer sur une démarche allant du « bas » vers le « haut ». Cette consultation coïncidait également avec les travaux visant la mise en place du FARR.

Le ministre a invité les élus municipaux de même que les ministres responsables des régions administratives à former un « comité directeur » chargé d'entreprendre un exercice de réflexion et de concertation visant à déterminer, avant l'été 2017, les priorités de leurs régions⁵. Celles-ci allaient servir à la sélection des projets dans le cadre du FARR et constituer un chapitre distinct propre à chaque région dans la stratégie révisée. Enfin, cette tournée de consultation a permis de valider les objectifs qui allaient guider la mise en œuvre de la stratégie, dont un de première importance exigeant de l'Administration qu'elle réponde aux priorités régionales.

Parallèlement, le Ministère réalisa les travaux requis, avec l'Administration, pour élaborer le *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017*.

C'est à la suite des consultations, de la réception des priorités issues des régions et sur la base du Rapport de mise en œuvre que la stratégie fut révisée.

⁵ À Montréal, le conseil d'agglomération agit comme « comité directeur » et, pour la région de la Capitale-Nationale, le Forum des élus fait de même.

Constat

Le Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017, puis la stratégie révisée après consultations ont été déposés à l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017, dans les délais fixés par le décret n° 1060-2016. Comme l'exige l'article 5 de la LAOVT, la stratégie comprend notamment des objectifs portant sur la décentralisation, la délégation et la régionalisation.

Au regard des principes devant guider sa mise en œuvre, la Stratégie 2018-2022 s'en est tenue à ceux édictés par l'article 5 de la Loi, soit le respect des spécificités des nations autochtones et de leur apport à la culture québécoise, l'engagement des élus, la concertation, la complémentarité territoriale, l'action gouvernementale modulée et enfin la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions sur les territoires.

Les mécanismes de suivi de l'application de la Loi

Bilans annuels de mise en œuvre de la Stratégie

L'article 15 de la Loi demande au ministre de présenter annuellement un bilan annuel de mise en œuvre de la Stratégie :

Article 15

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire présente au gouvernement, annuellement, un bilan de la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration (...) (qui sera rendu public et déposé) à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux.

Constat

Le tableau qui suit fait état des dépôts des bilans à l'Assemblée nationale depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Année de référence du bilan	Dépôt à l'Assemblée nationale
2012-2013	Décembre 2014
2013-2014	Octobre 2016 (dépôts simultanés)
2014-2015	
2015-2016	Octobre 2017

On relève qu'un bilan annuel a été réalisé pour chaque année de la mise en œuvre de la Stratégie. Toutefois, force est de constater que, pour l'année de référence 2013-2014, le dépôt à l'Assemblée nationale s'est effectué tardivement.

Les indicateurs d'occupation et de vitalité des territoires

Afin de suivre l'état et l'évolution de l'occupation et de la vitalité des territoires au Québec, la Loi a introduit l'exigence à l'endroit du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de soumettre, pour adoption par le gouvernement et publication par la suite, une liste d'indicateurs en la matière.

Une première date butoir était fixée par l'article 24 :

Article 24

Au plus tard le 3 janvier 2013, le ministre soumet au gouvernement une liste des indicateurs d'occupation et de vitalité des territoires dont il recommande l'adoption. Une fois adoptés, ces indicateurs sont rendus publics par le ministre.

Comme mentionné dans le *Bilan de la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 au sein de l'Administration 2012-2013*⁶, les indicateurs ont été choisis à la suite d'une consultation menée au sein de l'Administration et auprès des principaux partenaires en matière d'OVT.

Les indicateurs ont tous été analysés par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), qui fut par la suite responsable, en collaboration avec le Ministère, de compiler les données pour chaque indicateur et de les diffuser à la plus petite échelle territoriale disponible.

C'est le 20 février 2013, donc avec quelques semaines de retard par rapport à la date fixée par la Loi, qu'une liste de 21 indicateurs de l'OVT était adoptée par le gouvernement⁷ et rendue publique. Le 8 mai 2013, cinq indicateurs étaient ajoutés à cette liste⁸.

La publication des données relatives à ces indicateurs a été effectuée par la suite graduellement sur le site de la Banque de données des statistiques officielles sur le Québec, laquelle offre une information statistique rigoureuse.

Le tableau qui suit relate les dates de diffusion des indicateurs.

Indicateur	Date de première publication sur le site de la BDSO
<ul style="list-style-type: none">- Taux de croissance annuel de la population- Nombre d'immigrants admis- Proportion de chaussées en bon état- Proportion des enfants de moins de cinq ans en services de garde régis- Proportion de la population inscrite auprès d'un médecin de famille- Nombre de statuts légaux attribués annuellement par les municipalités en vertu de la Loi sur le patrimoine culturel	12 décembre 2013

⁶ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Bilan de la mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 au sein de l'Administration 2012-2013*, 2014, p. 16.

⁷ Décret n° 123-2013.

⁸ Décret n° 464-2013.

Indicateur	Date de première publication sur le site de la BDSO
<ul style="list-style-type: none"> - Taux de diplomation aux études collégiales (DEC, AEC) chez les nouveaux inscrits au collégial (DEC) - Taux de croissance annuel du PIB des grands agrégats industriels - Taux de croissance annuel des investissements selon le secteur (privé non résidentiel ou public) - Revenu médian des familles - Taux de faible revenu des familles selon la mesure du faible revenu (MFR) - Part des transferts des administrations publiques dans le revenu des ménages 	
<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de la population immigrante admise au Québec au cours de la dernière décennie toujours présente dans le territoire observé - Achalandage du transport en commun - Proportion des municipalités de moins de 1 000 habitants qui n'ont pas d'édifices de commerce de détail - Taux de croissance annuel de la valeur foncière - Taux de travailleurs des 25 à 54 ans - Taux de travailleurs des 55 à 64 ans 	13 décembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de la population active occupée qui utilise le transport collectif et actif pour se rendre au travail - Taux d'inoccupation des logements locatifs - Évolution du taux d'infractions annuel au Code criminel - Taux de diplomation et de qualification au secondaire, après une durée de sept ans avant l'âge de 20 ans parmi les élèves qui entrent au secondaire 	17 février 2014
<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de logements sociaux, communautaires et abordables 	10 novembre 2014
<ul style="list-style-type: none"> - Taux de croissance annuel de la superficie du périmètre urbain - Taux de croissance annuel du nombre de logements à l'hectare dans le périmètre d'urbanisation 	22 juillet 2014
<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de la population vivant dans les localités où l'indice de vitalité économique est faible 	20 janvier 2017

La publication tardive des données du 26^e indicateur s'explique par le fait que l'indice de vitalité économique a été nouvellement conçu par l'ISQ et rendu public une première fois en décembre 2016.

Les données des 26 indicateurs sont disponibles pour quiconque souhaite poser un regard sur l'état de l'OVT au Québec. Quelques indicateurs ont été commentés par des ministères et des organismes dans leurs rapports annuels de gestion⁹. Par ailleurs, huit indicateurs les plus globaux parmi les 26 disponibles ont été utilisés dans le cadre du *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017*, rapport qui, comme le prescrit la LAOVT à l'article 15, est réalisé « (...) à partir des indicateurs et de tout autre moyen (...) ».

Par ailleurs, comme l'exige l'article 8, les indicateurs sont en cours de révision. Ce processus doit être complété au plus tard en décembre 2018.

⁹ Investissement Québec, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le ministère de la Culture et des Communications et le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Article 8

Au plus tard dans l'année qui suit celle de l'adoption de toute révision de la stratégie, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire soumet, après consultation, au gouvernement une liste des indicateurs d'occupation et de vitalité des territoires dont il recommande l'adoption. Une fois adoptés, ces indicateurs sont rendus publics par le ministre.

Constat

Le gouvernement a répondu à l'exigence de mettre sur pied un système d'indicateurs de l'OVT. Force est de constater que certains indicateurs sont très pointus et qu'un nombre limité a été utilisé lors de la rédaction du *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017*. À cet égard, la Stratégie 2018-2022 demande que ces derniers soient resserrés autour des enjeux majeurs des territoires que sont la démographie, la richesse, l'emploi et la qualité des milieux de vie. La Stratégie évoque par ailleurs que des indicateurs seront établis ou que des études seront menées pour observer le changement de culture qu'elle doit provoquer, soit de voir l'Administration répondre aux priorités régionales.

Tables de concertation

Parmi les dispositions modificatives que contenait la LAOVT au moment de sa sanction, l'article 18 a introduit les articles 21.4.1 à 21.4.4 à la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, chapitre M-22.1) (ci-après appelée « Loi sur le MAMROT »). Ces articles ont institué deux nouvelles tables de concertation de nature politique sur les territoires métropolitains entourant les villes de Montréal et de Québec : la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement, ainsi que la Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement. Ces tables ont pour mandat de favoriser la concertation pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable des deux régions métropolitaines.

Constat

La Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement s'est réunie à deux reprises, en juin 2012 et en février 2014. Tous les ministres responsables des régions administratives comprises sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal ont pris part à la rencontre de juin 2012. Toutefois, à l'occasion de la rencontre de février 2014, les ministres responsables des régions de Lanaudière, de Laval et de la Montérégie n'étaient pas présents.

La Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement s'est quant à elle réunie à trois reprises depuis la sanction de la LAOVT, et ce, au cours des années 2012 et 2013. Les ministres responsables des régions de la Capitale-Nationale et de la Chaudière-Appalaches ont participé à ces rencontres. Elle ne s'est pas réunie depuis.

La conclusion des plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) en ces périodes vint asseoir formellement les visions des parties au regard du mandat de chacune des deux tables. Le suivi se fait via les mécanismes prévus aux PMAD. La révision de ces plans pourrait impliquer de nouvelles rencontres de ces tables.

La Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT) a également été instituée en vertu des articles 21.4.5 et 21.4.6 de la Loi sur le MAMROT édictés par l'article 18. Cette table a pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes et la cohérence de leurs actions en matière d'OVT. Elle se compose d'un sous-ministre adjoint ou associé ou d'un dirigeant de chaque ministère et organisme assujetti à la LAOVT. Elle est présidée par le sous-ministre adjoint ou associé responsable de l'OVT au sein du ministère.

Constat

La TGAT s'est réunie à quatre reprises en 2012-2013 et en 2017-2018, années charnières de lancement et de révision des stratégies pour assurer l'OVT. Elle s'est réunie en moyenne à deux reprises au cours des autres années. Il s'agit donc d'une table qui est demeurée active depuis sa création légale.

Enfin, l'article 18 de la LAOVT a modifié la Loi sur le MAMROT pour y préciser le rôle et la composition des conférences administratives régionales (CAR) aux articles 21.4.7 à 24.4.11. Les CAR ont pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et les organismes et la cohérence de leurs actions à l'échelle de chaque région, particulièrement en matière d'occupation et de vitalité des territoires. Elles se composent d'une personne responsable de la région, ou d'un représentant

qu'elle désigne, et d'un représentant de chacun des ministères et organismes assujettis à la LAOVT. Des représentants de tout autre organisme dont l'action a une incidence sur l'OVT de la région peuvent être invités à participer aux rencontres de la CAR. La CAR est présidée par la directrice ou le directeur régional du MAMOT et, pour les régions de Montréal et de Laval, par la sous-ministre adjointe ou le sous-ministre adjoint à la région métropolitaine au sein du Ministère.

Précisons que les CAR avaient été reconnues en 2000 par le décret n° 107-2000. Bien que l'article 19 de la LAOVT ait abrogé ce décret, l'article 21 prévoit que les responsabilités qui y sont prévues continuent de s'appliquer aux CAR, et ce, jusqu'à ce que le gouvernement en précise de nouvelles.

Constat

Les CAR se réunissent chacune en moyenne trois fois par année. Des comités plus restreints sont formés au besoin pour traiter de thématiques particulières, par exemple en aménagement du territoire. Elles assument un rôle de plus en plus significatif en matière de développement local et régional à la suite de l'important virage qu'implique la nouvelle gouvernance de proximité avec la dissolution des conférences régionales des élus, puis le rôle accru des municipalités en la matière. À cela s'ajoute la mise en œuvre de la nouvelle stratégie qui précise certaines attentes envers les CAR¹⁰. Ces éléments ont mis la table pour une mise à jour du rôle de la CAR.

L'article 21.4.11 de la Loi sur le MAMROT stipule que c'est le gouvernement qui précise les responsabilités et le mode de fonctionnement des CAR. Depuis 2012, aucun décret n'a été pris à cet effet mais des travaux sont en cours au sein du Ministère en vue d'actualiser le mandat des CAR.

¹⁰ Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*, p 104-105.

AU CŒUR DE L'OCCUPATION ET DE LA VITALITÉ DES TERRITOIRES : LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE PAR L'ADMINISTRATION

L'exigence en matière de planification

La mise en œuvre de la Stratégie est l'élément central de la LAOVT. En effet, elle permet de rendre opérationnelle la contribution de l'Administration à l'OVT en fixant des attentes en matière de planification, en plus de prévoir un mécanisme de reddition de comptes auquel les membres doivent se conformer. C'est à l'article 9 qu'est exprimée une première attente :

Article 9

Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration doit présenter et rendre publique sa contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie, dans le domaine de ses compétences et en prenant en compte les principes de celle-ci, dans une planification pluriannuelle.

Incidentement, la Stratégie 2011-2016 comptait 33 objectifs (annexé au présent rapport), dont trois propres à la région métropolitaine de Montréal. Les trente autres objectifs s'appliquaient, quant à eux, à l'ensemble du Québec.

Nous avons vu précédemment qu'il y avait six principes propres à l'OVT dans la Stratégie 2011-2016; ils ont été insérés dans la LAOVT en complément des principes du développement durable.

Pour sa part, la Stratégie 2018-2022 compte quatre objectifs. Le premier objectif, qui est « d'exiger de l'administration gouvernementale qu'elle réponde aux priorités des régions et travaille à faire avancer les dossiers prioritaires de chaque région » se décline en autant d'objectifs spécifiques qu'il y a de priorités régionales dans les chapitres correspondants. Comme il est mentionné précédemment, suivent trois objectifs touchant respectivement la décentralisation, la délégation et la régionalisation. Cette stratégie ne comprend pas de principes additionnels.

L'article 10 de la LAOVT permet au gouvernement de :

Article 10

(...) préciser les conditions et les modalités suivant lesquelles s'exerce l'obligation prévue à l'article 9. Il peut notamment donner des directives sur la forme ou le contenu que doit prendre l'exercice de planification envisagé, la fréquence ou la périodicité des mises à jour exigées.

Constat

Le gouvernement ne s'est pas prévalu de son pouvoir l'habilitant à préciser les conditions et les modalités d'exercice de la planification exigée de l'Administration.

En revanche, le Ministère a partagé, en novembre 2012, le document de soutien intitulé *Intégration de l'occupation et la vitalité des territoires dans une planification pluriannuelle des ministères et sociétés d'État visés par la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*¹¹.

¹¹ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Intégration de l'occupation et la vitalité des territoires dans une planification pluriannuelle des ministères et sociétés d'État visés par la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, 2012.

Élaboré en collaboration avec le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, le document de soutien visait à permettre à l'Administration de respecter l'exigence posée par l'article 9. Les ministères et les organismes avaient trois options, soit celles d'intégrer leurs contributions à l'atteinte des objectifs de la stratégie à leur plan d'action en développement durable, à leur plan stratégique ou dans un plan spécifique propre à l'OVT. Afin de leur permettre réalistement de se soumettre à l'exigence de l'article 9, l'article 22 de la Loi octroyait aux ministères et aux organismes un délai ne dépassant pas le 31 mars 2013 pour s'y conformer.

Constat

Le délai prescrit par l'article 22 n'a pu être respecté. Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a été le premier à publier sa planification, le 4 avril 2013. Au 31 mars 2014, ce sont 21 des 24 ministères et organismes alors assujettis à la Loi qui avaient rendu publique une planification pluriannuelle en OVT. De ce nombre, 14 ministères et organismes avaient choisi de véhiculer leurs engagements dans leur plan d'action en développement durable, cinq utilisèrent leur plan stratégique et deux optèrent pour un plan d'action distinct en OVT. Au 31 mars 2017, tous les ministères et organismes concernés avaient publié une planification pluriannuelle en OVT. Toutefois, il est parfois difficile de repérer quelles actions inscrites dans l'un ou l'autre de ces plans contribuent aux objectifs de la Stratégie en OVT. Enfin, les planifications ne précisent pas explicitement comment les principes seront pris en compte.

*Le Rapport de mise en œuvre de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016, prolongée en 2017, développe cette question. Dans cette foulée, la Stratégie 2018-2022 signifie de nouvelles attentes inscrites aux pages 103 et 104. Ainsi, la planification des ministères et des organismes, qui devra désormais être propre à l'occupation et à la vitalité des territoires, est attendue pour le 30 mars 2018. Ces plans présenteront notamment les réponses données aux priorités des régions, région par région. Afin de les accompagner dans ce virage, le Ministère a mis à leur disposition un nouveau guide en décembre 2017, le *Guide de rédaction des plans spécifiques à l'occupation et à la vitalité des territoires 2018-2020*.*

L'exigence en matière de reddition de comptes

La reddition de comptes se rapportant aux planifications pluriannuelles en OVT est encadrée par l'article 14 de la LAOVT, lequel stipule que :

Article 14

Chaque ministère, organisme et entreprise assujetti à l'application de l'article 9 fait état, dans son rapport annuel de gestion, des résultats obtenus au regard de la planification visée à cet article et des indicateurs adoptés par le gouvernement.

Les consignes relatives à la reddition de comptes des ministères et des organismes dans leur rapport annuel de gestion sont données par le SCT par l'entremise du *Document de soutien à la production du rapport annuel de gestion*. Une section de ce document est consacrée spécifiquement à l'exigence de l'article 14 de la LAOVT et est mise à jour annuellement.

Constat

Tous les ministères et organismes assujettis à la LAOVT ont rendu compte de leurs actions dans leur rapport annuel de gestion. En règle générale, les actions réalisées étaient regroupées dans une section portant sur l'OVT ou pouvaient être repérées grâce à l'utilisation d'un identifiant visuel. Au total, depuis l'année 2012-2013 jusqu'à l'année 2015-2016, ce sont 337 actions différentes qui ont été menées, plusieurs s'échelonnant sur plus d'une année. Toutefois, certaines actions mentionnées dans les rapports annuels de gestion ne faisaient pas partie des documents de planification voués à l'OVT. De meilleurs liens devraient être établis à partir du moment où des plans spécifiques à l'OVT constitueront une référence facile à repérer.

LES RÔLES ASSOCIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

La Loi édicte les rôles que doivent assumer le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, les ministres responsables des régions administratives, ainsi que les présidents de CAR.

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

En premier lieu, le rôle et les fonctions du ministre sont énoncés aux articles 16 et 23 de la LAOVT :

Article 16

En vue d'assurer l'application de la présente loi, les fonctions du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire consistent plus particulièrement à :

- 1° promouvoir l'occupation et la vitalité des territoires au sein de l'Administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour stimuler les diverses interventions en cette matière;*
- 2° coordonner les travaux de l'Administration visant l'élaboration des indicateurs, ainsi que la révision des différents volets de la stratégie, et recommander l'adoption de cette révision et de ces indicateurs par le gouvernement;*
- 3° coordonner les travaux visant l'élaboration du bilan annuel de la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration et du rapport de cette mise en œuvre à l'occasion des révisions de celle-ci;*
- 4° améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière d'occupation et de vitalité des territoires, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression de l'occupation et de la vitalité des territoires;*
- 5° conseiller le gouvernement et des tiers en matière d'occupation et de vitalité des territoires et, à ce titre, fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie.*

Article 23

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire est responsable de l'application de la présente loi.

Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a agi, à maints égards, à titre de responsable de l'application de la Loi et au regard de ses fonctions spécifiques.

En effet, toutes les obligations introduites par la LAOVT ont été remplies et, en règle générale, dans les délais impartis quant à ses obligations propres et quant à celles des ministères et des organismes assujettis à la LAOVT.

Constat

Il est difficile de repérer des documents autres que ceux exigés par la LAOVT faisant état d'une amélioration des connaissances et de l'analyse des expériences existant ailleurs en matière d'occupation et de vitalité des territoires. En revanche, il ne semble pas exister ailleurs une législation analogue à celle du Québec en la matière.

Les ministres responsables des régions administratives

L'article 17 de la Loi a modifié l'article 4 de Loi sur l'exécutif (RLRQ, chapitre E-18) en prévoyant la possibilité pour l'exécutif de nommer un ministre responsable par région administrative.

Par ailleurs, l'article 11 de la LAOVT précise le rôle attendu par les ministres responsables des régions administratives :

Article 11

Chaque ministre responsable d'une région administrative du Québec :

- 1° fait la promotion, en appui au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, de l'occupation et de la vitalité des territoires dans la région dont il a la responsabilité en favorisant la concertation et la cohésion de tous les acteurs intéressés pour stimuler les diverses interventions en cette matière;*
- 2° participe aux travaux de la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement ou de la Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement si la région dont il a la responsabilité est comprise en tout ou en partie dans le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal ou dans celui de la Communauté métropolitaine de Québec;*
- 3° prête son concours au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en lui communiquant toute information utile à l'occupation et à la vitalité des territoires dans la région dont il a la responsabilité.*

Constat

Des ministres ont été nommés responsables de chaque région administrative depuis la sanction de la LAOVT. Ces derniers, notamment, participent aux travaux menés par les CAR ou s'en tiennent informés. Ils représentent leur région auprès de leurs collègues de l'Assemblée nationale. La plupart des ministres régionaux concernés ont participé aux travaux de la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement et de la Table Québec-Québec métropolitain pour l'aménagement et le développement.

Leur rôle s'est accru au cours de la dernière année en participant activement à la révision de la stratégie lors des consultations régionales et à l'élaboration des priorités régionales. Comme membres ou en étant représentés aux comités directeurs régionaux, les ministres sont impliqués dans les suivis de la Stratégie 2018-2022.

Les présidents des conférences administratives régionales

L'article 12 de la Loi précise que le président de chaque CAR :

Article 12

(...) soutient le ministre responsable de la région pour laquelle elle est instituée.

Constat

Les présidentes et les présidents des CAR sont en contact régulier sur les questions relatives à l'OVT avec le ministre responsable de la région ou ses représentants. Ces mêmes personnes sont aussi chargées de lui fournir de l'information à jour concernant la région, les interventions du gouvernement qui s'y déploient ou au regard de tout autre enjeu pertinent à porter à son attention. Ces personnes fournissent également de façon ponctuelle un soutien au ministre dans ses fonctions relatives à l'OVT.

CONCLUSION

Depuis son entrée en vigueur, la LAOVT a modifié significativement les modes d'intervention de l'Administration à l'échelle des territoires. En effet, le principal mécanisme encadré par cette loi, la mise en œuvre de la Stratégie, oblige, depuis 2012, les ministères et les organismes concernés à intégrer dans une planification pluriannuelle les actions qu'ils entendent réaliser à titre de contribution à l'occupation et à la vitalité des territoires et d'en rendre compte dans leur rapport annuel de gestion.

La Loi interpelle également d'autres acteurs de sa mise en œuvre, tels le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ses collègues ministres responsables des régions administratives et les présidents des CAR. La Loi convie aussi les élus municipaux à exercer leurs fonctions en se guidant sur les principes de l'OVT qu'elle édicte et de concourir à l'atteinte des objectifs de la Stratégie.

Le présent rapport succède de quelques mois à celui sur la mise en œuvre de la Stratégie 2011-2016, prolongée en 2017, de même qu'au dépôt à l'Assemblée nationale, en décembre 2017, de la Stratégie 2018-2022.

À l'issue des travaux entourant ces deux obligations, aucune modification législative à la LAOVT n'a été proposée. Ce rapport n'en recommande formellement aucune, mais invite cependant à entreprendre des réflexions desquelles pourraient découler d'éventuels ajustements à la Loi.

D'un point de vue global, on remarque que les dispositions qu'elle contient ont été respectées, laissant place toutefois à des améliorations, et ce, principalement de la part de l'Administration dont l'implication attendue en la matière s'est récemment accentuée. Ainsi, l'application de la LAOVT s'inscrira désormais dans un contexte de reconnaissance des municipalités comme des gouvernements de proximité et de mise en œuvre de la nouvelle stratégie en OVT. En effet, cette dernière repose sur l'approche audacieuse de placer l'Administration au service des priorités identifiées par chacune des régions.

Les prochaines années nécessiteront indéniablement un engagement soutenu, tant de la part des ministères et des organismes, des élus municipaux, des partenaires nationaux, que des acteurs qui concourent au développement des communautés. Cette volonté de contribuer à l'occupation et à la vitalité de tous les territoires doit demeurer collective et s'appuyer sur des outils concrets tels que la LAOVT et la stratégie qui en découlent.

ANNEXE
Liste des objectifs de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016,
par orientation et axe d'intervention

Orientations	Axes d'intervention	Objectifs
AGIR POUR MIEUX HABITER NOS TERRITOIRES	La fierté d'appartenir à une collectivité	Accroître la fierté et le sentiment d'appartenance
	L'accueil des nouvelles populations (les personnes immigrantes, les jeunes, les familles et les aînés)	Protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel
	Les relations avec les nations autochtones	Favoriser l'accueil et l'établissement durable de populations nouvelles
	Les services de proximité	Favoriser la qualité des relations interculturelles
	L'habitation et le milieu de vie	Promouvoir le retour des jeunes
		Agir pour favoriser la cohabitation harmonieuse des communautés autochtones et allochtones
		Bien informer les populations sur les questions autochtones, les ententes intervenues et les négociations en cours
		Maintenir des services de proximité dans les milieux ruraux, urbains ou nordiques (infrastructures municipales, services de garde, services éducatifs, services de santé, services aux familles et aux aînés, services en matière de culture, de loisir et de sport)
		Adapter l'offre de logements et les milieux de vie pour tenir compte des tendances sociodémographiques
		Disposer de logements abordables de qualité en quantité suffisante
		Faciliter l'accès au logement et à la propriété pour les jeunes familles, notamment dans le centre des agglomérations
		Favoriser la mixité sociale, culturelle et intergénérationnelle
		Densifier les pôles urbains ou ruraux
		Favoriser des milieux de vie sûrs
	La mobilité durable	Promouvoir et développer l'utilisation des modes de transport collectif, alternatif et actif pour les personnes
Les technologies et les services numériques	Soutenir les systèmes de transport efficaces, diversifiés et intégrés qui contribuent à la réduction des émissions de GES	
	Assurer la pérennité des infrastructures routières pour les générations futures	
	Parfaire l'accès et renforcer l'utilisation d'Internet à haute vitesse	

Orientations	Axes d'intervention	Objectifs
	Le virage écoresponsable	Soutenir les instances locales, supralocales, régionales et métropolitaines qui adoptent un virage écoresponsable (saine gestion de l'urbanisation, gestion durable de l'énergie, de l'eau et des matières résiduelles, lutte contre les changements climatiques, concept de bâtiment durable, mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité, dans une perspective intégrée)
AGIR POUR VIVRE DE NOS TERRITOIRES	Le développement économique (l'économie sociale, l'aide aux entreprises et à l'entrepreneuriat, la ruralité, l'agriculture et les pêcheries, les ressources naturelles, le tourisme)	Soutenir la modernisation de la structure industrielle
	La main-d'œuvre (les services à l'emploi, la persévérance scolaire et l'insertion en emploi, la formation et la reconnaissance des acquis)	Accroître la compétitivité des entreprises
	Les territoires à revitaliser	Soutenir l'entrepreneuriat privé et collectif
AGIR EN SYNERGIE	La capacité d'action des collectivités	Assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée
	La cohérence et la célérité d'action du gouvernement	Agir pour relancer les secteurs à revitaliser
	L'action conjointe autour des priorités des collectivités	Moderniser les mécanismes d'aménagement et d'urbanisme
	Une action gouvernementale concertée à l'échelle métropolitaine	Améliorer les outils financiers à la disposition des instances municipales
	Un aménagement métropolitain durable	Accentuer les efforts de décentralisation et de délégation de responsabilités
RELEVER LES DÉFIS PROPRES À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL	Des instances territoriales mieux articulées	Renforcer les interventions gouvernementales par une loi-cadre
		Accentuer la régionalisation des opérations et de la prise de décision
		Assurer la collaboration entre les collectivités et le gouvernement
		Mettre en place une table de concertation métropolitaine et un comité interministériel pour l'aménagement et le développement de la région métropolitaine de Montréal
		Assurer une gestion cohérente de l'urbanisation
		Clarifier le rôle et les mandats respectifs des instances de gouvernance

WWW.MAMOT.GOUV.QC.CA

**Affaires municipales
et Occupation
du territoire**

Québec 