

LABORATOIRE D'INNOVATION 10

Résilience, santé et sécurité

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

Dans le cadre des travaux entourant la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a mandaté l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour animer des laboratoires d'innovation publique – réunissant des acteurs de divers horizons – dans le but de réfléchir à des enjeux communs, actuels et transversaux. Douze laboratoires portant sur autant de thèmes ont eu lieu entre le 22 février et le 26 mars 2021.

Ce document présente une synthèse des propos échangés lors du laboratoire 10 sur le thème *Résilience, santé et sécurité* qui s'est tenu le 23 mars 2021. Ce compte rendu a été préparé par l'ENAP et les propos rapportés n'engagent que les participants des laboratoires.

LABORATOIRE D'INNOVATION N°10

Résilience, santé et sécurité

COMPTE RENDU

Le laboratoire est une séance de travail en équipe qui mise sur la différence, la confiance et la dynamique collective pour approfondir et prioriser des enjeux et trouver des propositions de solutions à des problèmes complexes. Deux laboratoires, durant chacun 3 h 30, ont été organisés avec deux groupes composés de 13 et de 12 participants issus de différents organismes et de différentes régions du Québec. Durant ces rencontres, les participants étaient invités à partager leurs **constats** en lien avec la thématique, à prioriser les **problématiques et les enjeux** et à cibler des **propositions de solutions** susceptibles d'alimenter la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*. Tout au long du laboratoire, les échanges devaient converger autour de la question suivante :

Comment miser sur la résilience et réussir la cohabitation des usages pour assurer la santé, la sécurité et le bien-être des populations locales?

CONSTATS

Quels sont vos principaux constats relativement à cette thématique? Voici la question qui a lancé les échanges au sein du laboratoire. Ce fut une occasion unique d'entendre les points de vue des participants.

Principes de développement durable¹

Protection de l'environnement

- L'aménagement du territoire contribue au développement durable; **l'adaptation aux changements climatiques est nécessaire et doit évoluer** en fonction de ceux-ci.
- Il faut créer des **milieux de vie durables**.

Équité et solidarité sociales

- Les **impacts environnementaux, sociaux** de l'aménagement des territoires et les **enjeux de vulnérabilité** sont majeurs.
- À l'image de la pyramide de Maslow, il faut penser aux **besoins primaires** pour orienter l'aménagement des territoires : besoins physiologiques – se nourrir, se vêtir, se loger –, de sécurité, d'appartenance, d'estime et d'accomplissement. Une approche transversale est nécessaire pour assurer la prise en compte de tous ces besoins.

¹ Loi sur le développement durable, chapitre II, article 6, [Les principes](#).

Santé et qualité de vie

- Comme la pandémie l'a démontré, il est important de **maintenir les services essentiels en temps de crise**. Par exemple, les personnes à mobilité réduite doivent pouvoir se déplacer durant une pandémie.
- Les **espaces publics** présentent certaines lacunes sur les plans de la santé et de la sécurité.
- Les maux de tête peuvent être associés à un aménagement inapproprié, notamment au **manque d'espaces verts**.
- L'[étude d'impact sur la santé](#) (EIS) apporte un point de vue interministériel. Il s'agit donc d'un outil qui a déjà prouvé son efficacité.
- La **sécurité routière** est une composante essentielle de l'aménagement et une condition de santé et de qualité des milieux de vie.

Accès au savoir

- Les **connaissances scientifiques sont accessibles** et ces résultats doivent être connus et mis à profit.
- Une meilleure connaissance du canevas de la vie des gens, du tissu social, des dynamiques sociales et une caractérisation fine de nos milieux sont nécessaires pour orienter les pratiques en aménagement.
- Les schémas d'aménagement et de développement (SAD) doivent être adaptés aux **réalités territoriales**.

Efficacité économique

- Des **investissements doivent être planifiés**, par exemple en ce qui concerne la canopée et le verdissement urbain.
- L'**écofiscalité** doit être mieux utilisée.

Prévention

- L'aménagement des territoires peut jouer un rôle plus affirmé en matière de **prévention des sinistres et des catastrophes**.

Gestion des risques

- Les **villes manquent de ressources** pour faire face aux enjeux de santé et de sécurité : des outils doivent être accessibles.
- Une **collectivité résiliente** doit prendre en compte les risques (inondation, sécheresse, approvisionnement du milieu agricole) pour assurer un accès aux ressources nécessaires et la sécurité de sa population.

- Un **cadre normatif** permettrait une meilleure détermination des zones de contraintes (zones à risque) et une meilleure compréhension des risques pour les propriétaires.
- Des **perturbations** transforment notre manière de vivre sur le territoire. Les **solutions sont simples et claires** : marchabilité, accès à l'eau potable et transport actif.
- Les municipalités sont **mal outillées** pour prévenir et gérer les catastrophes naturelles, comme les inondations, l'érosion côtière, les glissements de terrain.
- La mise en place des **plans de sécurité civile** représente encore un défi pour plusieurs municipalités du Québec.
- Les façons de faire ne permettent pas de s'assurer que la planification en matière de sécurité civile est **à jour**.
- La Stratégie pourrait aussi comprendre une **stratégie de gestion des risques**.
- Les SAD pourraient comprendre les **risques, les contraintes envisageables** pour répondre aux problématiques potentielles.
- La **capacité de faire face aux défis n'est pas optimale**. Les réalités et les enjeux évoluent plus vite que les outils apparaissent.

Cohérence des actions

- Toutes les parties prenantes (ministères et municipalités) doivent **travailler en collaboration** pour assurer la santé et la sécurité des personnes.
- Le SAD devrait comprendre la **vision globale** de la planification régionale.
- Lors de l'analyse de la concordance des planifications, une **vision transversale des enjeux** doit être mise de l'avant.
- Il faut plus de concertation entre les différents paliers responsables de la planification des territoires : **l'arrimage intermunicipal et interrégional** est nécessaire.
- Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) soulèvent **beaucoup de questions** sur le terrain et proposent **peu de moyens** quant à leur application.

Modernisation des outils administratifs, réglementaires et législatifs

- Les différents outils administratifs, réglementaires et législatifs doivent être **interdépendants et cohérents** (ex. : harmonisation des lois en matière de sécurité civile et d'incendie).
- Les SAD pourraient mieux prendre en compte les **orientations en santé et sécurité**.
- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) **limite certaines interventions en aménagement**, notamment en ce qui concerne les pressions anthropiques.
- Dans une perspective de développement durable, le contenu des SAD **devrait être plus restrictif** pour bien encadrer et mieux faire respecter les orientations.

- Les éléments suivants sont incontournables : un **cadre** et des **mécanismes en aménagement revus et actualisés**; des **orientations** claires; des **précisions sur le rôle** de chacun des acteurs concernés par l'aménagement du territoire.
- L'arrimage entre la *Loi sur le développement durable* et la LAU est nécessaire, notamment pour éviter que certaines pratiques en aménagement contribuent à la **destruction des milieux naturels**.
- Des outils techniques doivent soutenir et accompagner les municipalités dans l'application du contenu du SAD sur le territoire.

2 PRIORISATION DES ENJEUX ET DES PROBLÉMATIQUES

Une activité en sous-groupe a permis de prioriser les enjeux et les problématiques. Voici ce qui est ressorti, dans le respect de l'ordre de parole des participants. Pour la priorisation, certains ont utilisé la méthode de consensus, d'autres ont appliqué les critères suivants :

- Expérience terrain de l'application des OGAT;
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. Cohérence des mesures mises en place

- Intégrer dans une même planification **tous les types de risques, naturels et anthropiques**, pour mieux les prendre en compte et adapter la planification au contexte local.
- Arrimer et optimiser l'ensemble des outils disponibles.
- Harmoniser les usages avec les attentes de la population du territoire pour favoriser **l'acceptabilité sociale**.
- Consulter la population. Favoriser la **participation publique** dans la détermination des orientations et des actions.
- Favoriser une gestion des risques en cohérence avec l'ensemble des objectifs de santé et bien-être, de sécurité, de qualité de vie.

2. Détermination et communication d'une vision globale et transversale

- Proposer une **vision du territoire qui favorise la santé et la sécurité** et qui intègre la gestion des risques.
- Avoir une **vision globale** qui comprend à la fois les préoccupations politiques et intersectorielles.
- **Intégrer les expertises et les visions intersectorielles** dans le SAD pour favoriser la **convergence des approches**.
- Assurer la **représentativité des différents enjeux et des différents milieux dans la Stratégie** afin d'harmoniser les spécificités.
- Interdire la ségrégation des usages, car elle ne favorise pas **les milieux de vie complets, résilients et durables**.
- Mesurer les résultats des décisions en termes de **coûts-bénéfices**.
- Garantir la prise en compte par **les différents paliers** (local, municipal, régional et national) des conséquences des décisions prises et des gestes posés pour faire des choix plus éclairés.

3. Accessibilité des ressources disponibles dans les municipalités

- Instaurer une **culture de gestion des risques** et un réflexe d'analyse du risque dans les municipalités (risques environnementaux, économiques).
- Renforcer les SAD, notamment par l'intégration des **analyses de risques dans les SAD**.
- **Rendre les outils accessibles** aux citoyens : lois, processus, documents de planification, PMU.

Deuxième groupe

1. Sensibilisation, modes de communication et information des acteurs

- Rendre tous les acteurs (**élus et intervenants concernés**) **responsables** de bien intégrer les éléments de la planification.
- **Accroître la cohésion** pour éviter le travail en silo des différents acteurs et organismes.
- Faire en sorte que les conseils régionaux en environnement et les représentants interterritoriaux (bassins versants) **travaillent en partenariat**.
- **Démocratiser le processus décisionnel** lié à l'aménagement du territoire afin de donner une plus grande place aux citoyens. **Laisser émerger les nouvelles façons de faire**. Profiter de l'opportunité des médias sociaux et de la capacité des jeunes à les utiliser.
- Tenir compte des **enjeux liés aux changements climatiques** et des **enjeux modernes** : changements climatiques, verdissement et pollution atmosphérique.
- Faire en sorte que les décisions soient guidées par la **science**; rendre accessibles les connaissances pour alimenter les décisions politiques : connaissances relatives aux milieux, aux caractéristiques physiques et anthropiques, aux particularités, aux risques, etc.
- Miser sur le **dialogue pour favoriser la mobilisation des acteurs** et la participation publique.
- Mettre en place des objectifs, des cibles et des indicateurs.

2. Modernisation de la réglementation

- Se donner des mesures d'encadrement et un cadre réglementaire qui permettent **de faire émerger de nouvelles façons de faire** avant de revoir les lois.
- **Mettre en place une approche réglementaire flexible**, qui permet de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun en matière d'aménagement du territoire. Des mécanismes clairs soutiennent l'adoption des meilleures stratégies par les acteurs et dirigent les façons de faire de ceux-ci.
- Réviser et harmoniser la législation pour **encadrer les nouvelles approches des MRC et des municipalités locales** en matière de planification du territoire.
- **Établir une vision claire** en matière d'exemplarité de l'État et mettre en place des outils d'information et de communication qui soutiennent cette vision pour s'assurer que les grandes orientations se traduisent réellement sur le territoire.
- Accroître la cohérence gouvernementale entre les nombreux projets mis en œuvre des différents ministères, notamment par une vision globale et transversale.

3. Compréhension des nouveaux enjeux et de leurs impacts

- De nouveaux enjeux peuvent devenir chroniques, dont la **pollution atmosphérique**. Leurs impacts sont majeurs, notamment en ce qui a trait aux **coûts indirects en santé**.
- Une planification qui comprend les nouveaux enjeux en matière d'aménagement est nécessaire. Par exemple, aménager et construire les villes avec **plus d'espaces verts pour réduire la pollution atmosphérique**.
- La **mixité des usages et la perméabilité des fonctions** permettent d'adapter nos façons de faire et d'harmoniser les stratégies. Par exemple, la réalité des zones industrielles qui côtoient les zones d'habitation ou résidentielles.

PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et problématiques en lien avec la thématique. Les participants devaient imaginer le monde de demain en matière d'aménagement et d'urbanisme. Voici une synthèse de leurs propositions de solutions.

CAMPAGNES DE SENSIBILISATION, D'INFORMATION, D'ÉDUCATION

Mobilisation et transfert de connaissances scientifiques aux décideurs en place.

IMPOSER UN « TEST » APPLICABLE AUX DÉCISIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il s'agirait d'un test similaire au « test climat », sous forme de grille d'analyse.

Le gouvernement a mis en place une approche transversale interministérielle et a effectué un suivi régulier.

Les directions régionales des ministères ont été mises à contribution, en relation avec les organismes régionaux et locaux (conseils régionaux de l'environnement, organismes de bassins versants), à qui des mandats clairs ont été confiés.

MISER SUR LE VERDISSEMENT ET UNE DIVERSITÉ DE CHOIX MODAUX

Développement des transports actifs et collectifs.

Évaluation des impacts sur la santé avant chaque décision.

Définir une « mission foresterie » pour le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs :

- qui permettrait de produire un million d'arbres indigènes pour les villes;
- avec une réglementation municipale pour protéger les arbres en place et un reboisement des bassins versants.

Se doter d'objectifs liés à la protection de la canopée et des espaces verts pour :

- libérer de la place prise par les automobiles;
- créer des zones tampons protégeant les résidents des autoroutes.

ANALYSE TRANSVERSALE BASÉE SUR LA RÉSILIENCE

Analyse effectuée ou complétée par les ministères en collaboration avec différents partenaires.

Outils pour aborder les problématiques en aménagement de façon transversale (ex. : l'évaluation d'impact sur la santé).

Mobiliser les expertises nécessaires, sur les plans local, régional et national.

Objectifs communs : grilles d'analyse élaborées par l'ensemble des parties prenantes et les citoyens.

APPROCHE PRÉVENTIVE

Moderniser les SAD et y intégrer une approche préventive en aménagement.

STRATÉGIE DE GESTION DE RISQUES

Intégrer une stratégie de gestion de risques dans la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires.

Références

INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE (Page consultée le 30 mars 2021). [*Évaluation d'impact sur la santé.*](#)

Loi sur le développement durable, chapitre II, article 6, [Les principes.](#)

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (Page consultée le 30 mars 2021). [*Objectif 11: Villes et communautés durables.*](#)

SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA (Page consultée le 30 mars 2021). [*Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe \(RRC\) 2015-2030.*](#)

VIVRE EN VILLE (juin 2012) [*L'agriculture urbaine, composante essentielle des collectivités viables.*](#) PDF.

WIKIPÉDIA (Page consultée le 30 mars 2021). [*Pyramide des besoins.*](#)