

LABORATOIRE D'INNOVATION 9

Qualité des milieux de vie

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 9 sur le thème *Qualité des milieux de vie* qui s'est tenu le 18 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°9

Qualité des milieux de vie

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 la Stratégie peut-elle permettre d'optimiser la qualité des milieux de vie?

1 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.

Dynamisme et diversification des milieux urbains

- La **densité** est avantageuse, mais elle a **mauvaise presse**. On doit la définir de manière **adaptée et attrayante**.
- La **densité** ne facilite pas l'**inclusion**; il faut donc trouver une manière de viser une inclusion avec une mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle.
- Le **sentiment d'appartenance** est fondamental au dynamisme d'une communauté. Ce sentiment d'appartenance et le dynamisme d'une communauté sont surtout soutenus par l'accès au logement et à des emplois de qualité.
- En ce qui concerne le sentiment d'appartenance et les théories de l'attachement, lorsqu'on s'investit personnellement, que l'on y consacre du temps et des efforts, on **s'attache à notre milieu**. Il est donc important de **valoriser la participation publique** en urbanisme et d'y réfléchir en amont.
- Il faut insister sur le fait que les **centres-villes et les noyaux villageois** contribuent à des milieux de vie de qualité. C'est souvent l'artère commerciale qui est le cœur de ces villes et villages. Il faut parler de l'importance de ces poumons économiques (services de proximité).

Vision et gouvernance

- Il est important de se doter d'une **vision commune** et de **mobiliser les acteurs** en matière de milieux de vie.
- Nous avons des données sur « quels milieux de vie permettent quels modes de vie ». Par exemple : Comment sortir de la congestion? Comment favoriser la sécurité des enfants? On devrait avoir davantage de constats sur les **formes qui favorisent ou soutiennent certains modes de vie**.
- Les ressources manquent et le public a beaucoup d'attentes. Cela pose la question de la gouvernance : **comment travaille-t-on ensemble et comment se dote-t-on des ressources nécessaires?**
- Il faut planifier à **plus long terme et déjà penser à 2050** et aux habitations qui seront requises en fonction de la pyramide des âges, des cycles de vie et des besoins environnementaux.

Financement

- Il faudrait envisager des **sources de financement** variées et une **participation aux fonctions de financement** prises en charge par les milieux ruraux.
- Il faudrait reconnaître les **limites de « toujours faire plus »** et réorienter les ressources (humaines et financières) pour financer ce qui a de la **valeur ajoutée**.

Planification du territoire

- La **planification urbaine** n'inclut pas suffisamment l'habitation et subit parfois les choix en transport.
- L'**adaptabilité** doit être perçue dans l'ensemble de nos milieux de vie, qui doivent être pensés pour évoluer (habitation, espaces publics, aménagements urbains, etc.).
- Prendre en compte les enfants **dans la planification du territoire**, notamment du point de vue de la sécurité routière, de l'intégration et des espaces verts.

Rôles et responsabilités des instances locales et régionales

- Les municipalités locales ainsi que les municipalités régionales de comté (MRC), avec les schémas d'aménagement et de développement (SAD), s'occupent de tous les éléments de la vie qui contribuent à améliorer la **qualité de vie des citoyens**. Cette vue d'ensemble qui touche les besoins du citoyen devrait être concrétisée à l'intérieur des SAD. Améliorer la qualité de vie représente un défi.
- Les niveaux régional et municipal sont plus près du terrain. Avec un SAD et des règlements d'urbanisme forts, on devrait être capable de répondre à tous les enjeux.
- La qualité des milieux de vie repose sur l'accès à des logements, des emplois et des services de qualité à proximité des citoyens. Ces différents éléments, en termes de qualité de milieux de vie, sont **segmentés dans différents ministères**. Le **milieu municipal s'occupe de ces différentes facettes au quotidien** et il contribue à desservir les milieux de vie des citoyens. Cette vue

d'ensemble est essentielle aux besoins des citoyens et **devrait se concrétiser dans les SAD** qui ont une vue d'ensemble à l'échelle régionale.

Habitation et marché locatif

- Il convient de réfléchir à l'**abordabilité**, non seulement à celle des terrains, mais aussi des **logements** pour **établir l'équilibre entre l'offre et la demande** notamment dans les quartiers très attractifs. La Stratégie devrait **aborder l'habitation de front** plutôt que de manière indirecte en aménagement.
- Le nombre de ménages locataires qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus pour se loger est appelé à **augmenter** étant donné les hausses des loyers et les baisses de revenus liées à la pandémie.
- **L'embourgeoisement des milieux ruraux**, le tourisme, le télétravail et la villégiature mettent une pression sur les ménages de la classe moyenne qui craignent de ne plus pouvoir se loger dans ces milieux.
- La **planification territoriale** ne prend pas suffisamment en compte les enjeux liés à l'habitation.
- **Insalubrité des bâtiments** : les petites municipalités n'ont pas beaucoup de pouvoir pour gérer les problèmes d'insalubrité. Il leur est difficile d'obtenir du financement.
- Pour ce qui est des **logements abordables**, la **lourdeur administrative et les délais** d'analyse par rapport au déploiement et au développement des logements sociaux ainsi que le **manque de flexibilité** du cadre législatif sont autant d'embûches.

Accès et aménagement des espaces

- Il est important de planifier les **déplacements à échelle humaine**. La notion de proximité est le concept central pour densifier et ajouter de la mixité. La proximité des services augmente l'équité notamment du point de vue de l'accès pour la population.
- Il faut assurer un **accès inclusif** aux espaces publics dans tous les milieux et considérer la qualité de vie dans tous les **cycles et modes de vie**.
- Il y a un besoin de **rééquilibrer l'espace public** alloué au déplacement motorisé pour soutenir la mobilité douce (collective et active). Il faut penser aux « extrémités » des **cycles de vie** (les enfants et les personnes âgées) qui doivent se déplacer à pied. Pour les enfants, se déplacer dans leurs espaces de manière autonome constitue un apprentissage. Pour les personnes âgées, leur espace rétrécit et elles doivent pouvoir maintenir leur autonomie dans un espace sécuritaire.
- Assurer une **équité dans l'accès à des milieux de vie de qualité**, tant du point de vue du logement lui-même que de l'environnement dans lequel il est bâti et de l'espace public. Par exemple, la proximité d'une autoroute peut nuire à la qualité de vie.
- Les choix d'aménagement des milieux de vie et des espaces publics peuvent contribuer à favoriser l'inclusion et l'intégration sociale, mais encore faut-il qu'ils soient **accessibles**. Il existe des normes qui permettent d'atteindre un niveau d'accessibilité, mais elles ne sont pas toujours **obligatoires** et sont **appliquées de manière variable** selon les territoires. Il faudrait **les harmoniser** et avoir

plus de coordination entre les régions. L'absence de normes peut faire en sorte que des aménagements extérieurs ne sont finalement pas accessibles. Par exemple, cela pourrait compromettre la capacité des personnes handicapées (ou à mobilité restreinte) à se déplacer de façon autonome et sécuritaire et nuire à leur intégration sociale.

- Différents éléments doivent se conjuguer pour favoriser des milieux de vie de qualité : avoir des **logements** de qualité, abordables, un **accès aux services** (santé, culture, loisirs, etc.) et à la **vie communautaire** qui contribue à **briser l'isolement**, ainsi qu'un **service de transport** en commun efficace.

Transport

- Mettre davantage l'accent sur le **transport actif et collectif** et **l'intégration** de ce dernier dans le tissu urbain afin qu'il soit vu comme un élément faisant partie intégrante de l'aménagement du territoire.

Patrimoine et culture

- Lorsqu'on examine les constats, on perçoit que la qualité de vie est liée à une vision fonctionnaliste, ce qui est important. Mais si l'on veut que les gens habitent et restent à un endroit, ils doivent être **heureux et y avoir du plaisir**. Si l'on veut qu'ils aient une vie communautaire, il faut aborder la qualité de vie, **miser sur un sentiment d'appartenance**, ce qui rend possible une réelle **participation aux milieux de vie**. Il faut voir le patrimoine comme un **agent de participation au territoire pour les personnes**. Le patrimoine ne devrait plus être uniquement lié à la culture et être transféré du ministère de la Culture et des Communications (MCC) vers le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) (cela pourrait être un objectif de la Stratégie).
- Le **patrimoine** doit être vu de façon très large et il faut avoir les moyens nécessaires pour le protéger.
- Il faut sortir d'une vision conservatrice et réductrice du patrimoine et le voir comme quelque chose qui peut **évoluer**. Il faut continuer à l'occuper, l'entretenir, tout en envisageant que les usages se modifient dans le temps.
- Le patrimoine doit être indissociable de notre dynamisme collectif et utilisé dans la Stratégie comme un **élément majeur et transversal**. Il doit être **intégré** dans notre façon de vivre, d'habiter et dans les outils d'urbanisme.
- Les **inventaires** en patrimoine doivent être clairs et constituer un point de départ. Ils sont trop souvent utilisés comme une finalité, ce qui devient un problème surtout quand cela devient un outil de citation ou de classement. L'inventaire devrait être **un outil pour requalifier le patrimoine**.
- Le défi est de considérer le patrimoine en termes de **valeur économique (rentabilité)**, que ce soit au niveau touristique ou du développement durable pour la requalification des usages. Il y a un important travail à faire sur le plan de l'éducation et pour regagner la force de la **valeur identitaire du patrimoine**.
- Dans les constats, il est question du patrimoine de manière générale sous l'angle de la préservation, mais **l'apport de la qualité architecturale à la qualité des milieux de vie** n'est pas mentionné. Certains citoyens sont préoccupés par les développements immobiliers dans leurs milieux. C'est

toujours le même style de bâtiment qui est projeté. Cette standardisation, voire banalisation, de la qualité de l'architecture est regrettable. La Stratégie aurait un rôle à jouer, car elle peut contribuer à développer une **culture du patrimoine**. À chaque projet gouvernemental, la question de l'impact de l'intervention pourrait se poser à la fois sur l'ensemble du milieu bâti et sur la qualité architecturale des futures constructions.

Verdissement des espaces publics

- Il faudrait tenir compte de **l'importance d'agir en amont** pour éviter que les mesures de verdissement se traduisent par le départ de populations plus vulnérables dont on veut améliorer la qualité de vie.
- Le processus décisionnel ne prend pas toujours en compte la **valeur économique des infrastructures vertes**.
- Les **cibles de canopées** sont généralement atteintes dans les villes, mais la canopée se retrouve bien souvent en périphérie de certains quartiers. On doit voir à intégrer le verdissement à même **le tissu urbain** (proximité pour les personnes âgées et les enfants).
- Le verdissement permet d'améliorer les milieux de vie et leur qualité ainsi que **l'accès aux espaces verts**. Si l'on veut garder nos citoyens dans les grandes villes et éviter les exodes qui, en fin de compte, vont contribuer à la dévitalisation des villes, il faut **offrir des espaces verts aux citoyens**. L'accès aux espaces verts et aux espaces publics participe à réduire les inégalités territoriales.

Santé publique et environnement

- La qualité des milieux de vie est un enjeu majeur de santé publique. Certains constats devraient être encore plus étayés pour mettre cela en lumière. Par exemple, le **verdissement des espaces publics et privés** est important avec un indice de canopée optimal d'au moins 40 % (objectif fixé par Toronto et Halifax) et cet indice aurait des impacts notables sur la santé (stress, dépression, diabète, hypertension, obésité, mortalité cardiovasculaire et pulmonaire, etc.). Ces maladies coûtent 28 milliards de dollars par année pour le Québec. En février 2020, plus de 600 médecins ont demandé des investissements majeurs dans le **verdissement urbain**. La réglementation municipale est déficiente pour protéger la canopée. La création d'espaces de stationnement est souvent à l'origine de la disparition des arbres en milieu urbain.
- **L'inactivité en période hivernale** causée par des aménagements urbains déficients a des impacts importants sur la santé.
- On comprend mal **l'impact de l'hiver** sur les modes de vie, les habitudes de consommation, sur la localisation des espaces de loisirs et les modes de transport utilisés. Il faudrait être capable d'en faire la démonstration à travers des données probantes (santé publique).

Autres

- Il faudrait ajouter des constats sur **l'alimentation**. Par exemple, on parle de « déserts alimentaires » (milieux défavorisés avec un faible accès aux commerces d'alimentation). Il faut réfléchir à l'importance de valoriser une saine alimentation.

- Le fait que les **municipalités achètent des terrains** contribue à ce qu'elles puissent reprendre un **rôle dans la production de l'habitation**. Ceci amène de la qualité, une diversité d'acteurs et de promoteurs. La diversité des promoteurs est importante pour la diversité et la qualité des milieux de vie. Par exemple, la **Ville d'Helsinki** possède 70 % des terrains de la ville et contrôle les prix en établissant des baux sur 100 ans. Les constructeurs sont contraints de faire preuve de transparence et de limiter leurs profits à 10 %. Cela permet de sortir d'une logique marchande et de spéculation.

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 orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
- Outils de planification;
- Démocratie locale;
- Cohérence de l'approche du haut vers le bas.

Premier groupe

1. Dynamisme et diversification des milieux urbains et ruraux

- Favoriser l'**expérience du citoyen** et le « **vivre et faire ensemble** » (échelle humaine).
- Favoriser la participation du citoyen dans les décisions pour créer un sentiment d'appartenance.
- Générer des **milieux de vie de qualité** et **équitable**s.
- Avoir une vision cohérente et définir des politiques qui impliquent différents acteurs et qui se concrétisent.
- Mettre en œuvre des **actions concrètes, cohérentes et innovantes** (faire autrement).
- **Conjuguer les aspects individuels et collectifs**.
- Bénéficier de **moyens** associés à la hauteur des besoins (ressources financières, administratives, expertise, etc.).
- Les **MRC doivent être mieux outillées**, avoir plus de **ressources** et plus de **latitude** pour être capables de **mettre en œuvre les OGAT** pour les citoyens (contraintes, opportunités et réalité).

2. Espace public, patrimoine et culture

- Se réapproprier l'espace qui appartient à tous en favorisant la participation citoyenne.
- Comprendre le patrimoine et l'espace public comme :
 - un **vecteur de participation** et un **agent économique et social** du territoire;
 - un élément **adaptable, multifonctionnel**, et **pouvant évoluer**;
 - un espace qui a une **identité propre**.
- Valoriser la **rue comme espace public** en assurant sa sécurité, sa convivialité et son accessibilité.
- Valoriser les **espaces verts**.
- Prendre en compte la **valeur économique et sociale du patrimoine** culturel et naturel pour bâtir une vitalité et un dynamisme.

- Valoriser les **bâtiments patrimoniaux** :
 - Cohérence des décisions;
 - Enjeux économiques liés aux coûts d'entretien;
 - Défis pour les municipalités de protéger les immeubles ayant une valeur patrimoniale (ex. : financiers et techniques);
 - Manque d'outils incitatifs pour que les édifices publics et patrimoniaux excédentaires soient réservés à des projets collectifs (écoles, logements sociaux).

3. **Habitation : accessibilité, disponibilité, qualité et diversité**

- L'habitation doit être **planifiée**.
- Il faut prendre en compte les enjeux **en amont** du processus de planification.
- L'**adaptabilité** du logement doit être pensée pour répondre aux besoins liés à chaque moment du **cycle de vie**.
- Il faut assurer une **équité d'accès** à un **habitat de qualité**.
- La **disponibilité des ressources pour les problèmes d'insalubrité** varie d'une municipalité à l'autre.
- La **hausse du coût** des logements et de la **valeur foncière** contribue à l'exclusion d'une partie de la population résidente.
- L'**érosion de l'abordabilité du marché locatif** précarise la situation financière des ménages locataires, non seulement dans les aires métropolitaines, mais aussi dans les milieux périurbains et ruraux.
- Le coût plus élevé pour **construire sur des terrains en friche ou densifier des secteurs déjà bâtis** invite à une **planification territoriale** qui doit davantage prendre en compte les besoins en matière d'**habitation**.

Deuxième groupe

1. **Dynamisme et diversification des milieux urbains et ruraux**

- Ramener la **nature** en ville.
- Adapter le milieu de vie pour que la population puisse mieux gérer les **enjeux climatiques**.
- Mettre en place des aménagements favorables **à la santé et à la sécurité**.
- **Assurer l'abordabilité** des logements.
- Offre en transport collectif et actif (alternative à l'automobile).
- **Mixité dans les usages** et offre des **services de proximité** (éléments motivateurs et structurants pour la qualité de vie dans les milieux ruraux).
- Aménagement de **cœurs de villages** favorables à la qualité de vie des citoyens (autant en milieu urbain que rural).

2. Espace public, patrimoine et culture

- Faire des choix qui favorisent la **santé environnementale** (espaces verts, mobilité, résilience, etc.).
- Favoriser les **espaces verts** et une trame verte de proximité (respect du pourcentage de canopée, faire en sorte que chaque citoyen a accès à un espace vert en cinq minutes de marche).
- Placer l'humain en priorité dans les espaces publics.
- Valoriser la **rue comme espace public** (enjeux de sécurité, convivialité, accessibilité) qui doit être partagé entre les différents modes de déplacement et servir à connecter un réseau d'espaces publics.
- Favoriser l'**accessibilité** pour tous et les modes de déplacement.
- Avoir des **normes claires et appliquées** de manière uniforme en matière d'accessibilité des espaces publics extérieurs.
- Offrir un espace public au **cœur des villages**.
- Contribuer au **réseautage de toutes les interventions** afin qu'elles soient intégrées les unes avec les autres.
- Tenir compte du **patrimoine** dans la proposition de solutions, car c'est un **enjeu en soi**.
- Favoriser la sauvegarde **du patrimoine** en rendant accessibles les **ressources** économiques nécessaires.

3. Habitation : accès et disponibilité, qualité et diversité

- Prendre en compte les **enjeux d'habitation** dans la **planification territoriale** et les **outils qui en découlent**.
- **Proposer une offre résidentielle diversifiée et durable** pour satisfaire les **besoins différenciés et évolutifs** selon les **cycles de vie** (taille des logements, proximité des services et adaptation d'un bâtiment aux nouvelles conditions des occupants, etc.).
- Développer l'offre par des **projets d'habitation novateurs** (ex. : jardins communautaires qui favorisent l'autonomie, les relations et la mixité sociale).
- Meilleure prise en compte de besoins diversifiés par les **promoteurs immobiliers** (autant dans les logements sociaux que privés).
- **Accessibilité universelle** en matière d'habitation.
- Les enjeux en habitation sont à prendre en compte dans **la planification territoriale** et les **outils** correspondants.

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.

DÉDIER UN BUDGET POUR L'INNOVATION TERRITORIALE

Pour permettre un développement de **projets innovants** (à plusieurs niveaux dont en matière de gouvernance) pour sortir de l'ordinaire et répondre à des **besoins concrets** sur le terrain. Les budgets seraient dédiés aux municipalités qui ont plus de **souplesse** et une **obligation d'urbanisme collaboratif** (s'assurer de l'entière participation des citoyens pour définir les projets, assurer l'adhésion, l'attachement et la continuité dans le temps).

SE RÉAPPROPRIER LE PATRIMOINE ET L'ESPACE PUBLIC

En revoyant le **cadre normatif**, en définissant mieux la **valeur du bien patrimonial**, en allant chercher la **cohérence** dans les bâtiments patrimoniaux, en se **réappropriant l'espace** qui appartient à tous, en favorisant la **participation du citoyen** et en mettant en place une **structure de formation** et de développement en lien avec le patrimoine et l'espace public.

PLANIFICATION DE LA DENSITÉ RÉSIDENIELLE

À l'échelle du quartier, du noyau villageois et de la municipalité, prévoir des **objectifs** en matière de **services de proximité**, de **logements sociaux abordables et de grandeur variée** dans les **milieux de vie**, ainsi qu'un **monitorage des coûts** de construction.

METTRE EN PLACE DES CORRIDORS DE BIODIVERSITÉ

En favorisant la **santé et le bien-être** des citoyens en utilisant des **technologies innovantes** en décontamination et en phytotechnologie.

CONCEPTION OU RÉFECTION DE LA RUE

Considérer la rue comme un espace public contribuant à la qualité de vie (et non la fluidité automobile). Le faire dans une approche collaborative qui met l'utilisateur le plus vulnérable en priorité des préoccupations (dans l'ordre : personnes à mobilité réduite, enfants, personnes âgées, piétons et cyclistes).

FAIRE APPEL PLUS SYSTÉMATIQUEMENT AUX ARCHITECTES

Dans la construction du patrimoine de demain, y compris dans le secteur résidentiel, dans un objectif de qualité et de pérennité.

SE DOTER D'UNE OGAT EN MATIÈRE D'HABITATION

Qui précise les attentes visant à favoriser l'implantation d'habitats durables, une diversité et l'accessibilité universelle aux logements, le déploiement de services de proximité et la requalification des bâtiments patrimoniaux. S'assurer que ces attentes soient flexibles et qu'elles puissent être adaptées aux particularités des milieux, des municipalités et des régions.

APPLIQUER LES PRINCIPES DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour mieux optimiser et mutualiser l'espace dans le respect des cycles de vie en prenant en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux.

ÉLABORER UN OUTIL INTÉGRÉ DE PRISE DE DÉCISION EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Qui tient compte d'une diversité d'informations telles que les bienfaits des choix d'aménagement en matière de santé et de bien-être des citoyens, sur la rentabilité des investissements, etc., et qui permet le partage des données de la part de tous les acteurs, sous forme de données ouvertes.

PROCÉDER À DES ANALYSES URBANISTIQUES DU TERRITOIRE

Pour dégager une vision du territoire et créer des opportunités afin de consolider les centres-villes des villes et des villages.

Référence

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Page consultée le 30 mars 2021). [Programme action cœur de ville](#). France.