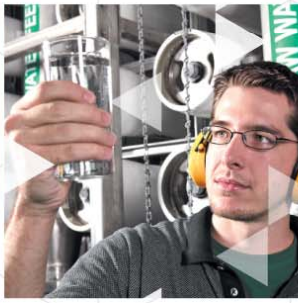
CAPERN - 018M
Livre vert – Matière
d'acceptabilité sociale

On voit loin pour notre monde



Mémoire

Livre vert – Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale

24 mars 2016

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

1. Orientation 1 – Mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire 2

2. Orientation 2 – Rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PATP) et les actualiser 3

3. Orientation 3 – Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet 4

4. Orientation 4 – Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil 6

5. Orientation 5 – Renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale 7

Conclusion 8

Synthèse des recommandations 9

Introduction

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) tient à remercier la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de lui permettre de présenter ses commentaires sur le Livre vert intitulé Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale.

D'entrée de jeu, nous tenons à vous rappeler l'importance que notre Fédération accorde à ce dossier puisque le développement des ressources naturelles tient une place importante dans l'économie de plusieurs de ses MRC et municipalités membres.

La modernisation des outils et des pratiques du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) s'avère incontestablement nécessaire afin de mieux concilier les usages et de favoriser l'intégration harmonieuse des projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales au sein des collectivités susceptibles de les accueillir. Ainsi, il apparaît important pour la FQM de rechercher l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales afin de préserver l'assise économique de ses communautés et de maintenir ses industries fortes dans un contexte de mondialisation rapide.

La FQM partage les constats généraux qui se sont dégagés des échanges entre les différents intervenants lors des tables de discussion sur l'acceptabilité sociale[1]. Toutefois, nous souhaitons réitérer l'importance d'impliquer les élus municipaux dans les processus de consultation des projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales. Une plus grande implication des élus ne peut être qu'une excellente opportunité permettant d'influencer le développement local et régional et de mieux arrimer l'exploitation des ressources naturelles avec les préoccupations des citoyens et des communautés. De plus, nous ne saurions insister suffisamment sur la nécessité que les communautés vivant de l'exploitation des ressources non renouvelables puissent bénéficier de retombées économiques directes par l'entremise du partage des redevances. Ces retombées permettent à ces communautés de préparer leur avenir après l'épuisement du gisement en diversifiant leur économie locale.

Pour la FQM, les ressources naturelles doivent jouer un rôle structurant dans l'économie locale et régionale. Elles ne sont pas seulement pourvoyeuse d'emplois et distributrices de retombées, elles génèrent également du développement. La FQM souhaite que les régions rurales profitent du développement de projets énergétiques ou miniers tout en minimisant les impacts environnementaux et en favorisant son acceptabilité sociale. C'est pourquoi, l'année dernière, la FQM a participé activement aux discussions du MERN sur l'acceptabilité sociale qui ont précédé l'élaboration ce livre vert.

[1] Gouvernement du Québec. 2016. Livre vert : Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale. 32 p.

La Fédération entend ainsi apporter sa contribution à cette réflexion sur l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales sur le territoire québécois afin de faire valoir les préoccupations des municipalités locales et régionales dans une vision globale de développement durable.

1. Orientation 1 – Mieux faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire

La FQM se dit satisfaite de constater que le livre vert a ciblé l'élément important de la gouvernance, c'est-à-dire de faire connaître les rôles et les responsabilités du MERN en matière de planification et de gestion du territoire.

Selon elle, il est essentiel que les rôles et les responsabilités du MERN soient bien définis et connus de tous les acteurs afin de faciliter l'accès à l'information ainsi qu'aux nombreuses démarches d'acquisition de droits des divers régimes d'autorisation, élément essentiel aux différentes étapes de développement de projets énergétiques ou miniers.

De plus, le MERN devrait se doter d'outils de planification, de communication et d'analyse lui permettant de mieux connaître les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales afin d'accompagner et de soutenir la communauté d'accueil et ses populations sur le plan technique.

Le MERN devrait élaborer des orientations pour l'utilisation et la protection du territoire aux différents intervenants du secteur énergétique ou minier et offrir des services à ses derniers.

À titre d'exemple, la réalisation, par le MERN, des plans d'affectation du territoire public (PATP) permet aux régions de se doter de visions coordonnées sur l'utilisation et la protection de leur territoire public.

Aussi, la FQM ne saura trop insister sur l'importance de tenir compte des gouvernements locaux lors de la planification et de la gestion des territoires québécois. Comme nous l'avons mentionné dans notre livre bleu sur la gouvernance de proximité, déposé à l'automne 2014, il est impératif de considérer les élus municipaux lors de la planification du territoire. De l'avis de la FQM, il est essentiel également d'informer les élus municipaux de tout projet énergétique ou minier qui serait planifié sur leur territoire.

De plus, la prise en compte des schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC par les autres plans sectoriels, notamment les plans énergétiques ou miniers, permettra de limiter les conflits d'usage entre les activités existantes et les projets de mise en valeur des ressources énergétiques ou minérales selon les perspectives du développement durable.

Recommandation 1

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'arrimer les plans sectoriels, notamment les plans énergétiques ou miniers, aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC concernée afin de limiter les conflits d'usage avec les autres activités du territoire.

Recommandation 2

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de transmettre aux MRC et aux municipalités l'ensemble des informations sur les projets énergétiques ou miniers afin de planifier et d'harmoniser l'ensemble des usages sur leurs territoires.

2. Orientation 2 – Rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les plans d'affectation du territoire public (PATP) et les actualiser

La FQM adhère à cette orientation et considère cette mesure nécessaire et indispensable pour favoriser un véritable développement des territoires publics québécois.

D'ailleurs, les MRC et les municipalités locales ont compris depuis longtemps déjà que le développement harmonieux de leur territoire doit passer par des mécanismes de planification et de conciliation des usages plus transparents et plus participatifs dans les schémas d'aménagement et de développement et les plans d'urbanisme.

À cet égard, la FQM croit que la mise en œuvre de cette orientation favorisera des échanges harmonieux entre les différents utilisateurs des ressources naturelles du territoire public dans une perspective de développement durable. Ainsi, cette orientation pourrait offrir une opportunité d'affaires pour les nouvelles entreprises locales et régionales.

Toutefois, une véritable planification régionale pour les activités énergétiques ou minières doit être réalisée à l'échelle de la MRC afin de doter la région d'une vision coordonnée sur les grands enjeux reliés à ses ressources naturelles.

Les pôles économiques et sociaux du développement durable trouvent leurs assises dans un développement équilibré des régions. La région devient ainsi le lieu où l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion et la mise en valeur des ressources énergétiques ou minières peuvent échanger de l'information, interpréter les grandes orientations gouvernementales du PATP et contrôler les différents volets des interventions humaines sur le territoire.

En ce sens, la FQM considère essentiel d'impliquer les MRC et les municipalités concernées en amont du processus d'élaboration des PATP afin de prendre en compte les enjeux de développement des milieux touchés et les préoccupations des citoyens et de limiter les conflits d'usage potentiels.

De plus, il serait important d'élargir la portée des PATP en intégrant les activités énergétiques et minières afin de permettre aux MRC et aux municipalités de les intégrer dans leurs outils de planification.

Recommandation 3

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'impliquer les MRC et les municipalités concernées en amont du processus d'élaboration des PATP afin de prendre en compte les enjeux de développement des milieux touchés et les préoccupations des citoyens et de limiter les conflits d'usage potentiels.

Recommandation 4

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'élargir la portée des PATP en intégrant les activités énergétiques et minières afin de permettre aux MRC et aux municipalités de les intégrer lors de l'élaboration de leurs outils de planification.

3. Orientation 3 – Assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et de consultation à toutes les étapes d'un projet

La mise en valeur des ressources énergétiques ou minières, dans un contexte de développement durable, commande que l'on tienne compte de l'ensemble des ressources, des valeurs et des attentes des MRC et des municipalités.

La complexité et la diversité des écosystèmes naturels, la grandeur du territoire et l'horizon sur lequel peuvent se manifester les impacts des projets constituent autant d'éléments qui influencent le niveau de difficulté d'obtenir un portrait de chaque ressource, de son évolution, de ses impacts et des bénéfices qui découlent de son exploitation.

Selon la FQM, la mise en place de conditions favorables à la diffusion d'information et à la tenue de consultations publiques pour rechercher l'acceptabilité sociale des projets énergétiques ou miniers est d'une importance capitale pour planifier et mettre en valeur l'ensemble des ressources naturelles du territoire québécois.

Considérant les répercussions directes que pourraient avoir les projets énergétiques ou miniers sur l'environnement socioéconomique des communautés, la FQM est d'avis que la recherche de l'acceptabilité sociale devrait guider l'autorisation d'un projet par le gouvernement afin qu'il tienne compte des valeurs et des attentes des collectivités et des citoyens concernés.

Dans l'optique où l'on vise la mise en valeur des ressources énergétiques ou minières qui s'exerce dans le respect du développement durable, il est important que toute démarche d'acceptabilité sociale s'appuie sur une information fiable, complète, transparente et indépendante, notamment en ce qui a trait à la santé et à la sécurité des collectivités, aux impacts et aux préjudices à court, à moyen et à long terme que pourrait entraîner un éventuel projet.

Il apparaît important pour la FQM que le gouvernement finance les études scientifiques sur les projets sur lesquelles les MRC et les municipalités concernées puissent s'appuyer pour évaluer les impacts environnementaux, sociaux et économiques.

La FQM salue la volonté gouvernementale d'obliger la création, par le promoteur, d'un comité de liaison avec les élus locaux concernés afin de les informer périodiquement de l'état d'avancement de son projet. De l'avis de la FQM, le comité de liaison permettrait le maintien de la pérennité du développement de la communauté ainsi que la protection de l'environnement.

Recommandation 5

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de tenir compte de l'acceptabilité sociale avant d'autoriser un projet afin qu'il tienne compte des valeurs et des attentes des MRC et des municipalités concernées.

Recommandation 6

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de financer les études scientifiques afin que les MRC et les municipalités concernées puissent mieux évaluer les impacts environnementaux, sociaux et économiques d'un projet.

Recommandation 7

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'aller de l'avant dans l'obligation, pour le promoteur, de créer un comité de liaison afin d'informer périodiquement les élus locaux de l'état d'avancement du projet.

4. Orientation 4 – Favoriser un partage des bénéfices des projets de développement énergétique et minier avec les communautés d'accueil

La proximité d'une ressource naturelle génératrice de richesse représente un des avantages dont les régions concernées doivent pouvoir légitimement tirer profit. Toutefois, force est de constater que, dans plusieurs secteurs, celles-ci sont limitées à un rôle de pourvoyeur alors que les populations locales ne retirent pas les justes bénéfices qu'elles sont en droit d'espérer.

Le retour ou le maintien d'une partie importante des redevances dans les régions où elles ont été générées permet à ces régions de profiter de la présence de cette ressource et de préparer leur propre avenir lors de l'épuisement du gisement.

À cet égard, la FQM ne peut qu'être d'accord avec une telle démarche de partage des bénéfices des projets de développement énergétiques ou miniers avec les communautés d'accueil qui respecte le contenue de l'Accord de partenariat avec les municipalités signé avec le gouvernement en septembre dernier.

Toutefois, il est important que les promoteurs compensent les MRC et les municipalités pour toutes les nuisances qu'elles subissent lors de l'exploitation des projets énergétiques ou miniers.

De plus, la diffusion publique des ententes entre un promoteur et les communautés concernées sur les avantages et les répercussions des projets permettra de favoriser l'acceptabilité sociale de ces projets.

Recommandation 8

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'obliger les promoteurs de compenser les MRC et les municipalités pour toutes les nuisances qu'elles subissent lors de l'exploitation des projets énergétiques ou miniers.

5. Orientation 5 – Renforcer la capacité d'analyse du MERN sur les impacts, les retombées économiques et les répercussions des projets en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale

La FQM se réjouit que le MERN envisage de renforcer sa capacité d'analyse quant aux impacts, aux retombées économiques et aux répercussions des projets relevant de sa responsabilité par la commande d'études scientifiques.

Notre Fédération considère cette mesure nécessaire et indispensable qui résultera en la production de documents d'information qui permettront d'alimenter la réflexion des MRC et des municipalités lors du processus de consultation d'un projet. De plus, cette orientation permettra aux élus locaux et régionaux d'avoir une meilleure connaissance sur la portée d'un projet de développement.

Toutefois, la FQM se questionne sur la pertinence de mettre en place, par le MERN, d'un bureau indépendant d'analyse des retombées économiques et financières des projets majeurs. De l'avis de la FQM, la multiplication des structures alourdira le processus d'analyse des impacts, des retombées économiques et des répercussions des projets énergétiques ou miniers. Par ailleurs, la FQM est d'avis que le MERN pourrait travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation pour analyser les projets majeurs et rendre disponibles ces études d'impact aux MRC et aux municipalités.

De plus, il serait pertinent d'évaluer les retombées socioéconomiques au niveau régional afin d'améliorer la transparence et la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale dans l'analyse des projets majeurs.

Recommandation 9

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de ne pas multiplier les structures et de travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation pour analyser des retombées économiques et financières des projets majeurs et rendre disponibles ces études d'impact aux MRC et aux municipalités.

Conclusion

Les secteurs énergétique et minier constituent un extraordinaire moteur de développement pour de nombreuses communautés au Québec. À cet égard, la Fédération québécoise des municipalités souhaite que la recherche de l'acceptabilité sociale au Québec permette de renforcer la compétitivité de ses filières tout en maximisant les effets structurants pour le développement des régions.

Toutefois, il est primordial pour la FQM que le développement de projets énergétiques ou miniers ne se fasse pas au détriment de l'environnement, des régions et de l'ensemble des citoyens du Québec.

Fortes de l'expérience acquise dans l'aménagement du territoire depuis plus de 35 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire dans une optique de développement durable. Ainsi, la FQM considère cet exercice de réflexion sur la recherche de l'acceptabilité sociale des projets énergétiques ou miniers comme une occasion d'accroître la participation du milieu municipal à la gestion des projets. Son expertise dans l'aménagement du territoire pourra ainsi être mise à profit.

La FQM attend du gouvernement que le milieu municipal, les MRC en premier lieu, soit impliqué activement dans la gestion des activités énergétiques et minières et qu'il participe pleinement à l'élaboration des conditions d'implantation de ces activités. Leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, entre autres, nécessitent de leur part une planification globale ainsi qu'une vision à long terme. Pour la Fédération, cela passe avant tout par un arrimage des outils de planification des secteurs énergétique et minier aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC.

Synthèse des recommandations

Recommandation 1

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'arrimer les plans sectoriels, notamment les plans énergétiques ou miniers, aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC concernée afin de limiter les conflits d'usage avec les autres activités du territoire.

Recommandation 2

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de transmettre aux MRC et aux municipalités l'ensemble des informations sur les projets énergétiques ou miniers afin de planifier et d'harmoniser l'ensemble des usages sur leurs territoires.

Recommandation 3

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'impliquer les MRC et les municipalités concernées en amont du processus d'élaboration des PATP afin de prendre en compte les enjeux de développement des milieux touchés et les préoccupations des citoyens et de limiter les conflits d'usage potentiels.

Recommandation 4

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'élargir la portée des PATP en intégrant les activités énergétiques et minières afin de permettre aux MRC et aux municipalités de les intégrer lors de l'élaboration de leurs outils de planification.

Recommandation 5

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de tenir compte de l'acceptabilité sociale avant d'autoriser un projet afin qu'il tienne compte des valeurs et des attentes des MRC et des municipalités concernées.

Recommandation 6

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de financer les études scientifiques afin que les MRC et les municipalités concernées puissent mieux évaluer les impacts environnementaux, sociaux et économiques d'un projet.

Recommandation 7

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'aller de l'avant dans l'obligation, pour le promoteur, de créer un comité de liaison afin d'informer périodiquement les élus locaux de l'état d'avancement du projet.

Recommandation 8

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN d'obliger les promoteurs de compenser les MRC et les municipalités pour toutes les nuisances qu'elles subissent lors de l'exploitation des projets énergétiques ou miniers.

Recommandation 9

La Fédération québécoise des municipalités recommande au MERN de ne pas multiplier les structures et de travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation pour analyser des retombées économiques et financières des projets majeurs et rendre disponibles ces études d'impact aux MRC et aux municipalités.