



Transfert d'expertise en aménagement du territoire municipal : Association des municipalités de la Précordillère (Araucanie, Chili)

Sommaire

En octobre 1999, la MRC de Papineau (Québec) et l'Association des municipalités de la Précordillère (Chili) ont signé un protocole d'entente portant sur l'aménagement du territoire dans le cadre du Programme des partenariats municipaux du Centre international pour le développement municipal de la Fédération canadienne des municipalités.

Tandis qu'au Canada, l'aménagement du territoire représente une priorité dans toutes les collectivités, au Chili, en raison du contexte politique et réglementaire, peu de regroupements municipaux travaillent activement à se doter de ressources et d'outils pour aborder l'aménagement et le développement de leur territoire.

Des missions d'étude et de formation ont donné lieu à la création d'un comité de travail technique au sein de l'Association des municipalités de la Précordillère (AMP) et à un plan d'action. Au terme de ces échanges et du travail accompli, l'AMP a franchi les premières étapes qui la mèneront au but ultime d'assurer un développement durable de ses ressources. Toutefois, la plus grande réalisation de ce partenariat est d'avoir implanté la notion d'aménagement du territoire dans l'esprit des élus chiliens et d'avoir pu offrir à leurs professionnels et techniciens des outils qui leur aideront à consolider l'apprentissage.

Introduction

Géré par le Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Programme des partenariats municipaux de la FCM vise à renforcer les capacités des municipalités et des associations municipales dans les pays en développement, afin d'améliorer localement la prestation des services et la gestion des affaires publiques et de promouvoir le développement durable.

Le Programme des partenariats municipaux appuie l'établissement de partenariats à long terme entre des municipalités canadiennes et des gouvernements locaux à l'étranger, ainsi que la mise sur pied d'initiatives de renforcement des capacités à court terme, telles que des ateliers de formation et des missions par des municipalités, des associations municipales et d'autres institutions.

Contexte

L'aménagement du territoire : au cœur des municipalités canadiennes

Au Canada, l'aménagement du territoire figure au premier plan des préoccupations du monde municipal dans un cadre réglementaire qui favorise la consultation populaire et la prise en compte des considérations environnementales.



Une partie du groupe (maires, professionnels et techniciens) en visite officielle sur le terrain.

Au Québec, les municipalités régionales de comté (MRC) figurent parmi les intervenants fondamentaux de l'aménagement du territoire. Une loi leur impose l'adoption et la mise à jour d'un schéma d'aménagement du territoire, qui doit, notamment, présenter les grandes affectations du territoire, les zones d'intérêt particulier (patrimoine, milieu naturel, etc.) et les zones à risque (inondation, mouvements de terrain, etc.). Pour ce travail, les MRC doivent compter sur des connaissances approfondies de leur territoire et de leurs ressources. La MRC de Papineau a produit un cadre écologique de référence pour assurer la prise en compte de la capacité de support des milieux naturels. La compréhension qui en découle permet d'évaluer les aptitudes (p. ex., potentiel agricole et forestier), les contraintes et les risques inhérents à l'utilisation de ces milieux (risques d'inondation, de contamination des nappes d'eau, etc.).

Chili : de l'urbanisme à l'aménagement du territoire

Au Chili, les municipalités ont le devoir de produire des plans d'urbanisme pour les portions urbaines de leur territoire, mais, comme au Canada, le territoire des villes ne constitue qu'une infime portion de l'ensemble du pays. Par ailleurs, les municipalités rurales chiliennes n'ont pas le pouvoir de réglementer. Toutefois, la situation évolue; des discussions ont cours pour que la loi soit éventuellement modifiée.

La possibilité de ces modifications nécessite le développement de nouvelles connaissances et de nouvelles approches. Il était donc évident que l'expertise développée par la MRC de Papineau et ses partenaires pouvait être transférée aux nouvelles associations municipales au Chili.

Approche : Un partenariat fondé sur l'aménagement du territoire

Le transfert des connaissances

Le travail accompli par la MRC de Papineau dans le domaine de l'aménagement du territoire représenterait une ressource inestimable pour les municipalités chiliennes une fois adapté à leurs besoins particuliers. Une série de missions d'échanges techniques au Canada et au Chili a permis de réaliser le transfert de ces connaissances.

À cette fin, la MRC de Papineau a obtenu l'appui du ministère de l'Environnement du Québec, de CLC-Camint inc., une entreprise canadienne du secteur privé, et de l'Agence de traitement de l'information numérique de l'Outaouais (L'ATINO). L'ATINO est une organisation à but non lucratif qui

regroupe une grande partie des intervenants en aménagement et développement régional de l'Outaouais (la région du Québec dans laquelle est située la MRC de Papineau). Son objectif est de faciliter le processus décisionnel en fournissant des informations pertinentes qui reposent sur le traitement d'une base de données régionales numériques.

Une équipe technique et un plan d'action en aménagement du territoire

La formation a donné lieu à des échanges constructifs et à la création d'un comité de travail technique au sein de l'AMP. Le travail de ce comité et les missions subséquentes au Canada et au Chili se sont inscrites à l'intérieur d'un plan d'action qui repose sur les grandes lignes suivantes :

- le développement de mécanismes de concertation;
- la structuration d'une base de données régionales;
- l'amélioration des connaissances inhérentes à l'aménagement et à la planification du territoire;
- la mise en place d'un processus de planification territoriale à l'échelle de l'AMP.

Résultats : De la maîtrise des concepts à l'action politique et à l'exécution des travaux

Le partenariat entre la MRC de Papineau et l'AMP a permis de passer des concepts techniques et politiques inhérents à l'aménagement du territoire à la maîtrise complète des méthodes et techniques liées au cadre écologique de référence ainsi qu'à l'intégration de ces concepts dans le discours et la pensée politique des élus de l'AMP.

Dans un pays où l'aménagement du territoire au sens large demeure un exercice ministériel réalisé à une échelle très petite (régionale ou encore nationale), il reste encore à consolider et approfondir l'acceptation et la prise de responsabilité en ce domaine par l'échelon municipal.

S'il est commun au Chili que des municipalités s'associent entre elles pour traiter d'affaires sectorielles (le développement touristique, la promotion économique d'un secteur clé, la défense politique d'un dossier commun, etc.) et partager les coûts de cette association, il y a peu de regroupements municipaux, comme l'AMP, qui travaillent activement à se doter de ressources et d'outils communs pour aborder ensemble l'aménagement et le développement de leur territoire. Or, une des plus grandes réussites de ce partenariat est d'avoir semé le germe de l'aménagement du territoire auprès des



Les participants à la formation portant sur l'aménagement du territoire.

élus municipaux et d'avoir pu travailler étroitement avec leurs professionnels et techniciens pour consolider cet apprentissage.

Toutes les démarches entreprises au sein du comité de travail technique reposaient sur cette réussite au niveau politique. Au terme des échanges et du travail, l'AMP a franchi les premières étapes qui la mèneront à la planification des grandes affectations de son territoire, à l'identification objective des potentiels et des contraintes de ses sols et de ses cours d'eau et à la cartographie détaillée de ses zones de risques dans le but ultime d'assurer un développement durable de ses ressources. En effet, en plus d'un fort appui politique, l'AMP possède aujourd'hui :

- un coordonnateur technique permanent chargé de poursuivre les travaux d'analyse et de cartographie du cadre écologique de référence ainsi que le développement des nombreuses interprétations thématiques à partir de ce cadre;
- un comité de travail technique, composé d'un fonctionnaire de chaque municipalité, chargé d'appuyer le coordonnateur pour la réalisation des travaux de cartographie numérique sur les systèmes d'informations géographiques;
- un prototype de Navigateur cartographique interactif, accessible sur Internet, qui permet à tous les fonctionnaires municipaux de consulter avec une grande convivialité une foule de cartes thématiques couvrant tout le territoire de l'AMP;
- l'ébauche d'une base de données cartographique de son territoire (en cours de réalisation).

En plus de ces acquis, les maires chiliens ont reçu une formation portant sur les mécanismes de concertation (interne et externe) qui s'exercent lors de la conception et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement du territoire.

Analyse : Vers un modèle novateur de concertation

Ayant réussi à vaincre quelques obstacles, ce partenariat a su malgré tout créer une synergie unique et inédite entre des élus canadiens et chiliens et entre le personnel technique canadien et chilien, favorisant ainsi les échanges et la créativité au sein du groupe.

Le partenariat a évolué dans le temps et s'est ajusté aux aléas de la vie politique et des contraintes humaines, techniques et matérielles.

L'AMP mérite tout ce qu'elle a bâti et acquis en terme d'expertise technique et professionnelle. Seule dans sa catégorie au Chili, l'AMP avance dans des sentiers non balisés où se trouvent une multitude d'obstacles susceptibles de faire échouer cette initiative municipale. Un des plus grands obstacles est le cadre légal actuel, qui ne reconnaît pas encore l'association entre muni-



EN HAUT : Les maires canadiens participant à une séance du conseil municipal de Padre Las Casas : plusieurs sujets à l'ordre du jour, notamment le partenariat avec la MRC de Papineau.

EN BAS : Le comité de travail technique chilien participant à un atelier de formation portant sur le cadre écologique de référence.

cipalités comme entité légale pouvant agir seule en toute indépendance, embaucher du personnel, se doter d'une charte associative, ou bâtir et gérer son budget. S'ajoute à cette difficulté, le caractère volontaire du phénomène associatif municipal au Chili, qui existe sans cadre réglementaire national obligeant les municipalités à s'associer pour traiter d'aménagement territorial. Ces obstacles rendent difficile le maintien des ressources humaines et des matériaux nécessaires et, donc, la permanence des efforts.

La poursuite de cette initiative dépend de la détermination des élus à assurer la survie de l'AMP et leur volonté de la garder suffisamment pourvue de personnel et adéquatement équipée. Le contexte politique et légal est en pleine évolution et l'état chilien avance vers une plus grande décentralisation des



Un échange amical entre maires suite à une mission d'évaluation.

pouvoirs, des responsabilités et des obligations. Les municipalités sont perçues comme de futures partenaires pouvant jouer un certain rôle à cet égard.

Les réalisations de l'AMP attirent de nombreux élus d'autres municipalités de la région de l'Araucanie qui s'intéressent à cette formule. Un courant existe chez certains élus municipaux, régionaux et nationaux et cela augure bien pour l'avenir d'un modèle associatif chargé de planifier, d'aménager et de développer l'ensemble du territoire municipal, tant urbain que rural.

Leçons apprises et reproductibilité de l'expérience

Le partenariat entre la MRC de Papineau et l'AMP vise à transmettre à des élus une vision conceptuelle de la planification et de l'aménagement du territoire ainsi qu'à opérer un transfert de compétences techniques et professionnelles auprès d'un groupe de fonctionnaires. Le but recherché est d'initier une dynamique de concertation intermunicipale suffisamment forte pour permettre à l'association d'agir elle-même sur son développement et se donner les outils nécessaires. Les participants au partenariat ont tiré les leçons suivantes :

- l'adoption d'un nouveau modèle conceptuel portant sur une question aussi complexe que l'aménagement du territoire nécessite du temps et un accompagnement soutenu de la part des participants « formateurs »;
- la participation des élus et des fonctionnaires municipaux aux différentes séances de travail et aux visites sur le terrain favorise une meilleure compréhension de l'objet et des enjeux de l'aménagement du territoire;
- la contribution des femmes au partenariat permet d'apporter des points de vue différents et alimente la réflexion et les échanges;

- une infrastructure géomatique minimale doit exister au sein des municipalités;
- l'existence d'une unité technique et professionnelle permanente est essentielle au maintien des activités d'analyse et de cartographie ainsi qu'à la survie du processus.

L'expérience vécue dans ce partenariat démontre que la reproductibilité de cette approche au Chili ou dans d'autres pays est possible et devrait être encouragée en gardant à l'esprit certains critères de base :

- en choisissant une association de municipalités il faut s'assurer que l'association possède déjà un historique de réalisations communes et une détermination évidente de s'impliquer dans un processus qui demande un engagement sérieux;
- les instances gouvernementales et autres responsables de la planification ou l'aménagement du territoire doivent être impliqués dès le début du projet;
- des efforts importants doivent être déployés au niveau national auprès des instances politiques et gouvernementales pour promouvoir des changements qui faciliteront la tâche des associations de municipalités.

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



**La Fédération canadienne des municipalités –
Centre international pour le développement municipal**

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3

Téléphone : (613) 241 5221

Télécopieur : (613) 241 7117

Courriel : international@fcm.ca

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.