

La CAQ et le territoire. La révolution attendue aura-t-elle lieu ?

**Texte augmenté de ma communication présentée lors du lancement de mon essai
Rebâtir les régions du Québec. Un plaidoyer, un projet politique
vendredi le 18 novembre 2022, dans le cadre du
Congrès du Regroupement des Géographes du Québec – RGQ**

Bernard Vachon

Professeur retraité, département de géographie de l'UQAM

Spécialiste en aménagement et développement territorial

La CAQ flirte avec les territoires intermédiaires et périphériques en période électorale, mais ses amours vont pour les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec. Aucun député caquiste de la Gaspésie/les Îles-de-la-Madeleine et de l'Abitibi-Témiscamingue n'a été nommé au Conseil des ministres, alors que les régions de Montréal et de Québec en obtiennent une douzaine. Je précise toutefois que Maïté Blanchette Vézina, députée de Rimouski (région Bas-Saint-Laurent), a été nommée au poste de ministre des Ressources naturelles et des Forêts et responsable du Plan Nord.

Les amours fidèles de la CAQ envers les communautés métropolitaines l'obligent à des dépenses considérables du fait des ambitions illimitées des belles, et des problèmes et dysfonctionnements qui ne cessent de s'amplifier au fil des ans (congestion routière, pollutions diverses, îlots de chaleur, coûts élevés de l'habitation et des espaces de production, niveau sensible des taxes foncières et commerciales, criminalité dans certains quartiers...), dont les correctifs nécessitent des interventions à coup de dizaines de milliards de dollars (lignes de métro, autoroutes, échangeur Turcot, REM ouest et est, lutte contre la violence armée... à Montréal; autoroutes, tramway, troisième lien... à Québec). Pendant ce temps les régions se sentent négligées et l'écart économique et démographique se creuse entre elles et les deux grands centres métropolitains.

Questionner l'idéologie de la métropolisation

Montréal et Québec regroupent 61% de la population de la province et 67% de la valeur des biens et services produits (PIB) y est concentré. Ce déséquilibre de l'occupation et de la dynamique économique des territoires n'est pas sans lien avec le Rapport Higgins-Martin-Raynaud de 1970 qui recommandait de faire de Montréal la locomotive économique du Québec et que par effet d'entraînement les régions allaient se développer. Les politiques et stratégies gouvernementales s'en sont largement inspirées. Malgré qu'on ait reconnu l'échec de ce modèle (il draine les ressources naturelles et humaines des régions, mais irrigue peu et de façon inégale celles-ci), il a continué d'orienter les décisions de nos gouvernements.

L'Institut de la statistique du Québec prévoit que la région administrative de Montréal et les MRC limitrophes pourraient accueillir 82% de la croissance démographique du Québec attendue entre 2016 et 2041, soit 926 000 des 1,1 million de personnes. Si rien de déterminant n'est accompli en matière d'aménagement du territoire, ces prévisions risquent fort de se réaliser et de se traduire par une amplification de l'étalement urbain et de ses effets dévastateurs. Et si le temps était venu de s'interroger sur les avantages et les inconvénients du modèle concentré de développement ?

Passer d'un Québec concentré à un Québec distribué

Doté d'un réseau de plus de 100 villes régionales et de centralité et de quelque 1 000 municipalités rurales sur l'ensemble de son territoire non métropolitain, le Québec n'a nul besoin d'édifier des villes nouvelles pour promouvoir et faciliter la déconcentration des grandes villes. Le modèle multipolaire a un socle historique qui n'attend que l'impulsion d'une politique régionale vigoureuse pour devenir la trame structurante du développement de l'ensemble des régions du Québec, appuyée par des programmes qui permettraient d'accroître leur attractivité et leur capacité concurrentielle, d'autres pour accompagner les entreprises dans leurs projets d'implantation ou d'expansion. Cela, dans un rapport de complémentarité et de partage avec les grandes villes.

À terme, cette orientation multipolaire de la planification territoriale entraînerait un rapprochement entre lieux de vie et lieux de production, permettant aux gens de travailler là où ils souhaitent vivre. Un effet non négligeable de cette option serait de réduire les longs déplacements entre les lieux de résidence et les lieux de travail.

Certes, la consolidation des pôles secondaires et tertiaires en région nécessitera des investissements publics importants. Mais, au total, seront-ils supérieurs à ceux requis par la croissance en continue augmentation, tant à la verticale qu'à l'horizontale, des agglomérations métropolitaines ? Des études exhaustives de coûts/bénéfices seront ici utiles.

Le rééquilibrage territorial entre grandes villes et régions est désormais une option réaliste, souhaitable et viable.

Une précision s'impose : ne pas confondre croissance distribuée avec étalement urbain. Le déploiement d'une part de la croissance économique et démographique vers des pôles secondaires et tertiaires en région n'est pas la porte ouverte à l'étalement urbain ni à l'artificialisation des terres agricoles et des milieux humides. Dispersion ciblée n'est pas synonyme d'urbanisation diffuse. Des périmètres d'urbanisation et les principes de compacité et de proximité à la base des mesures de densification, seront aussi intégrés aux pratiques d'aménagement et d'urbanisme des villes et villages en région, en tenant compte toutefois de la spécificité de ces milieux de vie, donc dans une application à géométrie variable. Et le zonage agricole (renforcé pour une meilleure protection des bons sols) s'appliquera autour des villes et villages, exerçant un rempart contre l'étalement urbain.

Bien sûr, il faudra être vigilant et rigoureux car le défi qui se posera sera d'endiguer les flux migratoires, en termes d'orientations et de règles d'aménagement et de développement du territoire pour éviter que l'*hinterland* ne devienne le nouvel eldorado des spéculateurs, promoteurs et développeurs, dilapidant sans vergogne paysages naturels et culturels, terres agricoles et patrimoine bâti.

Un point tournant

L'occupation et le développement des territoires sont à un point tournant. La multiplication des activités économiques immatérielles, la révolution numérique, l'essor (irréversible) du télétravail, le nomadisme digital, les dysfonctionnements des grandes villes, la quête d'une meilleure qualité de vie, la transition écologique, l'attractivité reconquise des villes et villages en région, l'exode urbain, ... sont autant de facteurs qui remettent en cause l'hégémonie du modèle concentré qui prévaut depuis les années '50.

À partir du moment où l'impératif de la concentration s'érode, l'éventail des critères qui président au choix d'un lieu d'établissement s'élargit. D'autres lieux que la grande ville apparaissent accessibles et viables, voire enviables. L'occupation des territoires se recompose à partir de critères nouveaux.

Ce contexte, qui préside à une nouvelle étape de la société postindustrielle, requiert un regard et des stratégies renouvelés de planification territoriale. Les prochaines décennies seront celles du passage d'un Québec concentré à un Québec distribué, prenant pour assise non seulement les villes centrales, mais les pôles secondaires et tertiaires et les villages en région.

Une politique, trois lois et deux stratégies pour faire la révolution des territoires

Pour mener à bien la révolution des territoires, le gouvernement du Québec dispose d'un cadre législatif et réglementaire qu'il faut désormais compléter et renforcer. Nommément, il s'agit de: 1. la *Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire* (juin 2022) et de son *Plan de mise en œuvre* promis pour cet hiver; 2. la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui sera amendée dans le suivi de la PNAAT; 3. la *Stratégie de développement économique local et régional* laissée en plan suite à la démission de la ministre déléguée Marie-Ève Proulx, qui sera reprise par le ministre Pierre Fitzgibbon, responsable du développement économique régional; 4. la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*; 5. la Loi du même nom; 6. la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* qui fera l'objet d'une réforme, sinon d'ajustements majeurs pour tenir compte des nouvelles réalités agricoles et rurales.

Le Quintuor territorial

La ministre des Transports et de la mobilité durable, Geneviève Guilbault et la ministre Maïté Blanchette Vézina (Ressources naturelles et Forêts), viendront se joindre aux ministres Andrée Laforest (Affaires municipales, Occupation et Vitalité des territoires, Aménagement et Urbanisme, Ruralité), Pierre Fitzgibbon (Économie, Innovation, Développement économique régional et de la Métropole), et André Lamontagne (Agriculture, Pêches, Alimentation et Zonage agricole), pour constituer le quintuor territorial engagé à mener à bien la révolution des territoires.

Décentralisation et fiscalité locale

Deux autres actions s'avéreront nécessaires pour assurer le succès de cette révolution des territoires : 1. entreprendre une nouvelle phase de décentralisation pour procurer plus d'autonomie administrative et financière aux collectivités territoriales (agglomérations, municipalités, MRC et régions); 2. réformer le régime de la fiscalité locale pour diversifier les sources de revenus des municipalités et accroître ceux-ci.

Alors qu'elles ont d'importantes responsabilités en matière d'adaptation aux conséquences des changements climatiques, les municipalités font des demandes pressantes auprès du gouvernement pour obtenir les fonds nécessaires à la poursuite de leurs tâches. Uniquement pour adapter les infrastructures aux aléas des dérèglements climatiques, les sommes nécessaires sont estimées à 2 milliards de dollars par année.

Et il y a le transport collectif qui souffre d'un déficit structurel qui va en s'accroissant.

La mise à jour économique dévoilée en décembre répondra-elle à ces demandes ?

Harmonisation et cohérence

Enfin, la révolution des territoires attendue nécessitera la complémentarité, l'harmonisation et la cohérence de ces six politiques, lois et stratégies, mesures de décentralisation et réforme du mode de financement des collectivités territoriales.

En somme, une approche et des méthodes transversales. Ce qui rompt avec la culture en silo des interventions gouvernementales. Un défi qu'il ne faut pas sous-estimer.

Renforcer le rôle des MRC

Dans le respect des missions dévolues aux municipalités locales, l'État accordera de nouvelles compétences aux MRC accompagnées des ressources correspondantes. L'objectif étant de faire des MRC des instances fortes de la gouvernance supramunicipale et régionale, et reconnues comme le bon échelon pour la création de bassins de vie, d'activité et d'emploi, disposant d'un haut niveau d'autonomie.

Les choix du superministre de l'économie, Pierre Fitzgibbon

Lors de la composition de son nouveau conseil des ministres, François Legault a élevé le député Pierre Fitzgibbon, antérieurement ministre de l'Économie et de l'Innovation, au rang de superministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Parmi ses multiples fonctions, il est désormais responsable du développement économique régional et responsable de la Métropole et de la région de Montréal.

Théoriquement, il y a une logique à réunir dans un même ministère le développement économique régional et le développement économique de la Métropole et de la région de Montréal. Il faut comprendre toutefois que cette position obligera le ministre à des arbitrages cruciaux, tiraillé qu'il sera entre les ambitions d'une croissance illimitée de la région de Montréal et la vision d'un Québec fort de chacune de ses régions.

Pour le ministre Fitzgibbon, il y a obligation de bien comprendre les évolutions en cours et de les prendre en compte dans sa vision du développement territorial global. Ce qui suppose de se débarrasser des vieilles doctrines d'économie spatiale préconisant la concentration sur quelques lieux, pour adopter le modèle multipolaire fondé sur la consolidation, l'attractivité et la compétitivité des cités régionales, des municipalités de centralité et aussi des villages à travers l'ensemble des régions, avec la préoccupation permanente du développement durable.

Une telle approche de développement aura le mérite de rééquilibrer l'occupation et le dynamisme des territoires, d'atténuer, sinon de dissiper les disparités économiques régionales en rapprochant les emplois des lieux où les gens veulent vivre, et d'offrir une diversité et une qualité de services publics quel que soit le territoire habité. C'est aussi cela le projet de société des prochaines décennies.

Le Québec de demain se construit aujourd'hui avec ses agglomérations métropolitaines, ses villes petites et moyennes et villages et la diversité de ses régions.

L'accomplissement de la révolution des territoires constituera un legs important du deuxième mandat de la CAQ.

P.S. 1 : Il n'est pas inutile de se rappeler les grandes réalisations du gouvernement du Parti québécois en matière d'aménagement du territoire et de décentralisation. Des réalisations qui ont été déterminantes pour l'avenir du Québec, portées par un premier ministre, René Lévesque, et des ministres qui ne manquaient ni de vision, ni de convictions, ni de détermination : Jacques Léonard (aménagement du territoire), Jean Garon (agriculture et protection du territoire agricole), Guy Tardif (affaires municipales et décentralisation), notamment. La CAQ n'a pas moins à faire en matière d'aménagement, de décentralisation et de développement territorial pour être en mesure de répondre adéquatement aux enjeux de la société actuelle. S'ajoute l'urgence climatique et environnementale. Quel legs pour l'avenir ?

P.S. 2 : Pour un approfondissement de ces réflexions et davantage, voir mon essai publié récemment : ***Rebâtir les régions du Québec. Un plaidoyer, un projet politique.*** Éditions MultiMondes, Montréal, septembre 2022, 306 pages.

Voir : <https://editionsmultimondes.com/livre/rebatir-les-regions-du-quebec/>