

LABORATOIRE D'INNOVATION 1

Processus et outils relatifs à la
planification et
à la réglementation

COMPTE RENDU PRÉSENTÉ AU

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Avril 2021

Dans le cadre des travaux d'élaboration de 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 1 sur le thème *Processus et outils relatifs à la planification et à la réglementation*, qui s'est tenu le 23 février 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°1

Processus et outils relatifs à la planification et à la réglementation

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 d'en moyenne 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 :

Quelles sont les perspectives d'amélioration des processus et des outils relatifs à la planification et à la réglementation?

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.

Avoir une vision gouvernementale claire et mobilisatrice

- Depuis 40 ans, des gens mobilisés ont tenté de promouvoir une **vision du territoire** et se sont heurtés à de nombreuses difficultés. La **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme** (LAU) est une loi qui devait favoriser la décentralisation et la mobilisation des parties prenantes, mais elle est plutôt gérée comme une loi centralisée. Aujourd'hui, son utilisation est devenue complexe, car elle manque de clarté. Dès son adoption, les ministères ont conservé leur découpage territorial existant alors qu'il aurait fallu suivre les consignes du *Fascicule 5* sur la décentralisation publié à cette époque (1980). Un accompagnement doit se faire par l'État. Par exemple, le résultat est que les intervenants du milieu municipal sont toujours redirigés vers les directions centrales des ministères. Si bien que les réponses manquent de nuance : c'est oui ou non. Les gens travaillant dans les directions régionales des ministères restent malgré tout mobilisés.
- En amont : il manque une **vision dans la stratégie nationale**. Depuis 1994, des documents d'orientation se sont ajoutés (9 de plus) et ils diluent le document original. Les arbitrages entre chaque ministère responsable d'une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire (OGAT) sont de plus en plus difficiles. **Il y a une perte de la vision nationale** de ce que devrait être notre territoire.

Moderniser la LAU

- L'aménagement du territoire est relativement récent au Québec.
- La LAU doit être modernisée. Les OGAT doivent être **revues selon les enjeux actuels** : changements climatiques, règlements environnementaux, etc.

Assurer une meilleure cohérence gouvernementale

- Il ne s'agit pas de remettre en question le fondement même des OGAT. Il faut **un arrimage et une cohérence interministériels** avant de formuler des attentes aux autorités municipales (suprarégionale, municipalité régionale de comté (MRC) ou ville), mais au lieu de cela, le gouvernement ne formule pas d'orientations claires ou il a des positions contradictoires. La question est la suivante : les OGAT sont-elles une série d'attentes auxquelles les instances municipales doivent se conformer ou représentent-elles un contrat interministériel pour le monde municipal?
- Il y a de la confrontation. Des directives ministérielles concernant l'agriculture et l'environnement ne sont pas suffisamment bien arrimées et cela se perçoit sur le terrain. **Il faut privilégier la collaboration plutôt que la confrontation.** Par exemple, la conservation des milieux naturels et le développement économique sont souvent évoqués. Pourquoi ne pas mixer les deux et intégrer des milieux naturels dans nos environnements bâtis?
- Il faut une **vision globale et cohérente** qui fixe des **objectifs de planification plus ambitieux**, car les défis sont grands. Les outils et la science n'améliorent pas les pratiques en aménagement. **Une cohérence est nécessaire.** Il est incongru d'avoir autant de **visions d'aménagement disparates à la grandeur d'une sous-région, d'une région, d'un territoire et du Québec.**
- Le gouvernement met de l'avant de **nombreuses politiques qui ne sont pas suffisamment cohérentes** les unes avec les autres. Dans le cas de la Politique de mobilité durable, les municipalités, pour obtenir du financement, devront adopter des plans de mobilité durable qui ne sont pas liés au schéma d'aménagement et de développement (SAD) et au plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Les grandes politiques devraient trouver écho dans les outils de planification pour garantir la cohérence des interventions gouvernementales.

S'adapter aux particularités régionales

- La gestion de la LAU (notamment les OGAT et les directives gouvernementales) n'est **pas adaptée aux différents milieux. Tout est centralisé en matière d'OGAT.** Les directions régionales, qui connaissent bien leur territoire, et les MRC n'ont pas nécessairement **de ressources et de pouvoir pour véritablement adapter et appliquer les OGAT.**
- Il faut élaborer des **stratégies à l'échelle provinciale pour rapprocher les secteurs résidentiels et les entreprises**, car plusieurs enjeux d'acceptabilité sociale et de partage du territoire sont liés à cette cohabitation.
- Les **communautés métropolitaines** sont devenues un troisième palier de planification. Certaines OGAT imposées en 2011 aux communautés métropolitaines sont des calques de celles imposées aux MRC. Les communautés métropolitaines se trouvent être juges et parties dans les dossiers des SAD. Dans cette situation, la notion d'échelle de planification est importante à prendre en compte. Il est difficile de déterminer **les vrais enjeux métropolitains** pour les faire basculer aux niveaux local et régional.

Faire connaître et mieux utiliser les OGAT et la réglementation

- Il manque un constat général en ce qui concerne la LAU; **le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) devrait dégager ce constat en amont des laboratoires.** Il faut être capable de bien cerner les problèmes avant de les régler.
- **Faire connaître et utiliser davantage les OGAT** : elles pourraient prendre la forme d'un document ou d'un guide de référence dans plusieurs situations, notamment pour les bâtiments patrimoniaux. Par exemple, dans le cas de l'église Saint-Louis-de-France à Québec qui sera démolie pour faire place à une maison des aînés, les OGAT auraient pu rappeler que ce n'est pas un principe urbanistique encouragé.
- La **réglementation basée sur des formes urbaines** aurait intérêt à être abordée et approfondie. On amène **la notion de l'ambiance distincte des lieux** dans la réglementation qui revêt un caractère important d'un point de vue patrimonial. Cela pourrait être une solution qui aurait des effets positifs pour la survie des centres-villes, des noyaux villageois et des rues principales.
- **L'application des OGAT est inégale sur les territoires.** Devraient-elles prendre en compte chacune des particularités ou bien est-ce leur application qui devrait être modulée selon les territoires? La **perspective métropolitaine** est peu prise en compte dans l'application des OGAT.
- Il convient de réfléchir à la **multiplication des différents plans** et de préciser de quoi il est question lorsque l'on parle de territoire.

Avoir des outils de suivi et des bilans

- Les **outils de suivi manquent.**
- **Il faut offrir des outils** aux municipalités pour les aider à intervenir pour la **protection des milieux naturels.**
- L'exercice de **mise en conformité** est long et très fastidieux. Depuis que le PMAD de la Communauté métropolitaine de Québec a été adopté en 2012, seulement la moitié des municipalités ont terminé leur **exercice de concordance.**

Assurer une meilleure cohérence et une meilleure utilisation des outils

- La **diversité des milieux** doit être prise en compte dans l'application des OGAT et des SAD. En ce qui concerne les outils, le lien doit être évident entre OGAT, SAD et plan d'urbanisme. Tous les nouveaux outils (plans de mobilité, de développement durable, pour la conservation des milieux humides, etc.) doivent avoir des contenus complémentaires qui devraient être intégrés dans le plan d'urbanisme, le SAD et les OGAT.
- **Le plan d'urbanisme est un moyen très utile** pour dégager une vision de l'aménagement du territoire et il devrait être davantage valorisé. Les plans d'urbanisme ne sont **pas tous à jour.** Un **transfert de compétences** devrait peut-être se faire au niveau supérieur de planification.
- Certains **outils de planification n'ont pas été révisés depuis 20 ans.** De plus, il y a multiplication des façons de faire dans la LAU. Il existe trop de façons de travailler pour faire adopter un règlement. Chaque type de projet doit être publicisé d'une façon différente. Le citoyen s'y perd. De plus, chaque

municipalité peut utiliser le règlement à sa façon. Le **plan d'urbanisme** est souvent oublié sur une tablette. **Il n'est pas suivi par la ville** alors qu'il devrait faire partie d'une consultation référendaire. Il faut des **règlements plus stricts** qui passent par des consultations publiques et le plan d'urbanisme ne devrait pas être modifiable.

- Les partenaires du MAMH trouvent le processus laborieux, lorsqu'ils présentent des projets de règlements, des modifications ou des avis de conformité. Il est impossible d'avoir accès aux analyses. Aucune solution n'est suggérée et il revient au partenaire de s'y retrouver pour garantir la conformité aux règlements. Lorsque le gouvernement intervient dans les territoires, il ne s'arrime pas aux outils de planification régionale déjà en place. Il serait important de **travailler dans un esprit de partenariat**.

Avoir les ressources nécessaires

- En aval : la faisabilité et l'application pratique des règlements sont oubliées. Les ressources n'étant pas les mêmes dans toutes les municipalités, **les municipalités de petite taille doivent recevoir de l'aide** de l'État.
- Pour mettre en œuvre la révision, il faudra :
 - avoir le temps de le faire;
 - avoir les ressources à l'interne;
 - avoir l'argent;
 - s'assurer que les bons contenus se retrouvent dans les bons outils, selon les niveaux.

Il est impossible de tout mettre dans les OGAT, la LAU, les plans d'urbanisme, etc. Pour prendre de bonnes décisions au bon moment, il faut **réfléchir au classement de l'information** pour qu'elle soit au bon endroit. Il faut aussi **donner la liberté nécessaire pour atteindre les résultats** tout en apportant un soutien pour l'atteinte des cibles.

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. Clarté, cohérence de la compréhension partagée des OGAT

Les citoyens se sentent peu interpellés par les OGAT; ils les connaissent peu. Il conviendrait :

- De les familiariser avec les OGAT;
- D'assouplir la mécanique pour démocratiser les orientations;
- De faire comprendre le fil conducteur et tout ce que les OGAT chapeautent.

2. Monitoring des OGAT

- Avoir des cibles claires pour les orientations.
- Effectuer un suivi des réalisations avec des interlocuteurs régionaux.
- Faire des ajustements aux OGAT lorsque nécessaire à la suite du *feed-back* des interlocuteurs régionaux.
- Avoir une vision commune des attentes par rapport aux examens de conformité.
- L'examen de conformité ne devrait pas seulement servir à mesurer l'atteinte des résultats, mais aussi à juger de la pertinence de l'OGAT.

3. Développement durable et acquisition de terrains

- Comment gérer les nouveaux enjeux dans les OGAT et les réalités des territoires? Des municipalités connaissent certaines problématiques d'acquisition de terrains dans un but de conservation, en raison des coûts très élevés.

4. Manque d'adaptation des OGAT aux réalités terrain

5. Le SAD et le plan d'urbanisme devraient être mis à l'avant-plan et revalorisés.

6. Cohérence et clarté des attentes des différents ministères

- Comment mieux arrimer les planifications et les actions des ministères?
- Il existe des divergences entre les orientations et les directives de certains ministères.
- Si les explications des attentes et normes gouvernementales ne sont pas cohérentes et claires, cela devient complexe pour le citoyen.

7. Favoriser la concertation et créer un groupe d'expertise pour les municipalités de petite taille

Les municipalités de petite taille ne disposent pas des ressources financières pour appliquer la LAU. Il faut mettre de l'avant l'expertise, la partager. Le regroupement de municipalités pourrait être une solution.

8. **Les bons outils de planification** ne sont pas toujours disponibles pour atteindre les objectifs fixés.

Deuxième groupe

1. La plupart des OGAT ne tiennent pas compte des nouveaux enjeux en aménagement du territoire.

Il faut reconnaître :

- les trois paliers décisionnels et le rôle des communautés métropolitaines qui est distinct de celui des MRC.
- les besoins spécifiques de certains territoires;
- les nouvelles réalités (changements climatiques, développement durable, etc.);

2. Manque de ressources et arrimage complexe des planifications

- L'arrimage est complexe entre le SAD et les autres planifications sectorielles que doivent réaliser les MRC.
- La planification est déficiente à l'échelon local en raison d'un manque de ressources. Certaines municipalités pourraient se prévaloir de certains pouvoirs réglementaires, mais leur mise en application est trop complexe en raison du manque de ressources (humaines, financières, temporelles, légales), du manque d'expertise et de la complexité des enjeux.
- La capacité financière des municipalités à intervenir sur leur territoire peut représenter un enjeu. Certains freins empêchent les municipalités de se doter des équipements municipaux nécessaires pour constituer un milieu de vie de meilleure qualité.

3. Lois et outils mal adaptés à la protection de certains territoires

- Les outils réglementaires sont déficients et ne permettent pas aux municipalités de répondre à des besoins précis de conservation et de droit de propriété. Cela a pour conséquence une conciliation difficile entre la protection de la zone agricole, la préservation des milieux naturels et la croissance urbaine. Une révision législative doit permettre une meilleure cohérence entre les différentes lois pour permettre à tous de comprendre comment elles s'arriment.

4. Pertinence et portée du plan d'urbanisme

- La pertinence et la portée du plan d'urbanisme sont parfois remises en question. Le plan d'urbanisme est réduit à sa portée réglementaire. Souvent, seuls les documents complémentaires au plan d'urbanisme sont utilisés. Le sens premier du plan d'urbanisme est oublié et sa portée en est réduite, alors que les objectifs et les orientations du plan d'urbanisme sont beaucoup plus larges. Il arrive que des projets soient autorisés bien qu'ils ne s'accordent pas avec le plan d'urbanisme.

5. Absence d'une vision commune basée sur les réalités des territoires

- L'État doit reconnaître les particularités régionales.
- La participation de tous les partenaires et intervenants sur le territoire est fondamentale.
- Il est difficile de se retrouver dans les OGAT, car la technocratisation du processus complexifie la vision. Il s'agit d'un irritant à gérer.

6. Le non-respect des délais de révision est un enjeu important

- Avant d'ajouter de nouvelles obligations, il faut s'assurer que ce qui est obligatoire est respecté. Certains SAD de première génération sont toujours en vigueur, alors qu'ils devraient être révisés tous les cinq ans.

7. Mise en œuvre des outils de planification

- Des mécanismes doivent être mis en place pour arbitrer les échanges avec les acteurs concernés et prendre en compte les réalités terrain.

PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Une activité d'idéation en sous-groupe a permis de formuler des pistes de solutions novatrices aux enjeux et aux 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.

UN DOCUMENT D'OBJECTIFS À L'ÉCHELLE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

Produire un document contenant les objectifs définis pour les ministères et les MRC qui établit les bases communes d'une planification territoriale. Ce document prioriserait les projets pour les régions administratives.

UN SYSTÈME DE MONITORING EFFICACE

Instaurer un système de monitoring efficace à partir d'indicateurs issus des mécanismes de contrôle. Le respect des planifications serait assuré par des indicateurs clairs, concrets, probants, parlants et documentés. Ils permettraient une comparaison à l'échelle du Québec et seraient représentatifs de l'échelon local.

UNE ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DES PROPOSITIONS ET UNE ÉVALUATION D'IMPACTS

Procéder à l'évaluation économique des propositions et à l'évaluation des impacts à long terme dans le plan d'urbanisme et mesurer les impacts sur l'environnement.

INTÉGRER DES INCITATIFS

Créer des incitatifs, qui encouragent les meilleures pratiques tout en récompensant ceux qui y contribuent (ex. : système de bonus).

UN GROUPE D'EXPERTISE

Offrir l'aide d'experts pour soutenir les petites municipalités, qui pourront ainsi mieux comprendre et appliquer les OGAT.

APPROCHE « BOTTOM-UP »

Instaurer une approche « bottom-up », soit du palier local jusqu'au palier gouvernemental, pour adapter les OGAT aux territoires. Les projets d'OGAT seraient soumis à un « BAPE » impliquant les ministères concernés.

SAD ET PLANS D'URBANISME MIS EN AVANT-PLAN

Mettre en avant les plans d'urbanisme et les SAD afin d'intégrer toutes les planifications sectorielles grâce à des contenus obligatoires bonifiés, qui colleraient davantage aux enjeux d'aujourd'hui.