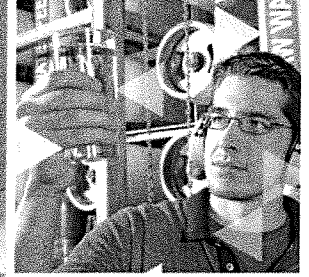
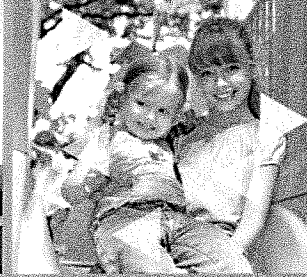
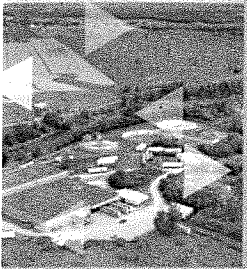
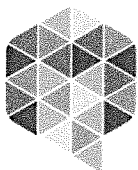


On voit loin pour notre monde



Mémoire Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020

11 février 2015



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
Subsidiarité	1
Équité.....	1
1. Gérer les ressources naturelles de façon responsable et respectueuse de la biodiversité	2
Conservation et mise en valeur des écosystèmes et des services écologiques	3
2. Améliorer par la prévention la santé de la population	5
Accès à la saine alimentation	5
Accès aux milieux propices à la pratique de l'activité / mode de vie plus actif.....	6
Protection des sources d'eau potable	7
3. Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités	8
Développement des capacités des collectivités.....	11
L'adaptation aux changements climatiques.....	12
4. Soutenir la mobilité durable	13
Conclusion	14
Résumé des recommandations	16

INTRODUCTION

C'est avec intérêt que la Fédération québécoise des municipalités (FQM) commente le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 et traite des principaux éléments qui interpellent le milieu municipal.

Par l'entremise de sa Stratégie 2015-2020, le gouvernement vise à encourager un virage au sein de la société face aux modes de développement non viable et souhaite que celle-ci puisse refléter l'ensemble des préoccupations des citoyens, des milieux ruraux et urbains. Découlant de la Loi sur le développement durable adoptée en 2006, la Stratégie 2015-2020 prend en compte les 16 principes de développement durable. Si l'État a des objectifs ambitieux en ce qui concerne sa Stratégie 2015-2020, la FQM rappelle que les moyens financiers devront être au rendez-vous.

À titre de partenaire de premier plan du gouvernement du Québec, le milieu municipal partage la volonté exprimée par celui-ci de procéder à une révision des façons de faire en concordance avec les principes de développement durable. D'ailleurs, dans une perspective de renouvellement de la gouvernance municipale, la FQM observe des liens étroits entre les principes de développement durable et les principes fondamentaux de la décentralisation qui sont présentés dans son ouvrage sur la gouvernance de proximité (livre bleu de la FQM) déposé à l'automne 2014¹. Parmi ceux-ci, notons au passage la subsidiarité et l'équité.

Subsidiarité

Au sujet de la subsidiarité, il est entendu selon ce principe, que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité et qu'une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherché, dans le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens. Cela cadre parfaitement avec notre vision de la décentralisation, c'est-à-dire d'attribuer à la bonne échelle territoriale les responsabilités afin de mieux desservir les collectivités locales. Toutefois, pour la FQM, le respect du principe de subsidiarité n'est pas toujours palpable dans les décisions du gouvernement en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le développement des ressources. Nous reviendrons plus spécifiquement sur ces aspects plus loin dans notre mémoire.

Équité

Au sujet du principe d'équité et solidarité sociales, la FQM croit que les actions de développement doivent être non seulement entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle mais également entre les territoires ruraux et urbains et

¹ FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Une gouvernance de proximité – Miser sur l'intelligence des collectivités pour l'occupation et la vitalité réussies de tous les territoires du Québec*, 2014, [En ligne], septembre 2014. [<http://plusdesucces.ca/wp->

l'ensemble des régions. La FQM a souvent rappelé l'importance de la modulation des services et des programmes de façon à tenir compte de la diversité des communautés et de leurs réalités. Tous les territoires doivent avoir un accès équitable aux outils nécessaires pour assurer leur développement. Une approche gouvernementale modulée aux réalités des territoires, c'est faire preuve de solidarité envers les régions du Québec. C'est de cette façon que l'économie des régions sera pleinement performante.

Au-delà des principes, la Stratégie 2015-2020 se décline en huit orientations et vingt-sept objectifs. Considérant le temps qui lui est accordé, la FQM a choisi de commenter quatre des huit orientations de la Stratégie et de communiquer ses préoccupations et attentes en regard de celles-ci et propose quatorze recommandations.

1. GÉRER LES RESSOURCES NATURELLES DE FAÇON RESPONSABLE ET RESPECTUEUSE DE LA BIODIVERSITÉ

Afin de gérer les ressources naturelles de manière efficace et responsable, la Stratégie 2015-2020 propose comme action de travailler au renforcement et au développement de mécanismes de concertation avec les acteurs des milieux concernés. C'est une approche à laquelle nous adhérons pleinement.

Toutefois, avec la récente disparition des Conférences régionales des élus (CRÉ), l'avenir des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) et la continuité des Plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) nous semble incertain. Ce sera donc au milieu municipal, via notamment les MRC, de se doter des instances nécessaires à la poursuite des initiatives amorcées. Bien entendu, les ressources requises devront suivre de la même manière que les responsabilités.

Dans son document de réflexion sur la Gouvernance de proximité, la FQM parle de l'importance d'accroître la participation du milieu municipal dans la gestion des terres publiques intramunicipales. En ce qui nous concerne, la mise en valeur intégrée des ressources naturelles du territoire passe par les communautés locales. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'on constate les liens étroits entre la gestion des ressources naturelles et l'aménagement du territoire.

Concernant plus spécifiquement le secteur forestier, les communautés rurales démontrent depuis plusieurs années un intérêt marqué à jouer un rôle accru. Cependant, les différents régimes forestiers précédents ont systématiquement alloué l'exploitation forestière presque exclusivement à l'industrie de la transformation du bois.

Le 5 juillet 2011, la ministre des Ressources naturelles et de la Faune rendait public un document sur les orientations de la future Politique sur les forêts de proximité. En

posant ce geste, le gouvernement franchissait une étape importante vers l'émergence d'une nouvelle foresterie, respectueuse de la dynamique sociale et économique des communautés locales².

La mise en œuvre du concept de forêts de proximité permettrait ainsi aux communautés locales d'obtenir un levier décisionnel sur l'utilisation des ressources naturelles. Il va de soi, selon la FQM, que le concept de forêts de proximité doit être un mode de gestion décentralisée. Compte tenu que cette approche vise à mettre en valeur l'ensemble des ressources forestières sur un territoire d'application en vue d'engendrer de l'activité socioéconomique supplémentaire et durable pour les collectivités locales et régionales qui dépendent de ces ressources, nous croyons que cela devrait figurer dans la Stratégie 2015-2020.

Après avoir développé elle-même ce concept en 2007 et l'avoir défendu depuis auprès du gouvernement, la FQM souhaite maintenant que le gouvernement profite du contexte actuel pour aller de l'avant avec le dépôt d'une politique de forêt de proximité. Les régions et le milieu municipal sont prêts à franchir cette étape afin de favoriser le développement durable des communautés et de diversifier leur économie.

Recommandation 1

Que le gouvernement adopte une politique de forêts de proximité dès 2015.
--

Conservation et mise en valeur des écosystèmes et des services écologiques

Le milieu municipal est également sensible à la conservation et à la mise en valeur des écosystèmes et des milieux naturels. Dans un contexte où les aléas climatiques sont de plus en plus fréquents, il devient d'autant plus important d'intégrer cette préoccupation dans les outils de planification et d'aménagement du territoire. Toutefois, cela peut s'avérer une tâche complexe lorsqu'on constate la panoplie de lois et de politiques qui se superposent actuellement.

En ce qui concerne seulement les cours d'eau, les municipalités doivent composer avec un système complexe où se côtoie la Loi sur la qualité de l'environnement, la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, la Loi sur les compétences municipales et la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité*, [En ligne], 5 juillet 2011. [<http://consultation-forets-proximite.mrn.gouv.qc.ca/pdf/document-consultation-proximite.pdf>] (Consulté le 5 février 2015).

Avec le dépôt prochain du projet de loi sur les milieux hydriques et humides, le gouvernement aura l'occasion d'apporter un peu plus de cohérence et d'uniformité au cadre légal actuel. Bien entendu, les attentes du milieu municipal envers cette nouvelle loi sont très grandes. Dans le passé, l'approche gouvernementale concernant les milieux humides a été une grande source de frustration pour les autorités locales. Tel que le révélait un rapport produit en 2013 pour le compte du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), le manque de clarté dans les directives et le manque d'uniformité dans l'analyse et l'autorisation des projets par les directions régionales du ministère ont généré beaucoup d'insatisfaction³. Il y a donc nécessité d'établir des règles claires, qui ne portent pas à interprétation et qui ne sont pas sources d'iniquité entre les régions. Enfin, les processus administratifs doivent être simplifiés.

Dans le contexte de la nouvelle gouvernance qui prend place actuellement au Québec, la FQM portera une attention particulière à cette nouvelle loi ainsi qu'à tout partage de responsabilités entre MDDELCC et les municipalités découlant de celle-ci. Face à cette éventualité, le milieu municipal demandera d'être consulté en amont et n'acceptera pas de nouveaux transferts de responsabilités sans de nouvelles ressources techniques et financières.

Par ailleurs, en matière de gestion des milieux humides et hydriques, il est admis que l'accès aux connaissances et au savoir sera capital. Nous croyons que c'est l'État qui doit générer ces connaissances (cartographie détaillée) et les rendre accessibles aux municipalités afin de les guider efficacement dans leurs décisions. Tenant compte de l'important écart existant entre les municipalités en termes de taille et de ressources, il nous apparaît impossible que l'ensemble de celles-ci puisse procéder à des relevés sur le terrain pour colliger l'information. Dans la plupart des cas, l'expertise spécialisée requise n'est tout simplement pas présente.

Recommandation 2

Que le gouvernement clarifie, uniformise et simplifie le processus d'analyse des projets affectant un milieu humide lors de l'adoption d'une loi sur les milieux humides et hydriques d'ici avril 2015, tel que prévu dans la loi 71.

Recommandation 3

Que l'État soit responsable de coordonner la caractérisation et la cartographie des milieux humides à l'échelle du Québec.

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandation à des fins de conservation et de gestion durable*, [En ligne], 18 avril 2013. [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/Analyse-situation-milieux-humides-recommandations.pdf] (Consulté le 5 février 2015)

2. AMÉLIORER PAR LA PRÉVENTION LA SANTÉ DE LA POPULATION

La FQM adhère à la vision présentée à l'orientation 5 de la Stratégie 2015-2020. Les municipalités et les MRC sont bien conscientes du rôle qu'elles peuvent jouer sur la santé de leurs populations. Ce sont elles qui ont la responsabilité de l'aménagement du territoire et donc du milieu de vie. Ainsi, qu'il soit question de planification des espaces de jeux, de développement domiciliaire ou de zonage particulier autour des écoles, l'intégration de la dimension des environnements favorables aux saines habitudes de vie (SHV), que sont l'accès à une alimentation saine ainsi qu'à des lieux favorisant l'activité physique, sont directement de gestion municipale. De plus, il a été démontré qu'une collectivité où la population est en meilleure santé aura davantage de citoyens impliqués et engagés dans la communauté.

Quand il est question de saines habitudes de vie, il est également question de qualité de la vie : élément essentiel d'attraction et de rétention des populations. Les municipalités et MRC traitent de la dimension des saines habitudes de vie ou des environnements favorables le plus souvent par le biais de leur politique familiale en y intégrant un volet SHV. Par exemple, la restriction pour l'établissement de commerces dit de « mal bouffe » près des écoles sera un sujet régis par un zonage respectant les engagements en SHV.

Accès à la saine alimentation

La mise en place et le soutien des marchés publics avec les producteurs locaux sont des initiatives des municipalités qui permettent de rendre accessibles les productions locales. La problématique pour le producteur agricole est que les marchés publics ont lieu en forte saison de production et l'embauche de personnel pour vendre leurs produits au marché devient nécessaire mais en affecte considérablement la rentabilité. Les ventes aux marchés ne constituent pas souvent de grands volumes et, à cela, s'ajoute la location de l'espace de vente. Tous ces éléments constituent un frein pour plusieurs producteurs. C'est ce qui explique que les marchés publics qui connaissent du succès bénéficient du soutien de la municipalité, d'autant que la municipalité fournit des espaces et des lieux attrayants pour la population à des coûts raisonnables pour les producteurs.

Recommandation 4

Que le gouvernement mette en place des programmes de soutien aux producteurs ainsi qu'aux groupes de producteurs et aux municipalités qui s'impliquent dans les projets de marchés publics ou d'accès aux productions locales.

Accès aux milieux propices à la pratique de l'activité / mode de vie plus actif

Les municipalités ont bien compris le rôle qu'elles assument auprès de leurs citoyens dans l'adoption de saines habitudes de vie par la création d'environnements favorables, plus particulièrement, aux déplacements actifs. Ces préoccupations se reflètent dans l'aménagement du territoire sous différentes formes : la planification des corridors de déplacements entre les quartiers résidentiels et les parcs; les infrastructures sportives ou de loisirs ainsi que les écoles. Bien entendu, la création d'environnements favorisant les déplacements actifs doit aussi se faire en intégrant la notion de déplacements sécuritaires. En effet, dans le cadre des projets d'aménagement du territoire qui intègrent des volets de SHV des ajustements sont souvent nécessaires en ce qui a trait aux limitations de vitesse sur les artères concernées. Les municipalités doivent alors s'adresser au ministère des Transports pour que celui-ci abaisse ces limites afin de rendre les zones retenues plus sécuritaires. C'est à ce moment que les municipalités rencontrent leur plus grande difficulté. Les municipalités accusent plus souvent qu'autrement des refus de leurs demandes et dénoncent ainsi l'incohérence entre le discours du gouvernement et les décisions de ses ministères. Cette situation milite en faveur de la pertinence de la décentralisation, à l'échelle de la MRC, de la planification du transport, le tout en appui à ce qui est proposé dans la Stratégie nationale de mobilité durable qui intègre la planification du transport aux décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

Recommandation 5

Que le ministère des Transports du Québec confirme le retour du volet 4 du Programme intégré d'infrastructures cyclables et piétonne qui avait été aboli et que des sommes d'argent soient de nouveau disponibles pour l'entretien de la Route verte.

Recommandation 6

Que le ministère des Transports du Québec respecte les demandes des municipalités et des MRC en matière de modification des limitations de vitesse, lesquelles demandes sont en concordance avec leur planification territoriale, et plus spécifiquement, en cohérence avec leurs développements domiciliaires et plans de mobilité durable.

Par ailleurs, il est aussi important de développer une offre de loisir et d'activités physiques adaptée à toutes les clientèles, notamment aux personnes plus âgées de nos communautés. Si l'on veut garder nos aînés le plus longtemps possible dans leur milieu, comme ils le souhaitent, et les garder en forme et en santé le plus longtemps possible aussi, il faut leur offrir la possibilité d'être actifs en leur fournissant des environnements favorables, adaptés à leur réalité. Avoir des lieux pour socialiser est aussi important pour la santé mentale que la santé physique. Il est important pour les petites municipalités de développer une offre à l'échelle de leurs moyens et de maximiser les équipements et infrastructures, ce que prône la FQM dans sa vision d'une gouvernance de proximité à

l'échelle de la MRC. Pour les petites municipalités, la solution pour assurer le développement économique et social de leurs communautés réside souvent dans le partage de leurs ressources et infrastructures, ce qui permet, à moindres coûts, de développer une offre de loisirs adéquate, actuelle ainsi que des environnements attrayants, facilitants et compatibles aux différentes clientèles d'un territoire. Pour la FQM, il faut gérer ensemble, dans une vision commune de gouvernance de proximité.

Protection des sources d'eau potable

L'orientation 5 de la Stratégie 2015-2020, qui traite des milieux de vie, fait aussi référence à la protection des sources d'eau potable et à l'approvisionnement de la population. À ce sujet, les municipalités ont toujours joué un rôle prépondérant au niveau de l'approvisionnement en eau potable en desservant plus de 80% de la population. Suite au dépôt de projet de Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable, la FQM avait fait des représentations auprès du gouvernement provincial afin que celui-ci détermine des balises claires pour encadrer les activités d'exploration gazière et pétrolière et assurer la préservation des sources d'eau potable, cela dans une perspective de développement durable.

Avec l'adoption du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection à l'été 2014, le gouvernement est venu établir ces balises. Il a aussi confié des mandats et des obligations aux municipalités concernant l'analyse de la vulnérabilité des sources d'eau et la réalisation d'études. De plus, selon le projet de Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable, les MRC auront un rôle important à jouer lors de la production des plans intégrés de protection et de conservation des sources d'alimentation en eau potable, qui eux-mêmes seront incorporés au schéma d'aménagement et de développement⁴.

La FQM comprend bien que les municipalités sont des partenaires de premier plan pour le gouvernement dans la mise en œuvre des actions visant la protection des sources d'eau potable. Toutefois, il faudra s'assurer d'une clarification et d'une complémentarité des rôles entre l'État, les municipalités et les autres acteurs (organismes de bassin versant) dans la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau. La cohérence interministérielle se devra aussi d'être améliorée, car on ne peut prôner le développement durable si on perpétue une approche sectorielle entre les ministères.

Suivant l'adoption du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, le gouvernement s'était engagé à offrir un soutien technique et financier aux municipalités. La FQM espère que le gouvernement matérialisera rapidement cette aide financière afin de permettre aux municipalités d'exécuter leur mandat. Au-delà des

⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable*, [En ligne], avril 2012.

[<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/potable/strategie/strategie.pdf>] (Consulté le 5 février 2015).

ressources financières, les municipalités devront également avoir accès à des données et des connaissances fiables pour réaliser les analyses de vulnérabilité de leurs sources d'eau potable.

Le Bureau des connaissances sur l'eau mis en place en 2008 devait jouer ce rôle. Celui-ci doit, notamment, assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant la collecte de données sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des unités hydrographiques, ainsi que la conservation et la diffusion de ces données dans le but de soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population une information la plus fiable possible, complète et à jour.

Toutefois, comme le mentionnait le commissaire au développement durable dans son rapport déposé à l'hiver 2013, peu de progrès ont été réalisés depuis la mise en place du Bureau. Globalement, les données restent dispersées et s'avèrent difficilement utilisables dans leur forme actuelle par les divers acteurs de l'eau. La FQM pense donc que l'accès au savoir demeure un enjeu de taille auquel le gouvernement devra s'attarder rapidement⁵.

Recommandation 7

Que le gouvernement matérialise rapidement le soutien technique et financier aux municipalités responsables de la mise en œuvre des mesures découlant du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection.

Recommandation 8

Que le MDDELCC consolide l'information au Bureau des connaissances sur l'eau et qu'il rende celle-ci accessible aux municipalités.

3. ASSURER L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET SOUTENIR LE DYNAMISME DES COLLECTIVITÉS

Le projet de Stratégie 2015-2020 aborde, avec l'orientation 6, l'importante question de l'aménagement durable du territoire et du soutien au développement des collectivités. Ce sont des thématiques qui sont chères à la FQM et au milieu municipal. En effet, on ne pourrait passer sous silence le rôle central que jouent les municipalités en matière d'aménagement du territoire et de développement.

⁵ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. Rapport du commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, [En ligne], hiver 2013. [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD.pdf] (Consulté le 5 février 2015).

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme accorde d'importants pouvoirs aux municipalités en cette matière. Elle a, de plus, été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire vers les municipalités et les MRC. Toutefois, l'autonomie dévolue aux municipalités en matière d'aménagement du territoire s'effrite de plus en plus. Déjà en 2007, la FQM soulevait ce point lors des consultations sur la première Stratégie gouvernementale de développement durable.

On y indiquait notamment que le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) avait souvent tendance à ignorer les consensus régionaux et les décisions prises par les élus locaux pour imposer ses propres orientations et directives. La FQM avait alors souligné que cela allait à l'encontre du principe de subsidiarité.

Par conséquent, à défaut d'une réelle décentralisation en matière d'aménagement du territoire, on assiste plutôt au déploiement d'une approche gouvernementale centralisatrice accentuée depuis la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, comme l'orientation 10 s'appliquant aux territoires limitrophes des communautés métropolitaines.

Orientation 10

Dans une optique de complémentarité des planifications métropolitaine et périmétropolitaine, consolider le développement dans le principal pôle de services et d'équipements localisé sur le territoire de chacune des MRC périmétropolitaines.

-Orienter le développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation en accordant la priorité à celui du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées.

-À l'extérieur du territoire du principal pôle de services et d'équipements de MRC concernées, orienter en priorité le développement urbain et consolider le tissu urbain existant dans les secteurs desservis en infrastructures d'alimentation en eau potable et par les réseaux de transport en commun⁶.

Nous comprenons bien que par cette approche le gouvernement veut implanter sa vision de l'aménagement du territoire et favoriser le développement prioritaire des noyaux urbains tout en encourageant l'utilisation optimale des équipements et des infrastructures afin de contrer l'étalement urbain. L'objectif est louable. Cependant, cette vision de l'aménagement occulte les dimensions sociales et économiques du développement.

⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Annexe A - Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement*, [En ligne], 6 mai 2011. [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/addenda_CMM.pdf] (Consulté le 5 février 2015).

Par ailleurs, l'approche gouvernementale en matière d'aménagement du territoire va à l'encontre du principe d'équité puisqu'elle favorise les milieux urbains au détriment des milieux ruraux. C'est également une approche qui percute de plein fouet l'autonomie décisionnelle des municipalités en aménagement du territoire et qui met en veilleuse le développement de plusieurs collectivités.

Dans le contexte où le gouvernement semble vouloir reconnaître la MRC comme l'interlocutrice privilégiée du gouvernement en matière de développement, la FQM pense qu'il est temps de travailler à établir de nouvelles bases en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Les rapports entre l'État et les municipalités ne doivent plus être perçus comme un rapport de forces qui se fait au détriment des collectivités périurbaines et rurales.

Lors du dépôt de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme en 2011, l'objectif de créer un nouveau partenariat avec le milieu municipal et de conférer au gouvernement un rôle d'accompagnateur avait été formulé. Le préambule de l'avant-projet de loi reconnaissait également la compétence du milieu municipal pour définir le type d'aménagement auquel aspire la communauté. La FQM partage cette vision mais souhaiterait que le gouvernement reprenne rapidement les travaux menant à la révision de la loi⁷.

Entretemps, le MAMOT a entrepris l'exercice de renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Compte tenu de la portée de l'exercice, il est fondamental que les municipalités soient impliquées dans cette démarche. En effet, le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire aborde des thématiques diverses (développement durable des milieux de vie, sécurité des personnes et des biens, développement durable des ressources naturelles, protection des milieux naturels et gestion intégrée des ressources en eau) qui sont au cœur des préoccupations des municipalités. La FQM s'attend donc à ce que le MAMOT privilégie la concertation avec le milieu municipal pour le renouvellement des orientations gouvernementales.

Recommandation 9

Que, dans la démarche de décentralisation, la FQM considère que l'analyse et l'approbation des schémas d'aménagement et de développement soient faites par les directions régionales du MAMOT plutôt que par l'instance centrale et que le mécanisme de transfert prévoit le règlement des différends lorsqu'il y a lieu.

⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme – Document d'information, Bâtissons ensemble les municipalités de demain*, [En ligne], 2011. [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/projet_loi-final_signet.pdf] (Consulté le 5 février 2015)

Recommandation 10

Que la FQM soit impliquée activement au processus de réflexion accompagnant l'exercice de renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Développement des capacités des collectivités

L'orientation 6 de la Stratégie 2015-2020 englobe également l'objectif de renforcer les capacités des collectivités afin de soutenir leur dynamisme économique et social. La FQM est pleinement favorable à une telle approche mais aurait souhaité que le gouvernement détaille davantage ses actions et ses engagements. Dans le contexte où les MRC seront appelées à jouer un rôle plus grand en matière de développement, il devient important de savoir comment cela cadrera avec les initiatives gouvernementales.

En matière de planification du développement, certaines MRC ont déjà l'occasion de s'exécuter avec l'élaboration des Plans de développement de la zone agricole (PDZA). L'idée, proposée par le MAMOT au début des années 2000, lors du processus de révision des schémas d'aménagement, conviait les MRC à procéder à une caractérisation de leur zone agricole et à identifier des actions de mise en valeur. Réalisé à l'échelle de la MRC, cet exercice participatif de planification vise le développement durable des activités agricoles selon une approche de concertation. Il constitue également un document complémentaire au schéma d'aménagement et de développement⁸.

Suite à la réalisation de huit projets pilotes amorcés en 2008, le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation et le MAMOT annonçaient en 2012 qu'un soutien financier sera désormais disponible à l'intention des MRC pour l'élaboration de PDZA. Jusqu'à présent, onze territoires de MRC ont complété leur PDZA et quarante-six autres complètent leur démarche d'élaboration de PDZA. L'adhésion des collectivités à ce modèle de planification des territoires ruraux est donc fort éloquent.

Selon la FQM, les initiatives de mise en valeur des ressources des territoires qui favorisent le dynamisme des collectivités, comme l'élaboration des PDZA, doivent continuer d'être soutenues par le gouvernement. Cependant, il faut également que le gouvernement s'engage à mettre à la disposition des MRC les ressources nécessaires à la mise en œuvre des PDZA. Est-ce que ces ressources proviendront du futur Fonds de développement des territoires ou d'une autre enveloppe budgétaire ? C'est ce que nous demandons au gouvernement.

⁸ L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *La trousse d'information PDZA – Pour une participation efficace des intervenants du milieu aux plans de développement de la zone agricole*, 2012. <http://www.trousse.pdza.ca/> [En ligne], 2011. [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/projet_loi-final_signet.pdf] (Consulté le 5 février 2015)

Recommandation 11

Que le gouvernement entame rapidement les travaux menant à la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme tout en reconnaissant l'autonomie des MRC en aménagement du territoire.

Recommandation 12

Que le gouvernement reconnaisse pleinement l'apport des planifications territoriales menées par les MRC et qu'il formalise son soutien à la mise en œuvre des actions découlant de l'adoption des PDZA.

L'adaptation aux changements climatiques

Avec les changements climatiques que nous observons depuis quelques années, on ne pourrait traiter d'aménagement du territoire sans aussi parler du renforcement de la résilience des collectivités et des mécanismes d'adaptation. Pour le Québec côtier, il s'agit clairement d'un enjeu de premier plan. En effet, les problèmes d'érosion y sont récurrents et de plus en plus importants. À la menace que constitue l'érosion, s'ajoute celle des pluies diluviennes dont plusieurs régions du Québec ont subi les effets, entraînant de lourds dommages au niveau des infrastructures et privant même d'eau potable des collectivités entières. La menace est donc réelle et, par conséquent, des mesures doivent être mises en place pour limiter les risques.

Dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, le transfert des connaissances est capital. À l'heure actuelle, peu de municipalités ont les ressources et l'expertise nécessaires pour faire face aux effets des changements climatiques. Plus souvent qu'autrement, elles doivent se débrouiller seules pour élaborer leurs mécanismes d'adaptation et voir à protéger leur population et leurs infrastructures. Pourtant, le gouvernement a déposé en 2012, son Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques⁹. Selon ce plan d'action, le gouvernement est censé soutenir les actions locales visant l'adaptation aux changements climatiques. Mais, jusqu'à présent, peu de mesures ont été mises en œuvre.

Les connaissances et l'expertise ne font toutefois pas défaut. Le consortium Ouranos a accompli une tâche énorme dans la collecte de données et la production de rapports. Il est maintenant temps de procéder au transfert de cette expertise. Il est important que le Québec se dote d'une réelle stratégie provinciale d'adaptation aux changements climatiques qui intégrera les divers paliers de gouvernements et qui permettra de soutenir les municipalités dans leurs initiatives. Cette stratégie devra favoriser la concertation entre les différents ministères et les autorités municipales ainsi que la

⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020, Le Québec en action vert 2020*, [En ligne], 2012. [http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf] (Consulté le 5 février 2015)

cohérence des interventions. Bien d'autres questions devront aussi à être abordées, dont la répartition des rôles entre l'État, la MRC et la municipalité locale ainsi que l'adaptation des outils de planification que constituent le schéma d'aménagement et de développement et le schéma de couverture de risque en sécurité incendie.

Recommandation 13

Que le gouvernement accorde les ressources nécessaires pour soutenir les municipalités dans leurs efforts d'adaptation aux changements climatiques, conformément aux énoncés de son Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020.

4. SOUTENIR LA MOBILITÉ DURABLE

L'orientation 7 traite de l'importante question de l'accessibilité aux services, aux lieux d'emploi ainsi qu'aux territoires. Cette thématique est importante aux yeux de la FQM car depuis plusieurs années nos actions visent à accroître le développement et l'amélioration des services de transport collectif en région et non seulement dans les grands centres urbains. Dans un contexte où l'offre de services en transport collectif interrégional tend à vouloir se réduire, et ce, dans plusieurs régions (Mauricie, Centre-du-Québec, Chaudières-Appalaches, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie), il devient urgent de repenser la façon de planifier la gestion du transport collectif.

La Stratégie 2015-2020 propose d'opter pour une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports durables. C'est une approche à laquelle nous adhérons pleinement. En effet, dans son ouvrage sur la gouvernance de proximité, la FQM précise que la gestion du transport collectif et l'élaboration des plans de mobilité durable devraient être sous l'autorité de la MRC puisque grandement liés à l'aménagement du territoire. Bien entendu, cela ne va pas sans une décentralisation des budgets.

Par ailleurs, le précédent gouvernement avait déposé en 2014 la Stratégie nationale de mobilité durable. Celle-ci désignait la MRC comme leader régional chargé de développer une approche intégrée de transport collectif. Qu'en est-il maintenant? Quelles suites entend donner l'actuel gouvernement à la Stratégie nationale de mobilité durable? Ce sont des questions importantes qui nécessitent des réponses. La Stratégie 2015-2020 de développement durable n'y fait pas référence.

Selon la FQM, on ne peut traiter de mobilité durable sans préciser davantage les actions qui seront entreprises et les ressources qui y seront allouées. À ce sujet, avec la mise en place du marché du carbone, le gouvernement anticipe des revenus de 3G\$ d'ici 2020¹⁰. Il est prévu que cet argent sera versé au Fonds vert. Toutefois, quelle portion sera

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Le Québec et les changements climatiques – Pour un environnement plus vert*, [En ligne], Mars 2012. [<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Climatiques.pdf>] (Consulté le 5 février 2015)

dédiée à la mobilité durable et quelle somme sera disponible aux municipalités? Cela n'est pas précisé. À ce sujet, la FQM rappelle que les autorités municipales ont besoin de sommes supplémentaires pour continuer de développer le transport collectif.

Par ailleurs, la mobilité durable s'applique également au transport des biens et des marchandises. La Stratégie 2015-2020 en traite peu. C'est un aspect important dans un contexte de mondialisation des échanges et où les standards quant aux émissions de gaz à effet de serre deviennent de plus en plus contraignants. La Stratégie traite de l'électrification des transports, mais cela ne représente qu'un aspect et les échéances semblent encore lointaines. Il faut que le gouvernement précise sa démarche en matière de mobilité durable des biens. Il faut aussi qu'on précise comment s'intégrera la Stratégie maritime du Québec dans cette démarche.

Recommandation 14

Que le gouvernement identifie les sommes d'argent en provenance des revenus du marché du carbone qui seront allouées aux transports collectifs et qu'il augmente les sommes destinées aux transports collectifs, particulièrement en milieu rural et interrégional.

CONCLUSION

Comme on peut le constater, la Stratégie gouvernementale de développement durable convie la société québécoise à des défis de taille. Bien que les municipalités ont déjà intégré les principes de développement durable dans plusieurs de leurs sphères d'activités, elles savent qu'il reste encore beaucoup à accomplir. C'est pourquoi, l'arrimage des actions entreprises par les municipalités avec celles du gouvernement sera déterminant.

Toutefois, plusieurs aspects de la Stratégie 2015-2020 devront être précisés. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans ce mémoire, la FQM demande à être consultée lors des étapes qui mèneront à la mise en œuvre de la Stratégie. Le milieu municipal tient à être impliqué dès le début dans les initiatives gouvernementales qui toucheront les domaines d'activités en lien avec les municipalités. Cela nous paraît incontournable si l'on veut assurer une cohérence dans l'action et veiller à la complémentarité des interventions. Cette philosophie d'approche devrait se retrouver non seulement dans la mise en œuvre de la Stratégie mais également dans l'élaboration et le déploiement d'initiatives gouvernementales qui touchent directement le milieu municipal comme la Stratégie provinciale de protection et de conservation des sources d'eau potable, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles et le vaste chantier du renouvellement des orientations en aménagement du territoire qui pavera la voie à la nouvelle loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Par ailleurs, il sera nécessaire d'assurer un suivi ponctuel de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie 2015-2020. À cet effet, la FQM suggère que le Comité permanent de liaison Environnement – municipalités (COPLEM) puisse être le lieu privilégié d'échanges entre le milieu municipal et le gouvernement. Cela n'avait pas été fait lors de la mise en œuvre de la première Stratégie gouvernementale de développement durable. Il faut donc palier à ce manque et se doter d'un lien permanent de communication et d'échanges.

Quant aux mécanismes de mise en œuvre et aux outils d'accompagnement, le travail accompli par la Table d'accompagnement conseil des organismes municipaux (TACOM) a été positif mais cette Table demeure encore peu connue auprès des entités municipales. Pourtant, des outils très intéressants et adaptés pour les municipalités ont été développés et sont mis à leur disposition.

Dans une autre perspective, l'expertise développée par le consortium Ouranos est une ressource incontournable pour les municipalités. Il y a environ un an, Ouranos consultait le milieu municipal pour déterminer les nouvelles orientations de son programme « Environnement bâti ». Les échanges avaient alors permis de dégager qu'il fallait mettre l'accent sur la résilience des collectivités et le transfert efficace des connaissances et des stratégies d'adaptation. Cela afin de combler les besoins prioritaires que sont l'aide à la prise de décision pour les décideurs et gestionnaires ainsi que l'identification des risques et des vulnérabilités.

En conclusion, la première Stratégie gouvernementale de développement durable a permis au gouvernement de doter les ministères et organismes d'une démarche de planification intégrant les principes de développement durable. Nous espérons que la Stratégie 2015-2020 permettra au gouvernement d'adopter une approche plus cohérente et plus inclusive en matière de développement durable. Le milieu municipal peut constituer un partenaire de premier plan dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives futures. Toutefois, nous pensons que cela passe par une approche décentralisée où la concertation des acteurs locaux sera mise à profit.

Recommandation 15

Qu'un suivi ponctuel de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie 2015-2020 soit fait au Comité permanent de liaison Environnement – municipalités (COPLEM).

Recommandation 16

Que l'État se donne les moyens de ses ambitions en soutenant la Stratégie par un plan d'action et des investissements afférents.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement adopte une politique de forêts de proximité dès 2015.

Recommandation 2

Que le gouvernement clarifie, uniformise et simplifie le processus d'analyse des projets affectant un milieu humide lors de l'adoption d'une loi sur les milieux humides et hydriques d'ici avril 2015, tel que prévu dans la loi 71.

Recommandation 3

Que l'État soit responsable de coordonner la caractérisation et la cartographie des milieux humides à l'échelle du Québec.

Recommandation 4

Que le gouvernement mette en place des programmes de soutien aux producteurs ainsi qu'aux groupes de producteurs et aux municipalités qui s'impliquent dans les projets de marchés publics ou d'accès aux productions locales.

Recommandation 5

Que le ministère des Transports du Québec confirme le retour du volet 4 du Programme intégré d'infrastructures cyclables et piétonne qui avait été aboli et que des sommes d'argent soient de nouveau disponibles pour l'entretien de la Route verte.

Recommandation 6

Que le ministère des Transports du Québec respecte les demandes des municipalités et des MRC en matière de modification des limitations de vitesse, lesquelles demandes sont en concordance avec leur planification territoriale; et plus spécifiquement, en cohérence avec leurs développements domiciliaires et plans de mobilité durable.

Recommandation 7

Que le gouvernement matérialise rapidement le soutien technique et financier aux municipalités responsables de la mise en œuvre des mesures découlant du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection.

Recommandation 8

Que le MDDELCC consolide l'information au Bureau des connaissances sur l'eau et qu'il rende celle-ci accessible aux municipalités.

Recommandation 9

Que, dans la démarche de décentralisation, la FQM considère que l'analyse et l'approbation des schémas d'aménagement et de développement soient faites par les directions régionales du MAMOT plutôt que par l'instance centrale et que le mécanisme de transfert prévoit le règlement des différends lorsqu'il y a lieu.

Recommandation 10

Que la FQM soit impliquée activement au processus de réflexion accompagnant l'exercice de renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Recommandation 11

Que le gouvernement entame rapidement les travaux menant à la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme tout en reconnaissant l'autonomie des MRC en aménagement du territoire.

Recommandation 12

Que le gouvernement reconnaisse pleinement l'apport des planifications territoriales menées par les MRC et qu'il formalise son soutien à la mise en œuvre des actions découlant de l'adoption des PDZA.

Recommandation 13

Que le gouvernement accorde les ressources nécessaires pour soutenir les municipalités dans leurs efforts d'adaptation aux changements climatiques, conformément aux énoncés de son Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020.

Recommandation 14

Que le gouvernement identifie les sommes d'argent en provenance des revenus du marché du carbone qui seront allouées aux transports collectifs et qu'il augmente les sommes destinées aux transports collectifs, particulièrement en milieu rural et interrégional.

Recommandation 15

Qu'un suivi ponctuel de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie 2015-2020 soit fait au Comité permanent de liaison Environnement – municipalités (COPLEM).

Recommandation 16

Que l'État se donne les moyens de ses ambitions en soutenant la Stratégie par un plan d'action et des investissements afférents.