

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE SUR LE GAZ DE SCHISTE

Étude S1-2

La participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste

Soumis par le

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)



Cahiers du CRGRNT, numéro 1308
ISBN 978-2-89251-515-2 (version imprimée)
ISBN 978-2-89251-516-9 (PDF)

Le 30 août 2013

Avertissement

La présentation des faits et les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste ni le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

ÉQUIPE DE RECHERCHE

L'équipe de recherche est composée de Mario Gauthier (responsable de l'étude), Guy Chiasson et Martin Robitaille. Tous trois sont professeurs-chercheurs au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais et membres du Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT). L'équipe est également composée de Chantale Doucet, professionnelle de recherche, de Caroline Desrochers, Aurélie Boyer et Vincent Roy, assistants de recherche, et de Lynda Gagnon pour la révision linguistique.

Mario Gauthier

Professeur titulaire
Département des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais
283, boulevard Alexandre-Taché, bureau C3337
C.P. 1250, succursale Hull
Gatineau (Québec) Canada J8X 3X7
Téléphone: 819 595-3900, poste 2320
mario.gauthier@uqo.ca

Pour citer ce document :

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)(2013). *La participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste*. Étude S1-2 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 91 pages.

Synthèse de l'étude

En réponse à la recommandation principale formulée par le BAPE dans son rapport d'enquête et d'audience publique sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste, le gouvernement du Québec a lancé en mars 2011 une évaluation environnementale stratégique. Dans le cadre de cette démarche, une série d'études a été commandée pour comprendre et documenter les répercussions d'un éventuel développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec en vue d'éclairer le processus de prise de décision.

La présente étude, qui s'inscrit dans le cadre de cette évaluation environnementale stratégique, dresse un portrait du système d'acteurs en place au Québec qui participent à l'aménagement et au développement des territoires à partir de trois principaux paliers (local, supralocal et régional). L'objectif de l'étude consiste à déterminer la capacité des acteurs à encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste et à identifier des pistes d'action pour assurer l'arrimage entre le développement de l'industrie du gaz de schiste et les planifications réalisées à l'échelle locale et régionale.

Une gouvernance territoriale valorisée au Québec avec la présence de nombreux acteurs dans les domaines liés à l'aménagement et au développement des territoires

La gouvernance territoriale a grandement été valorisée au Québec ces dernières années comme en témoigne le nombre important d'acteurs qui œuvrent à l'échelle territoriale dans différents domaines liés à l'aménagement et au développement des territoires.

- 1) Au palier local : les municipalités;
- 2) Au palier supralocal : les municipalités régionales de comté, chambres de commerce, centres locaux de développement, centres locaux d'emploi, sociétés d'aide au développement des collectivités, carrefours jeunesse emploi, corporations de développement communautaire, syndicats locaux de l'Union des producteurs agricoles, associations de citoyens;
- 3) Au palier régional : les conférences régionales des élus, commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire, organismes de bassins versants, comités de zones d'intervention prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent, comités régionaux d'environnement, agences régionales de santé, associations touristiques régionales, coopératives de développement régional, Directions régionales de ministères, conférences administratives régionales.

Le milieu local et régional a ainsi développé une expertise importante dans la gouvernance des territoires qui a donné lieu à la mise en place d'une panoplie d'outils de planification de développement et d'aménagement du territoire ainsi que de mécanismes de participation adaptés aux réalités locales. Ces mécanismes mobilisent une quantité impressionnante d'acteurs avec des intérêts communs.

Plus près des réalités terrain, les stratégies, pratiques et projets mis en place par ces acteurs ont permis d'innover par rapport aux pratiques de l'État en répondant davantage aux besoins du territoire, en arrimant la planification et le développement territorial à la diversité des contextes, des identités et des valeurs sociales tout en favorisant une implication des citoyens.

Parmi ces acteurs, les municipalités régionales de comté (MRC), lieu de coordination des municipalités au palier supralocal, se démarquent par l'influence importante qu'elles exercent sur le dynamisme du milieu. En vigueur depuis plus de trente ans, les pratiques du milieu municipal en aménagement et en urbanisme se sont constamment améliorées et s'appuient aujourd'hui sur une solide expertise avec des méthodes et outils de travail éprouvés pour encadrer le développement sur leur territoire : plan d'urbanisme, schéma d'aménagement et de développement, plan métropolitain d'aménagement et de développement, règlement de zonage, règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale, programme particulier d'urbanisme, plan d'aménagement d'ensemble, règlement de contrôle intérimaire, etc. L'utilisation de ces outils, qui s'appuient sur une vision stratégique, guide les décisions concernant l'aménagement et le développement du territoire afin d'instaurer une cohérence et une harmonisation dans les activités humaines et le développement du territoire.

Divers mécanismes d'information, de participation et de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme s'ajoutent pour appuyer la prise de décision : les consultations publiques concernant la modification ou la révision du schéma d'aménagement et de développement, du plan d'urbanisme ou du règlement de zonage; le comité consultatif d'urbanisme qui fournit des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire; le comité consultatif agricole qui émet des recommandations sur les dossiers liés à l'aménagement du territoire agricole au conseil de la MRC. En outre, le milieu municipal est impliqué dans deux modèles de gouvernance d'activités sur son territoire : l'industrie porcine et l'industrie éolienne.

Autre signe qui témoigne de l'importance des instances municipales : la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, actuellement en révision, prévoit d'accroître les responsabilités des municipalités ainsi que la participation du public avec pour point d'appui le développement durable pour guider les actions.

Défis de la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale se heurte toutefois à plusieurs défis. L'autonomie et la marge de manœuvre des acteurs locaux et régionaux restent limitées malgré l'accentuation des transferts de compétence vers certains paliers au cours des dernières années. Ce défi est principalement criant à l'échelle régionale, qui est un lieu de concertation avec peu de pouvoirs. Du côté des MRC, la décentralisation des compétences a souvent été imposée par le gouvernement. L'un des freins à cette décentralisation est qu'elle ne s'accompagne pas nécessairement des expertises humaines et des ressources financières qu'elle exige. Les ressources financières des municipalités, principalement tirées des taxes foncières, sont en effet limitées, peu diversifiées et la richesse foncière varie considérablement d'une municipalité à l'autre.

Même si les acteurs participent à une gouvernance territoriale, il n'en demeure pas moins que leurs stratégies et missions s'inscrivent dans des dynamiques et logiques sectorielles qui obéissent à leurs propres logiques d'intérêt. Du coup, dans un environnement de plus en plus complexe comme en témoigne la multitude d'acteurs, les conflits se sont multipliés au cours des dernières années.

Les outils en place présentent également certaines limites. La révision du schéma d'aménagement tous les cinq ans, par exemple, s'avère difficile à réaliser sur le terrain. En même temps, le schéma d'aménagement se cantonne souvent au contenu identifié comme obligatoire par le MAMROT alors que le contenu facultatif est peu mobilisé par les intervenants. On remarque également que les outils ne sont pas toujours utilisés pour la prise de décision et que la liste des exigences gouvernementales à respecter pour leur élaboration s'allonge sans cesse. Une sous-utilisation de certains des outils disponibles, comme les outils d'évaluation, s'ajoute également aux critiques.

Affermissement du rôle des instances municipales et autres acteurs dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste

À l'issue de l'analyse du système de gouvernance territoriale, la première piste d'action qui se dégage est l'importance de donner un rôle accru aux acteurs territoriaux dans l'encadrement des activités reliées au gaz de schiste. Le modèle de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste qui prévaut actuellement marginalise ces acteurs. Or, l'intégration des connaissances et expertises de ces acteurs contribuerait à améliorer efficacement le modèle de gestion de cette ressource gazière sur le territoire.

Les MRC et, par le fait même, les municipalités sont identifiées comme l'acteur pivot pour encadrer la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste à l'échelle territoriale. D'ailleurs, dans l'exercice de leurs fonctions, ces instances municipales estiment qu'elles devraient être des acteurs de premier plan dans l'encadrement des gaz de schiste.

La pertinence d'intégrer les instances municipales dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste est liée en grande partie à leur solide expertise dans la planification, l'aménagement du territoire et la conciliation des usages. En associant les divers outils de planification, de réglementation et de consultation publique à leur disposition, les instances municipales apportent une partie de réponse aux lacunes constatées dans le modèle actuel de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste en ce qui concerne la planification, les conflits d'usage, la consultation et la concertation. Elles jouent donc un rôle important à l'étape de planification, avant l'arrivée des entreprises, en établissant les affectations du sol ainsi que la réglementation permettant d'accueillir des projets liés aux activités de développement du gaz de schiste. Pour appuyer les instances municipales dans ce mandat, il est recommandé de former un sous-comité sur les gaz de schiste à l'intérieur du comité consultatif d'urbanisme qui aura pour mandat d'émettre des avis sur le choix des territoires compatibles avec le développement du gaz de schiste.

En s'inspirant du modèle de l'industrie éolienne, plusieurs options s'offrent à la MRC pour modifier le zonage, dont le règlement de contrôle intérimaire, pour modifier le zonage à court terme; le Plan d'aménagement d'ensemble, qui définit la nature et les caractéristiques souhaitées pour le développement dans certaines zones; et le règlement de zonage qui vient fixer des normes qui s'appliquent uniformément par zones. Peu importe l'option choisie pour modifier le zonage, celle-ci devrait obligatoirement être accompagnée d'une consultation publique afin de tenir compte des préoccupations de la population, ce qui répond, du moins en partie, à la critique souvent soulevée à l'effet que dans le modèle actuel, les mécanismes de participation publique arrivent trop tardivement dans la démarche.

Puisque l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des responsabilités partagées par les instances municipales et le gouvernement du Québec, ce dernier joue un rôle important dans l'encadrement du processus. Il est recommandé de modifier la Loi sur les mines pour habiliter ces acteurs à intervenir dans les activités minières, de même que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, actuellement en révision, de sorte que l'article 246 qui confère la préséance de la Loi sur les mines soit remplacé par un ou des articles qui préciseront les rôles du gouvernement et des municipalités dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste en vertu des outils et règlements dont ils disposent en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Les instances municipales continuent d'avoir un rôle à jouer après l'arrivée d'une entreprise gazière sur le terrain. La sécurité publique faisant partie des responsabilités de la municipalité, il est recommandé que celle-ci s'entende avec l'entreprise gazière pour mettre en place un plan d'intervention en cas d'accidents avant le début des travaux.

L'apport des instances municipales dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste est important, notamment dans la planification des territoires qui peuvent accueillir ce type d'activité. Or, les instances municipales ne sauraient à elles seules encadrer le développement du gaz de schiste sur le territoire. D'autres dispositifs d'évaluation des impacts du projet, de diffusion de l'information et d'établissement de normes devront être mis en place par d'autres paliers. À ce titre, la responsabilité de l'évaluation des projets liés au gaz de schiste ne doit pas incomber aux instances municipales, qui n'ont pas les compétences ni l'expertise requises en la matière.

Le rapport contient également une recommandation visant la mise en place par la MRC d'un comité de suivi composé d'acteurs aux compétences et expertises variées et chargé d'assurer une surveillance des activités ainsi que le partage d'information. Les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire pourraient elles aussi assumer un rôle dans la concertation et la planification à l'échelle régionale en attribuant un siège à un représentant du secteur des hydrocarbures et en ajoutant le secteur des gaz de schiste dans leurs plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire. Finalement, les nouvelles fonctions confiées aux instances municipales pour encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste ainsi que la mise en place du comité de suivi doivent s'accompagner de ressources financières suffisantes.

Table des matières

ÉQUIPE DE RECHERCHE.....	III
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE	V
LISTE DES ENCARTS, FIGURES ET TABLEAUX.....	XIII
LISTE DES SIGLES	XV
INTRODUCTION.....	1
Contextualisation du mandat dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE	1
Contextualisation du mandat dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste	2
Les livrables définis dans le devis	3
Présentation du rapport et démarche méthodologique	4
CHAPITRE I : DÉFINITION DE GOUVERNANCE TERRITORIALE.....	6
1.1 Gouvernance	6
1.2 Gouvernance territoriale	7
CHAPITRE II : GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE AU QUÉBEC : PRINCIPAUX ACTEURS ET OUTILS DE PLANIFICATION.....	11
2.1 Le palier local.....	13
2.1.1 Municipalités	13
2.2 Le palier supralocal.....	15
2.2.1 Municipalité régionale de comté.....	15
2.2.2 L'aménagement du territoire et l'urbanisme	17
2.2.2.1 Outils de planification, d'aménagement et de développement du territoire	18
2.2.2.2 Les outils en matière de réglementation	20
2.2.2.3 Les mécanismes d'information, de participation et de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme	23

2.2.2.4	L'implication du milieu municipal dans la gouvernance d'activités sur son territoire.....	26
	Le cas de l'industrie porcine	26
	Le cas de l'industrie éolienne	28
2.2.2.5	La révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.....	32
2.2.3	Organisations de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat	34
2.2.4	Syndicat local de l'Union des producteurs agricoles (UPA)	36
2.2.5	Les associations de citoyens	36
2.3	Le palier régional	37
2.3.1	Conférence régionale des élus (CRÉ)	38
2.3.2	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT)	40
2.3.3	Les organismes de bassins versants (OBV)	47
2.3.4	Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent	49
2.3.5	Autres organisations avec mandats régionaux.....	52
	Conclusion.....	53

CHAPITRE III : LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE TERRITORIALE QUÉBÉCOIS : AVANTAGES, DÉFIS ET PERTINENCE DES ACTEURS POUR ENCADRER LE DÉVELOPPEMENT DU GAZ DE SCHISTE 55

3.1	Pertinence de la gouvernance territoriale.....	55
3.2	Principaux défis du système de gouvernance territoriale québécois.....	57
3.2.1	Compétences et ressources financières limitées	57
3.2.2	Système complexe, développement en silo et hyperconcertation	59
3.2.3	Rapport de force différent et conflits.....	59
3.2.4	Une participation imparfaite : les mêmes acteurs	60
3.2.5	Limites des outils et règlements.....	61

CHAPITRE IV : PISTES D'ACTION POUR APPUYER L'ENCADREMENT DES ACTEURS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LE DÉVELOPPEMENT DU GAZ DE SCHISTE 63

4.1	Un modèle de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste inapproprié.....	63
4.2	Impliquer les acteurs territoriaux dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste	64
4.3	L'identification par les instances municipales d'un zonage compatible avec l'exploitation du gaz de schiste à l'aide des outils de planification et de réglementation existants	66
4.4	Rôle du Comité consultatif d'urbanisme et de la consultation publique lors de l'adoption d'un zonage compatible avec les activités liées au gaz de schiste	68

4.5	Un encadrement par la LAU et une responsabilité partagée avec le gouvernement du Québec	69
4.6	Mise en place d'un plan d'intervention d'urgence en partenariat avec la municipalité	70
4.7	Évaluation des projets de gaz de schiste par une instance d'un palier supérieur à l'échelle locale et régionale	71
4.8	La mise en place d'un comité de suivi par la MRC.....	71
4.9	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire : un rôle de concertation et de planification à l'échelle régionale	72
4.10	Appuyer les municipalités par des ressources financières suffisantes.....	73
CONCLUSION.....		75
BIBLIOGRAPHIE		77
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES DES MÉMOIRES DÉPOSÉS AUX AUDIENCES PUBLIQUES SUR LES GAZ DE SCHISTE		87
ANNEXE 1 : SYNOPSIS DE LA PLANIFICATION FORESTIÈRE.....		90
ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSULTATION PUBLIQUE POUR LES PROJET D'ÉLEVAGE PORCIN		91

Liste des encarts, figures et tableaux

ENCARTS

Encart 1 :	Les différences entre centralisation, déconcentration et décentralisation	10
Encart 2 :	Dispositifs en matière d'aménagement et d'urbanisme qui permettent identifier des zones compatibles avec le développement éolien	29
Encart 3 :	Liste des chambres de commerce dans les trois régions à l'étude	34
Encart 4 :	Proposition de contenu du PRDIRT relatif au domaine minéral	44
Encart 5 :	Liste des OBV dans les trois régions qui recèlent des gaz de schiste	48
Encart 6 :	La gestion intégrée de l'environnement	51

FIGURES

Figure 1 :	Définition de gouvernance territoriale	8
Figure 2 :	Principaux acteurs du développement local et régional	12
Figure 3 :	Municipalités ayant pris position par rapport au gaz de schiste	37
Figure 4 :	Collèges électoraux de la CRRNT Montérégie Est	42

TABLEAUX

Tableau 1 :	Liste des mémoires analysés dans ce document	5
Tableau 2 :	Le partage des responsabilités quant à la fourniture de services par le gouvernement et les municipalités	14
Tableau 3 :	Orientations et objectifs identifiés pour le secteur des mines et de l'énergie dans le PRDIRT de la CRRNT Chaudière-Appalaches	44
Tableau 4 :	Synthèse des principaux acteurs qui participent au développement et à l'aménagement du territoire aux échelles locales, supralocales et régionales	53

Liste des sigles

BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CAR :	Conférence administrative régionale
CCA :	Comité consultatif agricole
CCU :	Comité consultatif d'urbanisme
CDC :	Corporation de développement communautaire
CJE :	Carrefour jeunesse emploi
CLD :	Centre local de développement
CLE :	Centre local d'emploi
CMM :	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ :	Communauté métropolitaine de Québec
CPTAQ :	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRD :	Conseil régional de développement
CRDM :	Conseil régional de développement de la Montérégie
CRE :	Conseil régional de l'environnement
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CRGRNT :	Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires
CRRNT :	Commission régionale des ressources naturelles et du territoire
ÉES :	Évaluation environnementale stratégique
ENAP :	École nationale d'administration publique
FDR :	Fonds de développement régional
FEMECA :	Fonds d'exploration minière Estrie/Chaudière-Appalaches
GRIM :	Groupe de recherche sur l'innovation municipale
LAU :	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LERM :	Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités
MAMR :	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT :	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEFP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MDDEP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MDDP :	Ministère du Développement durable et des Parcs
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MRNF :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OBV :	Organisme de bassins versants
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OPDQ :	Office de planification et de développement du Québec
PAE :	Plan d'aménagement d'ensemble
PAFIT :	Plan d'aménagement forestier intégré tactique

PAFIO :	Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel
PALÉE :	Plan d'action local pour l'économie et l'emploi
PARE :	Plan d'action et de réhabilitation écologique
PIIA :	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
PMAD :	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PNE :	Politique nationale de l'eau
PPU :	Plan particulier d'urbanisme
PRDIRT :	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
RCI :	Règlement de contrôle intérimaire
RNCREQ :	Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec
ROBVQ :	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec
SAD :	Schéma d'aménagement et de développement
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SGE :	Site géologique exceptionnel
TLGIRT :	Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire
UAF :	Unité d'aménagement forestier
UMQ :	Union des municipalités du Québec
UPA :	Union des producteurs agricoles
ZIP :	Zone d'intervention prioritaire

Introduction

Contextualisation du mandat dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE

Pour contextualiser le mandat de l'étude S1-2 qui porte sur la participation de l'instance municipale et autres instances pertinentes à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, rappelons quelques éléments tirés du rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE.

Au Québec, les substances minérales, incluant les hydrocarbures, appartiennent à l'État et sont gérées et réglementées par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (MRN). La Loi sur les mines qui encadre les activités d'exploration et d'exploitation a préséance sur toutes les réglementations et tous les outils en matière d'aménagement du territoire. Cette préséance est d'ailleurs établie clairement dans l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (BAPE, 2011, p. 166). Dans le processus actuel de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, les organismes qui interviennent en matière de développement et d'aménagement des territoires (municipalités, municipalités régionales de comté, conférences régionales des élus) sont donc évacués du processus. Or, à l'issue de son enquête, le BAPE estime que la marginalisation de ces organisations dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, et particulièrement les instances municipales, est une limite importante. Diverses raisons sont évoquées dans le rapport pour soutenir l'implication de ces acteurs dans la gouvernance. Nous rappelons ici les principales raisons.

D'abord, le contexte géographique de l'exploitation du gaz de schiste est différent de celui de l'industrie minière québécoise, qui est habituellement localisée sur des terres publiques à faible densité alors que les sites d'exploitation du gaz de schiste sont situés sur des terres privées dans des zones peuplées (BAPE, 2011, p. 166).

Ensuite, selon le BAPE, la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste doit s'arrimer 1) au principe de subsidiarité identifié dans la Loi sur le développement durable de 2006 et selon lequel « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés » (BAPE, 2011, p. 291); 2) à la stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 qui souligne l'importance pour les municipalités d'aménager et de développer le territoire de façon durable et intégrée tout en mobilisant l'expertise citoyenne dans les décisions et orientations qui les concernent (BAPE, 2011, p. 165). Conformément à ces lois et stratégies, la commission d'enquête recommande que le rôle des acteurs municipaux soit reconnu dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste.

La nécessité d'une gestion intégrée du développement gazier avec l'implication des instances municipales est également soulignée à maintes reprises (BAPE, 2011, p. 167, 234, 245), d'autant

plus que les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste ont des effets directs sur des secteurs de compétence municipale tels que « l'approvisionnement et le traitement des eaux, le transport, les mesures en cas d'urgence, le développement économique, la cohabitation des usages et la gestion des plaintes des citoyens vis-à-vis des nuisances et des troubles de voisinage » (BAPE, 2011, p. 236). La prise en compte des spécificités du territoire est un autre argument invoqué par le BAPE pour recommander une approche concertée impliquant les municipalités dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 166). Par ailleurs, les municipalités et les MRC ont aussi un rôle à jouer dans les activités d'information et de participation publique. Le fait d'inclure les municipalités dans le processus décisionnel est un facteur clé pour l'acceptabilité sociale¹ (BAPE, 2011, p. 228, 231).

Les municipalités et MRC disposent d'outils de planification et de développement ainsi que de mécanismes de consultation qui pourraient permettre de mieux encadrer la planification du développement de l'industrie du gaz de schiste sur leur territoire (BAPE, 2011, p. 166-167). À cet égard, la commission d'enquête émet un avis indiquant que « des plans de zonage définissant des zones propices au développement de l'industrie du gaz de schiste s'avèreraient un outil indispensable pour tenir compte des particularités territoriales, notamment les aires protégées, et de la valeur qu'accordent les collectivités aux éléments d'intérêt à protéger. Ces plans, élaborés par les MRC et les municipalités, devraient être soumis et approuvés par les autorités gouvernementales » (BAPE, 2011, p. 174). Outre les instances municipales, le rapport propose également l'implication des commissions régionales des ressources naturelles et du territoire avec la mise en place de comités de concertation sur les activités de l'industrie du gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 235).

En somme, la question de la gouvernance territoriale et son lien avec le rôle des instances municipales est un enjeu central du développement du gaz de schiste au Québec tant pour les acteurs qui ont participé aux audiences publiques que pour la commission d'enquête chargée d'examiner le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec. Toutefois, le rôle que pourraient jouer les instances municipales et d'autres acteurs locaux et régionaux nécessite une analyse détaillée et doit s'appuyer sur des pistes qui éclaireront les priorités d'action à mettre en place.

Contextualisation du mandat dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste

À la lumière des conclusions du rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE, le Comité de l'ÉES estime que la participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie est

¹ Selon le BAPE, « l'acceptabilité sociale concerne l'établissement par les entreprises d'une relation de bon voisinage avec les communautés d'accueil et soulève la question de la participation des collectivités au processus de planification et de prise de décision » (BAPE, 2011, p. 222). Le rapport identifie quatre facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale, soit ceux liés à la filière énergétique, aux caractéristiques particulières du projet et aux impacts, au processus décisionnel et au milieu social d'accueil (BAPE, 2011, p. 227).

un enjeu majeur. Toutefois, étant donné que l'organisation territoriale québécoise est composée d'une multitude d'acteurs qui disposent d'outils variés pour aménager et développer le territoire, « le rôle de l'instance municipale en matière d'encadrement et de développement de l'industrie du gaz de schiste demeure à préciser, de même que celui d'autres instances telles que les Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) » (Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste, 2012, p. 41). Mentionnons que l'exercice de participation publique qui a permis de bonifier la version provisoire du plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique a également fait ressortir la nécessité de clarifier le rôle des instances municipales dans la gestion des ressources naturelles (Institut du Nouveau Monde, 2012, p. 8).

Les connaissances à acquérir définies dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale résumant le mandat comme suit :

Analyse du potentiel de l'instance municipale et d'autres instances pertinentes en matière d'encadrement et de développement de l'industrie du gaz de schiste.

Deux précisions s'ajoutent au libellé, soit la prise en compte du point de vue des acteurs concernés et l'identification de pistes d'action pour l'encadrement des pouvoirs nécessaires aux MRC et aux municipalités afin d'arrimer le développement de l'industrie du gaz de schiste avec les planifications locales et régionales (Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste, 2012, p. 42).

Les livrables définis dans le devis

Pour la réalisation du mandat, trois livrables ont été définis dans le devis de recherche présenté par le CRGRNT au comité sur l'évaluation environnementale stratégique :

1. Analyse du système d'acteurs (municipalités, MRC, CRÉ, ministères et organismes de développement, etc.) et des outils de planification dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires;
2. Élaboration de pistes d'action en vue de l'établissement d'orientations gouvernementales visant à préciser l'encadrement des pouvoirs nécessaires aux MRC et municipalités et, le cas échéant, d'autres instances pertinentes (telle la CRRNT d'une CRÉ) afin d'assurer l'arrimage entre le développement de l'industrie du gaz de schiste et les planifications réalisées à l'échelle locale et régionale;
3. Formulation d'un avis en ce qui a trait au potentiel de l'instance municipale et d'autres instances pertinentes en matière d'encadrement et de développement de l'industrie du gaz de schiste (l'instance municipale comme pôle de gouvernance).

Présentation du rapport et démarche méthodologique

Pour répondre au mandat de l'étude et à ses trois livrables, le rapport est divisé en cinq chapitres. Le premier chapitre définit les concepts de gouvernance et de gouvernance territoriale sur lesquels s'appuiera l'analyse du potentiel des organismes qui interviennent en matière de développement et d'aménagement du territoire. Le deuxième chapitre dresse un portrait de la gouvernance territoriale au Québec à partir de ses trois principaux paliers (local, supralocal et régional) qui impliquent différents acteurs et outils de planification dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Dans ce chapitre, les instances municipales font l'objet d'une attention particulière. À partir de leurs responsabilités dans les services publics et principalement dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme, nous détaillons davantage les outils de planification, d'aménagement et de développement dont elles disposent ainsi que les principaux mécanismes d'information, de participation et de consultation publiques qu'elles utilisent. Ce portrait nous conduit, par la suite, à reconnaître les forces et les défis du système de gouvernance territoriale québécois, ce qui contribuera à identifier les acteurs locaux et régionaux qui ont la capacité de participer à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste sur leur territoire. Comment arrimer le développement de l'industrie du gaz de schiste avec les outils de planification et de réglementation mis en place à l'échelle locale et régionale? Avec l'analyse de la gouvernance territoriale au chapitre IV et plus spécifiquement des instances municipales, nous répondrons à cette question tout en proposant des pistes d'action susceptibles d'offrir aux MRC et municipalités les pouvoirs dont elles ont besoin pour encadrer l'industrie du gaz de schiste. Ces pistes d'action se traduiront par des avis. En guise de conclusion, nous regroupons les avis retenus pour guider l'implication des acteurs territoriaux dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste.

La démarche méthodologique adoptée pour la réalisation de cette étude repose essentiellement sur une revue de la littérature scientifique traitant de la gouvernance territoriale et de ses principaux acteurs ainsi que sur une étude documentaire (lois et règlements, documents de planification, documents d'orientations gouvernementales, etc.). En outre, la documentation liée à la gestion municipale a été mobilisée (planification, réglementation, modèle, mécanismes de consultation, etc.). Les sites Internet des organismes locaux et régionaux ont également été consultés pour mieux cerner le rôle de ces acteurs en lien avec leur présence dans les trois régions à l'étude (Centre-du-Québec, Chaudière-Appalaches et Montérégie).

Plus d'une trentaine d'acteurs locaux et régionaux, dont plusieurs municipalités, villes et MRC, ont déposé des mémoires à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec afin de partager leurs préoccupations (voir tableau 1). L'analyse de ces mémoires nous a permis d'intégrer le point de vue de ces acteurs dans l'élaboration des pistes d'action.

Tableau 1 : Liste des mémoires analysés dans ce document

Acteurs locaux	10 municipalités
	5 MRC
	3 autres instances locales (Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent; Grand conseil de la Nation Waban-aki; Table des préfets et des élus de la couronne sud)
	2 chambres de commerce locales
	3 associations de résidents ou organismes à but non lucratif ²
Acteurs régionaux	1 CRÉ
	1 chambre de commerce régionale
Acteurs nationaux (en lien avec le palier local)	1 Union des municipalités du Québec qui a soumis un mémoire conjointement avec la Communauté métropolitaine de Montréal
	1 Fédération québécoise des municipalités
	1 UPA
	1 Solidarité rurale du Québec
	1 Fédération des chambres de commerce du Québec
Total	30 Mémoires

² La liste des organisations de citoyens n'est toutefois pas exhaustive.

Chapitre I : Définition de gouvernance territoriale

Aux fins de l'analyse du potentiel de participation des acteurs locaux et régionaux pour encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste il importe, d'entrée de jeu, de définir les termes de « gouvernance » et de « gouvernance territoriale ».

1.1 Gouvernance

La gouvernance témoigne d'une transformation de l'action publique qui n'est plus uniquement centrée sur l'État, mais intègre également d'autres acteurs qui jouent un rôle dans la gestion politique et la prise de décision (Lévis et Lussault, 2003, p. 418; Chiasson, 2013; Leloup *et al.*, 2005; Hamel et Jouve, 2006). Cette gouvernance, qui répond à une crise de gouvernabilité des sociétés contemporaines, est polycentrique en ce sens qu'elle implique une diversité d'acteurs, en particulier les collectivités locales, les entreprises et les associations de citoyens (Bourdin, 2000). En réponse à la difficulté de gouverner les sociétés contemporaines, diverses techniques complexes émergent pour faciliter la coordination et l'interaction entre une pluralité d'acteurs (*ibid.*). Ainsi, la gouvernance implique un jeu de négociation entre différents acteurs issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile afin de favoriser l'émergence d'intérêts communs (Hamel et Jouve, 2006, p. 40; Bourdin, 2000). Au cours des dernières années, la gouvernance est devenue un concept couramment utilisé pour analyser le cadre de l'action publique (Simoulin, 2007). Nous retenons la définition suivante pour appuyer la présente étude :

La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité (Le Galès, 2006, p. 245).

À cette définition, nous ajoutons le commentaire de Theys (2002, p. 4) qui fait référence à la définition proposée par la communauté européenne et qui nous apparaît pertinent dans le cadre du mandat de cette étude, car il insiste sur l'importance de la coordination et de l'interaction entre divers acteurs comme pilier du concept de gouvernance :

L'important dans cette définition c'est l'idée de processus interactif : une succession d'étapes à travers lesquels des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en

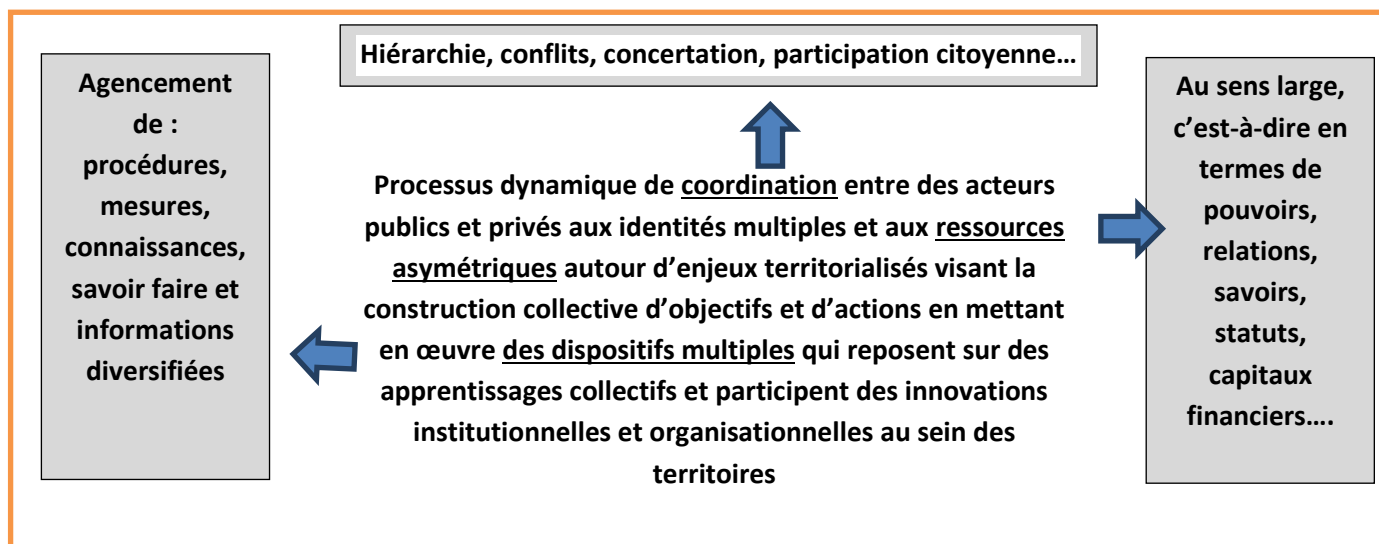
œuvre collectivement sans que rien – ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l’avance.

Il existe plusieurs formes de gouvernance dans la littérature tout comme dans la société : gouvernance corporative ou privée, selon le type d’acteurs principalement engagés dans la prise de décision (Leloup *et al.*, 2005); gouvernance mondiale, multiniveaux ou encore territoriale (Pasquier et Weisbein, 2007, p. 211) selon le changement d’échelle. Cette dernière forme, qui implique une certaine décentralisation ou du moins une déconcentration (voir l’encart 1 pour les définitions), nous intéresse particulièrement dans le cadre du mandat de cette étude, car elle vient positionner le rôle des organismes qui interviennent à l’échelle locale en matière de développement et d’aménagement du territoire.

1.2 Gouvernance territoriale

Les nouveaux modes de coordination des acteurs aux échelles locales et régionales se sont multipliés au cours des dernières années. On observe en effet une tendance des États à transférer davantage de pouvoirs aux paliers inférieurs et une réaffirmation des territoires locaux et des identités territoriales accentuée par le contexte de la mondialisation (Faure, 2007). L’action publique est réorganisée à l’échelle territoriale, qui devient ainsi un cadre de référence important pour les politiques et stratégies de développement. « La référence est aujourd’hui clairement aux territoires, car ils sont l’espace dans lequel viennent s’inscrire les problèmes publics et le lieu de leur traitement » (Duran, 2011, p. 477). La gouvernance territoriale vient rendre compte de ces nouvelles formes de coordination et de collaboration aux échelles infranationales qui ont une influence sur le processus de développement (Simard et Chiasson, 2008, p. 457). La définition de gouvernance territoriale proposée sous forme de schéma dans le *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires* et reproduite ci-dessous insiste à la fois sur la coordination des acteurs, les ressources asymétriques et les dispositifs multiples (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 39).

Figure 1 : Définition de gouvernance territoriale



Source : Rey-Valette et al., 2011, p. 39

Au Québec, l'ajout de l'adjectif « territoriale » au concept de gouvernance vient refléter trois principales tendances de l'action publique observées dans les dernières années et qui contribuent à cerner les spécificités du concept.

1. La gouvernance territoriale implique une restructuration de l'action publique avec la contribution de divers acteurs aux échelles locales et régionales. Une certaine décentralisation est donc nécessaire, ou du moins une déconcentration de certaines responsabilités vers ces acteurs. Mentionnons qu'au Québec, l'État québécois a vu son rôle se transformer à compter des années 1980 et de façon plus importante dans les années 1990 (Bourque, 2000), pour passer d'un modèle traditionnel descendant et centralisé vers une certaine déconcentration et décentralisation de ses interventions et pouvoirs au profit des acteurs locaux et régionaux (Lévesque *et al.*, 1999; Robitaille et Chiasson, 2005, p. 146). Ainsi, l'intérêt général n'est plus seulement porté par l'État, mais également par les acteurs territoriaux qui jouent maintenant un rôle dans la détermination des orientations des politiques publiques et dans le développement. « Pour les régions, le changement est important, particulièrement en ce qui a trait au rôle de l'État, qui a changé son intervention étatique de planification *par le haut* à une intervention arrimée territorialement et souvent en interface avec les élus, et la société civile » (Robitaille, 2006, p. 66). État accompagnateur, État partenaire ou État facilitateur sont des termes souvent utilisés pour illustrer ce changement de modèle (Simard et Chiasson, 2008, p. 458; Morin, 2006; Lévesque *et al.*, 1999, p. 6).
2. Dans le cadre du renouvellement de l'action publique des dernières années au Québec, les acteurs territoriaux sont de plus en plus valorisés et impliqués dans l'action publique par l'entremise de nouvelles responsabilités dans le développement des territoires.

Cette nouvelle réalité se traduit par des partenariats entre les acteurs territoriaux et le gouvernement (coordination verticale entre les niveaux d'action publique), mais également par de nouvelles coordinations et coopérations entre les différents intervenants qui partagent une proximité géographique (coordination horizontale entre la sphère publique, privée et associative) (Chiasson, 2013, p. 4). La gouvernance territoriale implique donc des rapports nouveaux entre les pouvoirs locaux et la société civile et des partenariats entre les secteurs public et privé (Bourdin, 2000).

3. La participation citoyenne à l'action publique, avec la mise en place d'une panoplie de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation, est du même coup devenue un élément clé (Blondiaux, 2005; Gauthier et Simard, 2011, p. 194; Hamel et Jouve, 2006; Bourdin, 2000), car de la gouvernance territoriale découle également « une exigence de participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et processus politiques » (Arnaud et Simoulin, 2011, p. 265).

En somme, les acteurs territoriaux se sont multipliés pour assumer de nouvelles fonctions et avec eux sont apparus de nouveaux « dispositifs » à cette échelle : politiques locales, dispositifs de concertation et de participation, stratégies collectives de développement et projets communs. La gouvernance territoriale vient rendre compte de ces nouvelles formes de collaboration aux échelles infranationales qui ont une influence sur le processus de développement (Simard et Chiasson, 2008, p. 457).

1.3 Le principe de subsidiarité

Finalement, pour compléter cette partie sur les composantes de la gouvernance et éclairer notre analyse sur la pertinence d'intégrer les acteurs territoriaux dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, il convient d'ajouter quelques mots sur le concept de subsidiarité.

Le concept de subsidiarité contribue en effet à guider la pertinence de la décentralisation ou de la centralisation. Le principe de subsidiarité implique de « [...] confier le soin de la régulation, dans un secteur donné d'activités, aux entités les plus proches possible de la personne, sinon à la personne elle-même. On la confiera à des entités plus éloignées qu'en cas d'insuffisance avérée des entités les plus proches » (Lemieux, 1997, p.36). Pour illustrer ce concept, Lemieux donne l'exemple de la gestion de l'eau :

Si un individu éprouve des problèmes avec son puits, il sera la personne la mieux placée pour régler le problème. Par contre, s'il s'agit d'un problème lié à un cours d'eau qui traverse tout le territoire d'une MRC, c'est cette MRC qui devra résoudre ce problème. Si le cours d'eau traverse plusieurs MRC, alors ce sont les instances régionales qui devront intervenir. L'exemple que j'ai choisi est relativement simple, mais lorsqu'il s'agit de développement économique ou de questions

environnementales, les problèmes prennent une toute autre ampleur et nécessitent le recours à des compétences dont ne disposent généralement pas les instances sous-régionales ou municipales (Lemieux, 2006, p. 23-24).

Rappelons que la pertinence de ce concept a été soulignée dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE (2011) et qu'il figure au nombre des principes régissant la Loi sur le développement durable (MDDEP, n.d.). La notion de subsidiarité nous invite à réfléchir à la question suivante : Quelle est l'échelle la plus pertinente et efficace pour intervenir dans l'encadrement du développement du gaz de schiste? D'où l'importance de s'interroger sur le rôle, les compétences et le pouvoir d'agir des différents acteurs.

Encart 1 : Les différences entre centralisation, déconcentration et décentralisation

Centralisation

La centralisation est cette façon, pour l'État, de conserver dans ses institutions centrales, généralement en sa capitale, les pouvoirs de décision de l'ensemble du territoire à administrer. On est alors en face d'une concentration des pouvoirs politiques et administratifs.

Déconcentration

La déconcentration est le processus par lequel le pouvoir central délègue à des agents, situés en région ou dans des unités administratives autonomes, des responsabilités administratives ou même décisionnelles, mais toujours soumises à l'autorité centrale.

Décentralisation

La décentralisation est l'action par laquelle des pouvoirs de gestion d'une région ou d'une localité sont remis aux autorités des institutions régionales ou locales. La décentralisation est politique si les pouvoirs sont délégués à des institutions autonomes dont les membres sont élus et qui disposent de pouvoirs de réglementation opposables aux tiers ainsi que de pouvoirs de taxation.

Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 165-166

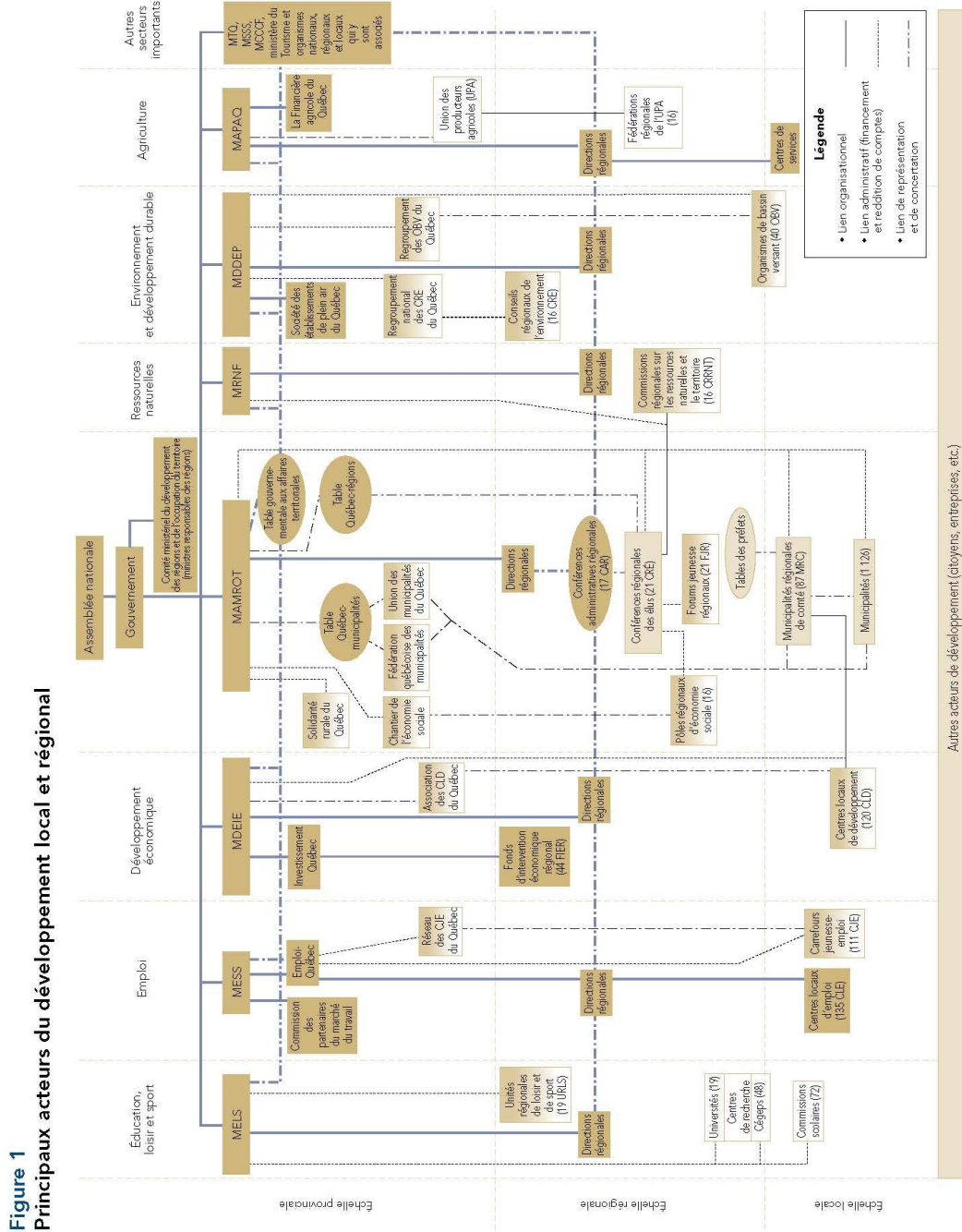
Chapitre II : Gouvernance locale et régionale au Québec : principaux acteurs et outils de planification

D'entrée de jeu, mentionnons que les acteurs du développement qui œuvrent aux échelles locales et régionales sont nombreux comme en témoigne le schéma à la page suivante tirée du rapport du Vérificateur général du Québec (2011). Les liens organisationnels et administratifs entre ces acteurs et les ministères œuvrant à l'échelle provinciale sont également multiples.

Dans cette partie, nous dresserons un portrait du système d'acteurs qui participent à l'aménagement et au développement des territoires. Cet exercice contribuera à identifier les organisations aptes à participer à l'encadrement de l'industrie du gaz de schiste. Le portrait est structuré à l'image de l'organisation territoriale québécoise, c'est-à-dire en fonction des trois paliers qui interviennent dans la gouvernance territoriale – local, supralocal et régional – et de leurs acteurs respectifs. Ces paliers, qui ont chacun leurs spécificités, s'emboîtent les uns dans les autres.

Deux acteurs retiendront plus particulièrement notre attention : 1) les instances municipales (municipalités et MRC) à l'échelle locale et supralocale, et 2) les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) qui relèvent des conférences régionales des élus (CRÉ) à l'échelle régionale. D'autres organisations viendront également se greffer à ce système d'acteurs en raison du rôle qu'elles jouent dans le développement du territoire. Le portrait présenté vient spécifier le rôle et les compétences de chaque acteur, sa structure de gouvernance, ses principaux outils de planification et de réglementation ainsi que les mécanismes de participation, de concertation et de consultation utilisés. S'il y a lieu, nous spécifions les particularités de ces acteurs dans les trois régions à l'étude. Cette partie répond directement au premier livrable qui, rappelons-le, vise à analyser le système d'acteurs (municipalités, MRC, CRÉ, ministères et organisme de développement, etc.) et leurs outils de planification.

Figure 2 : Principaux acteurs du développement local et régional



Source : Vérificateur général du Québec, 2011, p. 4-13

2.1 Le palier local

2.1.1 Municipalités

Le système municipal québécois est apparu dès le XIX^e siècle. Les lois qui régissent et encadrent les affaires municipales ont été confiées aux provinces par l'État fédéral (Collin et Léveillé, 2003, p. 1). Encore aujourd'hui, les municipalités constituent le plus petit palier de gouvernance au Québec.

Le territoire québécois est composé de 1 135 municipalités locales dont 227 villes qui sont régies par la Loi sur les cités et villes et 885 autres municipalités ayant un caractère davantage rural qui sont régies par le Code municipal (MAMROT, 2012b). Ces deux textes de loi établissent les règlements et pouvoirs inhérents au fonctionnement des municipalités (*ibid.*). La Loi sur les cités et villes prévoit tout de même certaines responsabilités auxquelles les municipalités régies par le Code municipal n'ont pas accès.

Les trois régions à l'étude sont composées de 333 municipalités et de quatre réserves indiennes dont deux en Montérégie (Akwesasne, Kahnawake) et deux dans le Centre-du-Québec (Odanak et Wôlinak). On retrouve également les villes de Lévis (138 222 h.) dans la région de Chaudière-Appalaches et de Longueuil (236 404 h.) en Montérégie. Ces deux grandes villes possèdent des compétences de MRC et sont divisées en arrondissements. La Ville transfère ainsi certaines compétences aux conseils d'arrondissement qui sont formés de conseillers élus par les électeurs (*ibid.*, p. 11). Les villes de Lévis et Longueuil disposent également d'une charte constitutive avec des pouvoirs particuliers.

Plus près du citoyen, les municipalités ont pour principal rôle de fournir des services de première ligne à la population. Les municipalités locales sont administrées par un conseil municipal composé d'un maire et d'un minimum de six conseillers³ qui ont été élus par la population du territoire pour un mandat de quatre ans. Les municipalités jouent donc un rôle de représentation politique de leur communauté (Collin et Léveillé, 2003, p. 4). Ainsi, « on peut définir la municipalité locale comme étant l'instance politique d'une communauté locale au sein de laquelle siègent des représentants élus qui exercent certaines compétences sur un territoire composé d'une myriade de propriétés privées » (Simard, 2006, adapté de Quesnel, 1995).

Le conseil municipal, composé de la mairesse ou du maire et des conseillers municipaux, se réunit généralement une fois par mois. Le citoyen peut assister à ces séances publiques. À la période de questions, les citoyens peuvent interroger les élus municipaux sur divers enjeux afin d'obtenir de l'information. Toutefois, cette période est limitée dans le temps et ne permet pas d'instituer un débat. La question des gaz de schiste a été inscrite à l'ordre du jour des séances de plusieurs conseils municipaux. Parmi eux, des conseils se sont prononcés contre l'exploitation des gaz de schiste sur leur territoire, car les conditions ne sont pas réunies

³ Pour les municipalités de 20 000 habitants ou plus, le nombre de conseillers peut être plus grand.

actuellement pour un développement cohérent avec le territoire. C'est le cas du conseil municipal de la Ville de Saint-Hyacinthe (2010) qui a adopté diverses résolutions dont l'une qui demande à la MRC des Maskoutains de faire des représentations auprès des autorités gouvernementales pour qu'elles adoptent un moratoire sur les gaz de schiste. De plus, suivant un principe de précaution, ce conseil municipal a adopté des résolutions qui interdisent l'usage de son eau potable, le prélèvement d'eau sur son territoire ainsi que la réception des eaux usées pour traitement à son usine d'épuration dans le cadre de la production de gaz de schiste. Ces résolutions, estime le conseil, pourront être révisées lorsque les impacts de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste sur le territoire de la Ville de Saint-Hyacinthe et de la MRC des Maskoutains seront mieux connus (Ville de Saint-Hyacinthe, 2010).

Les municipalités locales disposent de ressources financières autonomes émanant des impôts fonciers, si bien qu'elles sont souvent vues comme « une instance décentralisée au sens fort » (Collin et Léveillé, 2003, p. 4). À partir du début des années 1990, des changements importants ont commencé à transformer le milieu municipal, qui s'est retrouvé avec de nouvelles compétences et responsabilités en vue de fournir des services mieux adaptés à la population (Gauthier *et al.*, 2008; Collin et Léveillé, 2003). Aujourd'hui, les municipalités exercent une variété de compétences reliées principalement à la fourniture de services publics locaux et à la protection et sécurité publique. La Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1) attribue des compétences aux municipalités locales et aux MRC dans les domaines suivants :

- la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- le développement économique local;
- la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;
- l'environnement;
- la salubrité;
- les nuisances;
- la sécurité;
- le transport.

À cette liste s'ajoutent certaines compétences conférées par d'autres lois. Par exemple, en 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme transférait la responsabilité de l'aménagement du territoire aux municipalités et créait un nouveau palier supralocal (les MRC) pour chapeauter ce champ de

Tableau 2 :
Le partage des responsabilités quant à la fourniture de services par le gouvernement et les municipalités

Services	G	M	Services	G	M
Santé et services sociaux	✓		Sécurité incendie		✓
Solidarité sociale	✓		Eau potable		✓
Habitation	✓	✓	Assainissement des eaux		✓
Éducation	✓		Matières résiduelles		✓
Réseau routier	✓	✓	Loisirs et culture	✓	✓
Transport en commun	*	✓	Parcs et espaces verts	✓	✓
Service de police	✓	✓	Aménagement du territoire et urbanisme		✓

* Dans la région métropolitaine de Montréal, l'Agence métropolitaine de transport a notamment pour mission d'accroître les services de transport collectif.

Source : Mamrot, 2012b

compétence. Nous reviendrons sur ce sujet dans la section portant sur les MRC afin d'explicitier la réglementation, les outils de planification et les mécanismes de participation publique liés à cette compétence. Le tableau 2 résume le partage des différentes responsabilités quant à la fourniture de services par le gouvernement et les municipalités.

Outre les municipalités, il existe d'autres organisations à l'échelle locale qui sont impliquées dans le développement de leur territoire, notamment les associations de citoyens et les chambres de commerce. Comme ces dernières œuvrent également à l'échelle supralocale, nous glisserons quelques mots à leur sujet dans la partie suivante.

2.2 Le palier supralocal

En 1979, suite à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et dans une optique de décentralisation, le gouvernement décide de créer un nouveau palier supralocal. À mi-chemin entre les paliers régional et local, la municipalité régionale de comté (MRC)⁴ devient le lieu de coordination des municipalités sur le territoire. Les limites administratives des MRC sont alors décidées en consultation avec les municipalités pour prendre appui sur « le sentiment d'appartenance de la population et sur les traditions de coopération intermunicipale » (Proulx, 2008a, p. 40). Des incohérences territoriales persistent tout de même dans certains cas entre les limites administratives et le territoire d'appartenance.

Dès la création de ce nouveau palier, diverses responsabilités en matière d'aménagement de l'espace, de planification, de gestion et d'exécution des services de première ligne sont transférées aux MRC (Gauthier *et al.*, 2008, p. 329-331; Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 150). En 1997, les responsabilités en matière d'entrepreneuriat et d'emploi sont confiées à de nouvelles structures créées à cette échelle, soient les centres locaux de développement (CLD) aujourd'hui sous la responsabilité des MRC, et les centres locaux d'emploi (CLE). C'est également à cette échelle que l'on retrouve les commissions scolaires.⁵ Au tournant des années 2000, ce palier devient le lieu de réformes importantes : renforcement des MRC, création des communautés métropolitaines, fusions municipales (Gauthier *et al.*, 2008, p. 329-331).

2.2.1 Municipalité régionale de comté

On peut difficilement aborder le rôle des municipalités locales sans évoquer celui des MRC. Les deux organisations ne vont en effet pas l'une sans l'autre puisqu'une « MRC regroupe toutes les municipalités d'un même territoire d'appartenance formant une entité administrative qui est une municipalité au sens que l'entend la Loi sur l'organisation territoriale municipale » (MAMROT, 2012a).

⁴ Elles ont remplacé les conseils de comté mis en place en 1855 (Collin et Léveillé, 2003, p.7-8).

⁵ Les limites des territoires des MRC et des Commissions scolaires ne correspondent pas toujours.

Les trois régions à l'étude sont composées de 28 municipalités régionales de comté (MRC) qui regroupent, rappelons-le, 333 municipalités et quatre réserves indiennes. La ville de Lévis (138 222 h.) dans la région de Chaudière-Appalaches et l'agglomération de Longueuil (236 404 h.) en Montérégie ont des compétences de MRC.

Mentionnons également l'existence de deux communautés métropolitaines au Québec qui sont des instances de planification et de coordination entre la grande ville et sa couronne. La Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) regroupe la ville de Québec et les municipalités avoisinantes dont la ville de Lévis dans Chaudière-Appalaches. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) regroupe 82 municipalités dont la ville de Montréal et les municipalités avoisinantes. La CMM couvre l'ensemble du territoire de deux MRC (Marguerite-D'Youville, MRC de Roussillon) dans la région de la Montérégie et une partie du territoire des MRC de Beauharnois-Salaberry, de La Vallée-du-Richelieu, de Rouville et de Vaudreuil-Soulanges. La présence des communautés métropolitaines vient complexifier le partage des responsabilités entre les divers paliers territoriaux.

Les MRC sont dirigées par un conseil des élus formé par les maires des municipalités sur le territoire. Le conseil est dirigé par un préfet qui est élu par les membres du conseil ou encore par les citoyens de la MRC (MAMROT, 2012a). Aucun des préfets des trois régions à l'étude n'a été élu par la population. Le conseil des maires se réunit généralement une fois par mois et les citoyens peuvent assister à ces séances publiques, qui comportent une période de questions au cours de laquelle ils peuvent interroger les élus municipaux sur divers enjeux. Tout comme pour les séances publiques des municipalités, la question des gaz de schiste s'est également retrouvée à l'ordre du jour des séances de plusieurs conseils qui, dans certains cas, se sont prononcés contre l'exploitation des gaz de schiste sur leur territoire.

Les MRC sont financées par les transferts de taxes foncières des municipalités ainsi que par les transferts intergouvernementaux de la province. Certaines compétences sont dévolues aux MRC pour faciliter la mise en commun des services des municipalités, comme la planification de la gestion des déchets, la protection contre les incendies et la sécurité civile, la préparation des rôles d'évaluation pour les municipalités, la vente d'immeubles pour défaut de paiement de taxes foncières et la surveillance des cours d'eau. L'aménagement du territoire demeure toutefois la principale responsabilité des MRC qui disposent de nombreux outils de planification et réglementation. Ces dispositifs, qui semblent avoir un potentiel important pour encadrer les activités de développement du gaz de schiste, sont détaillés dans la partie qui suit.

La MRC peut également mettre en place diverses politiques, dont les politiques rurales, familiales, sociales et culturelles. Ajoutons que plusieurs municipalités et MRC ont établi des démarches intégrées de développement durable arrimées à des plans d'action de développement durable. Diverses approches sont utilisées : The Natural Step, l'Agenda 21 local, la planification stratégique de développement durable, Villes et villages en santé, Fondation Rues principales, Revitalisation urbaine intégrée, etc. (Gauthier et Gagnon, 2013).

2.2.2 L'aménagement du territoire et l'urbanisme

Comme son nom l'indique, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) adoptée en 1979 vient régir divers règlements pour encadrer l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁶. La mise en place de cette Loi a été guidée par quatre grands principes toujours actuels : l'aménagement est une responsabilité politique; cette responsabilité est partagée entre le gouvernement et les élus municipaux; elle requiert la concertation entre les diverses instances compétentes; et le public doit participer plus activement à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement (MAMROT, 2011, p. 5).

L'aménagement du territoire est donc une compétence partagée entre trois acteurs qui ont chacun leurs responsabilités : la municipalité au palier local; la MRC au palier supralocal; et le MAMROT au palier provincial. Afin d'assurer une cohérence, la MRC joue le rôle de pivot entre les deux autres paliers en effectuant la coordination entre les orientations gouvernementales et les actions locales en matière d'aménagement (Douay *et al.*, 2010). Ainsi, « [c]e modèle relationnel bidirectionnel entre les paliers instaurés dans la LAU, à la fois *top down* et *bottom up*, constitue une des assises de notre système de planification territoriale qui le distingue de ceux majoritairement mis en place au Canada et aux États-Unis » (Trépanier *et al.*, 2005, cité par MAMR, 2007, p. 3).

En vigueur depuis plus de trente ans, la LAU a permis une systématisation des pratiques d'aménagement et d'urbanisme dans l'ensemble des MRC et des municipalités (Douay *et al.*, 2010). Au fil des ans, les pratiques du milieu municipal en aménagement et en urbanisme se sont constamment améliorées et s'appuient aujourd'hui sur une solide expertise avec des méthodes et outils de travail éprouvés pour encadrer le développement sur le territoire (Trépanier, 2004). Les instances municipales disposent ainsi d'outils de planification, d'aménagement et de développement, de réglementations qui encadrent les interventions en matière de planification territoriale, ainsi que de mécanismes de consultation et de concertation. Ensemble, ces instruments ont œuvré à contrer « l'arbitraire et l'autoritarisme » des politiques d'aménagement et, ce faisant, à diminuer les conflits d'usage (Simard et Mercier, 2009, p. 145). Dans cette partie, nous vous présentons les principaux outils susceptibles d'éclairer la réflexion sur le rôle que pourraient jouer les instances municipales pour encadrer le développement du gaz de schiste sur leur territoire. Cette description s'appuie principalement sur le *Guide La prise de décision en urbanisme* (MAMROT, 2012a), qui explique en détail les outils en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

⁶ Pour un bref historique de l'origine et de l'évolution de la LAU, nous référons le lecteur à l'étude S3-5 (CRGRNT, 2013c).

2.2.2.1 Outils de planification, d'aménagement et de développement du territoire

Les méthodes de planification territoriale sont largement utilisées au Québec aux paliers locaux et régionaux, si bien que Proulx (2008a, p. 23) parle d'un « phénomène institutionnel ». En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les MRC ont l'obligation de réaliser des schémas d'aménagement et de développement (SAD), les municipalités, des plans d'urbanisme, et les Communautés métropolitaines, des plans métropolitains d'aménagement et de développement.

Le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement et de développement

Le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement et de développement (SAD) sont des outils de planification de l'aménagement du territoire. Le plan d'urbanisme est plus pointu puisque ciblé à l'échelle des municipalités alors que le SAD, à l'échelle des MRC, est un outil intermunicipal qui vise une cohérence dans l'aménagement des municipalités sur le territoire. Suivant un principe de conformité, le plan d'urbanisme doit respecter le contenu du schéma d'aménagement et de développement de la MRC. Le schéma élabore donc les lignes directrices en matière d'aménagement du territoire afin d'encadrer les municipalités tout en tenant compte des attentes et demandes du gouvernement (MAMROT, 2012a).

Ces outils de planification stratégique renseignent les décideurs sur les problèmes particuliers et les principales caractéristiques socioéconomiques et physiques du territoire. En planifiant la cohabitation des différents usages, ils visent à instaurer une cohérence et une harmonisation dans les activités humaines et le développement du territoire. Ils sont en quelque sorte des outils de gestion qui guident les décisions concernant l'aménagement et le développement du territoire. Leur élaboration s'appuie également sur des mécanismes de concertation que nous détaillons dans une prochaine partie.

Pour les MRC situées dans une zone métropolitaine, les orientations du schéma d'aménagement doivent s'arrimer aux attentes et aux orientations contenues dans le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) des Communautés métropolitaine de Montréal (CMM) ou de Québec (CMQ). En fait, les outils de planification doivent se moduler à la règle de conformité qui exige une cohérence des objectifs et des projets entre le plan métropolitain d'aménagement et de développement, le schéma d'aménagement et de développement, le plan et les règlements d'urbanisme et les interventions gouvernementales sur le territoire d'une communauté métropolitaine, d'une MRC ou d'une municipalité (MAMROT, 2012a).

Vision stratégique

Depuis 2002, ces documents de planification doivent s'appuyer sur une vision d'ensemble. C'est d'ailleurs dans cette même année que le terme « développement » a été ajouté aux schémas d'aménagement afin d'intégrer davantage cette composante en lien avec l'aménagement. Ainsi, une communauté métropolitaine et une MRC sont tenues de maintenir en vigueur, en tout temps, un énoncé de leur vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social du territoire. La vision stratégique sert à assurer la cohérence des actions qui guideront l'élaboration en aval des divers plans : le plan métropolitain d'aménagement et de développement, le schéma d'aménagement et de développement et le plan d'urbanisme, mais aussi les autres plans adoptés à l'échelle locale et supralocale dans divers domaines : plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE), politique culturelle, politique familiale, etc. Par exemple, la vision stratégique de la MRC de Vaudreuil-Soulanges (n.d.) dans la région de la Montérégie est inscrite dans son Plan intégré d'aménagement et de développement et s'appuie sur trois axes majeurs : la participation citoyenne, le développement durable et le respect de l'environnement.

La formulation de la vision stratégique nécessite généralement de réaliser un diagnostic, c'est-à-dire un portrait du territoire et de son évolution afin d'identifier les grandes tendances de développement dans divers secteurs (démographie, développement économique, organisation et capacité d'accueil du territoire, environnement, équilibre social, habitat, transports, équipements et services, milieux naturels, patrimoine bâti et paysages) ainsi que les forces et faiblesses. L'élaboration de la vision, comme le mentionne la Loi, doit aussi s'appuyer sur un processus d'information et de consultation. La MRC Vaudreuil-Soulanges a ainsi mis en place une consultation publique appelant la population et les organisations du territoire de la MRC à se prononcer relativement au projet de vision stratégique.

Le contenu des schémas d'aménagement et de développement et des plans d'urbanisme

Cette vision permet de définir les grandes orientations du schéma qui sont en quelque sorte des lignes directrices pour appuyer l'aménagement du territoire dans la MRC. Les grandes affectations du territoire sont également inscrites dans le schéma alors que le plan d'urbanisme précise davantage les affectations du sol. « Une affectation est l'attribution à un territoire, ou à une partie de celui-ci, d'une utilisation, d'une fonction ou d'une vocation déterminée » (MAMROT, 2012a). Le territoire est donc organisé en diverses zones de développement avec des vocations différentes (ex. : affectations urbaines, industrielles, récréatives, forestières, agricoles) afin, notamment, d'éviter les incohérences dans le développement du territoire et de planifier une cohabitation harmonieuse entre les différents usages. Ces outils indiquent donc les usages qui sont autorisés ou encore interdits sur certains pans de territoire parce qu'ils sont jugés nuisibles, par exemple, à la qualité de vie ou à l'environnement. Mentionnons que ces outils permettent également d'identifier les zones à risque pour la sécurité publique, telles que les zones d'inondation ou de glissement de terrain, les zones présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, patrimonial, esthétique et écologique et qui doivent être protégées et mises

en valeur, ainsi que la localisation des équipements existants ou projetés, tels que les principaux réseaux et terminaux de gaz. Un schéma peut aussi « indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la Loi sur les mines, est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche ou à l'exploitation minière » (MAMROT, 2012a). Enfin, certaines affectations peuvent être arrimées à une réglementation touchant, par exemple, la densité de l'occupation, la superficie totale des bâtiments, les normes en matière de plantation et d'abattage d'arbres, l'intégration architecturale, etc.

Un schéma doit également être accompagné d'un plan d'action (les modalités de mise en œuvre) précisant les interventions, les partenaires et les budgets. La Loi suggère aussi de compléter le schéma ou le plan avec un outil de suivi (comportant des indicateurs) pour évaluer les progrès réalisés, mais cet outil tarde à être utilisé par les MRC et municipalités (MAMROT, 2011).

2.2.2.2 Les outils en matière de réglementation

Il existe plusieurs règlements d'urbanisme. Nous présentons brièvement quelques-uns de ces règlements qui pourraient s'avérer utiles pour encadrer le développement du gaz de schiste.

Le règlement de zonage

Le règlement de zonage est un instrument juridique qui vient concrétiser les orientations d'aménagement définies dans le schéma et le plan d'urbanisme. Ce règlement sert à refuser ou accepter au plan juridique la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement. Selon les zones de développement identifiées, il permet de contrôler l'usage des terrains et des constructions, et de planifier la cohabitation des différents usages afin de protéger notamment les citoyens de nuisances (MAM, 1993, p. 1). Ainsi, des zones sont découpées afin par exemple d'accueillir des quartiers résidentiels ou de regrouper les commerces et services. Il permet aussi d'interdire certains développements jugés nuisibles à la qualité de vie ou à l'environnement. Le zonage peut également fixer diverses réglementations à respecter concernant la densité d'occupation du sol, la superficie totale des bâtiments, etc. La répartition des usages peut s'effectuer selon des critères environnementaux (ex. : contrôle des usages à proximité des sources de contraintes anthropiques), fonctionnels (ex. : contrôle des usages selon leurs effets sur le type et le flux de circulation généré), esthétiques (ex. : l'effet des usages autorisés sur la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel environnant) et socio-économiques (ex. : acceptabilité pour les populations avoisinantes, effets sur les valeurs foncières de leur voisinage, apport économique pour la communauté) (Caron et Blais, 2008, p. 16).

Le règlement de zonage précise l'usage principal (ou dominant) du territoire et peut être accompagné d'un règlement sur les usages acceptables sous certaines conditions. Le MAMROT,

dans son *Guide La prise de décision en urbanisme*, précise aux élus municipaux que « [l]e règlement de zonage doit être rigoureux et précis, car il peut être utilisé contre les citoyens. Il doit donc être clair pour que non seulement les citoyens sachent et connaissent les formalités auxquelles ils doivent se soumettre préalablement à l'obtention d'un permis, mais encore pour que la municipalité puisse, par la suite, l'appliquer objectivement ».

Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)

Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) a été adopté dans la LAU en 1985 afin de donner davantage de souplesse aux outils réglementaires (MAMR, 2011).

Lorsque certains projets d'aménagement sur le territoire exigent un permis ou un certificat, la municipalité peut adopter un tel règlement pour obliger le promoteur à respecter certains critères concernant l'apparence et l'architecture du bâtiment (ex. : atténuation des conséquences visuelles négatives, éclairage, aménagement du site). « L'approche est particulièrement appropriée lorsqu'il s'agit de régir les aménagements et les constructions dans les zones sensibles du territoire, que ce soit en milieu dense où l'intérêt est d'ordre architectural ou urbanistique, ou qu'il s'agisse de secteurs encore caractérisés par leur environnement naturel » (MAMROT, 2012a).

Le programme particulier d'urbanisme (PPU)

Le programme particulier d'urbanisme (PPU) est une composante du plan d'urbanisme qui permet de détailler la planification de certains secteurs, par exemple le développement d'un nouveau secteur résidentiel ou industriel ou une zone qui est confrontée à un enjeu particulier. Le PPU permet d'identifier l'affectation détaillée du sol pour cette zone et de l'arrimer à certains critères tels que la densité d'occupation, les modalités d'aménagement ou le tracé projeté de certains types d'infrastructure comme le réseau de gazoduc, etc.

Le plan d'aménagement d'ensemble (PAE)

Le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) vise également à planifier l'aménagement d'une zone de façon plus détaillée. Toutefois, alors que le PPU est réalisé par la municipalité, le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) est plutôt planifié par le promoteur. Il s'agit en quelque sorte d'un plan qui détaille le projet que le promoteur souhaite réaliser et qui est soumis pour approbation à la municipalité, qui peut l'accepter ou non sur la base de critères. À cet égard, le Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble identifie préalablement les zones qui doivent faire l'objet d'un PAE par les promoteurs. La municipalité établit des objectifs arrimés à des critères d'évaluation pour guider le promoteur dans l'aménagement de son projet. Elle peut exiger notamment que le promoteur finance le coût des infrastructures et fournisse des

garanties financières. « Cette approche plus souple d'évaluation des projets à partir de critères plutôt que de normes favorise la recherche de solutions novatrices dans un échange ouvert entre la municipalité et les promoteurs » (MAMROT, 2012a).

Les mesures de contrôle intérimaire

Lorsque le schéma d'aménagement et de développement ou le plan d'urbanisme font l'objet d'une modification ou d'une révision, le contrôle intérimaire permet de limiter la réalisation de nouveaux projets ou de nouvelles utilisations du sol sur une partie ou sur l'ensemble du territoire. Le contrôle intérimaire est donc un outil temporaire qui joue un rôle préventif, le temps de mener à bien une réflexion sur les enjeux et d'adopter, s'il y a lieu, une nouvelle réglementation. « Le contrôle intérimaire permet donc d'agir immédiatement dans l'aménagement et le développement du territoire afin d'empêcher l'amplification de certains problèmes » (MAMROT, 2012a).

Contrôle de la circulation et des autres activités sur les voies de circulation

Parmi la réglementation qu'une municipalité peut adopter, mentionnons le contrôle de la circulation sur les routes qui sont sous sa responsabilité. Elle peut, par exemple, adopter une réglementation qui vise à interdire sur certaines routes la circulation de véhicules comme les camions ou encore à limiter la vitesse afin de préserver la qualité de vie dans les secteurs résidentiels à proximité.

Contraintes de nature anthropique et gestion des risques

Lorsque des infrastructures ou des activités engendrent des contraintes majeures sur le territoire, par exemple des entreprises industrielles qui utilisent ou fabriquent des produits dangereux, les instances municipales peuvent adopter une réglementation qui exige une certaine distance à respecter entre deux usages incompatibles. Il s'agit en quelque sorte d'une gestion du risque qui permet d'éviter, par exemple, que des résidents soient exposés à des nuisances engendrées par une activité donnée.

Le schéma de couverture de risques et schéma de sécurité civile

Même si elle n'est pas encadrée par la LAU, mentionnons que la sécurité est une compétence des instances municipales. En vertu de la Loi sur la sécurité incendie, les MRC doivent ainsi adopter un schéma de couverture de risques qui identifie les risques sur le territoire ainsi que des objectifs de protection contre les incendies et des plans de mise en œuvre. Elles doivent également adopter un schéma de sécurité civile en vertu de Loi sur la sécurité civile pour réduire les risques de sinistre majeur. Ce schéma détermine les risques possibles de sinistre sur

le territoire et ses conséquences et établit les mesures de protection existantes pour y faire face.

2.2.2.3 Les mécanismes d'information, de participation et de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme

La LAU recommande le recours à la consultation publique lorsque les décisions à prendre touchent à la qualité du milieu et du cadre de vie des citoyens. La participation publique est en effet reconnue pour améliorer le processus décisionnel tout en favorisant une meilleure cohérence avec le territoire (CRGRNT, 2013b). Dans ce contexte, les milieux municipaux peuvent appuyer la prise de décision sur des mécanismes de consultation. Nous survolons les principaux dans cette partie.

Assemblée publique de consultation en vue de la modification de documents d'urbanisme

L'assemblée publique de consultation est obligatoire lors de la modification ou de la révision de documents d'urbanisme, qu'il s'agisse de schémas d'aménagement, de plans d'urbanisme ou de règlements municipaux. La MRC ou la municipalité est tenue de mettre en place un processus de consultation publique avec une assemblée publique qui permet d'expliquer le projet de règlement et d'entendre les personnes et organismes qui désirent s'exprimer (MAMROT, 2012a). Des documents informatifs sont mis à la disposition des citoyens pour expliquer les modifications prévues dans chaque municipalité concernée par le changement. Généralement, les participants présents à la consultation ont un intérêt élevé, car ils résident dans la zone visée par les modifications au plan d'urbanisme ou au règlement de zonage (Bherer, 2011, p. 163). Après la tenue de l'assemblée publique, le conseil de la municipalité adopte, avec ou sans changement, le règlement modifiant le plan, à la majorité des voix de ses membres. Les élus doivent normalement faire un suivi et montrer de quelle façon les commentaires ont été intégrés dans la discussion (MAMROT, 2012a).

Bherer (2011, p. 162) estime que la consultation publique lors de la modification de certains documents d'urbanisme est limitée :

La consultation prend alors la forme d'une simple assemblée publique présidée par un élu au cours de laquelle le projet qui requiert un amendement est présenté. Les citoyens prennent connaissance sur place de la nature précise du projet et sont invités à poser des questions. Ce type de consultation se tient généralement juste avant la séance régulière du conseil municipal et laisse une marge de manœuvre considérable aux élus dans l'organisation de la discussion avec les citoyens.

Un représentant au conseil ou d'un organisme partenaire peut également demander de tenir une assemblée publique sur le territoire d'une municipalité. Par ailleurs, la révision du plan métropolitain exige également que les Communautés métropolitaines tiennent une assemblée publique dans les agglomérations.

Référendum décisionnel en urbanisme

Le conseil d'une municipalité peut aussi tenir des référendums consultatifs sur divers aspects de la vie municipale. Le résultat d'un tel référendum consultatif n'est pas décisionnel et n'engage donc pas le conseil municipal.

Aussi, les citoyens (habituellement de la zone visée ou contiguë) peuvent demander la tenue d'un référendum, par exemple dans le cas d'un changement au zonage. Ainsi, « [l]e référendum décisionnel en urbanisme constitue un recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement : les usages, les constructions, la densité d'occupation du sol, la dimension et le volume des constructions, les marges de recul, les normes de stationnement, les contraintes de nature anthropique, les dimensions et superficies des lots » (MAMROT, 2012a). Le résultat d'un tel référendum est décisionnel et engage le conseil municipal. Il ne s'agit pas d'un dispositif participatif qui permet l'échange d'idées et l'expression publique d'opinion; cependant, cette mesure se distingue des autres par le caractère décisionnel du résultat.

Le référendum décisionnel est peu utilisé parce que les élus préfèrent généralement retirer ou modifier les projets faisant l'objet de fortes contestations plutôt que d'entamer les démarches qui mènent au référendum (Bhérier, 2011, p. 163). Si le référendum est « un droit démocratique fort » et « donne aux citoyens un droit de *veto* considérable », il « favorise la polarisation du débat ». À cet égard, « la force de la procédure de la LAU réside dans la menace qu'elle fait peser sur les projets plutôt que dans une large expression d'une volonté démocratique » (*ibid.*).

Comité consultatif d'urbanisme (CCU)

Un comité consultatif d'urbanisme est en place dans la presque totalité des municipalités du Québec. Composé d'au moins un membre du conseil municipal et d'un nombre variable de citoyens choisis habituellement par le conseil municipal ou encore de représentants de domaines d'importance sur le territoire, le CCU est mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Même s'il s'agit d'un organisme à caractère consultatif et non décisionnel, il n'en demeure pas moins que, dans plusieurs domaines, le conseil municipal ne peut exercer son pouvoir décisionnel sans un avis du CCU.

Mentionnons que les municipalités peuvent également mettre en place d'autres comités consultatifs sur divers sujets tels que la famille, la culture ou l'environnement. Par exemple, la

municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu dans la région de la Montérégie s'est dotée d'un Comité consultatif en environnement et d'un sous-comité sur l'enjeu des gaz de schiste, le Comité d'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste⁷. Le conseil de la MRC peut également former des comités pour étudier une question quelconque.

Le comité consultatif minier de la municipalité de Rouyn-Noranda

En s'inspirant des comités consultatifs d'urbanisme, le conseil municipal de Rouyn-Noranda (qui a un statut de MRC) a formé un comité consultatif minier. Le site Internet de la municipalité (2013) précise que le mandat de ce comité est de « favoriser la cohabitation harmonieuse entre les différents usages du territoire [...] permettant un dialogue ouvert entre les promoteurs et les responsables de l'aménagement du territoire. Les défis d'acceptation sociale de tous projets miniers reposent toujours sur la responsabilité des promoteurs ». Le comité est composé d'élus municipaux, de représentants de l'Association de l'exploration minière du Québec, de l'Association minière du Québec, de l'Association des Prospecteurs du Nord du Québec et du ministère des Ressources naturelles du Québec (INM, 2013, p. 47). Mentionnons que l'un des projets de ce comité est de mettre en place une grille d'analyse permettant d'identifier les territoires susceptibles d'accueillir des projets miniers potentiels en tenant compte du facteur de cohabitation (*ibid.*).

Comité consultatif agricole (CCA)

En 1997, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été modifiée de manière à favoriser une plus grande complémentarité entre l'aménagement du territoire et la protection du territoire et des activités agricoles. Les MRC ou communautés métropolitaines dont le territoire comprend une zone agricole ont l'obligation de mettre en place des comités consultatifs agricoles (CCA) sur leur territoire. Ce comité est composé de membres du conseil (maires) et d'au moins 50 % de producteurs agricoles qui résident sur le territoire. D'autres participants qui ne sont ni producteurs agricoles ni élus de la MRC peuvent également être membres. Le mandat de ce comité est d'étudier toute question en lien avec l'aménagement du territoire agricole afin d'émettre des recommandations au conseil de la MRC. Ce dernier n'est pas tenu de respecter les recommandations du CCA.

Dans le contexte des gaz de schiste, les gisements offrant les meilleurs potentiels sont souvent situés sous des terres agricoles (BAPE, 2011, p. 170). Les promoteurs doivent ainsi obtenir une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), organisation constituée en 1978 pour assurer la protection du territoire agricole. La demande du promoteur est remise au conseil municipal qui étudie le dossier en formulant à la CPTAQ une

⁷ Cette information est tirée des procès-verbaux du comité consultatif en environnement de la municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu et disponible sur le site Internet de la municipalité à l'adresse suivante : <http://www.saint-antoine-sur-richelieu.ca/cce.htm>

recommandation selon laquelle il refuse ou autorise la demande selon les critères d'évaluation prévus dans la Loi. Pour orienter sa recommandation, le conseil municipal fait appel à son comité consultatif agricole.

2.2.2.4 L'implication du milieu municipal dans la gouvernance d'activités sur son territoire

Le milieu municipal est impliqué dans deux modèles de gouvernance d'activités sur son territoire : l'industrie porcine et l'industrie éolienne. Dans cette partie, l'implication du milieu municipal dans ces modèles de gouvernance est présentée brièvement.⁸

Le cas de l'industrie porcine

Au début des années 2000, l'industrie porcine, source d'importants problèmes environnementaux, était secouée par une crise majeure en raison des nombreux conflits occasionnés par les nuisances générées par cette industrie (pollution et odeurs) entre les producteurs de porcs et les citoyens ruraux. La Montérégie, le Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches sont des régions qui ont été au cœur de ce conflit. Des comités de citoyens ruraux, l'Union paysanne et autres acteurs collectifs convaincront le gouvernement de l'urgence de la situation. Ce dernier décrètera en 2002 un moratoire sur l'implantation de nouvelles porcheries, qui sera suivi d'une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec afin de trouver des solutions pour favoriser une cohabitation harmonieuse des activités dans le respect de l'environnement (BAPE, 2003; Proulx et Sauvé, 2007).

La commission d'enquête du BAPE chargée de mener cette consultation reçut près de 400 mémoires et 9 000 témoignages de personnes (BAPE, 2003). Dans son rapport final, publié en 2003, elle formule plusieurs recommandations qui vont principalement dans le sens de normes environnementales plus sévères (BAPE, 2003). C'est à la suite de ce processus que le gouvernement intégrera le concept d'écoconditionnalité dans sa politique agroenvironnementale (Proulx et Sauvé, 2007, p. 144). Ainsi, certains subsides gouvernementaux sont désormais octroyés aux agriculteurs à la condition qu'ils respectent les normes environnementales. Le moratoire a été levé en décembre 2005.

Dans son rapport, la Commission d'enquête du BAPE relève plusieurs lacunes, dont le manque de transparence du processus de délivrance des permis de construction pour les projets d'élevage porcin à l'échelle municipale et une carence importante quant à l'information fournie

⁸ Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, l'étude de cas du déploiement et de la gouvernance des filières éolienne, forestière et porcine (S1-3) traite spécifiquement de ces modèles. Or, cette étude n'est pas disponible actuellement. Toutefois, les auteurs nous ont transmis quelques informations préliminaires tirées de leur rapport que nous utilisons pour présenter le modèle éolien (Fortin *et al.*, 2013).

à la population sur ces projets (BAPE, 2003). Afin de combler ces lacunes, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été modifiée en 2004 afin d'ajouter des dispositions particulières aux élevages porcins. Ces dispositions visent principalement à instaurer un processus de consultation publique en amont de la délivrance du permis. Les consultations publiques peuvent être tenues par la municipalité ou par la MRC lorsque la municipalité le souhaite. Cette obligation s'applique dans le cas de l'ajout d'un nouvel élevage sur le territoire de la municipalité et dans le cas d'une augmentation supérieure à 3200 kg de la production de phosphore d'un élevage existant (MAMR, 2005).

Les étapes de la consultation publique (MAMR, 2005)⁹

Avant d'être soumis au processus de consultation publique à l'échelle municipale, le projet d'élevage porcin doit respecter deux conditions :

- avoir satisfait aux normes environnementales du Règlement sur les exploitations agricoles et avoir obtenu, lorsque requis, un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable et des Parcs (MDDP);
- avoir été jugé conforme à la réglementation d'urbanisme de la municipalité et, le cas échéant, à un règlement de contrôle intérimaire (RCI) en vigueur adopté par la municipalité régionale de comté.

Par la suite, l'assemblée publique de consultation pilotée par la MRC poursuit l'objectif de consulter les citoyens sur des mesures d'atténuation pouvant accompagner le permis de construction. Il rend disponible une information sur le projet et permet aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations.

L'assemblée publique comporte deux parties : 1) la présentation du projet par le producteur, qui est suivie d'une période de questions pour permettre aux citoyens de mieux comprendre le projet; et 2) la période des commentaires, exprimés verbalement ou déposés par écrit lors de l'assemblée. Ces commentaires doivent être centrés sur les quatre mesures d'atténuation prescrites : le recouvrement de la structure d'entreposage; l'incorporation du lisier au sol; l'installation d'un écran brise-odeurs; et les équipements destinés à économiser l'eau (MAMR, 2005).

Après les consultations, la commission pilotée par la MRC soumet un rapport de consultation au conseil qui résume les opinions et préoccupations des citoyens. Ce rapport peut proposer de refuser ou d'accepter, avec ou sans mesures de mitigation, la délivrance du permis. Les conditions sont principalement destinées à atténuer les odeurs qu'occasionnera le projet

⁹ Cette partie s'appuie principalement sur le guide explicatif concernant la consultation publique sur un élevage porcin disponible à l'adresse suivante : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/guide_projet_elevage_porcin.pdf

d'élevage à l'étude, postulant que cela favorisera son insertion dans le milieu et contribuera à son acceptabilité sociale. Un processus de conciliation est toutefois prévu entre la municipalité et le producteur demandeur en cas de désaccord sur le contenu du rapport.

Selon certaines études, ce processus de consultation publique souffre de plusieurs lacunes. Il ne permet pas de discuter du bien-fondé du projet, de le refuser (ni la population, ni la municipalité) ou d'en modifier la taille. Il ne permet pas d'ajouter d'autres mesures ou conditions (Brisson, 2009). L'exercice se limite à imposer des conditions pour atténuer les odeurs ou des mesures pour favoriser la réduction de la consommation d'eau à l'intérieur des bâtiments. Il n'y a pas de discussion sur les risques et enjeux environnementaux, tels que le cumul des porcheries sur le territoire (Brisson, 2009). « Le processus de décision échappe aux municipalités », tout en surchargeant celles-ci de responsabilités (Proulx et Sauvé, 2007, p. 136). À ce sujet, un participant d'un groupe de discussion¹⁰ explique : « Quand on demande à la MRC de mener un exercice semblable alors que les décisions sont fixées par un autre palier, ça devient un peu difficile. On l'a vécu avec le porc : on se fait interpellé comme organisation très proche des citoyens, mais dans les réponses qu'on donne, on n'a pas le choix, car ce n'est pas nous qui décidons. Je trouve ça très pervers, et ça ne risque pas de donner d'excellents résultats » (CRGRNT, 2013b, p.55). Lorsque des tensions locales existent, elles demeurent présentes suite à la consultation (Brisson, 2009).

Le cas de l'industrie éolienne

Alors que pour le modèle porcin, le zonage agricole est déjà en place depuis plusieurs années, l'énergie éolienne a nécessité une adaptation pour s'arrimer aux contextes locaux. Divers mécanismes sont ainsi mobilisés pour encadrer cette filière. Nous retraçons les principaux dans cette partie qui contribue à éclairer la réflexion sur le modèle de développement du gaz de schiste.

Sous les pressions du milieu qui critiquait le modèle de gouvernance de l'industrie éolienne, certaines instances municipales ont adopté à partir de 2008 des stratégies pour mieux encadrer l'industrie éolienne (Fortin *et al.*, 2010; 2013). Dans un article qui retrace l'évolution de la mise en place de cette filière au Québec et de ses dynamiques d'acteurs, Fortin et ses collègues identifient quatre types de stratégies de planification et d'aménagement du territoire adoptés aux échelles locales et en lien avec le paysage :

1. « l'approche réglementaire, fondée sur le renforcement de mesures et outils existants, tels les plans locaux d'urbanisme et les schémas d'aménagement et de développement relevant des Municipalités régionales de comté (MRC) qui ne prévoyaient pas l'implantation de cet

¹⁰ Dans le cadre de l'étude S1-4 sur les scénarios de gouvernance, un groupe de discussion a été organisé afin d'évaluer différentes options de gouvernance (CRGRNT, 2013b).

usage (ex : zonage, distance autorisée avec certains lieux désignés, exclusion de sites et périmètres);

2. l'approche de négociation au cas par cas, où des représentants d'instances locales ou régionales en aménagement cherchent des compromis avec les promoteurs, par exemple pour déterminer à quel endroit localiser chacune des éoliennes du projet, que ce soit dans des cadres formels (Plan d'implantation et d'intégration architecturale) ou non;
3. l'approche de planification territoriale, visant à caractériser et à évaluer la qualité des paysages pour, ensuite, déterminer les territoires susceptibles (ou non) de recevoir des parcs éoliens, comme celle confiée à une entreprise d'économie sociale, Ruralys (2008), par la Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent.
4. l'approche de planification territoriale participative, qui souscrit aux mêmes visées que les précédentes (évaluation et identification) mais en misant sur l'implication soutenue d'une diversité d'acteurs considérés comme possédant une connaissance spécifique et comme ayant un droit légitime à être partie prenante des décisions touchant l'avenir de leur territoire de vie » (Fortin *et al.*, 2010, p. 7). Cette dernière approche est qualifiée d'innovatrice par les chercheurs.

En amont de l'implantation d'un parc d'éoliennes, les instances municipales peuvent donc identifier des zones compatibles avec le développement éolien. Certaines municipalités ont ainsi mobilisé différents dispositifs disponibles dans la LAU afin d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. L'encart 2 tiré de l'étude de Fortin *et al.* (2013) identifie ces principaux dispositifs pour les MRC et municipalités.

Encart 2 : Dispositifs en matière d'aménagement et d'urbanisme qui permettent d'identifier des zones compatibles avec le développement éolien

Les instruments à l'échelle des MRC

Le contrôle réglementaire de l'implantation des éoliennes repose davantage sur :

1. L'exigence de conformité aux dispositions du **règlement de contrôle intérimaire** (RCI) qui permet à la MRC de restreindre ou de régir la réalisation des projets éoliens pendant la période de réflexion devant mener à une modification ou à la révision du schéma d'aménagement et de développement. Le RCI est un outil préventif instaurant un contrôle susceptible d'être ajusté, par une modification ultérieure, à l'issue de la démarche de planification ou de l'examen d'un projet concret. Il pourrait comprendre l'interdiction de l'implantation des éoliennes dans diverses parties du territoire pour tenir compte de la sensibilité d'une zone et indiquer les conditions de lever de ces restrictions la fixation de distances séparatrices minimales entre les éoliennes et d'autres usages spatiaux, le nombre maximum d'éoliennes, leurs dispositions spatiales ainsi que des dispositions procédurales comme la nécessité de produire des simulations visuelles d'implantation. Les RCI sont soumis à l'approbation du MAMROT qui veille notamment à ce que ces dispositions respectent les

« Orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un développement durable de l'énergie éolienne » (2007). Il s'agit notamment de veiller à ce que les dispositions réglementaires locales n'excluent la possibilité de réaliser un projet éolien sur le territoire concerné.

2. Le **document complémentaire** du SAD regroupe les règles, les critères et les obligations auxquelles devront se conformer les municipalités lors de l'élaboration de leur plan et de leurs règlements d'urbanisme. Il définit également les dispositions des territoires non organisés (TNO). Deux options sont alors possibles :
 - Un document complémentaire au contenu normatif plutôt développé définissant des prescriptions minimales (distance entre les éoliennes et les constructions à usage d'habitation), maximales (nombre d'éoliennes maximales par parc) ou spécifique (le règlement municipal de la zone devra prévoir des normes pour limiter le déboisement).
 - Le document complémentaire pourrait également traduire les objectifs du schéma en critères qualitatifs et indiquant aux municipalités les types de règlements devant y donner suite. Il définirait alors le choix du type de règlement et les règles et critères servant à déterminer les dispositions d'un règlement d'urbanisme à caractère normatif, comme le règlement de zonage, ou d'un règlement spécifique (comme un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), sur les usages conditionnels ou sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).

Les instruments à l'échelle des municipalités

Les **règlements d'urbanisme à caractère normatif** portent essentiellement sur les distances entre éoliennes et les divers périmètres d'urbanisation ainsi que les constructions hors périmètre. Ils peuvent également mentionner la forme, la couleur ou encore le contingentement d'usages des éoliennes, ainsi que réglementer les autres usages à proximité pour des raisons de sécurité, de santé publique ou de bien-être général (« contraintes anthropiques ») : déboisement des abords, enfouissement des lignes, largeur et tracé des chemins d'accès, etc.

Les **règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire** apportent une dimension plus qualitative aux modalités d'implantation des éoliennes. Ils permettent d'appliquer des principes au cas par cas. Quatre types de règlements à caractère discrétionnaire peuvent être mobilisés pour réguler l'activité éolienne :

- Les **plans d'aménagement d'ensemble (PAE)** permettent d'inventorier des zones devant faire l'objet d'une planification détaillée par les propriétaires et d'assurer un développement cohérent et durable de ces parties du territoire avant toute modification des règlements d'urbanisme. Les critères (localisation, modification du terrain, drainage, accès, perspectives visuelles, implantation, aménagement paysagers, etc.) peuvent être sous forme d'objectifs à atteindre (« les éoliennes devront être intégrées à la topographie ») ou d'objectifs quantitatifs (« l'espace entre deux éoliennes ne peut être inférieur à x fois la hauteur d'une éolienne »). L'adoption du PAE peut être assujettie à approbation référendaire et examen de conformité par la MRC. En outre, le PAE permet à la municipalité de contraindre le promoteur du parc à prendre en charge certains coûts, à respecter certains délais et à bloquer un dépôt de garanties pour la remise en état des sites.

- Le règlement sur les **plans d’implantation et d’intégration architecturale (PIIA)** aboutit à des effets juridiques très similaires à ceux du PAE. La principale différence tient au fait que dans le PIIA, l’usage (la vocation) de la zone n’est pas explicite au départ si bien qu’il n’est pas nécessaire de procéder à la modification des règlements d’urbanisme, au contrôle de conformité de la MRC et à l’approbation référendaire le cas échéant.
- Le règlement sur les **usages conditionnels** est assez proche des PIIA et des PAE. Il permet une plus grande variété de conditions lors de l’approbation par le conseil municipal. Par exemple, le conseil municipal pourrait imposer au promoteur le respect de dispositions relatives aux nuisances.
- La technique des **projets particuliers de construction, de modification ou d’occupation d’un immeuble (PPCMOI)** est proche de celle des PAE dans la mesure où elle s’appuie sur un amendement au règlement d’urbanisme et donc à l’approbation de la MRC et à la consultation référendaire au besoin. Comme pour la technique des usages conditionnels, l’accord de la municipalité peut être assorti de toute condition eu égard aux compétences légales de la municipalité.

Fortin et al., 2013

Pour accompagner les instances municipales dans l’identification de territoires compatibles avec le développement éolien, le gouvernement du Québec a publié un *Guide d’intégration des éoliennes au territoire vers de nouveaux paysages* (MAMR, 2007c). « La démarche [...] vise à permettre aux intervenants de faire rapidement la distinction entre les paysages qui sont compatibles avec le développement éolien, ceux qui pourraient l’être s’ils sont encadrés par des principes d’implantation et ceux qui ne sont pas compatibles » (MAMR, 2007c, p. 7). L’une des forces de cette démarche est qu’elle s’appuie sur divers mécanismes de participation qui permettent d’impliquer une panoplie d’acteurs dans le processus décisionnel (Fortin *et al.*, 2010, p. 9). Or, cette démarche n’a toutefois pas été appliquée par les MRC (*ibid.*).

À l’échelle régionale, le développement éolien fait également l’objet d’une planification, du moins pour les terres publiques. En effet, une partie du plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) est réservée au développement éolien. Or, il n’y a pas de PRDIRT dans les trois régions à l’étude puisque le territoire public est marginal.

En outre, les projets éoliens sont soumis à une procédure d’évaluation et d’examen des impacts sur l’environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l’environnement. Ce processus exige la réalisation d’une étude d’impact par le promoteur qui est rendue publique. La population a alors 45 jours pour demander la tenue d’une audience publique. Lorsque le ministre de l’Environnement accepte la requête, le mandat de consultation publique est confié au Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE). L’audience publique, qui s’étale sur 4 mois, est composée de deux parties. La première partie est consacrée à une meilleure compréhension des composantes et enjeux du projet : « Sur le plan de la discussion et de la délibération, la première partie est de loin la plus intéressante, en ce sens qu’elle favorise la recherche d’informations, la compréhension des enjeux et l’approfondissement du dossier, par une période de questions et de réponses gérée par les commissaires » (Gauthier et Simard, 2011a,

p. 197). La deuxième partie est consacrée à l'expression des opinions, verbalement ou par écrit avec le dépôt de mémoires. Dans le contexte de la filière éolienne, ces audiences publiques constituent « l'une des tribunes privilégiées par les groupes sociaux pour exprimer leurs préoccupations » (Fortin *et al.*, 2010, p. 4). Suite aux audiences, le BAPE dispose de 30 jours pour produire son rapport et formuler un avis. Une analyse environnementale est également produite par le MDDEFP. Ce dernier recommande ou non le projet en établissant, s'il y a lieu, les conditions par décret gouvernemental en s'appuyant sur son analyse environnementale, l'étude d'impact du promoteur ainsi que le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE. Suite à l'analyse environnementale du projet par le MDDEFP et les recommandations au Conseil des ministres, le projet est autorisé, avec ou sans conditions, ou refusé.

Finalement, mentionnons deux derniers mécanismes qui contribuent à encadrer la filière éolienne et qui impliquent les acteurs locaux. D'abord, « les municipalités locales et les MRC peuvent conclure des ententes avec les promoteurs concernant l'adoption de mesures pour atténuer ou pour compenser les impacts de travaux réalisés sur leur territoire. Ces ententes peuvent porter également sur le versement de sommes d'argent sous la forme de redevances ou de contributions volontaires à la municipalité » (Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine *et al.*, 2008).

Ensuite, des comités de suivi peuvent être mis en place, comme celui dans la MRC des Érables dans la région du Centre-du-Québec qui regroupe des représentants de la MRC, des municipalités concernées, de l'Union des producteurs agricoles (UPA), du Syndicat des propriétaires forestiers, du promoteur, des propriétaires et du Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec (CRECQ) » (Enerfin Sociedad de Energia, 2013).

2.2.2.5 La révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Dans un souci de s'adapter aux nouvelles réalités, le gouvernement a entrepris une révision en profondeur de la LAU (projet de loi n^o 47 – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme)¹¹. Dans l'éventualité où le milieu municipal viendrait à s'impliquer davantage dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, il est essentiel d'identifier les principaux changements qui sont susceptibles d'être implantés dans les municipalités et MRC. Nous retenons trois éléments de ce projet de loi qui contribuent à mieux cerner les modifications et les orientations futures qu'il sous-tend (MAMROT, 2011).

¹¹ Le gouvernement libéral s'est lancé en 2006 dans une réforme en profondeur de la LAU et a déposé en décembre 2011 un ambitieux projet de loi, que le nouveau gouvernement péquiste élu en septembre 2012 a cependant décidé de mettre en veilleuse.

Importance du développement durable

La modification du titre – Loi sur l'aménagement *durable du territoire* et l'urbanisme – et l'ajout d'un nouveau principe fondateur – « un aménagement respectueux des principes du développement durable » – annoncent d'emblée les nouvelles orientations de cette Loi. Elle vise en effet une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire. Pour ce faire, le projet de loi s'appuie en grande partie sur une plus grande participation et consultation du public en amont des décisions, afin de définir une vision concertée du développement et d'en assurer la durabilité.

Une plus grande responsabilisation des municipalités

La modification de la Loi vise également une plus grande responsabilisation des municipalités et des MRC (MAMROT, 2011, p. 9), et l'établissement d'un meilleur partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal. Le gouvernement jouerait surtout un rôle d'accompagnateur et de coordonnateur d'ensemble, entre autres par la production de guides et par une plus grande assistance technique. Le projet de loi vise aussi à augmenter les marges de manœuvre des autorités municipales afin de simplifier et d'augmenter l'efficacité du système de planification qui prévaut actuellement. Certains mécanismes seraient ainsi allégés (révision du schéma d'aménagement par le MAMROT, processus référendaire), alors que d'autres, comme les mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et des résultats, seraient rendus obligatoires.

Une plus grande participation du public

Le projet de loi prévoit également une plus grande participation du public à différentes phases du processus décisionnel, dont une meilleure diffusion de l'information sur l'origine des décisions, leurs conséquences environnementales et les résultats obtenus. Ainsi, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités auraient l'obligation d'élaborer et d'adopter une politique d'information et de consultation publique qui intégrerait ces principes, tout en permettant une certaine flexibilité selon l'importance des décisions en jeu. Le projet de loi vise aussi à renforcer le rôle du comité consultatif d'urbanisme en rendant son avis obligatoire en amont de certaines décisions. Enfin, une nouvelle disposition consistant à créer des zones franches d'approbation référendaire qui seraient délimitées par les municipalités fait l'objet de débats; pour certains, cette disposition favorise la participation du public dans une perspective moins oppositionnelle et davantage tournée vers l'intérêt collectif, alors que pour d'autres, il s'agit d'une atteinte au pouvoir citoyen (AQLPA, 2011; Ville de Québec, 2011).

2.2.3 Organisations de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat

Outre la MRC, d'autres organisations sont en place au palier supralocal. Dans cette partie, nous faisons un survol des principales organisations de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat implantées à l'échelle des MRC dans les trois régions à l'étude afin d'identifier leurs principaux mandats.

Les **chambres de commerce**, organismes à but non lucratif (OBNL), sont composées pour l'essentiel de gens en provenance du secteur privé. Elles facilitent les échanges et les partenariats entre entreprises. Selon le répertoire de la Fédération des chambres de commerce du Québec, les trois régions à l'étude comptent pas moins de 23 chambres de commerce qui favorisent le développement des affaires (voir l'encart 3). Certaines œuvrent à l'échelle d'une municipalité, d'une MRC ou encore de la région.

Encart 3 : Liste des chambres de commerce dans les trois régions à l'étude

<p>Centre-du-Québec</p> <ul style="list-style-type: none"> • C. de C. et d'industrie de Drummond • C. de C. et d'industrie des Bois-Francs et de l'Érable • C. de C. et d'industrie du Coeur du Québec 	<p>Montérégie</p> <ul style="list-style-type: none"> • C. de C. Au coeur de la Montérégie • C. de C. de Cowansville et région • C. de C. de Farnham et Région • C. de C. de Haute-Yamaska et région • C. de C. de la Région d'Acton • C. de C. de Lac Brome • C. de C. du grand Châteauguay • C. de C. du Haut-Richelieu • C. de C. et de l'industrie de la Vallée du Richelieu • C. de C. et de l'industrie du Haut St-Laurent
<p>Chaudières-Appalaches</p> <ul style="list-style-type: none"> • C. de C. de Beauceville • C. de C. de Disraéli • C. de C. de l'Est de la Beauce • C. de C. de Lévis • C. de C. de Lotbinière • C. de C. de Montmagny • C. de C. de St-Côme Linière • C. de C. de St-Frédéric • C. de C. de St-Georges • C. de C. de St-Jules-de-Beauce 	

Fédération des chambres de commerce du Québec, 2013

Deux chambres de commerce locales, une chambre de commerce régionale ainsi que la Fédération des chambres de commerce du Québec ont déposé des mémoires lors des audiences publiques sur l'industrie du gaz de schiste, ce qui témoigne de leur intérêt pour la question. Ajoutons qu'en Pennsylvanie, une enquête sur l'incidence des activités liées au gaz de schiste sur le développement des centres-villes a démontré que les associations d'affaires, les chambres de commerce et les organisations dédiées à la revitalisation du centre-ville avaient dans bien des cas adopté des mesures pour tirer profit des opportunités offertes par le

développement des gaz de schiste et relever les défis posés par cette activité (Andrews et Kelsey, 2011).

Créé dans le cadre de la Politique de soutien au développement local et régional en 1997, le **centre local de développement** (CLD) vient soutenir techniquement et financièrement l'entrepreneuriat privé et collectif. En vertu de la Loi 34, il relève depuis 2003 de sa municipalité régionale de comté ou territoire équivalent et son conseil d'administration est composé principalement d'élus et de représentants de secteurs d'importance sur le territoire. Plusieurs CLD ont mis en place des tables de concertation orientées sur diverses thématiques (agroalimentaire, forêt, développement social, économie, etc.) afin de favoriser la concertation et l'échange d'informations entre les acteurs du milieu. Les représentants de ces tables de concertation participent à l'élaboration et à la réalisation des actions identifiées dans leur secteur à l'intérieur du plan d'action local en matière de développement économique et de développement de l'emploi (PALÉE) conçu par le CLD. Dans les régions à l'étude, 30 CLD sont en place : 5 pour le Centre-du-Québec, 10 pour la région de Chaudière-Appalaches et 15 en Montérégie (ACLDQ, 2013).

Ajoutons que les **centres locaux d'emploi** ont été implantés en même temps que les CLD. Ils offrent des services d'emploi destinés aux individus et aux entreprises à la recherche de main-d'œuvre.

Tout comme les CLD, les **sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)** sont des organisations qui offrent de l'aide aux entreprises et gèrent un Fonds d'investissement local qui leur permet de financer des entreprises sous forme de prêts. Implantées dans les MRC rurales par le gouvernement fédéral, elles participent également à l'animation des milieux. Les SADC sont gérées par un conseil d'administration formé de citoyens locaux. Plus d'une quinzaine de SADC¹² sont à l'œuvre dans les régions étudiées.

Toujours dans le secteur de l'entrepreneuriat, les trois régions à l'étude abritent 30 **carrefours jeunesse emploi** (CJE). Implantés à l'échelle des MRC, les CJE offrent aux jeunes de 16 à 35 ans des services qui visent à améliorer les conditions de vie en appuyant divers parcours de vie (retour aux études, démarrage d'entreprises, développement de l'employabilité, etc.).

Finalement, mentionnons la présence de 22 **corporations de développement communautaire (CDC)** qui interviennent dans les milieux en difficulté dans les trois régions à l'étude. Il s'agit de regroupements d'organismes communautaires autonomes qui visent à ce que les populations plus défavorisées participent au développement socioéconomique de leur milieu.

¹² Les limites territoriales des SADC ne suivent pas toujours celles des MRC. Une SADC peut ainsi couvrir le territoire de plus d'une MRC ou d'une région.

2.2.4 Syndicat local de l'Union des producteurs agricoles (UPA)

L'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) est un syndicat qui représente l'ensemble des agriculteurs québécois auprès du gouvernement. Il s'agit d'un acteur d'importance puisque les gisements de gaz de schiste sont situés, pour une large part, sous des terres agricoles. Rappelons également que le Comité consultatif agricole à l'échelle des MRC est constitué de plusieurs représentants de l'UPA qui pratiquent leur métier sur le territoire.

L'UPA est organisée sous deux principales formes : selon les spécialités agricoles et selon les territoires. La structure par territoire implique une fédération régionale qui est par la suite divisée en syndicats à l'échelle locale. Ces divisions ne suivent pas toujours les limites administratives régionales et municipales. En 2011, avec sa stratégie « UPA du futur », cette dernière a amorcé une restructuration territoriale afin arrimer les syndicats locaux aux territoires des MRC et les fédérations régionales aux régions administratives pour favoriser la représentation des producteurs auprès des instances locales (UPA, 2013). Actuellement, il y a quatre fédérations régionales dans les trois régions à l'étude : la Fédération de l'UPA du Centre-du-Québec, composée de 7 syndicats locaux; la Fédération de l'UPA de Beauce regroupée en onze syndicats de base; le syndicat Lévis-Bellechasse/Lotbinière-Mégantic structuré en 14 syndicats de base; et finalement la Fédération de l'UPA de la Montérégie constituée de 15 syndicats locaux.

Mentionnons que les syndicats spécialisés peuvent aussi être organisés par territoire. Ainsi, pour la seule région de la Montérégie, il existe 26 syndicats spécialisés sur le territoire (ex. : Syndicat des producteurs acéricoles de la région de Saint-Hyacinthe; Syndicat des producteurs d'agneaux et moutons de la région de Saint-Jean-Valleyfield; Syndicat des agricultrices de Val-Jean, etc.). L'UPA joue un rôle particulièrement important dans le cadre des demandes de révision à la Commission sur la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

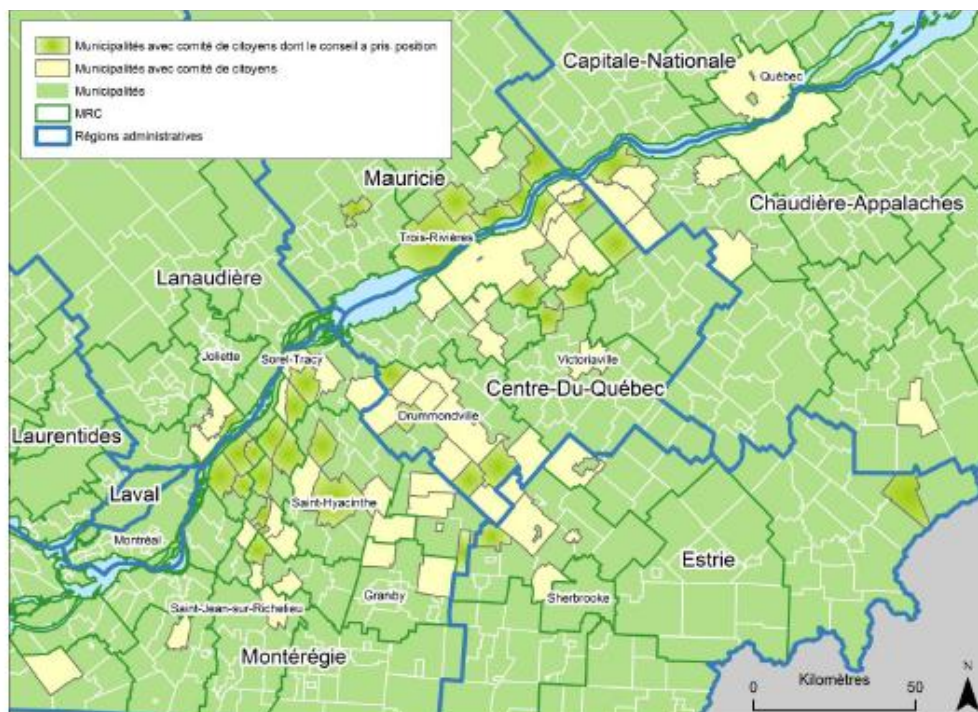
2.2.5 Les associations de citoyens

Les associations de citoyens sont également des acteurs d'influence dans le développement des territoires et ont parfois joué un rôle décisif pour influencer la mise en œuvre, les caractéristiques et la localisation de certains projets (Subra, 2006, p. 9; Guérin Chapel, 2009, p. 2). En fait, les citoyens exigent de plus en plus de participer aux prises de décision concernant différentes problématiques environnementales, sociales ou encore liées à l'occupation du territoire et l'utilisation des ressources (Batellier et Sauvé, 2011, p. 49; Bacqué et Gauthier, 2011).

La mobilisation organisée au Québec pour exiger un moratoire sur le développement du gaz de schiste témoigne de l'importance de ces associations, qui peuvent infléchir une décision publique ou encore retarder et même interrompre la mise en œuvre d'un projet sur le territoire. À cet égard, l'étude réalisée par Bherer *et al.* (2013, p. 76) sur la mobilisation contre

les gaz de schiste au Québec recense pas moins de 95 comités locaux de citoyens. Très bien organisés, ces comités ont formé le Regroupement interrégional sur les gaz de schiste de la Vallée du Saint-Laurent. « Le Québec apparaît comme un cas où la mobilisation a été soudaine, de forte intensité et de longue durée. Ce sont des citoyens et parfois des municipalités qui ont porté l'enjeu *gaz de schiste* dans l'espace public et qui ont forcé le positionnement des autres acteurs institués, groupes et acteurs politiques confondus » (*ibid.*, p. 9). La figure 3 tirée de cette étude illustre l'importance du déploiement de ces comités sur le territoire.

Figure 3 : Municipalités ayant pris position par rapport au gaz de schiste



Bherer et al., 2013, p. 76

2.3 Le palier régional

Les régions ont été découpées par le gouvernement en 1966 autour des principaux pôles urbains afin de faciliter l'administration des affaires publiques (Proulx, 2008b, p. 590-591). De 10 régions au départ, certaines ont été redécoupées dans les années qui suivirent afin d'être davantage représentatives d'« identités régionales ignorées » (Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 144-145). Aujourd'hui, 17 régions composent le Québec, dont les trois régions à l'étude : le Centre-du-Québec (région 12), la Montérégie (région 16) et Chaudière-Appalaches (région 17).

Lors de la création des régions, des mécanismes de coordination horizontale ont été institués à ces échelles avec la mise en place notamment de conseils régionaux de développement (CRD) et des conférences administratives régionales (CAR) (Proulx, 2008b, p. 590-591). À cette époque, l'État reste interventionniste et ces organisations demeurent entièrement sous l'autorité du gouvernement du Québec.

Avec l'adoption de la Politique de soutien au développement local et régional en 1997, le palier régional se voit confier, notamment par l'entremise des CRD qui se transformeront plus tard en conférences régionales des élus (CRÉ), les mandats de concertation et de planification régionale (Simard et Leclerc, 2008, p. 616). La région reste toutefois un palier avec peu de compétences. Elle est plutôt vue comme un lieu de cohésion et de planification entre les acteurs sur le territoire et un lieu de coordination verticale avec le gouvernement, comme en témoigne l'exemple de la conférence régionale des élus.

2.3.1 Conférence régionale des élus (CRÉ)

La conférence régionale des élus (CRÉ) est l'instance de concertation des partenaires du milieu et de planification du développement régional au Québec. Créée en 2003, elle est toutefois similaire à son prédécesseur, les conseils régionaux de développement. Ces derniers, nés en 1968 dans l'ensemble des régions, constituaient à cette époque une vitrine pour le gouvernement dans les régions. À la suite de la réforme Picotte et de l'abolition de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1992, les CRD se voient confier un nouveau mandat et deviennent un organe de concertation régionale représentant les préoccupations de développement du milieu auprès du gouvernement (Proulx, 2008). La loi 171 adoptée en 1997 par le gouvernement du Québec pour soutenir le développement local et régional confirme ce rôle en identifiant les CRD comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional.

En 2004, les CRD du Québec sont remplacés par les conférences régionales des élus (CRÉ) à la suite de l'adoption de la Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (Loi 34). Les rôles conférés à la conférence régionale des élus demeurent similaires à ceux du conseil régional de développement. Sa mission consiste à favoriser la concertation des partenaires dans la région, à planifier le développement avec la réalisation de plans quinquennaux de développement et à jouer un rôle consultatif auprès du gouvernement à travers le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT, 2011). La CRÉ doit poursuivre l'élaboration d'un plan quinquennal de développement régional, favoriser la concertation dans le milieu, conclure des ententes spécifiques et donner, s'il y a lieu, des avis au ministère. « L'entente spécifique est l'un des outils privilégiés pour adapter les normes et les programmes gouvernementaux aux particularités régionales et pour mettre en œuvre les priorités des régions. Cette entente associe une CRÉ à un ou des ministères ou des organismes gouvernementaux et, le cas échéant, à d'autres partenaires » (Vérificateur général, 2011, p. 4-24).

S'ajoute un rôle d'évaluation des organismes de développement local dont le financement provient en partie du gouvernement. En réalité, ce rôle n'est toutefois pas mis en application. « La proximité des CRÉ et des acteurs locaux et régionaux influents pour l'avenir des régions place les CRÉ dans une position difficile et délicate lorsqu'il est temps d'évaluer ces acteurs. Selon les CRÉ visitées, les responsabilités visant à favoriser la concertation entre les intervenants concordent mal avec celles associées au mandat d'évaluation » (*ibid*, p. 4-23).

En 2009, le Québec comptait 21 CRÉ pour ses 17 régions. Suite à l'instauration des CRÉ en 2004, la Montérégie, vaste territoire, s'est vue attribuer trois CRÉ soit Montérégie Est, Longueuil et Vallée-du-Haut-Saint-Laurent, qui ont remplacé le Conseil régional de développement de la Montérégie (CRDM). Les régions de Chaudière-Appalaches et du Centre-du-Québec disposent chacune d'une CRÉ.

Comme son nom l'indique, cette nouvelle instance confère, à la différence de son prédécesseur le CRD, un plus grand pouvoir aux élus au détriment de la société civile. Dans ce cadre, le conseil d'administration doit se composer des préfets des MRC et des maires de municipalités de 5 000 habitants et plus. Le gouvernement recommande de favoriser les membres de la société civile des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science et d'inclure un représentant pour la nation autochtone si la région abrite une communauté autochtone.

Les plans quinquennaux de développement des CRÉ

La CRÉ, tout comme son prédécesseur le CRD, a le mandat depuis 1992 de réaliser un plan quinquennal de développement sur un horizon de cinq ans. Les directives émises par le gouvernement pour la réalisation de ce plan sont assez souples : il doit s'appuyer sur une perspective de développement durable et prendre en compte la participation des jeunes à la vie démocratique de la région et celle des femmes. Les modalités et le processus d'élaboration du plan sont libres à chaque région. Toutefois, le gouvernement suggère de définir une vision stratégique, des axes de développement et des objectifs généraux et particuliers de développement pour la région qui font consensus auprès de l'ensemble des membres et partenaires de la CRÉ. Ces axes et objectifs doivent également s'arrimer aux autres plans d'action régionaux et locaux sur les territoires, particulièrement ceux rattachés au domaine de la main-d'œuvre et de l'emploi déterminés par le Conseil régional des partenaires du marché du travail de son territoire, ainsi que les schémas d'aménagement et de développement régionaux (MAMROT, 2011). La définition du plan quinquennal de développement régional présentée dans le plan 2008-2013 de la région de Chaudière-Appalaches résume bien cet outil : « Document précisant la vision régionale de développement, reflétant les grandes orientations stratégiques de la région et expliquant leur mise en œuvre ». En somme, suite à un exercice de concertation entre les principaux acteurs régionaux et locaux du développement, des orientations régionales découlant des enjeux identifiés sur le territoire sont inscrites dans un plan. Il s'agit, en quelque sorte, d'un cadre de référence et d'un outil de prise de décision pour les acteurs régionaux et

locaux. Ce plan permet également d'orienter les actions du gouvernement dans la région, notamment à partir de la négociation d'ententes spécifiques.

Le rapport du Vérificateur général du Québec sur les conférences régionales des élus (2011, p. 4-3) est très critique par rapport aux plans quinquennaux :

Le contenu des plans quinquennaux de développement des CRÉ vérifiées est tellement large qu'ils ne constituent pas un véritable outil de planification pour la région. Il est difficile de s'y référer pour guider précisément le choix des projets. Il n'y a pas non plus de processus formel qui précise la contribution que les ministères et les autres acteurs gouvernementaux doivent apporter à la réalisation du plan quinquennal quant à leurs interventions dans les régions (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 4-3).

La majorité des CRÉ disposent de tables de concertation ou de commissions qui représentent les différents milieux. À titre d'exemple, la CRÉ Chaudière-Appalaches a une table dédiée au développement social et une autre aux secteurs des entreprises et de l'innovation. En plus de jouer un rôle de concertation entre les acteurs, ces commissions et tables exercent un rôle de conseiller auprès des CRÉ et participent également à l'élaboration de la planification stratégique régionale. En outre, la mise en place d'une commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire par la CRÉ est obligatoire. Compte tenu des liens étroits entre les préoccupations de cette commission et le secteur des hydrocarbures, nous consacrons la partie suivante à détailler davantage ce modèle de gouvernance.

Finalement, mentionnons que depuis leur création, les CRÉ gèrent également un Fonds de développement régional (FDR). Ce fonds est généralement affecté au financement des activités des CRÉ et aux ententes spécifiques qui permettent aux CRÉ de contribuer à des projets de développement liés aux priorités identifiées régionalement (Vérificateur général, 2011, p. 4-11).

2.3.2 Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT)

En plus des instances municipales, la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) a aussi fait l'objet d'un avis du BAPE sur sa pertinence en tant qu'instance apte à participer à la gouvernance des activités de l'industrie du gaz de schiste. Mentionnons que les régions du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches disposent toutes deux d'une commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire alors que la Montérégie qui, rappelons-le, compte trois CRÉ, a deux commissions (Montérégie Est et Vallée-du-Haut-Saint-Laurent). Longueuil, qui a peu de ressources naturelles sur son territoire puisqu'il s'agit d'une agglomération urbaine, n'a pas de CRRNT. Dans cette partie, nous présentons le modèle de gouvernance des CRRNT en spécifiant leur rôle et les outils dont elles disposent. Un examen des sites Internet des CRRNT des régions à l'étude ainsi que de leur PRDIRT nous a permis de faire

quelques constats qui viendront appuyer la pertinence d'intégrer cet acteur dans le modèle de gouvernance territoriale pour encadrer le développement du gaz de schiste.

La mise en place des CRRNT découle d'une suite d'événements dont l'origine remonte à 2003, lorsqu'une crise sans précédent secoue le secteur forestier québécois. La demande mondiale pour les produits forestiers est à son plus bas et la gestion de la forêt par les entreprises forestières est la source de critiques importantes, car elle ne s'appuie pas sur les principes du développement durable.

Dans ce contexte, la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mieux connue sous le nom de Commission Coulombe, est créée pour dresser l'état de la situation de la gestion des forêts publiques du Québec et émettre des recommandations pour améliorer le modèle de gestion en tenant compte des principes de développement durable et des aspirations de la population québécoise (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004). Le rapport final de la Commission, déposé en décembre 2004, donne lieu à une refonte importante du régime forestier (Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012). L'État et son ministère dédié aux ressources naturelles (MRN) ont un rôle plus affirmé avec des responsabilités nouvelles en matière de planification forestière (Desrosiers *et al.*, 2010; Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012). Or, cette responsabilité est désormais partagée avec les régions. Cette « décentralisation » est en effet considérée comme nécessaire pour la mise en place d'une gestion intégrée. « Compte tenu de la diversité des territoires régionaux du Québec, la saine gestion des fonds publics nécessite un ancrage régional et une dynamique plus locale de planification et de mise en place des stratégies d'aménagement durable » (Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012, p. 526). La nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier s'est largement inspirée de l'organisation territoriale administrative du Québec (Chiasson *et al.*, 2011).

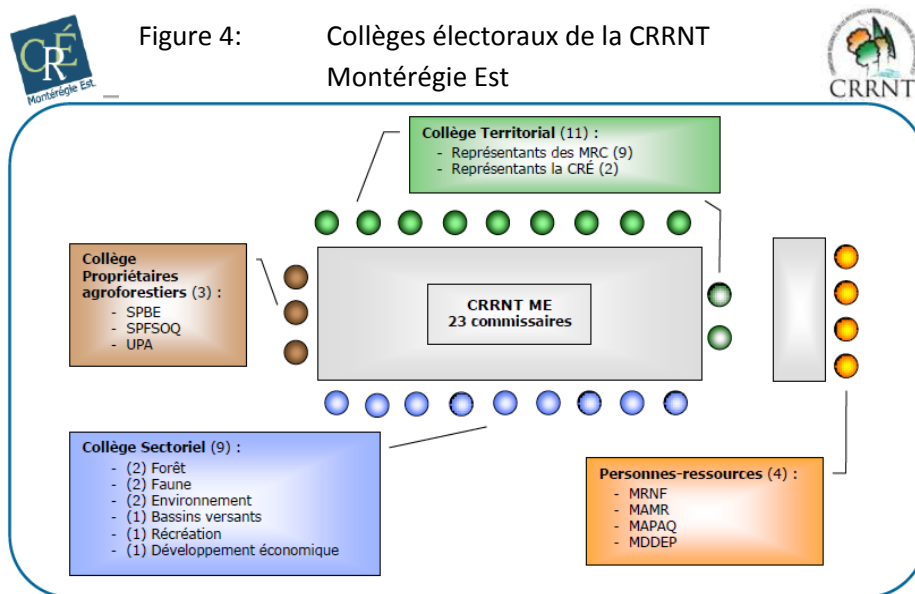
La gestion intégrée et décentralisée, avec la mise en place de commissions forestières régionales, figure en effet parmi les recommandations de la Commission Coulombe qui seront adoptées dans le nouveau modèle. Suite à une demande des régions et des milieux locaux, le mandat de ces commissions s'est toutefois élargi en 2006 pour englober l'ensemble des ressources naturelles qui sont encadrées par le MRN, ce qui implique la forêt, bien sûr, mais également le secteur minier parmi d'autres.

C'est ainsi que les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) ont été mises en place en 2006 dans les régions du Québec. Elles sont sous la responsabilité des conférences régionales des élus (CRÉ) qui en déterminent la structure et les règles de fonctionnement en ce qui a trait, par exemple, au quorum, au mode de prise de décision, aux règles à suivre pour tenir des consultations publiques et assurer la transparence des travaux, etc. (MRN, n.d.).

Le mandat de la CRRNT peut se résumer en deux principaux points. Premièrement, la commission joue un rôle de concertation des acteurs dans le domaine de la mise en valeur et de la conservation des ressources naturelles sur le territoire. Ce rôle de concertation se traduit par

la diversité des intervenants du milieu autour de la table, qui est en quelque sorte un lieu d'échange d'information. Mentionnons également que la CRRNT peut mettre en place des forums et mécanismes de participation publique pour appuyer les orientations de sa planification. À titre d'exemple, la CRRNT Montérégie-Est a organisé un atelier de transfert de connaissances pour en apprendre davantage sur cette industrie avec un représentant de la division des hydrocarbures au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). « À la suite de cet atelier, force est de constater que plusieurs questions des participants sont demeurées sans réponse » mentionne-t-elle dans un document qui a été préparé suite à l'atelier pour « répondre aux questions les plus fréquemment posées au sujet de l'exploitation des gaz de schiste à l'aide des explications proposées par les autorités gouvernementales et l'industrie lors de diverses communications et rencontres d'information qui ont eu lieu sur ce thème » (CRÉ de la Montérégie Est, 2010, p. 5). Deuxièmement, ces tables de concertation jouent un rôle dans la planification du développement des ressources naturelles sur le territoire avec l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT).

Des commissaires sont nommés pour siéger à la table selon leur représentativité d'un secteur lié aux ressources naturelles, ou encore, leur représentation d'un territoire particulier. Le schéma suivant présente les collèges électoraux de la CRRNT Montérégie Est. Les membres qui siègent à la CRRNT diffèrent donc d'une région à l'autre. Le nombre de commissaires dans les quatre CRRNT à l'étude varie entre 15 et 23. Ajoutons que la CRRNT du Centre-du-Québec a un commissaire qui représente le milieu des mines et de l'énergie alors que celle de Chaudière-Appalaches a un commissaire pour le milieu de l'énergie et un autre pour le secteur minier, actuellement occupé par un représentant du Fonds d'exploration minière Estrie/Chaudière-Appalaches (FEMECA). Les CRRNT peuvent mettre en place des comités d'experts pour orienter les décisions de la commission ou encore résoudre les questions épineuses (Leclerc, 2013).



Conférence régionale des élus de la Montérégie Est, 2012, p. 2

Les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT)

L'élaboration du PRDIRT « vise à déterminer une vision régionale cohérente pour le développement et la conservation des ressources naturelles et du territoire à l'échelle régionale ainsi que la création d'emplois notamment par la réalisation de projets de développement et de conservation des ressources du territoire » (MAMROT, 2011a). Cet outil permet à la fois de cerner les besoins régionaux avec la réalisation de portraits régionaux qui identifient les problématiques et enjeux, et d'adopter des orientations, objectifs et priorités régionales qui guideront la mise en valeur et la conservation des ressources naturelles et du territoire. Il vient donc orienter le gouvernement pour l'adoption des plans d'aménagement forestier dans les régions (Leclerc, 2013). Son élaboration doit faire l'objet d'une consultation régionale. Selon le MRN, la durée estimée pour l'élaboration du plan est d'environ de deux à trois ans. La mise à jour doit se faire minimalement tous les cinq ans. Les PRDIRT sont souvent accompagnés d'un plan d'action.

Le PRDIRT doit au minimum inclure le territoire public, alors que le territoire privé est optionnel même si, pour répondre à une approche intégrée, son inclusion est fortement suggérée par le MRN. Les quatre CRRNT du territoire à l'étude ont intégré le territoire privé dans leur PRDIRT.

Le PRDIRT doit s'appuyer sur un contenu obligatoire déterminé par le MRN, soit les secteurs de la faune, de la forêt et du territoire (hébergement sur les terres du domaine de l'État, la planification de la localisation des aménagements récréatifs linéaires et ponctuels et la détermination des secteurs potentiels pour la réalisation d'activités industrielles et commerciales). Le MRN suggère également un contenu optionnel, dont celui du secteur minier et énergétique. La gestion des ressources minérales est en effet sous la responsabilité du MRN qui a pour mandat, notamment, « de favoriser la connaissance des ressources minérales ainsi que leur mise en valeur dans une perspective de développement durable » (MRN, 2008, p.15). Dans cette optique, le MRN a identifié des exemples de contenu du PRDIRT relatif au développement minier (voir l'encadré 4).

Dans le cadre de son premier PRDIRT, la CRRNT Chaudière-Appalaches a ciblé la forêt, la faune, la biodiversité, les aires protégées, les systèmes hydriques, le récréotourisme ainsi que les ressources énergétiques et minérales et le territoire. À cet égard, le plan adopte des orientations et des objectifs en lien avec le secteur des mines et de l'énergie. L'acquisition et la diffusion de l'information sur les gaz de schiste figurent d'ailleurs au nombre des objectifs visés par les orientations 5.7 et 5.8, qui sont reproduites dans le tableau qui suit.

Encart 4 : Proposition de contenu du PRDIRT relatif au domaine minéral

- des orientations visant à maintenir l'accès aux ressources minérales, dont les sables, graviers et granulats, afin de répondre aux besoins en ressources minérales des régions et de la société québécoise;
- la détermination de secteurs jugés prioritaires par la région pour l'acquisition de données géoscientifiques dans le cadre de l'élaboration de la programmation annuelle à l'intérieur du mandat de Géologie Québec;
- des propositions sur les priorités pour la restauration des sites miniers;
- des propositions de sites géologiques exceptionnels (SGE) pour leur mise en valeur.

Source : MRN, 2008

Tableau 3 : Orientations et objectifs identifiés pour le secteur des mines et de l'énergie dans le PRDIRT de la CRRNT Chaudière-Appalaches

Orientation 5.7 Développement du potentiel énergétique régional.	
Objectif 5.7.1 Assurer l'exploitation durable et concertée des ressources énergétiques.	
5.7.1.1	Mettre en place un cadre régional balisant la mise en valeur des ressources énergétiques présentes sur le territoire.
5.7.1.2	Créer une veille régionale relativement au développement de la filière énergétique.
5.7.1.3	Mettre en place un groupe de travail régional sur le développement des énergies renouvelables.
5.7.1.4	Évaluer les opportunités de développement pour les produits de la biomasse forestière et les développer.
5.7.1.5	Acquérir et diffuser l'information sur les gaz de schiste.
5.7.1.6	Accompagner le législateur dans l'élaboration de la Loi sur les hydrocarbures.
Orientation 5.8 Mise en valeur du potentiel minéral régional.	
Objectif 5.8.1 Assurer l'exploitation durable et concertée des ressources minérales.	
5.8.1.1	Mettre en place un cadre régional balisant la mise en valeur des ressources minérales.
5.8.1.2	Identifier les potentiels d'exploration minérale régionale et en faire la promotion.
5.8.1.3	Analyser les impacts de l'exploitation minière sur la quantité et la qualité d'eau dans la région.
5.8.1.4	Restaurer certains sites miniers.
5.8.1.5	Supporter la valorisation des résidus miniers (résidus d'usinage).
5.7.1.6	Accompagner le législateur dans la révision de la Loi sur les mines.

CRÉ de la Chaudière-Appalaches, 2010, p. 15-16

Il s'agit de la seule commission à avoir inclus le secteur minier dans son premier PRDIRT. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des CRRNT s'entend pour dire que le secteur minier est important et qu'il sera intégré dans les prochaines versions. Citons à ce titre le PRDIRT de la région du Centre-du-Québec : « Malgré le fait que le domaine des mines et de l'énergie n'ait pas été traité dans cette première version, un intérêt a été porté par la Commission aux récents développements liés à la production des gaz de schiste et de l'énergie éolienne dans la région. Le sujet sera abordé dans une prochaine version du PRDIRT » (CRÉ du Centre-du-Québec, 2011, p.iii). Cette commission a d'ailleurs réalisé un portrait des ressources minières et énergétiques sur son territoire avec une section sur les gaz de schiste et a inclus dans son plan deux objectifs qui s'y rapportent. Le premier a trait à l'amélioration des connaissances sur les ressources gazières et sur ses impacts alors que le deuxième vise à « s'assurer que le développement des ressources souterraines (minières et gazières) se fasse sans compromettre la qualité et l'approvisionnement à long terme des ressources hydriques ».

Par ailleurs, même si le PRDIRT de la CRNNT Montérégie-Est consacre seulement un encadré à expliquer le développement de l'industrie du gaz de schiste qu'elle qualifie de « nouveau joueur dans le territoire » (2010, p. 45), la Commission a organisé un atelier de transfert de connaissances pour en apprendre davantage sur cette industrie avec un représentant de la division des hydrocarbures au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). « À la suite de cet atelier, force est de constater que plusieurs questions des participants sont demeurées sans réponse » mentionne-t-elle dans un document qui a été préparé suite à l'atelier pour « répondre aux questions les plus fréquemment posées au sujet de l'exploitation des gaz de schiste à l'aide des explications proposées par les autorités gouvernementales et l'industrie lors de diverses communications et rencontres d'information qui ont eu lieu sur ce thème » (CRÉ de la Montérégie Est, 2010, p. 5). Le document est divisé en trois thèmes : les aspects économiques et politiques; les aspects techniques, réglementaires et environnementaux du procédé; et enfin les impacts sociaux et nuisances. Le document conclut notamment que plusieurs questions restent en suspens et que, de ce fait, les informations recueillies ne permettent pas « de croire à la supériorité des avantages économiques sur les inconvénients environnementaux et sociaux » (CRÉ de la Montérégie Est, 2010, p. 30).

Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT)

Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) ont été institutionnalisées par le nouveau régime forestier. Mentionnons que plusieurs tables issues d'initiatives locales existaient auparavant, mais elles n'étaient pas officiellement reconnues. Alors que l'échelle d'intervention de la CRRNT est régionale, les TLGIRT sont implantées à l'échelle des unités d'aménagement forestier (UA) qui sont en quelque sorte le niveau local dans le monde de la forêt québécoise. Mises en place par les CRÉ qui en établissent la composition, le fonctionnement et le mode de règlement des différends, les TLGIRT ont pour mandat de planifier les activités d'aménagement forestier à l'aide d'un plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT) et d'un plan d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFIO). Pour la réalisation de ces plans, la table doit collaborer avec la Direction générale

régionale du MRN. « Ces plans sont élaborés dans le cadre d'un processus de concertation régionale et locale ainsi que sur la base d'un aménagement forestier durable basé sur une approche écosystémique. Ces plans tiennent compte des objectifs et cibles d'efficience que le ministre peut fixer en matière d'intervention forestière » (Desrosiers *et al.* 2010, p. 3).

Selon la Loi de 2010 sur l'aménagement durable du territoire forestier (art. 55, par. 2), les représentants des organismes suivants doivent obligatoirement faire l'objet d'une invitation pour participer à la table : les communautés autochtones, représentées par leur conseil de bande, les municipalités régionales de comté et, le cas échéant, la communauté métropolitaine, les bénéficiaires d'une garantie d'approvisionnement, les personnes ou les organismes gestionnaires de zones d'exploitation contrôlée, les personnes ou les organismes autorisés à organiser des activités, à fournir des services ou à exploiter un commerce dans une réserve faunique, les titulaires de permis de pourvoirie, les titulaires de permis de culture et d'exploitation d'érablière à des fins acéricoles, les locataires d'une terre à des fins agricoles, les titulaires de permis de piégeage détenant un bail de droits exclusifs de piégeage, les conseils régionaux de l'environnement (Desrosiers *et al.* 2010).

Quelques forces et limites de ce modèle de gouvernance

Il est encore tôt pour porter un regard critique sur le modèle des CRRNT, qui sont en place depuis quelques années à peine, mais on peut tout de même en dégager quelques forces et limites. La concertation d'acteurs d'horizons différents qui participent à la planification de la mise en valeur et de la conservation des ressources naturelles sur le territoire est certes un atout important de ce modèle. Cette coordination d'acteurs à l'échelle régionale améliore la qualité de la planification en mobilisant les ressources locales tout en intégrant une certaine souplesse pour arrimer les objectifs aux réalités régionales. Si bien que le système territorial généré par les CRRNT est spécifique à chaque région (Leclerc, 2013). Les orientations préconisées, les mécanismes de fonctionnement, la participation des divers acteurs ainsi que les retombées sont modulés selon les régions (*ibid.*). Cependant, il s'agit davantage d'un mécanisme de déconcentration plutôt que de décentralisation puisque le modèle de gouvernance continue d'être géré par le centre et les pouvoirs de décision des CRRNT restent, somme toute, restreints. Lors d'un groupe de discussion (CRRNT, 2013a), un participant a mentionné que la CRRNT avait peu de pouvoirs et de moyens pour jouer son rôle. D'ailleurs, rappelons que dans la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, les pouvoirs de l'État ont été accentués. Il s'agit donc d'une logique d'enchevêtrement des pouvoirs (Leclerc, 2013).

En outre, jusqu'à maintenant, même si le PRDIRT vise le développement intégré des ressources naturelles et du territoire, le secteur de la forêt est plus largement représenté que les autres ressources naturelles (Leclerc, 2013). Toutefois, pour les trois régions à l'étude, des réflexions, diagnostics et actions ont tout de même été engagés non seulement pour le secteur minier, mais également pour les activités liées au gaz de schiste, ce qui témoigne d'une préoccupation importante dans le milieu pour ce secteur de développement.

2.3.3 Les organismes de bassins versants (OBV)

La gestion participative et territorialisée de l'eau s'inscrivait parmi les recommandations du rapport *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, qui fait suite à des consultations publiques tenues en 1999 par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Dans cette foulée, le gouvernement du Québec a adopté en 2002 une Politique nationale de l'eau (PNE) qui s'appuie sur une gestion intégrée de l'eau avec la création et le soutien d'organismes locaux, qui sont en fait des tables de concertation qui œuvrent sur le territoire du bassin versant. Soulignons que dans certains milieux, ce type d'organismes issus d'initiatives locales existait déjà, tels que la Corporation de l'aménagement de la rivière Assomption et la Corporation de restauration de la Jacques-Cartier, pour ne nommer que ceux-là. Le Comité de bassin de la rivière Chaudière fut également créé en 1994 comme projet-pilote pour évaluer sa pertinence (ROBVQ, 2012).

Comme son nom l'indique, le mandat des OBV est de mettre en œuvre de façon concertée la gestion intégrée de l'eau du bassin versant. « Appliqué aux eaux de surface, le bassin versant désigne un territoire délimité par les lignes de partage des eaux sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé exutoire » (MDDEFP, n.d). Un peu à l'image des CRRNT vues précédemment, le rôle des OBV peut se décliner en deux principaux points.

D'abord, l'OBV a un rôle de concertation des acteurs et usagers de l'eau sur le territoire. À cet effet, divers représentants du milieu autochtone, municipal, agricole, forestier, industriel (pâtes et papiers, embouteilleurs d'eau, etc.), récréotouristique (associations touristiques, pourvoies, associations de pêcheurs sportifs, etc.), environnemental, énergétique (gestionnaires de barrages hydroélectriques, etc.), communautaire (associations de riverains, regroupements de citoyens, etc.) ou institutionnel (établissements de santé, centres de recherche, etc.) peuvent siéger à cette table (ROBVQ, 2012). Des représentants gouvernementaux siègent également à la table sans droit de vote.

Ensuite, l'OBV a un rôle de planification des actions pour protéger et valoriser le réseau hydrographique sur le territoire, lequel se traduit principalement avec la réalisation d'un plan directeur de l'eau. Il s'agit d'un outil de planification qui dresse un portrait de la ressource et des enjeux sur le territoire en s'appuyant sur une vision partagée par les acteurs. Ce plan directeur est arrimé à un plan d'action assorti d'objectifs à atteindre. Une fois le plan directeur en place, l'OBV met en œuvre les recommandations et exerce un suivi. Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs et opérationnaliser la démarche, des ententes volontaires, désignées sous le nom de contrat de bassin, peuvent être adoptées entre des acteurs.

Il existe actuellement 40 organismes de bassins versants qui couvrent le territoire du Québec méridional dont 14 qui touchent les trois régions à l'étude (voir l'encart 5 pour la liste).

Encart 5 : Liste des OBV dans les trois régions qui recèlent des gaz de schiste

- Comité de bassin de la rivière Chaudière
- Conseil de bassin de la rivière Etchemin
- Conseil de gouvernance de l'eau des bassins versants de la rivière Saint-François
- Groupe de concertation des bassins versants de la zone Bécancour
- Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean
- Organisme de bassins versants de la zone du Chêne
- Organisme de bassins versants Kamouraska, L'Islet, Rivière-du-Loup (
- Organisme de concertation pour l'eau des bassins versants de la rivière Nicolet
- Organisme des Bassins Versants de la Côte-du-Sud
- Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
- Conseil du bassin versant de la région de Vaudreuil-Soulanges
- Organisme de bassin versant de la baie Missisquoi
- Organisme de bassin versant de la Yamaska
- Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Chateauguay

MDDEFP (n.d)

Les OBV ont un statut d'organisme à but non lucratif et sont financés par le gouvernement, qui définit les règles de fonctionnement et propose les groupes porteurs d'intérêts. Chaque OBV reçoit entre 108 000 \$ et 126 000 \$ annuellement selon la superficie du territoire qu'il couvre et le nombre d'habitants (Brun et Lasserre, 2010). Le contenu du plan doit être évalué et approuvé par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Avec la mise en place des OBV, le gouvernement ne s'est pas désengagé pour autant. Au contraire, son rôle s'est accentué dans la gestion de l'eau au Québec (*ibid.*).

Depuis 2001, le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) fournit du soutien technique aux OBV, diffuse de l'information et est l'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec. Mentionnons également l'existence d'une *Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau* qui coordonne les actions gouvernementales et dont les représentants proviennent de 13 ministères.

Face à la priorité du gouvernement de lutter contre la prolifération des algues bleu-vert en 2007 (Brun et Lasserre, 2010) et à l'adoption en 2009 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (Loi 27), le rôle des OBV s'est accru. « Cette loi vient préciser les droits et les responsabilités de la collectivité quant à l'utilisation et la préservation de l'eau et donne force de loi à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant » (ROBVQ, 2012).

Le regroupement des OBV reconnaît plusieurs avantages à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une coordination plus efficace des actions, la conciliation des usages parfois conflictuels, la mise en valeur de l'eau sur les plans environnemental, social et économique, l'adoption d'une vision commune, la participation du public et la mobilisation du leadership des acteurs locaux (ROBVQ, 2012).

Par contre, les OBV font face également à plusieurs défis, dont un important problème de sous-financement. Considérant l'importance du rôle qu'ils doivent assumer, les OBV sont très limités dans les moyens techniques et les expertises à leur disposition (Raïche, 2008, p. 269; Brun et Lasserre, 2010). De plus, « la situation financière des OBV a pour conséquence de mettre ces organismes en concurrence dans la recherche de fonds publics et privés » (Brun et Lasserre, 2010, p.5). Il est difficile également pour les représentants de parcourir le territoire à une fréquence régulière avec un budget aussi restreint, d'autant plus lorsque la superficie à couvrir est très importante comme c'est le cas pour certains OBV (Brun et Lasserre, 2010).

La légitimité des OBV est aussi parfois remise en cause, notamment par les municipalités (Milot et Lepage, 2010, p. 88). En effet, les acteurs qui interviennent dans la gouvernance de l'eau sont nombreux au Québec. En plus des nombreux ministères qui encadrent des usages spécifiques de l'eau – dont le MDDEFP, le MRN et le MAPAQ – les municipalités jouent un rôle important dans ce domaine de par leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'approvisionnement en eau potable (Milot, 2008, p. 199). Comme le soulignent Brun et Lasserre (2010, p. 2), « [l]e conseil municipal reste le principal lieu de gouvernance locale aux yeux des élus du fait de son antériorité par rapport aux autres systèmes et de la légitimité politique de ceux qui le composent ». Ajoutons que le système hydrique est parfois inclus dans le PRDIRT élaboré par la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) à l'échelle régionale.

Finalement, mentionnons comme dernier défi le caractère inadéquat du statut d'OBNL pour les OBV. « Un OBNL a normalement son autonomie, des membres qui définissent sa mission, ses mandats et ses structures et qui élisent leurs représentants au conseil d'administration, représentants qui n'ont alors de compte à rendre qu'à leurs membres lors d'assemblées générales. Un organisme de bassin versant, quant à lui, a une mission et des mandats définis par le gouvernement » (Raïche, 2008, p. 266).

2.3.4 Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent

En 1988, le gouvernement fédéral, en partenariat avec le gouvernement du Québec, met en place le Plan d'action Saint-Laurent pour protéger et dépolluer le fleuve Saint-Laurent. Comme le plan ne prévoit pas impliquer la participation des populations locales dans l'établissement des objectifs et la mise en œuvre des actions, des groupes environnementaux du Québec fondent Stratégies Saint-Laurent en 1989.

Cette initiative citoyenne vise à pallier l'absence de mécanismes participatifs dans ce plan avec la création de comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) pour impliquer divers acteurs locaux dans la mise en valeur du Saint-Laurent. En 1995, les comités ZIP sont reconnus comme collaborateurs privilégiés du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (la 2^e phase du Plan d'action Saint-Laurent) et sont financés par ce dernier. Stratégies Saint-Laurent, organisme à but non lucratif, regroupe les comités ZIP du Québec.

Au Québec, 13 comités ZIP sont à l'œuvre dont plus de la moitié dans les trois régions à l'étude qui sont, rappelons-le, limitrophes au fleuve Saint-Laurent, soient les comités ZIP Haut Saint-Laurent, Ville-Marie, Jacques-Cartier, Des Seigneuries, Lac Saint-Pierre, Les Deux Rives, Québec et Chaudière-Appalaches.

Composés des différents usagers du fleuve-St-Laurent (municipalités, groupes environnementaux, industriels, groupes d'intérêts, citoyens, administrations publiques), ces comités de concertation, présentés comme des lieux de délibération à l'interface de la communauté des riverains et du groupe des décideurs, s'engagent à être multisectoriels et représentatifs de leur territoire (Gareau et Lepage, 2005). Le principal mandat des comités ZIP est la réalisation des plans d'assainissement régionaux, ou *Plans d'action et de réhabilitation écologique* (PARE) (Milot et Lepage, 2010). Ainsi, à partir d'un bilan environnemental fourni par des experts, ces comités doivent tenir des consultations publiques afin de valider le bilan, de l'enrichir du savoir local et d'identifier des actions prioritaires et concrètes qui seront reportées dans le PARE (Gareau et Lepage, 2005; Lepage *et al.*, 2003).

Le processus d'élaboration du PARE vise à engager les acteurs concernés dans un processus consensuel de prise de décision pour la mise en œuvre des projets sélectionnés (Gareau et Lepage, 2005, p. 107). Les comités ZIP s'inscrivent ainsi dans une approche de gestion intégrée de l'environnement (voir Encart 6 - Gauthier et Lepage, 2005). « Grâce aux comités ZIP, pour la première fois, des acteurs qui s'ignoraient et même se dénonçaient publiquement prennent place à la même table dans le but de se donner une vision commune de la réhabilitation et de la protection du Saint-Laurent, de même que d'échanger information et expertise » (Stratégies St-Laurent, 2011).

La conciliation des intérêts des différents usagers du fleuve Saint-Laurent au sein des comités ZIP est toutefois un processus de négociation fragile et complexe, qui nécessite un apprentissage important de la part des différents participants (Lepage *et al.*, 2003). Gareau et Lepage (2005, p. 107-108) identifient ainsi quatre facteurs qui influencent la mission et l'action environnementale des comités ZIP :

- L'éventail des intérêts sociaux de la communauté représentée et l'inégalité du rapport de force entre chaque secteur de la société concernée;
- La capacité d'arbitrer les intérêts divergents des acteurs;
- La stabilité organisationnelle et financière pour assurer la réalisation des priorités environnementales;
- L'incertitude des connaissances scientifiques, leur accessibilité et leur interprétation par les acteurs.

Encart 6 : La gestion intégrée de l'environnement

Les premières mesures de gestion de l'environnement adoptées par les gouvernements canadien et québécois, dans les années 1970 à 1990, relevaient d'une approche réglementaire et bureaucratique qui, bien qu'ayant donné des résultats, s'est avérée très coûteuse en plus d'être critiquée pour sa gestion en silo et la faible prise en compte des dynamiques sociales présentes dans les milieux à conserver (Lepage et al., 2003). Depuis, la gestion de l'environnement a entrepris un tournant vers une approche davantage intégrée, caractérisée par une décentralisation ainsi qu'une plus grande implication des communautés riveraines dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions environnementales.

Cette approche plus souple, axée sur le territoire et sur les systèmes-acteurs qui le composent, vise l'harmonisation des intérêts divergents et la recherche de compromis « socialement acceptables et écologiquement défendables » (*ibid.*, p. 66). La gestion intégrée de l'environnement est donc basée sur des mécanismes interactifs de coopération, de concertation, de négociation et d'action commune, qui incluent les différentes parties prenantes des territoires concernés de même que des experts des sciences naturelles et sociales (Gauthier et Lepage, 2005). Bien que ce modèle implique une forte logique ascendante, l'État y conserve un rôle de facilitateur et doit veiller à ce que l'ensemble des décisions prises localement soient cohérentes à une échelle plus globale (Lepage et al., 2003).

La construction d'un compromis à partir des visions d'une multitude d'acteurs, telle que prônée par l'approche de gestion intégrée de l'environnement, ne va cependant pas de soi. Le caractère très procédural de ce modèle de gestion peut ainsi avoir pour effet de centrer les énergies sur le processus de délibération au détriment des actions concrètes sur l'environnement (Gareau et Lepage, 2005). La représentativité des participants dans les mécanismes de gestion environnementale est aussi critiquée. En effet, la nécessité d'arriver à un compromis exclut du processus les acteurs ayant des positions plus fermes, et les ressources nécessaires pour assimiler les connaissances scientifiques et pour participer aux mécanismes de concertation créent un rapport de force inégal entre les acteurs organisés, rémunérés et ceux non organisés ou non rémunérés. Enfin, l'incertitude de certaines connaissances scientifiques sert parfois de prétexte pour maintenir le statu quo (*ibid.*).

Dans leur étude d'un projet de gestion intégrée pour la décontamination du port de Montréal, Lepage, Gauthier et Champagne (2003, p. 84) ont identifié certains facteurs ayant contribué à l'atteinte d'un compromis acceptable :

1. L'ensemble des acteurs possède assez de ressources pour leur permettre de jouer le jeu de la négociation;
2. Un ou des acteurs facilitent la médiation entre les intérêts divergents en rééquilibrant le débat sur les faits et en facilitant la traduction des informations scientifiques;
3. Les autorités ont une volonté ferme d'aboutir à une solution et ont la possibilité de recourir à une procédure formelle et contraignante en cas d'échec de la concertation.

Un dernier facteur de réussite est mis de l'avant par Gauthier et Lepage (2005, p. 113) :

4. Les acteurs doivent reconnaître l'inévitabilité des incertitudes scientifiques et adopter une approche de gestion adaptée en conséquence. Celle-ci implique que les décisions et les politiques doivent être mises à jour en continu en fonction des nouvelles connaissances et des opportunités d'apprentissage et d'innovation.

2.3.5 Autres organisations avec mandats régionaux

D'autres organisations sont également présentes à l'échelle régionale avec des mandats sectoriels.

Les **comités régionaux d'environnement (CRE)**, dont le premier est né dans les années 1970, sont en place dans chacune des régions du Québec, à l'exception du Nord du Québec. Organismes à but non lucratif, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement du Québec sur les questions environnementales. Les CRE ont un mandat de concertation et réalisent et soutiennent différents projets de développement durable. Depuis 1995, une partie de leur financement provient du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec. Les CRE sont regroupés à l'échelle provinciale avec le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ). Le regroupement compte un comité mine et un comité énergie. Le RNCREQ a d'ailleurs présenté un mémoire au BAPE dans le cadre de son enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

Au Québec, le réseau de la santé et des services sociaux est organisé en trois paliers. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est au palier central. Chaque région dispose également d'une **agence régionale de santé**. Mentionnons que les régions du Centre-du-Québec et de la Mauricie sont regroupées. Il s'agit d'une déconcentration des pouvoirs du ministère : « Si ces entités régionales sont responsables de la planification régionale, de la gestion des ressources ainsi que de l'allocation budgétaire aux établissements, et bien qu'elles fournissent des services régionaux de santé publique (surveillance de l'état de santé, promotion, prévention et protection), elles demeurent des instances du ministère » (L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2012, p. 3). Les directions de santé publique de Mauricie et Centre-du-Québec, de Chaudière-Appalaches et de la Montérégie ont déposé un mémoire aux audiences publiques sur les gaz de schiste puisque leur exploitation peut représenter des risques pour la santé. Le palier local est composé d'établissements qui offrent des services de santé à la population.

Outre les chambres de commerce régionales et les fédérations régionales de l'UPA, mentionnées dans les parties précédentes, les **associations touristiques régionales** et les **coopératives de développement régional** jouent également un rôle important pour leur secteur économique respectif. Les premières, en partie financées par Tourisme Québec, ont pour mandat d'assurer la concertation, le développement, la promotion, l'accueil et l'information dans le secteur du tourisme. Les deuxièmes appuient la création et le développement d'entreprises coopératives dans les régions. Les régions du Centre-du-Québec et de la Mauricie forment une CDR alors que la région de Chaudière-Appalaches est regroupée avec celle de la région de Québec.

Ajoutons que des **directions régionales de ministères** comme le MRN, le MDDEFP, le MAMROT et le MAPAQ sont également présentes à l'échelle régionale. Les représentants de ces directions

régionales se rencontrent à la **conférence administrative régionale (CAR)**, une table de concertation interministérielle présente dans chaque région qui permet aux différents ministères présents sur le territoire d'échanger des informations et de coordonner leurs actions. Aux yeux du Vérificateur général (2011, p. 4-19), ce dernier mandat n'est pas mis en application. « Pour les régions que nous avons examinées, la CAR est dans les faits un lieu d'échanges d'information beaucoup plus qu'un mécanisme menant à des prises de décision visant à harmoniser les actions gouvernementales »

Conclusion

En guise de conclusion à ce portrait des principaux acteurs qui participent au développement et à l'aménagement du territoire aux échelles locales, supralocales et régionales, nous vous proposons un tableau synthèse qui résume les composantes de chacun de ces acteurs.

Tableau 4 : Synthèse des principaux acteurs qui participent au développement et à l'aménagement du territoire aux échelles locales, supralocales et régionales

Acteurs	Outils	Mécanismes de participation
PALIER LOCAL		
Municipalités	Plan d'urbanisme Règlements d'urbanisme <ul style="list-style-type: none"> • Règlement de zonage • Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) • Programme particulier d'urbanisme (PPU) • Plan d'aménagement d'ensemble (PAE) • Mesures de contrôle intérimaire 	Consultation publique lors de la modification ou de la révision du plan d'urbanisme ou du règlement de zonage Référendum décisionnel en urbanisme Comité consultatif d'urbanisme (CCU)
PALIER SUPRALOCAL		
Municipalités régionales de comté (MRC)	Schéma d'aménagement et de développement (SAD) <ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action • Vision stratégique 	Consultation publique lors de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement et de développement Assemblée publique pour les

	Schéma de couverture de risques Schéma de sécurité civile Adoption possible de politiques rurales, familiales, sociales et culturelles et de plans d'action de développement durable	projets d'élevage porcin Comité consultatif agricole (CCA)
Communautés métropolitaines	Plan métropolitain d'aménagement et de développement	Consultation publique lors de la modification ou de la révision du Plan
Chambres de commerce		
Centre local de développement (CLD)	Plan local d'action en matière de développement économique et d'emploi (PALÉE)	Tables de concertation sur diverses thématiques
Société d'aide au développement des collectivités (SADC)		
Syndicat local de l'Union des producteurs agricoles		
Associations de citoyens		
Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT)	Plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT) Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFIO)	
PALIER RÉGIONAL		
Conférence régionale des élus (CRÉ)	Plan quinquennal de développement	Tables de concertation ou commissions qui représentent différents milieux
CRRNT	Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire	
Organisme de bassin versant	Plan directeur de l'eau	
Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent	Plans d'assainissement régionaux ou Plan d'action et de réhabilitation écologique	

Chapitre III : Le système de gouvernance territoriale québécois : avantages, défis et pertinence des acteurs pour encadrer le développement du gaz de schiste

À partir de ce portrait, que peut-on conclure sur les forces et les défis du système de gouvernance territoriale québécois? Dans cette partie, nous tentons de répondre à cette question en dégagant tout d'abord les forces de ce modèle en nous appuyant sur les avantages de la gouvernance territoriale évoquée dans la littérature scientifique. Par la suite, les principaux défis de la gouvernance territoriale québécoise sont identifiés. Cette analyse contribuera à éclairer la réflexion sur la capacité des acteurs locaux et régionaux à participer à la gouvernance des activités de développement du gaz de schiste sur leur territoire.

3.1 Pertinence de la gouvernance territoriale

De nombreux ouvrages scientifiques illustrent les avantages de la gouvernance territoriale et de la décentralisation des décisions vers les paliers infranationaux. Nous présentons ci-dessous une synthèse des principaux arguments qui reviennent régulièrement dans la littérature.

La société contemporaine est devenue plus complexe, entraînant une crise de la gouvernance et de la légitimité de l'État (Theys, 2002, p. 22; Massicotte, 2006, p. 47; Bourdin, 2000). Avec l'accentuation du phénomène de la mondialisation, l'État a perdu certains pouvoirs au profit d'institutions supranationales, ce qui a amplifié cette crise au tournant des années 1990 (Klein, 2011). En déléguant certains pouvoirs aux territoires locaux, l'État vient contrebalancer cet affaiblissement (Proulx *et al.*, 2005, p. 6) et permet une intervention plus efficace en région pour faire face à cette réalité complexe (Robitaille, 2006, p. 67). Dans la même veine, Massicotte (2006, p. 47) rappelle que la décentralisation permet d'optimiser l'action de l'État et non de l'affaiblir. Par ailleurs, la gouvernance territoriale répond aux nouvelles exigences de la démocratie : l'intérêt général ne peut plus être uniquement porté par l'État mais doit impliquer les intérêts des acteurs territoriaux (Theys, 2002, p. 22; Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 26).

Dans ce contexte, la gouvernance territoriale a été grandement valorisée au Québec ces dernières années comme en témoigne le nombre important d'acteurs qui œuvrent à l'échelle territoriale dans différents domaines. À ce titre, l'intérêt de la gouvernance territoriale prend également appui sur les expériences issues du milieu et qui ont parfois connu davantage de succès que l'État. « Plusieurs années de pratiques concrètes dans la gestion territoriale ont permis de mieux réaliser à quel point la capacité des acteurs locaux (société civile et élus) à se prendre en main s'est grandement renforcée » (Robitaille, 2006, p. 66).

En outre, contrairement à l'État, les administrations locales seraient moins soumises à la bureaucratie et plus transparentes, efficaces et efficientes (Massicotte, 2006, p. 45; Simard et Chiasson, 2008, p. 457; Proulx *et al.*, 2005, p. 6). La prise en main du développement par les

acteurs locaux a une influence importante sur la cohésion sociale et le dynamisme du milieu (UMQ, 2012, p. 15). Les outils dont disposent les acteurs de la gouvernance territoriale peuvent avoir une réelle influence sur l'aménagement et l'urbanisme en s'appuyant sur une vision à long terme (UMQ, 2012, p. 17).

Cette efficacité est étroitement liée à la souplesse de la gouvernance territoriale qui, plus près des réalités terrain, permet aux stratégies, pratiques et projets mis en place par les acteurs locaux d'innover par rapport aux pratiques de l'État en répondant davantage aux besoins du territoire. La gouvernance territoriale, qui exige une décentralisation, permet donc d'arrimer la planification et le développement territorial à la diversité des contextes, des identités et des valeurs sociales (Proulx *et al.*, 2005; Robitaille, 2006, p. 67; Massicotte, 2006, p. 47). À cet égard, rappelons l'existence de nombreux outils de planification du développement et de l'aménagement du territoire aux échelles locales et régionales adaptés aux réalités locales : plan d'urbanisme des municipalités, schéma d'aménagement du territoire des MRC, plans quinquennaux de développement des CRÉ, plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire des CRRNT, pour ne nommer que ceux-là. À titre d'exemple, « la préparation des schémas d'aménagement a été l'occasion pour le milieu local de développer des outils de connaissances; connaissance de leur propre territoire, connaissance aussi des politiques gouvernementales » (Trépanier, 2004, p. 114).

Il est généralement reconnu que l'échelle locale et régionale encourage une plus grande implication des citoyens et des divers acteurs qu'un processus à l'échelle provinciale ou nationale (Bassoli, 2010, p. 489; Raymond, 2009, p. 18; Proulx *et al.*, 2005, p. 6). Le citoyen peut ainsi jouer davantage son rôle d'acteur au lieu d'être simplement un citoyen-client, ce qui a pour effet de revaloriser l'esprit de communauté et de solidarité (Proulx *et al.*, 2005, p. 6). D'ailleurs, de nombreux mécanismes de participation sont en place aux échelles locales, supralocales et régionales au Québec : commissions et tables de concertation, comités de consultation, dispositifs de consultation publique, etc. Ces mécanismes mobilisent une quantité impressionnante d'acteurs avec des intérêts communs.

La force du modèle québécois réside donc [dans] sa capacité d'accroître la concertation entre les acteurs, de développer de nouvelles formes de collaboration entre les entreprises, les institutions locales et les divers acteurs sociaux dont la pertinence économique est reconnue, de mobiliser la société civile sur des enjeux importants de développement et de pouvoir mettre en place des mécanismes et des stratégies permettant d'agir en concertation avec plusieurs intervenants, qu'ils soient publics, communautaires, associatifs ou privés (Lévesque, 2004, cité dans Robitaille et Chiasson, 2005, p. 144).

Finalement, plusieurs voient dans la gouvernance territoriale un mécanisme qui contribue au développement durable parce qu'elle implique habituellement une diversité d'acteurs et des mécanismes de participation (Gauthier et Gagnon, 2013; Cromwell, 2001, p. 22). À l'inverse, « l'environnement est lui-même porteur de valeurs favorables à la démocratie, à la décentralisation, à la transparence et donc à des formes d'action publique qui accordent une

large place à la société civile » (Theys, 2002, p. 2). L'implication des acteurs locaux dans la gouvernance dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée du territoire apparaît d'ailleurs dans plusieurs stratégies et orientations gouvernementales, telles que la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (MAMROT, 2011), de même que dans la Loi sur le développement durable, où le principe de subsidiarité implique un rapprochement entre les lieux de décision et les citoyens et communautés concernés (MDDEP, 2007). Le développement durable est également une orientation à la base de plusieurs outils de planification dans le milieu.

En somme, de nombreux arguments militent en faveur d'une gouvernance territoriale pour améliorer les stratégies de développement. Mais cette même gouvernance se heurte également à plusieurs défis.

3.2 Principaux défis du système de gouvernance territoriale québécois

Nous avons identifié cinq principaux défis dans le système de gouvernance territoriale québécois en nous appuyant sur une revue de littérature et une analyse du système d'acteurs.

3.2.1 Compétences et ressources financières limitées

L'autonomie et la marge de manœuvre des acteurs locaux et régionaux restent limitées malgré l'accentuation des transferts de compétence vers certains paliers au cours des dernières années. Certains considèrent qu'il n'y a pas eu de réelle décentralisation des instances au Québec étant donné que le cadre réglementaire est toujours dicté par l'État et que les instances territoriales doivent s'acquitter de mandats centraux (Proulx, 2008b, p. 597; Divay, 2006, p. 39). Plusieurs organisations « sont essentiellement tributaires des orientations gouvernementales véhiculées par les directions régionales de ces ministères. Il s'agit donc d'une relation du haut vers le bas sous forme de silos permettant trop souvent d'asseoir les volontés gouvernementales en région » (Robitaille, 2006, p. 67).

Ce défi est principalement criant à l'échelle régionale, qui est un lieu de concertation avec peu de pouvoirs. La planification territoriale à cet échelon se fait avec peu de moyens et la vision territoriale prend difficilement racine. Les actions et les moyens sont dispersés (Proulx, 2008b, p. 596-597). Il y a peu de collaboration inter-MRC et d'initiatives régionales (OCDE, 2007). La vaste étendue et la faible densité de population des régions québécoises ne sont pas étrangères à cette difficulté d'appropriation collective (Massicotte, 2006, p. 48) tout comme l'absence de représentants élus à cette échelle (Proulx, 2008b, p. 596-597).

Du côté des MRC, la décentralisation des compétences a souvent été imposée par le gouvernement (Proulx, 2008b, p. 589-590). Les revendications concrètes des MRC et

municipalités touchent davantage les formalités fiscales (aide financière) et réglementaires (simplification de la gestion administrative) (Collin et Léveillé, 2003, p. 4). « Bref, les municipalités demeurent plus préoccupées d'affirmer leur rôle d'administration locale que de combattre pour leur autodétermination » (*ibid.*). Toutefois, les mémoires déposés lors des audiences publiques indiquent que les municipalités et MRC revendiquent un rôle plus important dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Or, ces acteurs (municipalités et MRC) ne sont pas toujours outillés pour s'acquitter de nouvelles compétences et responsabilités.

En effet, derrière les stratégies de décentralisation ou de déconcentration de l'État se dissimule parfois l'objectif d'une diminution des dépenses de fonctionnement. Les délégations de responsabilités qui permettraient, en théorie, de décentraliser les pouvoirs ne s'accompagnent pas nécessairement des expertises humaines et des ressources financières qu'elles exigent (Proulx, 2008b, p. 596-597). « Il s'agit là d'une forme de gestion de la pénurie financière mettant les territoires en compétition les uns avec les autres pour obtenir des ressources devenues rares. On observe différents types d'incidences, notamment l'absence de moyens pour les territoires qui ne sont pas *gagnants* et un manque de visibilité à long terme qui induit une précarité des moyens, des personnels et des projets » (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 30). En outre, les moyens financiers proviennent souvent des gouvernements supérieurs sous la forme d'une enveloppe budgétaire arrimée à des objectifs et des obligations. La marge de manœuvre est mince pour soutenir les initiatives et stratégies innovatrices dans le milieu (Divay, 2006, p. 39; Proulx, 2008b, p. 596-597; Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 30). « En effet, les municipalités considèrent, d'une part, qu'elles ne perçoivent qu'une trop faible partie des bénéfices économiques générés sur leur territoire, et, d'autre part, qu'elles opèrent dans un environnement politique qui mine leur capacité d'être compétitives » (Collin et Léveillé, 2003, p. 38).

La taxation foncière assure une certaine autonomie aux municipalités, qui sont considérées comme des instances locales décentralisées. Mais ces ressources financières sont limitées, peu diversifiées et la richesse foncière varie considérablement d'une municipalité à l'autre (UMQ, 2012, p. 16; Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 152; Belley, 2006, p. 53), si bien que les municipalités québécoises se retrouvent avec un niveau d'endettement important (UMQ, 2012, p. 16). Depuis les années 1980, l'octroi de subventions provinciales aux municipalités a connu un recul important au Québec, ce qui fait dire à Collin et Léveillé (2003, p. 15-16) que ces dernières « seraient même sur la voie d'une rétrogradation dans la hiérarchie mondiale du système urbain. [...] Elles n'ont pas les ressources propres ni les appuis financiers qui leur permettraient d'investir adéquatement. Elles ne disposent pas de la marge de manœuvre pour mettre au point des solutions imaginatives. Elles sont assujetties à trop de contrôle » (*ibid.*, p. 39-40). Par ailleurs, un financement basé principalement sur les richesses foncières incite davantage à privilégier le développement immobilier et l'étalement au détriment du développement durable (UMQ, 2012, p. 16).

Ajoutons qu'entre les municipalités, les écarts sont souvent importants. Les grandes villes disposent de ressources humaines et financières importantes alors que plusieurs petites

municipalités rurales disposent tout au plus d'un employé à temps plein (Collin et Léveillé, 2003, p. 34). « Malgré d'importants regroupements municipaux, il reste encore 746 municipalités qui ont moins de 2 000 habitants et un grand nombre de MRC qui, à défaut d'un renforcement de leur taille et de leur capacité fiscale et administrative, pourraient difficilement assurer la prise en charge de nouvelles responsabilités » (Belley, 2006, p. 54).

3.2.2 Système complexe, développement en silo et hyperconcertation

La gouvernance territoriale s'inscrit dans un environnement de plus en plus complexe (Simoulin, 2007; Chiasson, 2013, p. 4) comme en témoigne la multitude d'acteurs qui œuvrent aux paliers local, supralocal et régional. Ce système complexe pour une population somme toute peu nombreuse (8 080 550 millions de Québécois) engendre plusieurs limites.

D'abord, la sectorialité de ces organisations entraîne des incohérences plus ou moins importantes sur un même territoire ainsi que certains chevauchements et des tensions (Robitaille, 2006, p. 68; Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 166). Le développement en silo qui touche à la fois les ministères et les organismes locaux qui se sont multipliés au cours des dernières années est donc un défi important. Chacun d'eux s'appuie sur une mission, des objectifs, des stratégies et des outils de développement et de planification différents. Le développement d'une vision d'ensemble est encore ici compromis (Robitaille, 2006, p. 68). Les municipalités et MRC n'échappent pas à cette réalité (UMQ, 2012, p. 15).

Pour faire face à cette fragmentation et à la multiplication des acteurs, les outils de concertation ont proliféré sur les territoires, à tel point que Bourque (2008, p. 66) parle d'hyperconcertation pour désigner la multiplication des structures de concertation : « sur le terrain, cela ressemble plus à un embouteillage tellement les instances, démarches ou lieux de concertation se multiplient à la vitesse de la création de toute nouvelle initiative publique ou privée touchant le développement des communautés ». Mentionnons également que la surabondance de mécanismes de concertation et d'information peut engendrer l'effet inverse et se traduire pour le citoyen par un manque de lisibilité (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 32).

3.2.3 Rapport de force différent et conflits

Tous les acteurs n'ont pas le même poids en termes de rôle et de ressources humaines et financières. Dans ces circonstances, le débat peut faire plus facilement place à des alliances, à du marchandage et à des jeux de négociation (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 33; Leloup *et al.*, 2005, p. 329). Ces conflits peuvent entraîner les acteurs à s'exprimer hors des dispositifs de gouvernance en place pour augmenter leur pouvoir d'influence et leurs rapports de force (Torre et Beuret, 2012, p. 30-31).

En outre, la grande diversité d'acteurs qui participent aux stratégies de développement peut entraîner plus de coopération et de synergie, mais peut également accroître le potentiel de conflits (Torre et Beuret, 2012, p. 28-29; Torre, 2011 cité dans Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 37; Simard et Chiasson, 2008, p. 459; Robitaille, 2006, p. 68; Proulx, 2008b, p. 596-597). Même si les acteurs participent à une gouvernance territoriale, il n'en demeure pas moins que leurs stratégies et missions s'inscrivent dans des dynamiques et logiques sectorielles qui obéissent à leurs propres logiques d'intérêt (Chiasson *et al.*, 2008; N. Bertrand *et al.*, 2001, p. 6 cité dans Leloup *et al.*, 2005, p. 329). D'où la multiplication des conflits aux cours des dernières années.

Malgré leur collaboration au sein de la MRC, les municipalités n'échappent pas à ce déficit de coopération. En réalité, des tensions intermunicipales et des querelles de clocher persistent (Gauthier *et al.*, 2008, p. 332; Binet, 2004, p. 92). Le « très fort *localisme* traditionnel » (Proulx, 2008b, p. 596-597) des municipalités alimente les conflits et le protectionnisme. Les municipalités sont encore trop souvent cantonnées dans une vision de compétition pour accueillir les ressources sur le territoire.

3.2.4 Une participation imparfaite : les mêmes acteurs

Au Québec, les membres des comités et tables de concertation sont souvent les mêmes personnes d'un dispositif à l'autre. « Les acteurs qui coopèrent sont souvent *un peu les mêmes*, ceux qui maîtrisent les codes et les logiques de projet, ceux qui disposent de ressources particulières (réseaux de connaissances, formation, information, pouvoir, etc.) » (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 31). Encore ici, les nombreux dispositifs sur un territoire peu peuplé peuvent expliquer cette limite. « Ainsi le rythme de renouvellement des décideurs territoriaux [...] s'avère généralement trop faible pour assurer une dynamique vigoureuse » (Proulx, 2008b, p. 596-597). Par ailleurs, plusieurs acteurs, dont la société civile, ne disposent pas toujours de moyens, dont le temps, pour s'investir (*ibid.*).

En outre, les élus municipaux occupent une large place dans la gouvernance territoriale au Québec. Depuis l'adoption de la Loi 34 qui a mené à la création des CRÉ en 2004, en remplacement des conseils régionaux de développement, les élus municipaux sont devenus majoritaires dans les conseils d'administration de ces structures. La Loi a également modifié les CLD qui sont aujourd'hui chapeautés par les MRC et davantage soumis à l'autorité des élus municipaux. Ces changements ont modifié de façon significative la gouvernance territoriale au Québec, laquelle « est passée d'un paradigme qui valorisait la participation citoyenne, à un paradigme qui valorise l'imputabilité politique des élus municipaux, deux conceptions diamétralement opposées du développement local » (Simard et Leclerc, 2008, p. 621-622). Pour certains, il s'agit d'une avancée qui favorise une meilleure cohésion entre ces structures et une plus forte imputabilité des organisations puisque les maires sont élus. Pour d'autres, il s'agit d'un recul important de la démocratie participative puisque les représentants de la société civile sont moins présents au sein de la gouvernance des CRÉ et des CLD (Simard et Leclerc, 2008, p. 621-622).

Le faible renouvellement des élites municipales s'ajoute à ce défi (UMQ, 2012, p. 14). « Près de 50 % des représentants ont été élus ou réélus par acclamation en 2005, sans scrutin, sans campagne, sans compétition, alors qu'il existe plusieurs postes électifs non comblés, notamment dans les petites municipalités » (Proulx, 2008b, p. 596-597). Ajoutons que la participation aux élections municipales est faible par rapport aux autres paliers (UMQ, 2012, p. 14).

3.2.5 Limites des outils et règlements

Les outils en place présentent également certaines limites. Ainsi, la révision du schéma d'aménagement tous les cinq ans, telle qu'exigée par la LAU, s'avère difficile à réaliser sur le terrain (Proulx, 2008b, p.595; Binet, 2004; MAMR, 2007b, p.10). En effet, l'élaboration des schémas doit s'appuyer sur une liste toujours plus longue de dispositions obligatoires identifiées par le gouvernement (Trépanier, 2004, p.113). La terminologie utilisée par l'UMQ (2012, p.15-17) pour désigner cette pratique est d'ailleurs très variée : « carcan réglementaire », « surencadrement des compétences par les ministères », « érosion de la marge de manœuvre », « statut inférieur soumis au pouvoir législatif et réglementaire du palier provincial ».

Selon plusieurs responsables municipaux, « la hausse des exigences découlant de modifications apportées à la loi ou de l'adoption d'*addendas* aux orientations (ex. : les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole, les normes minimales de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, etc.) confine le monde municipal au rôle de simple exécutant des décisions prises par le gouvernement, alors que ce dernier devrait exercer un rôle d'accompagnateur auprès des élus plutôt que de dicter sa volonté » (MAMROT, 2007b, p. 9). En même temps, l'élaboration du schéma d'aménagement se cantonne souvent au contenu identifié comme obligatoire par le MAMROT, alors que le contenu facultatif est peu mobilisé par les intervenants. À cet égard, le rôle du gouvernement est important afin d'identifier notamment des orientations gouvernementales en matière d'aménagement qui assurent une cohérence entre les territoires. Le statut des orientations gouvernementales pourrait toutefois être clarifié : « La réforme de la LAU constitue une occasion de s'interroger sur les moyens à prendre pour accroître l'importance et la portée de ces orientations gouvernementales, d'envisager l'amélioration du mécanisme d'évaluation de la conformité des schémas par le ministre désigné (voir troisième principe), et de considérer la possibilité que ces orientations puissent être modulées selon le type de milieu » (MAMROT, 2007b, p. 13).

Pendant longtemps, le contenu des outils a favorisé les normes et règlements techniques, alors qu'une vision de développement pour appuyer les schémas d'aménagement manquait cruellement à l'appel (Binet, 2004, p. 92 ; Trépanier, 2004). Aujourd'hui l'intégration d'une vision stratégique dans les schémas est obligatoire. Malgré tout, certains schémas se limitent encore à « la simple description des potentiels d'utilisation du sol » en évacuant les questions

liées au développement économique et social (MAMR, 2007b, p. 5). Toutefois, avec les années, les schémas deviennent plus précis et analytiques (Trépanier, 2004, p. 118).

Par ailleurs, la multiplication des outils de planification et de développement sur les territoires entraîne des chevauchements et certaines orientations contradictoires (Binet, 2004, p. 92 ; MAMR, 2007b, p. 11). La conciliation des outils d'aménagement et de développement pose particulièrement problème en raison des différentes échelles spatiales et temporelles pour lesquelles ils sont conçus. Il en résulte que les outils d'aménagement peinent à encadrer le développement et doivent même souvent être adaptés à celui-ci (Douay *et al.*, 2010). Par exemple, ces outils ne sont pas toujours utilisés pour la prise de décision (UMQ, 2012, p. 15). « Ainsi, certaines interventions municipales et gouvernementales en matière d'immobilisations ne sont pas cohérentes avec les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme » (MAMR, 2007, p. 11).

Mentionnons aussi que certains des outils disponibles sont sous-utilisés, comme les outils d'évaluation et les outils de planification plus flexibles tels que les Plans d'implantation et d'intégration architecturale et les Plans d'aménagement d'ensemble. De plus, la reddition de comptes est peu pratiquée au Québec en ce qui concerne les interventions en matière d'aménagement et d'urbanisme (MAMROT, 2007, p. 12). Selon les termes de Blanc (2001, cité par Gauthier *et al.*, 2008, p. 332), il existe une tension entre *aménagement* et *ménagement*, le terme *ménagement* faisant référence « à la réévaluation permanente par les institutions [...] de leur action ». Dans certains milieux, le développement durable reste encore également une pratique à intégrer (Gauthier et Gagnon, 2013).

Finalement, les dispositifs participatifs qui accompagnent l'élaboration des outils prévus par la LAU ne semblent pas avoir favorisé une participation citoyenne optimale (Simard et Mercier, 2009). Le langage technique employé, la tenue tardive des consultations dans le processus décisionnel, le manque de publicité de ces séances et le manque de suivi des orientations et des objectifs adoptés sont autant d'éléments qui expliquent le faible intérêt de la population envers le processus de planification de l'aménagement. À défaut de trouver leur compte au sein des dispositifs institutionnels, les citoyens se tournent donc vers d'autres voies telles que la résistance et la contestation (Beaudet, 2005, p. 11).

Chapitre IV : Pistes d'action pour appuyer l'encadrement des acteurs locaux et régionaux dans le développement du gaz de schiste

Que retenir de ce portrait du système d'acteurs et des avantages et des défis de la gouvernance territoriale? À l'issue de cette analyse, peut-on conclure à la pertinence d'intégrer les acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste? Si oui, qui sont les acteurs locaux et régionaux ayant la capacité et le potentiel de participer à cette gouvernance? Quel serait leur rôle en matière d'encadrement et de développement de l'industrie du gaz de schiste? Comment arrimer le développement de l'industrie du gaz de schiste avec les outils de développement et d'aménagement du territoire utilisés par ces acteurs? Dans cette partie, nous tentons de répondre à ces questions en proposant des pistes d'action afin que les acteurs locaux et régionaux puissent assumer un rôle dans l'arrimage entre le développement de l'industrie du gaz de schiste et les planifications réalisées à l'échelle locale et régionale. Ces pistes d'action se traduiront par des avis.

Le libellé du mandat de cette étude, rappelons-le, précise l'importance de prendre en compte le point de vue des acteurs concernés pour l'identification de pistes d'action. Par conséquent, nous avons analysé une trentaine de mémoires déposés par les acteurs locaux et régionaux à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec, afin de connaître leurs préoccupations ainsi que leur intérêt à participer à la gouvernance de ce secteur (voir l'annexe I pour la liste des mémoires analysés). On a ainsi pu constater que plusieurs acteurs avaient amorcé un processus de réflexion et émis des recommandations pour améliorer le processus de gouvernance. Ces recommandations, croisées avec l'analyse sur le système d'acteurs, s'avèrent substantielles pour éclairer les pistes d'action.

4.1 Un modèle de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste inapproprié

La majorité des mémoires dénonce le modèle de gouvernance qui prévaut actuellement pour l'encadrement de l'industrie. Ces critiques sont représentatives de celles émises par les citoyens, la société civile et la communauté scientifique (CRGRNT, 2013a)¹³. L'encadrement institutionnel insuffisant de la filière du gaz de schiste, les lacunes en matière de planification, de réglementation et d'information ainsi que les impacts négatifs appréhendés avec la mise en place de projets d'exploration des gaz de schiste ont en effet rapidement été dénoncés par une panoplie d'acteurs d'horizons différents.

À cet égard, la capacité du milieu à s'organiser pour faire contrepoids à la menace imposée par cette industrie a été sans précédent au Québec (Bherer *et al.*, 2013). Cette vaste mobilisation a

¹³ Pour une description des composantes du modèle de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste et ses enjeux, voir l'étude sur les scénarios de gouvernance (CRGRNT, 2013a).

été portée par des groupes de citoyens, des groupes actifs dans le domaine de l'environnement, mais également par les municipalités et MRC qui ont largement participé à ce mouvement pour imposer un moratoire. « Ce sont des citoyens et parfois des municipalités qui ont porté l'enjeu *gaz de schiste* dans l'espace public et qui ont forcé le positionnement des autres acteurs institués, groupes et acteurs politiques confondus » (Bherer *et al.*, 2013, p. 58).

L'une des principales critiques qui revient à coup sûr dans l'évaluation du modèle actuel de gouvernance est la marginalisation des acteurs locaux. On s'étonne principalement de l'absence des instances municipales. En effet, la Loi sur les mines a préséance sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (BAPE, 2011, p. 167). L'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme vient d'ailleurs confirmer l'abolition de toutes réglementations municipales pour les exploitations minières et gazières :

Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (Chapitre M-13.1 de la LAU).

En clair, le processus de gouvernance qui régit actuellement les activités liées au gaz de schiste invalide l'ensemble des mécanismes de gouvernance, de réglementation, de participation et de consultation publique qui prévalent actuellement à l'échelle locale et régionale et qui ont été détaillées dans la partie précédente. Cet enjeu a été maintes fois soulevé par les organisations locales qui ont déposé des mémoires aux audiences publiques du BAPE. À titre d'exemple, citons l'UMQ et la CMM (2010, p. 15) : « Il demeure inconcevable qu'à travers ce processus d'attribution de droits d'intervention sur les territoires, aucune disposition ne prévoie l'information et la consultation des instances municipales concernées ».

4.2 Impliquer les acteurs territoriaux dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste

À l'issue de l'analyse du système de gouvernance territoriale, la première piste d'action qui se dégage est certes l'importance d'accentuer le rôle des acteurs territoriaux dans l'encadrement des activités reliées au gaz de schiste. Les raisons évoquées jusqu'à maintenant en faveur de cette recommandation sont nombreuses. Au fil des années, les acteurs territoriaux ont acquis une connaissance et une expertise importante de leur milieu qui accentue l'importance de leur rôle dans la gouvernance territoriale. Les territoires ciblés pour l'implantation de l'industrie du gaz de schiste présentent des réalités spécifiques. Faire fi de ce contexte entraînerait, selon plusieurs, des conflits importants qui se sont d'ailleurs déjà manifestés avec l'amorce des

activités d'exploration des gisements sur le terrain. En fait, la prise en compte des compétences des acteurs territoriaux est essentielle dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste car elle améliore la gestion durable du territoire.

Nous sommes d'avis que le système de gouvernance qui régit actuellement le développement du gaz de schiste est inadéquat et devrait être modifié afin que l'encadrement de cette industrie nouvelle se fasse avec la participation des acteurs territoriaux. L'intégration des connaissances et expertises de ces acteurs contribuerait à améliorer efficacement le modèle de gestion de cette ressource sur le territoire.

Les municipalités et les MRC sont identifiées dans le rapport du BAPE comme des acteurs clés pour encadrer l'industrie du gaz de schiste. Notre analyse du système d'acteurs nous conduit au même constat. Dans l'exercice de leurs fonctions, les municipalités et MRC estiment également qu'elles devraient être des acteurs de premier plan dans l'encadrement du développement du gaz de schiste. Lors des audiences publiques, bon nombre d'entre elles ont déposé des mémoires témoignant de leur intérêt et de leur potentiel. À cet égard, plusieurs acteurs indiquent en introduction de leur mémoire qu'ils ne sont pas défavorables à l'exploitation du gaz de schiste sur leur territoire, mais que celle-ci doit cependant se faire sous certaines conditions. L'implication des instances municipales dans la gouvernance territoriale des activités liées au gaz de schiste arrive en tête de liste de ces conditions. Outre leur intérêt à participer à la gouvernance, plusieurs raisons justifient l'implication accrue des instances municipales dans l'encadrement de l'industrie du gaz de schiste.

D'abord, les acteurs territoriaux n'ont pas tous le même pouvoir décisionnel. Il s'agit de l'un des constats qui se dégagent du portrait de la gouvernance territoriale au Québec. Le palier régional a principalement un rôle de concertation et c'est à ce titre qu'il doit être mobilisé dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Nous y reviendrons un peu plus loin dans cette partie. Les instances municipales sont quant à elles davantage décentralisées et possèdent une autonomie décisionnelle et financière dans certains domaines. Les municipalités sont également des instances démocratiques imputables à la population en termes de planification et de gestion territoriales.

Ensuite, la municipalité fait partie du paysage québécois depuis des siècles. Plus que toute autre division administrative, il s'agit d'un territoire d'appartenance pour la population alors que les régions qui s'étendent sur de vastes superficies sont moins ancrées dans les traditions et dans les symboles collectifs (Bouchard, 1994 cité par Proulx, 2008b, p. 590-591). De plus en plus de compétences ont été transférées aux municipalités et aux MRC ces dernières années, signe concret de l'importance de ces acteurs, mais aussi de leur expérience dans le domaine. « Vingt ans après leur coup d'envoi, on constate clairement à l'échelle des territoires MRC une dynamique de construction institutionnelle apte à l'appropriation territoriale de plusieurs responsabilités publiques notamment à l'égard du développement » (Proulx, 2008b, p. 589-590).

La municipalité est également le palier administratif le plus près de la population. D'ailleurs, la municipalité a été le premier interlocuteur interpellé par les citoyens inquiets de l'arrivée sur le territoire des compagnies ayant obtenu un permis d'exploration des gisements de gaz de schiste. « Plusieurs citoyens ont interpellé notre conseil municipal à ce sujet, nous faisant part de leurs inquiétudes, de leurs craintes et des irritants subis lors du forage du premier puits. Étant à l'écoute de nos citoyens, nous ne pouvons rester passifs face à ce dossier » (Municipalité de Saint-David, 2010, p. 2). Or, les municipalités sont elles-mêmes en déficit d'information au sujet de ces activités d'exploration gazière.

Le milieu municipal est également l'un des territoires ciblés pour mettre en œuvre le développement durable, une préoccupation importante au Québec qui a fait l'objet d'une loi en 2006. D'ailleurs, plusieurs collectivités québécoises ont entrepris une démarche intégrée de développement durable ou se sont dotées d'un plan d'action de développement durable.

Finalement, la pertinence d'intégrer les instances municipales pour encadrer le développement du gaz de schiste est surtout liée à leur solide expertise dans la planification, l'aménagement et le développement de leur territoire.

Nous sommes d'avis que le rôle de pôle de gouvernance territoriale pour encadrer le développement du gaz de schiste devrait être porté par les MRC et ses municipalités. L'intérêt qu'elles expriment à participer à cette gouvernance, leur décentralisation, leur légitimité et leur solide expertise dans les domaines de la planification et de l'aménagement du territoire en font des acteurs de premier plan.

4.3 L'identification par les instances municipales d'un zonage compatible avec l'exploitation du gaz de schiste à l'aide des outils de planification et de réglementation existants

Le principe de subsidiarité mentionné comme une composante importante de la gouvernance en introduction de cette étude permet d'éclairer le rôle que peuvent jouer les MRC dans l'encadrement de l'industrie du gaz de schiste sur leur territoire. Ce principe implique de considérer les mandats actuels des MRC ainsi que leur marge de manœuvre et leurs limites. La subsidiarité invite ainsi à s'interroger sur le rôle, les compétences et le pouvoir d'agir des différents acteurs. À cet égard, et à partir du portrait réalisé précédemment, il appert que c'est à l'intérieur de leur mandat de planification de l'aménagement et du développement de leur territoire que les MRC peuvent intervenir dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste en établissant un plan de zonage compatible avec cette industrie. Les instances municipales disposent en effet d'outils de planification et d'aménagement, tels que les schémas

d'aménagement et de développement et les plans d'urbanisme, mais également de mécanismes d'information, de consultation et de concertation déjà en place dans les milieux.

Actuellement, en vertu de la Loi sur les mines, les projets liés au développement du gaz de schiste peuvent s'installer sur le territoire sans tenir compte de la planification existante, ce qui engendre des incohérences dans le développement du territoire et met en péril la cohabitation harmonieuse entre les différents usages. Les instances municipales doivent alors ajuster leur outil de planification à ce nouvel usage sur le territoire (CRGRNT, 2013b).

Or, nous recommandons que la planification du développement du gaz de schiste sur le territoire se fasse avant l'arrivée des entreprises, à l'aide des outils existants. Il s'agit d'ailleurs d'une exigence mentionnée dans le mémoire coécrit par l'Union des municipalités du Québec et la Communauté métropolitaine de Montréal afin de permettre aux municipalités d'identifier des territoires propices à l'exploitation du gaz de schiste et d'exclure certains pans de territoire d'intérêt public non propices à cette industrie. Rappelons que le BAPE a également formulé une recommandation en ce sens dans son rapport d'enquête : « Des plans de zonage définissant des zones propices au développement de l'industrie du gaz de schiste s'avèreraient un outil indispensable pour tenir compte des particularités territoriales, notamment les aires protégées, et de la valeur qu'accordent les collectivités aux éléments d'intérêt à protéger » (BAPE, 2011, p. 174).

La réalisation de cette planification engage les mêmes procédures que celles actuellement en place pour les autres usages. À cet égard, les instances municipales disposent déjà d'outils de réglementation et de planification (le schéma d'aménagement et de développement et le plan d'urbanisme, notamment) arrimés à des objectifs et à de grandes orientations relatives à leur territoire qui viennent encadrer le zonage, le lotissement et la construction. Ces outils planifient l'aménagement du territoire en divisant le territoire en diverses zones qui tiennent compte des composantes, enjeux et opportunités sur le terrain. L'utilisation de ces outils pour identifier les affectations du sol propices à accueillir des projets d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste permettent de prendre en compte la cohabitation et l'harmonisation des différents usages, facilitant du coup l'acceptabilité sociale. D'ailleurs, l'utilisation de ces outils permet d'écarter certains pans de territoire, comme les zones à risque pour la sécurité publique ou encore les zones présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, patrimonial, esthétique et écologique et qui doivent être protégées et mises en valeur.

En outre, dans la phase d'exploitation, les projets de gaz de schiste nécessitent la mise en place d'un réseau de collecte de gaz et d'unités de traitement qui se raccordent aux conduites gazières existantes. Or, le schéma doit prendre en compte la localisation des équipements existants ou projetés tels que les principaux réseaux et terminaux de gaz (CRGRNT, 2013d). À l'étape de planification de ces infrastructures, les lieux les plus susceptibles d'accueillir des activités liées au gaz de schiste se précisent davantage. À cet égard, les zones propices au développement du gaz de schiste pourraient faire l'objet d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) ou encore d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui permettrait de fixer des critères à respecter par les promoteurs ou encore des réglementations en lien avec le

zonage. Les affectations propices à l'accueil des activités liées au gaz de schiste pourraient en effet être arrimées à une réglementation portant, par exemple, sur le contrôle de la circulation à des heures précises sur les routes qui sont sous la responsabilité des municipalités, sur des mesures d'atténuation des impacts sur le paysage ou sur la densité des projets.

Nous sommes d'avis que les MRC ont un rôle important à jouer à l'étape de planification, avant l'arrivée des entreprises, afin d'établir les affectations du sol et la réglementation propices à l'accueil d'activités liées au gaz de schiste en tenant compte des règles de cohabitation et d'harmonisation des différents usages. Cette planification mobilise les outils de planification existants tels que le schéma d'aménagement et de développement et le plan d'urbanisme ainsi que la réglementation usuelle (contrôle de la circulation, mesures d'atténuation sur les paysages, densité des projets, etc.).

4.4 Rôle du Comité consultatif d'urbanisme et de la consultation publique lors de l'adoption d'un zonage compatible avec les activités liées au gaz de schiste

À l'image de la municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu dans la région de la Montérégie, les territoires touchés par la modification de zonage pourraient mettre en place un sous-comité sur les gaz de schiste à l'intérieur du comité consultatif d'urbanisme afin d'émettre des avis sur le choix des territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste.

En s'inspirant du modèle de l'industrie éolienne, plusieurs options s'offrent aux MRC et municipalités pour modifier le zonage, comme le règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour modifier le zonage à court terme; le Plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui définit la nature et les caractéristiques souhaitées pour le développement dans certaines zones; et le règlement de zonage qui vient fixer des normes s'appliquant uniformément par zones. Contrairement aux deux premières, cette dernière option exige une consultation publique à l'échelle des MRC. Toutefois, quand il est question de gaz de schiste, nous estimons que peu importe l'option choisie pour modifier le zonage, celle-ci devrait obligatoirement être accompagnée d'une consultation publique afin d'intégrer les préoccupations de la population. L'assemblée publique permettrait ainsi d'expliquer les raisons ayant motivé le choix des territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste et d'entendre les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.

Nous sommes d'avis que la municipalité pourrait mettre en place un sous-comité gaz de schiste, à l'intérieur du comité consultatif d'urbanisme, pour émettre des avis sur les enjeux et le choix des territoires propices à l'exploitation du gaz de schiste.

Nous sommes d’avis que la modification du zonage compatible avec les activités liées au gaz de schiste devrait s’accompagner d’une consultation publique permettant d’expliquer le choix des territoires ainsi que les réglementations afférentes, et d’entendre les préoccupations des citoyens afin d’apporter, s’il y a lieu, des modifications.

4.5 Un encadrement par la LAU et une responsabilité partagée avec le gouvernement du Québec

Ce processus de planification ne doit pas être laissé totalement entre les mains des instances municipales. Puisque l’aménagement du territoire et l’urbanisme sont des responsabilités partagées par les instances municipales et le gouvernement du Québec, ce dernier joue un rôle important pour encadrer le processus. À cet égard, même si les instances municipales qui ont déposé un mémoire souhaitent avoir un plus grand pouvoir décisionnel pour encadrer l’industrie du gaz de schiste sur leur territoire, elles conviennent également du rôle indispensable du gouvernement. Ce dernier doit encadrer le processus par des orientations claires, appuyer les instances municipales par des ressources et valider l’exercice de planification des territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste.

Pour permettre au gouvernement et aux instances municipales d’assumer leur rôle, nous recommandons une modification de la Loi sur les mines afin d’habiliter ces acteurs à intervenir en matière d’aménagement du territoire dans le contexte des gaz de schiste. En outre, la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, qui fait également l’objet actuellement d’une révision, devrait être modifiée de sorte que l’article 246 qui confère la préséance de la Loi sur les mines soit remplacé par un ou des articles qui préciseront les rôles du gouvernement et des MRC dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste en vertu des outils et règlements à leur disposition en matière d’aménagement du territoire et d’urbanisme. Même si des pistes d’action sont proposées dans la présente étude, la définition de ces rôles devrait faire l’objet d’un débat public. Puisque l’évaluation environnementale stratégique sera suivie d’une consultation élargie menée par le BAPE, qu’un projet de Loi sur les hydrocarbures est sur la table et que la LAU est en révision, le moment est tout à fait opportun pour prendre le temps de réfléchir de façon plus approfondie à ces questions.

L’affermisssement du rôle du MAMROT comme nouvel acteur dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste exige également d’instaurer une coordination entre les différents organismes gouvernementaux pour échanger l’information et arrimer les actions. D’autres ministères, dont le MRN et le MDEFP, jouent en effet un rôle de premier plan dans la gouvernance de l’industrie du gaz de schiste, notamment en termes d’évaluation des projets, d’établissement de normes et de suivi environnemental. À cet égard, plusieurs acteurs locaux et régionaux ayant soumis un mémoire dans le cadre des audiences du BAPE sur les gaz de schiste estiment que le suivi environnemental requis pour minimiser les risques et maximiser les bénéfices pour la population constitue l’un des rôles primordiaux de l’État.

Nous sommes d’avis que le processus de planification des territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste devrait être encadré et validé par le gouvernement du Québec.

Nous sommes d’avis que la Loi sur les mines et la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (LAU) auraient avantage à être modifiées pour permettre aux acteurs d’assumer pleinement leur rôle dans la gouvernance de l’industrie du gaz de schiste. L’article 246 de la LAU qui donne préséance à la Loi sur les mines devrait être remplacé par un ou des articles qui préciseront le rôle confié aux instances municipales dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste en vertu des outils et règlements dont elles disposent.

En somme, l’intégration des instances municipales dans la gouvernance de l’industrie du gaz de schiste est importante, notamment à l’étape de planification de l’aménagement, avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste sur le territoire. Elles devraient toutefois continuer d’assumer un certain rôle une fois que l’entreprise est installée sur le territoire.

4.6 Mise en place d’un plan d’intervention d’urgence en partenariat avec la municipalité

Divers problèmes de sécurité, et notamment des inquiétudes relatives à la sécurité de la population, ont été soulevés de part et d’autre dans les mémoires présentés au BAPE dans le cadre des audiences publiques sur les gaz de schiste. Cette insécurité est alimentée par le manque de transparence des compagnies dans leurs opérations. Or, la sécurité publique est l’une des responsabilités des MRC et des municipalités. Le milieu municipal adopte en effet des plans d’urgence et élabore et met en œuvre un schéma de sécurité incendie aux niveaux local et régional. Les compagnies gazières ne sont toutefois pas tenues de respecter ces réglementations : « À notre connaissance aucune entreprise procédant à des forages d’exploration n’a satisfait à l’article 5 de la Loi sur la sécurité incendie (L.R.Q., c. S-3.4) pas plus qu’à l’article 8 de la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3) » (FQM, 2010, p. 12).

Pour assurer la sécurité et le bien-être de la population, plusieurs exigent la mise en place avant le début des travaux d’un plan de mesures d’urgence ou d’un protocole de sécurité précisant les mesures d’intervention à prendre en cas d’accidents. L’implication des instances municipales dans l’élaboration de ce plan aux côtés des entreprises est importante pour assurer la sécurité publique.

Nous sommes d’avis que l’entreprise gazière, en partenariat avec la municipalité, devrait mettre en place un plan d’intervention d’urgence en cas d’accident avant le début des travaux.

4.7 Évaluation des projets de gaz de schiste par une instance d'un palier supérieur à l'échelle locale et régionale

L'apport des instances municipales dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste est important, notamment dans la planification des territoires susceptibles d'accueillir ce type de projet. Il est clair toutefois que les instances municipales ne sauraient à elles seules encadrer le développement du gaz de schiste sur le territoire. D'autres dispositifs d'évaluation des impacts des projets, de diffusion de l'information et d'établissement de normes devront être mis en place par d'autres paliers. L'évaluation des projets de développement du gaz de schiste, par exemple, ne devrait pas incomber aux instances municipales, qui ne possèdent pas les compétences et l'expertise en la matière. À ce propos, le modèle de l'industrie porcine, qui confie un rôle de consultation publique aux instances municipales afin d'assurer une meilleure cohabitation entre les projets d'élevages porcins et le milieu, fait justement l'objet de critiques importantes.

Nous sommes d'avis que ni les instances municipales, ni les autres acteurs territoriaux, ne peuvent jouer un rôle dans l'évaluation des projets liés au gaz de schiste puisqu'ils ne disposent pas des compétences et de l'expertise nécessaires pour assumer cette fonction. En vertu du principe de subsidiarité, ce mandat devrait être confié à un acteur qui œuvre à un palier supérieur.

4.8 La mise en place d'un comité de suivi par la MRC

Finalement, à l'instar de ce qui se fait parfois dans la filière éolienne, nous recommandons la mise en place d'un comité de suivi par la MRC. Ce type de comité a eu des effets positifs sur l'atténuation des impacts et des conflits liés au gaz de schiste en Pennsylvanie et au Texas (Whitmer et Brasier, 2011).

Outre le représentant du promoteur et les instances municipales, divers acteurs émergent du portrait que nous avons brossé de la gouvernance territoriale au Québec en tant que participants potentiels à ce comité de suivi. Ceux-ci possèdent en effet des connaissances et expertises particulières qui leur permettraient de trouver des solutions à certains problèmes et de saisir les opportunités offertes par l'industrie du gaz de schiste sur leur territoire tout en assurant le partage d'informations et le suivi des activités. Rappelons ces principaux acteurs :

- Les organismes de bassins versants, pour leur connaissance des enjeux entourant la gestion des bassins versants à proximité des projets de gaz de schiste;

- Les représentants des syndicats locaux de l'UPA, puisque les projets de gaz de schiste sont souvent localisés sur des terres agricoles;
- Les associations de résidents ou du moins des représentants des citoyens ou voisins, en raison de leur connaissance intime du territoire;
- Les chambres de commerce, qui désirent maximiser les retombées économiques engendrées par l'arrivée de ces nouvelles activités;
- Les représentants des directions régionales des ministères : MRN, MDDEFP, MAMROT;
- Enfin, les conseils régionaux sur l'environnement et les agences régionales de santé, qui ont également soumis des mémoires aux audiences publiques sur les gaz de schiste pour témoigner de l'intérêt qu'ils portent au développement de cette industrie.

Dans ce processus, la transparence et la neutralité de l'information diffusée est essentielle pour que le comité de suivi puisse jouer véritablement son rôle. Cette information est tout aussi importante pour assurer une planification adéquate de l'aménagement du territoire. Or, force est de constater que l'accessibilité à l'information constitue actuellement une lacune majeure du modèle en place de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste.

Nous sommes d'avis que les MRC qui accueillent des activités liées au gaz de schiste sur leur territoire ont intérêt à mettre en place un comité de suivi. Composé d'une variété d'acteurs du milieu, dont un représentant du promoteur, ce comité permettrait d'assurer un partage de l'information et un suivi des activités.

Nous sommes d'avis que l'accessibilité à l'information sur les activités liées au gaz de schiste devrait être améliorée dans le modèle de gouvernance.

4.9 Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire : un rôle de concertation et de planification à l'échelle régionale

Nous recommandons que la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), dispositif principalement dédié à la concertation et à la planification, joue un rôle dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste à l'échelle régionale.

Un collège sectoriel pourrait s'ajouter à la composition de la commission afin de représenter le secteur des gaz de schiste ou encore des hydrocarbures. Le commissaire pourrait être choisi parmi les représentants siégeant au comité de suivi à l'échelle locale. Dans le cas d'un

développement important du gaz de schiste sur le territoire, un sous-comité gaz de schiste pourrait être créé à l'intérieur de la commission afin d'assurer une concertation et un échange d'information à l'échelle régionale entre les différents acteurs impliqués dans ce secteur d'activité particulier.

Le secteur du gaz de schiste serait également intégré dans le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT). Rappelons qu'une commission a déjà intégré le secteur minier dans ses travaux alors que les trois autres ont entamé des réflexions sur le sujet et projettent d'intégrer davantage ce secteur dans les prochaines versions de leur plan. L'acquisition et la diffusion de connaissances sur les ressources gazières, de même que l'identification des potentiels de mise en valeur de ces ressources sur le territoire sans altérer les autres ressources sont parmi les objectifs identifiés par les CRRNT dans ce domaine. Soulignons également l'importance d'arrimer les PRDIRT aux orientations établies dans les schémas d'aménagement et de développement pour assurer un développement cohérent sur le territoire.

Nous sommes d'avis que le secteur du gaz de schiste devrait faire l'objet d'orientations dans les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) élaborés par les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Cette planification devrait s'arrimer à celle établie à l'échelle supralocale dans les schémas d'aménagement et de développement.

Nous sommes d'avis que les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire devraient réserver un siège à un représentant du secteur des hydrocarbures. La création d'un sous-comité gaz de schiste serait souhaitable pour les territoires où les activités liées au gaz de schiste seront plus importantes.

4.10 Appuyer les municipalités par des ressources financières suffisantes

Rappelons finalement que l'un des grands défis auxquels font face les municipalités demeure le manque de ressources financières. L'ajout de compétences à l'égard de la planification de l'aménagement du territoire pour les activités de développement du gaz de schiste devrait être assorti de ressources financières suffisantes. Il s'agit d'une piste d'action pour encadrer les pouvoirs nécessaires aux MRC et municipalités afin qu'elles assument ces nouvelles fonctions. Pour assurer l'efficacité du modèle de gouvernance territoriale à mettre en place, la décentralisation d'une partie des redevances perçues par le gouvernement est une avenue à laquelle il faut réfléchir sérieusement (CRGRNT, 2013a).

Nous sommes d'avis que les instances municipales devraient être appuyées par des ressources financières adéquates pour pouvoir jouer pleinement leur rôle. Une partie du financement pourrait être affectée au fonctionnement du comité de suivi.

Conclusion

Le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE sur le développement durable des gaz de schiste au Québec avait soulevé les lacunes du système actuel de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, en particulier le fait que les acteurs municipaux et régionaux en sont exclus. Que ce soit pour des raisons de subsidiarité, de proximité avec les citoyens ou pour les compétences des instances municipales et régionales en matière de planification territoriale et d'aménagement, le rapport du BAPE soulignait l'importance d'inclure ces différents acteurs dans une perspective de gestion intégrée des gaz de schiste, et la nécessité d'examiner plus en détail le rôle que les instances municipales seraient à même de jouer dans l'encadrement de cette industrie.

La liste des différents acteurs territoriaux établie dans la présente étude permet de mettre en valeur toute la diversité des compétences développées par les instances municipales, supralocales et régionales en matière de planification, d'aménagement, de développement et de participation publique. Cet exercice vient confirmer la nécessité d'intégrer ces instances dans un éventuel système de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. À la lumière des enjeux et défis de la gouvernance territoriale actuelle, des pistes d'action ont été mises de l'avant afin de préciser le rôle que pourraient jouer les instances municipales et régionales dans la gouvernance des gaz de schiste, puis de faciliter l'arrimage entre cette industrie et les planifications réalisées à l'échelle locale et régionale.

Selon notre analyse, les instances municipales, incluant les MRC et leurs municipalités, pourraient agir comme pôles de la gouvernance territoriale des activités liées au gaz de schiste. En plus de manifester un intérêt pour la question des gaz de schiste, ces instances ont la légitimité et l'expertise nécessaires pour encadrer cette industrie, en particulier au niveau de la planification territoriale et du suivi des activités gazières. Ainsi, les MRC et les municipalités pourraient être en charge de déterminer des territoires compatibles ou incompatibles avec l'exploitation du gaz de schiste. Différents outils, tels le schéma d'aménagement, les règlements de zonage ou la réglementation usuelle (contrôle de la circulation, densité, mesures d'atténuation, etc.), pourraient être mis à profit pour assurer la cohabitation et l'harmonisation des activités gazières avec les autres affectations du territoire. L'adoption d'un règlement à cet effet devrait alors faire l'objet d'une consultation publique afin de justifier les choix proposés aux citoyens et de tenir compte de leurs préoccupations. Au niveau municipal, le comité consultatif d'urbanisme pourrait créer un sous-comité chargé de se prononcer sur la délimitation de territoires compatibles avec l'industrie gazière.

Certains éléments nécessaires à la planification des activités gazières dépassent cependant les compétences des instances municipales. Nous croyons par exemple que la responsabilité d'évaluer les projets d'exploration et d'exploitation gazière incombe davantage au gouvernement provincial. Il serait souhaitable également que le processus de détermination des territoires compatibles avec cette industrie soit guidé par des orientations gouvernementales et validé par les différents ministères.

Une fois la phase de planification complétée, les entreprises gazières, en collaboration avec les municipalités, auraient avantage à élaborer des plans d'intervention d'urgence avant le début des activités gazières. De plus, les MRC visées par l'exploitation gazière pourraient mettre en place un comité de suivi composé d'une variété d'acteurs locaux et d'un représentant des compagnies gazières et qui serait chargé d'assurer le partage de l'information et le suivi des activités.

Le palier régional, quant à lui, serait appelé à jouer le rôle de concertation qu'il assume déjà dans d'autres secteurs d'activité. Ainsi, des orientations régionales concernant les activités gazières pourraient être ajoutées aux Plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT). De plus, un siège pourrait être accordé à un représentant de l'industrie gazière au sein des Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), et un sous-comité dédié au gaz de schiste pourrait être mis sur pied dans les régions où le développement de cette activité serait plus intense.

L'adoption de certaines dispositions législatives paraît également souhaitable pour permettre aux instances municipales et régionales d'assumer pleinement leur rôle dans un système de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. D'abord, l'article 246 de la LAU, qui donne préséance aux activités gazières sur les pouvoirs de planification des MRC et des municipalités, pourrait être substitué par un article décrivant les nouveaux rôles des instances municipales dans la planification de cette industrie. De plus, il est important que les acteurs de la gouvernance territoriale puissent avoir accès à l'ensemble des informations concernant l'industrie gazière ainsi qu'à des ressources financières adéquates pour remplir leurs responsabilités dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste.

En somme, cette étude vient jeter les bases d'un système de gouvernance territoriale inclusif en matière de développement du gaz de schiste, c'est-à-dire un système qui permettrait de tirer avantage des compétences respectives des instances municipales, régionales et provinciales. À cet égard, et même si certaines modalités restent encore à définir, l'attribution d'un rôle de pôle de gouvernance aux instances municipales dans la planification territoriale des activités gazières, accompagné des ressources correspondantes, représente un élément-clé dans la mise en place d'une éventuelle gouvernance de cette industrie.

Bibliographie

Amedzro St-Hilaire, Walter et Guy Chiasson (2012). État et gouvernance des forêts au Québec. *Revue française d'administration publique* 2012/2 - n° 142, p. 517 à 532

Andrews, Eleanor et Timothy W. Kelsey (2011). *Downtown Business Communities and Marcellus Shale Development in Pennsylvania*. University Park, PA: Cooperative Extension, The Pennsylvania State University.

AQLPA (2011). *L'actuelle réforme nuira au développement durable. Mémoire sur l'aménagement « durable » du territoire et l'urbanisme*, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique.

Arnaud, André-Jean et Vincent Simoulin (2011). Gouvernance territoriale. Dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les presses de Sciences-Po, p.265 à 271.

Bacqué, Marie-Hélène et Mario Gauthier (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines, quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 36-66.

BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2003). *Rapport d'enquête et d'audience publique 179 : L'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, 251 p.

BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2011). *Rapport d'enquête et d'audience publique 273 : Développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec*, Québec, BAPE, 323 p.

Bassoli, Matteo (2010). « Local governance arrangement and democratic outcomes (with some evidence from the italian case) », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 23, no. 3, p. 485-508.

Batellier, Pierre et Lucie Sauvé (2011). « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 36, no 2, p. 49-58.

Beaudet, Gérard (2005). « Aménagement du territoire et urbanisme : le Québec a-t-il su relever le défi de la planification? », *Revue Organisations et territoire*, vol. 14, no 3, p. 5-12.

Belley, Serge (2006). Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec. *Organisations et territoires*, volume 15, no.2, printemps-Été, 2006, p. 51 à 57.

Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Christine Rothmayr Allison (CRPDS) (2013). *Analyse comparée des mobilisations réfractaires au développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S4-3A : Analyse comparée des perceptions du public à l'égard de l'industrie du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et ailleurs au Canada, Dépôt au BCÉS, Université de Montréal, 132 p.

Binet, Claire (2004). Aménagement du territoire au Québec. *Revue Organisations et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 91-100.

Blais, Pierre et Alain Caron (2007). *Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement et plan d'urbanisme : trois outils d'une même démarche?* Fiche de veille, MAMR, 15 pages.

Blanc, Maurice (2001). Gouvernement local et contrôle démocratique. Dans M. Bassand, V. Kaufmann et D. Joy (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 193-207.

Blondiaux, Loïc (2005). L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».

Bourdin, Alain (2000). Gouvernance. Dans Serge Wachter (dir.), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, Editions de l'Aube, DATAR, p.42-43.

Bourque, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Bourque, Denis (2008). *Concentration et partenariat: Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, 142 p.

Brisson, Geneviève (2009). Consulter pour implanter les projets porcins : un mal pour un bien? *Revue développement social*, volume 10, numéro 1, juin 2009.

Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (2010). Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives. [*VertigO*] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 7, 10 pages,

Caron, Alain et Pierre Blais (2008). Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable. MAMROT,
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/outils_urbanisme_developpement_durable.pdf

Chiasson, G., Leclerc, E., & Gonzalez, C. (2011). Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance. In L. Côté, J.-F. Savard & A. Brassard (Eds.), *Les relations Québec-Ontario: un destin partagé* (pp. 231-247). Québec: Presses de l'Université du Québec.

Chiasson, Guy (2013). Introduction. Dans Guy Chiasson et Édith Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?*, Presses de l'Université du Québec, p.1 à 21

Chiasson, Guy, Caroline Andrew et Édith Leclerc (2008). Territorialiser la gouvernance du développement. Réflexions à partir de deux territoires forestiers. Dans Jean-François Simard, Guy Chiasson, Thibault Martin et Nathalie Proulx (dir.), *Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. 31 No 3, automne 2008, Numéro spécial : la gouvernance territoriale: à l'épreuve des faits, p.489 à 506.

Chiasson, G., E. Leclerc et C. Gonzalez (2011). Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance. Dans L. Côté, J.-F. Savard & A. Brassard (dir.), *Les relations Québec-Ontario: un destin partagé* (pp. 231-247). Québec: Presses de l'Université du Québec.

Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir.)(2008). Vers une gouvernance de l'eau au Québec. Éditions MultiMondes, 364 pages.

Chouinard, Isabelle (2009). *Le contrôle municipal des usages agricoles et le développement durable*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 263 p.

Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé (2003). *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), 47 p.

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (2012). *Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 81 p.

Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (2004). *Rapport*. Bibliothèque nationale du Québec, 261 p. + annexes, <http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm>

Conférence régionale des élus du Centre-du-Québec (2011). *Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire du Centre-du-Québec*. 36 p. <http://centre-du-quebec.qc.ca/client/uploads/317/29671929105013.pdf>

Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches (2008). *Plan quinquennal de développement régional 2008-2013*. <http://www.chaudiere-appalaches.qc.ca/>

Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches (2010). *Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire de la Chaudière-Appalaches* http://www.chaudiere-appalaches.qc.ca/upload/crrnt/editor/asset/2009/4-PRDIRT_version%20abr%C3%A9g%C3%A9e.pdf

Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et al. (2008). Guide à l'intention des élus municipaux du Québec, 153 p.

Conférence régionale des élus de la Montérégie Est (2010). *L'exploration et l'exploitation des gaz de schiste en Montérégie Est*. 40 p. http://www.monteregie-est.org/cre_monteregie_fichiers/file/CR%20ME_Rapport_gaz_schiste_21sept%202010.pdf

CRGRNT (2013a). *Élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale des gaz de schiste*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S1-4, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

CRGRNT (2013b). *Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S4-2; Élaboration de scénarios de processus de participation publique et des instances correspondantes à l'échelle locale et, au chapitre des projets, description du cheminement pour chacun des projets, la durée du processus et les coûts associés, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 37 p.

CRGRNT (2013c). *Les modifications dans les usages*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S3-5 : Documentation des impacts du développement de l'industrie du gaz de schiste sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui a trait à l'agriculture, la foresterie et le tourisme et définition des conflits

d'usages potentiels, selon les divers scénarios de développement, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

Cromwell, Elizabeth et al. (2001). « Impact assessment using participatory approaches: 'Starter Pack' and sustainable agriculture in Malawi », *Agricultural Research & Extension Network*, Network Paper no. 112, 12 p.

Desrosiers et al., (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec, 18 p. <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/guide-GIRT.pdf>

Divay, Gérard (2006). Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État ? *Organisations et territoires*, volume 15, no.2, printemps-Été, 2006, p. 37 à 42.

Divay, Gérard et Serge Belley (2012). La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale : À propos de l'objet de la gouvernance locale. *Revue gouvernance*, Vol.9, No. 1, automne 2012, p.1-21.

Douay, Nicolas, Paul Lewis et Marie-Odile Trépanier (2010). « Le modèle québécois d'aménagement du territoire à l'heure des bilans », dans Jean-Pierre Augustin (ed.), *Villes québécoises et renouvellement urbain depuis la Révolution tranquille*, Pessac, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 225-242.

Duran, Patrice (2011). Territorialisation. Dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les presses de Sciences-Po, p.475 à 482.

Enerfin Sociedad de Energia, (2013). Comité du suivi. Site Éolienne de l'Érable. <http://www.eoliennesdelerable.com/citoyens/comite-de-suivi-21.html>

Faure, A. (2007). Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle? *Télescope*, no 3.

Fortin, Marie-José Anne-Sophie Devanne et Sophie Le Floch (2010). Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec. *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 2. <http://developpementdurable.revues.org/8540>

Fortin et al. (2013). Études de trois cas sur le déploiement et la gouvernance : le cas de la filière éolienne, le cas du nouveau régime forestier et le cas de l'industrie porcine. Rapport préliminaire réalisé dans le cadre de l'Évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec à Rimouski.

Gareau, Priscilla et Laurent Lepage (2005). « Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent : les défis d'une action collective », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 104-116.

Gauthier, Mario et Laurent Lepage (2005). « Chapitre 7 - La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », dans Mathieu, N. et Y. Guermont (éds.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Paris, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, p. 101-117.

Gauthier, Mario et Louis Simard (2011). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec; genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, Vol. 17, no 1, p. 39-67.

Gauthier, Mario et Lynda Gagnon (2013). *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs*, Les Cahiers du CRGRNT, n° 1307, Université du Québec en Outaouais, 67 p.

Gauthier, Mario, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier (2008). Planification territoriale, débat public et développement durable : une triangulation complexe aux contours incertains. Dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 329-346.

Gilly, Jean-Pierre et Frédéric Wallet (2005). Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. 5 (décembre), p. 699 à 722.

Grammond, Sébastien (2009). La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones. *Canadian Journal of Political Science*, Vol 42, no. 4), p.939 à 956.

Groupe de travail sur la multifonctionnalité des territoires (2011). *Rapport réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014 : La multifonctionnalité : un regard neuf sur le territoire*, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Gouvernement du Québec, 70 p.

Guérin Chapel, Anaïs (2009). Les sites d'extraction, révélateurs d'un nouvel engagement citoyen : le cas des sablières Lafarge en Bretagne. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6, <http://vertigo.revues.org/9172> ; DOI : 10.4000/vertigo.9172

Guillemette, Éric (2010). *La vision stratégique du développement*. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, collection de guides de bonnes pratiques « La planification territoriale et le développement durable », p. 8. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/developpement_durable/guide_vision_strategique_e_developpement.pdf

Hamel, Pierre et Bernard Jouve (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Les Presses de l'Université de Montréal, 142 p.

Institut du Nouveau Monde (avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles) (2013). *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*, 51 p.

Institut de nouveau monde (2012). *Rapport synthèse de la consultation sur la Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*, 67 p.

Klein, Juan-Luis (2011). La mondialisation : de l'État-Nation à l'espace-monde. Dans Juan-Luis Klein et Frédéric Lasserre (dir.), *Le monde dans tous ses États. Une approche géographique*. Presses de l'Université du Québec, p.49 à 72.

Lascoumes, Pierre et Jérôme Valluy (1996). « Les activités publiques conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique? », *Sociologie du Travail*, vol. 38, no 4, p. 551-573.

Le Galès, Patrick (2006). Gouvernance. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e édition revue et corrigée, Les presses Sciences Po., p.244 à 252.

Leclerc, Edith (2013). *Construction des nouveaux territoires de la gouvernance forestière au Québec: Regards sur les régions du Bas-Saint-Laurent et de l'Outaouais*. Thèse de doctorat. Gatineau, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais, 277 p.

Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, no.4, Vol. 7, p. 321 à 332.

Lemieux, Vincent (1997). *La décentralisation*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval, 132 p.

Lemieux, Vincent (2006). En quoi consiste une décentralisation démocratique ? Les actes de la 14e Conférence nationale de Solidarité rurale du Québec, 60 p.
http://www.ruralite.qc.ca/fichiers/dossiers/Actes_14e_conference_nationale-1_0.pdf

Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne (2003). Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines. *Sociologiques Pratiques*, no 7, p. 65-86.

Lévesque, Benoît (2004). *Le développement régional et local : vers la fin du modèle québécois ?* Cahier de recherche I-03-2004, ARUC-ES, 51 p.

Lévesque, Benoît, Gilles Bourque et Yves Vaillancourt (1999). Trois positions dans le débat sur le modèle québécois, *Nouvelles Pratiques Sociales*, Vol. 12 no 2, décembre 1999.

MAM - Ministère des Affaires municipales (1993). *Le règlement de zonage et le contrôle des usages*, Comité consultatif d'urbanisme , feuillet n° 6, mars 1993.

MAM - Ministère des Affaires municipales (1997). *Modification du plan et des règlements d'urbanisme*. Manuel de procédure, Direction générale de l'aménagement, 109 p.

MAMM - Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (1990). Comité consultatif d'urbanisme : *Son rôle, ses tâches*, Comité consultatif d'urbanisme, feuillet n° 1, octobre 1990.

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des Régions (2005). Guide explicatif concernant la consultation publique sur un projet d'élevage porcin, 70 p.

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007a). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un développement durable de l'énergie éolienne*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 21 p.

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007b). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Diagnostic de l'application de la loi. Fiche de veille, 25 p. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/diagnostic_application_loi.pdf

MAMR - Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007c). *Guide d'intégration des éoliennes au territoire. Vers de nouveaux paysages.* 38 p. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/guide_integration_eoliennes_territoire.pdf

MAMROT - Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2007). *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités.* 80 p.

MAMROT - Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2011a). *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, Gouvernement du Québec, 2011, 72 p.

MAMROT (2011b). *Bâtissons ensemble les municipalités de demain. Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, Document d'information, Québec.

MAMROT (2011c). *Tableau résumé du projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/tableau_resume_ladtu.pdf

MAMROT (2012a). *Guide de la prise de décision en urbanisme* [En ligne]. Consulté le 14 mai 2013. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme>

MAMROT - Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2012b). *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2012*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 21 p. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/structure-municipale/>

MAMROT - Ministère des Affaires municipales, Région et Occupation du territoire (2012c). *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, [En ligne]. Consulté le 2 août 2012. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/loi-sur-lamenagement-durable-du-territoire-et-lurbanisme/>]

Martel, Roger P., Alain Morin et Jean Nadeau (1994). *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 12 p.

Massicotte, Guy (2006). La décentralisation : un enjeu stratégique pour le Québec. *Organisations et territoires*, volume 15, no.2, printemps-Été, 2006, p. 33 à 49.

MDDEFP (n.d). La gestion intégrée de l'eau par bassin versant. *Site du MDDEFP*, <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/> consulté en avril 2013.

MDDEP (n.d.). *Loi sur le développement durable: Chapitre II, Article 6 - Les principes*, [En ligne]. Adresse URL: <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf> (Consulté le 1^{er} avril 2013).

Milot, Nicolas (2008). La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux. Dans Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*. Éditions MultiMondes, p.183 à 201.

Milot, Nicolas et Laurent Lepage (2010). Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : ajustements et tensions. *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, p. 83-104.

Montesinos, Jean-Pierre et Roger Saint-Louis (2002). Le territoire du Québec et les institutions territoriales. *L'urgence d'agir. Volume 1. Des ruptures sociales importantes*. Presses de l'Université du Québec, p.141 à 166

Morin, Richard (2006). *La régionalisation au Québec - Les mécanismes de gestion et de développement des territoires régionaux et locaux, 1960-2006*, Montréal, Les Éditions Albert- Saint-Martin/ARUC Économie sociale, 75 p.

Mousseau, Normand (2010). *La révolution des gaz de schiste*, Boisbriand, Éditions Multimonde, 2010, 146 p.

MRC de Vaudreuil-Soulanges (n.d.). Plan intégré d'aménagement et de développement. <http://www.mrcvs.ca/fr/plan-integre-damenagement-et-de-developpement>

MRN – Ministère des Ressources naturelles (2008). *Cadre de référence pour l'élaboration d'un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire*. 32 p. http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/pdf/cadre_reference_v2008-12-08.pdf

Observatoire de l'administration publique-ENAP (2012). *Le réseau de la santé et des services sociaux. L'État québécois en perspective*, 13 p. <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-sss.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)(2010). *Examens de L'OCDE des politiques rurales, Québec-Canada*.

Pasquier, Romain et Julien Weisbein (2007). La « gouvernance territoriale » : une perspective pragmatique. Dans R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Droit et Société, Maison des Sciences de l'Homme, p.211 à 225.

Proulx, D. et L. Sauvé (2007). *Porcherries ! Porcherries ! La porciculture intempestive au Québec!* Éditions Écosociété, 355 pages

Proulx, Marc-Urbain (2008a). 40 ans de planification territoriale au Québec. Dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 24-55.

Proulx, Marc-Urbain (2008b). Appropriation territoriale de responsabilités publiques : le cas du Québec. *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXXI, no.3, automne 2008, p.581 à 600.

Proulx, Marc-Urbain, Isabel Brochu, Patrice LeBlanc, Martin Robitaille, Guy Chiasson, Denis Geoffroy, Éric Gauthier et Ali Doubi (2005). *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. Rapport déposé au ministère des Affaires municipales et de Régions, 231 p.

Raïche, Jean-Paul (2008). Gestion intégrée de l'eau au Québec : bilan et prospective. Approches concrètes pour une nouvelle gouvernance. Dans Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*. Éditions MultiMondes, p.261 à 277.

Raymond, Richard (2009). « La 'société civile', ce 'nouvel' acteur de l'aménagement des territoires », *L'information géographique*, vol. 72, n° 2, p. 10-28.

Rey-Valette, H. et al. (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Cemagref, CHRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.

Robitaille, Martin (2006). Accueillir la décentralisation en région : quelques réflexions sur un modèle de gouvernance territoriale en Outaouais. *Organisations et territoires*, volume 15, no.2, printemps-Été, 2006, p. 65 à 72.

Robitaille, Martin et Guy Chiasson (2005). La gouvernance régionale en Outaouais. Modèle de décentralisation régionale : le cas de l'Outaouais. *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. Rapport déposé au ministère des Affaires municipales et de Régions, p.142 à 151.

ROBVQ (2012). *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant – GIEBV* [En ligne]. Consulté le 18 juillet 2013. URL : <http://www.robvq.qc.ca/eau/bassinversant>

Simard, Jean-François et Guy Chiasson (2008). Introduction - La gouvernance territoriale: un nouveau regard sur le développement. Dans Jean-François Simard, Guy Chiasson, Thibault Martin et Nathalie Proulx (dir.), *Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. 31 No 3, automne 2008, numéro spécial : la gouvernance territoriale: à l'épreuve des faits, p.455 à 470.

Simard, Jean-François et Yvon Leclerc (2008). Les centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation entre participation citoyenne et imputabilité municipale. Dans Jean-François Simard, Guy Chiasson, Thibault Martin et Nathalie Proulx (dir.), *Revue canadienne des sciences régionales*, Vol. 31 No 3, automne 2008, Numéro spécial : la gouvernance territoriale: à l'épreuve des faits, p.616 à 634

Simard, Martin (2006). La réforme de la gouvernance territoriale québécoise à l'épreuve des problèmes d'aménagement et de développement. *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIX: 2, p.259 à 274.

Simard, Martin et Guy Mercier (2009). « Trente ans d'aménagement institutionnalisé au Québec, une contribution au modèle québécois? », *Études canadiennes*, no 66, p. 139-151.

Simoulin, Vincent (2007). La gouvernance territoriale : Dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles, dans Vincent Simoulin, Romain Pasquier et de Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale, pratiques, discours et théories*, Éditeur : L.G.D.J, Collection : Droit et société.

Stratégies Saint-Laurent (2011). *Les comités ZIP* [En ligne]. Consulté le 18 juillet 2013.

Subra, Philippe (2006). Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement. *Géocarrefour*, vol. 81/4

Theys (2002). La gouvernance entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement. *Revue Développement durable et Territoires*, novembre – Dossier 2, p.1 à 35

Torre, André et Jean-Eudes Beuret (2012). *Proximités territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*, Economica - Anthropos, Paris. 112 pages

Trépanier, Marie-Odile (2004), « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 » (p. 59-72), dans Gérard Beaudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962 /2001-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, 235 pages. ISBN : 2-980-7710-2-3

UMQ – Union des municipalités du Québec (2012). *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*. Bibliothèques et Archives nationales du Québec, 74 p.

UPA –Union des producteurs agricoles (2013). Site Internet de l'UPA. www.upa.qc.ca/

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne. (2009). *Développement territorial et filière éolienne. Rapport final*. 215 p.

Vérificateur général du Québec (2011). Interventions en matière de développement régional. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011. Chapitre 4. http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap04.pdf

Vérificateur général du Québec, 2011, Interventions en matière de développement régional. Chapitre 4. 40 p. http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap04.pdf

Ville de Québec (2011). *Mémoire de la Ville de Québec sur l'Avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme*, déposé à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec.

Ville de Saint-Hyacinthe (2010). Environnement et matières résiduelles. Gaz de schiste. *Site Internet de la Ville de Saint-Hyacinthe*. <http://www.st-hyacinthe.qc.ca/services-aux-citoyens/gaz-de-schiste.php>

Whitmer, Walt et Kathy Brasier (2011). Building an Effective Community Task Force: Addressing Natural Gas Exploration and Development. Dans *Your Community University Park*, PA: Cooperative Extension, The Pennsylvania State University.

Références bibliographiques des mémoires déposés aux audiences publiques sur les gaz de schiste

Acteurs locaux

- **Municipalités et villes**

Bécancour (secteur Sainte-Gertrude), 7 octobre 2010, 1 page et annexes.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DB31.pdf

Municipalité de Fortierville. *Mémoire*, novembre 2010, 2 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM4.pdf

Municipalité de Leclercville. *Appui au mémoire de la MRC de Lotbinière sur le gaz de shale*, résolution no 334-11-2010, 9 novembre 2010, 1 page.

Municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu. *Mémoire*, 10 novembre 2010, 10 pages et annexe.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM87.pdf

Municipalité de Saint-David. *Mémoire*, 1er novembre 2010, 7 pages.

Municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu. *Mémoire*, 10 novembre 2010, 55 pages et annexes.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM49.pdf

Ville D'Huntingdon. *Mémoire*, 18 novembre 2010, 5 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM185.pdf

Ville de Lévis. *Mémoire*, 1er novembre 2010, 27 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM16.pdf

Ville de Longueuil. *Lettre de transmission du projet de résolution déposé à la séance du conseil municipal le 16 novembre 2010*, 12 novembre 2010, 1 page et annexe.

Ville de Longueuil. *Résolution CO-101116-1.34 relative à des demandes au gouvernement concernant l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste*, 17 novembre 2010, 3 pages.

Ville de Mont-Saint-Hilaire. *Mémoire*, 11 novembre 2010, 13 pages et annexes. (Les copies imprimées des annexes seront disponibles à l'UQAM et au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.)
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM64.pdf

- **MRC**

MRC de Bécancour. *Mémoire*, 22 novembre 2010, 19 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM55.pdf

- MRC de Lotbinière. *Mémoire*, octobre 2010, 6 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM65.pdf
- MRC de Nicolet-Yamaska. *Mémoire*, octobre 2010, 12 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM5.pdf
- MRC de Rouville. *Mémoire*, 3 novembre 2010, 12 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM92.pdf
- MRC des Maskoutains. *Mémoire*, novembre 2010, 17 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM22.pdf

- **Chambres de commerces locales**

Chambre de commerce et d'industrie de Bécancour. *Mémoire*, novembre 2010, 15 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM97.pdf

Chambre de commerce et d'industrie du bassin de Chambly. *Mémoire*, novembre 2010, 8 pages.

- **Autres instances locales**

Alliance des villes des grands lacs et du Saint-Laurent. *Résumé et mémoire*, 11 novembre 2010, 7 pages.

Grand conseil de la Nation Waban-aki (gcnw). *Mémoire*, 24 novembre 2010, 3 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM200.pdf

Table des préfets et des élus de la couronne sud. *Mémoire*, novembre 2010, 17 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM158.pdf

- **Association de résidents et comité locaux**

Centre de la nature du Mont-Saint-Hilaire *Mémoire*, novembre 2010, 15 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM15.pdf

Comité gare au Gazoduc. *Mémoire*, 1er novembre 2010, 26 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM18.pdf

Regroupement Citoyen « mobilisation gaz de schiste » de Saint-Marc-sur-Richelieu. *Mémoire*, 11 novembre 2010, 60 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM163.pdf

Acteurs régionaux

- **Conférence régionale des élus**

Conférence régionale des élu(e)s de la Chaudière-Appalaches. *Mémoire*, 24 novembre 2010, 32 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM131.pdf

- **Chambre de commerce régionale**

Chambre de commerce régionale de Chaudière-Appalaches. *Mémoire*, 9 novembre 2010, 3 pages et annexe.

Regroupements provinciaux

Fédération des chambres de commerce du Québec. *Mémoire*, novembre 2010, 16 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM26.pdf

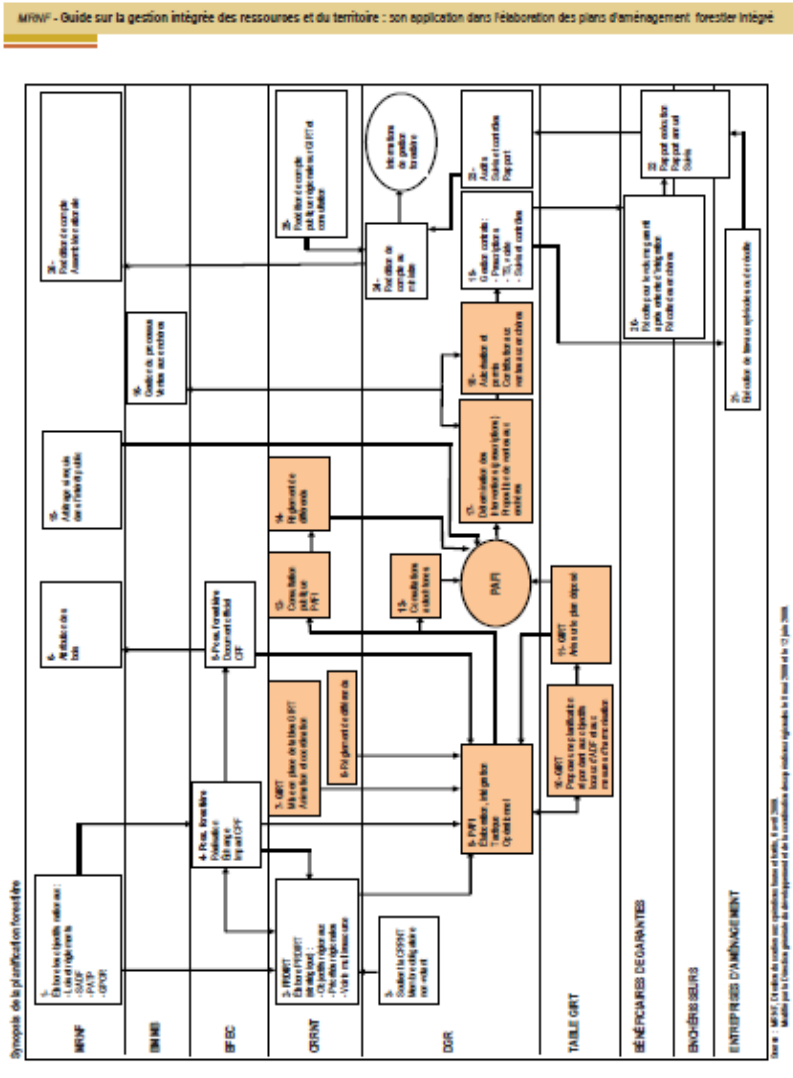
Fédération québécoise des municipalités. *Mémoire*, 16 novembre 2010, 14 pages et annexe. (2 856 Ko)
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM184.pdf

L'Union des Producteurs Agricoles. *Mémoire*, 11 novembre 2010, 11 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM130.pdf

Solidarité rurale du Québec. *Mémoire*, 11 novembre 2010, 17 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM138.pdf

Union des municipalités du Québec et Communauté métropolitaine de Montréal. *Mémoire*, 11 novembre 2010, 34 pages.
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DM95.pdf

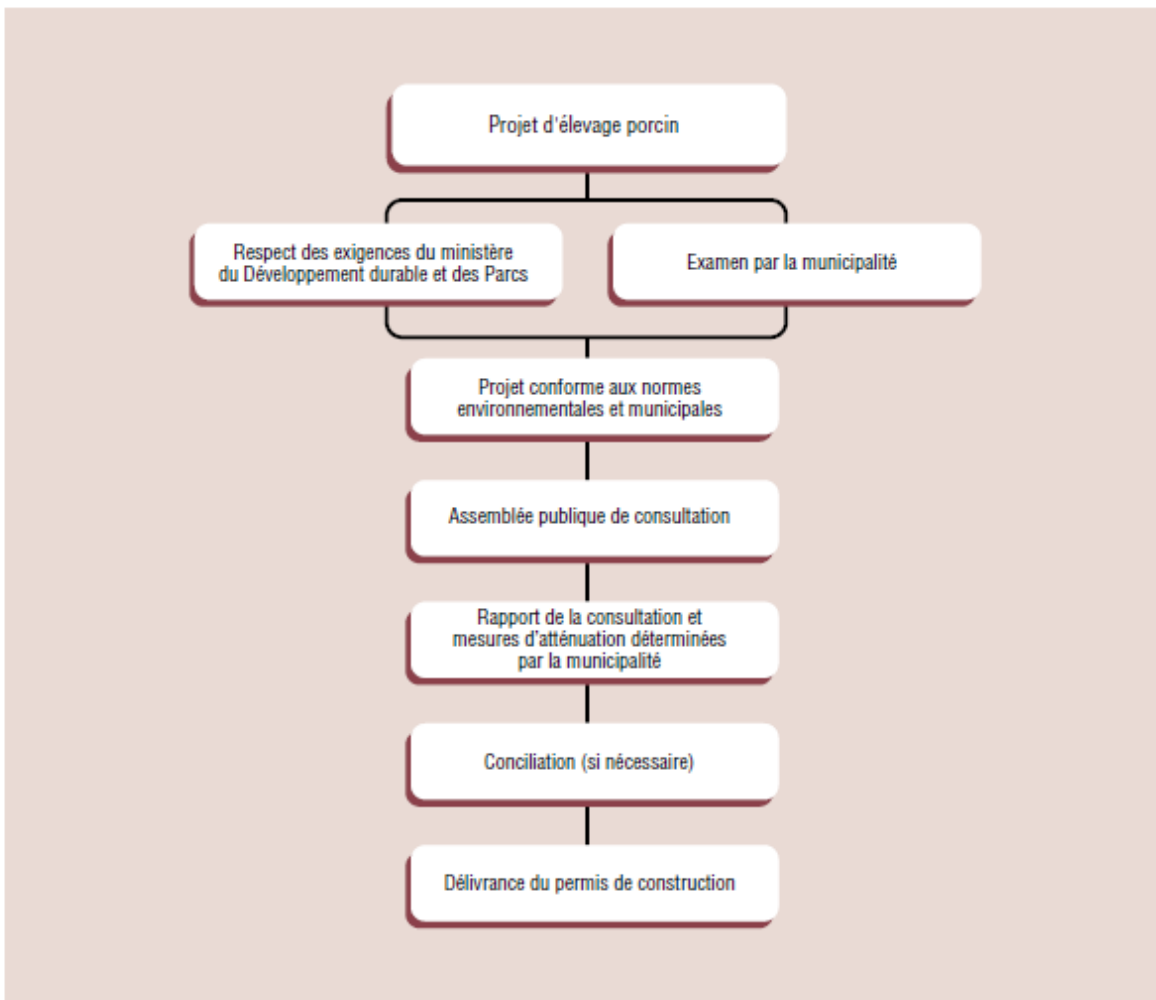
Annexe I : Synopsis de la planification forestière



Produit le 14 juin 2010

(Desrosiers *et al.*, 2010 p. 16).

Annexe 2 : Résumé des principales étapes de la consultation publique pour les projet d'élevage porcin



Source : MAMROT, 2005