

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

DOCUMENT DE CONSULTATION – SYNTHÈSE

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 : Quebec.ca.

ISBN : 978-2-550-89530-5 (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



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.

Le document de consultation, dont le présent document constitue une synthèse, 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 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.

La première étape de cette vaste démarche consistait à brosser un portrait de la situation de l'aménagement du territoire québécois.

Un portrait préliminaire a d'abord été réalisé par le Ministère avec la collaboration d'une quinzaine de ministères et d'organismes gouvernementaux concernés par l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Ce portrait 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 axes :

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

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

Vous pouvez prendre connaissance, dans ce qui suit, d'une synthèse de la vision et des orientations préliminaires ainsi que des leviers d'action déterminés pour chacune de celles-ci.

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.

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.

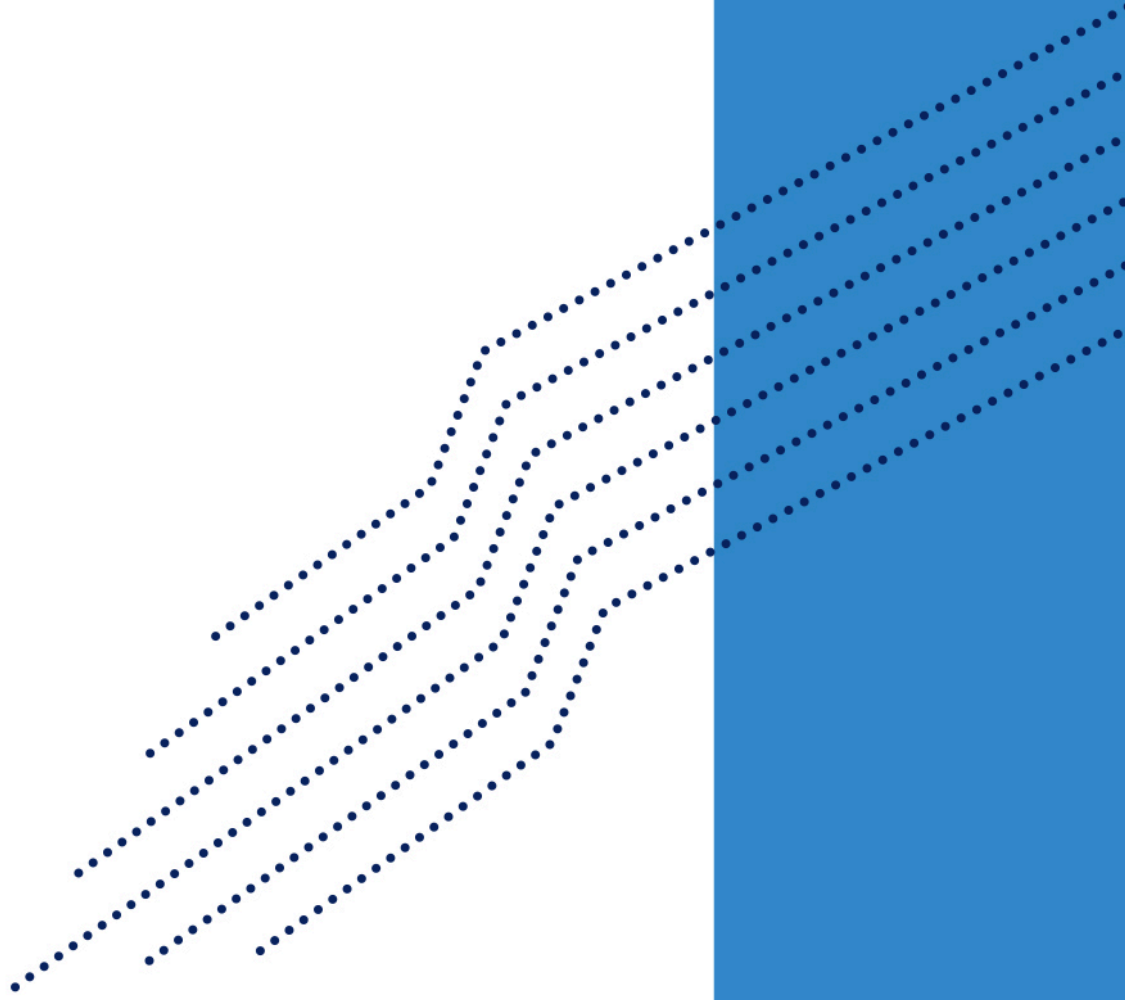
Axe 5 – Finances et fiscalité

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.



*Affaires municipales
et Habitation*

Québec

