

DE : Madame Maïté Blanchette Vézina
Ministre des Ressources naturelles
et des Forêts

Le

TITRE : Approbation par le gouvernement de la modification du Plan d'affectation du territoire public du Saguenay-Lac-Saint-Jean

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En vertu du premier alinéa de l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8,1), la ministre des Ressources naturelles et des Forêts prépare, avec la collaboration des ministères concernés, un plan d'affectation des terres pour toute partie du domaine de l'État qu'elle détermine. Le plan d'affectation du territoire public (PATP) du Saguenay-Lac-Saint-Jean a été approuvé par le décret numéro 389-2012 du 18 avril 2012, conformément à l'article 22 de cette loi.

Un plan d'affectation définit et indique des sites et des unités territoriales et détermine leur vocation, en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères concernés y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et la mise en valeur des ressources et l'utilisation du territoire. Ce plan est approuvé par le gouvernement et peut être modifié par la ministre de la même manière qu'il est préparé.

En février 2005, le gouvernement approuvait la première version de l'approche d'affectation du territoire public, ayant pour but d'encadrer la préparation et la mise en œuvre des PATP. Celle-ci a été modifiée en 2010. Selon cette approche, un plan d'affectation constitue un outil d'orientations générales qui balise les actions des ministères et des organismes gouvernementaux qui gèrent les terres et les ressources du domaine de l'État et qui influence le contenu de planifications du milieu régional, telles que les schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté (MRC). Il appartient à chaque acteur gouvernemental de prendre les mesures nécessaires pour mettre en application le plan d'affectation dans son domaine d'activité.

Le gouvernement a ainsi approuvé par décret, entre les années 2012 et 2017, 12 plans d'affectation du territoire public pour des régions administratives comprenant une portion significative de terres du domaine de l'État. Le PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean faisant partie des premiers PATP approuvés, il est maintenant requis de le modifier afin qu'il continue à refléter les orientations du gouvernement en matière d'affectation du territoire public.

En effet, la modification d'un plan peut s'avérer nécessaire afin de tenir compte de nouvelles situations ayant un impact sur l'affectation. La décision de proposer la modification d'un plan revient aux acteurs gouvernementaux.

La modification proposée actualise l'affectation d'une portion plus ou moins grande du territoire public de cette région administrative. Ainsi, les portions inchangées du plan d'affectation déjà approuvées par le gouvernement demeurent en vigueur.

La démarche que le gouvernement préconise pour établir ses orientations en matière de protection et d'utilisation des terres et des ressources du domaine de l'État est structurée en dix grandes étapes, dont une consultation des acteurs des milieux régional et local ainsi que des communautés autochtones.

En août 2020, le gouvernement a approuvé l'Approche d'affectation du territoire public, édition révisée. Il s'agissait de la troisième édition de ce document. Cette nouvelle approche encadre la révision globale des prochains plans d'affectation. La modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean ayant débuté bien avant l'approbation de l'approche révisée d'affectation, elle a été réalisée selon les dispositions qui étaient alors en vigueur en 2010.

2- Raison d'être de l'intervention

La modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean s'effectue en vertu des dispositions des articles 21 à 25 de la Loi sur les terres du domaine de l'État.

Elle est également le fruit de la mise en œuvre d'une approche d'affectation du territoire adoptée par le gouvernement. La mise à jour des PATP fait partie de la mise en œuvre de cette approche.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs derrière la modification du PATP sont :

- d'actualiser les orientations du gouvernement en matière de protection et d'utilisation des terres et des ressources du domaine de l'État pour une partie du territoire public, soit celui de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean ;
- d'offrir une vision actualisée de la mise en valeur du domaine de l'État ; cette modification favorisera la gestion intégrée des terres et des ressources et soutiendra leur mise en valeur ainsi que le développement durable de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean ;
- de contribuer à la cohérence des actions du gouvernement sur le territoire public et de favoriser la prévention des conflits d'usage.

4- Proposition

La solution proposée consiste, pour le gouvernement, à approuver la modification du PATP du Saguenay–Lac-Saint-Jean qui contient 35 modifications aux vocations territoriales sur un peu plus de 8 500 km², soit 8 % du territoire public de cette région (voir tableau 1). De ce 8 %, moins de la moitié concerne des vocations de protection et de protection stricte. Le reste, soit plus de 4 % couvre des vocations d'utilisation multiple modulée. Notons à cet effet que parmi les principaux générateurs de modifications du PATP, l'attribution à diverses parties de territoire d'une vocation de protection stricte donne suite à la création d'aires protégées ou à la modification de leurs limites. L'octroi d'une vocation d'utilisation multiple modulée aux parties des lacs et des rivières exploités à des fins de production hydroélectrique constitue également un générateur de modifications important.

Tableau 1 - Répartition du territoire public du Saguenay–Lac-Saint-Jean concerné par une modification de l'affectation, selon le type de vocation attribué

Vocation	Superficie des modifications par vocation (km ²)	Proportion des modifications par vocation (%)
Utilisation spécifique	0	0
Utilisation prioritaire	76,56	0,07
Utilisation multiple modulée	4 324,86	4,06
Utilisation multiple	38,57	0,04
Protection	25,15	0,02
Protection stricte	4 043,7	3,80
Affectation différée	0	0
Total	8 508,84	8

Le tableau 2 illustre les vocations territoriales du territoire public, une fois les modifications intégrées aux territoires non modifiés. De façon générale, les modifications apportées à l'affectation du territoire public du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont pour effet de réaffirmer principalement la nature polyvalente de l'utilisation du territoire public, représentant 88 % du territoire total de la région, tout en y prévoyant une modulation de la gestion des terres et des ressources en fonction de caractéristiques particulières sur un peu plus de la moitié de la superficie, soit près de 52 % de la superficie des vocations polyvalentes. Cette modulation reflète la multiplication des usages du territoire public et l'accroissement du nombre de paramètres à considérer dans sa gestion depuis l'approbation du premier plan d'affectation. De plus, la situation des zones de protection territoriale, soit plus de 11 % de la superficie du territoire affecté, reflète les efforts du gouvernement consacrés à

l'accroissement de la proportion d'aires protégées au Québec au cours des dernières années.

Tableau 2 : Vocations consolidées du territoire public (intégrant les modifications)

Vocations	Nombre de zones	Nombre de sous-zones	Superficie (km ²)	Pourcentage du territoire public (%)
Utilisation spécifique	1	0	3,83	0,00
Utilisation prioritaire	11	17	261,6	0,25
Utilisation multiple	1	3	38 083,8	36,44
Utilisation multiple modulée	51	57	53 952,4	51,63
Protection	4	40	108,03	0,10
Protection stricte	33	24	11 939,6	11,42
Affectation différée	4	0	149,88	0,14
Total	105	141	104 499,14	100,00

La modification du PATP du Saguenay–Lac-Saint-Jean a fait l'objet, pour les zones touchées par cette modification, d'une évaluation des changements apportés à l'utilisation existante. Cette évaluation, qui fait état des effets et des conséquences des changements proposés sur la gestion des terres et des ressources, a été validée par les intervenants gouvernementaux associés à l'exercice de concertation inhérent à l'élaboration du plan d'affectation. Les changements apportés ont été jugés globalement acceptables par ces intervenants.

5- Autre option

Une autre option consisterait à ne pas modifier le PATP du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Elle aurait comme conséquence de rendre graduellement erronées les orientations d'affectation du territoire public qu'il véhicule. L'option du statu quo viendrait nuire à la crédibilité de cet outil stratégique de planification territoriale qui verrait alors ses utilisateurs s'en détourner. Cette option ne favoriserait pas la cohérence des actions sur le territoire public ni la prévention des conflits d'usage. Le statu quo ne permettrait pas de donner suite aux exigences des lois et règlements applicables.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'approbation de la modification du PATP du Saguenay–Lac-Saint-Jean aura pour effet de permettre sa diffusion publique et sa mise en application au regard de la gestion des terres et des ressources du domaine de l'État.

Toutefois, la solution proposée pourra avoir des incidences sur les outils de planification locaux et régionaux, tels que les schémas d'aménagement et de développement (SAD) des municipalités régionales de comté. En effet, les orientations qu'ils contiennent doivent être conformes aux orientations d'affectation du territoire public établies par le gouvernement en fonction des dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19,1).

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Au gouvernement

Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) a procédé à une consultation au sujet du présent projet de mémoire, ainsi que sur les projets de décret et de modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean auprès du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, du ministère de la Sécurité publique, du ministère du Tourisme, du ministère des Transports et de la Mobilité durable, ainsi que d'Hydro-Québec.

De plus, le MRNF a informé le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit de la proposition de modification du plan d'affectation lors de la consultation externe afin qu'il puisse en évaluer les incidences sur les communautés autochtones.

Tous ces partenaires gouvernementaux ont été consultés sur le présent mémoire et la recommandation tient compte des résultats de cette consultation. Ils sont en accord avec la solution proposée.

À l'externe

Le MRNF a par ailleurs mené des consultations auprès d'organismes des milieux régional et local ainsi que des communautés autochtones.

La consultation des organismes des milieux local et régional, qui s'est déroulée du 3 février 2021 au 11 juin 2021, a permis d'obtenir l'avis de douze organismes parmi les soixante organismes invités à y participer. La proposition a été bien accueillie dans l'ensemble. Les différentes recommandations, demandes et commentaires ont été analysés et pris en compte lorsqu'ils avaient une incidence directe sur la modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

La consultation des communautés autochtones s'est déroulée du 11 février au 30 juin 2021. Quatre communautés autochtones ont été sollicitées pour participer à la consultation, ce qui a permis de recueillir leurs commentaires. Après analyse, la proposition de modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean a été adaptée afin de prendre en compte certains de ces commentaires. Les communautés ont également souligné l'importance de faire ressortir les enjeux associés à l'occupation autochtone et leur pratique d'Innu Aitun, ce qui a également été considéré.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean sera rendue publique à la suite de la publication dans la *Gazette officielle* du Québec du décret d'approbation joint à la recommandation ministérielle. Par la suite, l'approche d'affectation du territoire public prévoit qu'il revient à chaque acteur gouvernemental de prendre les mesures nécessaires pour mettre en application le plan d'affectation dans son domaine d'activité.

La modification du PATP du Saguenay-Lac-Saint-Jean sera également publiée sur le site Internet du MRNF dédié au PATP. Elle sera ainsi disponible auprès des organismes consultés, notamment les MRC, afin qu'ils en tiennent compte dans leurs documents de planification, dont les schémas d'aménagement et de développement (SAD) qui doivent concorder avec les orientations gouvernementales d'affectation du territoire public selon les dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Il est également prévu que le PATP fasse l'objet d'un suivi biennal pour les zones qui répondent aux critères de l'approche d'affectation en la matière.

9- Implications financières

La solution proposée n'entraîne aucune conséquence financière puisque sa mise en œuvre s'inscrit dans les activités et les budgets réguliers du MRNF. Il ne s'agit pas de nouvelles mesures. Le MRNF assumait déjà sa responsabilité légale de préparer un plan d'affectation pour toute partie des terres du domaine de l'État qu'il détermine, incluant la possibilité de le modifier.

10- Analyse comparative

En Colombie-Britannique (85 % de terres publiques), les priorités relatives à l'utilisation du territoire sont précisées dans le cadre de la planification de la gestion stratégique des terres et des ressources. En Ontario, la planification des terres de la Couronne, qui occupent environ 87 % du territoire de la province, est réalisée conformément à la Loi sur les terres publiques, aux politiques et aux lignes directrices relatives à l'aménagement du territoire. Finalement, en Alberta, l'*Alberta Land Stewardship Act* (2009) encadre la préparation de plans régionaux. La planification intégrée de l'utilisation des terres publiques (60 % du territoire de la province) et privées ainsi que des ressources est véhiculée par l'intermédiaire de ces plans, qui guident la prise de décision en matière d'utilisation du territoire aux échelles municipale et provinciale.

La ministre des Ressources naturelles
et des Forêts,

MAÏTÉ BLANCHETTE VÉZINA