

**GUIDE DE RÉDACTION
DES PLANS D'ACTION**

EN OCCUPATION ET EN
VITALITÉ DES TERRITOIRES

2020
2022

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
Direction du développement et de la coordination

ISBN : 978-2-550-86398-4 (PDF)

Dépôt légal – 2020

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'Habitation, 2020

MISE EN CONTEXTE

En décembre 2017, la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 (Stratégie) était rendue publique. Cette stratégie s'articule autour de priorités de développement déterminées sous la responsabilité d'élus municipaux.

La *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (RLRQ, chapitre O-1.3) (LAOVT) énonce à l'article 9 que chaque ministère et organisme (MO) assujetti doit, dans une planification pluriannuelle, présenter et rendre publique sa contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, en prenant en compte les principes de celle-ci.

En complément à cet article, la Stratégie précise que les MO doivent produire un plan d'action propre à l'occupation et à la vitalité des territoires (OVT) dans lequel figurent notamment des actions en réponse aux priorités régionales.

Ainsi, des plans d'action ont été produits par les MO assujettis à la LAOVT pour la période 2018-2020. Étant donné que ces plans d'action sont arrivés à échéance, les MO concernés auront à élaborer un nouveau plan qui couvrira cette fois la période 2020-2022 et à le publier au plus tard au cours de l'automne 2020. Ils devront par ailleurs prendre en considération les ajustements récemment apportés à la Stratégie, plus particulièrement ceux qui concernent les priorités régionales.

Le présent document constitue un guide à l'intention des MO qui auront à produire un plan d'action en OVT. La rédaction de ce guide a notamment été conditionnée par certains constats partagés par les MO eux-mêmes, les principaux étant les suivants :

- Les plans d'action produits en 2018 sont généralement volumineux et présentent un nombre important d'actions;
- Les plans d'action présentent souvent davantage l'offre de service régulière des MO (bien qu'elle puisse concorder, en tout ou en partie, avec des priorités régionales);

- Le processus de réalisation des plans d'action a représenté pour plusieurs MO une importante charge de travail;
- Le processus de réalisation des plans d'action peut être influencé par le degré de décentralisation des MO. Généralement, le processus semble plus complexe dans les organisations davantage décentralisées;
- Le nombre important d'actions présentées dans les plans d'action alourdit l'exercice de reddition de comptes;
- Certaines priorités sont « transversales » ou « multisectorielles » et peuvent interpeller plusieurs MO; l'interprétation de celles-ci peut également être multiple.

Considérant ces constats, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a proposé certaines orientations pour les prochains plans d'action. Celles-ci ont fait l'objet de discussions et de validations auprès des membres de la Table gouvernementale aux affaires territoriales (TGAT), notamment lors de la rencontre du 5 décembre 2019. Voici les principales :

- L'offre de service régulière des MO pourrait être présentée en introduction du plan d'action;
- La détermination des priorités « transversales » ou « multisectorielles » nécessitant une réponse concertée entre MO pourra être effectuée par le MAMH (en collaboration avec ses partenaires);
- Dans le cas de ces priorités, les conférences administratives régionales (CAR) pourraient être mises à contribution pour déterminer une ou des actions. Une demande en ce sens pourrait émaner de la TGAT;
- Dans le cas de priorités « sectorielles », un MO pourrait mobiliser les CAR s'il croit qu'une contribution d'autres MO est également nécessaire;
- Les plans d'action étant des documents portés par les MO, la coordination de ceux-ci doit demeurer au niveau « central »;
- L'information doit être livrée de manière à faciliter l'exercice de reddition de comptes.

Ces orientations ont pour effet d'apporter des précisions dans les consignes à l'intention des MO et pourraient engendrer des ajustements dans le contenu de leurs plans d'action et dans le processus d'élaboration de ceux-ci.

Par ailleurs, l'information qui se trouve dans les plans d'action 2018-2020 peut toujours être d'actualité et il est possible pour les MO de choisir de l'utiliser de nouveau, en tout ou en partie. Cependant, certains ajustements pourraient s'avérer nécessaires afin de mieux adapter la réponse aux priorités régionales actualisées.

LA STRUCTURE DU PLAN D'ACTION

La structure suggérée pour le plan d'action en OVT est la suivante :

- Un mot du ou de la ministre;
- Un texte qui contextualise l'action du MO et qui présente son offre globale de service au regard de l'OVT (voir p. 6);
- Les réponses aux priorités régionales, région par région et priorité par priorité, concernant le MO (voir p. 6);
- Les actions prévues de décentralisation, de délégation et de régionalisation (voir p. 9);
- Une conclusion.

LES CONSIGNES PARTICULIÈRES ET LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE CONTENU ET L'ÉLABORATION DU PLAN D'ACTION

La présentation du MO et de son offre de service

Cette section est pertinente pour présenter l'information que les MO souhaitent transmettre aux intervenants dans les régions, et ce, même si elle ne répond pas directement à une priorité régionale. Le MO pourra y présenter, par exemple, ses fonds et ses programmes, ses outils et les ressources qui sont mis à la disposition des régions.

Étant donné que le contenu de cette section n'est pas en lien direct avec les priorités régionales, il n'y a pas lieu de le présenter sous forme d'action.

Par ailleurs, les MO auront toujours la liberté de reprendre un ou des éléments constituant leur offre de service en réponse à une priorité régionale. Les MO devront alors les présenter sous forme d'actions, les associer à une priorité régionale et, éventuellement, en rendre compte dans leur rapport annuel de gestion (RAG).

Les réponses aux priorités régionales

Cette section constitue le cœur du plan d'action en OVT. Il sera constitué, pour la majorité des MO, de 18 parties, soit une par région¹. Il se pourrait que certains MO ne soient pas interpellés par certaines régions et qu'en conséquence, aucune réponse ne soit à produire pour celles-ci.

¹ Dans le cadre de l'OVT, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine représentent deux régions distinctes.

Le plan d'action des MO doit présenter les réponses (actions) aux priorités de chaque région, à raison d'un tableau par région, en reprenant le canevas ci-dessous.

<p>Région : (nom de la région)</p> <p>Priorité</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Inscrire le numéro de la priorité et le libellé intégral de celle-ci, tel qu'il figure dans la troisième partie de la Stratégie (p. 18 et suivantes).</i> <p><i>Le MO pourra ajouter, au besoin, l'extrait du texte de la priorité en lien avec sa réponse.</i></p> <p>Réponse 1</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Inscrire le libellé de l'action du MO en réponse à la priorité.</i>• <i>Au besoin, une courte mise en contexte ou explication pourra accompagner le libellé de l'action.</i> <p>Réponse 2</p> <p><i>(s'il y a une seconde action en lien avec la priorité.)</i></p>
<p>Prendre autant de fois qu'il y a de priorités distinctes pour un même MO.</p>

Concernant les réponses (actions) que les MO doivent produire :

- Il est recommandé que l'action tende davantage vers le moyen plutôt que l'objectif. Ainsi, la reddition de comptes en sera facilitée;
- Si le MO n'a pas de réponse concrète à présenter, il peut s'engager à analyser le dossier avec les acteurs concernés;
- Il est recommandé d'associer les directions régionales (ou les directions territoriales) des MO à la constitution des réponses. Plusieurs ont participé au processus de détermination des priorités régionales et peuvent être davantage au fait des besoins des régions ou de la signification des priorités. Un MO peut également mobiliser les CAR pour l'aider à constituer sa réponse;
- Une même réponse peut être appliquée pour plus d'une priorité régionale. Il faut alors la répéter dans les parties correspondantes;

- Outre les textes compris dans la Stratégie, les MO peuvent consulter les versions intégrales des documents régionaux présentant les priorités régionales détaillées qui se trouvent sur le site Internet du MAMH, dans la section « Fonds régions et ruralité, Volet 1 – Soutien au rayonnement des régions », à l’onglet « Gestion régionale »². Ils sont souvent plus explicites et ciblent déjà, dans certains cas, des actions qui sont souhaitées par les intervenants régionaux.

Par ailleurs, certaines priorités régionales sont « transversales » et concernent plus d’un MO ou nécessitent une concertation entre les MO présents en région. Il devient alors plus ardu pour un MO de proposer une réponse qui aura un effet significatif sur l’enjeu exprimé régionalement. Le MAMH, avec l’accord des membres de la TGAT, a procédé à la détermination de ce type de priorités. Elles sont présentées à l’annexe 1.

Pour ces priorités, il est souhaitable de convenir d’une approche interministérielle. Pour ce faire, les CAR concernées pourront être mises à contribution afin de déterminer, de manière concertée, une ou des actions. Celles-ci pourraient par la suite être portées par un MO membre de la CAR et être inscrites dans le plan d’action du MO porteur de l’action. Il est aussi possible que l’action des MO concernés soit de confier un mandat de concertation à la CAR (ex. : mise en place d’un comité) pendant la durée du plan d’action pour évaluer les actions pouvant être menées, en partenariat avec le milieu.

Bien sûr, tout MO qui souhaitera proposer une action liée à ces priorités transversales aura la liberté de le faire et de l’inscrire dans son plan d’action.

² Site Web : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/fonds-et-programmes/fonds-regions-et-ruralite-frrr/volet-1-soutien-au-rayonnement-des-regions/gestion-regionale/>.

Les réponses aux objectifs de décentralisation, de délégation et de régionalisation

Les réponses à chacune des priorités de chaque région permettent de satisfaire les exigences de planification en ce qui a trait à l'objectif central de la Stratégie (exiger de l'administration gouvernementale qu'elle réponde aux priorités des régions et travaille à faire avancer les dossiers prioritaires de chaque région).

Or, la Stratégie présente trois autres objectifs, soit en matière de décentralisation, de délégation et de régionalisation³. Le plan d'action doit aborder les éléments liés à ces trois objectifs.

Concernant la décentralisation, la Stratégie indique qu'il faut mener à terme le chantier de décentralisation avec les municipalités, c'est-à-dire :

- accomplir les missions du gouvernement du Québec dans une approche de partenariat avec les municipalités en prenant appui sur la reconnaissance de leur autonomie, de leurs compétences, de leur capacité et de leurs spécificités, notamment par la mise en œuvre de la Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités;
- mettre en œuvre l'entente-cadre « Réflexe Montréal » pour la reconnaissance du statut particulier de métropole, lui permettant d'assumer pleinement ce rôle au bénéfice de l'ensemble du Québec;
- mettre en œuvre l'entente-cadre avec la Ville de Québec pour la reconnaissance du statut particulier de capitale nationale, lui permettant d'assumer pleinement ce rôle au bénéfice de l'ensemble du Québec.

³ Pour les fins de la mise en œuvre de la Stratégie, la décentralisation se définit comme le processus qui consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement vers une instance autonome et distincte. Cette instance décentralisée dispose de sources de revenus autonomes et ses dirigeants sont élus. La délégation vise le transfert par le gouvernement d'une partie d'une responsabilité ou de la gestion d'une ressource sur la base d'une entente, d'un contrat ou d'une convention et impliquant un suivi des activités par le gouvernement. Enfin, la régionalisation s'entend de la déconcentration de certaines responsabilités gouvernementales, du siège social vers les directions régionales, dans la mise en œuvre de services, de politiques, de programmes. Source : *Nos territoires : y habiter et en vivre! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*.

En matière de délégation, la Stratégie demande :

- que l'administration gouvernementale utilise pleinement les mécanismes de délégation existants pour agir avec les MRC par le biais « d'ententes sectorielles de développement » ou avec des organismes sectoriels régionaux.

Enfin, en matière de régionalisation, il est attendu :

- que la marge de manœuvre donnée aux administrateurs responsables des opérations régionales soit examinée et, au besoin, accrue pour que l'administration gouvernementale puisse agir avec plus d'agilité et de célérité dans le traitement des dossiers régionaux prioritaires.

Ces trois objectifs concernent plusieurs MO. Les plans d'action des MO devraient se positionner à cet égard.

LA REDDITION DE COMPTES

Comme le précise l'article 14 de la LAOVT, chaque MO doit faire état des résultats obtenus dans son RAG. En d'autres termes, chaque action présentée dans le plan d'action doit faire l'objet d'une reddition de comptes dans le RAG avec les exigences que cela comporte (notamment la production de pièces justificatives).

Les consignes de reddition de comptes au regard du plan d'action en OVT figurent dans le document d'instructions destiné aux MO publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. Pour chaque action, l'état de réalisation doit être présenté. Une terminologie spécifique est employée. Il est donc conseillé que les actions soient libellées de manière à être mesurables en fonction de cette terminologie.

Les consignes, incluant la définition des termes utilisés pour rendre compte de l'état de réalisation, sont reproduites à l'annexe 2.

POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS

Patrice Routhier

Conseiller en développement territorial

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Téléphone : 418 691-2015, poste 3063

Courriel : patrice.routhier@mamh.gouv.qc.ca

ANNEXE 1 – LISTE DE PRIORITÉS TRANSVERSALES QUI POURRAIENT FAIRE L’OBJET D’UNE RÉPONSE CONCERTÉE DE PLUSIEURS MO OU DE LA CAR

Bas-Saint-Laurent

- P1 Agir pour l’attractivité de la région
- P2 Agir pour l’équité entre les personnes et les collectivités en s’assurant de placer le développement social au cœur de la vitalité et de l’occupation des territoires
- P3 Agir pour un environnement sain et une vie de qualité
- P5 Agir pour la vitalité des communautés rurales

Saguenay–Lac-Saint-Jean

- P3 Assurer le développement des communautés
- P6 Premières Nations

Capitale-Nationale

- P6 Catalyser l’économie circulaire régionale

Mauricie

- P1 Faire de la Mauricie une région attractive, accueillante et inclusive
- P3 Assurer l’occupation dynamique de l’ensemble du territoire mauricien
- P5 Favoriser la qualité de vie et le bien-être de la population

Estrie

- P10 Développer une culture d’information des citoyens sur des sujets d’intérêt pour leur communauté afin de favoriser leur implication

Montréal

- P1 Instituer le « Réflexe Montréal » dans tous les programmes et toutes les politiques du gouvernement du Québec ayant un impact sur la métropole
- P6 Offrir un environnement sécuritaire et épanouissant pour les membres des peuples autochtones
- P7 Assurer la croissance durable et sobre en carbone
- P10 Accélérer l'essor de l'Est de Montréal

Outaouais

- P3 Construire une identité régionale forte

Abitibi-Témiscamingue

- P3 Renforcer l'attractivité de l'Abitibi-Témiscamingue pour favoriser l'établissement et la rétention de nouveaux arrivants
- P4 Favoriser une cohabitation harmonieuse et un dialogue social inclusif avec les Premières Nations
- P6 Agir pour offrir des conditions de vie favorables et des milieux de vie stimulants et sécuritaires afin d'améliorer le développement global, la santé, le bien-être de la population

Côte-Nord

- P5 Rendre la Côte-Nord attractive pour ses emplois, son mode de vie, sa culture et son environnement
- P8 Agir en synergie

Gaspésie

- P1 Dynamiser l'occupation et la vitalité du territoire en vue de renverser la tendance démographique de la région

Îles-de-la-Madeleine

- P1 Renverser la tendance démographique
- P4 Pratiquer une gestion durable du territoire et de ses richesses dans le respect de la culture locale et des principes de développement durable
- P5 Créer un milieu de vie enrichissant et accueillant

Nord-du-Québec

- P1 Reconnaître le statut particulier de la Jamésie en matière d'occupation et de vitalité des territoires et mettre en place des mesures adaptées pour favoriser l'occupation dynamique du territoire
- P4 Favoriser une cohabitation harmonieuse et renforcer la synergie entre les Cris et les acteurs socioéconomiques jamésiens

Chaudière-Appalaches

- P1 Faire du travail concerté et cohérent un réflexe en Chaudière-Appalaches en consolidant les mécanismes de collaboration interMRC pour le développement régional
- P8 Bâtir une identité Chaudière-Appalaches forte et développer le sentiment d'appartenance à la région
- P9 Soutenir les entreprises dans leur accès à une main-d'œuvre de qualité et en nombre suffisant pour combler les besoins du marché du travail
- P11 Accentuer les initiatives d'attraction, d'intégration et de rétention des nouveaux arrivants, incluant les personnes immigrantes
- P12 Favoriser des milieux de vie attractifs et dynamiques où les citoyens peuvent s'épanouir

Laval

- P1 Réaménager les quartiers tout en stimulant la création et le maintien de milieux de vie sains, sécuritaires, attrayants et à l'échelle humaine

Lanaudière

- P4 Soutenir le développement de l'économie circulaire et de la saine gestion des matières résiduelles
- P5 Soutenir la promotion de la consommation locale et responsable
- P7 Soutenir le développement d'une offre éducationnelle innovante, branchée sur les besoins du milieu et favorisant le rehaussement de la diplomation des jeunes, de la qualification de la main-d'œuvre et du développement des compétences des entrepreneurs
- P8 Soutenir des actions concertées visant le renforcement des déterminants en matière de réussite éducative
- P9 Soutenir l'innovation dans le déploiement de services de proximité

Laurentides

- P1 Assurer la prospérité économique des Laurentides dans une approche de développement durable
- P3 Rendre accessible aux citoyens de tout âge un continuum de services publics et communautaires équitables en matière de santé, de services sociaux et d'éducation de même que des milieux de vie de qualité
- P4 Dans un contexte de changements globaux, favoriser un aménagement intégré du territoire qui respecte les milieux de vie par le biais d'une forte concertation régionale

Montérégie

- P5 Offrir à toutes les personnes les conditions d'obtention d'une meilleure qualité de vie

Centre-du-Québec

- P5 Assurer des services de proximité
- P6 Développer la notoriété de la région

ANNEXE 2 – CONSIGNES DE REDDITION DE COMPTES PROPRES À L'OVT

La présente annexe constitue un extrait du document Instructions et gabarit du rapport annuel de gestion 2019-2020 pour les ministères et organismes de l'administration gouvernementale⁴. Les consignes relatives à la reddition de comptes des prochains plans d'action en matière d'OVT resteront inchangées.

4.3 Occupation et vitalité des territoires

Renseignements généraux

Présenter les renseignements suivants pour chacune des actions ou des réponses figurant dans le Plan d'action en occupation et vitalité des territoires (OVT) 2018-2020.

Dans le cas des actions ou des réponses générales

Présenter l'information dans un tableau selon le modèle suivant :

Action/Réponse	État de réalisation
<i>Inscrire l'action ou la réponse</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Inscrire des éléments complémentaires à l'action, si pertinent</i>	<i>Utiliser la terminologie figurant dans la section « Définition des termes utilisés dans les tableaux pour l'état de réalisation »</i>



Si une autre section du RAG traite déjà de l'action ou de la réponse, l'organisation pourra intégrer sa reddition de comptes dans la section appropriée. L'organisation devra alors apposer l'identifiant visuel de l'OVT, ce qui permettra d'en accélérer le repérage.

Dans le cas des actions ou des réponses en lien avec les priorités régionales

Inscrire l'information dans la présente section, dans un tableau qui respecte le modèle suivant :

Action/Réponse	État de réalisation
<i>Inscrire l'action ou la réponse</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Inscrire des éléments complémentaires à l'action, si pertinent</i>	<i>Utiliser la terminologie figurant dans la section « Définition des termes utilisés dans les tableaux pour l'état de réalisation »</i>

Un tableau distinct doit être réalisé pour chacune des régions visées.

Résumer l'état d'avancement général des actions en réponse aux priorités régionales ou toute autre information dont la diffusion est jugée utile. Il y a également possibilité d'intégrer un tableau synthèse, particulièrement si le nombre d'actions est important. Utiliser le modèle suivant :

Région	Actions non amorcées (nombre)	Actions amorcées (nombre)	Actions en cours (nombre)	Actions en suspens (nombre)	Actions réalisées (nombre)	Actions abandonnées (nombre)	Nouvelles actions (nombre)	Actions modifiées (nombre)	Total (nombre)
Nom									

⁴ Ce document est disponible à l'adresse suivante :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/cadre_gestion/Gabarit_RAG_1920.docx

Dans le cas des actions ou des réponses en lien avec les objectifs de décentralisation, de délégation et de régionalisation

Présenter l'information dans un tableau qui respecte le modèle suivant :

Action/Réponse	État de réalisation
Inscrire l'action ou la réponse Inscrire des éléments complémentaires à l'action, si pertinent	Utiliser la terminologie figurant dans la section «Définition des termes utilisés dans les tableaux pour l'état de réalisation»



Si une autre section du RAG traite déjà de l'action, l'organisation pourra intégrer sa reddition de comptes dans la section appropriée. L'organisation devra alors apposer l'identifiant visuel de l'OVT, ce qui permettra d'en accélérer le repérage.

Définition des termes utilisés dans les tableaux pour l'état de réalisation

- **Non amorcée** : la mise en œuvre de l'action n'a pas débuté ou a été reportée.
- **Amorcée** : la mise en œuvre de l'action a débuté au cours de l'année 2019-2020, mais n'est pas encore terminée. (L'action devrait donc figurer dans le RAG de l'année suivante.)
- **En cours** : la mise en œuvre de l'action a débuté avant l'année 2019-2020, s'est poursuivie en 2019-2020, mais n'est pas encore terminée. (L'action devrait donc figurer dans le RAG de l'année suivante.)
- **En suspens** : la mise en œuvre de l'action a débuté avant l'année 2019-2020, aucun avancement n'a été fait en 2019-2020 et elle n'est pas encore terminée. (L'action devrait donc figurer dans le RAG de l'année suivante.)
- **Réalisée** : la mise en œuvre de l'action a été terminée au cours de l'année 2019-2020. (L'action ne devrait donc pas figurer dans le RAG de l'année suivante.)
- **Abandonnée** : la mise en œuvre de l'action ne sera pas réalisée. (Une justification devrait être apportée au RAG.)

Si de nouvelles actions sont inscrites ou si des modifications sont apportées aux actions existantes, utiliser la terminologie suivante :

- **Nouvelle** : l'action ne figurait pas initialement dans le plan d'action publié par l'organisation. (L'état de réalisation devra aussi être mentionné dans le RAG.)
- **Modifiée** : le libellé de l'action a changé depuis la publication initiale. (L'état de réalisation devra être mentionné et la modification devra également être justifiée dans le RAG.)

