

POUR DES MILIEUX DE VIE DE QUALITÉ, ATTRAYANTS ET EN SANTÉ

DOCUMENT DE CONSULTATION

VERS UNE STRATÉGIE NATIONALE
D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT
DES TERRITOIRES



Photo de la couverture : Axel Drainville

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : [Québec.ca](https://quebec.ca).

ISBN : 978-2-550-89529-9 (PDF)

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2021



MOT DE LA MINISTRE

En route pour des milieux de vie plus sains, durables et prospères!

L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont au cœur des priorités de notre gouvernement et façonnent littéralement le quotidien de toutes les Québécoises et de tous les Québécois. Au cours des dernières années, des enjeux liés à l'évolution du climat, au vieillissement de la population, à l'étalement urbain, à la santé ou encore à la sécurité de la population ont mis en lumière la nécessité d'agir pour mieux aménager notre territoire.

C'est parce qu'il est important de moderniser maintenant nos façons de faire que nous tenons actuellement une grande conversation nationale avec tous les acteurs concernés. Nous pourrions ainsi nous rallier autour d'une vision globale et cohérente de l'aménagement des territoires basée sur un portrait clair de la situation. Cette démarche rassembleuse et courageuse nous permettra également de déterminer des actions pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. Grâce à nos travaux, nous pourrions nous doter d'une stratégie pour mieux aménager les territoires du Québec.

Je suis fière que nous puissions rendre public le présent document de consultation qui jette les bases de la Stratégie. Il comprend 11 orientations portant sur la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité, les finances et la fiscalité.

J'invite toute la population à prendre connaissance de ces orientations et des leviers d'action proposés dès maintenant et à participer à la consultation. En exprimant vos idées, vous contribuerez activement au développement de la vision dont le Québec souhaite se doter, que ce soit en ce qui a trait à votre milieu de vie, au développement socioéconomique, au patrimoine, aux services de proximité, de santé, d'éducation, à l'environnement ou encore au transport collectif.

Je souhaite que la Stratégie traduise et contribue à renforcer le profond sentiment d'appartenance que nous avons à l'égard de nos collectivités. Que ce sentiment vous incite à vous engager, à vous impliquer dans la création de milieux de vie de qualité réunissant les conditions d'un développement économique durable.

La Stratégie, qui sera rendue publique en avril 2022, nous permettra de dessiner le Québec de demain, celui que nous souhaitons léguer à nos enfants, à nos petits-enfants. Un Québec dans lequel le territoire est considéré comme un patrimoine commun, une ressource non renouvelable et précieuse, une partie intégrante de notre identité nationale.

Andrée Laforest

Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et
ministre responsable de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

Liste des acronymes

ARK	Administration régionale Kativik
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CM	Communauté métropolitaine
CNEQ	Convention du Nord-Est québécois
GES	Gaz à effet de serre
GREIBJ	Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MRC	Municipalité régionale de comté
OGAT	Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PU	Périmètre d'urbanisation
RMR	Région métropolitaine de recensement
SAD	Schéma d'aménagement et de développement

Table des matières

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	4
VISION	8
AXE 1 : GOUVERNANCE	9
Le cadre d'aménagement.....	9
Orientation 1 : Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables	12
L'exemplarité de l'État	13
Orientation 2 : Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires	14
Les milieux nordiques.....	15
Orientation 3 : En milieu nordique, des processus de planification territoriale favorisant une approche durable et intégrée en aménagement du territoire.....	17
Les communautés méridionales.....	18
Orientation 4 : Un dialogue accru avec les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire en amont de la prise de décision.....	19
AXE 2 : CROISSANCE URBAINE	20
La croissance urbaine et la protection des milieux non artificialisés	20
Orientation 5 : Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain	24
La planification intégrée de l'aménagement et des transports	25
Orientation 6 : Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable	26
AXE 3 : MILIEUX DE VIE	27
Des milieux de vie complets	27
Orientation 7 : Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature	30
Le dynamisme des collectivités.....	31
Orientation 8 : Des collectivités qui misent sur leur dynamisme et leur plein développement	33
La santé et la sécurité des communautés.....	34
Orientation 9 : Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes	36

AXE 4 : RURALITÉ	37
La diversité, la vitalité et l'aménagement durable des milieux ruraux	37
Orientation 10 : La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires	42
AXE 5 : FINANCES ET FISCALITÉ.....	43
Des mécanismes et des leviers soutenant un aménagement durable du territoire.....	43
Orientation 11 : Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous	45
CONCLUSION	46
ANNEXE : SYNTHÈSE DES ORIENTATIONS	47
RÉFÉRENCES	53



SOMMAIRE

Depuis le 27 janvier 2021, de nombreux experts et intervenants des milieux gouvernemental, municipal, associatif et universitaire de même que des membres de la société civile ont multiplié les échanges à l'occasion de rencontres de comités, de séminaires de réflexion et de laboratoires d'innovation afin de nourrir la réflexion entreprise par le gouvernement sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Cette grande conversation nationale, à laquelle sont conviés les décideurs municipaux, les nations autochtones, les associations et groupes impliqués dans le développement du territoire de même que la population, vise à doter le Québec d'une stratégie nationale afin de créer des milieux de vie durables, favorisant la santé et le bien-être de ceux qui les occupent.

Ce document de consultation rend compte des constats, de la vision et des pistes de solution mis de l'avant au cours des échanges qui se sont tenus jusqu'à maintenant et jette les bases sur lesquelles le Québec pourra s'appuyer pour guider son développement dans une perspective durable, résolument axée sur la qualité de vie.

Une vision, cinq axes

En 2042, le territoire du Québec est considéré comme un patrimoine commun, une ressource non renouvelable et précieuse, un legs pour les générations futures, une partie intégrante de l'identité nationale. Les citoyens sont fiers d'habiter des milieux de vie complets et de qualité, conviviaux et inclusifs, qui contribuent à la santé, à la sécurité, au bien-être et à l'épanouissement de tous. Ces milieux de vie favorisent la mobilité durable et sont adaptés aux effets des changements climatiques sans y contribuer.

Cette vision est complétée par les cinq principes suivants :

- Qualité de vie, santé et équité;
- Résilience et utilisation responsable des ressources;
- Protection des milieux naturels et du patrimoine culturel;
- Attractivité, vitalité et complémentarité;
- Engagement de la collectivité, expertise et exemplarité de l'État.

Axe 1 : Gouvernance

L'aménagement du territoire implique que la société fasse des choix quant à la façon dont elle souhaite occuper le territoire. Des décisions sont prises à différents paliers, de l'État à la population en passant par les instances municipales. Bien que le Québec se soit doté d'un cadre législatif et réglementaire robuste en matière de planification de l'aménagement du territoire, les échanges entre les intervenants consultés jusqu'à maintenant ont fait ressortir des lacunes quant aux mécanismes de suivi aux différents niveaux de décision, des outils dont le potentiel gagnerait à être exploité pleinement et un écart entre les enjeux actuels et ceux traités par les dispositifs législatifs et réglementaires en place.

Par ailleurs, le gouvernement reconnaît qu'il doit réaffirmer et renforcer son leadership en matière de planification de l'aménagement du territoire, entre autres en ralliant l'ensemble des décideurs municipaux ainsi que la population autour d'une vision porteuse, axée sur le développement durable du territoire au profit de la santé et du bien-être de tous et de l'équilibre environnemental, sans compromettre le développement économique. Également, il doit accroître l'efficacité des mécanismes en place de sorte à assurer l'exemplarité de ses actions en respectant le cadre qu'il s'est lui-même donné en matière d'aménagement du territoire.

Les échanges avec des représentants des Premières Nations et des Inuits ont fait ressortir que les communautés autochtones estiment n'être pas suffisamment parties prenantes de certaines discussions et de certains processus de planification qui les concernent, notamment dans le contexte de la planification de projets de développement. En outre, ils ont souligné que le dialogue et la collaboration entre les communautés autochtones et les instances en aménagement du territoire devraient être améliorés afin de favoriser une meilleure prise en compte de leurs préoccupations.

Les orientations explorées dans ce document portent donc sur :

- une réflexion profonde sur le cadre d'aménagement du territoire dans une perspective de développement de collectivités durables;
- la cohérence et l'exemplarité de l'État dans l'application des orientations qu'il se donne;
- la prise en compte des réalités des Premières Nations et des Inuits en amont des décisions.

Axe 2 : Croissance urbaine

Les pratiques actuellement en vigueur au Québec en matière de développement du territoire favorisent des modes d'occupation du territoire qui sont coûteux à la fois sur le plan des finances publiques, mais également sur les plans humain et environnemental. L'étalement urbain perpétue le recours à la voiture pour l'accès aux services, au détriment de modes de transport actif, plus sains pour les personnes et pour l'environnement. Développer le territoire dans une optique de densité afin de concentrer les populations à proximité des services, tout en préservant les terres agricoles et les milieux naturels et en misant sur les effets structurants du transport et sur des modalités fiscales incitatives, éviterait la destruction de milieux d'intérêt et offrirait des réponses aux défis soulevés par les changements climatiques, créant par la même occasion des espaces de qualité.

Les orientations envisagées actuellement portent sur :

- la planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable;
- la densification des milieux de vie à échelle humaine à proximité des services;
- la protection et la mise en valeur des milieux non urbanisés, dont le territoire agricole et les milieux naturels.

Axe 3 : Milieux de vie

L'aménagement du territoire est un déterminant majeur de la qualité de vie, collectivement et individuellement. Actuellement, le Québec est confronté à la dévitalisation de certains milieux, à un déficit en espaces naturels pourtant essentiels à l'équilibre des personnes, à la perte de joyaux de son patrimoine ainsi qu'à des ménages précarisés en raison d'un accès limité à des logements de qualité et à des services de proximité. Par ailleurs, alors que les paysages méritent d'être valorisés, les zones industrielles, pour leur part, gagneraient à être consolidées et réservées aux activités incompatibles avec les milieux de vie, particulièrement celles liées à l'industrie lourde. Enfin, trop souvent, les questions de santé et de bien-être sont occultées des décisions en matière d'aménagement du territoire, alors qu'il en va de notre qualité de vie.

Les orientations dégagées en matière d'aménagement du territoire portent donc sur:

- une conception des milieux de vie qui favorise un accès à la nature et aux services du quotidien;
- des leviers permettant aux communautés de se dynamiser et aux milieux dévitalisés d'être mieux valorisés;
- la santé et la sécurité de tous afin de former des communautés durables et résilientes.

Axe 4 : Ruralité

La ruralité en tant que milieu de vie est multiple et diversifiée. Le Québec a la chance incomparable de pouvoir compter sur des paysages parmi les plus beaux du monde. Ce territoire d'une richesse inespérée offre d'importantes possibilités de villégiature et de mise en valeur des milieux naturels et des terres agricoles. Or, au fil du temps, nos pratiques ont fait en sorte que nous n'avons pu préserver adéquatement ces richesses ni les mettre en valeur. Sur notre territoire, une planification optimale de nos espaces permettrait une meilleure cohabitation des usages et atténuerait certains conflits qui peuvent surgir. L'actuel cadre de développement est quasi uniforme à l'échelle du Québec et s'applique tant aux milieux urbains qu'aux milieux ruraux, en dépit du fait que leurs réalités respectives sont différentes. Le Québec gagnerait donc à miser sur la diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires.

Axe 5 : Finances et fiscalité

Le régime fiscal et les mécanismes financiers actuels conditionnent plusieurs choix d'aménagement. S'ils peuvent servir de leviers de développement, ils peuvent aussi mener à des décisions qui visent davantage l'obtention de nouveaux revenus à court ou à moyen terme pour les municipalités, au détriment parfois de la sauvegarde de milieux naturels, et dont les retombées doivent être considérées dans une perspective à plus long terme. Les pratiques en cette matière doivent appuyer la vision du Québec à l'égard de son développement et inciter à des choix responsables, centrés sur le développement durable, au bénéfice de tous.

Une consultation élargie pour une vision concertée

Au cours de l'été, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation multipliera les canaux de communication et les possibilités d'échange pour entendre la population ainsi que les acteurs et intervenants sur les orientations proposées. Citoyens et groupes intéressés pourront participer aux échanges au moyen d'une consultation en ligne, une occasion de prendre part à un projet de société appelé à façonner non seulement notre façon d'occuper le territoire, mais aussi nos modes de vie et la qualité des milieux dans lesquels nos communautés évoluent.



INTRODUCTION

Depuis l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), en 1979, des progrès considérables ont été réalisés au Québec en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Toutes les entités municipales se sont dotées de documents de planification et de règlements d'urbanisme afin de réguler et d'optimiser les modes d'occupation du sol. Une véritable culture de l'urbanisme et de solides expertises en la matière se sont développées.

Toutefois, aujourd'hui, force est de constater que l'on peut faire mieux.

La crise sanitaire sans précédent que l'on traverse actuellement, les inondations majeures survenues en 2017 et en 2019, comme les débats suscités par la démolition de bâtiments patrimoniaux ou la dévitalisation des artères commerciales sont autant d'événements qui ont récemment révélé l'importance de mener une réflexion globale sur la manière dont les territoires québécois sont planifiés et développés.

De plus, de nombreux enjeux nous amènent à remettre en question nos pratiques habituelles, dont l'étalement urbain qui engendre des impacts et des coûts importants, notamment dans les régions métropolitaines, la perte de territoires agricoles et de milieux naturels, le déficit en matière de logements abordables, des environnements peu favorables aux saines habitudes de vie, etc. À ces enjeux s'ajoute le contexte démographique de faible croissance que connaîtra le Québec au cours des prochaines décennies.

Un cadre institutionnel qui doit évoluer

L'urbanisme et l'aménagement du territoire constituent des outils stratégiques dans la lutte contre les changements climatiques et dans la résolution d'enjeux sociaux et économiques. Pourtant, le cadre qui guide actuellement l'action gouvernementale tout comme celle des instances municipales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire a peu évolué depuis les 40 dernières années.

En effet, bien que la LAU ait été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption, elle n'a fait l'objet d'aucune refonte majeure. Pour sa part, la publication du principal document d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), *Pour un aménagement concerté du territoire*, remonte à 1994. Cette situation restreint notre capacité à mettre en valeur les territoires, à tirer profit des facteurs d'attractivité pour la population et à attirer les investissements.

Une stratégie nationale pour des milieux de vie durables

Dans ce contexte, une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (la Stratégie) apparaît essentielle pour doter le Québec d'une vision globale et cohérente qui guidera les interventions et les investissements nécessaires à la création de milieux de vie de qualité, favorisant un sentiment d'appartenance et réunissant les conditions d'un développement économique durable.

Par l'élaboration de la Stratégie, le gouvernement du Québec entend :

- inscrire le développement de milieux de vie durables, sains et de qualité au centre des interventions des acteurs concernés;
- renforcer l'attractivité des territoires;
- favoriser le respect et la mise en valeur des particularités des différents territoires;
- répondre à une demande formulée par une grande diversité de groupes de la société civile.

Les grandes étapes d'élaboration de la Stratégie

Élaborer une stratégie, soit. Encore faut-il avoir une idée claire de la situation telle qu'elle se présente pour définir des objectifs pertinents. La première étape de cette vaste démarche consistait donc à brosser un portrait de la situation de l'aménagement du territoire québécois.

Un portrait préliminaire a d'abord été réalisé par le Ministère, en collaboration avec la quinzaine de ministères et organismes gouvernementaux concernés par l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Ce portrait préliminaire a par la suite fait l'objet de consultations auprès des organismes du milieu municipal et de la société civile ainsi que des chercheurs et spécialistes ayant une expertise spécifique au regard des enjeux visés par la Stratégie.

Les travaux sont structurés autour de cinq grands axes :

- Gouvernance;
- Croissance urbaine;
- Milieux de vie;
- Ruralité;
- Finances et fiscalité.

Le Ministère, en collaboration avec les ministères et organismes, rédigera la Stratégie au cours de l'automne 2021 et de l'hiver 2022, pour une publication en avril 2022. Ainsi, au total, les travaux se dérouleront sur une période de 15 mois et se diviseront en 4 grandes étapes.



Des mécanismes de consultation pour mener la grande conversation nationale

Partenaires municipaux et régionaux, organismes de la société civile, experts et groupes universitaires, citoyens et nations autochtones : un nombre important d'acteurs concernés par l'aménagement du territoire auront pris part, à terme, à cette grande conversation nationale, grâce à plusieurs mécanismes de consultation.

Deux comités nationaux sont mandatés afin de conseiller le gouvernement et de formuler des recommandations :

- Un comité consultatif, composé d'une quinzaine d'acteurs clés du milieu municipal et de la société civile, qui conseille le gouvernement lors des différentes étapes de l'élaboration de la Stratégie;
- Un comité d'experts, qui regroupe une vingtaine de scientifiques, de chercheurs du milieu universitaire et de personnes ayant une expertise particulière et pertinente au regard de la démarche. Ce comité formule des recommandations au gouvernement en lien avec les cinq axes de la Stratégie.

Organismes siégeant au comité consultatif

Action patrimoine, Association des aménagistes régionaux du Québec, Association des directeurs généraux des MRC du Québec, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, Association des directeurs municipaux du Québec, Espace MUNI, Fédération des chambres de commerce du Québec, Fédération québécoise des municipalités, Ordre des urbanistes du Québec, Propulsion Québec, Regroupement des offices d'habitation du Québec, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, Union des municipalités du Québec, Union des producteurs agricoles, Vivre en Ville

Membres du comité d'experts

Sylvie Bernier (Table sur le mode de vie physiquement actif et Table québécoise sur la saine alimentation), Geneviève Cloutier (Université Laval), Carmela Cucuzzella (Université Concordia), François Desrosiers (Université Laval), Ursula Eicker (Université Concordia), Pierre Filion (professeur retraité de l'Université de Waterloo), Mario Gauthier (Université du Québec en Outaouais), Bruno Jean (Université du Québec à Rimouski), Pierre Lavoie (Le Grand défi Pierre Lavoie), Justin Leroux (HEC Montréal), Jean-Philippe Meloche (Université de Montréal), Catherine Morency (Polytechnique Montréal), Dr Éric Notebaert (Association québécoise des médecins pour l'environnement), Michel Rochefort (Université du Québec à Montréal), Julie Ruiz (Université du Québec à Trois-Rivières), Luc-Normand Tellier (Université du Québec à Montréal), Pierre Thibault (Université Laval), Juan Torres (Université de Montréal), Fanny Tremblay-Racicot (École nationale d'administration publique), Marie-Odile Trépanier (professeure retraitée de l'Université de Montréal), Bernard Vachon (professeur retraité de l'Université du Québec à Montréal)

En plus des travaux de ces deux comités, de nombreuses activités de consultation permettront à l'ensemble des organismes, des élus municipaux, des nations autochtones et des citoyens interpellés par les questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire de prendre part à cette grande conversation. Le Ministère a notamment tenu les activités suivantes :

- À l'hiver 2021, des séminaires sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ont été organisés. Des chercheurs et experts du milieu universitaire ont alors présenté leurs principaux constats sur la base des cinq axes de la Stratégie.
- Du 22 février au 25 mars 2021, le Ministère a confié à l'École nationale d'administration publique l'organisation de laboratoires d'innovation publique. Au total, 12 laboratoires, chacun portant sur une thématique différente, ont été organisés. Les laboratoires ont rassemblé plus de 80 organismes d'horizons variés, afin qu'ils puissent faire part de leurs préoccupations et de leurs constats. Ils ont également été invités à déterminer les enjeux qui, selon eux, doivent être traités en priorité dans le cadre de la Stratégie. Ces organismes seront à nouveau entendus au cours de l'été 2021 au sujet des orientations préliminaires.
- Une démarche spécifique de consultation est aussi menée auprès des nations autochtones, de leurs organismes ou de leurs représentants pour recueillir leurs préoccupations et leurs attentes envers la Stratégie. Des rencontres se sont tenues les 29 et 30 avril 2021.

D'autres activités de consultation se dérouleront au cours de l'été 2021. La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation tiendra en effet des rencontres dans l'ensemble des régions du Québec afin d'échanger avec les acteurs et les intervenants régionaux. Une consultation sur le Web permettra également aux citoyens de même qu'à tout organisme qui le souhaite de participer à la grande conversation nationale.

Un document de consultation pour définir une vision, un projet de société

Ce document énonce les principaux constats et enjeux relevés à l'étape de l'élaboration du portrait de la situation. Les orientations préliminaires présentées au fil du document découlent de ces constats et enjeux. La réflexion entourant la production de ce document a été alimentée par les multiples échanges réalisés lors des séminaires, des laboratoires d'innovation publique et des rencontres tenues depuis le début de la démarche.

Le document contient 11 orientations préliminaires se rattachant aux 5 axes de la Stratégie. Ces orientations découlent du portrait des principaux enjeux et se déclinent en différents leviers d'action qui pourront éventuellement être traduits en objectifs.

Ces orientations sont guidées par une vision d'ensemble à l'égard de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires au Québec, elle aussi soumise à l'attention du comité consultatif. Cette vision nous propulse en 2042 et nous amène à imaginer des milieux de vie remodelés, un territoire qui soutient un développement durable, et des Québécois fiers, épanouis et en santé.

Les commentaires recueillis sur ce document dans le cadre des nombreuses consultations serviront à préciser les orientations préliminaires en vue de la rédaction de la Stratégie.



VISION

En 2042, le territoire du Québec est considéré comme un patrimoine commun, une ressource non renouvelable et précieuse, un legs pour les générations futures, une partie intégrante de l'identité nationale. Les citoyens sont fiers d'habiter des milieux de vie complets et de qualité, conviviaux et inclusifs, qui contribuent à la santé, à la sécurité, au bien-être et à l'épanouissement de tous. Ces milieux de vie favorisent la mobilité durable et sont adaptés aux effets des changements climatiques sans y contribuer.

Qualité de vie, santé et équité

Les territoires du Québec sont aménagés de manière à offrir un accès optimal et équitable à des services de proximité, à des équipements collectifs et à des espaces publics et naturels de qualité. Ils contribuent à la santé globale et au bien-être de tous les citoyens en favorisant au quotidien un mode de vie actif à toutes les étapes de vie, et ce, dans un environnement sain et sécuritaire, où chacun trouve à se loger convenablement.

Résilience et utilisation responsable des ressources

Les territoires et les ressources sont utilisés de façon responsable. La croissance est orientée de manière à limiter l'artificialisation des sols, à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), à maximiser l'emploi des infrastructures existantes et à restreindre les besoins en nouvelles infrastructures et services publics, favorisant ainsi l'équilibre à long terme des finances publiques. L'aménagement des territoires contribue à accroître la résilience des communautés face aux différents risques et aux aléas climatiques actuels et projetés. La mise en valeur des ressources naturelles et du territoire agricole se fait dans le respect de l'environnement et dans une perspective de cohabitation des usages. La protection du territoire et des activités agricoles permet le renforcement de l'autonomie alimentaire.

Protection des milieux naturels et du patrimoine culturel

Les territoires sont aménagés de manière à favoriser leur accessibilité et leur multifonctionnalité. La qualité des paysages et du patrimoine bâti est préservée et mise en valeur. Les aménagements contribuent au maintien de la biodiversité et de la connectivité écologique et mettent à profit les services écosystémiques.

Attractivité, vitalité et complémentarité

Dans une perspective de complémentarité des territoires, les communautés misent sur la diversité et l'unicité de leurs milieux. Les choix de développement assurent la vitalité des centres-villes, des noyaux villageois et des cœurs de quartiers. Les pratiques d'urbanisme et d'aménagement favorisent le développement de synergies économiques et préservent les vocations des divers milieux afin d'assurer le dynamisme d'une économie productive et durable, contribuant à l'attractivité et au rayonnement de l'ensemble des communautés.

Engagement de la collectivité, expertise et exemplarité de l'État

Les territoires sont partout l'objet d'un aménagement réfléchi, basé sur des connaissances objectives et défini par la population et ses représentants élus en collaboration avec des professionnels créatifs, selon des objectifs communs et ambitieux. L'administration et la prise de décision sont optimisées sur la base d'un monitoring régulier. L'ensemble des actions de l'État et de ses mandataires sont exemplaires par leur cohérence avec les orientations en matière d'aménagement du territoire et par la collaboration étroite entre le gouvernement et les municipalités locales et régionales. Elles favorisent l'initiative, l'innovation, la saine émulation, la participation et l'éducation citoyennes ainsi que la prise en compte des particularités des différents territoires.



AXE 1 : GOUVERNANCE

L'aménagement du territoire implique forcément que des choix soient faits. Des choix de société basés sur un cadre, un ensemble de lois, de règles et de procédures qui façonnent notre manière d'occuper le territoire. Ce cadre d'aménagement constitue le fondement à partir duquel les décideurs peuvent aborder les défis auxquels ils sont confrontés pour développer durablement notre territoire. Des décisions en matière de planification de l'aménagement du territoire sont prises à tous les paliers : du gouvernement du Québec jusqu'à la population en passant par les communautés métropolitaines (CM), les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités locales. Les structures dont nous nous sommes dotés collectivement pour aménager de manière durable nos milieux de vie demeurent-elles pertinentes, efficaces, efficientes? Les rôles et les responsabilités en matière d'aménagement gagneraient-ils à être redéfinis et précisés? L'État lui-même fait-il preuve d'exemplarité dans l'application du cadre et des orientations qu'il s'est lui-même donnés?

LE CADRE D'AMÉNAGEMENT

Au fil des ans, le Québec s'est donné un cadre législatif et réglementaire, des processus et des outils en matière de planification de l'aménagement du territoire. Si la pertinence de plusieurs de ces leviers fait consensus, force est d'admettre que leur application, sur le terrain, présente des lacunes quant à la prise en compte des nouveaux défis qui se posent à la société sur les plans environnemental, social et économique ainsi que des particularités propres aux territoires.

Portrait des principaux enjeux

Des mécanismes de suivi incomplets

La LAU comporte très peu de dispositions visant à assurer le suivi des obligations du milieu municipal en matière d'aménagement du territoire. Certes, elle prévoit que les CM doivent produire un rapport biennal sur la réalisation des actions et l'atteinte des objectifs inscrits à leur plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Toutefois, elle n'établit pas de façon formelle et précise les éléments de contenu qui doivent figurer à ce rapport ni les suites à y donner.

De plus, la LAU n'établit actuellement aucun mécanisme obligatoire de monitoring associé à l'application des OGAT et des schémas d'aménagement et de développement (SAD).

La portée des documents de planification sur l'évolution du territoire n'est donc pas suffisamment connue pour permettre aux intervenants du milieu municipal et à l'État d'en mesurer les effets et d'adapter en conséquence leurs outils de planification ainsi que le cadre d'aménagement lui-même.

Peu de mécanismes de suivi sont prévus pour démontrer les effets de la planification sur le territoire. De tels mécanismes de suivi permettraient de se doter de cibles, d'en mesurer l'atteinte et de diffuser les résultats auprès de la population.

Des outils dont le potentiel est à optimiser

Certains outils utilisés par les municipalités pour établir leur planification semblent peu adaptés aux besoins de celles-ci. À cet égard, mentionnons le plan d'urbanisme, principal outil de planification sur lequel les municipalités locales s'appuient pour guider leur développement, qui semble peu adapté, particulièrement dans les municipalités de petite taille. La majorité des plans d'urbanisme en vigueur ont d'ailleurs été adoptés avant 2010 (Rochefort, 2019). Les modifications ponctuelles sont privilégiées plutôt que les démarches de révision complète.

Les organismes municipaux disposent aussi d'une variété appréciable d'outils réglementaires leur permettant de mener à bien leurs projets ou de contrôler l'utilisation du sol adéquatement, aux degrés de finesse, de complexité, de contrainte et de souplesse voulus. La plupart d'entre eux n'exploitent toutefois pas tout le potentiel de ces outils. Parmi les freins à leur utilisation optimale se trouvent :

- le contexte de croissance;
- la méconnaissance des aspects légaux ou techniques;
- les exigences provenant des paliers supralocaux;
- le manque de personnel et les ressources limitées pour l'élaboration et la mise à jour des règlements d'urbanisme et des outils réglementaires ainsi que leur suivi, particulièrement dans certaines municipalités de petite taille.

De plus, les outils réglementaires disponibles présentent des lacunes qui empêchent les municipalités de répondre à des besoins précis en ce qui a trait à la conservation des milieux naturels.

Les MRC et les CM doivent également réviser les SAD et les PMAD tous les cinq ans. Ces délais ne sont pas respectés. En effet :

- en 2019, les SAD en vigueur dataient en moyenne de 14 ans;
- les deux PMAD, entrés en vigueur en 2012, n'ont à ce jour jamais été révisés (Gouvernement du Québec, 2010);
- un délai de six ans est nécessaire pour que plus de 80 % des municipalités locales disposent de règlements conformes au SAD¹.

Le non-respect des délais impartis aux intervenants municipaux pour réviser les SAD et les PMAD et en assurer la concordance entraîne des retards dans la révision des documents de planification en urbanisme. Il fait ainsi obstacle à l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Des OGAT à adapter aux nouveaux enjeux et aux particularités régionales

La plupart des OGAT n'ont pas été renouvelées depuis 1994. L'actuel cadre gouvernemental en aménagement du territoire n'établit aucune fréquence à laquelle les OGAT devraient être actualisées et renouvelées.

Or, certains enjeux ont pris de l'importance en aménagement du territoire au cours des dernières années et devraient être considérés dans les efforts de planification : réduction des émissions de GES, conséquences des changements climatiques, îlots de chaleur, inondations, mobilité durable, accès au logement, système alimentaire durable et autonomie alimentaire, effets sur la santé et vieillissement de la population, notamment.

Les outils de planification et de réglementation manquent de flexibilité et ne facilitent pas toujours l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire que se sont fixés les entités municipales.

Il y a un manque de ressources pour mettre en œuvre la planification. Au-delà des moyens financiers et de main-d'œuvre, on observe un manque d'expertise des intervenants responsables de la planification territoriale et de sa mise en œuvre. De plus, la reconnaissance des différentes expertises en matière d'aménagement du territoire est souhaitée.

Les délais prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour la révision et la concordance des outils de planification des différents paliers ne sont souvent pas respectés par les instances concernées.

Les OGAT ne tiennent pas compte, pour la plupart, des nouveaux enjeux en aménagement du territoire.

¹ Données extraites d'une enquête effectuée par le Ministère au printemps 2018 auprès de 729 municipalités locales.

De façon générale, les OGAT s'appliquent à l'ensemble des MRC du Québec, sans égard à leurs particularités territoriales. Seules exceptions : les OGAT spécifiquement établies pour les 2 CM et pour les 15 MRC périmétropolitaines de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Les organismes et les élus municipaux ont soulevé à maintes reprises le fait que les OGAT ne prennent pas suffisamment en compte les particularités territoriales. En outre, ils expriment sur une base récurrente le souhait que les attentes formulées dans le cadre des OGAT respectent l'autonomie municipale ainsi que les différentes échelles de planification.

MRC : un rôle à renforcer en aménagement du territoire

L'État a créé plusieurs outils de planification relevant des MRC. Mentionnons, à titre d'exemples, les plans de développement de la zone agricole et les plans régionaux des milieux humides et hydriques. Le cadre d'aménagement n'établit pas toujours l'obligation de cohérence entre ces planifications sectorielles et le SAD, compromettant l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire, notamment en raison :

- des contradictions entre les documents de planification sur le territoire d'une MRC;
- d'une dilution du rôle du SAD dans la planification du territoire.

Les MRC doivent avoir la capacité d'assumer un rôle accru dans le régime d'aménagement, tout en respectant l'équilibre dans le partage des pouvoirs avec les municipalités locales et l'État.

Une vision à établir et à partager

Les citoyens s'impliquent peu dans les décisions en aménagement du territoire à toutes les échelles de planification. Les mécanismes en place pour favoriser leur participation sont parfois inexistants, souvent limités et peu accessibles. Par exemple :

- la LAU ne prévoit pas l'obligation de consulter la population lors de l'élaboration de nouvelles OGAT;
- les exigences de participation citoyenne des municipalités locales et des MRC sont minimales;
- le recours devant la Commission municipale du Québec en matière de conformité locale est peu adapté aux préoccupations et des citoyens.

Également, certains enjeux d'aménagement du territoire débordent de l'échelle supralocale et concernent plus d'une MRC. Ils nécessiteraient une concertation au niveau régional. Toutefois, les structures existantes permettent difficilement de traiter ces enjeux de façon concertée. De même, il n'existe aucun mécanisme formel supramunicipal d'examen des retombées d'un projet en amont ou en cours de processus d'analyse de conformité.

Le cadre d'aménagement, particulièrement les OGAT, ne permet pas de prendre suffisamment en compte les particularités des différents milieux. Or, une fine connaissance du territoire est requise pour assurer une planification adéquate.

Le rôle et les responsabilités de la MRC en matière d'aménagement du territoire devraient être renforcés. Le partage des compétences entre les paliers local et supralocal n'est pas optimal, par exemple en matière d'environnement. De plus, le rôle du SAD devrait être revu.

Le cadre d'aménagement, particulièrement les OGAT, est complexe, ce qui en limite l'appropriation par les citoyens. Ces derniers devraient être mieux informés, mieux accompagnés et davantage consultés.

Le cadre d'aménagement ne permet pas une concertation et une consultation optimales entre les instances supralocales sur les enjeux qui débordent des limites du territoire d'une même MRC.

Orientation 1

Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables

Le cadre d'aménagement du territoire n'a pas été révisé de manière complète depuis trop longtemps. La LAU a plus de 40 ans. Elle n'a jamais fait l'objet d'une révision exhaustive. De plus, le cœur des OGAT n'a pas été révisé depuis plus de 20 ans. Par conséquent, bien que la structure sur laquelle le cadre d'aménagement est établi soit toujours pertinente et qu'elle ait permis de jeter les bases de la planification du territoire québécois, force est d'admettre que ce cadre doit évoluer.

Leviers d'action à explorer

- Un régime axé sur les résultats assurant une mise à jour et une concordance plus efficaces des planifications à toutes les échelles de même qu'une responsabilisation accrue des parties impliquées;
- Un cadre d'aménagement qui permet aux municipalités d'être agiles et de tenir compte de leurs particularités régionales (OGAT, outils d'urbanisme, etc.);
- L'intégration au cadre d'aménagement des principes du développement durable et des enjeux actuels (changements climatiques et transition énergétique, saines habitudes de vie, maintien du cadre bâti patrimonial, conservation de la biodiversité, mobilité durable, etc.) en matière d'aménagement et de développement (particulièrement à la LAU et aux OGAT);
- Une approche collaborative et partenariale entre le gouvernement et les parties concernées (intervenants métropolitains et régionaux, instances municipales, société civile) et un accompagnement du milieu par le gouvernement;
- Le renforcement du rôle de la MRC, notamment dans l'arbitrage des enjeux supralocaux;
- Le SAD comme document fédérateur des différentes planifications qui ont des répercussions en aménagement du territoire à l'échelle des MRC;
- La valorisation du rôle de planificateur des municipalités locales pour une utilisation optimale de leurs outils de planification d'urbanisme;
- La reconnaissance et le soutien de l'expertise ainsi que la mise en commun des ressources à différentes échelles;
- L'appropriation par les citoyens du cadre d'aménagement;
- Une concertation renforcée entre les entités supralocales.

L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

Le leadership de l'État repose notamment sur l'exemplarité de sa gouvernance et de ses interventions en matière d'aménagement du territoire de même que sur la cohérence de ses actions.

Portrait des principaux enjeux

Une vision commune et un leadership du gouvernement à établir

L'État québécois prescrit des priorités en aménagement du territoire. C'est dans ce cadre que le Conseil des ministres adopte les OGAT.

Depuis 2017, la LAU indique que le gouvernement doit consulter les instances représentatives du milieu municipal et toute autre instance de la société civile qu'il juge pertinente lors de l'élaboration des documents définissant les OGAT. Cependant, bien que les questions relatives à la façon dont le territoire est occupé touchent de nombreux groupes et intervenants, aucun dialogue formel n'a été établi avec les partenaires principaux du gouvernement ni avec les Premières Nations et les Inuits, la société civile et la population pour que le Québec puisse établir de grands objectifs et se doter d'une vision concertée et mobilisatrice en matière d'aménagement du territoire.

Sans cette vision concertée, les efforts peuvent être parfois freinés par un manque de cohérence entre :

- les positions des différents ministères et organismes;
- les planifications territoriales de chaque palier (gouvernemental, régional, local);
- les planifications sectorielles relatives à l'aménagement du territoire;
- des politiques, des guides, des plans d'action et des interventions de différents ministères, organismes et mandataires de l'État relativement à l'implantation de nouveaux équipements et infrastructures, qui ne sont pas toujours arrimés les uns aux autres.

Des interventions de l'État qui ont un effet structurant

De façon générale, les équipements et infrastructures publics ont un effet structurant sur l'aménagement du territoire. Or, aucun mécanisme formel ne prévoit la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la prise de décision à cet égard. Cela peut conduire, dans certains cas, à une localisation des services publics qui n'est pas en adéquation avec les objectifs poursuivis par les OGAT.

Des terrains nécessitant des investissements moindres dans la mesure où ils ne présentent aucune contrainte ou ne requièrent que peu de travaux peuvent ainsi être convoités, bien qu'ils soient souvent situés en périphérie des secteurs centraux.

Enfin, il n'existe pas de suivi formel sur l'état de la concordance des outils de planification à l'échelle du Québec, qu'il s'agisse des SAD ou des PMAD. En conséquence, les choix de localisation des grands projets d'équipements et d'infrastructures de l'État ne s'appuient pas sur des analyses d'impact détaillées sur le territoire où ils sont implantés.

Le leadership du gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire doit être renforcé. La détermination d'une vision, élaborée de concert avec l'ensemble des acteurs concernés, est requise. Cette vision devrait notamment avoir pour objectif de contribuer à la lutte contre les changements climatiques et à l'adaptation à ces derniers, au développement durable et à la conservation des milieux naturels et du territoire agricole.

Les interventions de l'État sur le territoire doivent s'inscrire dans une compréhension globale des enjeux et avec davantage de cohérence.

L'implantation des équipements, des services ou des infrastructures de l'État ne contribue pas toujours à un aménagement optimal du territoire malgré leur potentiel structurant et fédérateur de développement.

L'absence de suivi de la concordance des outils de planification ne facilite pas la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la prise de décision.

Orientation 2

Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires

À travers le cadre législatif et réglementaire, par ses orientations, ses planifications et ses interventions, l'État joue un rôle central en aménagement du territoire. Voilà pourquoi il doit exercer un leadership accru afin d'assurer la cohérence des actions et des interventions et d'harmoniser l'ensemble des planifications à tous les paliers de décision.

Leviers d'action à explorer

- Des choix d'aménagement qui font l'objet d'analyses des impacts anticipés sur le territoire et les ressources, lesquelles sont rendues publiques;
- La localisation optimale des équipements et des infrastructures de l'État et le respect du cadre d'aménagement, particulièrement des OGAT, par celui-ci;
- Le leadership du Ministère en urbanisme et en aménagement du territoire au sein du gouvernement (coordination, arbitrage, etc.) basé sur une collaboration dynamique et efficace avec les ministères et organismes dans le cadre de leurs responsabilités et expertises respectives;
- Des mécanismes permettant une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans le cadre de la mise en œuvre des planifications et des projets des ministères et organismes;
- Des projets financés par l'État et des programmes d'aide financière contribuant à favoriser un aménagement durable du territoire.

LES MILIEUX NORDIQUES

L'aménagement du territoire en milieu nordique (soit le territoire couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois [CBJNQ] et la Convention du Nord-Est québécois [CNEQ]) présente des particularités liées notamment à l'organisation territoriale. Les questions d'aménagement du territoire relèvent de nombreuses instances et sont soumises à des règles qui diffèrent d'une catégorie de terres à l'autre, d'une organisation à l'autre. Le climat propre à ces régions impose des contraintes supplémentaires quant à la planification des projets ainsi qu'à la logistique qui y est rattachée.

Portrait des principaux enjeux entendus lors des consultations

Les constats et les enjeux des orientations 3 et 4 sont en grande partie basés sur des éléments mentionnés par les représentants des Premières Nations et des Inuits lors des rencontres d'échanges tenues en avril 2021 dans le cadre de la réalisation du portrait de la situation de l'aménagement du territoire au Québec.

Une gouvernance particulière

En territoire conventionné, l'organisation territoriale est différente de celle des autres régions du Québec. La LAU ne s'applique pas sur les territoires situés au nord du 55^e parallèle, ni sur certaines terres situées au sud du 55^e parallèle visées par les dispositions de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*. Plusieurs organisations et communautés se côtoient sur le territoire. Cette diversité se reflète dans l'attribution des compétences aux différentes autorités et organisations responsables des questions d'aménagement du territoire.

Ainsi, la gestion de l'aménagement du territoire relève des entités suivantes au Nord-du-Québec, au sud du 55^e parallèle :

- Le Gouvernement de la nation crie;
- Les municipalités de villages cris;
- Les Premières Nations cries;
- Le conseil de bande de la communauté de Kawawachikamach, la seule communauté naskapie;
- Le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ).

Et au nord du 55^e parallèle, elle est sous la responsabilité des instances suivantes :

- L'Administration régionale Kativik (ARK);
- Les 14 villages nordiques, reconnus comme des municipalités;
- La municipalité de village naskapi, la municipalité de village cri Whapmagoostui et la Première Nation crie de Whapmagoostui.

Des enjeux de gouvernance à analyser

Lors des rencontres d'échanges, des représentants des communautés autochtones ont mentionné qu'il serait souhaitable d'améliorer la prévisibilité des activités et projets sur le territoire afin de faciliter leur intégration à la planification locale et régionale de l'aménagement du territoire.

En outre, les représentants des communautés autochtones estiment qu'il est difficile de voir comment les différentes planifications ministérielles s'arriment entre elles et avec la vision globale qui les guide, en dépit de l'existence de mécanismes ministériels de coordination et d'outils de planification fédérateurs. Il semble qu'en raison des multiples niveaux de compétence des entités, la collaboration entre les instances peut soulever des défis, notamment sur le plan de la conciliation de leurs visions respectives.

L'organisation territoriale dans le Nord québécois est un modèle unique au Canada. Les spécificités de gouvernance du territoire nordique sont complexes.

La prévisibilité des projets favorise la cohérence des outils de planification avec les activités menées sur le territoire.

Plusieurs planifications territoriales et instances se côtoient sur le territoire conventionné.

Enfin, le cadre en aménagement prévu à la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* est perçu comme désuet par les représentants des Inuits et des Naskapis. Cette loi n'a pas été révisée en profondeur depuis son adoption, en 1978.

La nécessité d'aménager le territoire dans une perspective durable

L'aménagement durable des territoires nordiques s'accompagne de défis liés aux aléas naturels, notamment les inondations, les glissements de terrain, la submersion côtière et les avalanches. Or, le cadre législatif et réglementaire ne prévoit aucune obligation d'inscrire, dans les outils de planification, les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes. Au Nunavik, par exemple, en ce qui concerne la planification, la construction et le suivi des infrastructures, il n'existe aucun mécanisme obligeant les intervenants à prendre en compte les zones exposées à des aléas naturels ou dans lesquelles la stabilité des sols peut être compromise. Comme plusieurs villages nordiques sont affectés par la fonte du pergélisol, cela pose des enjeux de pérennité des infrastructures et de sécurité pour les personnes et a des incidences économiques, d'autant plus que les normes de construction adaptées au milieu nordique ne sont pas obligatoires, bien qu'elles existent.

Par ailleurs, le niveau de croissance démographique au Nunavik devrait se maintenir au cours des prochaines années, ce qui pourrait engendrer une hausse des besoins de logements et de services municipaux.

Une planification rigoureuse des projets d'aménagement et d'infrastructures est importante, compte tenu du contexte particulier du Nunavik, lequel se caractérise par une courte période de construction et le recours nécessaire au transport des matériaux par bateaux. Les défis dans le domaine de la construction sont amplifiés, puisque certains villages nordiques sont confrontés à une pénurie de matériaux granulaires. L'ensemble de ces facteurs exerce une pression à la hausse sur les coûts des projets.

Aussi, la planification détaillée des secteurs d'expansion urbaine requiert plusieurs années. Toutefois, le manque de prévisibilité des projets de construction limite les possibilités sur le plan de la conception de bâtiments adaptés aux effets des changements climatiques, dont le dégel du pergélisol.

Par ailleurs, au Nunavik, le climat particulier entraîne des défis relativement à la distribution de l'eau potable et à la collecte des eaux usées. Ces services ne peuvent être assurés par un système de conduites en raison du pergélisol et se font présentement par camion-citerne. Ce fonctionnement entraîne plusieurs contraintes, soit celles de limiter la quantité d'eau potable par logement et d'exposer la population à des interruptions de service fréquentes, par exemple en raison de bris d'équipements ou de tempêtes.

De plus, l'augmentation des activités des industries de mise en valeur des ressources naturelles entre les 49° et 55° parallèles peut soulever des enjeux de cohabitation. Par exemple, la multiplication des chemins peut se révéler problématique pour la connectivité écologique et avoir des répercussions sur les activités traditionnelles.

Les dispositions législatives sur les compétences des instances du Nunavik en matière d'aménagement du territoire n'ont pas évolué depuis leur adoption.

La planification de l'aménagement du territoire doit tenir compte des aléas naturels et des effets des changements climatiques.

Le parc de logements ne répond pas adéquatement aux besoins des communautés conventionnées, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la santé physique et mentale des individus.

La conciliation des usages du territoire peut représenter un défi.

Un besoin de soutien des intervenants

L'ARK offre son soutien aux villages nordiques sur les questions d'aménagement du territoire municipal. De façon générale, les équipes de planification des nations conventionnées en aménagement du territoire font face à des défis de recrutement et de rétention du personnel. Or, une augmentation des demandes de consultation auprès des communautés est observée, entre autres en raison du développement minier sur les territoires, ce qui augmente la charge de travail de leurs équipes.

Bien que le GREIBJ et le Gouvernement de la nation crie puissent déclarer leur compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il n'existe actuellement pas de SAD du territoire ou de document équivalent.

La disponibilité des ressources techniques et professionnelles dans le Nord est limitée, notamment en raison de l'isolement des communautés nordiques.

Orientation 3

En milieu nordique, des processus de planification territoriale favorisant une approche durable et intégrée en aménagement du territoire

Sur le territoire couvert par la CBJNQ et la CNEQ, l'organisation territoriale diffère de celle au sud du Québec. En effet, des instances gouvernementales et administratives uniques y ont été instituées. Leurs spécificités de gouvernance présentent des particularités uniques en matière d'aménagement du territoire. De plus, l'aménagement durable du territoire s'accompagne de défis liés aux spécificités de ces zones, comme l'isolement de certaines communautés et les effets des changements climatiques propres aux régions en climats arctique et subarctique. Il apparaît donc nécessaire que le gouvernement du Québec soutienne les communautés inuites et crie ainsi que la communauté naskapie dans la documentation des problématiques actuelles, dans l'adoption de bonnes pratiques ainsi que dans leurs outils de planification.

Leviers d'action à explorer

- Une meilleure connaissance des rôles et responsabilités des intervenants en aménagement du territoire au Québec nordique de même que du cadre applicable;
- La détermination des enjeux et des outils relatifs à l'aménagement du territoire tenant compte de la spécificité nordique;
- Un aménagement durable des territoires nordiques (ex. : accès au territoire, protection du patrimoine et des milieux naturels, sécurité des infrastructures, logement);
- Des intervenants locaux davantage soutenus par le gouvernement du Québec en matière d'aménagement du territoire, dans le respect des conventions nordiques et des ententes qui en découlent.

LES COMMUNAUTÉS MÉRIDIONALES

Les Premières Nations entretiennent un lien privilégié avec le territoire. Elles fréquentent des territoires qui s'étendent bien au-delà des limites des terres de réserve et des établissements autochtones et cohabitent avec les collectivités du milieu municipal. Les Premières Nations, en tant qu'usagers du territoire, sont des acteurs importants de l'aménagement du territoire. À ce titre, celles-ci doivent pouvoir s'impliquer sur ces questions et disposer d'occasions pour faire valoir leur point de vue et leurs préoccupations à leur égard, que ce soit, notamment, dans le contexte de processus de consultation menés par le gouvernement du Québec ou d'occasions de dialogue avec le milieu municipal.

Portrait des principaux enjeux entendus lors des consultations

Des modalités de consultation et de collaboration à renforcer

Les représentants des Premières Nations estiment que les démarches gouvernementales de consultation ou le dialogue dans le cadre d'initiatives municipales de collaboration gagnent à être amorcés en amont de la prise de décision visant l'aménagement du territoire. Les communautés autochtones sont notamment consultées par le gouvernement sur des projets et initiatives spécifiques qui requièrent la délivrance de permis ou l'octroi de droits ou d'autorisations, mais leurs représentants rappellent qu'un dialogue engagé à l'étape de la planification pourrait contribuer à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations. Les représentants ont affirmé que les communautés autochtones souhaitent être parties prenantes de l'aménagement du territoire en plus d'être consultées en vertu des obligations constitutionnelles de la Couronne lorsque requis.

Lorsque des consultations sont menées pour permettre aux Premières Nations de partager leurs préoccupations au regard d'initiatives en aménagement du territoire, une bonne pratique consiste à partager une rétroaction afin qu'elles obtiennent l'information sur les efforts déployés pour prendre en compte leurs intérêts et leurs droits. Les représentants des Premières Nations estiment que l'établissement d'une approche de concertation continue contribuerait à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations dans les exercices d'aménagement du territoire.

Compte tenu du grand nombre de démarches de planification ministérielles et sectorielles, les Premières Nations estiment qu'un renforcement de la coordination et des mécanismes d'arrimage contribuerait à faciliter leur participation à ces exercices.

En plus d'être encouragé, l'échange entre le milieu municipal et les communautés autochtones est également prescrit dans le document d'OGAT intitulé *Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire*, dans le cadre de l'identification des territoires incompatibles avec l'activité minière. Néanmoins, les représentants des Premières Nations remarquent que les municipalités ont des pratiques très variables lorsqu'elles prennent contact et échangent avec eux à l'égard de divers projets d'aménagement du territoire.

Des représentants de Premières Nations estiment qu'il y a peu d'instances régionales de concertation et de planification auxquelles elles peuvent participer, ce qui limiterait les occasions de contribuer à l'élaboration de visions, de stratégies ou de planifications d'envergure supralocale.

Un dialogue engagé avec les Premières Nations à l'étape des planifications en aménagement du territoire contribue à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations.

Orientation 4

Un dialogue accru avec les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire en amont de la prise de décision.

De manière générale, les Premières Nations entretiennent un lien étroit avec le territoire. L'utilisation qu'elles en font, notamment les droits qu'elles peuvent exercer en lien avec les pratiques traditionnelles, fait d'elles des acteurs pertinents de l'aménagement des territoires. Lorsque des choix en aménagement du territoire peuvent porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des Premières Nations, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place des processus pour tenir compte des effets potentiellement préjudiciables des mesures gouvernementales. En plus des obligations en matière de consultation que peut détenir le gouvernement, un dialogue accru avec le milieu municipal et une meilleure compréhension des préoccupations des Premières Nations peuvent contribuer à une planification du territoire plus complète. Dans cette perspective, il est souhaitable pour le gouvernement d'encourager la communication entre les Premières Nations, leurs organisations ou leurs représentants et les milieux municipaux dans le contexte de la planification des territoires municipalisés. Ultiment, ce sont les collectivités entières qui bénéficieront des relations renforcées.

Leviers d'action à explorer

- Des processus de planification en aménagement du territoire tenant compte du point de vue des Premières Nations;
- De nouveaux espaces de dialogue pour entendre les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire;
- Une collaboration renforcée entre les intervenants en aménagement du territoire et les Premières Nations;
- Une promotion des pratiques exemplaires relatives aux interactions entre le milieu municipal et les Premières Nations.



AXE 2 : CROISSANCE URBAINE

La croissance urbaine, tant dans les grandes villes que dans celles qui sont moins peuplées, entraîne des effets importants sur l'environnement, sur nos paysages, sur notre façon de nous déplacer, sur nos habitudes de loisirs, de consommation, de santé... En un mot, sur notre qualité de vie. Comment pouvons-nous concilier les impératifs de développement et l'occupation harmonieuse du territoire? Comment se doter d'infrastructures de transport collectif ou actif efficaces et structurantes et revoir nos approches liées à la forme urbaine et au transport, notamment pour limiter les émissions de GES? Quelles orientations adopter pour protéger des zones essentielles au développement de collectivités durables, dont le territoire agricole et les milieux naturels?

LA CROISSANCE URBAINE ET LA PROTECTION DES MILIEUX NON ARTIFICIALISÉS²

Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire. Bien que ces enjeux soient plus marqués dans les principaux centres urbains, ils peuvent également s'observer dans les villes moyennes, les municipalités moins peuplées et les villages qui accueillent de nouveaux ensembles résidentiels, et ce, autant en région qu'en zone métropolitaine.

Portrait des principaux enjeux

Une urbanisation qui consomme trop d'espace

Parmi les 34 régions métropolitaines de recensement (RMR) canadiennes, les 6 que compte le Québec sont celles qui ont enregistré la plus grande expansion urbaine au cours de la décennie 2001 à 2011 (Statistique Canada, 2016). De plus, la superficie du territoire consacrée à l'urbanisation augmente de façon disproportionnée par rapport à la croissance démographique. Par ailleurs, la gestion de la croissance démographique sera source de défis, particulièrement pour la région administrative de Montréal et les régions adjacentes, qui devraient accueillir 82 % de la croissance démographique attendue entre 2016 et 2041, soit 926 000 personnes sur un total de 1,1 million (Institut de la statistique du Québec, 2021a).

Cette expansion a un coût important, dans les grandes villes comme dans celles moins peuplées, puisqu'elle requiert des investissements massifs en fonds publics, que ce soit pour la construction de nouvelles infrastructures ou de nouveaux équipements de même que pour leur maintien (ex. : routes, réseaux d'aqueduc et d'égout, casernes d'incendie, bibliothèques). Les choix que nous faisons collectivement en matière d'aménagement engendrent des coûts qui varient selon la forme de l'environnement bâti.

Les RMR du Québec s'étalent et consomment davantage de territoires que les RMR canadiennes. En plus de cette forte consommation de sols, les pratiques actuelles entraînent des coûts importants associés à l'utilisation de l'automobile, une augmentation des émissions de GES ainsi que l'isolement et des problèmes de mobilité chez certaines catégories de population.

² Milieux dont la fonction naturelle du sol a été transformée de manière importante par l'urbanisation. Les milieux non artificialisés incluent autant les grands espaces verts naturels (forêts, milieux humides, etc.) que les parcs et boisés urbains ainsi que le territoire agricole.

En effet, des études empiriques réalisées ailleurs au Canada ont démontré cette relation. En témoignent notamment les données suivantes, qui sont tirées d'une analyse des coûts réalisée pour la municipalité régionale d'Halifax, en Nouvelle-Écosse (Halifax Regional Municipality, 2005) (voir l'illustration).

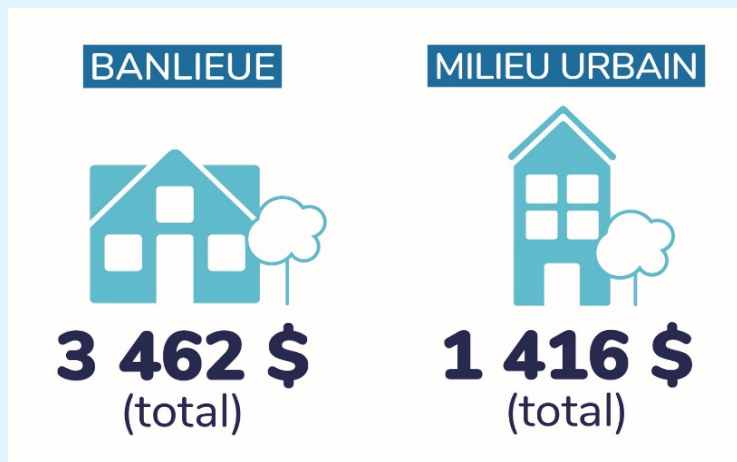


Illustration des coûts annuels par ménage occasionnés par différents modèles d'ensembles résidentiels (Smart Prosperity Institute, 2021). Les services publics associés à un quartier de type banlieue coûtent plus du double de ceux associés à un quartier plus urbain.

Les coûts considérés dans ce calcul incluent les routes et les trottoirs; l'aqueduc; la gestion des déchets, des eaux usées et des eaux de pluie; les parcs; les services d'urgence (police et incendie); le transport collectif et le transport scolaire; ainsi que certains services et infrastructures publics tels que ceux en culture, en économie et sur le plan de la gouvernance.

En tant que mode de développement, l'étalement urbain est coûteux pour l'ensemble de la société. En effet, le caractère éparpillé de l'urbanisation augmente le coût des réseaux linéaires (ex. : aqueduc et égout) et exige davantage d'investissements publics pour les services à la personne. L'étalement urbain coûte évidemment cher aux municipalités. Toutefois, puisqu'une partie des services à la personne sont fournis directement par les paliers supérieurs de gouvernement, l'État aussi voit augmenter ses dépenses.

Inversement, en orientant la croissance urbaine vers des milieux dotés d'infrastructures et de services publics ainsi qu'en adoptant des formes de développement plus denses qui peuvent être variées (voir l'illustration), il est possible de tirer profit d'économies d'échelle, lesquelles contribuent à optimiser les dépenses publiques et à alléger le fardeau fiscal des citoyens.

FORMES DE DENSITÉ



La densité peut prendre des formes variées. Certaines formes de bâti associées à la densité, comme les immeubles en hauteur, suscitent une certaine appréhension. Toutefois, comme l'illustre cette figure, une densité appréciable, par exemple 76 logements à l'hectare, peut être atteinte autant avec des maisons de ville et des maisons unifamiliales compactes implantées sur des lots plus petits qu'avec des immeubles d'appartements de taille moyenne (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2005).

Des pratiques d'aménagement qui n'internalisent pas les coûts de développement

Bien que certains modes de développement soient plus coûteux que d'autres, de manière générale, quel que soit le type de développement, les coûts occasionnés par ceux-ci ne sont pas internalisés. En effet, les coûts à moyen et long terme du développement ne sont pas systématiquement considérés dans la planification du territoire. Ces données sont tout simplement inexistantes la plupart du temps. Cette situation :

- compromet l'optimisation des investissements;
- précarise les finances publiques;
- nuit à la vitalité de certaines communautés.

De plus, ces choix d'aménagement ont aussi des conséquences pour le gouvernement du Québec, par exemple dans le domaine de la desserte en transport autoroutier, de la santé et de l'éducation.

Une meilleure connaissance de la capacité des milieux de vie existants à accueillir de nouveaux projets résidentiels et commerciaux serait éclairante. En d'autres mots, la question suivante devrait systématiquement se poser : les infrastructures et les services publics existants sont-ils aptes à desservir de nouveaux citoyens?

Il y a déficience quant à la prise en compte des coûts de la croissance dans la planification territoriale.

La compétition entre les municipalités

Par ailleurs, la concurrence entre les municipalités pour accueillir la croissance urbaine, particulièrement au sein des aires métropolitaines, peut contribuer à une utilisation inefficace du sol. Cette compétition est en partie liée au fait que les planifications à l'échelle locale ne tiennent pas suffisamment compte des dynamiques régionales. Par exemple, les MRC ne considèrent pas nécessairement les effets des modifications apportées à leur SAD sur le territoire des municipalités d'une autre MRC et n'intègrent pas toujours la planification des MRC limitrophes dans leurs décisions. Il devient alors difficile d'arrimer les efforts découlant des différentes planifications.

Les terres agricoles et les milieux naturels

S'il engendre des coûts élevés en infrastructures et en services publics, l'étalement urbain contribue aussi à la destruction de milieux sensibles, tels que les terres agricoles et les milieux naturels.

Le Québec s'est doté de mécanismes robustes pour protéger le territoire et les activités agricoles. Toutefois, bien que, depuis le début des années 1990, la superficie de la zone agricole soit demeurée relativement stable à l'échelle du Québec, des pertes substantielles au profit de l'urbanisation ont été enregistrées dans des secteurs de la zone agricole comportant des sols de bonne qualité et situés à proximité des grands bassins de population.

Autre fait préoccupant : la disparition constante et croissante de milieux naturels au profit de l'urbanisation. Il en résulte une perte de services écologiques, dont :

- le maintien de la biodiversité;
- la séquestration du carbone;
- la régulation du climat;
- la protection naturelle qu'ils offrent face à divers aléas, tels que les inondations, les glissements de terrain et l'érosion;
- leur importance dans le processus de pollinisation.

Enfin, les milieux naturels sont essentiels à la santé physique et mentale des populations, certes en améliorant la qualité de l'air et de l'eau, mais aussi en étant des lieux propices aux activités sportives et éducatives.

Le manque d'arrimage entre les planifications et les cadres réglementaires des municipalités voisines pose problème. Il génère une concurrence entre les territoires pour la croissance urbaine. Au sein des aires métropolitaines, la variabilité des niveaux de concordance des planifications locales est notamment en cause.

La cadre d'aménagement actuel ne favorise pas une protection et une mise en valeur optimales du territoire agricole et des milieux naturels.

Il est peu efficace pour optimiser l'utilisation du sol et prévenir les empiétements sur les milieux sensibles.

Orientation 5

Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

La planification territoriale peut contribuer à limiter l'empiétement sur les milieux non artificialisés, à réduire les émissions des GES et à accroître les bénéfices des investissements publics.

Leviers d'action à explorer

- Une croissance concentrée au sein des milieux déjà urbanisés et dotés d'infrastructures et d'équipements;
- Des choix d'aménagement qui limitent la consommation de ressources;
- Une localisation optimale des logements et des activités;
- Une densification à l'échelle humaine des milieux de vie existants;
- Une requalification des espaces sous-utilisés et un redéveloppement des friches urbaines priorisés en fonction des besoins de la collectivité (nouvelles constructions, espaces publics, restauration d'écosystèmes, etc.);
- Une protection et une mise en valeur de tout milieu non urbanisé, dont le territoire agricole et les milieux naturels, notamment afin d'assurer la connectivité entre ces derniers.

LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES TRANSPORTS

La mobilité durable offre des réponses à plusieurs enjeux à la fois sociaux, économiques et environnementaux. Encore faut-il que l'aménagement du territoire soit favorable à la mise en place de structures adaptées aux besoins de la population. Comment freiner le recours au voiturage en solo et encourager la population à se tourner vers des modes de transport actif et collectif?

Par ses effets structurants, la planification intégrée de l'aménagement et des transports permet d'orienter la croissance urbaine de manière optimale. Cette approche favorise une urbanisation efficiente en canalisant cette dernière à proximité des points d'accès au réseau de transport structurant, en assurant notamment l'accès aux biens, aux services essentiels et aux services courants par des moyens de transport actif et en misant sur la localisation optimale des logements et des activités. De plus, des densités plus élevées étant requises pour accroître la rentabilité des équipements de transport en commun et actif, la densification de certains milieux de vie existants devient incontournable.

Portrait des principaux enjeux

Les coûts d'une intégration déficiente des transports à la planification territoriale

Au Québec, le secteur des transports est responsable de 44,8 % des émissions de GES, dont 79,6 % sont attribuables au transport routier (Gouvernement du Québec, 2020). À lui seul, le transport des marchandises est responsable de 40 % des émissions de GES du secteur du transport. Le transport routier par camion génère 79 % de ces émissions (Conseil du patronat du Québec, 2017).

L'aménagement du territoire peut contribuer de façon significative, à moyen et à long terme, à la réduction des émissions de GES associées aux transports. Actuellement, les planifications relatives aux transports et à l'aménagement du territoire sont gérées par des instances différentes et poursuivent des objectifs qui ne sont pas toujours cohérents ni hiérarchisés. La LAU ne requiert pas des MRC qu'elles réalisent une planification intégrée de l'aménagement et des transports et les OGAT sont imprécises à cet égard.

De plus, la responsabilité des transports au Québec est partagée entre l'État québécois, qui est responsable du réseau routier supérieur, et les municipalités, qui ont la charge de la voirie locale. Ce partage des responsabilités influence le mode de développement privilégié par les municipalités. Il est en effet parfois avantageux pour elles d'utiliser le réseau autoroutier, financé par l'État, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial, et ce, de manière moins efficiente qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel.

Ainsi, au-delà des émissions de GES, cette faible prise en compte de la dimension du transport par la planification territoriale occasionne des coûts importants. En 2018, les coûts annuels de la congestion routière étaient évalués à 4,2 milliards de dollars (Les conseillers ADEC, 2018), auxquels s'ajoutent les externalités négatives, comme la pollution et les accidents, pour une facture totale de quelque 7,6 milliards de dollars en fonds publics. Sans compter que le recours à l'automobile comme mode principal de déplacement a pour effet d'isoler des groupes socioéconomiques à faibles revenus et constitue un frein au vieillissement actif (Trajectoire Québec et Fondation David Suzuki, 2017).

L'intégration de la planification des transports à l'aménagement du territoire est déficiente.

L'approche de financement gouvernemental en transport favorise l'auto solo. Or, il est essentiel de miser davantage sur le transport en commun et actif. Les solutions en cette matière doivent être modulées selon la nature des milieux.

Orientation 6

Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

Par ses effets structurants, la planification intégrée de l'aménagement et des transports contribue au développement économique et à la vitalité des communautés. En effet, les territoires aménagés de manière à favoriser le déplacement efficace des personnes et des marchandises sont ceux qui polarisent davantage les investissements privés dans les secteurs économiques à valeur ajoutée. Ce type de planification favorise aussi une urbanisation efficiente qui contribue à la santé physique, mentale et financière des ménages. Cette approche intégrée s'avère aussi un des leviers les plus efficaces en matière de lutte contre les changements climatiques, ne serait-ce que par son effet en matière de réduction des GES.

Leviers d'action à explorer

- La canalisation de la croissance urbaine à proximité des points d'accès au réseau de transport collectif et actif;
- Des pratiques d'aménagement qui diminuent la dépendance à l'automobile ainsi que les émissions de GES;
- Une cohabitation des usages accrue aux abords des infrastructures, des équipements et des installations de transport stratégiques existants afin notamment de maintenir l'efficacité de ceux-ci;
- L'accès aux biens courants et aux services essentiels par l'entremise du transport actif ainsi que l'accès aux lieux d'emploi par une mobilité plus durable;
- L'intermodalité des modes de transport, autant pour les personnes que pour les marchandises, et l'accessibilité universelle aux services et aux infrastructures de transport.



AXE 3 : MILIEUX DE VIE

La planification de l'aménagement du territoire est un puissant levier pour notre qualité de vie collective et individuelle. Elle donne le pouvoir de dynamiser l'ensemble des milieux de vie, tant les milieux urbains que les milieux ruraux, en plus de tous les autres types de milieux auxquels les Québécois peuvent s'identifier. En effet, une planification réfléchie permet de redonner des espaces de vie aux citoyens, sans égard à leur condition socioéconomique, et non seulement de préserver, mais aussi de mettre en valeur notre histoire à travers notre patrimoine. Elle peut agir directement sur l'accessibilité aux services essentiels (alimentation, soins de santé, écoles, garderies, etc.) de même que sur la manière dont nous nous déplaçons en misant sur des moyens de transport actif. Comment rehausser la qualité de nos milieux de vie, tant dans les grandes villes que dans les villages et les villes de petite taille? Comment redonner un accès privilégié à tous à des espaces publics, verts, accueillants? Comment assurer le développement d'une offre diversifiée de logements, répondant aux besoins variés des citoyens, sur l'ensemble du territoire?

DES MILIEUX DE VIE COMPLETS

L'accès, pour tous, aux services de proximité par une mobilité active qui inclut la marche et le vélo, à des logements abordables de qualité ainsi qu'à des espaces publics et naturels est un facteur déterminant de la santé des collectivités et un levier pour contrer les inégalités sociales. Au fil des années, le développement de notre territoire s'est fait sans porter suffisamment attention au large spectre des besoins de la population en matière d'habitation, d'espaces publics rassembleurs et d'espaces verts.

Portrait des principaux enjeux

La dépendance à l'automobile

Au Québec, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, la voiture est le mode de déplacement le plus utilisé. Plus encore, les distances parcourues et les temps de déplacement s'allongent d'année en année, alors que l'utilisation du transport collectif et du transport actif demeure faible. Depuis l'essor de l'automobile, la mobilité s'est transformée et les répercussions de cette transformation se sont amplifiées, tant sur le plan environnemental que sur celui de la santé publique. Souvent, l'accès aux lieux d'activité est conditionnel à l'utilisation d'une automobile. Les noyaux villageois et les centres-villes engendrent des déplacements plus courts et moins nombreux que les secteurs de la périphérie, caractérisés par leur étalement et une plus grande ségrégation de fonctions.

Également, ces pôles offrent davantage de possibilités de se déplacer de façon active. La concentration d'activités qui s'y trouvent entraîne généralement la convergence de circuits de transport en commun, ce qui permet de réduire les déplacements en automobile à partir de la périphérie. Bref, les gens qui habitent dans les quartiers centraux plus denses, à proximité des pôles d'emploi et de services, ont davantage de possibilités de se déplacer à pied, à vélo ou en transports collectifs. Les enquêtes sur les déplacements montrent effectivement que la part modale de l'automobile dans ces quartiers est plus faible.

L'aménagement de plusieurs quartiers est caractérisé par une dépendance à l'automobile, qui entraîne une consommation importante d'espaces par les routes et les stationnements, et une absence de services de proximité dans nos milieux de vie (alimentation, soins de santé, école, etc.). Des milieux de vie complets doivent favoriser une équité sociale en donnant accès aux services du quotidien.

Toutefois, l'aménagement de plusieurs municipalités québécoises privilégie des secteurs résidentiels monofonctionnels qui intègrent peu de services de proximité, qu'ils soient privés (ex. : pharmacie, épicerie) ou publics (ex. : centres de la petite enfance). Ce type d'aménagement favorise l'utilisation de la voiture comme mode de déplacement principal. D'autres facteurs comme la possession d'un véhicule, le revenu personnel, l'accès aux services ou le nombre d'enfants par ménage influencent les comportements de déplacement des individus.

Des milieux qui précarisent des ménages

L'abordabilité des logements dans les secteurs plus prisés, l'offre de transport collectif déficiente dans certains milieux et le manque de services de proximité notamment dans les territoires dévitalisés sont autant d'enjeux qui précarisent les ménages.

Si les grands centres urbains continuent d'être attractifs, certains sous-secteurs font face à des défis de dévitalisation. Pensons notamment à certaines banlieues de première génération, qui ont vu le jour au cours des années 1950 à 1970, dont le cadre bâti vieillit et où les services sont en déclin au profit des secteurs récemment urbanisés. De même, on observe un déplacement des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale des quartiers ouvriers historiques vers des secteurs périphériques. Plusieurs de ces milieux manquent de services de proximité, d'options de rechange au voiturage en solo et d'espaces publics rassembleurs pour la population.

Habitation : des besoins à combler

L'action de l'État en habitation est répartie entre différents organismes gouvernementaux (ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Société d'habitation du Québec, Tribunal administratif du logement et certains autres ministères). L'habitation et l'aménagement du territoire ne sont pas intégrés dans une vision globale du développement des communautés. Les enjeux liés au vieillissement de la population, à l'évolution démographique et à une offre de logements répondant à l'ensemble des besoins trouvent peu d'échos dans les SAD. Dans les faits, le cadre d'aménagement du territoire n'assure pas suffisamment les liens requis entre l'habitation et la planification du territoire.

Les changements démographiques au Québec ont des répercussions sur le parc résidentiel existant et son développement. L'offre actuelle de logements ne répond pas pleinement à la diversité des besoins en habitation des Québécois. Outre l'évolution démographique au Québec, l'afflux de travailleurs temporaires et d'étudiants étrangers exerce une pression supplémentaire sur le parc résidentiel, et ce, sans compter les effets de la conversion de logement en location courte durée pour de l'hébergement touristique. La situation affecte particulièrement certaines RMR où le loyer moyen peut être supérieur de près de 100 \$ au loyer moyen de l'ensemble des municipalités de plus de 10 000 habitants.

En 2016, 9 % des ménages québécois, propriétaires et locataires, éprouvaient des besoins impérieux en matière de logement. Même si la situation du Québec est enviable par rapport aux autres administrations gouvernementales canadiennes, puisqu'elle affiche un des plus faibles taux au Canada, pour ces quelque 305 600 ménages, le besoin d'accéder à un logement abordable, de taille appropriée et de qualité demeure présent.

Plusieurs caractéristiques de l'environnement dans lequel vivent les ménages contribuent à leur précarité.

La planification territoriale tient peu compte des enjeux d'habitation. De plus, les besoins différenciés et évolutifs de la population ne sont pas suffisamment pris en compte par l'ensemble des acteurs en habitation (ex. : taille des logements, diversité des ménages, proximité des services, adaptation des bâtiments résidentiels aux conditions des occupants).

Selon une analyse portant sur l'habitation et les besoins en aménagements spéciaux, réalisée par l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) à partir de l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2017, on estimait que 25 % des personnes de 15 ans et plus avec une incapacité vivaient dans un logement inabordable, soit près de 263 000 personnes.

De plus, les besoins en adaptation et en aménagement pour une incapacité physique tendent à s'accroître avec l'âge et exigent une adaptation de l'environnement. En 2017, l'OPHQ estimait qu'environ 70 000 personnes handicapées avaient des besoins non comblés en matière d'aménagements spéciaux de leur domicile, besoins qui pourraient s'accroître dans le contexte du vieillissement de la population.

Il est reconnu que, pour qu'un logement soit considéré comme abordable, le ménage sous le seuil de faible revenu qui l'occupe ne doit pas consacrer plus de 30 % de son revenu au paiement de ses dépenses d'habitation, soit le loyer et les frais de celui-ci. Or, 454 585 ménages consacraient plus de 30 % de leur revenu au loyer selon le recensement de 2016. De plus, la part des ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu au logement augmente avec l'âge du principal soutien, soit un ménage sur cinq lorsque le soutien est âgé de 65 à 74 ans (Gouvernement du Québec, 2018).

En plus des enjeux d'abordabilité, plusieurs ménages résident dans des logements insalubres. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'ampleur des problèmes d'insalubrité au Québec en raison du manque de données quantitatives, 7,2 % des ménages locataires considéraient en 2016 que leur logement nécessitait des réparations majeures. Par ailleurs, un très grand nombre de logements ont besoin de rénovation pour améliorer leur isolation thermique et réduire leur facture de chauffage ou de climatisation.

À cet égard, la réglementation municipale joue un rôle important dans la gestion des problèmes d'insalubrité en encadrant la capacité des acteurs régionaux et locaux à intervenir auprès de la population, pour autant que ceux-ci disposent de moyens pour l'appliquer, notamment de ressources suffisantes, de peines dont la sévérité est conséquente et d'une volonté d'agir.

Or, les frais juridiques requis pour la préparation d'un dossier pour la Cour supérieure sont appréciables pour les municipalités. Pour leur part, les pouvoirs en matière d'acquisition d'immeubles peuvent présenter un intérêt et se révéler utiles dans certains cas. Toutefois, ils peuvent représenter un fardeau supplémentaire pour la municipalité qui aura à administrer un nouvel actif immobilier dont la remise en état pourrait s'avérer coûteuse.

Un déficit en espaces publics

Les espaces publics accueillants, accessibles et sécuritaires sont trop peu nombreux sur le territoire. Le manque de valorisation de la rue comme espace public contribue à l'isolement des personnes et entraîne des enjeux de sécurité, notamment en raison :

- de l'insuffisance d'infrastructures pour les piétons et les cyclistes;
- de la conception accidentogène des intersections;
- du manque d'apaisement de la circulation;
- de la largeur de rue trop importante.

L'érosion de l'abordabilité du marché locatif précarise la situation financière des ménages locataires, non seulement dans les aires métropolitaines, mais aussi dans les milieux périurbains et ruraux. En outre, les ménages les plus vulnérables aux enjeux de salubrité sont défavorisés sur le plan socioéconomique.

Les ressources disponibles pour la gestion des problèmes d'insalubrité en matière d'habitation sont variables d'une municipalité à une autre. L'utilisation des pouvoirs municipaux en matière de salubrité peut être exigeante administrativement et contraignante d'un point de vue financier.

Les espaces publics, particulièrement la rue, ne sont pas suffisamment accessibles, adaptables et multifonctionnels, ce qui entraîne des enjeux de sécurité, de convivialité et d'accessibilité.

Les décisions publiques en aménagement du territoire ne tiennent pas suffisamment compte de la valeur économique ni des retombées sociales et environnementales des infrastructures vertes. Conséquemment, en milieu urbain, la superficie d'espaces verts fonctionnels, biodiversifiés et connectés est souvent insuffisante, tout comme les mesures de verdissement. Or, ce déficit en verdissement urbain occasionne des problèmes de santé publique et amplifie l'effet des changements climatiques.

Sur le plan social, soulignons que l'accès aux espaces publics est inégal d'une collectivité à l'autre, et que plusieurs d'entre elles ne bénéficient pas d'une offre complète d'espaces publics extérieurs – parcs, places publiques, sentiers pédestres – et intérieurs – centres communautaires, bibliothèques, centres de loisirs, marchés publics, etc.

Orientation 7

Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature

L'aménagement de milieux de vie complets favorisant l'accessibilité aux services et aux espaces permet de relever un double défi : celui de répondre à la fois aux besoins et aux aspirations des ménages ainsi qu'aux exigences collectives en matière de développement durable. Les milieux de vie complets doivent miser sur l'accès pour tous aux services de proximité, tels les soins de santé, l'alimentation, les écoles, etc., par une mobilité active; à des logements abordables de qualité; ainsi qu'à des espaces publics et naturels adaptables et multifonctionnels.

Leviers d'action à explorer

- Des milieux de vie à échelle humaine favorisant la mobilité durable et active;
- Une diversité des usages et une localisation optimale des services de proximité;
- Une offre suffisante de logements de qualité, accessibles et abordables répondant à une diversité de besoins;
- Des services de proximité (privés, publics et communautaires) qui permettent d'offrir des milieux de vie de qualité, équitables et inclusifs;
- Le verdissement de nos communautés et la présence en milieu urbain d'espaces verts et bleus accessibles à tous, notamment par des modes de transport actif et collectif, et favorisant la conservation de la biodiversité;
- Des rues et des espaces publics attrayants, accessibles, adaptables et multifonctionnels.

LE DYNAMISME DES COLLECTIVITÉS

Une part de notre histoire se trouve au cœur de nos villes, de nos villages, de nos quartiers. Longtemps délaissés, oubliés, ignorés, nos noyaux de quartiers et notre patrimoine bâti suscitent un nouvel engouement. Ce sont à la fois des leviers économiques et des lieux identitaires. Toutefois, de nombreux défis se posent aux municipalités et aux collectivités relativement à la mise en valeur de ces richesses. Le dynamisme de nos collectivités dépend aussi d'un développement économique réfléchi et visionnaire.

Portrait des principaux enjeux

Un étalement qui nuit à la diversification des milieux de vie

Les secteurs en périphérie des centres-villes sont moins denses et présentent peu de mixité de fonctions. Les usages strictement résidentiels prévus dans plusieurs projets ont pour conséquence de repousser l'offre commerciale et les services publics à l'extérieur des zones d'habitation.

En périphérie des périmètres d'urbanisation (PU), on observe donc un étalement de noyaux urbains. Ainsi, de nouveaux pôles de services se développent le long des routes et des autoroutes, faisant concurrence au dynamisme des PU. Plus encore, ces destinations périphériques, souvent monofonctionnelles, alimentent la dépendance à l'automobile et contrecarrent les efforts de diversification déployés au cœur des PU.

Un manque de valorisation du patrimoine et des paysages

Le patrimoine bâti et les paysages peuvent être un levier économique d'importance en plus de participer à l'identité territoriale et au sentiment d'appartenance des citoyens à leur milieu de vie. Il n'existe pas de portrait complet de la situation du patrimoine au Québec, notamment en ce qui a trait à l'état du patrimoine bâti. Les MRC et les municipalités, surtout les petites, disposent de ressources financières et techniques limitées pour faire face aux défis de préservation et de mise en valeur du patrimoine, si bien qu'elles sont parfois confrontées à la difficile tâche de devoir trancher entre la sauvegarde de leur patrimoine et le développement économique.

Un frein substantiel à la préservation de cet héritage : les coûts plus élevés pour restaurer des bâtiments ou des ensembles patrimoniaux, que ce soit pour les remettre en état ou pour les adapter aux besoins d'aujourd'hui, comparativement aux coûts de nouvelles constructions. Des aides financières compensant les surcoûts pourraient inciter les propriétaires de bâtiments patrimoniaux à en assurer la préservation.

Bien que plusieurs municipalités aient misé sur leur patrimoine comme source de développement, les retombées économiques et les effets positifs associés à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine et des paysages sont trop peu connus. Puisque les MRC et les municipalités ne sont pas en mesure d'intégrer des faits probants à ce sujet dans leurs analyses de projets et dans leurs plans de développement, elles peuvent difficilement prendre en compte les avantages d'aménager leur territoire dans une optique de préservation du patrimoine et de valorisation du paysage.

Les centres-villes, les cœurs de quartiers, les noyaux villageois et les ensembles d'intérêt patrimonial sont souvent délaissés au profit de certains secteurs périphériques. Ce phénomène mène à une perte de dynamisme et de diversité des milieux de vie.

Les municipalités disposent de certains pouvoirs pour protéger les immeubles présentant une valeur patrimoniale, mais il est évident qu'elles font face à plusieurs défis pour lesquels elles manquent de moyens (ex. : coûts d'entretien des bâtiments, coûts de renoncement, manque d'expertise, etc.).

Les avantages de la mise en valeur du patrimoine et des paysages, tels que les retombées économiques liées au tourisme et les effets positifs sur l'attractivité et le dynamisme des municipalités, sont peu connus. Cela ne favorise pas la préservation du patrimoine et des paysages.

Développement économique : des pouvoirs et des rôles à préciser

Les municipalités locales sont investies d'un ensemble de pouvoirs spécifiques, souvent sans liens évidents entre eux, de sorte qu'il peut leur être difficile de cerner clairement le rôle que l'État leur réserve sur le plan du développement économique.

La vaste majorité d'entre elles n'ont par ailleurs aucune obligation de procéder à un exercice formel de planification du développement économique. Toutefois, en vertu de leur charte, plusieurs grandes villes sont tenues de réaliser une telle démarche.

Chaque CM doit pour sa part élaborer et adopter un plan des grands enjeux du développement économique de son territoire. Les lois ne prévoient toutefois aucune exigence particulière quant à son contenu.

Les MRC s'acquittent chacune à leur façon de leurs responsabilités relativement au développement économique, ce qui crée des écarts d'un territoire à l'autre. De même, le domaine du développement économique est susceptible de donner lieu à des conflits d'arbitrage entre les intérêts locaux et nationaux.

Des espaces commerciaux à revaloriser

Au fil des ans, des pôles commerciaux d'importance, regroupant des restaurants, des services d'hébergement, des épicerie et des stations-service, ont vu le jour en bordure des autoroutes et des routes régionales, à l'extérieur des secteurs centraux. Il s'agit d'une problématique récurrente dans plusieurs municipalités du Québec, car cette situation fait en sorte d'éloigner les services des milieux de vie où habitent les citoyens et de privilégier des déplacements motorisés.

Ainsi, bien que l'on constate un regain d'intérêt pour le centre-ville de certaines petites municipalités, ces dernières n'ont pas nécessairement reçu les mêmes réinvestissements. Plusieurs demeurent confrontées à des difficultés dans leurs efforts de revitalisation. Ces difficultés sont particulièrement prononcées dans les villes où on observe un transfert net de la majorité de l'activité commerciale vers les nouveaux pôles en périphérie.

Une planification industrielle à définir

De façon générale, plusieurs zones et parcs industriels cohabitent sur le territoire des MRC ou de certaines municipalités. Cette multiplication des espaces industriels peut engendrer une concurrence entre les municipalités qui souhaitent attirer de nouvelles entreprises. De plus, elle traduit un manque de planification de l'activité industrielle, faisant obstacle à la consolidation et à l'optimisation des investissements consentis.

À l'intérieur des zones industrielles, l'espace occupé par les activités est rarement exploité de manière optimale. Ainsi, la planification des zones industrielles devrait être revue afin d'y rentabiliser l'espace disponible.

Notons également le développement d'usages sensibles à proximité des infrastructures et des activités de transport maritime, aérien et ferroviaire, qui entraîne des conflits de voisinage limitant le développement de ces infrastructures essentielles et fragilisant la pérennité de ces modes de transport. Un phénomène similaire est parfois observé aux abords d'entreprises dont les activités mettant en cause la production, l'utilisation ou l'entreposage de matières dangereuses peuvent être à l'origine d'accidents majeurs.

Les outils de planification manquent de vision et de flexibilité et peuvent représenter un frein à la réalisation de projets de développement économique, en raison de leur rigidité ou des délais requis pour la modification des documents de planification.

Les espaces commerciaux sont souvent situés en périphérie des milieux de vie.

Des lacunes dans la planification de l'activité industrielle ne permettent pas de réserver ces espaces aux seules activités incompatibles avec les milieux de vie et nuisent à l'optimisation des investissements consentis.

Enfin, peu de MRC brossent des portraits complets de l'activité industrielle sur leur territoire. Elles s'attardent essentiellement à la délimitation des zones industrielles, mais peu aux activités qu'elles y autorisent, ni à la qualité des aménagements qui s'y implantent. Or, un tel portrait leur permettrait de mieux comprendre les dynamiques industrielles sur leur territoire et d'optimiser les secteurs existants.

Orientation 8

Des collectivités qui misent sur leur dynamisme et leur plein développement

Les centres-villes, cœurs de quartiers, noyaux villageois et ensembles d'intérêt patrimonial jouent des rôles structurants dans la qualité de vie. De plus, la mise en valeur du patrimoine et des paysages peut offrir un levier de développement économique et assurer la vitalité des collectivités.

Par ailleurs, arrimer l'aménagement du territoire et le développement permet de créer des espaces cohérents et réfléchis. Le rayonnement des pôles de développement économique et une planification optimale des espaces commerciaux et industriels sont déterminants dans la mise en place de collectivités dynamiques.

Leviers d'action à explorer

- Le dynamisme des centres-villes, cœurs de quartiers, noyaux villageois et ensembles d'intérêt patrimonial;
- La mise en valeur du patrimoine naturel et culturel et des paysages comme levier économique et source de dynamisme pour les collectivités;
- La localisation optimale des activités économiques en lien avec la planification de l'aménagement du territoire;
- Le renforcement des pôles de développement économique participant à des milieux de vie complets;
- Un développement des espaces commerciaux qui contribue au dynamisme des collectivités;
- Une planification optimale des espaces industriels lourds.

LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES COMMUNAUTÉS

Plus que jamais, nous faisons face à des événements qui mettent au jour l'importance de l'aménagement du territoire à l'égard de notre capacité de résilience. Les mesures sanitaires adoptées à partir du printemps 2020 nous ont fait prendre conscience des bienfaits qu'exercent nos milieux naturels sur notre équilibre et notre qualité de vie. Les conséquences des aléas du climat nous offrent pour leur part une occasion à saisir pour aménager des territoires mieux adaptés aux contraintes naturelles auxquels ils sont soumis. Notre façon de développer le territoire nous rend collectivement vulnérables aux changements climatiques et aux divers aléas pouvant survenir et qui compromettent la santé et la sécurité des communautés.

Portrait des principaux enjeux

Replacer la santé et le bien-être au cœur des décisions

La crise sanitaire engendrée par la pandémie de la COVID-19, à l'instar d'autres crises, a mis en relief plusieurs enjeux. Elle a notamment accentué les inégalités et vulnérabilisé encore davantage certaines catégories de la population déjà fragiles sur les plans économique, social, physique et psychologique.

Plus que jamais, en raison des restrictions imposées pour lutter contre la propagation de la maladie, l'accès aux parcs, aux espaces verts et aux milieux naturels à proximité des zones résidentielles est apparu comme un élément essentiel à la santé physique et mentale ainsi qu'au bien-être des citoyens.

Dans leur sillage, les changements climatiques exacerbent des inégalités existantes. En effet, certaines personnes et certains groupes sont plus vulnérables aux répercussions des changements climatiques en raison de leur localisation géographique, de limitations physiques, de contraintes financières ou d'un faible soutien social. Parmi les plus touchés : les communautés nordiques et autochtones de même que les enfants, les aînés et les personnes atteintes de certaines maladies chroniques.

Des contraintes naturelles et anthropiques trop souvent occultées

Les approches actuelles de planification en aménagement du territoire n'accordent que peu de place à la prise en compte des risques pouvant porter atteinte à la santé et à la sécurité de la population ainsi qu'aux contraintes naturelles et anthropiques qui caractérisent leur milieu.

Pensons notamment au transport routier, source importante :

- de polluants atmosphériques, issus majoritairement des gaz d'échappement des véhicules;
- d'émissions de gaz carbonique (CO₂), soit la plus importante source de GES au Québec;
- d'autres polluants, comme certains métaux;
- de bruit routier, susceptible d'entraîner des répercussions sur la santé de la population, notamment en raison d'un débit journalier important, de la proximité des usages sensibles ou encore du camionnage.

Les risques d'aléas – inondations, glissements de terrain, érosion côtière, etc. – rendent nécessaire la détermination de zones de contraintes soumises à l'application d'un cadre normatif. Bien qu'essentielles, ces mesures peuvent parfois soulever des inquiétudes pour les propriétaires, notamment en ce qui a trait à l'assurabilité, à l'obtention de prêts hypothécaires ainsi qu'à la valeur foncière des propriétés.

Les répercussions des crises sanitaire et climatique actuelles sont majeures, notamment en ce qui concerne les coûts indirects en santé. Ces enjeux suggèrent une révision de la planification du territoire, tant sur le plan de la mobilité et du logement que sur celui de l'espace public et du verdissement. Ils démontrent la nécessité d'intégrer la notion de santé ainsi que la diversification des usages dans la planification des milieux de vie.

Les contraintes naturelles et anthropiques, y compris les effets actuels et projetés des changements climatiques, ne sont pas prises en compte de façon cohérente et suffisamment concrète dans le cadre d'aménagement ainsi que dans les outils qui en découlent. Certains risques pouvant compromettre la sécurité et la santé de la population (ex. : l'entreposage et le transport des matières dangereuses, les polluants atmosphériques et le bruit) sont peu pris en compte dans la planification en aménagement du territoire, alors qu'il est essentiel de les considérer afin d'aménager des communautés durables et résilientes.

L'importance des aléas est susceptible de s'accroître, sous l'influence de l'activité humaine. Par exemple, l'imperméabilisation des surfaces, le drainage, la destruction des milieux humides et la déforestation peuvent avoir des effets sur l'accroissement de la fréquence et de l'intensité d'aléas comme les inondations, l'érosion et les glissements de terrain.

Pour leur part, en l'absence de planification concertée, les équipements de gestion des matières résiduelles, tels les lieux d'enfouissement, les centres de transfert, les lieux de stockage et les lieux de traitement de sols contaminés, peuvent affecter la santé et la qualité de vie des personnes et constituer une source de nuisance (odeurs, poussières, etc.) pour des usages plus sensibles qui auraient été autorisés à proximité.

L'interface entre les espaces commerciaux de grande superficie et le milieu environnant peut faire obstacle à une cohabitation harmonieuse des usages. De plus, la localisation et l'aménagement des espaces commerciaux peuvent engendrer des enjeux d'accessibilité et nuire à la santé, en créant notamment des déserts alimentaires.

Les activités industrielles et, particulièrement, les usages industriels lourds causent des nuisances et produisent des polluants. Ainsi, bruits, odeurs, poussières, émanations, lumières et contaminants peuvent découler de procédés industriels complexes. Certaines industries présentent des risques pour la sécurité parce qu'elles impliquent la production, l'entreposage ou le recours à des matières dangereuses ou parce qu'elles sont susceptibles de contaminer le milieu où elles sont implantées en raison de leurs activités.

Cette variété d'industries devrait se refléter dans les mesures de cohabitation avec les autres usages afin qu'elles soient mieux adaptées, selon qu'il s'agit d'industries lourdes à localiser en retrait des zones résidentielles ou d'industries légères, qui peuvent être implantées à l'intérieur de milieux de vie.

Revenir aux principes du développement durable

La prise de décision en aménagement du territoire ne semble pas appuyée sur des outils permettant d'anticiper l'ensemble des conséquences associées aux choix qui sont faits, tels les coûts à long terme, les bénéfices sur le plan social, les retombées environnementales, etc. Les municipalités ne sont d'ailleurs pas assujetties à la *Loi sur le développement durable*.

Certaines pratiques en aménagement du territoire contribuent à la destruction des milieux naturels et à la perte de terres agricoles et accentuent la pression sur les réseaux routiers. Ces phénomènes contribuent à leur tour à l'accélération des changements climatiques par l'émission de GES, à la dérégulation des écosystèmes ainsi qu'à la précarité alimentaire de la population.

Les saisons : un climat à prendre en compte dans nos pratiques d'aménagement

Les formes urbaines influencent les comportements du vent, la température radiante et l'écoulement des eaux. Ces effets, qui varient selon les saisons, exercent une influence sur les déplacements et sur la fréquentation des lieux publics par la population, entre autres. Par exemple, l'hiver :

- l'état de la chaussée et l'aménagement des espaces d'attente des transports collectifs influencent fortement les choix modaux;
- les problèmes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et les aînés s'accroissent;
- l'accès à certains services de base, comme les fontaines d'eau potable ou les blocs sanitaires dans les parcs, peut être compromis pour une population plus vulnérable.

La ségrégation des usages n'est pas la solution pour assurer l'implantation harmonieuse de toutes les industries. Bien souvent, la cohabitation pourrait être facilitée par une meilleure insertion dans la trame urbaine, une planification de l'accessibilité au site et de l'interface avec les usages sensibles, etc.

Le cadre d'aménagement n'intègre pas suffisamment les principes du développement durable, alors que ceux-ci sont étroitement liés au développement de milieux de vie de qualité, attrayants et en santé. Un meilleur arrimage entre le cadre d'aménagement et les principes de la *Loi sur le développement durable* est nécessaire.

La prise en compte de la saisonnalité dans l'aménagement des milieux de vie est étroitement liée à la santé physique et psychologique et au sentiment de sécurité de la population.

Orientation 9

Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes

Un aménagement durable des milieux de vie (verdissement, mobilité active, infrastructures durables, etc.) accroîtra la résilience et contribuera à la lutte contre les changements climatiques. Pour former des communautés durables et résilientes, nous devons mieux prendre en compte les contraintes naturelles (inondations, glissements de terrain, érosion) et anthropiques (voies de circulation, infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, gestion des matières dangereuses et résiduelles, etc.) dans nos efforts de planification. Les communautés pourront ainsi être aménagées afin de répondre aux besoins de tous, tant au quotidien que lors d'événements exceptionnels, tels que des sinistres ou des crises sanitaires. Par ailleurs, les milieux de vie complets doivent miser sur une mixité des usages, tout en favorisant une cohabitation harmonieuse de ceux-ci.

Leviers d'action à explorer

- Des pratiques et un aménagement du territoire permettant une meilleure adaptation aux effets actuels et projetés des changements climatiques et aux différents aléas ainsi que la réduction de la vulnérabilité des milieux;
- Une meilleure prise en compte des contraintes naturelles et anthropiques dans la planification et les pratiques d'aménagement;
- La cohabitation harmonieuse des usages dans une perspective de santé et de sécurité des personnes en cohérence avec les principes de développement durable;
- Une meilleure prise en compte de la saisonnalité en aménagement du territoire.



AXE 4 : RURALITÉ

Les paysages du Québec sont parmi les plus beaux du monde. Il suffit de parcourir les territoires pour aller de découverte en découverte, pour multiplier les occasions de s'émerveiller. La ruralité présente une grande variété de milieux qui offrent d'innombrables possibilités, tant pour la villégiature que pour la mise en valeur de nos ressources naturelles, dont nos forêts et nos cours d'eau, et de nos terres agricoles. Ces milieux sont caractérisés par des réalités et des enjeux distincts qui nécessitent d'être mis en lumière. Bien que les milieux ruraux soient concernés par l'ensemble des axes du document, l'axe 4 – Ruralité a pour objectif de capter certaines réalités qui ne sont pas nécessairement abordées de manière spécifique dans les autres axes. Dans nos milieux ruraux, préserve-t-on un paysage naturel ou y permet-on l'implantation d'éoliennes? Soustrait-on de l'exploration et de l'exploitation minières des portions des territoires ou conserve-t-on cette possibilité de développement économique? Quelles stratégies pouvons-nous adopter pour soutenir nos milieux ruraux dans leurs efforts de dynamisation? Comment modifier nos pratiques de planification pour qu'elles tiennent compte des particularités territoriales? Comment assurer une cohabitation harmonieuse entre les usages?

LA DIVERSITÉ, LA VITALITÉ ET L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES MILIEUX RURAUX

Les milieux ruraux sont constitués d'une grande variété de territoires et d'activités et ont des caractéristiques uniques qui les distinguent les uns des autres. Certains milieux se caractérisent par leurs attraits et ressources naturelles comme la présence de vastes forêts, de lacs et de rivières; d'autres se distinguent par leur environnement côtier ou leur caractère insulaire. Ou encore, des milieux ruraux ont une vocation agricole marquée qui définit leur territoire, alors que certains témoignent plutôt de l'histoire industrielle du Québec. Les milieux ruraux ont donc une place particulière dans l'économie québécoise et ils occupent une portion importante du territoire. Si certaines collectivités sont dynamiques et prospères, d'autres doivent composer avec des enjeux démographiques ou économiques qui fragilisent le maintien de leur population.

Portrait des principaux enjeux

Une approche partenariale adaptée aux milieux ruraux

À plusieurs égards, les démarches visant à renforcer l'accompagnement auprès des MRC ont porté fruit ces dernières années. Leur but : permettre aux ministères et organismes concernés de mener les échanges nécessaires avec le milieu municipal pour que l'intégration des OGAT dans les documents de planification prenne en compte les réalités des différents territoires.

Si la relation partenariale entre le gouvernement et les milieux ruraux s'est solidifiée, une approche axée davantage sur les particularités territoriales pourrait être appropriée.

Le gouvernement n'est pas toujours suffisamment présent, alors qu'il devrait être un partenaire et jouer un rôle d'accompagnateur auprès des milieux ruraux. Un accompagnement plus marqué pourrait aider à l'innovation et à la prise en compte des particularités territoriales.

En effet, les acteurs municipaux des territoires ruraux situés à l'extérieur des grands centres urbains considèrent que le cadre d'aménagement du territoire au Québec ne tient pas suffisamment compte de leurs réalités et des défis qu'ils doivent relever. Certains milieux ruraux font preuve d'innovation et affichent une belle vitalité. D'autres sont d'avis qu'ils y arriveraient plus facilement s'ils bénéficiaient d'un cadre plus flexible en aménagement du territoire.

Certains projets de mise en valeur des ressources naturelles suscitent de la contestation de la part du milieu local et des communautés autochtones, selon la nature du projet et le milieu d'accueil. Les arguments soulevés en opposition aux projets sont généralement liés à des préoccupations environnementales, de santé publique ou de sécurité, ou encore à des questions de valeurs ou d'idéologies.

Ces projets peuvent causer des nuisances et générer des risques dans les milieux situés à proximité. Ces nuisances sont généralement liées au bruit, à la poussière, aux vibrations, à la lumière et à l'émission de contaminants dans l'air et le sol, ainsi qu'aux conséquences sur la faune. Elles peuvent affecter la santé physique et psychologique des personnes qui les subissent.

Dans ce contexte, l'acceptabilité sociale est une condition essentielle au succès de ces projets et nécessite un travail important de conciliation des intérêts des différents acteurs. La concertation de toutes les parties prenantes quant à l'ensemble des enjeux concourt à favoriser l'adhésion du milieu aux projets.

Des milieux ruraux à mettre en valeur

Puisqu'elle occupe de grands territoires, l'agriculture façonne les paysages. Créant et maintenant des emplois et générant des revenus, elle contribue à la vitalité socioéconomique des communautés rurales.

L'agriculture peut être pratiquée par une grande ou une petite entreprise, à temps plein ou à temps partiel, en privilégiant un mode de production biologique ou conventionnel, etc. Une diversité de modèles et de pratiques agricoles qui offrent autant de possibilités de mise en valeur du territoire agricole pour les milieux ruraux.

Ainsi, au-delà de sa fonction productive, l'agriculture entraîne des retombées sur les plans social, économique et environnemental. Par exemple, l'agrotourisme concourt à la mise en valeur du territoire et des activités agricoles, que ce soit auprès d'une clientèle locale, régionale ou provinciale. Plusieurs MRC ont utilisé leurs outils en aménagement du territoire pour encourager la diversification des fonctions de l'agriculture. La portée de l'exercice est variable.

La ruralité est également composée de plusieurs milieux naturels et de plans d'eau. Certains facteurs font toutefois obstacle à la possibilité, pour la population, de profiter de ces espaces en raison notamment de l'absence d'accès publics protégés et de l'achalandage trop grand de certains lacs.

L'aménagement de nouveaux secteurs résidentiels, y compris ceux destinés à la villégiature, peut également avoir un effet plus ou moins marqué sur les paysages naturels dans lesquels ils s'insèrent.

Enfin, les ensembles patrimoniaux témoignent de l'histoire du milieu dans lequel ils se retrouvent. Ils contribuent ainsi au caractère identitaire et à l'unicité des territoires, particulièrement dans les milieux ruraux, où ils favorisent le dynamisme des villes et villages. Pour assurer la protection et la valorisation de cette richesse, un accès plus important à des ressources humaines ou financières pourrait assurer un meilleur soutien aux municipalités.

Bien que la MRC joue un rôle important dans les milieux ruraux, celui-ci pourrait être renforcé de manière à lui laisser une plus grande latitude dans ses choix en aménagement du territoire.

La poursuite de certains intérêts collectifs nationaux ne prend pas suffisamment en compte les préoccupations locales, particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

La vitalité des milieux ruraux passe par des campagnes actives, ce qui nécessite qu'on y encourage le développement d'activités agricoles diversifiées et dynamiques ainsi que la mise en valeur et l'accès aux espaces naturels, aux paysages et aux ensembles patrimoniaux. Il importe de reconnaître les fonctions et les bénéfices des différents usages présents.

De nouveaux usages à insérer dans leur environnement

L'introduction de nouvelles activités dans les milieux ruraux est susceptible d'engendrer de nouveaux défis de cohabitation. Les attentes et les perceptions des différents usagers ne sont pas toujours simples à concilier.

Les organismes municipaux disposent de plusieurs outils pour assurer la cohabitation harmonieuse des usages. Certains de ces outils sont cependant désuets. À titre d'exemple, les outils de gestion des odeurs en milieu agricole ne concernent que les productions animales, alors que de nouvelles activités peuvent causer des nuisances. Ainsi, les règles relatives à la gestion des odeurs pourraient faire l'objet d'une révision afin qu'elles tiennent compte de l'évolution des pratiques et des activités agricoles.

Les potentiels conflits d'usages ne sont souvent pas captés dans les documents de planification. C'est le cas de nouveaux secteurs de villégiature qui peuvent être source de nuisances ou qui se retrouvent parfois à proximité d'usages qui eux aussi génèrent des nuisances. Cette situation peut provoquer des conflits d'usages. L'extraction de minerai, les activités forestières, la présence de sentiers de véhicules hors route et la pratique de la chasse génèrent des nuisances sonores et visuelles qui affectent la sécurité et la quiétude des résidents des secteurs de villégiature.

Un cadre approprié pour le développement de la villégiature

La villégiature et le tourisme participent au développement économique des régions, puisqu'ils attirent une clientèle qui consomme des produits et des services. Or, le développement de la villégiature est régi différemment sur le territoire privé et le territoire public. En territoire privé, la planification et le développement de la villégiature ne sont pas soumis à des orientations et à des attentes spécifiques.

L'encadrement des activités résidentielles, commerciales et de services dans les zones de villégiature doit reposer sur une planification rigoureuse afin d'éviter tout risque de dévitalisation des noyaux urbains ou villageois existants. Il importe également de prendre en compte les répercussions du développement de la villégiature sur les milieux naturels et les paysages environnants.

La conciliation des intérêts et des besoins des villégiateurs avec ceux de la population permanente voisine peut se révéler ardue.

En 2019-2020, les migrations interrégionales ont amélioré le bilan de plusieurs MRC accueillant des zones de villégiature selon l'Institut de la statistique du Québec (Institut de la statistique du Québec, 2021b). Le phénomène de la villégiature peut donc se révéler structurant comme il peut constituer un facteur de déstructuration. Plusieurs secteurs de villégiature sont progressivement transformés en secteurs d'habitation permanente, ce qui accroît la demande en services publics. De plus, lorsque les secteurs de villégiature sont éparés, la municipalité peut plus difficilement assurer la rentabilité des services publics qui les desservent.

Des conflits d'usages dans les milieux ruraux peuvent être générés par l'arrivée de nouvelles activités. Les arrivants n'ont parfois pas la même manière d'habiter le milieu de vie dans lequel ils s'installent que ceux qui y habitent déjà. Cette situation peut, par exemple, engendrer des problèmes de cohabitation entre les usages résidentiels et les activités agricoles.

Il importe de planifier la villégiature afin qu'elle soit en mesure de produire les retombées voulues dans les milieux ruraux et qu'elle s'insère bien dans son environnement.

Le développement de la villégiature peut mener à la dévitalisation de certains noyaux villageois et à un éparpillement des résidences et des commerces sur le territoire.

Une mobilité axée sur le recours à l'automobile

Dans les milieux ruraux, l'occupation et le développement se font souvent de manière éparpillée sur le territoire. Ce mode de développement rend plus difficile l'implantation de services de transport collectif régionaux, comme le transport interrégional par autocar et le taxibus, ainsi que le recours au covoiturage, en raison des grandes distances à parcourir et de la faible densité d'habitation. Il accentue ainsi la dépendance à l'automobile et nuit à l'aménagement d'infrastructures favorisant les transports actifs.

De plus, les déplacements excèdent fréquemment les limites d'une seule municipalité et peuvent même impliquer plus d'une MRC. Ils doivent être planifiés à l'échelle dans laquelle ils s'inscrivent.

Certes, les municipalités locales jouent un rôle pour favoriser la mobilité durable. Leurs actions peuvent cependant être plus difficiles à réaliser dans les milieux ruraux, où les origines et les destinations des déplacements sont moins concentrées.

L'accessibilité des transports collectifs et individuels est un enjeu important en milieu rural. Elle peut combler un besoin élémentaire associé à l'indépendance, à l'autonomie et à la qualité de vie des personnes. Or, en milieu rural, un nombre non négligeable de personnes n'ont pas accès à une automobile.

Plusieurs municipalités rurales font face à des enjeux importants liés au maintien et au vieillissement de leur population, à la perte de services, à la mobilité des personnes, etc. Ces défis peuvent favoriser l'émergence de nouveaux besoins en transport rural et régional.

Les effets des changements démographiques

La décroissance démographique anticipée de certains milieux précarise le maintien des services publics et en augmente le coût. Les OGAT invitent à la consolidation des principaux pôles d'équipements et de services. Cette approche a ses avantages, car elle permet une rationalisation des dépenses publiques. Par contre, elle peut aussi contribuer à accentuer les mouvements migratoires vers ces pôles au détriment de plus petites municipalités.

Une MRC peut ainsi sembler très dynamique en raison de la croissance de sa ville centre, alors que ses autres municipalités constituantes peuvent enregistrer des pertes démographiques importantes.

Les migrations intra et interrégionales à proximité des principaux pôles d'équipements et de services exercent une pression accrue sur la desserte en services dans ces milieux. Par surcroît, l'éparpillement des fonctions urbaines, qui sont des moteurs de développement, accentue cet effet.

Selon les données de l'Institut de la statistique du Québec, les localités se classant dans le dernier quintile de l'indice de vitalité économique sont généralement éloignées des régions métropolitaines ou des agglomérations de recensement et se caractérisent notamment par leur petite taille et une population relativement âgée (Institut de la statistique du Québec, 2021c).

Des municipalités à l'extérieur des grands centres ont connu des pertes démographiques de manière continue dans les dernières années. Celles qui se classent dans les meilleurs quintiles quant à l'indice de vitalité économique pourraient voir leur population augmenter davantage, y compris en travailleurs, à l'inverse des municipalités dont le quintile est plus faible.

La mobilité en milieu rural repose principalement sur l'accès à une automobile, ce qui réduit les possibilités de déplacement et peut s'avérer problématique dans un contexte de vieillissement de la population et d'adaptation aux changements climatiques. Les transports collectifs structurants et interurbains sont plus difficiles à implanter dans les milieux ruraux éloignés des grands centres urbains.

Les phénomènes démographiques, tels que le vieillissement de la population et le faible nombre d'immigrants, compliquent le maintien des services publics et de proximité dans certains milieux ruraux, en plus de modifier la demande résidentielle. Cette situation pourrait se traduire par une pression accrue sur les principaux pôles de services régionaux. Dans ce contexte, la consolidation des noyaux villageois s'avère une stratégie pertinente.

Certaines municipalités rurales semblent avoir plus de difficultés que d'autres à assurer leur développement économique et la vitalité de leur territoire. Ces mêmes municipalités sont parfois aussi celles pour qui les perspectives de développement prévoient une diminution de la population et des activités économiques.

Entre 2012 et 2017, 48 300 emplois ont disparu sur le territoire des petites municipalités, soit celles de moins de 10 000 habitants, et des régions rurales du Québec. A contrario, entre 2011 et 2016, les neuf plus grandes villes du Québec ont accaparé 75 % de la croissance des emplois (Fédération québécoise des municipalités, 2018).

Les coûts du développement

Les choix d'aménagement et l'historique du développement dans les milieux ruraux génèrent des réalités différentes de celles observées dans les secteurs plus urbains. À titre d'exemple, les secteurs construits ne sont parfois pas desservis par les réseaux d'aqueduc et d'égout, mais ils peuvent tout de même engendrer des dépenses publiques.

L'expansion urbaine et l'implantation diffuse d'usages non agricoles en zone agricole nuisent au maintien et au développement de l'agriculture. Ces phénomènes entraînent notamment :

- des pertes de terres cultivables;
- une déstructuration du territoire agricole;
- des contraintes supplémentaires à la pratique de l'agriculture;
- une réduction de la capacité de production.

Il demeure donc pertinent d'encadrer le développement, puisqu'il peut être générateur d'externalités négatives non seulement économiques, mais aussi environnementales et sociales.

Des milieux ruraux attirants

Selon l'Institut de la statistique du Québec, en 2019-2020, les mouvements migratoires à l'intérieur du Québec ont été défavorables aux grands centres urbains (Institut de la statistique du Québec, 2021b). Les particularités régionales, comme les modes d'occupation du territoire, peuvent être des forces sur lesquelles miser afin d'attirer de nouveaux résidents pour dynamiser les noyaux des municipalités rurales. En effet, paysages, attraits naturels et faible densité de population sont autant d'atouts distinctifs prisés des néoruraux.

Tout comme en milieu urbain, les coûts du développement ne sont pas toujours pris en compte à l'étape de la planification en milieu rural. Les répercussions des différents choix d'aménagement peuvent s'avérer importantes pour certaines municipalités rurales qui ont des moyens financiers limités.

Il y a un engouement pour la vie en dehors des grands centres urbains.

Orientation 10

La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires

Les milieux ruraux représentent différentes manières d'habiter le territoire. Ils sont riches en espaces naturels, en paysages et en ensembles patrimoniaux. La recherche d'une occupation dynamique des territoires passe nécessairement par une valorisation de leur diversité ainsi que par des actions pour assurer leur vitalité. Pour y arriver, il importe que le gouvernement et le milieu municipal travaillent ensemble pour assurer un développement harmonieux des milieux ruraux qui permet de préserver leurs particularités.

Leviers d'action à explorer

- Une plus grande prise en compte des particularités territoriales dans les orientations et dans les documents de planification;
- Une mise en valeur des ressources naturelles, comme les activités minières et forestières, ainsi que du territoire et des activités agricoles, réalisée en collaboration avec les différents acteurs impliqués;
- Une planification du territoire réfléchie assurant une cohabitation harmonieuse et le respect des caractéristiques des différents milieux lors de l'insertion de nouvelles activités, telles que de nouveaux secteurs de villégiature;
- La valorisation et la protection des espaces naturels, de la biodiversité, des paysages et des ensembles patrimoniaux que renferment les milieux ruraux;
- La prise en compte de l'importance des secteurs concentrant les services en milieu rural et des effets que pourrait avoir leur renforcement sur les collectivités environnantes;
- Une planification de l'aménagement du territoire favorisant la mobilité durable au bénéfice des communautés;
- La protection du territoire agricole et la primauté des activités agricoles en zone agricole de manière à contribuer à l'augmentation de notre autonomie alimentaire;
- Un aménagement durable du territoire qui tient compte des défis démographiques auxquels sont ou seront confrontés certains territoires.



AXE 5 : FINANCES ET FISCALITÉ

Les questions relatives à l'aménagement du territoire ne peuvent être abordées sans que soient considérées les répercussions économiques et financières des choix qui sont faits. Est-ce que nos choix sur le plan fiscal et financier permettent d'atteindre collectivement nos objectifs en matière d'aménagement durable? Comment utiliser les outils financiers et fiscaux pour optimiser le développement du territoire dans une perspective durable?

DES MÉCANISMES ET DES LEVIERS SOUTENANT UN AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Le régime fiscal et les mécanismes financiers actuels ont une influence sur plusieurs choix d'aménagement. S'ils peuvent servir de leviers de développement, l'usage qui en est fait peut aussi conduire à des décisions qui visent davantage l'obtention de nouveaux revenus à court ou à moyen terme, au détriment parfois de la sauvegarde de milieux naturels. Les pratiques en cette matière doivent inciter à des choix responsables, favorisant le développement durable des communautés.

Portrait des principaux enjeux

Des répercussions financières à évaluer

Au Québec, l'absence de données et d'études exhaustives au sujet des coûts associés aux décisions en aménagement du territoire rend difficile la prise en compte des répercussions financières des choix faits lors de la planification. En outre, certains modes de financement permettent difficilement aux contribuables de percevoir le lien entre leur contribution financière et le coût des services et des infrastructures mis à leur disposition.

Une planification du territoire guidée par la recherche de nouveaux revenus à court terme

Le recours prépondérant à l'impôt foncier pour générer de nouveaux revenus à court terme incite certaines municipalités à miser surtout sur la croissance. Toutefois, comme cette croissance n'est pas toujours dirigée de manière à consolider les secteurs existants, ces nouveaux lotissements engendrent aussi des coûts à moyen et long terme qui sont souvent sous-estimés (entretien et renouvellement des infrastructures, croissance de la demande en services, etc.).

En outre, certaines municipalités hésitent à mettre en place des mécanismes permettant d'internaliser les coûts du développement, comme les redevances de développement aux promoteurs, en raison d'une dynamique de concurrence entre les municipalités.

L'évaluation des répercussions financières des choix en aménagement du territoire est complexe et ces répercussions sont peu connues.

L'ensemble des coûts reliés aux projets ne sont pas systématiquement internalisés par les promoteurs et les municipalités, ce qui entraîne des répercussions à long terme sur les finances des municipalités et du gouvernement du Québec.

Aussi, lorsque les coûts liés au développement du territoire à moyen et long terme ne sont pas pleinement internalisés, on constate un certain débordement sur les autres paliers gouvernementaux responsables d'assurer des services à la population (écoles, routes, etc.).

Mettre à profit les outils fiscaux et financiers

Une utilisation judicieuse des outils fiscaux et financiers peut concourir à l'atteinte des objectifs d'aménagement durable du territoire et à une gestion efficiente des finances publiques. À cet égard, certains outils d'écofiscalité sont déjà à la disposition des municipalités, notamment la perception de redevances de développement ou réglementaires ou l'imposition de taxes visant l'utilisation optimale des terrains. Ces outils pourraient à la fois représenter une source de diversification des revenus et favoriser la transition énergétique. Or, les municipalités utilisent très peu ces pouvoirs.

Bien que le cadre légal lié à l'expropriation soit vaste et complexe, certains des pouvoirs qui y sont liés peuvent favoriser des pratiques d'aménagement durable. En effet, les municipalités disposent de pouvoirs d'expropriation dont elles peuvent se servir pour protéger les milieux naturels d'intérêt et des immeubles patrimoniaux, pour contribuer à la revitalisation des centres-villes ou pour appuyer la construction d'écoles et l'aménagement d'espaces publics. Les coûts liés à l'expropriation au Québec peuvent toutefois constituer un frein à l'acquisition d'une propriété par une municipalité.

La croissance des surfaces artificielles dans le Québec méridional s'est faite principalement au détriment des milieux naturels. En effet, 66 % de cette croissance s'est produite en milieux boisés et 10 % en milieux humides (Rioux, 2019). L'artificialisation des sols se fait également aux dépens des terres agricoles. Pour compenser l'altération ou la perte de ces milieux qui offrent beaucoup à la collectivité, des mesures compensatoires peuvent être mises en place. Elles peuvent notamment prendre la forme d'une contribution financière ou d'une compensation en terrain équivalente. Lorsque ce type de mesure vise la protection de milieux qui présentent un intérêt national ou régional, la redistribution des sommes devrait être appliquée à une échelle supralocale pour éviter que les entités locales autorisant les interventions dans ces milieux en retirent un bénéfice financier direct. Autrement, ces mesures compensatoires pourraient créer, à l'échelle locale, un effet incitatif à empiéter sur les milieux à protéger.

Les programmes gouvernementaux misent peu ou pas sur l'écoconditionnalité afin de favoriser la mise en place de principes associés à l'urbanisme durable. Pourtant, certains programmes d'aide existants pourraient contenir des mesures d'écoconditionnalité. Également, peu de ressources soutiennent des initiatives exemplaires en aménagement du territoire. Pourtant, la réalisation de projets exemplaires pourrait contribuer à améliorer les pratiques. Par exemple, de telles mesures existent déjà en milieu agricole, où de l'aide financière est accordée aux producteurs qui adoptent certaines pratiques agroenvironnementales durables.

Les répercussions de la planification en aménagement du territoire sur les finances des municipalités sont peu prises en compte par les documents de planification. L'absence d'objectifs clairs et d'une vision à cet égard entraîne un manque de cohérence et de coordination entre les différents paliers décisionnels.

Les pouvoirs des municipalités en matière de fiscalité pour diversifier leurs sources de revenus et favoriser des pratiques d'aménagement durable du territoire sont souvent méconnus et perçus comme complexes à maîtriser. Il en va de même pour les pouvoirs en matière d'expropriation.

Les mesures compensatoires devraient être appliquées seulement s'il n'est pas possible d'éviter et de minimiser l'empiètement dans le milieu à protéger, puisqu'elles impliquent la perte d'un milieu d'intérêt.

Certains incitatifs financiers sont liés à l'atteinte d'objectifs en matière d'aménagement durable du territoire. Ces incitatifs pourraient ainsi être liés à des objectifs dans les programmes de financement pour soutenir les bonnes pratiques ou encore à l'ajout de critères d'écoconditionnalité dans certains programmes.

Orientation 11

Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous

Les choix en matière d'aménagement du territoire ont des répercussions considérables sur les revenus et les dépenses publiques à différentes échelles, tant pour les municipalités que pour le gouvernement du Québec. Ils entraînent des externalités positives, telle la protection des milieux naturels, ou négatives, notamment les conséquences sur les services écosystémiques. Ils engendrent ainsi des coûts et des bénéfices collectifs à long terme. Une meilleure prise en compte de ces répercussions dans les décisions assurera des finances publiques plus saines à long terme et permettra de s'appuyer sur des outils fiscaux et financiers en vue de l'atteinte des objectifs d'aménagement durable.

Leviers d'action à explorer

- Le développement et la diffusion des connaissances sur les coûts associés aux différents modèles d'aménagement et à la valeur des services écosystémiques;
- L'internalisation des coûts liés au développement du territoire afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et des services publics;
- Des outils financiers gouvernementaux et municipaux qui soutiennent la planification et l'aménagement durable du territoire (programmes d'aide financière, réserves municipales pour les infrastructures et l'aménagement durable, fonds soutenant les bonnes pratiques, critères d'écoconditionnalité, etc.);
- Des mesures fiscales qui misent sur une meilleure utilisation des pouvoirs actuels et qui favorisent notamment la consolidation des milieux existants et le développement durable du territoire.



CONCLUSION

Ce document de consultation constitue une première étape dans les démarches entreprises par le gouvernement afin de doter le Québec d'une vision qui se matérialisera à travers la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Il présente, en quelque sorte, une première proposition quant aux orientations que le Québec est en voie de se donner pour guider ses actions d'aménagement et de développement. Ces orientations convergent vers un objectif ultime : celui de créer des milieux de vie durables, propices à la santé et à l'équilibre des personnes et respectueux de l'environnement, sans pour autant compromettre notre capacité collective de répondre aux impératifs de croissance.

À travers les cinq axes abordés – la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité de même que les finances et la fiscalité –, plusieurs thèmes sont récurrents, notamment celui de moderniser nos approches de planification et d'aménagement du territoire afin d'augmenter la résilience de nos communautés à l'égard des changements climatiques; de démocratiser l'accès à la nature; de créer des milieux dynamiques, vivants et équilibrés; de valoriser les territoires agricoles, les cours d'eau, les milieux humides et les paysages, afin qu'ils puissent continuer à nous rendre de multiples services; et de lutter contre la précarité.

D'autres étapes de consultation sont à venir, notamment une série de rencontres tenues par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation auxquelles sont conviés les intervenants régionaux ainsi qu'une consultation Web qui donnera la parole à l'ensemble de la population. Les enjeux énoncés dans ces pages, tout comme les orientations qui y sont proposées, sont appelés à évoluer en fonction des points de vue qui seront exprimés lors de ces étapes de consultation.

Une chose est sûre, plus que jamais, les conditions sont réunies pour qu'ensemble, collectivement, nous nous mobilisions pour nous donner un territoire qui répond à nos aspirations.

ANNEXE

Synthèse des orientations

Axe 1 – Gouvernance

Orientation	Leviers d'action à explorer
Orientation 1 : Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables	▪ Un régime axé sur les résultats assurant une mise à jour et une concordance plus efficaces des planifications à toutes les échelles de même qu'une responsabilisation accrue des parties impliquées; ▪ Un cadre d'aménagement qui permet aux municipalités d'être agiles et de tenir compte de leurs particularités régionales (OGAT, outils d'urbanisme, etc.); ▪ L'intégration au cadre d'aménagement des principes du développement durable et des enjeux actuels (changements climatiques et transition énergétique, saines habitudes de vie, maintien du cadre bâti patrimonial, conservation de la biodiversité, mobilité durable, etc.) en matière d'aménagement et de développement (particulièrement à la LAU et aux OGAT); ▪ Une approche collaborative et partenariale entre le gouvernement et les parties concernées (intervenants métropolitains et régionaux, instances municipales, société civile) et un accompagnement du milieu par le gouvernement; ▪ Le renforcement du rôle de la municipalité régionale de comté, notamment dans l'arbitrage des enjeux supralocaux; ▪ Le schéma d'aménagement et de développement comme document fédérateur des différentes planifications qui ont des répercussions en aménagement du territoire à l'échelle des MRC; ▪ La valorisation du rôle de planificateur des municipalités locales pour une utilisation optimale de leurs outils de planification d'urbanisme; ▪ La reconnaissance et le soutien de l'expertise ainsi que la mise en commun des ressources à différentes échelles; ▪ L'appropriation par les citoyens du cadre d'aménagement; ▪ Une concertation renforcée entre les entités supralocales.

Orientation 2 :

Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires

- Des choix d'aménagement qui font l'objet d'analyses des impacts anticipés sur le territoire et les ressources, lesquelles sont rendues publiques;
- La localisation optimale des équipements et des infrastructures de l'État et le respect du cadre d'aménagement, particulièrement des OGAT, par celui-ci;
- Le leadership du Ministère en urbanisme et en aménagement du territoire au sein du gouvernement (coordination, arbitrage, etc.) basé sur une collaboration dynamique et efficace avec les ministères et organismes dans le cadre de leurs responsabilités et expertises respectives;
- Des mécanismes permettant une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans le cadre de la mise en œuvre des planifications et des projets des ministères et organismes;
- Des projets financés par l'État et des programmes d'aide financière contribuant à favoriser un aménagement durable du territoire.

Orientation 3 :

En milieu nordique, des processus de planification territoriale favorisant une approche durable et intégrée en aménagement du territoire

- Une meilleure connaissance des rôles et responsabilités des intervenants en aménagement du territoire au Québec nordique de même que du cadre applicable;
- La détermination des enjeux et des outils relatifs à l'aménagement du territoire tenant compte de la spécificité nordique;
- Un aménagement durable des territoires nordiques (ex. : accès au territoire, protection du patrimoine et des milieux naturels, sécurité des infrastructures, logement);
- Des intervenants locaux davantage soutenus par le gouvernement du Québec en matière d'aménagement du territoire, dans le respect des conventions nordiques et des ententes qui en découlent.

Orientation 4 :

Un dialogue accru avec les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire en amont de la prise de décision

- Des processus de planification en aménagement du territoire tenant compte du point de vue des Premières Nations;
 - De nouveaux espaces de dialogue pour entendre les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire;
 - Une collaboration renforcée entre les intervenants en aménagement du territoire et les Premières Nations;
 - Une promotion des pratiques exemplaires relatives aux interactions entre le milieu municipal et les Premières Nations.
-

Axe 2 – Croissance urbaine

Orientation

Leviers d'action à explorer

Orientation 5 :

Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

- Une croissance concentrée au sein des milieux déjà urbanisés et dotés d'infrastructures et d'équipements;
- Des choix d'aménagement qui limitent la consommation de ressources;
- Une localisation optimale des logements et des activités;
- Une densification à l'échelle humaine des milieux de vie existants;
- Une requalification des espaces sous-utilisés et un redéveloppement des friches urbaines priorisés en fonction des besoins de la collectivité (nouvelles constructions, espaces publics, restauration d'écosystèmes, etc.);
- Une protection et une mise en valeur de tout milieu non urbanisé, dont le territoire agricole et les milieux naturels, notamment afin d'assurer la connectivité entre ces derniers.

Orientation 6 :

Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

- La canalisation de la croissance urbaine à proximité des points d'accès au réseau de transport collectif et actif;
- Des pratiques d'aménagement qui diminuent la dépendance à l'automobile ainsi que les émissions de GES;
- Une cohabitation des usages accrue aux abords des infrastructures, des équipements et des installations de transport stratégiques existants afin notamment de maintenir l'efficacité de ceux-ci;
- L'accès aux biens courants et aux services essentiels par l'entremise du transport actif ainsi que l'accès aux lieux d'emploi par une mobilité plus durable;
- L'intermodalité des modes de transport, autant pour les personnes que pour les marchandises, et l'accessibilité universelle aux services et aux infrastructures de transport.

Axe 3 – Milieux de vie

Orientation

Leviers d'action à explorer

Orientation 7 :

Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature

- Des milieux de vie à échelle humaine favorisant la mobilité durable et active;
- Une diversité des usages et une localisation optimale des services de proximité;
- Une offre suffisante de logements de qualité, accessibles et abordables répondant à une diversité de besoins;
- Des services de proximité (privés, publics et communautaires) qui permettent d'offrir des milieux de vie de qualité, équitables et inclusifs;
- Le verdissement de nos communautés et la présence en milieu urbain d'espaces verts et bleus accessibles à tous, notamment par des modes de transport actif et collectif, et favorisant la conservation de la biodiversité;
- Des rues et des espaces publics attrayants, accessibles, adaptables et multifonctionnels.

Orientation 8 :

Des collectivités qui misent sur leur dynamisme et leur plein développement

- Le dynamisme des centres-villes, cœurs de quartiers, noyaux villageois et ensembles d'intérêt patrimonial;
- La mise en valeur du patrimoine naturel et culturel et des paysages comme levier économique et source de dynamisme pour les collectivités;
- La localisation optimale des activités économiques en lien avec la planification de l'aménagement du territoire;
- Le renforcement des pôles de développement économique participant à des milieux de vie complets;
- Un développement des espaces commerciaux qui contribue au dynamisme des collectivités;
- Une planification optimale des espaces industriels lourds.

Orientation 9 :

Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes

- Des pratiques et un aménagement du territoire permettant une meilleure adaptation aux effets actuels et projetés des changements climatiques et aux différents aléas ainsi que la réduction de la vulnérabilité des milieux;
- Une meilleure prise en compte des contraintes naturelles et anthropiques dans la planification et les pratiques d'aménagement;
- La cohabitation harmonieuse des usages dans une perspective de santé et de sécurité des personnes en cohérence avec les principes de développement durable;
- Une meilleure prise en compte de la saisonnalité en aménagement du territoire.

Axe 4 – Ruralité

Orientation

Leviers d'action à explorer

Orientation 10 :

La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires

- Une plus grande prise en compte des particularités territoriales dans les orientations et dans les documents de planification;
- Une mise en valeur des ressources naturelles, comme les activités minières et forestières, ainsi que du territoire et des activités agricoles, réalisée en collaboration avec les différents acteurs impliqués;
- Une planification du territoire réfléchie assurant une cohabitation harmonieuse et le respect des caractéristiques des différents milieux lors de l'insertion de nouvelles activités aux milieux existants, telles que de nouveaux secteurs de villégiature;
- La valorisation et la protection des espaces naturels, de la biodiversité, des paysages et des ensembles patrimoniaux que renferment les milieux ruraux;
- La prise en compte de l'importance des secteurs concentrant les services en milieu rural et des effets que pourrait avoir leur renforcement sur les collectivités environnantes;
- Une planification de l'aménagement du territoire favorisant la mobilité durable au bénéfice des communautés;
- La protection du territoire agricole et la primauté des activités agricoles en zone agricole de manière à contribuer à l'augmentation de notre autonomie alimentaire;
- Un aménagement durable du territoire qui tient compte des défis démographiques auxquels sont ou seront confrontés certains territoires.

Axe 5 – Finances et fiscalité

Orientation

Leviers d'action à explorer

Orientation 11 :

Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous

- Le développement et la diffusion des connaissances sur les coûts associés aux différents modèles d'aménagement et à la valeur des services écosystémiques;
- L'internalisation des coûts liés au développement du territoire afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et des services publics;
- Des outils financiers gouvernementaux et municipaux qui soutiennent la planification et l'aménagement durable du territoire (programmes d'aide financière, réserves municipales pour les infrastructures et l'aménagement durable, fonds soutenant les bonnes pratiques, critères d'écoconditionnalité, etc.);
- Des mesures fiscales qui misent sur une meilleure utilisation des pouvoirs actuels et qui favorisent notamment la consolidation des milieux existants et le développement durable du territoire.

Références

- CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC (2017). *La contribution du transport des marchandises à la prospérité du Québec*, Étude sur la prospérité n° 4, Montréal, CPQ, 72 p. [<https://www.cpq.qc.ca/workspace/uploads/files/etude4prosperite130317.pdf>].
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (2018). *Portrait de l'emploi : une croissance aux retombées limitées pour nos régions*, Note économique, Québec, La Fédération, 12 p. [<https://www.fgm.ca/wp-content/uploads/2018/04/Bulletin-de-lemploi-re%CC%81gional-version-finale.pdf>].
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2020). *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2018 et leur évolution depuis 1990*, Québec, Gouvernement du Québec, 48 p. [<https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2018/inventaire1990-2018.pdf>].
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2018). *Les aînés du Québec : quelques données récentes*, 2^e éd., Québec, Gouvernement du Québec, 23 p. [<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/aines-quebec-chiffres.pdf>].
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2010). *Portrait global de la planification régionale et métropolitaine*, [En ligne]. [<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/portrait-global-de-la-planification-regionale-et-metropolitaine/>] (Consulté le 24 mai 2019).
- HALIFAX REGIONAL MUNICIPALITY (2005). *Settlement Pattern and Form with Service Cost Analysis*, Halifax, HRM, 24 p. [<https://usa.streetsblog.org/wp-content/uploads/sites/5/2015/03/Halifax-data.pdf>].
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE (2005). « Appréhender la densité : 2. Les indicateurs de densité », *Note rapide sur l'occupation du sol*, Paris, n° 383, 4 p. [https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_251/nr_383_Apprehender_la_densite_2.pdf] (Consulté le 9 juin 2021).
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2021a). *Portrait démographique des régions du Québec : tendances et projection... et en quoi la COVID-19 peut-elle changer les choses?*, Québec, L'Institut, 9 p. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications-adm/documents/SNUAT/SYN_ISQ_SeminairePortrait_SNUAT.pdf?1618859579].
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2021b). « La migration interrégionale au Québec en 2019-2020 : une année défavorable aux grands centres urbains, surtout Montréal », [En ligne], *Bulletin sociodémographique*, vol. 25, n° 1, 17 p. [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/migration-interregionale-quebec-2019-2020-annee-defavorable-aux-grands-centres-urbains-surtout-montreal.pdf>].
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2021c). *Bulletin d'analyse – Indice de vitalité économique des territoires*, éd. 2021, Québec, L'Institut, 47 p. [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/bulletin-analyse-indice-vitalite-economique-territoires-edition-2021.pdf>].
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2012). *Le Québec chiffres en main*, éd. 2012, Québec, L'Institut, 71 p. [https://bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01600FR_qcem2012H00F00.pdf].
- LES CONSEILLERS ADEC (2018). *Coûts socioéconomiques de la congestion routière à Ville Laval et dans la Couronne Nord*, Les conseillers ADEC, 25 p.
- RIOUX, Jean-François (2019). *Évolution de la couverture terrestre du Québec méridional sous l'influence des grands centres urbains*, Institut de la statistique du Québec, [En ligne]. [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/evolution-de-la-couverture-terrestre-du-quebec-meridional-sous-linfluence-des-grands-centres-urbains.pdf>].

ROCHEFORT, Michel (2019). *Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, [En ligne], 196 p. [Enquête de l'Université du Québec à Montréal avec l'appui du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation]. [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf].

SMART PROSPERITY INSTITUTE (2021). *Infographics: The Cost of Sprawl*, [En ligne]. [<https://institute.smartprosperity.ca/library/publications/infographics-cost-sprawl>] (Consulté le 2 juin 2021).

STATISTIQUE CANADA (2016). *Zone bâtie, selon la région métropolitaine de recensement, 1971, 1991, 2001 et 2011*, [En ligne]. [<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/16-201-x/2016000/tbl/tbl2-2-fra.htm>] (Consulté le 2 juin 2021).

TRAJECTOIRE QUÉBEC ET FONDATION DAVID SUZUKI (2017). *Évolution des coûts du système de transport par automobile au Québec*, [En ligne], 39 p. [Rapport de Trajectoire Québec et de la Fondation David Suzuki avec l'appui du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports]. [https://fr.davidsuzuki.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/%C3%89tude_%C3%89volutionCo%C3%BBtsSyst%C3%A8meTransportQC_FINALE.pdf].

