

LABORATOIRE D'INNOVATION 6

Dynamiques urbaines et
planification des milieux en croissance

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 6 sur le thème *Dynamiques urbaines et planification des milieux en croissance* qui s'est tenu le 11 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°6

Dynamiques urbaines et planification des milieux en croissance

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 optimiser le partage des responsabilités et des compétences en matière de planification et d'optimisation des services publics?

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.

Réflexions sur les milieux en croissance

- La question de la concurrence entre les territoires est importante dans le **contexte de la transition écologique et sociale**. La transition et la création de milieux de vie, par le développement de milieux dynamiques et urbains, doivent être mises en lien avec le **développement durable** et avec la **compétition entre les différents secteurs et les différentes villes**.
- Quatre constats sont mis en évidence par les participants :
 - Il y a **plus d'étalement urbain** au Québec qu'ailleurs au Canada;
 - Les **services publics coûtent cher**;
 - La **diversité des territoires n'est pas suffisamment mise en valeur**;
 - La **gouvernance et la fiscalité** sont contre-productives.
- Trois défis importants sont mentionnés :
 - Le défi de **l'étalement urbain** et le coût qui y est associé;
 - Le défi du **maintien des actifs**;
 - Le défi de la **fiscalité**.
- On ne tient pas compte de **l'impact cumulatif de l'urbanisation**, notamment dans les bassins versants. La dynamique amont/aval de la **gestion de l'eau** doit être prise en compte. Les taux d'imperméabilisation peuvent avoir un impact cumulatif bien au-delà des limites municipales. Cet

enjeu est préoccupant. Un enjeu **d'équité fiscale ou financière** y est associé lorsque, par exemple, on demande aux villes en amont de préserver des sources d'eau potable pour les villes qui se développent de façon très dense en aval. Il n'y a pas de mécanisme financier ou fiscal pour assurer l'équité.

- L'aménagement du territoire a des impacts sur la façon dont les gens se déplacent, mais la question du **transport** est peu abordée. Particulièrement dans les milieux en croissance, dans un contexte d'étalement urbain, l'aménagement a des impacts majeurs sur la congestion routière et le déplacement des gens. Un aménagement du territoire bien réfléchi favorise la mobilité durable ainsi que les déplacements actifs et collectifs.
- **L'étalement urbain** est l'une des principales problématiques en aménagement du territoire au Québec. Il résulte également de la planification des **infrastructures** de transport. Le ministère des Transports du Québec construit et élargit des autoroutes sans considérer les impacts potentiels sur l'étalement. On cherche les problèmes de l'étalement urbain du côté de l'aménagement du territoire dans les plans métropolitains, dans les orientations gouvernementales ou les schémas d'aménagement et de développement (SAD), mais la question des routes et autoroutes a beaucoup plus d'impact et d'influence sur la planification.
- Peu de constats prennent en compte les **dynamiques urbaines**. On s'attaque aux dynamiques urbaines comme s'il n'y avait que des grands centres et des grandes villes. On oublie de parler de la **vitalité des territoires et de la dévitalisation de certains territoires au Québec**, qui ont des particularités qui leur sont propres.
- Un autre enjeu rarement soulevé est la **perte de milieux naturels de proximité** et de qualité au sein des milieux de vie. Nous avons assisté l'été dernier à une course aux accès aux plans d'eau et aux milieux naturels près de Montréal et de Québec. Il faudrait avoir plus de milieux naturels dans les milieux de vie et maintenir les services écologiques par la même occasion.

Préalables à la planification

- Il y a peu d'information au sujet des **mécanismes d'arbitrage des mesures de compensation** lorsqu'il est question de la prise en compte des effets de la modification des SAD sur les territoires voisins et de la prise en compte des planifications voisines. Ces mécanismes sont absents; il faut le reconnaître et agir.
- La méthode utilisée pour **planifier la répartition de la croissance urbaine** est basée sur des **prévisions démographiques à différents échelons**. Lorsqu'on se base sur ces prévisions, cela ne permet pas de travailler en amont pour orienter la croissance de manière à atteindre notre objectif d'optimiser les bénéfices de cette croissance et d'en minimiser les coûts.
- L'accent est beaucoup mis sur le niveau supramunicipal (municipalité régionale de comté (MRC)), l'absence de concertation et l'absence de planification dans les priorités d'urbanisation. On ne mentionne pas qu'au sein même des villes on ne fait pas d'exercice de **priorisation d'urbanisation** sur le territoire. On ne mentionne pas non plus que l'on a tendance à sous-estimer (le mot est trop faible) les potentiels de développement des villes et villages à l'intérieur de leur périmètre d'urbanisation. Les villes et les villages québécois sont d'immenses gruyères qui ont des potentiels extraordinaires de rurbanisation, de reconstruction de la « ville sur la ville » ou du « village sur le village ». Il faut le souligner davantage.

Délais de prise en compte du plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) dans les plans locaux

- Le délai entre le moment où le PMAD est adopté et sa déclinaison dans les villes peut prendre jusqu'à dix ans.
- Quant à l'externalisation des coûts des choix individuels – ce que nous payons tous collectivement – ils devraient être internalisés d'une certaine façon.

Enjeux économiques – Coûts et financement dans les milieux en croissance

- **Il est généralement moins coûteux à court terme de construire sur des terrains vacants non construits que de redévelopper des friches urbaines ou des parcelles déjà construites. Légalement, c'est aussi plus compliqué de redévelopper.** Une ville qui désire redévelopper peut recourir à l'expropriation, ce qui entraîne aussi des délais interminables. Il est beaucoup plus facile de construire sur un nouveau terrain et cela contribue à l'étalement. Il faut trouver une façon de rétablir l'équilibre entre les deux.
- **L'optimisation des services publics** est importante et doit être prise en compte. Tout type d'urbanisation ou de croissance requiert des **investissements publics et des coûts** récurrents d'entretien sur lesquels nous n'insistons pas assez. L'étalement urbain de faible densité est le mode de développement le plus coûteux lorsque l'on considère l'ensemble des coûts pour la collectivité sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures des équipements. Ces **coûts étant partagés par plusieurs instances** et à différents moments du cycle de vie, il est **difficile de tous les prendre en compte au moment de la planification**. Il faut réfléchir à une meilleure internalisation de ces coûts dans les décisions pour planifier le territoire. Les constats font état des coûts assumés par les administrations publiques, mais il ne faut pas oublier les coûts directs que différents types d'urbanisation engendrent pour les ménages.
- Il est difficile de quantifier ou de connaître **les impacts et les coûts réels de certains modèles de développement**. Les charges financières viennent de tous les paliers de planification.

Équilibre et cohésion

- **L'équilibre est fragile** entre **l'autonomie municipale et le besoin de cohésion** de la société. L'équilibre est aussi fragile entre les lignes directrices et les règles qui s'appliquent de façon différente selon les particularités locales. En effet, des règles différentes sont appliquées à des milieux qui sont à proximité les uns des autres. Pour ces cas, les limites statiques fixées ne sont pas basées sur des différences réelles. Nous jouons tous le même jeu, soit celui d'aménager le mieux possible et de développer notre territoire, ainsi que d'organiser le transport collectif, mais nous ne le faisons pas tous en fonction des mêmes règles, et c'est là que se trouve le défi. Il faudra revoir ces situations en prenant en compte l'équilibre fragile entre l'autonomie municipale et le besoin de cohésion.
- Aucun **bilan du coût de notre développement** n'est réalisé, que ce soit en construction, en entretien ou en ce qui a trait aux infrastructures. Tous ces éléments sont inter-reliés et ont un coût. Il faudrait repenser notre façon de construire afin de retrouver **un équilibre, une autonomie et une cohésion à différents échelons**. Il serait intéressant d'adopter une approche différente qui permettrait une meilleure planification et de faire autrement.

- Quand on parle de l'équilibre, cela ne devrait pas entraîner une absence de prise de décision. Établir un **équilibre entre l'autonomie municipale et la recherche de cohérence à l'échelle du Québec** peut se traduire en un immense laisser-faire. Cela prend des **règles**. Par exemple, on ne peut plus permettre la réalisation de projets de développement économique sur un territoire qui a récemment été inondé. En ce qui concerne les terres agricoles, quelqu'un au gouvernement doit décider. La proximité est trop souvent l'adversaire féroce de la cohérence et de la bonne décision. Cela prend des freins et des contrepoids. **Il faut maintenir une certaine autonomie et communiquer clairement une politique nationale sur le terrain, mais si notre stratégie nationale ne nous protège pas contre nous-mêmes, nous n'arriverons à rien.**

Choix des modèles de développement et leurs impacts

- Il faut documenter davantage les **impacts des différents modèles d'urbanisation sur les services publics**. Il faut expliquer aux élus québécois des villes et du gouvernement du Québec l'importance de l'aménagement du territoire, comment démontrer que **nos modèles de développement actuels sont extrêmement coûteux**. Et pas seulement du point de vue des investissements en infrastructures le jour où l'on construit un nouveau quartier, mais aussi à cause des charges d'entretien de ces différents modèles de développement.
- Au-delà de la **notion d'étalement**, il y a la **notion de bon et de mauvais type de développement**, qu'il faudra articuler et comprendre afin de créer un langage commun, comme on le voit dans d'autres villes et pays à travers le monde. Il faut arrêter d'ajouter des fardeaux fiscaux non rentables.
- Pour ce qui est du « **bon développement** », une personne peut habiter un quartier à 35 km du centre-ville au cœur duquel elle travaille et pratique aussi ses activités de loisirs. Dans ce cas, elle est moins dans une situation d'étalement urbain que bien des gens qui habitent en ville. Ce n'est pas de l'étalement, même si c'est loin du centre-ville, c'est du **développement intelligent**. C'est un quartier qui joue le rôle d'un village. Il y a du développement intelligent et adéquat loin des grands centres. Il ne faut pas oublier qu'il nous a fallu 2 000 ans pour nous rendre compte que ce sont les villages qui ont les meilleures façons de construire des communautés humaines.
- En matière d'étalement urbain, il faut parler plus clairement de **fiscalité municipale**. Rien ne changera si on ne change pas la fiscalité municipale. En vertu du cadre fiscal actuel, pour créer de la richesse, il faut construire des maisons. Auparavant, construire dans une logique de basse densité était tout à fait possible parce qu'on ne faisait que l'aqueduc, les égouts et l'asphalte. Maintenant, il est nécessaire d'avoir une bibliothèque, un service incendie, un service de police, un centre culturel, un espace consacré aux arts et aux loisirs, etc. Les revenus de taxes ne payent plus cet ensemble de services essentiels, mais nous n'avons pas changé notre façon de concevoir les projets. **Si nous ne réglons pas la fiscalité, surtout dans un contexte d'autonomie municipale, nous allons continuer à faire des erreurs importantes à la grandeur du Québec**, car notre motivation est de construire, construire et construire, pour ensuite s'étaler.

Environnement et changement climatique

- La notion de développement durable va au-delà des enjeux liés aux changements climatiques.
- Il n'y a pas que l'adaptation quand on parle des changements climatiques, il y a aussi la nécessité de **revoir notre façon de construire** nos villes pour viser un impact **neutre en carbone**. Le Plan d'action et de transition climatique de la Ville de Québec indique qu'en s'appuyant strictement sur la science, il faudrait réduire de 45 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) à Québec, c'est-à-dire les faire passer de 7,2 à 4,5 tonnes par citoyen d'ici 2030. C'est dans neuf ans. Cela nécessite une remise en cause extrêmement importante de la dépendance à l'automobile. Et les aménagements se font en fonction de l'automobile depuis 60 ans.
- Il est important de cibler la **réduction des émissions de GES à travers les décisions d'aménagement**. Nos cibles de GES sont souvent attribuées au secteur du transport. On essaie de réduire les GES à travers les plans de développement du transport collectif, sans avoir le contrôle sur l'ensemble des facteurs de développement du transport collectif. Les cibles de réduction sont liées aux plans de transport, mais il faut qu'elles soient aussi liées aux plans d'aménagement. Elles doivent percoler jusqu'aux plans d'aménagement.
- Il faudrait davantage mesurer **les impacts des milieux humides et naturels ainsi que des forêts et des terres agricoles** sur la conservation de la biodiversité et la filtration naturelle, par exemple. Ces éléments ont des fonctions qui permettent d'améliorer la qualité de vie des milieux de manière générale. Un des critères qui prévaut lors du choix d'habiter dans une ville, dans un milieu particulier, est justement la proximité avec les milieux naturels et la canopée. Ce sont des milieux de vie qui deviennent très intéressants.

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. Des orientations cohérentes et appliquées, des planifications harmonisées, une répartition claire des responsabilités

- Les **orientations gouvernementales** devraient être plus sévères, cohérentes et appliquées.
- Constat d'échec de l'orientation 10 de l'Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.
- **Enjeu d'application des orientations** gouvernementales et des planifications territoriales.
- Conditionner dans le temps l'obligation de se conformer, **donner des délais** pour se conformer.
- Les différentes **échelles de planification, les planifications sectorielles** et les **thématiques** doivent être intégrées avec les planifications urbaines pour une plus grande cohérence.
- Tenir compte des **particularités régionales**.
- Mettre en place, au sein des communautés métropolitaines, une obligation de résultats et de surveillance, ainsi que des **orientations gouvernementales régionalisées**.
- Ne pas **dénaturer les outils de planification**, car chaque outil a une fonction.
- **Le SAD est en quelque sorte un outil intégrateur. Il doit dégager une vision commune.**
- Le SAD ne peut pas tout contenir, il faut le compléter par des **outils de planification sectoriels**.
- Apporter des changements dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour assurer la **cohésion et l'harmonisation** des planifications sectorielles dans le SAD.
- Garder des **planifications à jour, basées sur les mêmes critères d'évaluation** pour atteindre une plus grande uniformité.
- Dans le contexte de **compétitivité entre les MRC**, certaines d'entre elles n'ont pas ajusté leurs périmètres urbains depuis plusieurs années.
- Voir à ce que les décisions qui se prennent d'une MRC à l'autre aient un lien sur le plan de la planification et de la vision.
- Avoir une vision et une possibilité de la mettre en œuvre. Cela implique de **revoir et de clarifier la répartition des responsabilités et des compétences à tous les échelons**.

- Il est important de définir les **rôles entre les différents intervenants**.

2. Choix de développement et impacts

- Ne pas baser **l'équité nationale et le contrat social** sur la bonne volonté d'une municipalité. Cela doit provenir d'un palier supérieur pour en assurer l'équité.
- Donner plus de **légitimité aux actions** pour avoir une **vision commune** et convenir d'un **contrat social et moral** avec la population.
- **Régénérer le territoire** et remédier au passif, à nos choix passés en matière de développement. Réfléchir au futur en accordant de l'importance à la régénération de la ville. Il faut considérer les bâtiments existants, régénérer les noyaux villageois et le territoire par la réimperméabilisation, l'infiltration, la remise au jour de cours d'eau, etc.
- Créer des incitatifs pour forcer les MRC à faire du redéveloppement.
- Opérer une densification à l'échelle humaine qui s'inscrit de manière harmonieuse à son milieu.
- Encourager le redéveloppement des espaces vacants et doter le milieu municipal d'outils favorisant cette revalorisation.
- **Valoriser le sentiment d'appartenance** des citoyens.
- Envisager une **planification multifonctionnelle**, intelligente avec une multiplicité d'usages. Avoir plus de milieux de proximité avec les parcs, les activités culturelles. Bâtir de la vitalité à court, moyen et long terme dans un milieu qui évolue.
- Reconnaître la **multidisciplinarité de l'expertise** en aménagement et en urbanisme.
- Connaître les **coûts réels de l'étalement urbain, du redéveloppement** pour partager ces coûts avec les promoteurs (ex. : taxe de croissance). Il faut aussi faire attention au débordement des enjeux sur les territoires voisins.
- Risque d'une taxation locale sur la croissance : tenir compte des coûts de l'étalement urbain et des coûts de la croissance. Nous avons besoin d'un **financement national** pour éviter une compétition au niveau local et un encouragement à l'étalement urbain. Il faut mesurer les limites d'une taxation locale.

3. Vision régionale de l'urbanisation en croissance et en décroissance

- Bien **connaître nos territoires urbains** pour connaître leur **potentiel de développement**.
- La **décroissance est un phénomène difficile à gérer** qui crée de l'improvisation. On parlera d'une évaluation du « coût de développement » plutôt que du « coût du non-développement ».
- Aménager en réfléchissant aux **contraintes**, dans une **approche proactive de développement**.
- Tenir compte de la concurrence entre les villes qui font le choix de croître.
- Se doter d'une **vision régionale** du développement.
- Prendre en compte la présence et la capacité des **infrastructures** dans les décisions.
- En ce qui concerne la **fonctionnalité des bâtiments**, il faut se demander quelles fonctions nous voulons leur donner et **quelle en sera l'évolution**.
- Certains contribuent à la mise en valeur des milieux naturels et il est important de **réfléchir aux mécanismes fiscaux appropriés** pour ces derniers.

Deuxième groupe

1. Absence de la prise en compte des coûts

- Il y a une **absence de prise en compte de l'ensemble des coûts de la croissance dans la planification**, ainsi que dans la **dynamique induite par la fiscalité municipale**.
- Les individus doivent **tenir compte des vrais coûts associés à leur localisation**, donc **tenir compte des externalités pour une région donnée**.
- Il y a une absence de prise en compte des coûts de développement de l'urbanisation et de leur internalisation.

2. Manque de connaissances pour prendre les bonnes décisions

- **Nous ne connaissons pas avec précision les coûts associés aux différents types de développement :**
 - Absence d'information sur les coûts à long terme des projets pour certaines municipalités et sur ce que cela implique pour les municipalités en matière de charges;
 - Manque de mesures incitatives liées à l'optimisation des investissements dans les infrastructures. Manque de connaissances ou d'outils pour construire au bon endroit. Comment évaluer les impacts et les coûts liés d'un développement à un endroit donné?
- **Sur quelles données doit-on s'appuyer pour prendre nos décisions?**
 - Doit-on uniquement se baser sur les données de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) et les données de recensement de Statistique Canada? Quels seraient les scénarios alternatifs?

3. Manque de cohérence, d'application et de suivis

- Il y a un manque de cohérence, d'application et de suivis **entre les différents paliers de décision et leurs outils de planification**.
- On constate une **absence d'arrimage entre la planification territoriale, les plans de transport et la planification des infrastructures**.
- Les dynamiques métropolitaines ont évolué, mais pas les territoires. Nous sommes confrontés à des **planifications locales et régionales incohérentes**.
- Revoir et actualiser le contenu du PMAD en tenant compte du périmétropolitain.
- La planification locale ne tient pas compte des dynamiques régionales et il en résulte un manque de cohérence.

4. Changements climatiques

- Il n'y a pas que la nécessaire question de l'adaptation aux changements climatiques, il y a les conséquences en termes d'îlots de chaleur, d'inondations, etc.
- Nous avons une responsabilité collective de **réduire nos émissions de GES** et d'adopter des **modèles de développement urbain qui en favorisent la réduction**.
- Réduire nos GES doit devenir une **responsabilité collective**.

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.

CRÉER UN OUTIL INTÉGRÉ DE GESTION DES DONNÉES TERRITORIALISÉES

Regrouper des planifications sectorielles et territoriales, des propositions, des contraintes, des prescriptions de tous les paliers (national, métropolitain, MRC, local), des attentes des citoyens et des outils d'analyse et d'évaluation partagés.

DÉFINIR UN ENCADREMENT CLAIR ET PRÉCIS, APPUYÉ DE MESURES DE SUIVI

En s'appuyant sur une vision claire de l'État en aménagement des territoires, la cohérence et la coordination des planifications sectorielles sont assurées par le MAMH, les décisions sont appuyées sur l'expertise et les données probantes, et l'imputabilité est assumée.

FINALISER LA CONCORDANCE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION DES ENTITÉS COMPRISES AU SEIN DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

Déterminer un échéancier pour se conformer et prévoir un allègement des structures de mise en œuvre et des modes de fonctionnement.

METTRE EN PLACE UN PROCESSUS DE RÉVISION ET D'OPTIMISATION DES COMPÉTENCES

Pour chacun des paliers décisionnels, créer un poste de « vérificateur général en aménagement du territoire » pour assurer la cohérence, et une « commission municipale québécoise d'aménagement » comme mécanisme d'appel.

REVOIR LES FRONTIÈRES DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

Suivre l'évolution du navettage et s'appuyer sur des données et analyses factuelles. Prévoir un mécanisme de redistribution équitable des bénéfices de la croissance urbaine à l'échelle métropolitaine.

CRÉER DES MILIEUX DE VIE COMPLETS

Répondre aux besoins des différents types de ménages, miser sur une mobilité active et inter-reliée, s'appuyer sur le transport collectif.