



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

DOCUMENT D'ORIENTATION

RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PUBLICATION D'ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Décembre 2022

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

NOTE

Ce document est le fruit de travaux d'un comité de travail spécial sur la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire formé de représentants de plusieurs MRC provenant de toutes les régions du Québec. La FQM tient particulièrement à remercier M. Michel Côté, docteur en sciences géographiques et directeur général de la MRC de Nicolet-Yamaska, pour sa contribution exceptionnelle. Les membres des commissions permanentes du territoire, de l'environnement et de la lutte aux changements climatiques et des enjeux urbains ont également contribué à sa conception et le contenu a été soumis à l'Assemblée des MRC le 30 novembre 2022. L'Assemblée des MRC réunit deux fois par année l'ensemble des préfètes, préfets, des préfètes et préfets suppléants et directeurs et directrices généraux des MRC du Québec. Ce document a été adopté par le conseil d'administration lors de sa réunion des 1^{er} et 2 décembre 2022.

COMITÉ DE TRAVAIL SPÉCIAL SUR LA RÉVISION DE LA LAU ET LES OGAT

- **Michel Côté**, directeur général de la MRC Nicolet-Yamaska
- **Joffrey Bouchard**, directeur général de la MRC de l'Assomption et président de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (ADGMRCQ)
- **Martin Lapointe**, directeur de l'Aménagement du territoire à la MRC de l'Assomption et président de l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ)
- **Guy Jauron**, directeur général de la MRC de Memphrémagog
- **Roxanne Lauzon**, directrice générale à la MRC de Papineau
- **Nancy Pelletier**, directrice générale de la MRC des Laurentides
- **Linda Phaneuf**, directrice générale de la MRC de Beauharnois-Salaberry
- **Jean-Maxime Dubé**, directeur général de la MRC de Rimouski-Neigette
- **Robert Desmarais**, directeur général de la MRC de Brome-Missisquoi
- **Dominick Faucher**, directeur général de la MRC de Coaticook
- **Frédéric Marcotte**, directeur général de la MRC des Sources
- **Pierre Châteauvert**, directeur des politiques de la FQM
- **Mélanie Harvey**, conseillère, direction des politiques de la FQM
- **François Constantin**, conseiller, direction des politiques de la FQM
- **David Boulet**, économiste, direction des politiques de la FQM

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

1134, Grande Allée Ouest
Bureau RC 01
Québec (Québec) G1S 1E5
Téléphone : 418 651-3343 | Sans frais : 1 866 951-3343
Courriel : communications@fqm.ca
Site Web : fqm.ca

Dans le présent document, lorsque c'est le cas, le genre masculin est utilisé pour alléger le texte et désigne autant les femmes que les hommes.

© Fédération québécoise des municipalités | 2022

Couverture : Municipalité de Clermont Crédit Pierre Rochette

INTRODUCTION

À titre de porte-parole des régions, la FQM, réunissant plus de 1 030 membres sur une base volontaire, dont la totalité des MRC, s'est toujours pleinement engagée dans le débat sur l'aménagement au Québec. Les élus-es considèrent leurs pouvoirs en matière d'aménagement comme l'une de leurs principales responsabilités. Ce document se veut une contribution pour amener le processus d'aménagement conçu lors de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à sa plénitude, c'est-à-dire à un système où la confiance entre les niveaux de gouvernement sera véritable, où les objectifs à atteindre seront clairs, où la cohésion de l'action des niveaux d'intervention sera réelle et où la concertation sera efficace. Les membres de la FQM réunis en assemblée générale ont adopté en 2019 et en 2021 des résolutions claires à cet effet.

Dans la plateforme électorale des régions présentée par la FQM en 2022, il était demandé que « dans le prochain mandat, le gouvernement reconnaisse dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* le rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement (SAD) par rapport aux autres planifications régionales, le décrire comme le carrefour entre les objectifs du gouvernement et la vision développée par les élus-es d'une MRC. La participation des citoyens au processus d'aménagement doit aussi être valorisée. L'aménagement est un acte politique dont la responsabilité incombe à la fois aux ministres du gouvernement et aux élus-es des MRC et ne peut être sous la seule intendance des directions des ministères. Les orientations inscrites dans les schémas doivent donc être le résultat des échanges politiques directs entre les ministres, les préfètes, les préfets et les élus-es réunis au sein des conseils des MRC. Ainsi, le schéma constitue le meilleur outil pour mettre fin aux politiques et interventions mur-à-mur si néfastes aux régions.¹»

La vision proposée par la ministre des Affaires municipales au printemps dernier suggère une démarche s'appuyant sur le respect des diverses réalités qui composent le Québec et elle doit être menée à terme. Toutefois, celle-ci ne pourra réussir que si elle s'appuie sur un réel changement d'attitude de l'État envers les régions et une mobilisation des élus-es locaux. Si l'aménagement est une responsabilité politique partagée, il est aussi un processus décisionnel exigeant qui oblige des choix difficiles quant à l'utilisation du territoire. Il doit donc s'appuyer sur de réels échanges entre ceux et celles qui devront porter et défendre les choix devant les citoyens contrairement à la situation actuelle.

Les objectifs identifiés par le gouvernement ne peuvent se décliner de la même façon sur tous les territoires et c'est aux MRC de définir leur portée et la façon de les atteindre.

Les élus-es désirent protéger et assurer la pérennité de leur communauté et de leur territoire. Ils sont conscients des défis liés à la qualité de vie, l'environnement, les changements climatiques, la santé et l'activité économique de leur communauté locale et régionale. Chaque responsabilité qu'on leur a confiée et chaque fois qu'on leur a fait confiance, ils ont été efficaces. Cela a été démontré; dans un sondage effectué à l'été 2020 pour la FQM, 68% des Québécois affirmaient avoir « très » et « assez » confiance envers leurs élus-es municipaux, les élus-es figurant d'ailleurs au sommet de la liste de la confiance exprimée envers les acteurs publics au Québec. Les changements que s'apprête à faire le gouvernement du Québec en matière d'aménagement du territoire doivent donc s'appuyer sur la force de ces hommes et de ces femmes engagés s'il veut réussir.

JACQUES DEMERS

Président, maire de Sainte-Catherine-de-Hatley et préfet de la MRC de Memphrémagog

RÉAL TURGEON

Président de la commission permanente du territoire de la FQM et maire de Saint-Isidore

ANTOINE TARDIF

1^{er} vice-président et président de la commission permanente des enjeux urbains de la FQM, et maire de Victoriaville

¹ La plateforme des régions, https://www.fqm.ca/wp-content/uploads/2022/08/Plateforme-des-regions_aout-2022_VF.pdf

LES PRINCIPES DE LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*



Adoptée en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) constitue le principal pilier sur lequel repose l'approche québécoise en matière d'aménagement du territoire. En rendant obligatoire la planification et en instituant une nouvelle instance gouvernementale régionale, la municipalité régionale de comté (MRC), la LAU inscrit l'aménagement dans un processus plus large de démocratie municipale et de développement territorial à travers un cadre d'intervention partenarial original.

Cette loi repose sur trois grands principes: la décentralisation des pouvoirs en aménagement vers les collectivités régionales et locales, la cohérence des actions des différents paliers gouvernementaux en matière d'aménagement du territoire par le biais d'une règle de conformité et la dimension démocratique de l'aménagement.

LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS EN AMÉNAGEMENT : L'INSTITUTION DES MRC

La LAU prévoit que l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre des politiques et projets d'aménagement relèvent, en premier lieu, de la responsabilité des élus-es municipaux, mais à une échelle dépassant le cadre parfois restreint des limites municipales. Ainsi furent instituées les MRC, dont la mission principale était, initialement, d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma d'aménagement permettant d'exercer un contrôle ordonné et harmonieux de l'occupation du territoire. Les MRC ont, au fil des ans, élaboré et mis en œuvre différents programmes d'actions relatifs à la gestion de l'urbanisation et à la cohabitation harmonieuse des usages, au développement économique et à la revitalisation des noyaux villageois, à la préservation

des milieux naturels et des paysages, à la mise en valeur des ressources forestières et agricoles, à la mobilité et au transport, etc. Cette liste, non exhaustive, continue de s'accroître à mesure que s'imposent de nouveaux enjeux territoriaux.

La création de cette instance gouvernementale, vouée avant tout à l'aménagement du territoire, témoigne de l'importance de la dimension politique de ce domaine de responsabilité publique. L'ajout de responsabilités nouvelles, dont la planification de la protection des milieux humides et hydriques, pour ne citer qu'un exemple récent, démontre une fois de plus que les MRC constituent une instance politique privilégiée pour faire face aux enjeux relatifs à l'aménagement du territoire.

L'AMÉNAGEMENT : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

En confiant aux MRC et aux municipalités un rôle majeur en matière d'aménagement, la LAU établit un partage des responsabilités et met en place des mécanismes de contrôle et de surveillance de la conformité des décisions prises aux différents échelons territoriaux, et ce afin d'assurer une coordination d'ensemble des interventions et une cohérence des actions d'aménagement. L'État exerce un rôle prépondérant en matière d'aménagement du territoire. D'importants enjeux dépassent en effet les frontières des MRC, nécessitant du coup une planification à l'échelle nationale: la préservation des terres agricoles, la production énergétique, le développement du réseau autoroutier, pour ne prendre que quelques exemples probants. Vecteur de l'identité nationale, l'aménagement et la mise en valeur du territoire exigent donc un engagement réel des dirigeants politiques du gouvernement.

Par conséquent, bien que créées aux fins spécifiques de l'aménagement du territoire, les MRC disposent de pouvoirs en cette matière qui sont limités par la position qu'elles occupent au sein d'un système politique, qui intègre d'autres lois, instances et corps intermédiaires concernés par la planification et la pratique de l'aménagement du territoire.

La cohabitation entre ces niveaux d'intervention est d'ailleurs au centre du défi de la nouvelle politique en aménagement du territoire et des orientations gouvernementales à venir en ce domaine. Un défi exacerbé par les réalités liées à l'épanouissement de nos communautés, au développement, aux changements climatiques et à la nécessité de protéger les territoires, la faune et la nature.

UNE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

La LAU repose également sur une légitimité démocratique. Dans les décennies précédant l'adoption de la LAU, plusieurs projets d'aménagement ont fait fi des mouvements locaux et des préoccupations des communautés locales. Ces expériences menées par l'État ont généré de véritables drames humains qui ont encore aujourd'hui des échos dans le débat public. Songeons notamment à l'édification de l'aéroport international de Mirabel, qui entraîna l'expropriation de près de 400 km² de terre parmi les plus fertiles au Québec, affectant plus de 10 000 personnes dans 14 municipalités du Québec. La création du parc national de Forillon conduisit aussi à l'expropriation de 225 familles implantées sur ce territoire. Le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), pour sa part, proposa la relocalisation à grande échelle des populations de l'arrière-pays de l'est du Québec, au nom d'une volonté d'atténuer les inégalités socioéconomiques du territoire. On cite encore aujourd'hui ce dernier cas comme un exemple de ce qu'il ne faut pas faire.

Rompant avec cette approche technocratique s'inspirant de grandes planifications étatiques de l'après-guerre, la LAU instaura un régime de participation démocratique, par le biais de mécanismes de participation et de consultation citoyennes. Dorénavant, l'adoption des documents de planification et leur modification doivent faire l'objet de consultations publiques. Par ailleurs, certains objets des règlements de zonage, de lotissement ou sur les usages conditionnels sont susceptibles d'approbation référendaire, qui donne aux citoyens concernés un pouvoir décisionnel sur certains projets de règlement d'urbanisme. La mise en place de comité consultatif d'urbanisme, regroupant des élus-es et des citoyens, pour donner des avis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, permet également une participation citoyenne plus active au sein des instances responsables de l'aménagement et de l'urbanisme.

L'aménagement du territoire est donc légitimé par une adhésion politique citoyenne, appuyé sur un exercice de description et d'analyse rigoureuse du territoire concerné et des données géographiques, socioéconomiques et environnementales probantes. L'élaboration des SAD repose en effet sur un portrait complet et un diagnostic des enjeux propres à chaque territoire de MRC. L'aménagement du territoire et l'urbanisme se sont par ailleurs institués, dans le milieu universitaire, comme de véritables disciplines proposant des théories et des règles de pratiques permettant le développement d'une expertise professionnelle visant à soutenir les élus-es municipaux dans leurs décisions en matière d'aménagement.

Cette expertise professionnelle au sein des MRC s'est à son tour bonifiée au fil des ans. Si, initialement, l'élaboration des premiers schémas d'aménagement pouvait incomber à la direction générale de la MRC, qui assumait ainsi la double fonction de direction et d'aménagiste, l'embauche de professionnels dédiés à l'aménagement s'est généralisée depuis. Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'une MRC embauche plusieurs aménagistes, voire des équipes multidisciplinaires pour répondre aux enjeux de l'aménagement. Tous en conviennent aujourd'hui, les MRC forment des gouvernements de proximité efficaces voués au service de leur communauté territoriale.

LES PROBLÈMES D'ARRIMAGE



Pour qu'il fonctionne, le régime d'aménagement du territoire québécois doit s'appuyer sur des orientations gouvernementales claires, renouvelées au moins tous les dix ans et dont l'interprétation ne peut être laissée aux seuls fonctionnaires des ministères. Or, la situation actuelle est tout autre, les décisions gouvernementales sont plus souvent des normes décidées par les fonctionnaires et à la pièce plutôt que des orientations faisant état d'objectifs clairs. L'interprétation stricte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) qui, avec le temps, ne permettent pas d'apprécier certains enjeux récents et l'évolution de la connaissance de ces enjeux, notamment les changements climatiques, entraîne une rigidité des fonctionnaires par peur de créer un précédent. Ceci mène à une mauvaise prise en compte des particularités locales. La gestion en silo, l'absence de cohérence

entre les interventions des ministères et l'imposition constante de nouvelles normes et obligations sans considération des réalités locales résumant, à notre avis, les raisons des problèmes actuels.

En cherchant à concilier une plus grande décentralisation des pouvoirs, la cohérence des interventions aux différentes échelles d'intervention et un souci démocratique, les concepteurs de la LAU avaient vu clair. Cependant, malgré des avancées réelles, force est d'admettre que les intentions du législateur et les principes sur lesquels repose le régime d'aménagement du territoire québécois sont aujourd'hui noyés dans des processus bureaucratiques et trois grands constats peuvent être mis en cause dans ce qui prend l'apparence d'un échec de l'aménagement au Québec comme expliqué ci-après.

UNE ABSENCE D'ENGAGEMENT GLOBAL ET COHÉRENT DE LA PART DES MINISTÈRES ET DU GOUVERNEMENT

A lors qu'il constitue l'assise de notre identité et de notre développement, l'aménagement du territoire fut, au fil des ans, l'objet d'une négligence marquée de la part du gouvernement. En témoigne, de manière éloquente, l'absence de leadership politique en faveur de la révision des orientations gouvernementales en aménagement. Le principal document d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) date de 1994. Bien qu'au cours des années certains documents sectoriels sont venus enrichir le contenu, l'essentiel du document initial demeure en vigueur. La tenue, en 2006, des États généraux sur l'aménagement et l'urbanisme témoignait d'un sursaut de conscience vite retombé. En effet, l'exercice de réforme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de son cadre de planification qui s'en suivit fut cependant classé sans suite il y a près de dix ans.

Les raisons de cette absence sont nombreuses, mais on peut citer principalement la volonté des ministères à protéger leurs prérogatives quant à leurs capacités d'intervention sur le territoire, leur volonté d'imposer des normes mur-à-mur et l'absence de cohésion qui découle de ce comportement. L'aménagement du territoire est une responsabilité fondamentale et l'absence de vision globale pour assurer la cohésion des politiques et de l'action de l'État a créé d'immenses problèmes sur le territoire, exacerbés par les conflits entre les différents intérêts. Dans plusieurs régions, ce triste constat a provoqué la démobilisation d'un grand nombre d'élus-es et d'intervenants qui ont à cœur l'avenir de leur communauté.

UNE PRISE EN CHARGE ESSENTIELLEMENT BUREAUCRATIQUE

En l'absence d'un engagement politique ferme et d'une coordination interministérielle en matière d'aménagement depuis l'abolition des comités ministériels chargés de concilier les politiques et projets des différents ministères ayant un impact sur le territoire, nous assistons à une prise en charge essentiellement bureaucratique sectorielle des questions d'aménagement. Les prérogatives des ministères ont donc pris le pas sur sa légitimité démocratique ouvrant la porte à des dérives allant à l'encontre des principes initiaux de la LAU.

Ainsi, le processus d'aménagement a vu le transfert du politique vers l'administratif des responsabilités en aménagement, qui résulte en un processus d'approbation largement techno-bureaucratique, les directions des ministères gardant la main haute sur le contenu des schémas. De plus, l'instauration d'une approche « top-down », par laquelle les ministères envoyant leurs projets et leurs directives aux MRC, qui ne font que les intégrer à leur schéma, témoigne d'une indifférence à l'égard de la reconnaissance du statut de gouvernement de proximité

accordé au milieu municipal. Une telle façon de procéder réduit les municipalités et les MRC au statut d'exécutant. Or, comment assurer l'atteinte d'objectifs lorsque ceux-ci sont imposés et ne sont pas le fruit d'échanges équitables entre les intervenants? Comment mobiliser les ressources locales dans ce cas?

Par ailleurs, l'intégration des normes et directives des différents ministères entraîne une complexification à outrance du schéma qui rend difficile son appropriation par les différents acteurs d'un territoire.

Ce transfert du politique vers l'administratif a aussi ouvert la porte à des prises de position gouvernementales élaborées par des groupes restreints de fonctionnaires concentrés dans quelques ministères à Québec. Cette absence de contrôle politique conduit malheureusement au développement et à l'imposition, aux MRC, de normes changeantes au fil du temps, créées de toute pièce et qui de surcroît peuvent différer d'un ministère à l'autre, voire d'une direction régionale à une autre au sein d'un même ministère.

UNE RÉALITÉ, DEUX DISCOURS

Il y a plusieurs années, l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire novateur dans la MRC de Nicolet-Yamaska, ayant pour finalité de protéger des bandes riveraines de dix mètres le long des rivières Bécancour, Nicolet et Saint-François, se heurta à une fin de non-recevoir de la part du ministère des Affaires municipales, celui-ci estimant que dépasser la norme provinciale de trois mètres le long de ces trois cours d'eau agricoles, dans lesquels s'abreuve 70% de la population de la MRC, était excessif et injustifié. L'avis de non-conformité indiquait que « ce règlement n'est pas conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement, en particulier en ce qui concerne la protection du territoire et des activités agricoles. En effet, la disposition accordant une protection de dix mètres de largeur le long des cours d'eau importants du territoire contraint, de manière abusive et sans justification, la pratique des activités agricoles ».

A contrario, le porte-parole du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avait affirmé publiquement, au même moment, à propos des bandes de protection riveraines, que « *Plus c'est large, mieux c'est* », surtout dans le cas de cours d'eau où des municipalités s'approvisionnent en eau potable.

L'interprétation des orientations gouvernementales ne devrait donc pas être tributaire de l'appareil administratif gouvernemental, surtout lorsque cette interprétation va à l'encontre des consensus établis à l'échelle des MRC concernées.

Il découle de ces tergiversations un climat d'incertitude qui nuit à l'élaboration des SAD, en générant par ailleurs des frustrations qui ne permettent pas de créer de véritables liens de collaboration entre les MRC et les différents ministères. Cela entraîne également des délais inadmissibles pour l'approbation des SAD. Le dernier schéma d'aménagement de la MRC de Papineau, par exemple, s'étira sur plus de huit années, soit bien au-delà des normes de révision actuellement prescrites par la LAU.



Municipalité de Nicolet Crédit André Falardeau

Cette bureaucratisation de l'aménagement s'appuie, voire se renforce, par une méfiance des autorités gouvernementales à l'égard des élus-es municipaux, accompagnée d'une non-reconnaissance de l'expertise pourtant considérable des MRC. Cette attitude alimente à son tour le cynisme du milieu à l'égard de la fonction publique gouvernementale. Un cercle vicieux s'est donc instauré, au détriment des populations locales.

L'ÉMIETTEMENT DU MANDAT DE PLANIFICATION

La LAU prévoit que chaque MRC doit se doter d'un schéma d'aménagement et de développement, lequel constitue le plus important document de planification en la matière. Or, les SAD voient leur contenu et leur portée concurrencés à la fois par des lois et des règlements adoptés par l'État et par la mise en œuvre de diverses planifications sectorielles.

D'une part, le SAD est largement surdéterminé par, notamment, la préséance accordée à des régimes d'intervention à caractère géographique (agricole, forestier, minier, etc.). Par exemple, des mesures de protection foncière mettent le domaine agricole à l'écart des responsabilités en aménagement des MRC. Cela peut conduire à la situation, paradoxale à souhait, de soustraire du champ de compétence d'une MRC des portions de son territoire pouvant représenter jusqu'à 98% de sa superficie.

D'autre part, la multiplication des outils de planification (PRMHH, PDZA, demande à portée collective, etc.) conduit à une certaine forme d'érosion de la portée du SAD. S'il est légitime, voire fort souhaitable, que les enjeux associés à la protection des milieux humides et hydriques, à la gestion de l'urbanisation diffuse ou au développement d'activités complémentaires à l'agriculture fassent partie des prérogatives d'aménagement des MRC, il n'en demeure pas moins que cette prise en charge par le biais de démarches

parallèles au SAD ne favorise pas la cohérence des interventions, principe pourtant fondamental en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, le cadre législatif entourant ces planifications sectorielles contribue également à l'érosion des pouvoirs publics en accordant des pouvoirs exceptionnels à des groupes intermédiaires échappant à toute obligation de reddition de compte à la population locale et n'ayant pas comme mission ou comme responsabilité la conciliation des différentes facettes de l'aménagement du territoire.

Ces constats témoignent d'une centralisation bureaucratique à l'encontre des principes initiaux de la LAU, et viennent, par conséquent, limiter grandement les capacités d'innovation et la responsabilité politique des instances pourtant constituées expressément aux fins de l'aménagement du territoire. Un régime d'aménagement du territoire devant s'appuyer sur l'identification d'objectifs communs et la mobilisation des décideurs et des ressources pour les atteindre, il est clair que la gestion bureaucratique de l'État des dernières décennies est à la base de nos problèmes en matière d'aménagement au Québec. Or, des défis inédits se posent désormais aux instances municipales et exigent, au contraire, des solutions innovantes et un dialogue constant pour une mobilisation accrue.



Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri Crédit Nicolas Gagnon

QUELQUES
EXEMPLES DE
RÉALITÉS DONT
NOUS DEVONS
TENIR COMPTE

ADAPTATION DES TERRITOIRES ET LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Comme mentionné précédemment, aux problématiques qui découlent de la bureaucratisation et de la centralisation du processus d'aménagement, s'ajoute la nécessité d'intégrer à la planification de nos territoires la prise en compte de nouveaux enjeux. C'est le cas notamment de l'adaptation des territoires aux changements climatiques, devenue un véritable enjeu de société qui interroge les pouvoirs publics sur nos manières d'habiter et d'aménager nos territoires urbains et ruraux, qui s'impose ainsi comme un nouvel horizon dans l'élaboration des politiques publiques². Les collectivités territoriales sont désormais confrontées à des enjeux de nature ou d'ampleur parfois inédites. La gestion de l'eau en est un bon exemple. En effet, bien que le Québec possède 3% des réserves d'eaux douces

de la planète, la disponibilité de cette ressource constitue un enjeu. L'amplification de la fréquence, de l'intensité et de la durée des sécheresses aura un effet direct sur l'approvisionnement en eau. Naguère impensables, les pénuries d'eau potable pourraient se multiplier au Québec au cours des prochaines années. Ce manque d'eau entraînera des impacts, notamment, sur l'irrigation des terres agricoles, l'alimentation des puits individuels et des réseaux municipaux et la navigation commerciale³.

Plus globalement, les changements climatiques perturbent les cycles naturels, entraînant du coup son lot de conséquences négatives sur la santé de la population et des écosystèmes et sur les activités économiques⁴.

² SOUBEYRAN, Olivier et BERDOULAY, Vincent (2020) *L'aménagement face à la menace climatique. Le défi de l'adaptation*. Paris, UGA Éditions, 242 p.

³ <https://changingclimate.ca/regional-perspectives/fr/>

⁴ <https://www.ledevoir.com/environnement/743166/la-crise-climatique-risque-de-provoquer-des-penuries-d-eau-au-quebec>

DES EXEMPLES CONCRETS

Des municipalités de la MRC de Brome-Missisquoi font face à des pénuries d'eau de plus en plus fréquentes, engendrant d'importantes conséquences sur le développement résidentiel et agricole de ce territoire. Par exemple, Sutton a dû interdire les nouvelles constructions dans un de ses secteurs en raison du manque d'eau potable. Choix d'autant plus difficile à faire alors que cette MRC, à l'instar de nombreuses autres au Québec, fait actuellement face à une importante crise du logement.

La MRC travaille actuellement à la modernisation de sa réglementation afin de favoriser la rétention de l'eau par l'aménagement du territoire. L'urgence de la situation nécessite une grande souplesse et un processus d'adoption permettant d'agir efficacement pour contrer la problématique du manque d'eau.

Le cas de la MRC La Mitis est également probant, là où les épisodes de grandes marées obligent à repenser la façon d'habiter le territoire. La municipalité de Sainte-Flavie où les changements climatiques frappent de plein fouet et où chaque tempête attaque l'intégrité du territoire a décidé de transformer la fragilité de sa condition face à l'érosion côtière en un levier de mobilisation en plaçant l'environnement au cœur de ses décisions. Parmi les initiatives porteuses, l'acquisition par la municipalité et la vente aux enchères de maisons menacées par l'érosion et jugées à risque par le ministère de la Sécurité publique afin d'éviter leur démolition. Les acquéreurs de ces résidences à risque doivent assumer les coûts pour les déménager loin du fleuve. Cette mise aux enchères permet la revalorisation de ces résidences, en plus de favoriser l'établissement à moindre coût de nouvelles familles dans la région et de préserver la vitalité de cette communauté

Comme le mentionne clairement le dernier avis du Comité consultatif sur les changements climatiques, «les choix d'aménagement du territoire ont des effets structurants sur la capacité du Québec d'atteindre ses objectifs climatiques, tant en matière de réduction des émissions de GES que d'adaptation. Ils conditionnent la densité des territoires et les types d'habitations, influencent le développement économique, structurent les déplacements des personnes et des marchandises. Ces choix constituent des éléments importants de la qualité de vie et du développement économique. Mais ces choix en matière d'aménagement conditionnent également nos relations avec l'environnement, déterminent l'accès aux milieux naturels, structurent les pressions anthropiques envers les sols et les ressources hydriques et influent sur la capacité des communautés à faire face aux événements météorologiques extrêmes.

Compte tenu de nos objectifs de carboneutralité et d'adaptation aux changements climatiques, les décisions en matière d'aménagement du territoire revêtent maintenant une importance centrale.»⁵

⁵ Comité consultation sur les changements climatiques, L'aménagement du territoire du Québec : fondamental pour la lutte contre les changements climatiques, Québec, 2022, page 9.



IMPACTS DES PROJETS MINIERES, NOUVELLE FILIÈRE ÉNERGÉTIQUE ET GESTION DU TERRITOIRE

Les enjeux climatiques posent aussi la question de la production et de la consommation énergétiques. Le progressif abandon des énergies fossiles au profit de sources d'énergie renouvelable est l'une des voies incontournables pour réduire les émissions de GES. Si les débuts de l'aménagement du territoire au Québec correspondent au déploiement des grands projets d'infrastructures énergétiques, nous assistons de nos jours au déploiement de nouvelles filiales de production énergétique qui s'ajoutent aux grands réseaux centralisés. Le développement de minicentrales hydroélectriques, l'implantation de parcs éoliens ou de panneaux solaires participent à la reconfiguration des territoires et suscitent de nouveaux enjeux.

L'identification de l'électrification des transports comme réponse principale aux impératifs de réduction de GES a entraîné un engouement certain pour les minéraux critiques. Le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des mines pose différentes problématiques notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Ce problème fait d'ailleurs de plus en plus les manchettes avec les projets miniers qui se multiplient dans le sud du Québec ainsi que les difficiles problèmes de voisinage et de protection de l'environnement qui en découlent.

PROTECTION DU MONT RIGAUD : UNE DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DE RÉVISER LE PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT ET DE RECONNAÎTRE LA PRÉSÉANCE DE LA LAU ET DU SCHÉMA

La question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations en matière de développement et de régulation de l'activité minière. Avec l'engouement pour les minéraux critiques nécessaires notamment à l'électrification des transports, de nouveaux projets miniers se rapprochent des collectivités et s'installent dorénavant dans des milieux plus densément peuplés. Malheureusement, cet engouement pose un problème et le réflexe du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) de décider seul lors de l'établissement d'une mine sur un territoire entraîne de sérieuses problématiques.

En 2016, l'Assemblée nationale modifiait la Loi donnant le pouvoir aux MRC d'identifier des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM) dans leur schéma d'aménagement. Comme le prévoit aussi la Loi, les schémas doivent obtenir l'aval de Québec pour entrer en vigueur. Malheureusement, l'approche extrêmement limitative axée essentiellement sur l'exploitation de la ressource adoptée par le MERN pour la mise en œuvre de cette mesure empêche une protection raisonnable et justifiée de nos territoires et de nos collectivités, et une réelle conciliation des différentes facettes de l'aménagement du territoire.

Le cas du mont Rigaud illustre bien cette problématique. Malgré les sommes et les efforts investis dans la préservation de ce territoire, tant par la communauté que par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts refuse de reconnaître la montagne comme territoire incompatible aux activités minières. Malgré sa haute valeur écologique, ses milieux naturels d'exception, son rôle d'équipement récréotouristique majeur, malgré les nombreuses études qu'a fait produire

la MRC de Vaudreuil-Soulanges afin de mieux connaître et protéger ses eaux souterraines et malgré l'identification des zones de recharge de l'aquifère les plus vulnérables, celles-ci sont toujours exposées à l'activité minière.

Avec la multiplication anticipée de projets miniers dans la foulée de l'électrification des transports, il est essentiel que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC. Les décisions ne peuvent plus se prendre seulement à Québec et les communautés d'accueil devront être impliquées. Le président de la FQM et huit préfètes et préfets publiaient d'ailleurs une lettre ouverte le 16 septembre 2022 demandant de mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines* et à reconnaître les schémas d'aménagement dans son rôle de planification de l'utilisation du territoire.

À cet égard, lors de la récente campagne électorale, le premier ministre a lui-même indiqué qu'aucun projet minier ne devrait se faire sans qu'il y ait une acceptabilité sociale

UN PROJET MINIER MENACE UN PARC RÉCRÉOTOURISTIQUE DANS LES LAURENTIDES

Dans la MRC des Laurentides, des titres miniers d'exploration (claims) furent inscrits, en mars 2022, en partie sur un territoire public intramunicipal occupé par le Parc Éco Laurentides, suscitant de vives inquiétudes quant à l'avenir d'un projet récréotouristique en partie financé par le gouvernement du Québec, qui a octroyé au parc régional plus d'un million de dollars pour la future construction d'un centre éducatif et écotouristique. Or, la possible mise en œuvre de cette exploitation minière menace directement ce projet. L'absence d'une cohésion dans la planification de l'aménagement peut donc s'avérer coûteuse pour les différents paliers de gouvernement.

Les MRC et les municipalités sont des gouvernements de proximité, qui plus est, avec une vision d'aménagement élargie plutôt que sectorielle. Fortes de leur expérience acquise depuis maintenant 40 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire pour maximiser l'acceptation sociale des projets et le développement durable de leur territoire. Il n'est pas question d'interdire une activité de l'ensemble des territoires, mais de prendre les mesures nécessaires pour arrimer l'exploitation minière avec les préoccupations des communautés, de mieux tenir compte des réalités de l'ensemble de nos régions.

Le schéma d'aménagement est le document qui doit concilier les priorités locales et nationales quant à la gestion du territoire, ce qui signifie la fin de la préséance archaïque de la *Loi sur les mines* et de la gestion centralisée du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur le territoire et le sous-sol du territoire. Que ce soit pour la gestion durable des ressources en eau, pour la conservation des milieux naturels et sensibles ou la protection de la biodiversité, l'aménagement du territoire peut et doit jouer un rôle central afin d'assurer une cohérence de l'occupation du territoire et des activités anthropiques qui lui sont reliées avec les connaissances des particularités et vulnérabilités d'un territoire.



Municipalité de Mont-Blanc Crédit MéliSSa Beaudoin



LE RÔLE DU SCHÉMA VERSUS LA GESTION DU TERRITOIRE PUBLIC ET DE SES RESSOURCES

Les municipalités locales et régionales sont de plus en plus impliquées dans la gestion du territoire public et des ressources qu'on y trouve. Les projets de parcs, de forêts de proximité, de forêt habitée se multiplient et les MRC sont responsables d'activités importantes comme la gestion de baux dans le domaine public. Toutefois, il demeure que le principal gestionnaire du territoire public est le ministère des Ressources naturelles et des Forêts et que son action est souvent en porte-à-faux avec les activités, les projets et les intérêts des collectivités locales. Sa gestion du territoire

public et des ressources que l'on y trouve est le plus souvent dictée par les besoins des grandes entreprises au détriment d'activités et de projets structurants pour les communautés de ces territoires. Des projets et des tentatives de responsabilisation des communautés ont été mis en place au fil des années sans toutefois que le ministère accepte de revoir ses prérogatives sur ces territoires et ses ressources. Les régions demandent un changement d'attitude profond et un renforcement des compétences des MRC en ce domaine.



DES PISTES DE
SOLUTIONS POUR
QUE LE SYSTÈME
FONCTIONNE



RENOUER AVEC LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA LAU

Le fait que l'aménagement du territoire soit devenu essentiellement un processus administratif mené par les fonctionnaires constitue une des raisons de l'échec du système actuel. On le voit présentement, l'absence de choix clairs et de cohérence en aménagement pose problème et a généré des impacts et des coûts trop importants pour nos régions. Le non-renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement durant presque 30 ans constitue la cause première de la situation actuelle. La politique rendue publique en juin indique que le schéma d'aménagement doit être le carrefour entre le gouvernement, les MRC et les municipalités locales. Or, cela est impossible lorsque l'interlocuteur gouvernemental véritable est administratif, sans marge de manœuvre en raison d'un mandat limité par des orientations obsolètes. L'absence de cohérence entre les ministères amplifie cette incapacité à répondre convenablement aux propositions émanant d'élus-es, appuyées sur des consensus forts au sein

des communautés, laissant place aux tendances mur-à-mur ne répondant pas aux besoins des communautés et des territoires. Dans cette perspective, il convient essentiellement de renouer avec les principes fondateurs de la LAU, en les assumant pleinement.

SE Doter des mécanismes essentiels pour assurer la cohérence du processus d'aménagement

La Politique de juin dernier reconnaît que l'aménagement est essentiellement un acte politique. Elle renouait ainsi avec la vision du Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation du ministère du Conseil exécutif, qui affirmait déjà, en 1978, que «l'aménagement est d'abord une responsabilité politique»⁶. Pour que cette vision puisse se traduire de manière efficace dans le cadre législatif de l'aménagement, la FQM formule neuf recommandations.

⁶ SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. «L'aménagement et l'urbanisme», La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle, Fascicule 3, 1978, p. 12-13.

1

L'OBLIGATION POUR L'ÉTAT DE RENOUVELER SES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES TOUS LES 10 ANS

Sans cette reconnaissance, le processus d'aménagement ne peut être une priorité au Québec et on ne pourra relever les défis actuels. Le premier élément de cette reconnaissance doit s'appuyer sur la publication périodique de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire adaptées aux défis du moment. L'État doit faire connaître ses objectifs et surtout les moyens qu'il prendra pour assurer la cohérence des politiques et interventions de ses différents ministères. En fait, on mesure aujourd'hui les importants problèmes découlant des 28 dernières années passées sans nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Comme première proposition, nous suggérons qu'un éventuel projet de loi pour la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* impose au gouvernement la publication de nouvelles orientations une fois tous les dix ans. Cette période est raisonnable pour concevoir la révision des OGAT et suffisamment pour les mettre en œuvre et évaluer leurs impacts sur le territoire. Un État qui croit à ses réformes et ses initiatives prendra les moyens nécessaires pour les faire vivre et atteindre les objectifs fixés. Ainsi, l'État devra renouveler périodiquement ses OGAT pour démontrer qu'il croit dorénavant à l'aménagement du territoire québécois.

DES ÉCHANGES RÉELS ET DIFFÉRENTS ENTRE LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET LES RÉGIONS AVANT LA PUBLICATION DES OGAT

2

L'aménagement est une responsabilité partagée et l'adhésion des acteurs décisionnels est une condition essentielle à sa réussite. L'unanimité est probablement un objectif impossible à atteindre, mais la mobilisation du plus grand nombre doit devenir une réalité. Aussi, les OGAT doivent demeurer des orientations et éviter de devenir des normes, l'expérience récente ayant démontré que cette propension peut provoquer des désaccords profonds entre le gouvernement et les régions. Le gouvernement émet ses priorités et objectifs et le schéma est l'outil identifiant les moyens pour les adapter à la réalité territoriale et pour les atteindre.

Pour cela, le processus d'adoption des orientations gouvernementales doit être différent, la ministre devant rencontrer les élus-es des régions afin d'échanger véritablement avec eux sur le contenu et la forme des OGAT. Sans cette étape essentielle de mobilisation et d'adhésion des acteurs, toute réforme au processus d'aménagement sera vouée à l'échec.

3

VALORISER LE RÔLE INTÉGRATEUR DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Dans la politique rendue publique en juin 2022, le gouvernement reconnaît qu'il faut moderniser le cadre d'aménagement du territoire pour augmenter l'efficacité des outils, intégrer les enjeux actuels et mieux respecter les particularités régionales. Il ajoute que «cette modernisation permettra de diminuer les délais de révision et de mise à jour des différents outils de planification des instances municipales ainsi que d'accroître l'efficacité des outils à la disposition du milieu municipal. Il indique que cela passe notamment par la valorisation du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement par rapport aux autres planifications régionales. En matière d'aménagement, le schéma constitue en effet le carrefour entre le gouvernement, les MRC et les municipalités locales. Cette mise à jour permettra également de favoriser la participation citoyenne, notamment à l'étape de la planification».

La FQM partage entièrement cette vision du schéma et du rôle des élus-es et demande que celle-ci soit appliquée dès que possible afin de régler les problèmes identifiés précédemment. Le schéma d'aménagement devra notamment, dans cette perspective, intégrer l'ensemble des planifications sectorielles au sein d'un seul document de planification, assurant du coup une plus grande cohérence, une meilleure lisibilité et une transparence accrue des actions à réaliser.

DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON DES NORMES GOUVERNEMENTALES, FAIRE CONFIANCE AUX MRC ET AUX ÉLUS·ES LOCAUX

L'absence d'OGAT a fait en sorte que les ministères ont élaboré, en silo, leurs propres directives en matière d'aménagement. En plus de constituer un véritable parcours du combattant, il en résulte que réviser actuellement un schéma d'aménagement est plus une négociation sur des normes précises à appliquer sur le territoire que l'identification d'affectations globales et d'objectifs à atteindre. À ce chapitre, les MRC ont vécu des comportements différents des ministères selon les régions.

Dans un cas, un processus actuel de révision d'un schéma est miné par la volonté des fonctionnaires d'établir des règles d'urbanisme et d'occupation du territoire en lieu et place des autorités locales. Par surcroît, les directives que veulent imposer ces fonctionnaires ne s'appuient sur aucune politique officielle du gouvernement.

Dans un autre cas, après s'être entendue avec les directions régionales des ministères sur les améliorations à apporter à son schéma, une MRC a vu son projet rejeté par les autorités centrales de ces mêmes ministères. Le sérieux des discussions avec les directions régionales et des démarches des autorités de la MRC auprès de Québec n'ont malheureusement pas réussi à changer la décision, les autorités centrales refusant de considérer les propositions élaborées localement parce qu'elles ne reprenaient pas intégralement les textes des fonctionnaires des directions nationales des ministères. Ces façons de faire ne peuvent mener qu'à l'échec du processus d'aménagement.

Ces deux exemples démontrent bien la nécessité de recadrer l'intervention des différents niveaux de gouvernement. La FQM propose qu'un éventuel projet de loi précise que le rôle du gouvernement du Québec et de ses ministères doit se limiter à l'identification d'orientations générales et d'objectifs à atteindre et que c'est au schéma de prévoir les façons et les règles pour les atteindre. La décentralisation devra alors s'appuyer sur la confiance envers les MRC.

La FQM est d'ailleurs convaincue que l'implication des élus·es et des populations dans le processus d'aménagement permettra de mettre en place des mesures et initiatives qui contribueront à atteindre, voire dépasser les attentes exprimées. Les expériences récentes de l'implication des MRC et des élus·es dans plusieurs domaines sont probantes à ce chapitre.

5

LA COHÉSION DES MINISTÈRES : LA NÉCESSITÉ DE REMETTRE EN PLACE LE COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La cohésion des interventions des ministères doit aussi être abordée dans un futur projet de loi. Pour s'en convaincre une fois de plus, il suffit de se référer à la reconnaissance par le gouvernement que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est incompatible avec celle sur la protection des milieux humides, pelletant ainsi les problèmes majeurs de gestion des territoires dans la cour des MRC et des municipalités.

L'adoption de plus en plus fréquente de nouveaux cadres réglementaires limitant la portée des règlements municipaux et les choix d'aménagement des territoires mettent aussi à mal la planification cohérente nécessaire à une saine gestion du territoire et à la protection de l'environnement. À ce chapitre, il suffit de penser à la tentative récente du ministère du Tourisme qui désirait éliminer la capacité des municipalités à gérer les réservations à court terme de type AIRBNB de leur territoire. On peut également citer le récent cadre réglementaire de gestion des zones inondables, des rives et du littoral adopté par le ministère de l'Environnement. Ce régime transitoire vient limiter la capacité des municipalités à appliquer des règles plus sévères pour leur territoire. Or, ces règles plus sévères sont essentielles à la protection de l'environnement et mieux adaptées à la réalité des milieux.

Le gouvernement doit donc mettre en place un processus interne pour assurer la cohérence de son action. Aussi, comme autre proposition, un éventuel projet de loi devra prévoir le retour du comité ministériel permanent de l'aménagement du territoire où tous les projets de loi et de règlement, ainsi que les politiques ayant un impact sur le territoire devront être étudiés et discutés. Ce sont les ministres qui peuvent faire les arbitrages nécessaires pour assurer la cohésion des interventions de l'État et il est essentiel de réintroduire ce lieu de concertation dans le processus décisionnel du gouvernement. La présidence de ce comité devrait être assumée par la ministre des Affaires municipales.

DES DISCUSSIONS ENTRE LE CONSEIL DE LA MRC ET LES MINISTRES DANS LE PROCESSUS D'ADOPTION D'UN SCHÉMA

Nous l'affirmons à nouveau, il faut que l'approbation du SAD soit le résultat des échanges politiques directs entre les ministres, les préfètes, les préfets et les élus-es réunis-es au sein des conseils des MRC. Ces échanges obligent la participation des fonctionnaires, mais leurs conclusions ne peuvent relever de ces derniers. Ainsi, la mise en place d'une structure véritablement politique d'approbation du SAD apparaît comme une avenue incontournable. En effet, comme le souligne M. Jacques Demers, président de la FQM, en matière d'aménagement du territoire «la décision ne peut plus relever de la seule discrétion du ministre, elle doit être le fruit d'un échange politique entre ce dernier et les membres du conseil de la MRC, un échange permettant aux deux parties de communiquer et de concilier leur vision et leurs objectifs quant à l'utilisation durable du territoire»⁷. Pour la FQM, il est essentiel que l'éventuel projet de loi prévoie que l'approbation d'un projet de schéma ou d'amendement au schéma soit le résultat d'un échange direct entre le préfet et des maires du conseil de la MRC et les ministres du gouvernement. C'est pourquoi la FQM propose que ce projet de loi oblige au moins une rencontre préalable entre le préfet accompagné de quelques collègues du conseil de la MRC et le comité ministériel permanent de l'aménagement du territoire pour échanger sur les propositions majeures de modification à un schéma avant toute approbation. Pour préparer cette rencontre, nous suggérons que de véritables discussions se tiennent préalablement au niveau régional pour pallier les problèmes identifiés par les parties.

⁷ Lettre ouverte «Mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines*», parue dans *La Presse*, 16 septembre 2022.

7

LE RESPECT DES PARTICULARITÉS LOCALES

Chaque territoire possède sa personnalité propre, dont le respect est une condition de la richesse et de la diversité du Québec.

Les enjeux auxquels sont confrontées les autorités locales exigent une grande souplesse et, par conséquent, la fin d'une application uniforme des règles et des directives gouvernementales en matière d'aménagement.

Comme le propose la plateforme électorale 2022 de la FQM, au mur-à-mur doit succéder une approche sur mesure, apte à répondre aux particularités de chacun des territoires. Cette souplesse doit également s'apprécier au sein même des territoires où se côtoient des réalités bien différentes. La gestion de l'urbanisation, par exemple, ne peut s'appuyer sur les mêmes normes en région métropolitaine et en milieu rural ou de villégiature.

Dans la MRC de Témiscamingue, par exemple, la stricte application des critères d'appréciation des demandes adressées à la CPTAQ a conduit cette dernière à freiner le développement de projets de villégiature par ailleurs soutenus par les municipalités concernées dans la MRC. Dans sa décision, la Commission argue qu'il reste des espaces sur la propriété actuelle du camping afin de procéder à l'agrandissement. Or, l'analyse fine du territoire révèle que les secteurs visés par les projets d'agrandissement de la villégiature sont impropres à la pratique de l'agriculture, ce que confirme l'Union des producteurs agricoles de l'Abitibi-Témiscamingue. C'est pour cette raison que cette dernière a choisi de ne pas s'opposer au projet, puisque le secteur visé par la demande est un secteur boisé où le développement de l'agriculture dans la parcelle visée semble peu probable.

Comme le souligne à ce propos Claire Bolduc, préfète de la MRC de Témiscamingue, «Appliquer la loi avec la même intensité dans une région comme la Montérégie, et au Témiscamingue ou en Abitibi-Ouest, c'est illogique. La pression urbaine n'est pas la même, la pression pour l'agriculture n'est pas la même, la densité de population n'est pas la même et le modèle de développement des communautés n'est pas le même».

Le schéma d'aménagement doit être l'outil privilégié pour mettre fin au mur-à-mur au Québec. Cette capacité d'adapter les interventions des pouvoirs publics aux particularités locales pourrait inclure le territoire agricole afin de développer davantage ses activités et de concilier les besoins de toutes les communautés d'une MRC dans le respect des orientations gouvernementales en ce domaine. Dans cette perspective, le schéma d'aménagement et de développement doit dorénavant être considéré comme un véritable outil de décentralisation.

LE RESPECT DES PARTICULARITÉS LOCALES DANS LES TERRITOIRES DE COMMUNAUTÉS MÉTROPOLITAINES

Le respect des particularités territoriales est un principe tout aussi important pour les MRC intégrant le territoire des communautés métropolitaines. Le plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) doit demeurer un outil de planification stratégique et flexible dont les objets doivent rester d'intérêt métropolitain. Au cours des dernières années, nous observons une volonté de ces instances à introduire des approches réglementaires uniformes. Cela a pour conséquence prévisible d'aplanir, voire banaliser, les particularités des MRC composant le territoire des communautés métropolitaines. Bien que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre la possibilité aux communautés d'introduire au document complémentaire du schéma des MRC tout élément de contenu, il n'en demeure pas moins que la diversité des territoires amène un nécessaire compromis quant aux moyens de conformité préconisés par les instances régionales, et ce, à l'égard de principes, d'orientations et d'objectifs qui doivent demeurer d'intérêt métropolitain. Le principe du respect des échelles de planification est en cause, lequel réfère à celui de la subsidiarité.

Aussi, dans une lettre ouverte publiée en janvier 2020, 14 préfètes et préfets des MRC périmétropolitaines écrivaient ce qui suit : « *Nos défis sont énormes, et nous devons chercher à résoudre les problèmes, mais à la condition que les échanges soient caractérisés par la rigueur des études et des informations et par le respect de la réalité de chacun. On ne pourra s'attaquer efficacement aux défis posés, notamment par les changements climatiques, en imposant une vision unique de l'aménagement qui ferait porter le poids des décisions passées prises par de multiples acteurs sur les seules épaules des MRC périmétropolitaines.* » La FQM réitère donc que le processus d'aménagement des territoires des communautés métropolitaines et des territoires sur lesquels ces mêmes communautés peuvent intervenir devra être revu pour que les particularités locales soient prises en compte et respectées.

À cet égard, la FQM propose une révision de la composition des conseils des communautés métropolitaines afin que tous les préfets concernés par cette instance aient un siège. Les communautés métropolitaines sont actuellement contrôlées par les grandes villes et l'absence des préfets, responsables politiques du processus d'aménagement des communautés territoriales, est une erreur qui doit rapidement être corrigée.

9

LE SCHÉMA COMME VECTEUR DÉTERMINANT DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Cette plus grande participation citoyenne et des acteurs économiques, sociaux et communautaires ne peut que renforcer le schéma, en arrimant de façon encore plus étroite les préoccupations des communautés à la gestion et au développement durable de leur territoire, légitimant davantage les choix d'aménagement et de développement qui s'y inscrivent.

La reconnaissance par l'État du rôle central du schéma, comme lieu de conciliation entre les priorités locales et nationales quant à la gestion du territoire, permettra également à terme de donner une meilleure prévisibilité en amont aux promoteurs de projets. Appuyées par une connaissance fine des enjeux et vulnérabilités de leur territoire, les MRC et les municipalités locales sont en mesure de planifier leur territoire pour assurer l'acceptation sociale des projets et le développement durable de leur territoire. L'expérience des communautés impliquées dans le développement des projets d'énergie éolienne constitue un exemple probant du rôle du processus d'aménagement et des autorités locales dans les processus d'acceptabilité sociale des projets. En effet, les projets dans lesquels les municipalités locales et régionales sont directement associées ont vu le jour alors que les autres n'ont pas, pour la plupart, connu le même succès. Cela démontre que les municipalités et les MRC, par les mécanismes à leur disposition, sont des joueurs incontournables dans tout processus d'acceptabilité sociale des projets.

Municipalité de Clermont
Crédit Pierre Rochette





**FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS**

1134, Grande Allée Ouest
Bureau RC-01
Québec (Québec) G1S 1E5

fqm.ca