

Politique d'aménagement et stratégie de développement : les deux piliers de la planification territoriale

Bernard Vachon,
Professeur retraité de l'Université du Québec à Montréal
Spécialiste en développement local et régional

Alors que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, madame Andrée Laforest appelle à une « grande conversation nationale » sur l'aménagement du territoire (depuis février 2020) et qu'une Stratégie de développement local et régional est en gestation au ministère de l'Économie et de l'Innovation, l'occasion est propice pour repenser le mode d'occupation et de développement territorial.

La poursuite de l'urbanisation diffuse, exacerbée par des événements récents mettant en opposition des mesures de contrôle de l'étalement urbain et des autorisations du ministère des Affaires municipales à des modifications du schéma d'aménagement de la [MRC de Montcalm](#) pour des développements résidentiels à faible densité [hors des périmètres d'urbanisation](#), rappelle l'urgence d'une Politique nationale d'aménagement du territoire réclamée depuis plusieurs années. Est-ce que le ministère des Affaires municipales prend la pleine mesure des effets néfastes de l'étalement urbain sur les terres agricoles et les coûts collectifs de ce mode de développement ?

Aménagement du territoire et stratégie gouvernementale de développement local et régional sont les deux piliers d'une politique globale de l'espace habité. Celle-ci s'inspirera d'une vision commune et garantira l'harmonisation des interventions, la rigueur et la cohérence dans les actions pour une meilleure mise en valeur du territoire québécois.

Repenser le modèle de concentration

Le Québec a une population et une économie fortement concentrées sur les pôles urbains de Montréal et de Québec principalement. Ainsi, Le Grand Montréal, qui est composé de 91 municipalités (incluant les couronnes périurbaines), compte 4,2 millions d'habitants, soit 50,7% de la population du Québec. Avec un produit intérieur brut de 201,8 milliards de dollars, la région métropolitaine de Montréal concentrait 55,4 % de l'activité économique du Québec en 2016, en hausse constante depuis les 10 dernières années. Quant à l'emploi, c'est un total de 1 892 630 emplois qui ont été dénombrés, soit 92 550 de plus que les 1 800 080 emplois observés en 2011. Au cours des quinze années qui se sont écoulées entre le recensement de 2001 et celui de 2016, c'est 265 615 emplois additionnels qui ont été créés dans la Communauté métropolitaine de Montréal.

La Communauté métropolitaine de Québec regroupe 28 municipalités et compte une population de 820 000 habitants, soit près de 10% de la population du Québec. Son produit intérieur brut était de 35.8 milliards \$ en 2018 (11.4% de celui de la province), en hausse de 2,4% par rapport à l'année précédente et 458 600 personnes étaient en emploi en octobre 2019.



Cette très forte concentration et l'état de dévitalisation qui afflige plusieurs régions intermédiaires et périphériques, sont le résultat de logiques économiques et démographiques qui prévalent depuis les années 50, logiques qui ont été accompagnées et consolidées par des décisions des pouvoirs publics. Or, cette concentration est rarement remise en cause dans les solutions et les efforts déployés ou envisagés pour résoudre les inégalités territoriales ou pour contrer l'étalement urbain. Comme si la concentration allait de pair avec la croissance d'un État (ou d'une province) et, conséquemment, était immuable et intouchable.

L'idéologie de la métropolisation a façonné la géographie de l'occupation du territoire au cours des sept dernières décennies.

Mais le monde évolue et les choses changent. Les agglomérations métropolitaines avec leurs couronnes périurbaines, largement résidentielles, qui s'étalent sur des distances de plus de 60 kilomètres des principaux centres de production et de services, mettent en évidence aujourd'hui des problèmes qui apparaissent d'autant plus prégnants que d'autres modes d'occupation du territoire se révèlent, en plusieurs points, en capacité d'adaptation aux réalités de la société du XXI^e siècle. Nous référons ici aux villes moyennes et aux petites municipalités en région qui démontrent des aptitudes pour répondre aux évolutions en cours telles la dématérialisation de maints secteurs de l'économie, la lutte contre les changements climatiques, les nouvelles organisations du travail, dont le télétravail, la quête d'une meilleure qualité de vie, la valorisation des milieux naturels, etc.

Dans ce contexte, les paradigmes de l'aménagement et du développement territorial se modifient. De nouveaux critères sont pris en compte dans les logiques de localisation, des espaces délaissés et négligés deviennent enviables. Nombre de milieux de vie et d'activité économique se recomposent sur de nouvelles bases.

Les conditions sont réunies pour un rééquilibrage territorial

Les grandes villes souffrent de leurs dysfonctionnements et des contraintes qu'elles imposent (congestion, pollution, coût de l'habitation et des espaces de production, stress de la vie quotidienne, dégradation de la qualité de vie, insécurité dans certains quartiers, problèmes de gouvernance, etc.) alors que les régions, avec leurs réseaux de villes à taille humaine et villages, offrent une alternative désirable et viable (coût plus bas de l'habitation, rapprochement résidence/lieu de travail, proximité avec les commerces et les services, accès aisé à la nature, esprit de communauté, meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale, autonomie alimentaire, espaces d'initiatives, etc.). Une alternative qui est choisie par un nombre croissant, non seulement de travailleurs - indépendants ou salariés- et de familles, mais aussi de PME et TPE. L'augmentation des transactions immobilières et l'installation de jeunes familles en région au cours des derniers mois en [témoignent](#).

Plusieurs reportages et articles diffusés dans les médias ont exploré le phénomène de l'exode urbain et le puissant « [désir de campagne](#) », dont la combinaison crée les conditions d'un nouveau dynamisme local et régional, tout en contribuant à maintenir des commerces

et services de proximité tels un restaurant, une épicerie, une station d'essence, une école primaire, un bureau de poste, une caisse populaire, etc. La structure économique se diversifie dans les secteurs de la production et des services, ainsi que dans ceux de l'économie présentielle (construction, rénovation, activités de plein air, villégiature, tourisme, etc.)

Le boum du télétravail, qui a été la révélation du confinement, est un facteur explicatif parmi d'autres du phénomène de l'exode urbain et de l'attractivité reconquise des territoires hors des grandes agglomérations urbaines. Cet engouement pour les villes et villages en région, invite à renforcer la capacité à accueillir ces nouveaux profils de résidents et à capitaliser sur ce potentiel de rééquilibrage territorial.

Pandémie et boum du télétravail sont des révélateurs et accélérateurs d'un [mouvement de déconcentration en puissance](#).

Une tendance lourde constatée dans de nombreux pays

En France, la tendance générale depuis une vingtaine d'années est au repeuplement du rural et des petites villes. Les communes à la plus forte croissance démographique ont entre 500 et 5 000 habitants. Ce mouvement gagne l'ensemble du territoire.

Même situation en Allemagne où ce sont les zones rurales qui connaissent les plus forts rythmes de croissance démographique. Ainsi en est-il en Angleterre, y compris dans le rural lointain, comme le pays de Galles.

Indépendamment de la Covid-19, l'exode des grandes villes et l'installation dans les couronnes périmétropolitaines et en région répondent à une tendance lourde.

« Nous sortons de plusieurs décennies où l'on a considéré que seules les métropoles avaient un avenir », estime Jean-Christophe Fromantin, maire de Neuilly en France, qui s'est récemment fait l'avocat des villes petites et moyennes dans une tribune, aux côtés de 150 autres élus locaux¹. Elles constituent même désormais, selon lui, le choix de vie n°1 des Français. « Les études d'opinion et les travaux sur l'évolution des styles de vie, révèlent que les Français – à plus de 80% – espèrent plus d'espaces et de temps. Ils veulent respirer, se détendre, profiter de leur famille et des richesses du patrimoine, rapprocher leur travail des lieux où ils aspirent à vivre. (...) Le rééquilibrage entre agglomérations métropolitaines et territoires sera une des tendances lourdes des années à venir. C'est ce qui motive notre plaidoyer pour la création d'une armature de villes moyennes. »

On a pensé l'hyperconcentration urbaine comme la quintessence du progrès.

¹ *Les villes moyennes sont la nouvelle armature territoriale de la France :*
<https://www.lefigaro.fr/vox/politique/les-villes-d-equilibre-sont-la-nouvelle-armature-territoriale-de-la-france-20200728>

Suite à une longue enquête en territoires ruraux, le journaliste français Vincent Grimault tire la conclusion suivante :

« Les campagnes sont des territoires à l'avant-garde du monde de demain. (...) Finalement c'est ça la grande nouveauté: pouvoir réconcilier deux choix de vie qui étaient irréconciliables pendant longtemps, mener une carrière professionnelle qui nous plaît et le fait de vivre dans un endroit qui nous plaît. »²

Le Québec n'échappe pas au mouvement d'exode des grandes villes et au phénomène de repeuplement des régions. Il doit s'interroger sur les causes de ces nouvelles réalités, anticiper ses effets dans la dynamique des territoires et adapter ses politiques en conséquence. Il y a là une chance à saisir pour le rééquilibrage territorial et la production d'espaces où il fait bon vivre.

Les couronnes périurbaines et les régions voisines de Montréal et de Québec (Montérégie, Lanaudière, Les Laurentides, Charlevoix, Chaudière-Appalaches) sont largement bénéficiaires de ces mouvements de population, mais pas exclusivement. Les régions intermédiaires et éloignées tirent aussi profit de cet exode qui frappe les grands centres. Les écarts entre entrants et sortants (migrations interrégionales) ont ici une [évolution variable, mais généralement positive](#) pour la plupart d'entre elles. Quatre des huit régions-ressources parviennent même à renverser la tendance négative du début des années 2000 et trois autres ont marqué de réels progrès.

Le pilier de l'aménagement du territoire

L'État doit comprendre les forces de métamorphose en cours et accompagner l'édification des cadres de vie et de travail de la société de demain. Résister aux forces de mutation et perpétuer les modèles et les pratiques d'aménagement et de développement qui proviennent des années 60, ne sauraient souscrire à l'appel pour « une grande conversation nationale sur l'aménagement du territoire ». Investir dans l'aménagement du territoire, les équipements et infrastructures du réseau urbain régional représente désormais l'autre façon de dessiner l'avenir du Québec, aux antipodes des rêves de mégalofoles. Ce qui signifie d'opter pour le **modèle multipolaire de développement territorial**.

Au-delà de la bonne intention que représente la ville compacte (processus de densification), la question à régler est celle de la concentration illimitée que supporte l'idéologie de la métropolisation.

La ville densifiée et l'étalement urbain sont des formes complémentaires de l'agglomération métropolitaine. Il faut sortir du débat qui les oppose et oser promouvoir un modèle déconcentré de l'occupation du territoire fondé sur le renforcement des villes moyennes et des chefs-lieux de MRC (cités régionales et municipalités de centralité) pour en faire des pôles dynamiques, des villes d'équilibre, aptes à capter une part accrue du dynamisme économique et démographique du Québec et d'en irriguer les territoires. Plus

² Grimault, Vincent; *La renaissance des campagnes. Enquête dans une France qui se réinvente*. Seuil, 2020.

fortes et plus autonomes, les MRC deviendront des bassins de vie, d'activité économique et d'emploi à part entière.

Le pilier du développement local et régional

La ministre déléguée au développement économique régional, madame Marie-Ève Proulx, a reçu pour mandat de préparer une *Stratégie de développement économique local et régional*. En cours de préparation depuis l'automne 2019, cette stratégie est attendue dans le courant des prochaines semaines.

Le 10 novembre, dans le contexte de cette stratégie à venir, la ministre Marie-Ève Proulx, accompagnée du ministre de l'Économie et de l'Innovation, monsieur Pierre Fitzgibbon, a annoncé la création d'**Accès entreprise Québec** pour renforcer les services d'accompagnement et d'investissement offerts aux entrepreneurs et aux entreprises dans toutes les régions du Québec et ainsi accélérer le développement économique régional.

« À cet effet, une somme de 97,5 millions de dollars sur cinq ans a été octroyée par le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI). De ce montant, 90 millions de dollars serviront à l'ajout de ressources dans les municipalités régionales de comté (MRC) et 7,5 millions de dollars seront réservés pour améliorer les compétences des ressources, le développement d'outils d'intervention, le maillage et la synergie des interventions entre les régions.

Accès entreprise Québec sera la porte d'entrée des entreprises vers les services et les organismes voués aux entrepreneurs. Le gouvernement du Québec veut s'assurer que les entreprises ont accès à des services d'accompagnement, de capital de croissance et d'investissement de haute qualité comparables d'une région à l'autre et respectueux des spécificités régionales. De plus, l'objectif est d'augmenter le nombre d'entreprises qui réussissent et de faire valoir le rôle de chaque MRC selon une approche complémentaire d'accompagnement et de financement des entreprises avec Investissement Québec régional, national et international.

« Il faut permettre aux régions de se développer en fonction de leurs spécificités afin que leur économie devienne agile, innovante et stimulante. La vitalité économique d'une région dépend beaucoup de la collaboration et de l'implication accrues des acteurs et des organismes locaux de même que du dynamisme et de la performance de ses entreprises », a souligné la ministre Marie-Ève Proulx.³

Avec Accès entreprise Québec, le gouvernement Legault, fait revivre les centres locaux de développement (CLD).

³ Communiqué de presse. Développement économique local et régional. *Réseau Accès entreprise Québec*. 97,5 M\$ pour renforcer l'accompagnement des entrepreneurs dans toutes les régions. Québec, 10 novembre 2020. Voir : <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/developpement-economique-local-et-regional-reseau-acces-entreprise-quebec-975-m-pour-renforcer-lacco/>
Et : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1748348/retour-guichet-unique-entrepreneurs-regionaux-marie-eve-proulx?fromApp=appInfoIos&partageApp=appInfoOS&accesVia=partage>

Par ailleurs, dans la mise à jour économique et financière du Québec présentée le 12 novembre par le ministre des Finances, monsieur Éric Girard, d'autres bonnes nouvelles pour les régions ont été annoncées, dont une enveloppe de 477 M\$ prévue pour accélérer les projets d'investissement des entreprises et pour soutenir le développement économique des régions, ainsi que l'investissement de 247 M\$ pour appuyer la production québécoise et l'achat local. Les 300 M\$ alloués au **Plan pour une économie verte** devraient aussi profiter aux régions.

Les dispositifs de soutien et d'accompagnement aux entrepreneurs en région et les budgets en direction des régions révèlent-ils une volonté politique déterminante pour l'avenir des régions ? L'Énoncé des motifs de la *Stratégie gouvernementale de développement économique local et régional* confirmera-t-il une orientation en faveur du déploiement d'une part significative de la croissance économique du Québec vers les territoires, et ainsi enclencher un mouvement de déconcentration économique et démographique ?

Dans cette perspective, le ministère de l'Économie et de l'Innovation et celui des Affaires municipales et de l'Habitation (responsable notamment de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* et de la loi du même nom) sont interpellés pour une collaboration étroite à travers une vision commune et une démarche transversale assurant la complémentarité, l'harmonisation et la cohérence des actions.

Harmonisation, rigueur et cohérence

Peut-on espérer aussi une harmonisation, sinon une intégration, de la [Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles](#) (LPTAA) à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) pour plus de cohérence et de transversalité dans la planification territoriale ?

Et une harmonisation de la LAU à la *Stratégie de développement économique local et régional*. Dépasser ainsi les pratiques en silo pour une vision globale et intégrée.

Concernant le dossier de la MRC de [Montcalm](#), il est fallacieux d'invoquer l'argument du développement régional pour légitimer le développement de terres agricoles et de boisés en périphérie de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui a toutes les propriétés de l'étalement urbain. L'argument "[régional](#)" de la ministre Laforêt ne convainc pas. Cet argument mériterait attention si l'appui accordé au dézonage reposait sur un projet ou un plan solide de développement économique local de nature à créer plusieurs emplois et ainsi rapprocher lieux de vie et lieux de travail hors de la Communauté métropolitaine de Montréal, contrant alors le problème du navettage quotidien et les émissions de gaz à effet de serre qui en découlent.

On s'étonne du pouvoir des développeurs sur celui des autorités publiques. De telles aberrations vont se poursuivre tant et aussi longtemps qu'une Politique nationale d'aménagement du territoire, harmonisée à la Loi du zonage agricole et à la Stratégie de développement économique local et régional, ne sera pas adoptée et rigoureusement appliquée.

L'incohérence des décisions à l'intérieur et entre les ministères et leurs agences, mine la crédibilité du gouvernement et l'efficacité des lois.

L'étalement urbain est un fléau du point de vue de la gestion du territoire, des finances publiques et de la qualité de l'environnement. Moults raisons sont invoquées pour le justifier et le perpétuer. Quand la complaisance cessera-t-elle pour plus de rigueur ? Il est grand temps qu'une planification globale et intégrée de l'espace habité soit définie, réunissant les acteurs de l'aménagement et du développement territorial, avec des objectifs revus et repensés en fonction des réalités et des enjeux de la société actuelle.

Articuler la planification territoriale autour de cinq axes

Une planification territoriale audacieuse et courageuse sera élaborée autour des axes suivants :

1. Accroître l'attractivité des territoires par une amélioration des infrastructures, équipements et services publics;
2. Territorialiser l'action des pouvoirs publics en appliquant les principes de décentralisation, de régionalisation et de différenciation;
3. Mettre en œuvre une stratégie de déploiement de l'activité économique;
4. Impliquer fortement les Tables régionales des préfets et les Comités régionaux de développement dans la *Stratégie de développement économique local et régional*;
5. Repenser l'aménagement du territoire en vue d'un rééquilibrage territorial et d'une harmonisation des interventions des pouvoirs publics.

La crise sanitaire que nous traversons doit être envisagée comme un moment de rupture pour engager une transformation territoriale, sociale et écologique profonde.

En terminant

Le modèle multipolaire de développement territorial ne peut, d'aucune façon, être associé à de l'étalement urbain ou à de l'émiettement de la trame urbaine. L'objectif est de mieux répartir les forces de croissance et les emplois à travers les régions du Québec et à rapprocher les lieux de travail des lieux de résidence. Les pôles urbains secondaires et tertiaires ont aussi à se soumettre à des lois et règles d'aménagement et d'urbanisme qui régissent le processus d'urbanisation dans des périmètres définis, poursuivant les objectifs de protection des terres agricoles et de densification des périmètres urbains suivant les principes de compacité et de proximité. Tout en reconnaissant par ailleurs que le concept de densification a un sens variable selon les milieux concernés et la qualité de vie à préserver, faisant ainsi appel à une mixité de types d'habitations et d'environnements.

Se réinventer devient nécessité pour être en accord avec les mutations sociétales et environnementales qui nous bousculent !

Le Québec prospère, solidaire et vert de demain se construit avec ses métropoles, ses villes petites et moyennes et ses villages, à travers un projet de société qui n'abandonne aucun territoire.

17 11 20