

terres publiques

Agir maintenant, défendre demain

L'expression citoyenne sur les territoires publics

Commentaire transmis dans le cadre du *Chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Publication N° 02-25

Soumis le 9 mai 2025, révisée le 23 septembre 2026

[Julie Reid Forget](#), présidente de [Terres publiques](#)

Avant-propos

Le contexte de ce commentaire

Le chantier en matière de consultation et d'approbation référendaire.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a lancé le 24 mars 2025 la consultation publique concernant le [Chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire](#) (Chantier) et elle s'est terminée le 9 mai 2025. Ce document représente un commentaire construit à partir des documents de base fournis par le Chantier, notamment [Pour mieux comprendre](#) de la plateforme Web et du document plus détaillé qui y est référencé, soit les [Mécanismes de participation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme](#).

Nous remercions le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de donner l'occasion à la population, les organismes et les municipalités de s'exprimer sur le sujet.

Terres publiques et son action sur le territoire public.

Terres publiques est un organisme qui accompagne des communautés composées de municipalités, de regroupements, d'associations, d'instances régionales et d'entrepreneurs mobilisés à prendre part au développement intégré et équilibré de leurs territoires. Ce commentaire est basé sur des observations de terrain de plus d'une trentaine de projets territoriaux qui se sont déroulés depuis environ dix ans ou ont toujours cours sur l'ensemble du territoire québécois, notamment l'Abitibi-Témiscamingue, l'Outaouais, Lanaudière, la Mauricie et la Gaspésie. Devant les très courts délais et le temps disponible pour ce genre d'interventions, ce document pourrait évoluer dans le temps. Les mises à jour seront disponibles sur terrespubliques.org.

Aperçu du document

L'expression citoyenne sur les territoires publics

1. L'objectif du document

Veillez aux angles morts de la démocratie locale

2. La portée du document

Le déficit démocratique sur le territoire public

3. Les constats qui sous-tendent le commentaire

L'équité démocratique et la cohérence des services sur le territoire public

4. Des pistes de solution

Un État en dialogue continu avec ses MRC et ses municipalités

5. La conclusion

Prévenir les conflits territoriaux en contexte de polarisation

1. L'objectif

Veiller aux angles morts de la démocratie locale

Ce commentaire vise à répondre aux questions posées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui a initié le *Chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire* et à apporter des pistes de réflexion et de solution permettant d'aborder certains enjeux d'expression citoyenne auxquels des régions font face et pour lesquels notre organisation et nos partenaires ont été témoin, notamment en lien avec les grands projets de développement ou d'aires protégées.

Comme certaines régions sont loin des grands centres, les projets territoriaux proposés se retrouvent souvent dans des angles morts, notamment des médias et des élus de l'Assemblée nationale, puisqu'il y a peu de résidents et d'électeurs. Par ailleurs, dans certaines régions du Québec, le territoire public couvre plus de 70% d'une région administrative et il est principalement sous gestion de l'État québécois, plutôt que des gouvernements de proximité, rendant parfois l'accès à l'information et l'espace délibératif plus complexe qu'il pourrait l'être.

À cet effet, nous souhaitons faire la lumière sur ces angles morts de la démocratie québécoise et proposer quelques pistes de solution.

2. La portée et les limites

Le déficit démocratique sur le territoire public

Ce commentaire s'intéresse d'abord et avant tout à l'expression citoyenne sur le territoire public et dans les régions éloignées des grands centres. Les projets y sont et y seront nombreux avec l'accélération de la transition énergétique et plusieurs conflits sont à prévoir si l'État québécois n'optimise pas le cadre démocratique pour mieux répondre aux attentes citoyennes et, ainsi, assurer un dialogue constructif et protéger le lien de confiance entre les citoyens et l'État. Quatre volets sont abordés dans ce document:

Volet 1 - La reconnaissance de l'État envers les gouvernements de proximité et une collaboration plus efficace en matière de concertation et de consultation;

Volet 2 - Une planification régionale stratégique et intégrée en vue de veiller à la pérennité du territoire public et de prévenir la perte territoriale des aménagements plus permanents;

Volet 3 - Les ressources accordées à l'information vérifiée, au dialogue, à la concertation et à la consultation publique à partir d'instances porteuses;

Volet 4 - Le partage de bénéfices encadré pour réduire la distorsion démocratique et scientifique.

Les limites. Le temps limité pour participer à cette consultation n'a pas permis une revue de littérature exhaustive pour appuyer certains constats, notamment car ce phénomène est peu documenté, du moins pour être assez pratique et d'en décliner des pistes de réflexion concrètes. Les constats et les pistes de solution présentés dans le document sont ceux qui font consensus auprès d'acteurs municipaux, d'associations et des professionnels des questions territoriales.

3. Les constats servant à proposer des pistes de solution

L'équité démocratique et la cohérence des services publics

La grande variabilité des services de démocratie locale devient injuste. Les MRC et les municipalités offrent des espaces de concertation et des services professionnels de développement régional relativement inégaux sur nos territoires et, dans certains cas, le manque de ressources financières ou d'une culture participative établie peut devenir un des facteurs de conflits d'usage sur le territoire public.

Nous comprenons le besoin de certaines latitudes avec toute l'importance d'adaptation aux réalités locales. Cette latitude a aussi l'effet pernicieux que l'ouverture à l'expression citoyenne pour participer aux décisions municipales est très variable et fonction, par exemple, de la présence de journalistes sur le territoire et d'élus plus ou moins enclins à mobiliser l'intelligence citoyenne dans les décisions municipales.

La pauvreté, l'éducation et la démocratie locale. Les territoires les plus pauvres du Québec, souvent les plus loin des villes, sont vulnérables à plusieurs niveaux et ont des priorités de base qui prennent l'ensemble de leurs énergies. Dans de tels contextes, les MRC ont besoin de ressources additionnelles pour exercer son rôle de leadership pour une démocratie et une planification proactive qui peut aider à prévenir les conflits.

Le désert médiatique. La crise médiatique a eu un véritable effet sur les régions éloignées des grands centres. Sans une information vérifiée, des élus et des membres de l'administration publique peuvent mieux décider ce qui est transmis, ce qui ne l'est pas et avec quel niveau d'effort et de vulgarisation pour les citoyens. Certains élus, même en ne maîtrisant pas certains domaines d'expertise, se retrouvent à devenir des porte-paroles avec certaines déformations de l'information pouvant contribuer à l'indignation citoyenne.

Sans journalistes sur place, le citoyen perd accès à une information vérifiée, à une certaine vérité et ne sait plus comment participer à régler les enjeux importants du territoire.

La multiplication des interactions par ministère. Les MRC et les municipalités sont consultées par segment plutôt que par une approche collaborative interministérielle avec la MRC. D'un point de vue des citoyens, il y a beaucoup d'incohérences territoriales car peu d'information percole localement sur les enjeux du territoire discutés avec les ministères et les propositions de solution de l'État québécois et de la MRC. Il peut aussi y avoir, parfois à tort ou à raison, une sensation d'incohérence importante entre les ministères.

Devant cette surcharge de consultation imposée localement par segment, le gouvernement de proximité peine à faire son travail d'information et ne se rend pas à l'étape de consultation citoyenne.

La tempête parfaite et le besoin pour l'État de monter la barre. Ainsi, l'endroit le plus susceptible d'avoir un désert médiatique et un déficit démocratique est, justement, le territoire public éloigné des milieux habités. Devant tous ces projets de transition énergétique qui vont débouler sur le territoire, les municipalités entourées de territoire public n'ont pas les conditions de base pour l'expression citoyenne libre et éclairée. Celles-ci doivent être fortement améliorées pour réduire les conflits d'usage sur le territoire.

L'article du Journal GRAFFICI, [La démocratie locale et le développement économique](#)¹, de la même autrice, résume le cas gaspésien.

L'équité démocratique au Québec. Puis, plus globalement, la question d'équité démocratique entre les citoyens québécois se pose et il est possible que le service de base minimum soit simplement trop bas en ce moment. Il est injuste que les citoyens hors des grandes villes n'aient pas les mêmes occasions de s'exprimer que ceux disposant notamment d'instances ou d'équipes de professionnels dédiées à la consultation comme l'Office de consultation publique de Montréal, l'Office de participation publique de Longueuil et bientôt celui de la Ville de Gatineau.

4. Des pistes de solution

Un État en collaboration avec ses MRC

Volet 1 - La reconnaissance de l'État envers les gouvernements de proximité et une collaboration plus efficace en matière de concertation et de consultation.

Les projets de la transition énergétique concernent plusieurs ministères de l'État québécois et la province n'a pas d'interactions directes avec la population. Les modalités de consultation en ligne ont une forte tendance à exclure la population qui a une littératie numérique limitée ou encore, qui n'est pas particulièrement à l'aise avec le mode écrit d'une consultation. Puis, même pour les personnes ayant les compétences, c'est très engageant.

Avec des ressources et des compétences suffisantes, le gouvernement de proximité peut contribuer à un meilleur dialogue sur le territoire. Le territoire public fait partie de ses compétences actuelles encadrées par la *Loi sur les compétences municipales*, notamment le développement économique local, la qualité de vie, la culture, l'environnement, les nuisances et l'habitation. En ce qui concerne les MRC et ses compétences, des consultations et un dialogue sont particulièrement nécessaires lors des mises à jour du schéma d'aménagement et de développement ainsi que des plans territoriaux sous ententes déléguées avec l'État québécois.

Il faudrait reconnaître que les instances de démocratie locale et de partage de pouvoirs entre le citoyen, le gouvernement de proximité, la fonction publique et l'Assemblée nationale n'ont pas fondamentalement changé depuis leur déploiement dans les années 70. Plusieurs admettent que les *Conférences régionales des élus* (CRÉ) ou les modèles précédents, offraient des espaces d'accès à l'information et de concertation depuis disparus. Certaines régions ont réussi à recréer ces espaces de concertation dans des regroupements de MRC ou via d'autres tables régionales, sans toutefois avoir retrouvé le niveau de financement des CRÉ. Pour le territoire public, les *Tables de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire* représentent une opportunité aussi, mais elle se restreint à la planification forestière et elle n'a pas les ressources pour aller à la rencontre du public, si bien qu'il ne sait pas quelles conciliations s'y passent.

Dans un contexte où les municipalités se sentent si peu entendues par l'État québécois, le référendum consultatif représente-t-il un dernier recours municipal pour être entendu? Ou est-ce aussi l'absence de cadre de caractérisation de l'acceptabilité sociale qui stimule l'usage de référendum? A-t-il été conçu pour ce genre de situation? En principe, si les MRC et les municipalités collaborent de manière plus fluide sur le territoire public avec l'État, bien en amont des projets concrets, cette tension territoriale existerait peut-être moins?

¹ Reid Forget, Julie (2025). [La démocratie locale et le développement économique](#). Journal GRAFFICI, édition de février 2025.

Piste de solution 1

Que l'État québécois planifie le territoire en engageant pleinement ses instances régionales et locales - les MRC et les municipalités. Les MRC ont des responsabilités importantes en matière de planification, mais les différentes interventions de l'État québécois par les différents ministères rendent cette planification relativement descendante, laissant les MRC avec un goût parfois amer de ce processus. Les municipalités, elles, doivent recevoir l'insatisfaction et les préoccupations citoyennes avec un cadre limité pour influencer la décision du gouvernement et, même parfois, de la MRC. Cette relation démontre un enjeu d'attente et nourrit le conflit entre les instances. Cette relation tendue entre l'État et les MRC a des conséquences au regard des conflits d'usage sur le territoire puisque l'instance qui doit représenter les citoyens peine parfois à bien le faire, non seulement pour le développement industriel - mine, forêt, énergie - mais aussi en matière d'aires protégées. La délibération entre l'État, la MRC et les municipalités concernées en amont des projets est essentielle pour atténuer les conflits d'usage sur le territoire.

Piste de solution 2

Que l'État québécois facilite la mise en place d'unités de consultation publique dans les MRC pour une relation plus forte entre la MRC et les citoyens. Les MRC devraient avoir à l'intérieur de ses activités courantes une unité de participation publique avec les bonnes connaissances pour faire une conception, une mise en œuvre et un suivi d'une démarche d'information et de participation réussie. Cette unité pourrait servir aux dossiers de la MRC, mais aussi, ou surtout, en soutien aux petites municipalités sur le territoire avec des ressources très limitées à plusieurs niveaux. L'alternative pourrait aussi être de loger cette unité dans un regroupement de MRC. Elle aurait l'avantage d'être plus indépendante du Conseil des maires et aussi de regrouper les ressources et les expertises pour l'ensemble d'une région.

Piste de solution 3

Que l'État québécois apporte des améliorations au référendum consultatif. Comme une refonte plus large prend du temps, il est important que ce référendum soit mieux adapté aux besoins d'aujourd'hui, notamment pour favoriser l'expression citoyenne pour une variété de situations. Un des enjeux est que le cadre référendaire québécois ne facilite pas la variété comme c'est le cas aux États-Unis ou en Suisse où l'élection sert souvent à répondre à des questions importantes sur les politiques, programmes, plans et projets locaux, régionaux ou nationaux. Le coût de consultation est important et c'est pourquoi que de poser des questions la même journée que l'élection est porteur pour la démocratie participative. Au Québec, pour tenir un référendum le même jour que l'élection, l'obstacle principal est le fait que la liste des personnes éligibles à voter à l'élection n'est pas la même que celle pour un référendum consultatif.

L'autre enjeu est l'apparente obligation d'une seule question. Pourquoi une seule question? Dans d'autres pays, de multiples questions sont possibles. Si une municipalité investit pour consulter le public, pourquoi ne pas avoir plusieurs questions? À noter que pour les petites municipalités, le référendum est moins coûteux et plus légitime qu'un sondage par une firme externe. Il répond mieux au besoin d'expression de la population aussi.

Par ailleurs, on s'attend à une démarche valable et solide d'information et de participation avant un référendum, et il serait préférable de bonifier la loi à cet égard. Il faudrait éviter l'empressement au vote sans une démarche d'information valable. Des référendums sur des projets, programmes ou plans précis sont différents des référendums sur l'indépendance du Québec.

D'ailleurs, la loi n'a peut-être pas été pensée pour des usages moins grandioses qui pourtant contribuent à la culture démocratique et scientifique au Québec.

Piste de solution 4

Que l'État octroie un financement aux MRC et aux municipalités au déclenchement de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). Les grands projets exercent une pression énorme sur les petites et moyennes municipalités puisqu'elles disposent de peu d'expertise pour saisir l'ampleur du projet et ses impacts. Par exemple, durant la phase de construction des grands projets, le boom économique soudain et à court terme peut avoir des impacts importants sur les services publics des résidents, notamment des risques de rupture de service, déjà assez fréquents dans certaines régions québécoises.

La ou les municipalités et les MRC où se trouvent ces projets doivent pouvoir obtenir un financement pour pleinement comprendre le projet et assurer leur rôle en démocratie locale. Dans le processus actuel, elles n'ont pas de rôles particuliers dans la PEEIE.

Le processus actuel délègue la responsabilité de consultation publique au promoteur pour bonifier son projet. Ce processus devrait continuer car, oui, le promoteur est celui qui devrait répondre aux questions du public et détient l'information à jour sur son projet, et l'expertise.

Toutefois, les municipalités veulent et aspirent à jouer un rôle dans cette démocratie locale. D'une part, pour permettre la discussion sur les alternatives à ce projet ou les mérites de l'absence de projet, qui parfois est la meilleure solution pour un territoire particulièrement fragile. Et d'autres parts, pour bien planifier l'intégration du projet et les coûts publics d'intégrer un projet privé, afin que ce budget soit connu avant la décision publique sur un grand projet.

Le promoteur ne peut pas avoir cette posture ouverte de dialogue sur le territoire, car il a une mission de promouvoir son option.

Le gouvernement du Québec pourrait envisager un financement aux municipalités et MRC concernées par un projet, au moment du dépôt de l'avis de projet par le promoteur, afin que les municipalités jouent un rôle dans la discussion sur ce projet et dans la planification budgétaire des services publics nécessaires à l'intégration du projet. Un cadre d'action pourrait être prévu, notamment une démarche de consultation populaire indépendante.

Ceci aura un impact significatif permettant de réduire la tension sur le territoire.

Piste de solution 5

Que l'acceptabilité sociale soit caractérisée pour une prise de décision éclairée. Les grands projets font l'objet d'une évaluation environnementale complète, soit d'analyser le milieu physique (air, eau, sol, etc.), naturel (faune, flore, biodiversité, etc.) et humain (impacts sur activités actuelles et aspirations). Historiquement, l'acceptabilité sociale est restée relativement floue et cette situation contribue à l'insatisfaction des citoyens et des promoteurs face aux pouvoirs discrétionnaires accrus d'une décision qui peut devenir politique, alors que, justement l'étude d'impact a été conçue pour dépolitiser l'analyse des grands projets.

Devant la crise des médias, il va sans dire que l'acceptabilité sociale devient fonction de l'attention médiatique et la pression politique exercée. Cette approche permet une appréciation inégale de l'acceptabilité sociale, notamment pour les projets situés en zones médiatisées versus d'autres situés en désert médiatique.

En cohérence avec le cadre scientifique de l'évaluation environnementale, le Québec devrait considérer se doter d'une approche statistique significative pour bien répondre à la question : « Est-ce que la communauté locale et régionale est favorable ou non à ce projet et est-ce qu'elle pourrait y être plus avec des modifications et quelles sont-elles? Cette caractérisation pourrait être réalisée par les municipalités et MRC concernées avec un financement (piste de solution 4).

Volet 2. Une planification régionale territoriale veillant à la pérennité

Certains projets ont des incidences permanentes sur le territoire ou presque, artificialisant la forêt publique pour des décennies. L'abondance de projets de la transition énergétique devrait être évaluée avec une approche démocratique, surtout si l'implantation du projet éteint les autres usages territoriaux pour plusieurs années. Les projets sont nombreux, mais le territoire demeure fixe. Les citoyens sont inquiets et il est devenu important de leur démontrer et leur expliquer pourquoi un usage ne permettant plus le concept de multi-usages (plusieurs usages en même temps) est considéré pour autorisation par l'État qui l'a jugé préférable aux autres usages convoités par le milieu. Les décisions à la pièce sur les projets semblent suggérer aux citoyens que l'État n'a pas optimisé ses outils territoriaux pour avoir une planification territoriale stratégique, intégrée et cohérente. Ou elle existe mais est simplement peu communiquée au public.

Piste de solution 6

Que l'État québécois rende son document de planification territoriale dynamique et mobilisant - Chaque MRC devrait fournir une vision territoriale stratégique et intégrée à chaque cinq ans ou moins avec une consultation publique significative pour que les citoyens soient accompagnés sur ce qui se passe sur le territoire. Les schémas d'aménagement et de développement sont actuellement peu compris du grand public et mis à jour trop rarement pour rendre effective la concertation territoriale. Il est important de trouver un document engageant, avec un horizon plus court terme et éducatif pour la population afin que les aspirations collectives du territoire soient plus claires lorsqu'un grand projet arrive dans la communauté. Cette clarté faciliterait l'identification de voies de passage compatibles entre un projet de développement proposé, les aspirations locales et régionales et les besoins de protection du territoire.

Piste de solution 7

Que l'État québécois rende obligatoire l'analyse comparative des usages avant de s'engager dans une évaluation environnementale, surtout lorsqu'il y a perte d'usages.

Les projets avec perte d'usage permanent, qu'ils soient petits ou grands, devraient faire l'objet d'une analyse comparative des usages avec la municipalité, la MRC et l'État québécois, notamment en veillant aux effets cumulatifs des petits projets ou à la perte d'usage ou de possibilités multi-usages d'un projet. Par exemple, d'un côté, les titres d'exploration exclusive octroyés aux explorateurs miniers le sont sans consultation des MRC, des municipalités et des Premières Nations; puis d'un autre côté, les aires protégées suivent un long processus de consultation impliquant tous les acteurs avant de confirmer un statut de protection.

La concertation demeure inégale selon la perte territoriale pour des fins de développement ou des fins de conservation. Il s'agirait d'assurer une analyse des pertes d'usage possible et de décider si le projet est même autorisé à poursuivre son évaluation environnementale. Il vaut mieux éviter au promoteur et aux citoyens un conflit au BAPE, si le projet n'a pas de sens pour le territoire.

Pour le territoire public, la Table de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire pourrait contribuer à cette analyse par exemple, puis d'ouvrir le dialogue avec le public et de potentiellement élargir son mandat aux autres secteurs, pas seulement la forêt.

Volet 3. Les ressources accordées à l'information vérifiée, au dialogue, à la concertation et à la consultation publique à partir d'instances porteuses.

Les instances régionales publiques et les médias ont vécu plusieurs transformations depuis 15 ans dont les répercussions sont importantes dans certaines régions du Québec, surtout la diminution

significative de ressources consacrées à l'information vérifiée, à la concertation et à la consultation publique.

Piste de solution 8

Que l'État québécois assure des services de consultation publique équivalents sur le territoire. Le service de participation publique devrait être équivalent partout au Québec. En lien avec la recommandation 2 - une unité de participation publique dans chaque MRC - il s'agirait d'assurer que le service de participation publique soit équivalent en fonction de la population et la taille du territoire. Il est difficilement acceptable que les populations urbaines aient accès à un service de participation publique sophistiqué et que les régions éloignées aient un enjeu d'accès à l'information, surtout dans un contexte de désert médiatique.

Piste de solution 9

Que l'État québécois veille à un service de journalisme régional et local équivalent sur le territoire. Il est important qu'au Québec, les citoyens aient accès à une information vérifiée par un journaliste indépendant. La crise des médias depuis déjà plusieurs années a des conséquences énormes sur la qualité de l'information dont disposent les citoyens. Dans certains milieux, ce qu'une entreprise ou un élu dira, ne sera pas vérifié pendant plusieurs années, ce qui crée des conditions d'expression citoyenne difficile et des distorsions sur la véracité de l'information. Tel un service essentiel, nous recommandons que le gouvernement du Québec mette en place les mesures légales et financières nécessaires pour qu'il y a au moins un journaliste à temps complet par MRC afin que l'information provenant des municipalités, de la MRC, des entreprises et des organismes du territoire soit vérifiée et critiquée par un média indépendant de ces institutions.

Volet 4. Un partage de bénéfices encadré pour réduire la distorsion démocratique et scientifique.

Les grands projets miniers, de barrage, éoliens sont importants pour le développement régional, mais les bénéfices n'ont pas toujours percolé localement. Parfois, c'est le partage de bénéfices entre le promoteur et les communautés d'accueil qui est insuffisant et, d'autres fois, le partage n'est pas suffisamment redistributif au plus grand nombre pour avoir un effet de levier. Puis, il y a aussi l'effet d'un bénéfice trop grand, créant un appétit démesuré pour accueillir un projet industriel, étouffant parfois la parole citoyenne.

Le manque d'accompagnement de l'État québécois dans la transaction entre un promoteur et une communauté a des effets de distorsion démocratique, surtout dans les communautés économiquement moins dynamiques et limitées dans leurs revenus fiscaux indépendants.

L'émergence d'ententes communautaires entre un promoteur et une municipalité - à l'image des *Ententes des répercussions et avantages* chez les populations autochtones - est une réponse au fait que le gouvernement québécois ne transfère pas les redevances des projets des territoires publics aux communautés affectées par le projet. C'est le cas notamment pour les projets miniers et les barrages. Il y a un aspect volontaire aussi avec de grande disparité entre les promoteurs. Pour l'éolien, c'est davantage prescrit dans l'appel d'offre d'Hydro-Québec. Il y a aussi des différences d'approche par secteur qui, d'un point de vue du citoyen, n'a pas nécessairement lieu d'être: pourquoi un projet ne donne pas de redevances et l'autre oui?

Cette transaction entre le promoteur et les communautés affectées a des effets sur la santé démocratique québécoise. En effet, certains projets voient le jour dans des endroits avec des enjeux de revenus municipaux, plutôt que de voir le jour dans des endroits où c'est pertinent sur le territoire. Par exemple, des projets éoliens doivent voir le jour où il y a du vent, plutôt que dans des

municipalités pauvres, et des mines doivent voir le jour où elles affectent moins l'accès à l'eau potable dans des milieux habités, même s'il y a du minerai.

D'ailleurs, la publication [Planifier l'intégration d'un grand projet et ses coûts](#) de *Terres publiques* présente une réflexion et précise le phénomène de marchandage de l'acceptabilité sociale à partir des ententes communautaires auprès des municipalités².

Piste de solution 10

L'encadrement de l'État et la consultation publique des coûts et des bénéfices d'un grand projet sur le territoire public. Plusieurs ententes communautaires sont en émergence sur le territoire puisque les redevances ne sont pas toujours transférées aux communautés affectées par un projet.

Certaines de ces ententes sont conclues beaucoup trop tôt - avant l'étude d'impact - créant le maximum de distorsion démocratique et, en plus, une baisse d'incitatif d'améliorer le projet pour le promoteur qui voit l'acceptabilité sociale relativement assurée par la signature de cette entente. Le montant de l'entente manque aussi de connexion aux enjeux du projet et il est impossible de savoir si le montant est suffisant lorsque l'étude d'impact n'a pas été réalisée.

Nous recommandons un cadre de planification des coûts d'intégration locale, régionale et nationale avant le BAPE - une analyse coûts avantage ou d'autres approches pertinentes - afin que la commission d'enquête du BAPE et le Conseil des ministres puissent connaître l'ensemble des coûts publics pour intégrer adéquatement ce projet d'un point de vue économique, social et environnemental.

Idéalement, c'est la MRC hôtesse du projet en collaboration avec la Conférence administrative régionale (les directions régionales des ministères concernés par le projet) et les municipalités concernées qui devraient faire cette planification pour assurer l'écoute des besoins locaux, régionaux et nationaux, et assurer un cadre scientifique et économique au montant nécessaire.

Les citoyens et les élus ont besoin de cette information pour prendre une décision démocratique et scientifique sur le coût de la perte territoriale et les indemnisations requises pour le compenser.

Pour que la MRC puisse faire ce travail, nous recommandons qu'au dépôt de l'avis de projet dans la PEEIE, un montant adéquat soit déposé par le promoteur privé pour que la ou les municipalités hôtes puissent coordonner la planification de l'intégration du projet et s'adjoindre des ressources qualifiées pour le faire, en réduisant le dosage marketing inhérent d'un promoteur.

5. La conclusion

Prévenir les conflits territoriaux dans un contexte de polarisation

La démocratie participative n'a pas été renouvelée depuis longtemps au Québec et l'écart entre l'attente d'une population plus instruite, plus démocrate et plus écologiste et le type de consultation publique offert par le gouvernement du Québec est de plus en plus grand, à chaque année. Les conséquences peuvent être un accroissement du cynisme et un effritement du lien de confiance entre l'État et le public.

Cette confiance est fondamentale pour l'essor du devenir territorial québécois, sans quoi, on sombre dans des démocraties faibles comme ce qui se passe chez nos voisins du sud.

² Reid Forget, Julie (2024) [Planifier l'intégration d'un grand projet et ses coûts](#), Terres publiques N° 1-24.