

REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME

Vol. 35 - N° 4 - Novembre 2015



Association
québécoise
d'urbanisme

LE PARTAGE DU POUVOIR EN URBANISME



Les aménagistes régionaux du Québec : entre vision régionale du développement durable et orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Les aménagistes régionaux du Québec travaillent en aménagement du territoire à l'échelle régionale, c'est-à-dire à l'échelle du territoire des organisations municipales supralocales que sont les municipalités régionales de comté, les villes-MRC ou les communautés métropolitaines. Qu'ils occupent un poste de directeur de service en aménagement du territoire, de coordonnateur en aménagement du territoire ou d'aménagiste régional, ils ont tous comme fonction principale de conseiller les élus municipaux siégeant sur le conseil de qui les emploie. Le principal mandat des aménagistes régionaux est de veiller à ce que la vision régionale du développement durable de l'organisation municipale supralocale s'accorde avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Ce mandat qu'ils réalisent au sein de leur organisation respective les place au centre de négociations politiques nécessaires pour le développement durable du territoire québécois.



François Lestage, président

Véronique Vallée, secrétaire générale et relationniste
Association des aménagistes régionaux du Québec

Un compromis politique à l'origine des négociations

L'aménagement régional du territoire, domaine des aménagistes régionaux, provient d'une volonté gouvernementale de favoriser le développement égal des municipalités du Québec. Selon la Commission provinciale d'urbanisme (CPU), dans son rapport publié en 1968, le développement inégal des municipalités du Québec apparaît comme un problème majeur dont la solution réside dans une planification nationale du territoire.

À la suite des Opérations Dignité, mouvement de protestation populaire survenue au début des années 1970 contre la décision du gouvernement de fermer 93 petites municipalités dans l'est du Québec, l'approche proposée par la CPU d'adopter une planification nationale du territoire et d'imposer des normes rationnelles d'aménagement physique aux diverses régions de la province s'oppose à l'opinion publique. Ainsi, en 1976, un projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement se voit rejeté. En 1979, une version moins centralisatrice des pouvoirs en aménagement du territoire est adoptée : la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), laquelle prévoit le compromis entre l'autonomie locale en aménagement du territoire et les objectifs gouvernementaux

en la matière. Pour permettre l'harmonisation des ambitions du palier local avec celles du provincial, la LAU prévoit le palier régional qui est aujourd'hui composé de 103 organisations municipales supralocales (87 municipalités régionales de comté, 14 villes et agglomérations et deux communautés métropolitaines).

S'agissant d'un compromis entre autonomie locale en aménagement du territoire et objectifs gouvernementaux, les organisations municipales supralocales sont donc dirigées par un conseil formé du maire de chacune des municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de l'organisation, ainsi que de tout autre représentant d'une municipalité locale selon ce que prévoit le décret constituant l'organisation municipale supralocale. Le conseil est dirigé par un préfet pour les MRC ou par un président pour les deux communautés métropolitaines. L'aménagement du territoire est le mandat principal des organisations municipales supralocales pour lesquelles travaillent les aménagistes régionaux; leurs dispositifs de réalisation sont le schéma d'aménagement ou le plan métropolitain d'aménagement et de développement, qui sont des outils de planification d'aménagement régional du territoire. ▶

La planification régionale en aménagement du territoire

Les municipalités régionales de comté et les 14 villes et agglomérations¹ représentent la majorité des organisations municipales supralocales au Québec et leur dispositif de réalisation d'aménagement du territoire est le schéma d'aménagement (schéma d'aménagement et de développement ou plan d'urbanisme pour certaines). Pour les autres organisations municipales supralocales, les deux communautés métropolitaines (Québec et Montréal), le dispositif de réalisation est le plan métropolitain d'aménagement et de développement.

De manière générale, le schéma d'aménagement (et les autres documents de planification régionale nommés SAD ou PU) a pour vocation d'être un outil de connaissances, de concertation et de mise en œuvre s'adressant tant à l'appareil gouvernemental qu'aux municipalités locales. Il s'agit d'un : « [...] document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une [MRC]. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement durable. » Le [schéma d'aménagement] constitue le document officiel le plus important de la municipalité régionale de comté en matière de planification. » (MAMOT, 2015).

Le schéma d'aménagement permet :

- d'établir un consensus parmi les municipalités locales en ce qui concerne les enjeux strictement régionaux et intermunicipaux ;
- d'assurer la concertation relative à des problèmes d'aménagement touchant plusieurs MRC voisines (p. ex. : gestion de la croissance urbaine, planification des transports) ;
- d'assurer la conciliation entre les orientations et les projets gouvernementaux et municipaux ;
- d'intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives reliées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental (p. ex. : gestion intégrée de la ressource eau par bassin versant, gestion de la forêt privée régionale, [zone de glissement de terrain ou d'érosion]) ;

- de retenir une planification territoriale où l'aménagement et le développement seront liés de manière à réunir sur le territoire les conditions propres à une recherche de l'augmentation du niveau de vie (développement économique), tout en préservant et en mettant en valeur le milieu de vie (environnement social et culturel) et le cadre de vie des collectivités (environnement naturel et bâti) ;
- d'élaborer un ensemble de lignes directrices en matière d'aménagement du territoire que devront respecter les municipalités locales en adoptant des plans et des règlements d'urbanisme conformes. Celles-ci lieront le gouvernement, ses ministres et ses mandataires lorsqu'ils projeteront d'intervenir, et ce, dans le respect des mesures prévues à l'article 149 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (MAMOT, 2015)

Les fonctions du schéma d'aménagement témoignent de l'exercice de planification régionale favorisant le développement durable du territoire concerné. Toutefois, bien qu'il amène les acteurs locaux à élaborer une vision régionale du développement durable sur le territoire, le schéma d'aménagement doit être en accord avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. En effet, le gouvernement a également le devoir de planifier ses interventions en matière d'aménagement du territoire en se fixant des objectifs et en se donnant des orientations en la matière, et ce, pour assurer la cohérence nationale. Le schéma d'aménagement est adopté par le conseil des maires de l'organisation supralocale, puis transmis au ministre des Affaires municipales pour obtenir son avis sur sa conformité aux orientations gouvernementales.

Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Depuis l'adoption en 1979 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement du Québec a élaboré à deux reprises des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT). Les premières orientations ont été publiées en 1983 ; les secondes, toujours en vigueur, ont été publiées en 1994 sous le titre *Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, pour un aménagement concerté du territoire*. D'autres orientations se sont ajoutées à ces dernières depuis la publication de 1994. Le gouvernement travaille actuellement sur la révision des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

¹ Les 14 villes et agglomérations ayant des compétences en aménagement régional du territoire sont : Montréal, Québec, Gatineau, Saguenay, Trois-Rivières, Sherbrooke, Laval, Mirabel, Longueuil, Lévis, Shawinigan, Rouyn-Noranda, Les Îles-de-la-Madeleine et La Tuque.

Les OGAT en vigueur concernent la gestion de l'urbanisation, la mise en valeur intégrée des ressources et le renforcement des structures municipales. En ce qui concerne la gestion de l'urbanisation, les orientations visent à consolider les milieux urbains existants, à guider l'extension urbaine en vue d'utiliser rationnellement l'espace, et à améliorer les conditions de vie en matière de services, d'habitat, d'espaces naturels et d'infrastructures. En ce qui a trait à la mise en valeur intégrée des ressources, cette orientation vise à assurer la pérennité du territoire et des ressources, à accroître et à en tirer le meilleur profit économique et socioculturel. Finalement, le renforcement des structures municipales vise à assurer que leurs capacités administratives et financières soient renforcées. Les OGAT complétant le document de 1994 portent sur le thème de la protection du territoire et des activités agricoles et sur le développement durable de l'énergie éolienne.

La difficile mise à jour et entrée en vigueur du schéma d'aménagement

Le partage de responsabilités en aménagement du territoire donne lieu à des champs et des moyens d'intervention relativement autonomes. Si la détermination des objectifs nationaux revient à l'État québécois, il appartient aux municipalités locales d'élaborer des plans et des règlements d'urbanisme qui concourent à leur mise en œuvre. Quant au palier régional, tout en étant une instance de concertation pour le milieu municipal, il assume la négociation avec le gouvernement relativement à la mise en œuvre du schéma d'aménagement.

La hausse des exigences découlant de modifications apportées à la LAU et l'adoption d'*addendas* aux orientations gouvernementales confine régulièrement les instances municipales à simplement devoir exécuter des décisions prises par le gouvernement, alors que ce dernier devrait exercer un rôle d'accompagnateur auprès des élus. Selon l'expérience de bien des aménagistes régionaux, l'analyse de la conformité des schémas d'aménagement aux orientations gouvernementales par le gouvernement désavoue le consensus régional exprimé dans le schéma d'aménagement.

Enfin, bien que rien dans la LAU et les OGAT en vigueur n'empêche la personnalisation des attentes gouvernementales, les aménagistes régionaux estiment que les OGAT devraient être modulées en fonction des différentes problématiques présentes sur le territoire des organisations municipales

supra-locales. Sans adhérer complètement aux souhaits exprimés, le gouvernement a tout de même entrepris de valider ses orientations et de clarifier ses attentes de manière à mieux circonscrire l'analyse de la conformité des schémas d'aménagement.

Les aménagistes régionaux, des experts polyvalents

Finalement, comme pour bien d'autres professionnels en aménagement du territoire comme par exemple en urbanisme, la fonction d'un aménagiste régional nécessite de sa part un certain sens politique. Il doit comprendre les motivations précises des élus municipaux et provinciaux en matière d'aménagement du territoire et être en mesure de faciliter les négociations entre ces acteurs avec des intérêts parfois opposés. Bien que certains professionnels possèdent un sens politique dès leur entrée en fonction, d'autres développent cette qualité avec l'expérience. Selon les données recueillies par l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) en 2015, 26 % des aménagistes régionaux cumulent plus de 25 années d'expérience en aménagement régional du territoire.

Le Québec compte 125 aménagistes régionaux membres de l'AARQ. Il s'agit de professionnels diplômés au premier et au deuxième (50 % d'entre eux) cycles universitaires. Leur formation est caractérisée par la multidisciplinarité. 42 % des aménagistes régionaux sont aussi membres de l'Ordre des urbanistes du Québec.

Références :

LA HAYE, Jean-Claude. 1968. « Chapitres 1 et 2 », *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, p. 9-37; 31-36

LÉVEILLÉE, Jacques. 1982. « L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis », 163 pages

Ministère des Affaires municipales. 1994. « Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, pour un aménagement concerté du territoire », 70 pages

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2014. « L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014 » <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/structure-municipale/>

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2015. « La prise de décision en urbanisme ». <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>

Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. 1983. « Aménager l'avenir, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire », 126 pages