

FEUILLE DE ROUTE

VERS UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LE QUÉBEC

juin 2018



Alliance
ARIANE

MOT DE

L'ALLIANCE ARIANE

Il y a quelques mois, l'alliance ARIANE s'est engagée, devant les participants au forum Savoir où on s'en va, à proposer un canevas de Politique nationale d'aménagement du territoire : vous l'avez entre les mains. Cette feuille de route vise à inciter le futur gouvernement à s'engager à adopter une Politique durant le mandat qui s'annonce.

L'alliance ARIANE réunit des organisations et des experts d'horizons divers qui s'accordent autour d'une préoccupation commune : celle du territoire, de l'utilisation que nous en faisons et des conséquences des actions et décisions à ce sujet sur la vie de chacun d'entre nous, que ce soit au quotidien ou à long terme. Nous déplorons l'actuel déficit de vision d'ensemble en aménagement du territoire, qui induit trop de décisions prises à la pièce, sans réelle évaluation de leurs impacts. Nous constatons un manque de considération pour le territoire, un patrimoine commun que nous devrions pourtant chérir.

Au fil de ses activités ces dernières années, l'alliance ARIANE a observé que se dégagait un consensus pour une meilleure coordination des actions en aménagement du territoire ainsi que pour un leadership plus affirmé de l'État et ce, afin de combiner vision et cohérence. Ce consensus et le besoin d'une Politique nationale s'expriment aussi bien dans le domaine de la santé, de la culture et de l'environnement que dans le milieu des affaires. Notre identité, notre prospérité et notre qualité de vie dépendent en effet largement de nos choix pour le territoire.

Dans cette feuille de route, nous faisons le point sur la situation : celle de la mobilisation pour une Politique nationale et celle des pratiques en aménagement. Nous proposons les grands axes d'une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec, telle qu'elle devrait être élaborée, selon nous, dans le cadre d'une vaste consultation des parties prenantes. Enfin, nous ébauchons les étapes concrètes qui pourront mener à son adoption dans les deux premières années du prochain mandat.

Nous invitons le prochain gouvernement à se saisir de cette feuille de route et à mettre en œuvre le processus vers une Politique nationale d'aménagement du territoire.

Depuis sa création, l'alliance ARIANE n'a eu de cesse d'ouvrir le dialogue avec des acteurs de tous les milieux pour décloisonner les silos et réfléchir ensemble à l'aménagement de notre territoire. Autour de cette feuille de route, c'est ce dialogue que nous voulons poursuivre.

Au plaisir de vous entendre !

LE COMITÉ DIRECTEUR DE L'ALLIANCE ARIANE

Dinu Bumbaru, directeur des politiques, Héritage Montréal ■ **Nathalie Dion**, présidente, Ordre des architectes du Québec ■ **Donald Bonsant**, président, Ordre des urbanistes du Québec ■ **Isabelle Giasson**, présidente, Association des architectes paysagistes du Québec ■ **Marcel Groleau**, président général, Union des producteurs agricoles ■ **Isabelle Laterreur**, présidente, Action patrimoine ■ **François Lestage**, président, Association des aménagistes régionaux du Québec ■ **Karel Mayrand**, directeur général pour le Québec, Fondation David Suzuki ■ **Vincent Moreau**, directeur général, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec ■ **Ron Rayside**, associé principal, Rayside Labossière ■ **Christian Savard**, directeur général, Vivre en Ville ■ **Marie-Odile Trépanier**, urbaniste émérite, professeure honoraire, Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal



Association
des aménagistes régionaux
du Québec



FONDATION
DAVID SUZUKI
Un monde. Une nature.



HÉRITAGE
MONTRÉAL



ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC



Ordre des
Urbanistes du
Québec



RNCREQ
Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles



VIVRE EN VILLE

ACTION
PATRIMOINE



ASSOCIATION
DES ARCHITECTES
PAYSAGISTES
DU QUÉBEC
AAPQ



TABLE DES MATIÈRES

Fil d'ARIANE vers une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec	4
Une Politique nationale pour combler un déficit de cohérence et mettre un terme au gaspillage territorial	6
Les grands axes d'une première Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec	10
Un pacte territorial entre l'État et le monde municipal	10
Une vision pour le territoire	10
Des principes fondamentaux	11
Des objectifs prioritaires à prendre en compte	11
Le rôle et le devoir d'exemplarité de l'État	12
Suivi, évaluation et reddition de comptes	16
Des chantiers prioritaires à ouvrir	17
Quatre étapes pour une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec	18
1. Créer un ministère de l'Aménagement du territoire et du Soutien aux collectivités	18
2. Tenir des consultations et un Sommet de l'aménagement du territoire	18
3. Élaborer et adopter une Politique nationale	19
4. Adopter un projet de loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire	19
Une Politique nationale d'aménagement du territoire réclamée partout au Québec	20



FIL D'ARIANE VERS UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LE QUÉBEC

CONTEXTE

Depuis l'adoption en 1979 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), de nombreux acteurs se sont penchés sur ces pratiques et sur leurs effets. Le présent document s'inscrit dans la suite de cette réflexion, qui s'est précisée au fil des années, et s'appuie sur une mobilisation progressivement élargie et marquée par plusieurs jalons.

Dans les années 70 et 80, la croissance démographique s'accompagne, sur le territoire, de gestes marquants aux conséquences parfois majeures. Le déploiement du réseau autoroutier autour des villes, notamment, suscite diverses préoccupations. À mesure que progresse le concept de développement durable, le constat d'un manque de cohérence et de vision d'ensemble se fait de plus en plus précis.

États généraux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

En 2006, l'Association des aménagistes régionaux du Québec et l'Ordre des urbanistes du Québec réunissent **400 intervenants de ces domaines** pour réfléchir à une vision d'avenir à l'égard de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. À l'issue de ces états généraux, l'énoncé final intitulé *Le Québec de 2026* appelle à l'adoption d'une **Politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire québécois**.

Travaux d'élaboration des PMAD et de révision de la LAU

Autour de 2010, la réflexion sur les Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) stimule la **mobilisation des acteurs** des régions de Montréal et de Québec que préoccupent les enjeux liés à l'aménagement du territoire. Dans la foulée, le projet de révision de la LAU amène plusieurs experts à se prononcer sur la nécessité de donner une intention à cette loi pour parvenir à des pratiques d'aménagement plus responsables.

Milieu environnemental, agriculteurs, acteurs sociaux et culturels : l'importance de l'aménagement du territoire est reconnue par un nombre croissant d'acteurs dont l'implication se renforce.

Création de l'alliance ARIANE

L'alliance ARIANE est créée en 2015 par des organisations et des experts réunis autour d'une vision commune : **faire de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme une priorité au Québec**. Son objectif principal est que le Québec se dote, dans le cadre d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, d'une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Son comité directeur comprend l'Association des aménagistes régionaux du Québec, l'Ordre des architectes du Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec, l'Union des producteurs agricoles, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, la Fondation David Suzuki, Héritage Montréal, Vivre en Ville, Action patrimoine, l'Association des architectes paysagistes du Québec ainsi que plusieurs experts.



Déclaration Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Lors de son lancement, l'alliance ARIANE souligne l'absence de vision d'ensemble et le manque de cohérence des pratiques d'aménagement au Québec dans une déclaration appuyée par **50 premiers signataires. Urbanistes, aménagistes, architectes, économistes, agriculteurs, écologistes et citoyens** rappellent la diversité des enjeux concernés par nos façons de gérer et de vivre sur le territoire: congestion routière, pression continue sur les terres agricoles et sur les milieux humides, détérioration des infrastructures publiques, santé, changements climatiques, etc.

Les signataires s'unissent pour demander au gouvernement du Québec de se doter rapidement d'une Politique nationale. La déclaration *Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* a, depuis, reçu **l'appui de plus de 2000 signataires**, de partout au Québec.

Forum *Savoir où on s'en va*

En février 2018, l'alliance ARIANE organise le Forum *Savoir où on s'en va* qui réunit près de **150 représentants de divers domaines** concernés par l'aménagement du territoire – milieu des affaires, environnement, santé, monde municipal, culture, urbanisme, agriculture, etc. – pour imaginer ensemble une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. **Les enjeux, les objectifs et les composantes d'une Politique** y sont approfondis en présence de représentants des quatre principaux partis politiques nationaux.

Feuille de route vers une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec

Fort du consensus en faveur d'une Politique nationale émergé notamment lors du Forum *Savoir où on s'en va*, l'alliance ARIANE propose ici une **feuille de route** en vue de l'élaboration d'une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec. À l'aube de l'élection générale d'octobre 2018, cette proposition s'adresse aux décideurs publics et se veut une invitation à tous les partis politiques à l'intégrer à leur plateforme.

Tournée

L'alliance ARIANE et ses partenaires iront cet été à la rencontre des partis politiques pour leur présenter cette feuille de route.

Vous avez des commentaires, des suggestions? Écrivez à info@ariane.quebec.



© Amandine Rambert



UNE POLITIQUE NATIONALE POUR COMBLER UN DÉFICIT DE COHÉRENCE ET METTRE UN TERME AU GASPILLAGE TERRITORIAL

CONSTAT

Des pratiques structurantes, aux effets porteurs à long terme

Les pratiques d'aménagement et d'urbanisme façonnent à long terme nos villes et nos villages. Les choix que nous faisons aujourd'hui s'imposeront aux prochaines générations : nous sommes largement responsables de leur prospérité future, de leur santé et du maintien à long terme de la qualité des milieux.

Or, les dernières décennies nous ont laissé des milieux de vie peu résilients, qui nous coûtent trop cher et génèrent un mode de vie dommageable pour notre environnement et pour notre santé. Nous pouvons et devons faire mieux.

Le territoire peut être source de prospérité et de qualité de vie. Pour cela, il est indispensable de mieux coordonner les décisions qui le modèlent afin de parvenir à davantage de cohérence.

Des milieux de vie à réparer

C'est un consensus : nous ne vivons pas dans des collectivités idéalement aménagées. La plupart de nos milieux de vie sont largement dépendants de la voiture, ce qui génère **congestion, pollution et insécurité routière**. Les résidents de la Rive-Nord de Montréal et ceux de la Rive-Sud de Québec en savent quelque chose.

L'échelle humaine fait souvent défaut à nos quartiers qui sont aussi mal adaptés, par exemple, au vieillissement de la population. Il est notamment difficile de s'y déplacer à pied et encore plus ardu d'accéder sans voiture à des **services et commerces** dont la plupart se sont délocalisés aux abords du réseau routier, que ce soit à Knowlton ou à Prévost.

Le milieu bâti tend aussi à **s'uniformiser**, de *strips* commerciales en quartiers monofonctionnels. Les mêmes enseignes et les mêmes trames de rues se retrouvent, d'ouest en est et de banlieues en villages, au détriment des **spécificités** régionales et des **identités** locales. La progression du front bâti sur les milieux naturels affecte aussi les paysages, de Sutton aux Îles de la Madeleine.

Les **milieux naturels** font également les frais de nos choix de développement. Entre 1998 et 2011, plus de 100 kilomètres carrés de milieux humides ont disparu au profit de l'urbanisation dans les basses terres du Saint-Laurent.

Le besoin d'une vision à long terme se manifeste aussi dans la vulnérabilité de nos milieux de vie face aux **aléas climatiques**. De l'érosion des berges gaspésiennes aux inondations de la vallée du Richelieu, nous payons cher, et cette facture risque bien d'être récurrente si nous n'adaptions pas la planification à la réalité.



Un éclatement décisionnel problématique et coûteux

Au Québec, l'action gouvernementale en matière d'aménagement du territoire est dispersée dans de nombreux textes législatifs et autres politiques, éparpillés entre autant de domaines, et se déploie sans vision d'ensemble. Cet éclatement décisionnel est

responsable, dans les collectivités, de nombreuses incohérences dont les conséquences environnementales, sociales, culturelles et économiques sont coûteuses pour l'ensemble de la société québécoise.

Quelques exemples d'incohérence ou de manque de vision

Présents au cœur de bien des collectivités, les sites, ensembles et bâtiments du secteur de la santé forment **un patrimoine bâti précieux**. À Montréal, plusieurs hôpitaux historiques ont récemment été désaffectés suite au déménagement des activités dans des bâtiments plus modernes. Fondé sur des critères d'efficacité du système de santé, ce changement s'est fait sans considération ni pour le patrimoine ni pour les milieux touchés par le départ de ces importants centres d'activités. Faute de vision d'ensemble, leur devenir reste encore inconnu et la perte patrimoniale, peut-être inéluctable.

Dans la vallée du Saint-Laurent, **le territoire agricole**, qui bénéficie pourtant d'une protection légale, fait l'objet d'une intense spéculation soutenue par le développement du réseau routier supérieur. La mission de la Commission de protection du territoire agricole du Québec est ainsi mise en péril par celle du ministère des Transports. Pour tenter de maintenir l'efficacité de son réseau, ce dernier répond à la congestion par une augmentation de capacité qui rend plus accessibles des espaces qui ne devraient pourtant pas être « à développer » – par exemple au sud de l'autoroute 30, qui fait l'objet de fortes pressions au dézonage, y compris de la part de l'État qui y voit des sites propices au développement de pôles logistiques.

La démolition d'un **bâtiment patrimonial** pour élargir une intersection dans un noyau villageois, comme à Bedford par le ministère des Transports, est un autre exemple du manque de prise en compte de l'ensemble des enjeux par un acteur gouvernemental.



© Claudia Bennicelli



La coordination est également nécessaire **entre les paliers de décision**. En effet, l'atteinte de plusieurs objectifs nationaux – en matière de protection du territoire et des activités agricoles, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergies fossiles, de développement des transports collectifs, de revitalisation des collectivités, de santé,

de mise en valeur du patrimoine et des paysages, de protection de la biodiversité, entre autres – dépend d'une plus grande cohérence entre les orientations et les actions de l'État et celles des instances municipales, entre qui l'aménagement du territoire est une compétence partagée.

Quand les cibles nationales reposent sur l'action municipale

Le Québec a adopté une cible de réduction de 37,5 % de ses **émissions de gaz à effet de serre** d'ici 2030. Son atteinte repose essentiellement sur le secteur des transports, responsable de 42 % du bilan carbone du Québec. D'ici 2030, l'État mise sur une réduction de près de 50 % des émissions en transport par rapport à 2015, un objectif qui repose en bonne partie sur les choix d'aménagement. Les municipalités régionales et locales sont donc en première ligne pour permettre au Québec de tenir son engagement devant la communauté internationale.

L'équilibre des **finances publiques** dépend lui aussi des choix locaux d'utilisation du territoire, dans la mesure où ils génèrent des besoins d'infrastructures et de services publics dont une bonne partie sont couverts par les paliers supérieurs de gouvernement. Réseau routier, nouvelles écoles, nouveaux services de santé sont fournis par l'État, mais rendus nécessaires par les choix de développement.

La **conservation du patrimoine** est elle aussi entre les mains des acteurs municipaux via l'encadrement de l'action des promoteurs. Le développement des sites patrimoniaux classés, comme celui de Sillery, en offre un exemple.

La protection de la **biodiversité** repose elle aussi en bonne partie sur les décisions locales. Une municipalité qui protège les milieux humides, assure la connexion entre les milieux naturels de son territoire et gère efficacement les interfaces entre espaces naturels et bâtis contribuera à la protection des habitats et des espèces qui en dépendent.



La nécessité d'une vision d'ensemble et des moyens pour la mettre en œuvre

Les instances internationales – notamment l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et la Commission mondiale sur l'économie et le climat – reconnaissent l'importance pour les États de se doter de stratégies nationales d'aménagement et d'urbanisme, compte tenu des enjeux propres au 21^e siècle.

Au Québec, le moment est propice. Près de 40 ans après l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et 25 ans après celle des dernières orientations gouvernementales en aménagement du territoire générales, qui prônaient une meilleure gestion de l'urbanisation, les chantiers de révision sont ouverts pour redéfinir la vision du développement de notre territoire et les relations entre les gestionnaires de ce patrimoine commun: l'État québécois, les municipalités locales et régionales et leurs citoyens. Plus de rigueur et de cohérence doivent être au rendez-vous. Une vision forte et cohérente de l'aménagement du territoire, portée et assumée par l'État, s'impose.

Pour l'alliance ARIANE, il est fondamental et urgent de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Le Québec a besoin d'un « désormais » en matière d'aménagement du territoire. Nos milieux de vie nous façonnent autant que nous les façonnons. Pour notre culture, pour nos familles, pour notre santé, notre prospérité et celle des générations qui nous suivront, mieux construire nos villes et nos villages et mettre en valeur notre territoire doit devenir notre priorité.



LES GRANDS AXES D'UNE PREMIÈRE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LE QUÉBEC

L'alliance ARIANE propose ici des éléments qui pourraient faire partie intégrante de la première Politique nationale d'aménagement du territoire : **pacte territorial**, **vision** pour le territoire, **principes** fondamentaux, **objectifs** prioritaires, **exemplarité** de l'État, suivi et **évaluation**. Ces suggestions s'appuient notamment sur les constats du forum *Savoir où on s'en va*, et sur l'analyse de diverses politiques.

Pour que la Politique nationale reflète un diagnostic et une vision partagés, son élaboration devrait passer par **la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs**, des ministères et organismes aux instances municipales, en passant par la société civile, les entreprises, les professionnels et les citoyens (cf. p. 18).

UN PACTE TERRITORIAL ENTRE L'ÉTAT ET LE MONDE MUNICIPAL

L'élaboration d'une Politique nationale devrait commencer par l'engagement de toutes les parties impliquées à coordonner leurs actions en vue d'une meilleure cohérence d'ensemble. Une attention particulière devra être accordée au monde municipal.

Si les municipalités partagent pour l'essentiel les mêmes objectifs que le palier national, les implications des engagements nationaux dans la gestion locale quotidienne, notamment en matière d'aménagement du territoire, en préoccupent certaines. Tout comme l'État établit avec les instances municipales un pacte fiscal, la Politique nationale d'aménagement du territoire devrait ainsi permettre de conclure un pacte territorial qui assure l'équité entre les municipalités et l'équilibre entre imputabilité et flexibilité.

L'alliance ARIANE recommande la conclusion d'un pacte territorial dans lequel l'État et les municipalités conviennent ensemble des objectifs à atteindre et s'engagent à y contribuer pleinement.

UNE VISION POUR LE TERRITOIRE

Sur la base d'un diagnostic partagé, la Politique nationale d'aménagement du territoire devrait articuler **une vision d'ensemble** qui dessinera le devenir souhaitable du territoire québécois, en identifiant notamment les **atouts à préserver** et la qualité de vie recherchée.

Cette vision devra être soutenue par l'ensemble des acteurs, l'État et les institutions du Québec au premier chef, pour accroître l'impact des actions et des investissements par une plus grande cohérence. Elle pourra notamment s'inspirer des priorités identifiées par les régions dans le cadre de la stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires.

L'alliance ARIANE recommande que la définition de la vision pour le territoire se base d'une part sur l'identification des objectifs prioritaires liés à l'aménagement du territoire (cf. p. 11) et d'autre part sur la consultation des parties prenantes, notamment lors d'un Sommet de l'aménagement du territoire (cf. p. 18).

Articuler les grandes dimensions du territoire

Les exemples ontarien et suisse exposés lors du forum *Savoir où on s'en va* montrent qu'une vision pour le territoire (ex. *Projet de territoire Suisse*), basée sur l'identité et les particularités du territoire, s'appuie sur trois dynamiques complémentaires :

- les caractéristiques naturelles, paysagères, patrimoniales et agricoles à préserver et à mettre en valeur (Ontario, *Plan de la ceinture de verdure*),
- les lieux et les formes de l'urbanisation à privilégier et à structurer (Ontario, *Place à la croissance*; Suisse, *Politique des agglomérations*),
- une coordination intégrée des grands axes de transport et d'infrastructures qui articulent et favorisent ces choix (Ontario, *Metrolinx, 2041 Regional Transportation Plan*).



DES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Dans la déclaration *Pour une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, lancée en 2015 et déjà appuyée par plus de 2000 signataires, **l'alliance ARIANE proposait cinq principes.**

L'alliance ARIANE propose que ces principes soient inscrits dans la Loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire et constituent le socle sur lequel baser la collaboration entre les acteurs en vue de l'élaboration, de l'adoption et de la mise en œuvre de cette Politique.

1 Le territoire du Québec est le **patrimoine commun** de l'ensemble des Québécois.

2 Ce territoire étant une **ressource limitée** et son altération ayant souvent un caractère irrémédiable, l'usage qui en est fait doit préserver le droit des générations futures de répondre à leurs besoins fondamentaux et de s'épanouir.

3 L'aménagement du territoire est une **responsabilité partagée** entre le gouvernement du Québec et les instances municipales.

4 Les instances municipales sont, dans le respect réciproque des compétences des divers paliers décisionnels, les gestionnaires du territoire sur lequel s'exerce leur autorité, et sont garantes d'en assurer une **utilisation économe**.

5 À travers leurs politiques, programmes, actions et investissements sur le territoire et son aménagement, le gouvernement du Québec et les instances municipales :

- contribuent à l'atteinte des **grands objectifs collectifs** que s'est donnés et se donnera le Québec en matière de protection du territoire et des activités agricoles, de lutte contre les changements climatiques, de réduction de la consommation de pétrole, d'amélioration de la santé, d'optimisation des finances publiques, de protection de la biodiversité, de mise en valeur des paysages naturels, culturels et bâtis, de mobilité durable, et tout autre enjeu identifié;
- font primer **l'intérêt collectif** sur les intérêts particuliers;
- prennent en compte et reflètent la **diversité** des collectivités québécoises.

DES OBJECTIFS PRIORITAIRES

À PRENDRE EN COMPTE

À quoi sert l'aménagement du territoire ? Pour l'alliance ARIANE, pour les signataires de la déclaration *Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* et pour les participants au forum *Savoir où on s'en va*, l'aménagement du territoire doit se mettre au service de l'atteinte des grands objectifs collectifs que se donne la société québécoise.

L'aménagement du territoire est en effet un champ d'action crucial dont dépend **l'atteinte de plusieurs cibles et objectifs collectifs** fixés dans diverses politiques, stratégies et plans d'actions gouvernementaux.

Pour que les acteurs en aménagement connaissent et prennent en compte chacun des enjeux liés à leurs pratiques, il sera nécessaire d'établir un **dialogue intersectoriel**, à tous les niveaux de décision.

L'alliance ARIANE recommande que la première Politique nationale d'aménagement du territoire fasse l'inventaire des objectifs sectoriels liés à l'aménagement du territoire et identifie, parmi eux, des objectifs prioritaires.

Cette liste a bien sûr vocation à être **évolutive** : chaque révision de la Politique permettra d'intégrer les nouveaux objectifs que se sera donnés le Québec et, le cas échéant, d'identifier parmi eux de nouvelles priorités.

Des cibles dépendantes des choix en aménagement

Lors du forum *Savoir où on s'en va*, les participants ont identifié **plus d'une dizaine d'objectifs étroitement liés aux pratiques d'aménagement et d'urbanisme**, par exemple dans la Politique culturelle du Québec, le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques ou la Politique gouvernementale de prévention en santé. De la création d'aires protégées à la protection du territoire agricole, de l'accès à une saine alimentation à la transition énergétique, l'aménagement du territoire influence de **nombreux domaines**.



LE RÔLE ET LE DEVOIR D'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

L'État est un acteur majeur de l'aménagement du territoire. Les ministères et organismes prennent, tous ou presque, des décisions qui s'ancreront de façon

permanente sur le territoire, que ce soit via leurs politiques et programmes ou de par l'organisation physique de leurs propres activités.

De nombreux ministères concernés

Parmi les **ministères et organismes de l'État**, celui des Affaires municipales, actuellement responsable de l'application des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, est en première ligne. Le rôle des ministères des Transports, de l'Environnement, de l'Agriculture dans l'utilisation et la gestion du territoire sautent également aux yeux. D'autres ministères et organismes influencent l'occupation du territoire: l'Éducation, dont les programmes peuvent influencer la taille des écoles et leur localisation; la Culture, qui soutient par ses programmes la construction et le devenir de divers sites patrimoniaux ou de loisirs, la Société québécoise des infrastructures, qui gère le parc immobilier et dont les décisions peuvent être lourdes de conséquences pour un milieu.

Une analyse exhaustive amènera sans doute à mesurer à quel point **tous sont concernés** par l'aménagement du territoire, soit qu'ils en soient partie prenante, soit qu'ils en assument certaines conséquences.

De l'avis de l'alliance ARIANE et des nombreux acteurs consultés, la mise en œuvre d'une Politique nationale d'aménagement du territoire commence par un État qui garantit l'exemplarité de ses propres actions.

L'alliance ARIANE propose trois mesures pour faire de l'État un acteur exemplaire en aménagement du territoire :

- l'instauration d'une clause « Cohérence en aménagement du territoire »,
- l'adoption d'une Politique de localisation et de gestion des édifices et équipements publics,
- la révision des politiques et programmes gouvernementaux existants.

La Politique nationale d'aménagement du territoire devrait comprendre ces trois mesures, à compléter au besoin par d'autres.



Appliquer systématiquement une clause « Cohérence en aménagement du territoire »

À côté des orientations et de la planification en aménagement du territoire, plusieurs décisions gouvernementales ont un impact sur la cohérence de l'aménagement du territoire. Nombre d'acteurs gouvernementaux font ainsi de l'aménagement du territoire sans le savoir.

L'analyse des impacts de chaque geste gouvernemental permettrait d'en maximiser les retombées positives et de compenser leurs éventuels effets négatifs non contrôlables, de façon à assurer la mise en œuvre de la vision pour le territoire et l'atteinte des objectifs prioritaires identifiés dans la Politique d'aménagement du territoire.

L'alliance ARIANE recommande que l'État s'engage à évaluer l'impact sur la cohérence en aménagement du territoire de chacune de ses décisions, qu'elle soit législative, réglementaire, budgétaire, fiscale ou de gouvernance, via une clause « Cohérence en aménagement du territoire » systématiquement intégrée aux demandes d'approbation transmises au conseil exécutif.

L'application de cette clause devrait être systématisée dans chacun des ministères et organismes, au sein de l'ensemble des équipes.

Évaluer l'impact territorial de tout programme ou politique

L'application d'une clause « Cohérence en aménagement du territoire » aux programmes éducatifs visant la petite enfance, par exemple, aurait permis de prévoir que l'évaluation du besoin de places à une échelle de territoire inappropriée forcerait de nombreux parents à parcourir de longues distances entre leur résidence, le lieu de garde et leur milieu de travail. Ces déplacements inutiles ont augmenté la pression sur le réseau routier et les émissions de gaz à effet de serre, en plus de priver les familles d'un temps précieux et même d'une occasion de se déplacer à pied et de profiter de leur quartier, nuisant ainsi à l'atteinte d'objectifs collectifs et à la qualité de vie.

L'analyse des effets sur la cohérence en aménagement du territoire de certains programmes de soutien aux équipements communautaires contribuerait quant à elle à limiter un effet délétère sur la conservation du bâti. L'ajout de critères privilégiant la réhabilitation du bâti existant permettrait d'éviter que la mise à disposition d'un financement conduise à démolir pour reconstruire, au détriment du patrimoine et avec un impact environnemental alourdi.



Adopter une politique de localisation et de gestion des édifices et équipements publics

Les choix de localisation des bâtiments publics ont un impact considérable sur l'évolution des villes et des villages, les besoins en infrastructures et l'accessibilité aux services, entre autres enjeux. Plusieurs politiques et plans d'action gouvernementaux prévoient d'ailleurs l'élaboration d'une politique de localisation des édifices publics : Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, Politique gouvernementale de prévention en santé, Politique de mobilité durable, notamment.

À l'issue d'un atelier de travail tenu en mai 2016 avec plusieurs dizaines d'acteurs de domaines variés, l'alliance ARIANE avait formulé notamment les recommandations suivantes pour une localisation optimale des édifices publics :

1 *Que les bâtiments abritant un **service de proximité**, telles les écoles, soient implantés au **cœur des quartiers** qu'ils desservent, de façon à minimiser les besoins en transports et à favoriser l'activité physique quotidienne pour les fréquenter.*

2 *Que les bâtiments abritant des **services spécialisés** qui ont un grand rayon d'attraction, tels les grands équipements de loisir, soient implantés dans les **centralités existantes**, afin notamment d'éviter un empiètement sur les milieux naturels et agricoles.*

3 *Que les bâtiments accueillant une **forte densité d'emplois**, comme les services gouvernementaux, soient implantés dans des secteurs **très bien desservis en transports collectifs** (dans les régions urbaines) ou **au cœur des centralités existantes** (pour les plus petites villes) afin de réduire la pression sur les infrastructures routières et de contribuer à la synergie économique dans ces milieux.*

4 *Que la priorité soit donnée à la **réutilisation des bâtiments existants** désaffectés, sous-utilisés ou excédentaires, tout particulièrement ceux qui ont une valeur patrimoniale.*

5 *Que le gouvernement favorise, dans ses propres programmes fonctionnels et techniques, la **mixité de fonction** au sein d'un même édifice.*

L'alliance ARIANE propose que ces critères soient mis à profit dans le cadre de l'élaboration d'une politique de localisation et de gestion des édifices et équipements publics qui devienne partie intégrante de la Politique nationale d'aménagement du territoire.

Les programmes de disposition des immeubles et terrains publics de l'État, incluant ceux des diverses instances publiques, devraient être amendés en cohérence avec cette politique.

Le rôle structurant des édifices publics

Les choix de localisation des édifices publics sont d'autant plus structurants qu'ils ont souvent un **effet d'entraînement** sur les autres activités, notamment commerciales, qui profitent ainsi de leur effet d'attraction sur la clientèle. Plusieurs villes ont d'ailleurs misé sur cet effet d'entraînement. Ainsi, la revitalisation du quartier Saint-Roch, à Québec, a commencé par l'installation de bâtiments universitaires et municipaux. Plus récemment, à Sherbrooke, la Ville a empêché le déplacement vers la périphérie d'un édifice de Revenu Québec en adoptant un règlement obligeant les bureaux d'une certaine superficie à s'implanter au centre-ville.



Réviser les politiques et les programmes gouvernementaux existants

Les programmes d'aide gouvernementaux, qu'ils s'adressent aux municipalités locales et régionales ou aux acteurs privés, suscitent ou soutiennent des initiatives qui ont elles aussi un effet sur le territoire. Un des volets de la mise en œuvre de la Politique nationale d'aménagement du territoire devrait être la mise en adéquation de ce soutien avec la vision pour le territoire qu'elle aura établie.

L'alliance ARIANE recommande que l'élaboration de la Politique nationale d'aménagement du territoire prévoie l'analyse des politiques et programmes existants dans chacun des ministères et organismes pour évaluer leur effet sur le territoire et, le cas échéant, les réviser afin qu'ils contribuent à opérationnaliser la vision pour le territoire.

Cette révision pourrait être intégrée à l'Examen stratégique des programmes mené par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La planification des équipements scolaires, un cas d'école

La planification des équipements scolaires est un exemple patent de travail en silo qui conduit à un manque de prise en compte des divers enjeux liés aux pratiques d'aménagement du territoire. À toutes les échelles, le décalage est grand entre les possibilités et les pratiques. On ne compte plus les quartiers planifiés sans y prévoir d'emplacement pour une école, ni ceux où l'école a été placée en périphérie, là où le promoteur a offert le terrain le moins propice au développement résidentiel – et là où le moins possible d'enfants pourront accéder à pied.

L'aménagement même des écoles ne tient pas compte d'enjeux pourtant connus. Les cours d'écoles restent des îlots de chaleur largement minéralisés, tandis que les bâtiments n'intègrent pas de pratiques d'efficacité énergétique, par manque de moyens ou en raison de critères trop contraignants.

Nous ne pouvons plus concevoir des écoles selon un modèle répété sans égard aux caractéristiques du lieu, sans intégrer les principes d'accessibilité universelle, sans prendre en compte le cycle de vie des matériaux. Nos quartiers et nos enfants méritent mieux. Pour cela, et pour ne pas se limiter à des projets pilotes, les programmes doivent se mettre au service de la meilleure école possible, pour chaque quartier.

En plus de la révision des programmes existants, il pourra s'avérer nécessaire de bonifier certains programmes ou d'en créer d'autres pour soutenir l'atteinte des grands objectifs collectifs.

Créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables

Propice à l'atteinte de plusieurs objectifs collectifs, le virage de la consolidation urbaine nécessite un appui financier, dans le même esprit que les subventions aux véhicules électriques visent à en favoriser l'achat. Pour **accélérer la réalisation** des projets les plus méritants, l'État devrait créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables, doté de 100 millions par année. Ce fonds soutiendrait la densification des milieux urbanisés, la consolidation des noyaux villageois et la requalification des premières couronnes de banlieue.



SUIVI, ÉVALUATION ET REDDITION DE COMPTES

La Politique nationale d'aménagement du territoire devrait prévoir les **mécanismes de collaboration** entre les divers paliers et secteurs décisionnels, ainsi que le **suivi des objectifs** et la reddition de comptes devant la population.

Considérant le grand nombre d'acteurs impliqués, il serait nécessaire, dès l'élaboration de la Politique, de définir des indicateurs de suivi qui permettront à tous d'**évaluer l'atteinte des cibles** sur une base objective, à partir de données probantes et prévoyant l'évaluation des impacts et des coûts à long terme.

L'alliance ARIANE recommande que l'évaluation de la mise en œuvre de la Politique nationale comporte deux volets :

- évaluation de la mise en œuvre des **moyens** (application de la clause « Cohérence en aménagement du territoire », révision des politiques et des programmes, etc.)
- évaluation de l'atteinte des **résultats** (réalisation de la vision pour le territoire et atteinte des grands objectifs collectifs)

Les indicateurs pourront notamment être identifiés parmi ceux déjà choisis dans le cadre de politiques sectorielles porteuses des grands objectifs collectifs. Ils doivent permettre de dresser un **portrait complet** des enjeux liés au territoire :

- protection et utilisation des terres agricoles,
- état des infrastructures,
- état du patrimoine bâti et naturel,
- qualité du cadre de vie,
- abordabilité et adéquation aux besoins de l'offre de logement,
- adaptabilité aux risques, notamment climatiques,
- indicateurs de santé publique, etc.

L'alliance ARIANE recommande de réunir, dès l'élaboration de la Politique, les données initiales sur chacun des indicateurs afin de caractériser la situation de départ et de constater l'écart qui la sépare de la vision pour le territoire. Formuler ce constat initial apparaît essentiel à la mobilisation des parties prenantes et à la mise en œuvre des actions nécessaires.

Ce suivi devrait être sous la responsabilité du ministre de l'Aménagement du territoire et du soutien aux collectivités (cf. p. 18), avec l'appui d'un comité interministériel et en collaboration avec le comité consultatif de la Politique (cf. p. 19). Les instances municipales devraient, quant à elles, être responsables de la collecte et de la transmission des données relatives à leur territoire.

La reddition de compte pourrait s'effectuer par la publication d'un **rapport annuel** (*l'État du territoire du Québec*) associé à la tenue d'un événement réunissant les parties prenantes.



DES CHANTIERS PRIORITAIRES

À OUVRIR

Le **cadre législatif, fiscal et de gouvernance** actuel en aménagement du territoire ne permet d'assurer ni la cohérence des actions, ni l'atteinte des objectifs visés. La première Politique gouvernementale de l'aménagement du territoire devrait donc mettre en branle plusieurs chantiers prioritaires pour réviser ce cadre.

L'alliance ARIANE propose **trois chantiers prioritaires** issus de la réflexion menée lors du forum *Savoir où on s'en va*.

Révision de la fiscalité municipale

Comme le soulignait l'Union des municipalités du Québec, en 2012, dans son *Livre blanc municipal : l'avenir a un lieu*, «*L'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. [...] L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale*».

La révision de la fiscalité municipale pour qu'elle reflète mieux les coûts collectifs (services, infrastructures, externalités) liés à l'urbanisation s'est imposée comme priorité lors du forum *Savoir où on s'en va*.

Révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

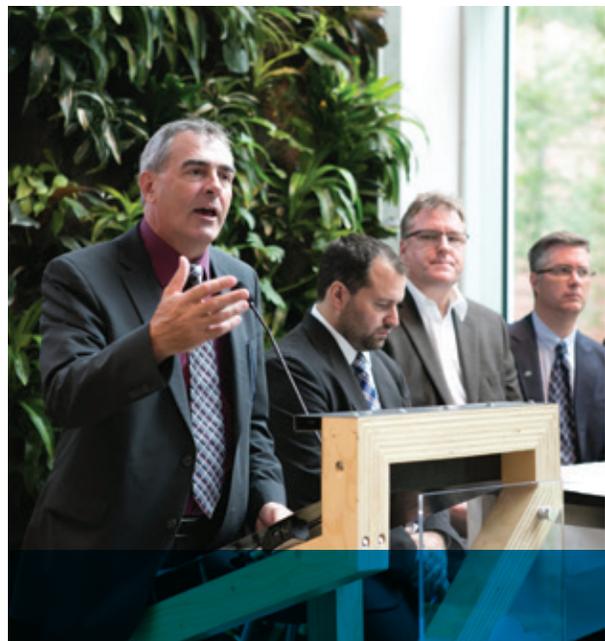
Lors du forum *Savoir où on s'en va*, de nombreux acteurs ont appelé à la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en faveur d'un aménagement du territoire plus durable et de qualité. La tentative de révision qui avait été amorcée en 2010 a soulevé l'enthousiasme et créé des attentes.

L'adoption de la Politique nationale d'aménagement du territoire mettra en place un cadre propice à une révision de la LAU cohérente avec les principes fondamentaux et les objectifs collectifs identifiés. Prenant en compte ces considérations, la nouvelle loi devra se hisser au-dessus des seules considérations procédurales. **L'adoption de la Politique nationale devrait ainsi précéder la révision de la LAU.**

Planification des transports

Alors que la planification des transports est un déterminant fondamental de l'aménagement du territoire, ces deux champs d'action sont actuellement **séparés dans la mise en œuvre**, notamment au niveau ministériel. Isolée au sein d'un ministère spécifique, la planification des transports ne peut se faire en pleine conscience de ses implications sur le territoire, nous en avons la preuve presque quotidiennement. L'ambitieuse *Politique de mobilité durable* qui vient d'être adoptée place une partie de ses espoirs dans les choix d'aménagement, mais sans changement de gouvernance en transport, il est peu probable de parvenir à une **approche cohérente** entre les projets de transport et la Vision pour le territoire.

Lors du forum *Savoir où on s'en va*, nombre d'acteurs ont identifié cette déconnexion comme un obstacle majeur à la nécessaire cohérence. L'alliance ARIANE recommande donc que **la réarticulation entre aménagement du territoire et planification des transports** fasse l'objet d'un des premiers chantiers de mise en œuvre de la Politique nationale d'aménagement du territoire. Inclure la planification des transports dans les responsabilités d'un ministère de l'Aménagement du territoire et du soutien aux collectivités (cf. p. 18), tandis que la gestion courante en serait confiée à une Agence des transports, est une piste à étudier.



QUATRE ÉTAPES POUR UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LE QUÉBEC

ÉTAPES

Pour parvenir à l'adoption d'une Politique nationale, l'alliance ARIANE propose aux décideurs les étapes suivantes.

1

Créer un ministère de l'Aménagement du territoire et du Soutien aux collectivités

Avant de mobiliser l'ensemble des acteurs, il convient de nommer un **responsable de l'important chantier** à mener pour doter le Québec d'une Politique nationale d'aménagement du territoire.

À l'exemple du ministère des Transports, renommé ministère de la Mobilité durable en amont de l'élaboration de ladite politique, et du ministère de l'Environnement, qui inclut dorénavant la Lutte contre les changements climatiques pour mieux faire état de cette priorité gouvernementale, l'alliance ARIANE

propose au prochain gouvernement de **renommer le ministère des Affaires municipales en ministère de l'Aménagement du territoire et du Soutien aux collectivités.**

C'est au titulaire de ce ministère que le Premier Ministre confierait la responsabilité de l'élaboration d'une Politique nationale, dans le cadre d'un premier mandat.

Ce ministère apporterait par ailleurs son appui aux acteurs de première ligne que sont les instances municipales.

2

Tenir des consultations et un Sommet de l'aménagement du territoire

Dans les 100 premiers jours d'un prochain gouvernement, le ministre de l'Aménagement du territoire et du Soutien aux collectivités devrait convoquer un Sommet de l'aménagement du territoire. Il y convierait l'ensemble des acteurs concernés par les politiques et les pratiques d'aménagement du territoire : société civile et monde municipal, experts et citoyens engagés, chercheurs et praticiens.

Ce Sommet devrait être précédé ou suivi de larges consultations tenues partout sur le territoire, afin d'assurer l'**appropriation et la compréhension des enjeux** par la population et une participation élargie des parties prenantes, notamment les municipalités.

L'alliance ARIANE offre au futur ministre sa collaboration et celle de ses membres pour contribuer à sensibiliser les citoyens et les acteurs de la société civile à l'importance de l'aménagement du territoire.

En amont de l'élaboration de la Politique, c'est lors des consultations et du Sommet que pourrait s'ébaucher le nécessaire **diagnostic de la situation**. Chacune des parties prenantes pourrait à cette occasion faire valoir son analyse et ses attentes. **Le diagnostic doit aussi permettre à chaque acteur de mesurer l'effet de ses propres actions sur le territoire québécois, et à tous de faire le lien entre les grands objectifs collectifs et les pratiques en aménagement.**

Le Sommet viserait en second lieu à établir la **vision pour le territoire**, soit dessiner ensemble son devenir souhaitable. Les enjeux et les priorités seraient ainsi identifiés, de même que les atouts à préserver et la qualité de vie recherchée. Le Sommet permettrait d'aborder les arbitrages nécessaires, entre protection et développement, entre efficacité et solidarité, entre identité et équité, à titre d'exemple.

Le fil directeur du Sommet et des consultations devrait être la **vision et la cohérence** en aménagement du territoire.





**Octobre
2018**

Création d'un ministère de l'Aménagement du territoire et du Soutien aux collectivités



**Janvier
2019**

Sommet de l'aménagement du territoire



2019-2020

- Élaboration de la première Politique nationale d'aménagement du territoire
- Étude puis adoption d'un projet de loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire



**Octobre
2020**

Adoption de la première Politique nationale d'aménagement du territoire

3

Élaborer et adopter une Politique nationale

Dès son premier budget, le prochain gouvernement devrait octroyer les crédits nécessaires à l'élaboration d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire.

Le travail gouvernemental d'élaboration d'une Politique nationale d'aménagement du territoire démarrerait avec la préparation du Sommet de l'aménagement du territoire. Cet important travail devra prévoir l'implication de **tous les ministères et organismes concernés**, ainsi qu'une **collaboration** avec les instances municipales et la **société civile**, notamment à travers les consultations et le Sommet proposés.

L'alliance ARIANE recommande la formation d'un comité consultatif qui accompagnera le ministre dans l'élaboration puis la mise en œuvre de la Politique, à l'exemple du comité consultatif de la Politique de mobilité durable et de la table des parties prenantes de Transition énergétique Québec.

La Politique devrait dépasser la planification en vase clos pour viser l'atteinte des grands **objectifs collectifs** liés aux pratiques d'aménagement du territoire, tout en s'inscrivant dans les **identités et spécificités locales** (voir les grands axes proposés pour la Politique p. 10 à 17).

Le prochain gouvernement devrait viser l'adoption de la Politique nationale de l'aménagement du territoire, après une consultation élargie de toutes les parties prenantes, **dans les deux premières années** de son mandat.

4

Adopter un projet de loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire

Un projet de loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire permettrait d'accroître la légitimité de la Politique. Ce travail législatif permettrait aussi à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale de se saisir de la question et de tenir des consultations sur le projet de loi, une étape essentielle à l'examen de ses implications par les députés.

Ce projet de loi pourrait venir modifier l'actuelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en y ajoutant un chapitre initial.

Très simple et concis, le projet de loi instaurant une Politique nationale d'aménagement du territoire devrait notamment :

- affirmer l'**engagement** de l'État à adopter une Politique nationale d'aménagement du territoire;
- définir la **responsabilité** de l'élaboration et de l'application de cette Politique;

- fixer les **principes** qui la sous-tendent (cf. p. 11)
- préciser ses **modalités d'application**, et notamment les mécanismes de coordination permettant d'assurer la nécessaire cohérence de l'action de l'État et de ses partenaires en matière d'aménagement du territoire;
- instaurer une **clause « cohérence en aménagement du territoire »** dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, stratégies et plans d'action gouvernementaux (cf. p. 13);
- prévoir l'allocation de **ressources suffisantes** à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Politique, autant pour les actions propres des ministères et organismes de l'État que pour celles des instances municipales;
- prévoir les mécanismes de **révision** de la Politique.



UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RÉCLAMÉE PARTOUT AU QUÉBEC

La déclaration *Pour une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* a reçu l'appui de plus de 2000 citoyens, partout au Québec, et de près d'une centaine d'experts et de dizaines d'organisations, dans tous les domaines.

Pour répondre à cet appel, l'alliance ARIANE invite le prochain gouvernement à se saisir de cette feuille de route et à mettre en œuvre, dès le début du prochain mandat, le processus vers une Politique nationale d'aménagement du territoire.



Contact: info@ariane.quebec

870, avenue De Salaberry, bur. 311
Québec (Québec) G1R 2T9
www.ariane.quebec

twitter.com/AllianceAriane

facebook.com/AllianceAriane