

LABORATOIRE D'INNOVATION 3

Gouvernance et exemplarité de l'État

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 3 sur le thème *Gouvernance et exemplarité de l'État*, qui s'est tenu le 26 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°3

Gouvernance et exemplarité de l'État

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 :

En quoi et comment l'État peut-il devenir exemplaire en matière d'urbanisme et d'aménagement des territoires?

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 claire et d'avant-garde, montrer la voie et influencer la transformation

- Le **territoire devrait être le dénominateur commun de tous les exercices de planification de l'ensemble des ministères**, mais ce n'est pas le cas. Il devrait y avoir, parmi les diverses lois gouvernementales, **des éléments clairs en matière d'aménagement et d'organisation du territoire**. Les territoires devraient davantage être pris en compte pour assurer la collaboration, la cohésion et la complémentarité des actions sur tout le territoire.
- Le sujet de l'exemplarité est primordial. Les collectivités devraient être la pierre angulaire de la relance économique. Il faut voir **l'effet structurant de la localisation de certaines activités** dans les centres-villes, s'assurer que **les choix futurs de l'État viennent bonifier** les emplois au sein des collectivités **et créent un effet structurant** (attention à l'impact de la délocalisation).
- Il faut prendre en compte la **réalité politico-administrative** de nos organisations. Il faut avoir une **lecture large et à long terme de l'aménagement du territoire** et être capable de voir **les effets multiples d'un choix, d'une implantation et d'une décision, ainsi que tous ses effets collatéraux**. Être exemplaire, c'est aussi être capable d'avoir une **ouverture**, une **agilité** et une **influence dans les grands changements** qui s'opèrent et transforment nos milieux et nos habitudes de vie (resserrement des périmètres urbains, urgence climatique, etc.).

Assurer une meilleure planification gouvernementale pour plus de cohérence dans les choix de développement

- Plusieurs règles existent en matière d'environnement et de développement durable. Or, des outils sont souvent écartés en développement urbain, que ce soit la *Loi sur la santé publique*, la *Loi sur le développement durable* ou l'outil d'évaluation des impacts sur la santé. Elle doit être présente de manière **globale dans une multitude de lois qui doivent être prises en considération en aménagement du territoire**.
- Pour que l'État soit exemplaire, il faut un « **réflexe territoire** ». Dans toutes les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), le gouvernement doit s'interroger sur les **impacts sur le territoire**. Le gouvernement doit aussi avoir un **leadership**, être porteur d'une « clause territoire » et d'une stratégie nationale.
- Il y a un **manque de cohérence dans la planification des infrastructures publiques au Québec**. Comment s'assure-t-on que les **décisions du gouvernement du Québec sont cohérentes avec une vision durable de l'aménagement du territoire**? Il faut des normes minimales pour assurer une cohérence à la grandeur du Québec. Dans le cas contraire, la construction de bâtiments va perdurer dans des lieux qui coûtent le moins cher, et ce, même si l'impact sur l'aménagement du territoire est négatif et ne permet pas d'assurer un aménagement durable et favorable à d'autres moyens de transport que la voiture.
- Il n'y a pas de **vision claire avec des critères** à suivre dans le choix de **l'emplacement d'un édifice public**. Il n'y a pas de **vision précise pour définir l'accessibilité**, ce que veut dire « **renforcer les cœurs de collectivités** », etc. Les ministères et les organismes font de l'aménagement sans le savoir, à travers toutes les décisions de localisation et d'implantation d'infrastructures qu'ils prennent. Ces **décisions ont des conséquences durables** sur le territoire, sur la santé, sur le bilan carbone, sur la protection des écosystèmes, sur la protection des territoires agricoles, sur le coût des infrastructures, etc. Il est crucial de **prendre des décisions éclairées**. Malheureusement, l'analyse des impacts n'entre pas en ligne de compte lorsque les différents ministères et organismes gouvernementaux font des choix. Il est primordial de se donner des critères.
- Les **édifices patrimoniaux ou vacants** devraient faire partie des cadres d'analyse des ministères pour la localisation des équipements. Un édifice vacant non utilisé se dégrade plus rapidement et cela peut aussi avoir des effets sur les constructions voisines. **Réutiliser au lieu de construire à neuf est plus écologique à long terme. D'où vient l'absence de vision à long terme dans la localisation d'équipements?** Pourquoi y-a-t-il tant d'aspects qui pèsent moins lourd dans la balance que le prix d'achat du terrain? **Les OGAT sont-elles assez connues?** Sont-elles assorties de **mécanismes de contrôle**? Il semble que non.
- L'État se doit d'être exemplaire quant à la localisation des équipements pour **favoriser les accès à pied, la proximité des milieux de vie** et l'accès en transport actif ou collectif. L'exemplarité doit aussi être présente sur le plan de l'aménagement d'un réseau routier supérieur qui devrait **permettre un accès sécuritaire et convivial pour les usagers vulnérables**. On note aussi un manque de réflexion sur l'impact des infrastructures publiques qui génèrent des déplacements qui peuvent avoir des impacts sur la **sécurité des usagers**.

- Le gouvernement devrait **prévoir et respecter les délais** ainsi que **les étapes de planification**. Cela implique de **voir venir et de mieux planifier**. Or le gouvernement est souvent pressé et il ne suit pas toutes les étapes qui sont nécessaires pour tous les projets majeurs (ex. : passer devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, devant la Commission de la protection du territoire agricole du Québec). Outrepasser ces règles et ces étapes n'envoie pas le bon message aux citoyens.
- En ce qui concerne les programmes gouvernementaux d'aide financière, le problème ne tient pas au fait qu'ils n'ont pas de critères de localisation. Le problème est qu'**ils ont des critères de financement qui pénalisent la bonne localisation** (ex. : centres de la petite enfance). Pour ce qui est du cahier des charges propre à chaque domaine d'intervention des ministères, l'un des secteurs à explorer est celui des écoles situées en milieu rural.
- Le gouvernement ne se soucie pas de **respecter la réglementation et la planification des instances municipales**, ce qui mène, à long terme, à un manque de cohérence.
- Les **schémas d'aménagement et de développement (SAD) doivent prendre en compte les OGAT**, ils en sont les reflets. Les projets majeurs devraient être conformes aux outils de planification, de manière à assurer une cohérence dans les interventions gouvernementales.
- L'État doit être exemplaire en ce qui a trait à la protection des paysages, au patrimoine bâti, à la protection des ressources naturelles et des habitats fauniques sensibles. Il doit aussi mettre un frein à l'étalement urbain. De plus en plus, en amont des projets, il convient d'intégrer la logique **d'économie circulaire** dans les décisions gouvernementales. Est-ce acceptable dans un contexte de **crise environnementale** de souhaiter un changement réel dans les façons de faire (ex. : conserver les bâtiments patrimoniaux menacés de démolition surtout quand ils ont de la valeur)? Il faudrait réfléchir à la façon de **revaloriser ces bâtiments**.

La première chose à faire dans la liste de critères dont le gouvernement devrait se doter en ce qui a trait à l'implantation de bâtiments, c'est de **considérer l'inventaire des bâtiments patrimoniaux**, des bâtiments menacés ou non utilisés. Il faudrait se tourner vers ces bâtiments et voir comment il est possible de se les **réapproprier en les transformant**, tout en ne perdant pas la trace de leur histoire. Il faut **penser le futur des milieux, des territoires, autrement que par la croissance**. Pour y arriver, le gouvernement aurait avantage à **travailler avec des professionnels**. Un concept à développer par les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme est **l'urbanisme circulaire** : recycler les espaces, renoncer à l'expansion urbaine, encourager la réutilisation des bâtiments existants plutôt que démolir et transformer l'existant.

Assurer l'exemplarité de l'État

- De façon générale, l'État **ne respecte pas les cadres d'aménagement** soumis à la consultation des citoyens (ex. : SAD, plan métropolitain d'aménagement et de développement). Par exemple, les ministères réalisent des projets **en faisant fi de la planification en vigueur** et en **outrepassant les cadres d'aménagement** en place et **sans rendre des comptes** aux élus.
- Un **arrimage entre les différentes planifications gouvernementales** est nécessaire. Lorsque ce point est abordé, on fait toujours référence à l'arrimage entre la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) ou entre la LAU et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA), mais jamais entre la LAU et la *Loi sur le*

patrimoine culturel (LPC) qui est actuellement en révision. Il y a une volonté d'arrimer ces deux lois, mais il reste encore beaucoup de travail à faire pour **développer une culture du patrimoine et un réflexe patrimonial** au même titre qu'un réflexe de considération environnementale a été développé. Le ministère de la Culture et des Communications a mis sur pied une démarche d'aménagement culturel du territoire qui est passée inaperçue, mais qui présentait pourtant beaucoup de potentiel et de possibilités de partenariat avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Cette démarche permettait de **baser l'aménagement du territoire davantage sur les spécificités culturelles du milieu**.

- Les **orientations**, les **règles** et les **lois** (LAU, OGAT et autres) ne sont **pas toujours respectées** pour des raisons politiques ou pour économiser de l'argent. Or **l'État est un levier de développement** qui peut aider les communautés à améliorer leurs milieux de vie et les objectifs qu'elles poursuivent. L'État doit jouer son rôle et prendre les bonnes décisions (ex. : pas d'école dans les zones agricoles).
- Tout le monde désire des environnements sains, mais l'aménagement de ces environnements s'appuie sur une **façon de faire standardisée**. De plus, le gouvernement veut que des **normes environnementales** soient adoptées, mais il n'y a pas cette préoccupation dans les projets (ex. : stationnements en surface pour les CHSLD, aucune gestion de l'eau de pluie, aucun toit vert, etc.). Le **gouvernement doit montrer l'exemple** et cela ne se voit pas sur le terrain.
- Les ministères **ne respectent pas nécessairement les planifications des autres ministères. Il n'y a pas de pression interne pour imposer la cohérence. La cohérence doit se situer au sein même du fonctionnement de l'État** pour produire une vision concertée. La **logique du fonctionnement de l'État** doit être examinée.
- L'État doit montrer l'exemple dans le **respect des cadres de gouvernance** (ex. : construction du Réseau express métropolitain, pouvoirs et compétences de la Communauté métropolitaine de Québec bafouée dans le processus actuel). L'État doit aussi être exemplaire dans son **approvisionnement**. Par exemple, pour la protection des terres agricoles, si l'on désire une souveraineté alimentaire accrue, il faut se donner les moyens de protéger les terres, de bien les exploiter afin de répondre à la demande. Il faut organiser les territoires pour s'assurer d'offrir des circuits courts.

En ce qui concerne la **cohérence et la cohésion** : des stratégies et des plans sont ajoutés, mais comment ces plans et ces nouvelles stratégies entrent-ils dans une approche territoriale cohérente? Comment s'assurer que les projets sont en concordance avec les nouveaux plans?

Assurer une cohésion dans l'action

- Pour être exemplaire, l'État québécois doit exercer son leadership selon les principes suivants :
 - la **cohérence** de la planification, entre les ministères, et pour l'ensemble des objectifs;
 - la **cohésion dans l'action**;
 - la **collaboration** entre les municipalités et l'État afin que celui-ci reconnaisse les interventions de proximité mises en œuvre par les municipalités.

- Le gouvernement devrait être **exemplaire dans le respect et l'application des OGAT**, ce qui implique d'assurer une meilleure coordination entre les ministères. Être exemplaire, c'est aussi **respecter ce qui a été décidé par les villes et les municipalités**, par les citoyens.
- Qu'est-ce que l'exemplarité en aménagement du territoire? Certains éléments sont assez évidents en matière d'exemplarité. Par exemple, nous savons tous que l'implantation d'un édifice public sur un terrain agricole n'est pas une pratique exemplaire. En revanche, certains gestes de localisation demandent une analyse plus précise et, pour cela, l'État doit respecter la planification **de la municipalité**. Prenons par exemple le renforcement des centralités. Un noyau villageois, une artère commerciale, un centre-ville sera plus vivant et dynamique si l'État y concentre ses investissements, ses activités. Cela aura un effet d'entraînement déterminant. Si les villes n'ont pas clairement identifié les centres-villes comme l'endroit où les bureaux gouvernementaux doivent venir s'installer, l'État n'a pas toute l'information pour prendre les meilleures décisions. Les ministères ne font pas un diagnostic territorial. Donc, **il faut que l'État s'engage à suivre la planification locale et que les municipalités adoptent une planification fine et précise de leur territoire**.

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. Planter les équipements publics en respectant les OGAT

Le **gouvernement est le premier responsable de l'étalement urbain** (ex. : localisation d'une école). Il ne prend pas toujours en considération les OGAT lors de l'implantation d'un nouvel équipement public. Les OGAT sont respectées dans la planification locale, régionale et métropolitaine, mais les actions gouvernementales n'en tiennent pas compte. Les décisions d'implantation mettent en péril les objectifs et la structuration du territoire.

2. Produire des avis éclairés

La localisation, les dossiers et les grands projets qui ont un impact sur le territoire devraient s'appuyer sur des **processus basés sur des informations factuelles**. Il faut valoriser les processus qui permettent de produire des avis éclairés pour que les décideurs prennent leurs décisions avec le maximum d'information.

3. Considérer les coûts d'acquisition dans les programmes gouvernementaux

Les programmes gouvernementaux d'aide financière ne contiennent pas de critères de localisation et **ne subventionnent pas les coûts d'acquisition des terrains**. Ces choix reposent sur une optimisation financière des projets plutôt que sur la qualité. Par ses programmes, le gouvernement accorde une aide financière sans tenir compte de la localisation des infrastructures. Les coûts d'acquisition ont une influence importante sur le choix du terrain et tous les coûts indirects ne sont pas identifiés ou pris en considération.

4. Garantir un meilleur arrimage entre les ministères

L'arrimage entre les différentes planifications gouvernementales n'est pas optimal. La vision est en silo et il y a un manque de cohésion et d'intégration. Par exemple, il est essentiel d'assurer un meilleur arrimage avec les décisions du ministère des Transports.

Deuxième groupe

1. Planter les équipements publics en respectant les OGAT

L'État ne prend pas toujours en considération les OGAT et l'ensemble des planifications en aménagement du territoire lors de l'implantation d'un nouvel équipement public. L'État devrait **valider ses OGAT auprès des citoyens en mettant en place des mécanismes de participation publique**.

Il n'y a pas de vision en matière d'accessibilité pour ce qui est de la localisation des équipements publics. Par exemple, il n'y a pas de critères clairs par rapport à la localisation d'une école, aux moyens d'accès, etc.

2. Arrimer de façon optimale les différentes planifications gouvernementales

La planification relative aux équipements et aux infrastructures est limitée dans les SAD et également dans les outils de planification en aménagement à d'autres niveaux.

Le cahier des charges, document à respecter dans la conception d'un projet, est propre à chaque domaine et manque parfois de flexibilité quant aux exigences de construction. Les **critères devraient être définis à l'avance** et le choix de localisation doit être guidé par le gouvernement.

3. Considérer les coûts d'acquisition dans les programmes gouvernementaux

Les **programmes gouvernementaux d'aide financière** ne contiennent pas de **critères de localisation**. Le coût d'acquisition a une influence importante sur le choix du terrain. Les coûts directs et indirects des infrastructures et équipements publics (par exemple, les impacts de l'aménagement des infrastructures) ne sont pas pris en compte.

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.

UN OUTIL D'ANALYSE MULTICRITÈRES

Créer un outil d'analyse multicritères pour prévoir les impacts sur le long terme et maximiser les écobénéfices d'un projet.

UN INVENTAIRE DU PATRIMOINE

Produire un inventaire du patrimoine répertoriant les bâtiments menacés ou non utilisés et qui pourraient être revalorisés.

INTÉGRER L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Intégrer une logique d'économie circulaire dans les décisions gouvernementales.

DÉFINIR CE QU'EST UN TERRITOIRE

Avoir un « réflexe territoire » impliquant de définir d'abord ce que l'on entend par territoire et d'y inclure la diversité de ses populations.

UN BILAN CONTINU DES OGAT ET DES OBJECTIFS

Dresser un bilan continu des orientations et des objectifs en fonction des résultats atteints et des réalités terrain changeantes.

OFFRIR UN ACCOMPAGNEMENT

Accompagner les communautés en mettant des ressources à leur disposition.

INVESTIR DANS LA VEILLE ET LA RECHERCHE

Investir dans la veille et la recherche pour anticiper les transformations et les tendances futures et influencer les actions et les décisions.