

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

Le 27 novembre 2024

TITRE : Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2025-2029

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 11 novembre 2011, le gouvernement du Québec lançait la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Toute première stratégie en la matière, celle-ci émanait d'une consultation impliquant les associations municipales, la métropole, la capitale nationale, de même que les ministères et plusieurs organismes du gouvernement. La Stratégie s'est déployée autour de 33 objectifs et elle visait l'adoption, à court terme, d'une loi-cadre pour assurer sa mise en œuvre et son renouvellement.

Le 5 avril 2012, la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (LAOVT) a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, puis elle a été sanctionnée le 3 mai 2012. En vertu de cette loi, le gouvernement est tenu, après consultation, de réviser la stratégie tous les cinq ans. Cette révision peut cependant être reportée pour une période d'au plus deux ans par le gouvernement. C'est ce que celui-ci a fait, en prenant le décret numéro 1060-2016 du 16 décembre 2016 afin de permettre la tenue des consultations requises pour renouveler la première stratégie. Il a ainsi reporté la révision de celle-ci au plus tard au 31 décembre 2017.

Le 6 décembre 2017, par le décret numéro 1173-2017, le gouvernement a adopté la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022. Des changements y ont été apportés par le décret numéro 105-2020 du 19 février 2020.

Par le décret numéro 708-2022 du 27 avril 2022, le gouvernement a reporté l'exercice de révision de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 jusqu'au 31 décembre 2024.

2- Raison d'être de l'intervention

Lors des deux dernières années, plusieurs consultations auprès des élus régionaux, des Premières Nations, des membres des conférences administratives régionales ainsi que d'experts en développement régional ont été réalisées afin d'alimenter la réflexion dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2025-2029.

Le projet de stratégie 2025-2029 reflète l'esprit de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, conclue en décembre 2023, qui énonce l'intention du gouvernement du Québec et des gouvernements de proximité d'établir une nouvelle relation partenariale, basée sur la confiance et la prise d'engagements réciproques à l'égard de leurs priorités communes.

Le projet de stratégie 2025-2029 s'appuie sur un levier financier unique pour stimuler le développement local et régional : le Fonds régions et ruralité (FRR). Ce fonds est doté d'une enveloppe de 1,3 G\$ sur cinq ans dont la reconduction a été confirmée dans la Déclaration de réciprocité.

Par ailleurs, une fois adoptée, la Stratégie 2025-2029 fournira également un cadre de référence, ancré dans la réalité et la diversité des territoires, pour orienter la gestion du FRR et toute autre intervention des ministères et des organismes gouvernementaux en matière d'occupation et de vitalité des territoires. En effet, la LAOVT 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 adoptée par le gouvernement ainsi que sur toute révision de celle-ci. ». La LAOVT prévoit également en substance que chaque ministère et organisme du gouvernement doit présenter sa contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie en tenant compte des principes de celle-ci.

3- Objectifs poursuivis

La LAOVT reconnaît que l'occupation et la vitalité des territoires constituent une priorité nationale et qu'elles représentent un projet de société à part entière. La LAOVT déclare que le Québec est composé de territoires qui ont des défis et des potentiels qui leur sont propres.

La dynamique du développement local et régional a grandement évolué dans la dernière décennie. Le gouvernement a reconnu que les municipalités, dans l'exercice de leurs compétences, constituent des gouvernements de proximité faisant partie intégrante de l'État québécois et qu'elles exercent une influence importante sur la réponse aux défis des territoires sur le développement de leurs potentiels.

Il est donc nécessaire d'adapter l'action gouvernementale aux réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.

Pour y parvenir, le projet de stratégie propose une mise en cohérence entre, d'une part, les attentes des élus municipaux et des acteurs socioéconomiques, qui sont des intervenants incontournables en matière d'occupation et la vitalité des territoires, et d'autre part, l'ensemble des politiques, des stratégies et des interventions étatiques qui prônent une plus grande vitalité des territoires du Québec. De plus, elle établit des priorités déterminantes pour l'avenir de nos territoires.

4- Proposition

La proposition consiste à adopter le projet de stratégie 2025-2029, lequel est résumé ci-dessous.

Le titre : Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2025-2029 « Agir en complémentarité »

Le thème « Agir en complémentarité » s'inscrit dans une approche de gouvernance partagée qui se traduit par une collaboration accrue entre les acteurs, en évitant les chevauchements et en optimisant l'utilisation des ressources, et par une responsabilité collective face aux défis régionaux.

La spécificité du projet de Stratégie 2025-2029

Ce qui distingue le projet de stratégie 2025-2029 des deux précédentes est une volonté encore plus affirmée de répondre sur une base régionale aux priorités régionales établies par les élus municipaux. Pour la première fois, c'est aux conférences administratives régionales que revient la responsabilité d'établir la réponse gouvernementale aux priorités déterminées par le milieu municipal.

Objectifs

La LAOVT prévoit que toute révision de la stratégie doit préciser les objectifs du gouvernement en matière de décentralisation, de délégation et de régionalisation. Ces engagements posent l'assise d'une vision renouvelée du développement régional qui prend compte de la réalité plurielle des territoires.

En matière de décentralisation, il est attendu de l'Administration qu'elle mette en œuvre des actions de nature à renforcer la nouvelle relation partenariale, prévisible, pérenne et basée sur la confiance dont le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité ont convenu en décembre 2023 dans la Déclaration de réciprocité.

En matière de délégation, il est attendu que l'Administration examine les modalités par lesquelles s'exercent les délégations existantes, et les ajuste au besoin, afin de faciliter l'exercice des pouvoirs délégués.

En matière de régionalisation, il est attendu que la mise en œuvre de la réponse gouvernementale aux priorités régionales en matière d'occupation et de vitalité des territoires soit réalisée par les conférences administratives régionales et soit consignée dans des plans d'action pilotés en région. Il est attendu que les Conférences administratives régionales incarnent, dans l'exercice de leur mandat, le partenariat entre les ministères et organismes du gouvernement et les municipalités régionales de comté (MRC) en matière d'occupation et de vitalité des territoires. Il est également attendu de poursuivre la régionalisation des employés de l'État.

Les trois orientations

La première orientation *Des communautés mieux outillées pour plus de vitalité* souligne l'importance de consolider la gouvernance municipale, du rôle de la MRC en matière de planification territoriale, de l'utilité des ententes sectorielles de développement ainsi que des outils de concertation gouvernementaux en région.

La seconde orientation *Un gouvernement à l'écoute des territoires* s'intéresse à la prise en compte par l'Administration des particularités territoriales, notamment par l'amélioration des outils et méthodes d'évaluation de la vitalité des territoires. Elle aborde également le renforcement du rôle de la MRC comme actrice centrale du développement territorial en facilitant l'utilisation des ententes sectorielles de développement, un important outil d'adaptation de l'action gouvernementale et elle vise l'accroissement de la capacité d'action du milieu municipal par un allègement administratif et des exercices de reddition de comptes axés sur l'atteinte des objectifs de développement.

La troisième orientation *Des interventions ciblées sur des priorités déterminées en région* présente les priorités déterminées par les élus pour chacune des régions.

Mécanisme de mise en œuvre

Les mécanismes de mise en œuvre et les actions à prendre seront définis sur deux échelles de planification, c'est-à-dire au moyen d'une feuille de route nationale et de 18 plans d'action régionaux.

La Feuille de route nationale

Le projet de stratégie prévoit la mise en œuvre de diverses mesures ayant une portée gouvernementale. Ces initiatives prendront la forme de chantiers et les actions en découlant seront définies dans la Feuille de route. Les actions des ministères et des organismes du gouvernement, qui répondent à une priorité régionale, mais dont la mise en œuvre s'appliquera indifféremment à l'ensemble des régions du Québec, sont également incluses dans la feuille de route nationale.

Les planifications régionales

Dans le but d'établir une gouvernance régionale pour la mise en œuvre des priorités en occupation et vitalité des territoires, les engagements des ministères et organismes du gouvernement seront présentés par région. Il incombera à chaque conférence administrative régionale, sous la responsabilité des directions régionales du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), de coordonner l'action de ces ministères et organismes et d'en assurer le suivi.

5- Autres options

Par la prise du décret numéro 708-2022 du 27 avril 2022, le gouvernement s'est prévalu du seul report permis par la LAOVT. Pour cette raison, aucune autre option n'a été considérée.

6- Évaluation intégrée des incidences

La mise en œuvre du projet de stratégie aurait des implications diverses et bénéfiques pour l'ensemble des régions du Québec.

De par sa nature, le projet de stratégie 2025-2029 devrait avoir une incidence positive sur le développement des régions, incluant celles de la Capitale-Nationale et de la Métropole. En effet, l'orientation 1 devrait permettre de consolider et renforcer les outils offerts aux municipalités et aux MRC pour exercer leur rôle de gouvernements de proximité.

L'orientation 2 devrait permettre des allègements réglementaires entraînant une utilisation plus efficace des ressources vers les services aux citoyens. Plusieurs propositions d'allègement pourront être identifiées dans le cadre des travaux relatifs au chantier concernant l'allègement de la charge administrative municipale et de certains processus gouvernementaux. De plus, cette orientation vise à prendre en compte le caractère distinct des différents territoires qui composent le Québec ce qui devrait permettre aux ministères et organismes du gouvernement de mieux adapter leurs interventions.

La troisième orientation mise sur une collaboration plus étroite entre les élus locaux, les MRC et les ministères et organismes du gouvernement. Ainsi, en fournissant des réponses régionales aux enjeux identifiés par les milieux, le projet de stratégie 2025-2029 devrait avoir une incidence positive sur la cohérence de l'action des pouvoirs publics en région.

L'inclusion des Premières Nations, par le biais du principe de respect des spécificités des nations autochtones et de leur apport à la culture québécois, favorise un dialogue respectueux qui renforce les liens entre les communautés.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les ministères et organismes gouvernementaux concernés ont été consultés dans le cadre de la révision de la stratégie.

- Conseil des arts et des lettres du Québec;
- Hydro-Québec;
- Investissement Québec;
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- Ministère de l'Économie, de l'Innovation et l'Énergie;
- Ministère des Ressources naturelles et des Forêts;
- Ministère de l'Enseignement supérieur;
- Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs;
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère de la Culture et des Communications;
- Ministère de la Famille;

- Ministère de la Justice;
- Ministère de la Langue française;
- Ministère de la Santé et des Services sociaux;
- Ministère de la Sécurité publique;
- Ministère de l'Éducation;
- Ministère des Finances;
- Ministère du Conseil exécutif;
- Ministère du Tourisme;
- Ministère des Transports et de la Mobilité durable;
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Santé Québec;
- Secrétariat à la Capitale-Nationale;
- Secrétariat à la condition féminine;
- Secrétariat à la jeunesse;
- Secrétariat à la région métropolitaine;
- Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit;
- Secrétariat aux relations avec les Québécois d'expression anglaise;
- Secrétariat du Conseil du trésor;
- Société d'habitation du Québec;
- Société des établissements de plein air du Québec;
- Société des traversiers du Québec;
- Société du Plan Nord.

La Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec ont également été consultées.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Mise en œuvre

La mise en œuvre s'effectuera à deux niveaux. Elle se fera d'abord nationalement par le biais de la Feuille de route pilotée par le MAMH et les ministères et les organismes concernés. La Table gouvernementale aux affaires territoriales sera informée et invitée à collaborer. La mise en œuvre s'effectuera également par l'entremise des dix-huit planifications régionales coordonnées par les conférences administratives régionales. Tous ces documents doivent être adoptés au cours de l'année 2024-2025.

Suivi

Le suivi et le monitoring de l'occupation et la vitalité des territoires seront effectués au moyen de plusieurs indicateurs. La LAOVT prévoit que, dans l'année suivant l'adoption d'une stratégie, le gouvernement rend publique une liste d'indicateurs en occupation et vitalité des territoires. De plus, la Feuille de route ainsi que les plans d'action régionaux incluront une série d'indicateurs et de cibles.

Chaque ministère et organisme assujéti s'engage à contribuer à l'atteinte des objectifs de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires et des priorités régionales dans la mesure de ses moyens et de son expertise. Il fait état, dans son rapport annuel de gestion, des résultats obtenus au regard des engagements inscrits à la Feuille de route nationale et des plans d'action régionaux.

Évaluation

La LAOVT prévoit que le MAMH présente annuellement au gouvernement un bilan de mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration. Elle prévoit également le dépôt d'un rapport de mise en œuvre de la stratégie en vigueur au moment de toute révision.

De plus, la LAOVT prévoit qu'au plus tard le 31 mars 2028, le MAMH doit faire au gouvernement un rapport sur l'application de celle-ci.

9- Implications financières

La mise en œuvre du projet de stratégie pourrait entraîner un ajustement des choix budgétaires des ministères et des organismes gouvernementaux pour s'arrimer aux priorités régionales. Toutefois, aucun nouveau budget n'est associé à la stratégie.

Par ailleurs, le projet de stratégie 2025-2029 s'appuie sur un levier financier unique pour stimuler le développement local et régional : le FRR. Ce fonds est doté d'une enveloppe de 1,3 G\$ sur cinq ans dont la reconduction a été confirmée dans la Déclaration de réciprocité.

10- Analyse comparative

Les provinces canadiennes de même que les États américains limitrophes au Québec possèdent tous des programmes ou des mesures pour soutenir le développement régional ou celui des communautés. Or, aucun ne possède un outil législatif encadrant la mise en œuvre d'une stratégie en la matière et permettant d'élever l'occupation et la vitalité des territoires parmi les priorités du gouvernement. Par ailleurs, le projet de stratégie se distingue par l'approche proposée, laquelle traduit une volonté que l'intervention gouvernementale soit déployée d'abord sur la base de priorités déterminées par les régions, en partenariat avec l'appareil gouvernemental, le tout en complémentarité.

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST