

Mémoire

POUR DES OGAT À LA HAUTEUR DES DÉFIS CONTEMPORAINS ET DE LA VISION DE LA POLITIQUE NATIONALE

Mémoire présenté au ministère des Affaires
municipales et de l'Habitation

Dans le cadre de la consultation sur la publication des
nouvelles orientations gouvernementales en
aménagement du territoire

Août 2023



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

COORDINATION

Christian Savard, M. ATDR, directeur général

RECHERCHE ET RÉDACTION

Samuel Pagé-Plouffe, M. Sc. Pol, directeur – Affaires publiques et gouvernementales

Amandine Rambert, Urb. OUQ, directrice de projets

Jeanne Robin, M. ATDR, directrice principale

SOUTIEN À LA RECHERCHE

Catherine Boisclair, Urb. OUQ, coordonnatrice – Pratiques collaboratives

Antoine Chamberland, M. Sc. Géogr., conseiller – Aménagement du territoire et urbanisme

Catherine Craig-St-Louis, Urb. OUQ, coordonnatrice de projets

Thalie Labonté, B. Sc. Urb | M. Env., conseillère – Affaires publiques

Table des matières

Concrétiser la Politique nationale récemment adoptée.....	5
Une mesure stratégique dont il faut combler les lacunes	5
Assurer la conformité des pratiques au nouveau cadre législatif.....	5
Soutenir, sans échappatoire possible, une vision axée sur la consolidation de l'urbanisation	6
Garantir, partout sur le territoire, la protection de l'actif stratégique qu'est le territoire agricole	7
Profiter d'un contexte porteur.....	7
Documentation d'intérêt	7
Sommaire des recommandations	9
1. Affirmation des finalités de la planification territoriale	14
D'une loi procédurale à une loi porteuse de sens	14
Des changements législatifs à transposer dans la planification territoriale par le biais de la mise à jour des OGAT.....	15
Une lacune à combler: la lutte contre les changements climatiques	17
2. Modulation des attentes selon le type de MRC	18
Ne laisser tomber aucune MRC	18
Ajouter un critère relatif aux dynamiques de croissance	19
Détailler davantage la modulation des attentes.....	20
Renforcer la collaboration entre les MRC.....	20
3. Renforcement des diagnostics.....	23
4. Protection du territoire agricole.....	26
Préciser la notion d'« échelle adéquate » de démonstration	26
Ne pas consacrer de système de protection du territoire agricole à deux vitesses	27
Protéger le territoire agricole partout	27
Viser zéro perte nette de territoire agricole	27
5. Consolidation et répartition de la croissance.....	29
Réaliser un portrait de l'organisation territoriale.....	29
Déterminer un ordre de priorité dans la consolidation	30
Annexe 4.2.1: Modèle de priorisation des milieux à consolider	31
Démarrer la planification sur la base du portrait et de la détermination des priorités de consolidation	33
Évaluer le potentiel d'accueil, notamment dans les milieux prioritaires pour la consolidation	34
Faire de la consolidation un objectif prioritaire pour toutes les MRC	35
6. Localisation des activités non résidentielles	36
Faire de la typologie des activités un élément central de la planification.....	36
Établir une typologie des secteurs centraux selon leur importance et leur aire d'influence	38
Annexe 4.2.2: Types de secteurs centraux pouvant entrer dans la composition du concept d'organisation spatiale	38
Préciser les attentes en matière de localisation des activités non résidentielles et en assurer la cohérence	39



Annexe 4.2.3: Distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale.....	44
7. Qualité des milieux de vie	46
Évaluer la contribution des milieux de vie au bien-être et à la qualité de vie	46
8. Recommandation spécifiques	47
Des avancées à souligner	47
Passer d'une invitation à une obligation.....	47
9. Système de monitoring	48
Déterminer les indicateurs stratégiques en fonction des finalités de la planification territoriale	48
Combiner des indicateurs de moyens, de progression et de résultats	49
Tableau 1: Finalités de la planification territoriale et indicateurs stratégiques proposés.....	49
Fixer des cibles nationales cohérentes avec les impératifs contemporains	51
Tableau 2: Finalités de la planification territoriale et cibles proposées.....	52
Assurer la compatibilité des cibles régionales avec les cibles nationales	53
10. Évaluation des effets de la planification	54
Conclusion	55
Glossaire des termes proposés.....	57
Références.....	58



Concrétiser la Politique nationale récemment adoptée

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Son expertise diversifiée lui permet de réaliser de nombreuses activités de recherche, d'accompagnement, de formation et de sensibilisation.

Dans le cadre de sa mission de défense des droits collectifs, Vivre en Ville prend régulièrement position sur des enjeux de fond ou d'actualité pour contribuer à faire évoluer les pratiques, les politiques publiques et les choix budgétaires vers un cadre plus favorable au développement de collectivités viables. C'est donc avec un grand intérêt que nous prenons part à cette consultation sur les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Vivre en Ville souhaite tout d'abord remercier le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de bien vouloir recevoir le présent mémoire qui dresse nos principales recommandations concernant les nouvelles orientations gouvernementales, et plus généralement l'aménagement durable du territoire au Québec.

Une mesure stratégique dont il faut combler les lacunes

Vivre en Ville a salué le chantier entrepris pour doter le Québec, avec la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, d'une vision d'ensemble en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

La publication de ces nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire s'inscrit dans le contexte porteur de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, dont la vision stratégique a été adoptée en juin 2022, et le Plan de mise en œuvre en juin 2023.

Après les révisions apportées à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme par le projet de loi 16 adopté le 1er juin 2023, la publication de nouvelles OGAT est la deuxième mesure stratégique du plan de mise en œuvre de la Politique nationale. **C'est cette mesure qui doit « traduire les objectifs de la Politique sur le territoire québécois ».** C'est à la lumière de cet objectif que Vivre en Ville a pris connaissance du document de consultation, et soumet ici ses recommandations.

Malgré plusieurs avancées et une réelle modernisation, les OGAT actuellement proposées ne sont pas à la hauteur des défis contemporains et ne semblent pas pouvoir assurer, en l'état, la réalisation de la vision stratégique de la Politique nationale. Comme de nombreux acteurs l'ont récemment souligné publiquement, plusieurs lacunes sont à combler pour assumer et mettre à profit le rôle déterminant de l'aménagement du territoire dans l'atteinte de nombreux objectifs collectifs et défis contemporains (Martin Caron, Colleen Thorpe et 16 cosignataires, 2023).

Assurer la conformité des pratiques au nouveau cadre législatif

La publication de nouvelles OGAT est rendue nécessaire, non seulement pour mettre en œuvre la Politique nationale adoptée, mais aussi pour conformer les pratiques aux changements législatifs intervenus avec l'adoption du projet de loi 16 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les nouvelles OGAT proposées dans cette consultation ne font pas suffisamment le lien avec les changements législatifs récemment adoptés, qui sont pourtant majeurs. En particulier, l'inscription dans la loi des finalités de la planification territoriale oblige à ajuster les pratiques à ces finalités. Pour concrétiser ces finalités, elles doivent être le fil directeur de la révision des OGAT et soutenir autant l'élaboration du système de monitoring que la définition des attentes et des obligations formulées à l'égard des MRC.



Soutenir, sans échappatoire possible, une vision axée sur la consolidation de l'urbanisation

Le document de consultation qui a ouvert la conversation nationale sur l'aménagement et l'urbanisme, à l'hiver 2021, mettait clairement de l'avant le principal défi en matière d'aménagement du territoire au Québec : **contrecarrer l'étalement urbain pour stopper ses effets négatifs.**

« Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire. » (Québec. MAMH, 2021)

La vision stratégique de la Politique nationale fait de la consolidation de l'urbanisation une orientation essentielle pour répondre aux besoins et capter les enjeux actuels (Québec. MAMH et MCC, 2022). Elle constate que l'étalement urbain est « coûteux pour le Québec » en matière d'équipements, d'infrastructures et de services publics et « hypothèque les ressources des citoyennes et citoyens ainsi que les finances du Québec ». Elle souligne qu'« étendre de manière diffuse et éparpillée notre empreinte sur le territoire entraîne également des coûts importants : perte de terres agricoles, dégradation des milieux et des paysages naturels les plus accessibles à la population et perte de biodiversité. »

Pour inverser la tendance et mettre en œuvre un mode de développement plus durable, elle opte résolument pour la consolidation de l'urbanisation :

« Pour contrer la perte des milieux naturels et des terres agricoles ainsi que l'augmentation des émissions de GES générées par le secteur du bâtiment, il faut agir sur la croissance urbaine. Il faut l'orienter vers des milieux dotés d'infrastructures et de services publics et adopter des formes d'aménagement qui permettent de consolider et de diversifier les territoires qui ont déjà été artificialisés. Afin d'optimiser les investissements publics et de rentabiliser les infrastructures existantes, il faut cibler, au cœur de nos villages et de nos villes, des secteurs pouvant être requalifiés et redéveloppés pour y orienter la croissance, dans le respect du patrimoine bâti. » (p. 20)

En réduisant les distances à parcourir, la consolidation est aussi la clé pour créer des milieux de vie de qualité qui répondent aux besoins de la population et « favoriser l'accès aux biens et aux services courants » et la création de milieux de vie à échelle humaine, « dans les villes comme dans les villages ».

« Il faut également favoriser l'accès aux biens et aux services courants en misant sur la consolidation du développement urbain par la localisation optimale des logements et des activités. » (p. 17)

Ce parti pris en faveur de la consolidation doit apparaître plus clairement dans les nouvelles OGAT. En particulier, il est indispensable que les attentes en matière de consolidation et de priorisation s'appliquent à l'ensemble des MRC. Il n'est pas acceptable d'exempter certaines d'entre elles de cette attente qui est au cœur de la vision stratégique de la Politique nationale.

Il faut entrer dans l'ère de l'étalement zéro et de la sobriété foncière, et la clé pour cela, c'est la consolidation de l'urbanisation.



Garantir, partout sur le territoire, la protection de l'actif stratégique qu'est le territoire agricole

La protection du territoire agricole, soumis à forte pression par l'étalement urbain, est une préoccupation historique qui s'est notamment incarnée dans la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Plus récemment, c'est un des résultats les plus appréciables du PMAD de la CMM, qui est parvenu à éviter tout dézonage depuis son adoption.

La protection du territoire agricole n'est toutefois pas une bataille gagnée, et les importants dézonages observés dans les dernières décennies montrent que le système de protection actuel n'est pas suffisant. Or, les nouvelles OGAT proposées ouvrent la porte à une modulation de la protection du territoire agricole, notamment selon la qualité des terres, selon la région géographique et selon la localisation, qui est extrêmement préoccupante.

La primauté de la protection du territoire agricole doit être réinsérée dans les OGAT, d'autant plus que le parti pris en faveur de la consolidation de l'urbanisation est parfaitement cohérent avec une cible de zéro perte nette de territoire agricole.

Profiter d'un contexte porteur

La conversation nationale menée sur le sujet depuis deux ans a permis de préciser les besoins et les attentes et de mobiliser les acteurs, à tous les niveaux, en vue de l'évolution nécessaire des pratiques d'aménagement. **Les attentes envers les nouvelles OGAT sont élevées, et les instances municipales trouveront sur leur territoire de nombreuses organisations alliées pour soutenir le virage attendu dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme.**

C'est donc avec beaucoup d'optimisme, et la conscience de participer à poser un geste majeur pour le Québec, que Vivre en Ville participe à cette consultation sur les nouvelles OGAT.

Documentation d'intérêt

Vivre en Ville mobilise depuis plus de 25 ans les collectivités et la société québécoise dans le développement de collectivités viables, qui répondent aux besoins humains, respectent les capacités des écosystèmes et favorisent l'épanouissement de tous et toutes, dans une perspective d'équité.

Vivre en Ville a accompagné de nombreuses municipalités québécoises de taille variée dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'aménagement durable du territoire, à plusieurs échelles et pour répondre à diverses priorités. Ces accompagnements et le travail de terrain, ainsi que la documentation de nombreux exemples de bonnes pratiques au Québec et à l'international, ont nourri notre réflexion.

Vivre en Ville a à son actif plusieurs publications dont la consultation pourra compléter le contenu de ce mémoire. En voici une liste non exhaustive :

VIVRE EN VILLE (2021). *Désormais*. Mémoire présenté à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires. 49 p.

VIVRE EN VILLE (2022). *Collectivités en santé: guider les municipalités dans l'aménagement de milieux de vie favorables à la santé, au bien-être et à la qualité de vie*, 64 p. (coll. *Vers des collectivités viables*) [vivreenville.org].

VIVRE EN VILLE (2021). *Municipalités amies du climat: outils pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'aménagement du territoire et l'urbanisme* (coll. *Passer à l'action*).

VIVRE EN VILLE (2019). *Des milieux de vie pour toute la vie: outils pour guider les municipalités dans l'aménagement d'environnements bâtis favorables à un vieillissement actif*, 64 p. (coll. *Vers des collectivités viables*).

VIVRE EN VILLE (2019). *Localisation écoresponsable des bureaux: choisir un emplacement à haute valeur ajoutée qui réduit votre empreinte écologique*, 36 p. (coll. *Passer à l'action*).



VIVRE EN VILLE (2019). *Planifier pour le climat: intégrer la réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports à la planification en aménagement et en urbanisme*, 64 p. (coll. *Vers des collectivités viables*).

VIVRE EN VILLE (2018). *Ville d'hiver: principes et stratégies d'aménagement hivernal du réseau actif d'espaces publics montréalais*, 56 p. (coll. *Vers des collectivités viables*).

VIVRE EN VILLE (2018). *Petites et moyennes collectivités viables: stratégies d'aménagement pour des villes et des villages prospères et résilients*, 140 p. (coll. *Outils le Québec*, n°10).

Vivre en Ville et Écobâtiment (2017). *Réussir l'habitat dense : dix clés pour des habitations compactes, attrayantes et performantes*, 132 p. (coll. *Outils le Québec*; 9).

Vivre en Ville (2017). *Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone*. Collection L'Index, 32 pages.

VIVRE EN VILLE (2017). *Construire avec le climat: outils pour lutter contre les changements climatiques et s'y adapter en alliant densification et verdissement*, 55 p. (coll. *Passer à l'action*).

Gouvernement du Québec (2017). *Territoire hérité, habité, légué – L'aménagement culturel du territoire*, 70 p.

VIVRE EN VILLE (2016). *Croître sans s'étaler: où et comment reconstruire la ville sur elle-même*. 123 p. (coll. *Outils le Québec*, n°7).

VIVRE EN VILLE (2014). *Villes nourricières: mettre l'alimentation au cœur des collectivités*, 141 p. (coll. *Outils le Québec*, n°6).

VIVRE EN VILLE (2014). *Objectif écoquartiers: principes et balises pour guider les décideurs et les promoteurs*. 64 p. (coll. *Vers des collectivités viables*).

VIVRE EN VILLE (2013). *Bâtir au bon endroit: la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables*, 107 p. (coll. *Outils le Québec*, n°4).

VIVRE EN VILLE (2014). *Retisser la ville: [Ré]articuler urbanisation, densification et transport en commun*, 2e éd, 108 p. (Coll. *Outils le Québec*, n°1).

L'ensemble des publications et outils de Vivre en Ville sont accessibles sur la plateforme de diffusion Carrefour : carrefour.vivreenville.org



Sommaire des recommandations

Ce mémoire détaille une trentaine de recommandations.

1. Affirmation des finalités de la planification territoriale

Recommandation 1 (Introduction – p. 7)

Préciser que la révision des orientations gouvernementales est rendue nécessaire par les modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et référer explicitement aux finalités de la planification territoriale récemment ajoutées au chapitre 0.1.1 de la LAU. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 2 (Orientation 1)

Formuler des attentes spécifiques en matière de lutte contre les changements climatiques.

2. Modulation des attentes selon le type de MRC

Recommandation 3 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Prioriser de manière absolue et systématique la consolidation et la densification afin de protéger le territoire (naturel et agricole) et de réduire les distances parcourues. Notamment, appliquer à la totalité des MRC les attentes en matière de consolidation du territoire urbanisé. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 4 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Revoir la classification des MRC pour mieux tenir compte des dynamiques de croissance, par exemple en fusionnant les actuelles catégories D et E et en créant une nouvelle catégorie E pour les MRC des régions éloignées connaissant une croissance démographique marginale. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 5 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Moduler plus finement les attentes relatives à chaque groupe de MRC pour les renforcer. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 6

Rendre obligatoire la collaboration entre les MRC dans les attentes relatives à des dynamiques territoriales qui dépassent les frontières administratives, notamment en matière de caractérisation des risques liés aux changements climatiques, de détermination des sources de contraintes anthropiques, de maintien de la connectivité écologique, de préservation des ressources en eau, de planification intégrée de l'aménagement et des transports. *(voir détails dans le texte)*



3. Renforcement des diagnostics

Recommandation 7

Distinguer systématiquement l'étape de diagnostic de l'étape de planification et prévoit, dans chaque objectif et sous-objectif, une attente spécifique à la réalisation du diagnostic, en particulier en matière de connectivité écologique, de couvert forestier, de territoire agricole, d'habitation, d'organisation territoriale, de mobilité, de qualité des milieux de vie, de patrimoine culturel, d'activité industrielle. *(voir détails dans le texte)*

4. Protection du territoire agricole

Recommandation 8 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Préciser l'échelle à laquelle doit être faite la démonstration de l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 9 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas consacrer de système de protection du territoire agricole à deux vitesses et retirer la distinction entre les sols de meilleure qualité agronomique (classes 1, 2 et 3) et les autres terres agricoles à l'attente 3.1.1. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 10 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas exempter les MRC du groupe E de l'obligation de protection du territoire agricole.

Recommandation 11 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas exempter les pôles d'équipement et de services de l'obligation de protection du territoire agricole.

Recommandation 12 (Attente 3.1.1 – p. 38)

En cas de perte de terres agricoles, exiger une compensation par l'inclusion et pas par la remise en culture. *(voir détails dans le texte)*

5. Consolidation et répartition de la croissance

Recommandation 13 (Objectif 4.2, p. 47)

Ajouter une attente relative à la réalisation d'un portrait de l'organisation territoriale. Réunir dans ce portrait tous les éléments relatifs à la localisation des activités structurantes et de proximité, notamment les activités commerciales et de services et les lieux d'emploi. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 14 (Objectif 4.2, p. 47)

Ajouter une attente relative à la détermination d'un ordre de priorité dans la consolidation. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 15 (Annexes)

Ajouter une annexe sur la priorisation des milieux à consolider (voir proposition).



Recommandation 16 (Objectif 4.2, p. 48)

Lier le concept d'organisation spatiale au portrait de l'organisation territoriale et aux priorités de consolidation. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 17 (Objectif 4.2, p. 48)

Évaluer le potentiel d'accueil au sein des milieux déjà urbanisés et baser le concept d'organisation spatiale sur les résultats de cette évaluation. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 18 (Objectif 4.2)

Généraliser les attentes en matière de consolidation à l'ensemble des MRC.

6. Localisation des activités non résidentielles

Recommandation 19 (Objectif 4.2)

Renforcer la place donnée à la typologie des activités et la distinction entre activités structurantes et activités de proximité et planifier leur localisation en tenant compte de leurs impacts, notamment sur les comportements de mobilité, avec l'intention ferme de consolider les secteurs centraux.

Recommandation 20 (Objectif 4.2)

Ramener dans l'orientation 4 les attentes en matière de planification de l'offre commerciale et de localisation des emplois (6.1.3 et 6.1.4) et dissocier les unes des autres les attentes envers ces deux types d'activités.

Recommandation 21 (Objectif 4.2)

Formuler une attente relative à l'identification des secteurs centraux dans le concept d'organisation spatiale (voir Recommandation 13).

Recommandation 22 (Annexes)

Ajouter une annexe sur les types de secteurs centraux pouvant entrer dans la composition du concept d'organisation spatiale (voir proposition).

Recommandation 23 (Orientation 4)

Ajouter une attente spécifique à la localisation des activités structurantes, incluant les emplois. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 24 (Orientation 6)

Affirmer que les emplois constituent une activité structurante, que comme tels, la planification de leur localisation relève principalement du schéma, rapatrier les attentes relatives aux emplois dans l'orientation 4 et formuler une attente relative aux emplois. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 25 (Orientation 5)

Ajouter une attente spécifique à la localisation des activités de proximité, incluant la plupart des activités commerciales. *(voir détails dans le texte)*



Recommandation 26 (Orientation 6)

Rapatrier les attentes relatives aux activités commerciales (6.1.3 et 6.1.4) dans l'orientation 4.

Recommandation 27 (Orientation 6)

Revoir les attentes relatives aux activités commerciales pour assurer l'optimisation du territoire et l'accessibilité commerciale. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 28 (Orientation 6)

Planifier l'évolution et la requalification des secteurs commerciaux et mixtes existants.

Recommandation 29 (Annexes)

Ajouter une annexe sur la distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale *(voir proposition)*.

7. Qualité des milieux de vie

Recommandation 30 (Orientation 5)

Exiger la réalisation d'un diagnostic de la contribution des milieux de vie au bien-être et à la qualité de vie. *(voir détails dans le texte)*

8. Recommandation spécifiques

Recommandation 31 (Orientation 2)

Maintenir, et renforcer par la réalisation d'un diagnostic préalable *(voir recommandation spécifique)*, la nouvelle attente en matière de connectivité écologique. *(voir détails dans le texte)*

Recommandation 32

Transformer certaines invitations faites aux MRC en obligations. *(voir détails dans le texte)*

9. Système de monitoring

Recommandation 33 (Monitoring – p. 15)

Dans le système de monitoring, prévoir des indicateurs stratégiques pour chacune des finalités de la planification territoriale nouvellement inscrites au chapitre 0.1.1 de la LAU *(voir tableau des indicateurs stratégiques proposés)*.

Recommandation 34 (Monitoring – p. 16)

Assurer l'efficacité du système de monitoring grâce à des indicateurs stratégiques déterminés par le gouvernement et à l'accompagnement des CM et des MRC dans leur suivi.

Recommandation 35 (Monitoring – p. 15)

Dans le système de monitoring, combiner des indicateurs de moyens, de progression et de résultats *(voir tableau des indicateurs stratégiques proposés)*.



Recommandation 36 (Monitoring – p. 16)

Établir, après consultation publique, des cibles nationales cohérentes avec les impératifs contemporains auxquels fait face le Québec:

- Déterminer des cibles pour chaque finalité de la planification territoriale;
- Identifier et intégrer au système de monitoring les cibles présentes dans les politiques sectorielles québécoises;
- Ajuster le monitoring lors de l'adoption de nouveaux objectifs gouvernementaux liés à l'aménagement du territoire.

Recommandation 37 (Monitoring – p. 16)

Intégrer aux OGAT les cibles adoptées par le gouvernement conformément à l'article 73 de la LAU.

10. Évaluation des effets de la planification

Recommandation 38

Ajouter au contenu attendu des outils de planification une étude de leurs impacts, notamment quant à l'atteinte des cibles nationales fixées par le gouvernement conformément à l'article 73 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Répéter cette évaluation des impacts aux différentes étapes d'élaboration et de consultation.



1. Affirmation des finalités de la planification territoriale

Le projet de loi 16 adopté le 1er juin 2023 a modernisé l'encadrement législatif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En particulier, il a permis d'« énoncer les principes qui sous-tendent le régime d'aménagement et d'urbanisme et de définir les finalités de la planification territoriale » (Québec. Assemblée nationale, 2023).

D'une loi procédurale à une loi porteuse de sens

Avant tout procédurale, la première Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne précisait pas le rôle de l'aménagement et de l'urbanisme. Depuis, **la science a mis au jour les impacts quotidiens, multiples, cumulatifs et structurants des choix qui s'ancrent durablement sur le territoire, leurs conséquences sur la qualité de vie des Québécoises et des Québécois et leur rôle dans la prospérité et la résilience des collectivités.**

Au fil des années, il est apparu que les pratiques historiques en matière d'aménagement et d'urbanisme ne permettaient pas de relever les nouveaux défis apparus dans la vaste majorité des collectivités québécoises. La planification accuse actuellement d'importantes lacunes, notamment pour ce qui est de :

- ◆ planifier la transition climatique, autant en matière de réduction des émissions que d'adaptation aux changements climatiques ;
- ◆ assurer la protection du territoire agricole, grugé inexorablement et encore trop souvent considéré comme une réserve foncière ;
- ◆ planifier la mobilité durable, échouant ainsi à soutenir efficacement l'atteinte des cibles de la Politique de mobilité durable ;
- ◆ créer des milieux de vie propices, et surtout éviter la création de milieux de vie peu propices à la santé de la population, en contribuant notamment à la marginalisation des déplacements actifs, la création de déserts alimentaires et l'aggravation des inégalités environnementales de santé ;
- ◆ assurer la disponibilité d'habitations en nombre suffisant et à un prix abordable ;
- ◆ prévenir l'aggravation des inégalités par la création d'iniquités territoriales qui se superposent aux inégalités sociales ;
- ◆ enrayer l'érosion de la biodiversité, pour laquelle l'étalement urbain reste une des principales menaces.

Vivre en Ville a donc salué l'avancée considérable que constitue la formulation, via le projet de loi 16 modifiant la LAU, de finalités de la planification territoriale qui répondent à la majeure partie de ces besoins:

« CHAPITRE 0.1.1 FINALITÉS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

2.2.1. La planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités poursuit, sans s'y restreindre, les finalités suivantes:

1° l'utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l'étalement urbain, de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer;

2° la création de milieux de vie complets, de qualité, conviviaux et propices à l'adoption de saines habitudes de vie;

3° le développement et le maintien d'une offre en habitation répondant à la diversité des besoins;

4° la prévention et la réduction des risques et des nuisances susceptibles d'affecter la santé et la sécurité des personnes et la sécurité des biens;



- 5° la lutte contre les changements climatiques, incluant l'adaptation à ceux-ci;
- 6° le développement de communautés prospères, dynamiques et attractives;
- 7° la mobilité durable, dans une perspective de sécurité, d'accessibilité et de multimodalité;
- 8° la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles;
- 9° la conservation et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité ainsi que l'accessibilité à la nature;
- 10° la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages;
- 11° la gestion optimale des infrastructures et des équipements publics;
- 12° la gestion durable et intégrée des ressources en eau;
- 13° la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles. »

Des changements législatifs à transposer dans la planification territoriale par le biais de la mise à jour des OGAT

L'affirmation des finalités de la planification territoriale est un socle solide sur lequel appuyer la transformation des pratiques. Le projet de loi 16 a également élargi la portée du contenu des schémas d'aménagement et de développement ainsi que des plans d'urbanisme, et prévu des mécanismes de suivi relatifs à ces outils de planification.

Pour que ces changements législatifs se transposent dans la planification territoriale, il est nécessaire de mettre à jour les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, et cette consultation sur de nouvelles OGAT est donc aussi opportune que nécessaire.

C'est donc avec une grande surprise que nous avons constaté le manque de liens et de cohérence entre les récents changements législatifs et le projet de nouvelles OGAT. En particulier, les finalités de la planification territoriale, un élément majeur du nouveau cadre législatif, ne sont même pas mentionnées dans les nouvelles OGAT proposées en consultation.

Nous comprenons que le calendrier d'élaboration du document de consultation n'a pas permis d'attendre la sanction du projet de loi 16, mais il est impératif que la version des nouvelles OGAT qui sera adoptée intègre pleinement ces changements législatifs.

Pour clarifier la séquence et le contexte de cette révision des OGAT, il apparaît nécessaire de préciser, dès l'introduction du document, la nécessité de réviser les OGAT non seulement pour les rendre cohérentes avec la PNAAT, mais aussi pour les rendre conforme à la LAU révisée.

Recommandation 1 (Introduction – p. 7)

Préciser que la révision des orientations gouvernementales est rendue nécessaire par les modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et référer explicitement aux finalités de la planification territoriale récemment ajoutées au chapitre 0.1.1 de la LAU.

Proposition de rédaction:

« Ainsi, en publiant de nouvelles OGAT, le gouvernement vise à:

- Concrétiser les objectifs de la Politique sur le territoire québécois et mieux capter les enjeux d'actualité en aménagement du territoire;



- Assurer la mise en conformité de la planification territoriale au cadre législatif révisé par le projet de loi 16, en particulier avec les finalités de la planification territoriale ajoutées au chapitre 0.1.1 de la LAU:

« CHAPITRE 0.1.1 FINALITÉS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

2.2.1. La planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités poursuit, sans s’y restreindre, les finalités suivantes:

- 1° l’utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l’étalement urbain, de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer;
- 2° la création de milieux de vie complets, de qualité, conviviaux et propices à l’adoption de saines habitudes de vie;
- 3° le développement et le maintien d’une offre en habitation répondant à la diversité des besoins;
- 4° la prévention et la réduction des risques et des nuisances susceptibles d’affecter la santé et la sécurité des personnes et la sécurité des biens;
- 5° la lutte contre les changements climatiques, incluant l’adaptation à ceux-ci;
- 6° le développement de communautés prospères, dynamiques et attractives;
- 7° la mobilité durable, dans une perspective de sécurité, d’accessibilité et de multimodalité;
- 8° la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles;
- 9° la conservation et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité ainsi que l’accessibilité à la nature;
- 10° la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages;
- 11° la gestion optimale des infrastructures et des équipements publics;
- 12° la gestion durable et intégrée des ressources en eau;
- 13° la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles. »

- [...] ».



Une lacune à combler: la lutte contre les changements climatiques

Bien que clairement énoncée dans les finalités de la planification territoriale, l'atténuation des changements climatiques par la réduction des émissions ne fait pas l'objet d'attente spécifique. Pourtant, la planification territoriale est déterminante pour plusieurs éléments du bilan carbone:

- émissions en transport, particulièrement des personnes
- émissions dans le secteur du bâtiment
- émissions du secteur des matières résiduelles

Quand on observe la trajectoire de réduction des émissions envisagées pour le Québec, on constate qu'une bonne partie du succès repose sur l'action municipale et spécifiquement sur la planification territoriale. Il est donc très préoccupant de constater l'absence d'attentes en la matière.

D'autant plus que le Plan pour une économie verte, politique-cadre sur les changements climatiques, met de l'avant le rôle de l'aménagement du territoire dans l'atténuation des changements climatiques.

Recommandation 2 (Orientation 1)

Formuler des attentes spécifiques en matière de lutte contre les changements climatiques.



2. Modulation des attentes selon le type de MRC

Le document de consultation prévoit que le contenu de certaines attentes soit modulé en fonction d'une typologie de MRC, déterminée « notamment en fonction des dynamiques de croissance » observées dans chaque MRC (p. 14).

Vivre en Ville appuie l'intention de relever le niveau d'exigence lorsque les particularités territoriales le requièrent, en particulier dans les MRC en forte croissance et dans celles dont les dynamiques territoriales sont influencées par la proximité d'une communauté métropolitaine. Toutefois, la proposition d'exclure certains types de MRC de l'application de certaines attentes fondamentales est préoccupante.

Ne laisser tomber aucune MRC

L'ajustement de la planification territoriale aux enjeux actuels, conformément à la vision stratégique de la Politique nationale, est l'objectif premier de la révision des OGAT. **Exclure une MRC de l'application d'une attente est une décision importante qui ne doit pas être prise à la légère, puisqu'elle aura des conséquences, localement, pour la population de la MRC, et globalement, sur le territoire, patrimoine collectif, mais aussi sur les finances publiques et sur l'environnement.**

Or, dans les groupes D et E, plusieurs attentes ont été très atténuées, en particulier en ce qui concerne les efforts de consolidation et d'organisation territoriale dans le groupe E. Considérant qu'il s'agit là d'une priorité mise de l'avant par la Politique nationale, il n'apparaît pas envisageable d'exclure totalement une MRC des attentes qui s'y rapportent.

Notons que parmi les MRC du groupe E, plusieurs ont demandé l'appui de Vivre en Ville au cours des dernières années pour travailler en profondeur sur leur planification urbaine. Malgré l'absence de grande ville en leur sein, elles font en effet face à des défis (vitalité des noyaux villageois, offre en habitation, adaptation au vieillissement, etc.) auxquels la planification territoriale peut apporter une partie des réponses. Il serait bon que le cadre de gouvernance fasse en sorte de soutenir ces MRC dans l'application des meilleures pratiques, afin que cela devienne la norme.

Recommandation 3 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Prioriser de manière absolue et systématique la consolidation et la densification afin de protéger le territoire (naturel et agricole) et de réduire les distances parcourues. Notamment, appliquer à la totalité des MRC les attentes en matière de consolidation du territoire urbanisé:

- Répartir les besoins prévisibles en espace en fonction de son organisation spatiale [...] (Attente 4.2.1)
- Déterminer les secteurs centraux de même que les secteurs à consolider (Attente 4.2.2)
- Déterminer un seuil minimal de densité résidentielle pour chacun des PU (Attente 4.2.2)
- Déterminer les regroupements significatifs à consolider en priorité (Attente 4.2.4)
- Limiter strictement la croissance aux seuls besoins ne pouvant être comblés par les PU [...] (Attente 4.2.4)
- Prévoir l'intégration d'infrastructures de transport actif dans les secteurs visés par des projets d'extension urbaine ou de redéveloppement (Attente 4.3.1)
- Prévoir des moyens afin d'encadrer la localisation des activités industrielles de manière à réduire les distances à parcourir [...] (Attente 6.1.2)



- Prévoir des moyens afin d'encadrer la localisation des activités de manière à réduire les distances à parcourir [...] (Attente 6.1.4)

Ajouter un critère relatif aux dynamiques de croissance

Selon les données de l'Institut de la statistique du Québec et la répartition des MRC présentée à l'annexe A (Typologie des MRC),

- le groupe D (MRC hors autres groupes dont le pôle urbain dépasse 20 000 habitants), qui comprend 14 MRC, accueille plus de 750 000 habitants, soit 9% de la population québécoise,
- le groupe E (MRC hors autres groupes dont le pôle urbain n'atteint pas 20 000 habitants), qui comprend 43 MRC, accueille près de 800 000 habitants, soit 9,4% de la population québécoise.

Ces deux groupes présentent donc une situation très loin d'être marginale, et même loin d'être spécifique, puisqu'à eux deux, ils concernent près d'une personne sur cinq résidants au Québec, et une proportion très importante du territoire du sud du Québec.

Dispenser des pans entiers des régions centrales du Québec de la mise en place des meilleures pratiques en aménagement apparaît lourd de conséquences, d'autant plus que c'est aussi là qu'on trouve à la fois une importante activité agricole, une forte pression de développement liée notamment à la villégiature, et une expansion des aires d'influence urbaine, notamment consécutive à la reconfiguration des modes de vie post-COVID et aux changements démographiques.

Par ailleurs, le seuil de « plus ou moins 20 000 habitants dans le pôle urbain » fait en sorte de regrouper des MRC aux situations très différentes.

Dans le groupe D, par exemple, si le taux de croissance moyen entre 2016 et 2021 est de 2,6%, cinq MRC sur 14 dépassent 3% de croissance:

- ▶ Drummond (4,4%)
- ▶ Haute-Yamaska (5,1%)
- ▶ Arthabaska (3,2%)
- ▶ Memphrémagog (8,7%)
- ▶ Manicouagan (6,5%)

Dans le groupe E, où le taux de croissance moyen entre 2016 et 2021 est de 0,7%, sept MRC sur 43 dépassent 3% de croissance:

- ▶ Abitibi (6,5%)
- ▶ Pontiac (3,6%)
- ▶ Antoine-Labelle (3,5%)
- ▶ Mékinac (3,3%)
- ▶ Des Chenaux (3%)
- ▶ Fjord-du-Saguenay (7%)
- ▶ Nicolet-Yamaska (3%)

Sur les 57 MRC des groupes D et E, seulement 21 présentaient une croissance négative au cours des cinq dernières années. Or, les dynamiques de croissance sont précisément, selon le document de consolidation, un élément central de la détermination de la typologie des MRC en vue de la modulation des attentes.

En intégrant les dynamiques de croissance, la typologie pourra s'ajuster plus efficacement aux réalités territoriales et à leur évolution. L'accession récente de Drummondville au statut de RMR est une indication supplémentaire que cette adaptabilité est un impératif.



Il serait donc pertinent de revoir la classification pour mieux tenir compte des dynamiques de croissance:

- ◆ en ajoutant des critères de rythme de croissance à l'échelle de la MRC,
- ◆ en ajoutant des critères de localisation géographique, considérant que les régions les plus éloignées ont des dynamiques démographiques plus distinctes des régions les plus peuplées.

Recommandation 4 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Revoir la classification des MRC pour mieux tenir compte des dynamiques de croissance, par exemple en fusionnant les actuelles catégories D et E et en créant une nouvelle catégorie E pour les MRC des régions éloignées connaissant une croissance démographique marginale.

Proposition de rédaction:

« Les MRC sont réparties en cinq groupes afin de moduler l'application de certaines attentes:

- [...];
- Groupe D: MRC dont le pôle urbain présente 20 000 habitants et plus, dont le taux de croissance est positif ou qui est située dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Capitale-Nationale, du Centre-du-Québec, de la Chaudière-Appalaches, de l'Estrie, de la Mauricie, du Saguenay–Lac-Saint-Jean ou de l'Outaouais;
- Groupe E: MRC dont le pôle urbain présente moins de 20 000 habitants, dont le taux de croissance est négatif et qui est située dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord ou de la Gaspésie. »

Détailler davantage la modulation des attentes

Dans certains cas, un ou plusieurs groupes de MRC sont complètement dispensés d'un type d'attente. Il apparaît opportun, pour s'assurer que chaque MRC considère l'attente et y réponde de façon appropriée à ses particularités, d'éviter de soustraire un groupe à une attente mais plutôt de distinguer, dans les éléments via lesquels l'attente se décline, ceux qui concernent seulement certains groupes de ceux qui les concernent tous.

Recommandation 5 (Approche partenariale et particularités territoriales – p. 14)

Moduler plus finement les attentes relatives à chaque groupe de MRC pour les renforcer, notamment les attentes suivantes:

- Répartir les besoins prévisibles en espace en fonction de son organisation spatiale [...] (Attente 4.2.1)
- Prévoir des moyens afin d'encadrer la localisation des activités industrielles de manière à réduire les distances à parcourir [...] (Attente 6.1.2)
- Prévoir des moyens afin d'encadrer la localisation des activités de manière à réduire les distances à parcourir [...] (Attente 6.1.4)

Renforcer la collaboration entre les MRC

Plusieurs attentes sont relatives à des dynamiques territoriales qui dépassent les frontières administratives: gestion de l'eau, corridors écologiques, mobilité, etc. Dans ces situations, il apparaît opportun de **rendre obligatoire**



une forme de collaboration entre les MRC, en particulier lors de l'étape de diagnostic, et de tenir compte de la situation régionale lors de la détermination de moyens.

Recommandation 6

Rendre obligatoire la collaboration entre les MRC dans les attentes relatives à des dynamiques territoriales qui dépassent les frontières administratives, notamment en matière de caractérisation des risques liés aux changements climatiques, de détermination des sources de contraintes anthropiques, de maintien de la connectivité écologique, de préservation des ressources en eau, de planification intégrée de l'aménagement et des transports.

ORIENTATION 1

« Attente 1.1.1 Déterminer les risques liés aux changements climatiques

La MRC doit:

- Déterminer les risques actuels et projetés liés aux changements climatiques sur la population ainsi que sur les secteurs et les composantes du territoire;
- Collaborer avec les MRC voisines pour s'assurer d'identifier et de caractériser efficacement les risques qui chevauchent le territoire de plusieurs MRC. *[nouvelle obligation]*

« Attente 1.2.3: Déterminer les sources de contraintes anthropiques

La MRC doit:

- Déterminer les sources de contraintes anthropiques connues et documentées sur le territoire de la MRC: [...];
- Déterminer les sources de contraintes anthropiques connues et localisées sur le territoire d'une MRC adjacente et qui peuvent avoir un impact sur son territoire. *[transfert d'invitation à obligation]*

ORIENTATION 2

« Attente 2.2.1 Favoriser le maintien de la connectivité écologique ou son rétablissement pour assurer la pérennité des espèces

La MRC doit:

- Déterminer des corridors écologiques en prenant en compte:
 - + Les territoires d'intérêt écologique identifiés à l'attente 2.1.1;
 - + Le portrait du couvert forestier demandé à l'attente 2.2.2;
 - + Les territoires d'intérêt écologiques, le portrait du couvert forestier et les corridors écologiques identifiés sur le territoire des MRC avoisinantes. *[nouvelle obligation]*

« Attente 2.3.3 Prendre des mesures pour préserver les ressources en eau

La MRC doit:

- [...];



- Collaborer avec les municipalités et les MRC du même bassin versant [...]. *[transfert d'invitation à obligation]*.

ORIENTATION 4

« Attente 4.3.1 Planifier l'aménagement du territoire afin de contribuer à réduire la dépendance à l'automobile et à favoriser la mobilité durable

La MRC doit:

- [...];

- Prendre en compte les bassins de mobilité qui dépassent les limites de son territoire pour dresser le portrait et établir le diagnostic. *[transfert d'invitation à obligation]*.



3. Renforcement des diagnostics

Le document de consultation prévoit, pour plusieurs des objectifs, une attente qui porte spécifiquement sur une étape de diagnostic préalable à l'étape de planification et de choix des moyens. Toutefois, pour certains objectifs, cette étape de diagnostic est intégrée à une attente relative à la planification. Dans certains cas, la nécessité d'un diagnostic préalable n'est peu ou pas mentionnée.

Pour soutenir l'élaboration de documents de planification qui répondent pleinement à la vision de la Politique nationale ainsi qu'aux finalités de la planification territoriale nouvellement définies dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il apparaît opportun de **prévoir une étape du diagnostic, pour chacune des attentes.**

Recommandation 7

Distinguer systématiquement l'étape de diagnostic de l'étape de planification et prévoit, dans chaque objectif et sous-objectif, une attente spécifique à la réalisation du diagnostic, en particulier en matière de connectivité écologique, de couvert forestier, de territoire agricole, d'habitation, d'organisation territoriale, de mobilité, de qualité des milieux de vie, de patrimoine culturel, d'activité industrielle.

ORIENTATION 2

« Attente 2.2.1 **Identifier les corridors écologiques existants ou à rétablir pour assurer la pérennité des espèces** *[nouvelle attente]*

La MRC doit:

- Déterminer des corridors écologiques en prenant en compte:
 - + Les territoires d'intérêt écologique identifiés à l'attente 2.1.1;
 - + Le portrait du couvert forestier demandé à l'attente 2.2.2;
 - + **Les territoires d'intérêt écologiques, le portrait du couvert forestier et les corridors écologiques identifiés sur le territoire des MRC avoisinantes.** *[nouvelle obligation]*

La MRC est également invitée à:

- Arrimer les corridors écologiques déterminés avec ceux des MRC avoisinantes.

« Attente 2.2.3 **Caractériser le couvert forestier** *[nouvelle attente]*

La MRC doit:

- Dresser le portrait du couvert forestier [...]

ORIENTATION 3

« Attente 3.1.1 **Caractériser le territoire et les activités agricoles** *[nouvelle attente]*

La MRC doit:

- Réaliser un exercice de caractérisation de la zone agricole.

ORIENTATION 4

« Attente 4.1.1 **Caractériser l'offre et les besoins en habitation** *[nouvelle attente]*

La MRC doit:



- Établir un diagnostic en matière de logement en décrivant les enjeux et les besoins:
 - + Le diagnostic doit porter, entre autres, sur les caractéristiques des ménages actuels et futurs [...]

+ Le diagnostic doit tenir compte des besoins en habitation estimés à l'échelle nationale. [nouvelle obligation]

« Attente 4.2.1 Réaliser un portrait de l'organisation territoriale [nouvelle attente – voir détails dans la section 6 de ce mémoire]

La MRC doit:

- Déterminer le pôle principal d'équipements et de service
- Identifier et caractériser les secteurs centraux en fonction de leurs caractéristiques et de leur aire d'influence (centre-ville du pôle principal d'équipements et de service, centralités régionales et locales, corridors mixtes) [nouvelle obligation]

+ L'annexe 4.2.2 présente une proposition de typologie des secteurs centraux;

- Identifier les corridors à dominante résidentielle et les milieux de vie à vocation dominante résidentielle
- Décrire la structure régionale des activités commerciales et de services [obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3]
- Décrire la structure régionale des lieux d'emploi [obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3]
- Décrire la nature et la localisation des principaux secteurs à vocation commerciale et mixte [nouvelle obligation inspirée de l'attente 6.1.3]
- Identifier les équipements collectifs existants et projetés et évaluer leur capacité [obligation déplacée depuis l'attente 4.2.3]
- Dresser le portrait des fonctions résidentielles et urbaines existantes à l'extérieur des PU [obligation déplacée depuis l'attente 4.2.4].
- Identifier et caractériser les milieux naturels et agricoles, en lien avec les portraits réalisés aux attentes 2.2.1, 2.2.3 et 3.3.1.

« Attente 4.3.1 Caractériser l'offre et les besoins de déplacement des personnes [nouvelle attente]

La MRC doit:

- Faire le portrait des services, équipements, infrastructures et pôles d'échanges de transport terrestre existants et projetés [...]
- Faire un diagnostic des enjeux, des opportunités et des besoins en matière de transport [...]
- Prendre en compte les bassins de mobilité qui dépassent les limites de son territoire pour dresser le portrait et établir le diagnostic. [transfert d'invitation à obligation].



ORIENTATION 5

« Attente 5.1.1 **Réaliser un diagnostic des milieux de vie** [nouvelle attente]

La MRC doit:

- Sur tout le territoire à l'intérieur des PU et dans les principales concentrations d'activités urbaines à l'extérieur des PU:

+ **Évaluer le potentiel de marchabilité** [nouvelle obligation]

+ **Caractériser l'accessibilité aux services de mobilité durable** [nouvelle obligation]

+ **Caractériser l'accessibilité aux commerces et services alimentaires, aux services médicaux, aux services éducatifs et aux principales concentrations d'emploi** [nouvelle obligation]

+ **Faire le portrait du réseau viaire** (hiérarchie, connectivité, profil) [nouvelle obligation]

+ **Identifier les îlots de chaleur urbains et caractériser l'exposition et la vulnérabilité aux autres aléas climatiques** [nouvelle obligation inspirée de l'attente 5.1.3]

« Attente 5.2.1 **Caractériser la richesse et les faiblesses culturelles du territoire** [nouvelle attente]

La MRC doit:

- Déterminer les composantes culturelles [...]

- **Évaluer la cohérence du cadre bâti et des espaces publics avec les principes directeurs de la qualité architecturale** (annexe 5.1) [nouvelle obligation].

ORIENTATION 6

« Attente 6.1.1 **Caractériser l'activité industrielle** [nouvelle attente]

La MRC doit:

- Décrire la structure régionale des activités industrielles [...]

- Dresser un portrait des services, équipements et infrastructures de transport des marchandises [...]



4. Protection du territoire agricole

La protection du territoire agricole est, depuis longtemps, soulevée comme un élément crucial d'un aménagement durable du territoire. Le Québec dispose d'une superficie utile à l'agriculture très restreinte comparée à sa population, par rapport à d'autres pays et provinces. Son territoire agricole a donc un caractère stratégique en vue de la sécurité alimentaire nationale.

De plus, dans un contexte de changements climatiques où il est connu que le territoire agricole mondial va être soumis à des modifications affectant les capacités de production, ce qui pourrait menacer les chaînes d'approvisionnement globales, il est crucial de faire de la protection du territoire productif québécois une priorité.

Vivre en Ville souscrit à l'objectif 3.1 de « Garantir la pérennité d'une base territoriale pour la pratique des activités agricoles », ce qui exige de mettre un frein à la pression qu'exerce le développement urbain sur ce territoire, trop souvent vu comme un milieu en attente d'urbanisation.

Pour cesser cette pression, il est crucial de lancer un message clair à l'effet que le territoire agricole est un espace stratégique et que sa destruction au profit de l'urbanisation doit réellement avoir un caractère exceptionnel. **Pourtant, dans les nouvelles OGAT proposées, la protection du territoire agricole n'apparaît plus comme une priorité affirmée. Au contraire, l'attente 3.1.1 « Assurer l'intégrité de la zone agricole » ouvre plusieurs portes à la croissance urbaine sur le territoire agricole. Il est indispensable de les refermer.**

Préciser la notion d'« échelle adéquate » de démonstration

La démonstration « à une échelle adéquate » de « l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole » (p. 37) est une formulation imprécise, qui pourrait donner lieu à des négociations complexes ou à des décisions arbitraires.

L'échelle de la MRC ou de la CM apparaît la bonne échelle de démonstration dans la plupart des cas, considérant que c'est le plus souvent à cette échelle territoriale que s'observent les dynamiques de croissance.

Recommandation 8 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Préciser l'échelle à laquelle doit être faite la démonstration de l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole.

« Attente 3.1.1: Assurer l'intégrité de la zone agricole

La MRC doit:

- Limiter à des situations exceptionnelles les nouveaux espaces voués à la croissance urbaine ou à des usages non agricoles en zone agricole en démontrant:

- [...];

- l'absence d'espaces appropriés à l'extérieur de la zone agricole ou, lorsqu'applicable, de tout îlot déstructuré à proximité du site visé, et ce, à une échelle adéquate cohérente avec les dynamiques de croissance, notamment dans les MRC situées dans ou à proximité des CM et des agglomérations de recensement; [...]. »



Ne pas consacrer de système de protection du territoire agricole à deux vitesses

En prévoyant des obligations spécifiques en matière de protection pour les sols de meilleure qualité agronomique, **l'attente 3.1.1 propose de mettre en place un système de protection à deux vitesses qui, bien que basé sur de nobles intentions, risque de mettre à mal la protection du territoire agricole dans son ensemble.**

Soulignons que plusieurs sols considérés de moins bonne qualité accueillent plusieurs cultures importantes et même emblématiques de l'agriculture québécoise, comme celles des bleuets, des canneberges ou l'acériculture.

Recommandation 9 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas consacrer de système de protection du territoire agricole à deux vitesses et retirer la distinction entre les sols de meilleure qualité agronomique (classes 1, 2 et 3) et les autres terres agricoles à l'attente 3.1.1.

« Attente 3.1.1 Assurer l'intégrité de la zone agricole

La MRC doit:

- Éviter que l'exercice de répartition des besoins prévisibles en espace, prévu à l'attente 4.2.1, ait pour effet d'anticiper des empiètements sur ~~les sols de meilleure qualité agronomique~~ de la zone agricole.

Protéger le territoire agricole partout

Le document de consultation prévoit que seules les MRC des groupes A, B, C et D sont tenues d'« éviter que l'exercice de répartition des besoins prévisibles en espace, prévu à l'attente 4.2.1, ait pour effet d'anticiper des empiètements ». Les MRC du groupe E en sont donc exemptées, alors même qu'elles occupent une bonne partie du sud du Québec.

Recommandation 10 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas exempter les MRC du groupe E de l'obligation de protection du territoire agricole.

L'obligation d'« empêcher tout empiètement », quant à elle, fait une exception pour « la croissance urbaine prévue pour le ou les pôles d'équipements et de services ». S'il est justifié de concentrer la croissance dans ces pôles, il serait difficile de justifier, face aux municipalités environnantes, que le développement s'y fasse sous la forme d'étalement sur les meilleures terres agricoles.

Recommandation 11 (Attente 3.1.1 – p. 37)

Ne pas exempter les pôles d'équipement et de services de l'obligation de protection du territoire agricole.

Viser zéro perte nette de territoire agricole

Recommandation 12 (Attente 3.1.1 – p. 38)

En cas de perte de terres agricoles, exiger une compensation par l'inclusion et pas par la remise en culture.



« Attente 3.1.1 Assurer l'intégrité de la zone agricole

La MRC doit:

- Compenser la perte de terres agricoles par l'inclusion à la zone agricole de lots dont les superficies et le potentiel agricole sont équivalents à ceux faisant l'objet d'un empiètement.



5. Consolidation et répartition de la croissance

Priorité identifiée dans la Politique nationale, la consolidation du territoire urbanisé est au cœur de l'orientation 4 des nouvelles orientations gouvernementales. C'est également une des principales stratégies sur lesquelles reposent plusieurs des autres orientations, notamment l'orientation 1 (Résilience des communautés), l'orientation 2 (Conservation des écosystèmes), l'orientation 3 (Protection et mise en valeur du territoire agricole) et l'orientation 5 (Aménagement de milieux de vie de qualité).

Soyons clairs: il n'y aura pas de conservation de milieux naturels sans consolidation. Il n'y aura pas de mobilité durable sans consolidation. Il n'y aura pas non plus de sobriété énergétique sans consolidation.

Considérant le caractère structurant de cette stratégie, Vivre en Ville formule plusieurs recommandations détaillées pour favoriser son adoption et son intégration efficace dans la planification territoriale.

Pour planifier adéquatement la vision de développement territorial, il apparaît nécessaire d'ajouter des attentes relatives:

- ◆ à la réalisation d'un **portrait de l'organisation territoriale**, préalable à l'identification des priorités,
- ◆ à la détermination d'un **ordre de priorité dans la consolidation** des différents milieux identifiés, préalable à l'évaluation du potentiel d'accueil,
- ◆ à l'**évaluation du potentiel d'accueil** dans les différents milieux, à l'élaboration du concept d'organisation spatiale et à la détermination des limites de l'urbanisation.

Réaliser un portrait de l'organisation territoriale

Avant d'élaborer le concept d'organisation spatiale, qui constitue la vision du devenir de la collectivité, il apparaît nécessaire de **faire le portrait des différents milieux, notamment en lien avec les finalités de la planification territoriale.**

Pour dresser un portrait complet des principaux éléments, à l'échelle régionale, de l'organisation territoriale, nous recommandons d'intégrer à ce portrait des obligations qui figurent actuellement dans l'orientation 6 (structure des activités commerciales et des lieux d'emploi), ce qui évitera ici les manques et ailleurs les redondances.

Recommandation 13 (Objectif 4.2, p. 47)

Ajouter une attente relative à la réalisation d'un portrait de l'organisation territoriale.
Réunir dans ce portrait tous les éléments relatifs à la localisation des activités structurantes et de proximité, notamment les activités commerciales et de services et les lieux d'emploi.

« Attente 4.2.1 **Réaliser un portrait de l'organisation territoriale**

La MRC doit:

- Déterminer le pôle principal d'équipements et de service
- Identifier et caractériser les secteurs centraux en fonction de leurs caractéristiques et de leur aire d'influence (centre-ville du pôle principal d'équipements et de service, centralités régionales et locales, corridors mixtes) [nouvelle obligation]
- + L'annexe 4.2.2 présente une proposition de typologie des secteurs centraux;
- Identifier les corridors à dominante résidentielle et les milieux de vie à vocation dominante résidentielle



- Décrire la structure régionale des activités commerciales et de services [*obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3*]
- Décrire la structure régionale des lieux d'emploi [*obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3*]
- Décrire la nature et la localisation des principaux secteurs à vocation commerciale et mixte [nouvelle obligation inspirée de l'attente 6.1.3]
- Identifier les équipements collectifs existants et projetés et évaluer leur capacité [*obligation déplacée depuis l'attente 4.2.3*]
- Dresser le portrait des fonctions résidentielles et urbaines existantes à l'extérieur des PU [*obligation déplacée depuis l'attente 4.2.4*].
- Identifier et caractériser les milieux naturels et agricoles, en lien avec les portraits réalisés aux attentes 2.2.1, 2.2.3 et 3.3.1.

Déterminer un ordre de priorité dans la consolidation

Tous les milieux identifiés sur le territoire d'une MRC ne sont pas également propices à la consolidation. Puisque la consolidation a vocation, en plus de soutenir une utilisation plus sobre du territoire, à contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre, favoriser l'adaptation aux changements climatiques, favoriser la mobilité durable, favoriser la vitalité urbaine et commerciale, réduire les inégalités sociales de santé et autres objectifs identifiés dans la Politique nationale, dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et dans les OGAT, il apparaît nécessaire d'établir un ordre de priorité entre les différents milieux identifiés.

Cet ordre de priorité devrait notamment être lié à la caractérisation du milieu en lien avec les finalités de la planification établies par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandation 14 (Objectif 4.2, p. 47)

Ajouter une attente relative à la détermination d'un ordre de priorité dans la consolidation.

« Attente 4.2.2 Déterminer un ordre de priorité dans la consolidation des milieux de vie existants

La MRC doit:

- Évaluer la contribution aux finalités de la planification territoriale des différents milieux identifiés à l'attente 4.2.1:
- l'annexe 4.2.1 présente un modèle de priorisation des milieux à consolider;
- Établir un ordre de priorité en vue de la consolidation des milieux de vie existants.

Recommandation 15 (Annexes)

Ajouter une annexe sur la priorisation des milieux à consolider (voir proposition).



Annexe 4.2.1: Modèle de priorisation des milieux à consolider

Proposition d'annexe à joindre aux OGAT. (Les termes proposés sont définis dans la section Glossaire)

Type de milieu	Caractéristiques	Rang de priorité	Type d'activité privilégié		Objectifs
			Résidentielles	Non résidentielles	
Centre-ville et centralité régionale et milieu de vie situé à moins de 800 mètres de marche	Pouvoir structurant tant à l'échelle du quartier que de la MRC, de l'agglomération ou de la région Cadre le plus favorable à la mobilité durable et aux courtes distances À la fois un pôle d'emploi, d'activités diversifiées et un milieu habité	1	Oui	Oui, en particulier emploi, commerces et services	Développer un milieu de vie complet, de qualité, attractif, favorable à la santé, vertueux, équitable, optimisant les finances publiques Offrir à un grand nombre de personnes la proximité et l'accessibilité aux emplois, services et destinations du quotidien par différentes options de mobilité durable
Centralité locale* et milieu de vie situé à moins de 400 mètres de marche	Pouvoir structurant à l'échelle du quartier, voire, en milieu rural, à une échelle plus vaste Cadre favorable à la mobilité durable et aux courtes distances À la fois un pôle d'emplois, d'activités diversifiées et un milieu habité	1	Oui	Oui, en particulier commerces et services	
Corridor mixte <i>À l'exclusion des centralités</i>	Milieu de vie structuré par une ou des voies primaires parallèles qui relient la plupart des centralités et qui sont dotées d'infrastructures et de services de mobilité durable	2	Oui	Possible, en particulier si bien desservi en transport collectif	Développer un milieu de vie de qualité Offrir l'accessibilité aux emplois, services et destinations du quotidien par différentes options de mobilité durable à grand nombre de personnes
Corridor à dominante résidentielle <i>À l'exclusion des centralités et des corridors mixtes</i>	Milieu de vie à dominante résidentielle structuré par une ou des voies primaires parallèles qui relient la plupart des centralités et qui sont dotées d'infrastructures et de services de mobilité durable	3	Oui	Non	Améliorer l'accessibilité par les modes de déplacement actifs et collectifs Exploitation du potentiel de transformation des espaces sous-utilisés



Type de milieu	Caractéristiques	Rang de priorité	Type d'activité privilégié		Objectifs
			Résidentielles	Non résidentielles	
Secteur à vocation commerciale ou mixte <i>À l'exclusion des centralités et des corridors mixtes</i>	Zone majoritairement composée d'activités non résidentielles, présentant certaines caractéristiques de centralité potentielle	3	Oui	Possible, en particulier commerces et services Emploi seulement si bien desservi en transport collectif	Développer un milieu de vie de qualité Exploitation du potentiel de transformation des espaces sous-utilisés
Milieu de vie à dominante résidentielle à proximité des secteurs centraux <i>À l'exclusion des centralités et des corridors</i>	Milieu de vie majoritairement composé d'habitations	4	Oui	Non	Développer un milieu de vie de qualité Offrir une proximité relative aux emplois et services à un plus grand nombre de personnes
Milieu de vie à dominante résidentielle éloigné des secteurs centraux <i>À l'exclusion des centralités et des corridors</i>	Milieu de vie majoritairement composé d'habitations	5	Oui	Non	Saisir les occasions d'accueillir des ménages dans un milieu déjà urbanisé du PU
Secteur à vocation commerciale ou mixte <i>À l'exclusion des centralités, des corridors, des milieux de vie à dominante résidentielle</i>	Zone majoritairement composée d'activités non résidentielles, ne présentant pas des caractéristiques de centralité avérée ni potentielle	–	Non	Seulement les activités incompatibles avec les milieux de vie et générant des risques et nuisances	Réserver l'espace disponible pour des activités présentant des nuisances ou fortement consommatrices d'espace Mitiger les risques et les nuisances
Zone spécialisée de type industriel <i>À l'exclusion des centralités, des corridors, des milieux de vie à dominante résidentielle</i>	Zone majoritairement composée d'activités non résidentielles	–	Non	Seulement les activités incompatibles avec les milieux de vie et générant des risques et nuisances	Réserver l'espace disponible pour des activités présentant des nuisances ou fortement consommatrices d'espace Mitiger les risques et les nuisances



Type de milieu	Caractéristiques	Rang de priorité	Type d'activité privilégié		Objectifs
			Résidentielles	Non résidentielles	
Milieux hors périmètre d'urbanisation		–	Non	Seulement pour les activités agricoles, agroalimentaires, ensembles récréotouristiques	/

* La considération des centralités locales dans le concept d'organisation spatiale n'empiète pas sur les compétences des municipalités si les MRC laissent aux municipalités le soin de les localiser précisément et d'ajouter des niveaux plus locaux de centralités, comme les centralités de voisinage. La consolidation des milieux de vie existants appelle toutefois une planification par type de milieu, qui jongle avec différentes échelles, du bâtiment et du quartier à la région, et permet:

- de réunir les conditions de succès pour l'accueil de la croissance, résidentielle ou non, dans des milieux de vie existants;
- d'intégrer tous les enjeux, de la mobilité durable à l'identité, en passant par la qualité du milieu de vie et par la diversification de l'offre de logements;
- de dépasser les écueils de l'organisation fonctionnaliste du territoire et de l'extension du tissu urbain.

Elle suppose donc une collaboration étroite entre les différents paliers de gouvernement municipal, depuis le partage du diagnostic, jusqu'à la prise en charge de leurs compétences respectives pour la mise en œuvre de leur vision pour le devenir du territoire.

Pour aller plus loin:

VIVRE EN VILLE (2019). *Planifier pour le climat: intégrer la réduction des émissions de gaz à effet de serre des transports à la planification en aménagement et en urbanisme*, 64 p. (coll. Vers des collectivités viables).

VIVRE EN VILLE (2013). *Bâtir au bon endroit: la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables*, 107 p. (coll. Outiller le Québec, n°4).

Démarrer la planification sur la base du portrait et de la détermination des priorités de consolidation

Une fois le portrait du territoire réalisé et les priorités de consolidation déterminées, il devient plus aisé d'élaborer un concept d'organisation spatiale cohérent avec les orientations.

Recommandation 16 (Objectif 4.2, p. 48)

Lier le concept d'organisation spatiale au portrait de l'organisation territoriale et aux priorités de consolidation.

« Attente 4.2.3: Planifier et structurer l'urbanisation en fonction des caractéristiques des différents milieux [nouvelle numérotation]



La MRC doit:

- Prévoir un concept d'organisation spatiale basé sur le portrait réalisé à l'attente 4.2.1 et l'ordre de priorité déterminé à l'attente 4.2.2.

Évaluer le potentiel d'accueil, notamment dans les milieux prioritaires pour la consolidation

Le document de consultation prévoit déjà l'identification des « espaces vacants », qui seront utiles pour planifier la consolidation.

Pour avoir une idée complète de la réponse potentielle du territoire aux besoins identifiés, et pour planifier au mieux sa consolidation, il est nécessaire d'évaluer l'ensemble du potentiel d'accueil du territoire en matière de consolidation, que ce soit sous forme de requalification, de densification marquante ou de densification douce.

Recommandation 17 (Objectif 4.2, p. 48)

Évaluer le potentiel d'accueil au sein des milieux déjà urbanisés et baser le concept d'organisation spatiale sur les résultats de cette évaluation.

« Attente 4.2.3: Planifier et structurer l'urbanisation en fonction des caractéristiques des différents milieux [*nouvelle numérotation*]

La MRC doit:

- Déterminer, à l'échelle de son territoire, les besoins prévisibles en espace [...]. [*obligation existante déplacée*]
- S'assurer que les besoins prévisibles en espace pour son territoire s'inscrivent en complémentarité [...]. [*obligation existante déplacée*]
- Identifier les espaces à requalifier à l'intérieur des PU [...]. [*obligation existante ajustée et déplacée*]
- Évaluer le potentiel d'accueil, en commençant par les milieux prioritaires à consolider:
 - dans les espaces à requalifier;
 - sur l'ensemble du territoire sous forme de densification marquante ou discrète, en particulier dans les milieux identifiés comme prioritaires pour la consolidation à l'attente 4.2.2.
- Répartir les besoins prévisibles en espace en fonction de l'ordre de priorité de consolidation déterminé à l'attente 4.2.2. [*obligation existante ajustée et déplacée*]
- Prendre en considération la disponibilité en eau potable [...]. [*obligation existante déplacée*]
- Prévoir un concept d'organisation spatiale basé sur le portrait de l'organisation territoriale issue de l'attente 4.2.1 et les priorités de consolidation issues de l'attente 4.2.2. [*obligation existante ajustée*]



- Déterminer les limites des PU [...].

Pour aller plus loin:

VIVRE EN VILLE (2021). *Municipalités amies du climat: outils pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'aménagement du territoire et l'urbanisme* (coll. *Passer à l'action*). Fiche B1 *Repérer les terrains sous-utilisés des milieux sobres en carbone*. (4 pages)

Faire de la consolidation un objectif prioritaire pour toutes les MRC

La consolidation est un objectif prioritaire de ces nouvelles OGAT, conformément à la Politique nationale et à la LAU. Il est primordial que toutes les MRC soient amenées à se donner une vision du développement de leur territoire cohérente avec cet objectif.

S'il est crucial que les MRC où on observe une forte croissance orientent finement celle-ci afin de favoriser l'atteinte des objectifs, il est peut-être encore plus important que les MRC où le rythme de croissance est faible, voire négatif, s'assurent de profiter au mieux du développement qui se fait sur leur territoire pour consolider les milieux de vie existants, et ainsi soutenir l'amélioration de la qualité de vie et l'équilibre des finances publiques.

En particulier, les nouvelles attentes recommandées ici (diagnostic territorial, détermination des priorités, évaluation du potentiel) doivent être généralisées à l'ensemble des MRC, sur l'ensemble de leur territoire.

Recommandation 18 (Objectif 4.2)

Généraliser les attentes en matière de consolidation à l'ensemble des MRC.



6. Localisation des activités non résidentielles

Le glossaire du document de proposition de nouvelles OGAT identifie très justement deux types d'activités dont la distinction est cruciale en matière d'organisation territoriale: les activités structurantes et les activités de proximité.

Vivre en Ville propose de valoriser pleinement cette orientation en en faisant le fondement de la planification de la localisation des activités non résidentielles.

Faire de la typologie des activités un élément central de la planification

On observe un manque de logique dans le document soumis à consultation. Les activités de proximité et activités structurantes bien présentées dans le glossaire, et des attentes sont définies pour leur localisation:

- pour les activités de proximité, « de manière à réduire les distances à parcourir et à soutenir les déplacements actifs et le transport collectif » (attente 5.1.1);
- pour les activités structurantes, « vers les pôles principaux d'équipements et de services en priorisant les secteurs centraux » (attente 4.2.1) et « à distance de marche des accès au transport collectif » (attente 4.3.1).

Toutefois, dans l'orientation 6, on parle ensuite des activités commerciales et des emplois comme s'ils n'étaient pas concernés par cette typologie ni par ces attentes. Pourtant, **les activités commerciales et les emplois sont bel et bien des activités soit structurantes, soit de proximité.**

Recommandation 19 (Objectif 4.2)

Renforcer la place donnée à la typologie des activités et la distinction entre activités structurantes et activités de proximité et planifier leur localisation en tenant compte de leurs impacts, notamment sur les comportements de mobilité, avec l'intention ferme de consolider les secteurs centraux.

D'ailleurs, il apparaît contre-productif de dissocier la planification de l'offre commerciale et la localisation des emplois de la définition du concept d'organisation spatiale et de la planification de la consolidation présentée dans l'orientation 4.

Recommandation 20 (Objectif 4.2)

Ramener dans l'orientation 4 les attentes en matière de planification de l'offre commerciale et de localisation des emplois (6.1.3 et 6.1.4) et dissocier les unes des autres les attentes envers ces deux types d'activités.

À noter que la recommandation 13 formulait déjà une proposition pour intégrer les éléments relatifs au commerce et aux emplois dans l'attente relative au portrait de l'organisation territoriale.

Recommandation 13 – pour rappel (Objectif 4.2, p. 47)

Ajouter une attente relative à la réalisation d'un portrait de l'organisation territoriale. Réunir dans ce portrait tous les éléments relatifs à la localisation des activités structurantes et de proximité, notamment les activités commerciales et de services et les lieux d'emploi.



« Attente 4.2.1 Réaliser un portrait de l'organisation territoriale

La MRC doit:

- Déterminer le pôle principal d'équipements et de service
- Identifier et caractériser les secteurs centraux en fonction de leurs caractéristiques et de leur aire d'influence (centre-ville du pôle principal d'équipements et de service, centralités régionales et locales, corridors mixtes) [*nouvelle obligation*]
- + L'annexe 4.2.2 présente une proposition de typologie des secteurs centraux;
- Identifier les corridors à dominante résidentielle et les milieux de vie à vocation dominante résidentielle
- Décrire la structure régionale des activités commerciales et de services [*obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3*]
- Décrire la structure régionale des lieux d'emploi [*obligation déplacée depuis l'attente 6.1.3*]
- Décrire la nature et la localisation des principaux secteurs à vocation commerciale et mixte [*nouvelle obligation inspirée de l'attente 6.1.3*]
- Identifier les équipements collectifs existants et projetés et évaluer leur capacité [*obligation déplacée depuis l'attente 4.2.3*]
- Dresser le portrait des fonctions résidentielles et urbaines existantes à l'extérieur des PU [*obligation déplacée depuis l'attente 4.2.4*].
- Identifier et caractériser les milieux naturels et agricoles, en lien avec les portraits réalisés aux attentes 2.2.1, 2.2.3 et 3.3.1.



Établir une typologie des secteurs centraux selon leur importance et leur aire d'influence

Pour pouvoir distribuer efficacement les activités non résidentielles, il est nécessaire de disposer d'un concept d'organisation spatiale adapté à cette attente.

L'annexe 4.2.2 présente une proposition de typologie des secteurs centraux selon leur importance et leur aire d'influence.

Recommandation 21 (Objectif 4.2)

Formuler une attente relative à l'identification des secteurs centraux dans le concept d'organisation spatiale (voir Recommandation 13).

Recommandation 22 (Annexes)

Ajouter une annexe sur les types de secteurs centraux pouvant entrer dans la composition du concept d'organisation spatiale (voir proposition).

Annexe 4.2.2: Types de secteurs centraux pouvant entrer dans la composition du concept d'organisation spatiale

Proposition d'annexe à joindre aux OGAT. (Les termes proposés sont définis dans la section Glossaire)

	Centralité régionale	Centralité locale	Corridor mixte	Secteur inaccessible par les modes de déplacement actifs et collectifs	Zone spécialisée - à vocation industrielle - à vocation commerciale
Exemple	Centre-ville	Cœur de quartier Noyau villageois Artère commerciale	Voie desservie par des parcours structurants de transport collectif et milieu bâti qui la borde	Zone indéfinie en bordure du réseau routier supérieur	Zone industrielle Mégacentre commercial existant
Situé dans un PU et...	Dans le pôle principal d'équipements et de service	Dans un milieu de vie à dominante résidentielle	Dans un milieu de vie à dominante résidentielle (à l'exclusion des centralités)	En dehors des milieux de vie à dominante résidentielle	En dehors des milieux de vie à dominante résidentielle, que la zone protège des risques et nuisances par son éloignement ou par d'autres mesures de mitigation
Situé en	Zones de contrainte anthropique				



	Centralité régionale	Centralité locale	Corridor mixte	Secteur inaccessible par les modes de déplacement actifs et collectifs	Zone spécialisée - à vocation industrielle - à vocation commerciale
dehors de...	Zones de contrainte anthropique naturelle Territoires d'intérêt écologique Aires de protection des sites de prélèvement d'eau potable				

Préciser les attentes en matière de localisation des activités non résidentielles et en assurer la cohérence

Comme indiqué précédemment, le document de consultation prévoit déjà des attentes relatives aux activités structurantes et aux activités de proximité, mais brouille les cartes en présentant des attentes distinctes – et contradictoires – en matière de localisation des activités commerciales et des lieux d'emploi.

Les recommandations suivantes se basent notamment sur les recherches réalisées par Vivre en Ville, en collaboration avec le MAMH, en vue de la publication de *Bâtir au bon endroit: la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables* (2013).

Concentration des activités structurantes en priorité dans les centres-villes et les centralités régionales

Les activités structurantes telles que les emplois et les équipements collectifs majeurs doivent disposer d'une excellente accessibilité régionale, puisqu'elles ont une aire d'influence importante. Les deux priorités déjà identifiées dans le document de consultation sont les bonnes pour ce type d'activité:

- ◆ « vers les pôles principaux d'équipements et de services en priorisant les secteurs centraux » (attente 4.3.1) et
- ◆ « à distance de marche des accès au transport collectif » (attente 4.3.1).

Il faut s'assurer de préciser ces attentes et de les appliquer en priorité aux emplois.

Recommandation 23 (Orientation 4)

Ajouter une attente spécifique à la localisation des activités structurantes, incluant les emplois.

« Attente 4.2.x **Encadrer la localisation des activités structurantes pour en maximiser l'accessibilité, réduire les distances parcourues et favoriser la consolidation des secteurs centraux**

La MRC doit:

- Orienter les activités structurantes vers les pôles principaux d'équipements et de services. [*obligation existante, attente 4.2.1*]



- Concentrer en priorité les activités structurantes dans les secteurs centraux suivants (L'annexe 4.2.3 présente un modèle de distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale):
 - + en premier lieu, le centre-ville,
 - + ensuite, le cas échéant, les centralités régionales
 - + dans le cas d'activités structurantes à faible ou moyenne valeur ajoutée nécessitant de grandes superficies de plancher, les corridors mixtes. [nouvelle obligation]
- Lorsque des services de transport collectif sont disponibles dans la MRC, orienter l'implantation des activités structurantes à un maximum de 10 minutes de marche (idéalement 5) des accès à un réseau de transport collectif structurant. [obligation ajustée depuis l'attente 4.3.1]

Planifier l'accessibilité des emplois, une responsabilité clairement régionale

Vivre en Ville a réalisé, avec l'appui du ministère des Transports du Québec, une étude très parlante sur l'impact de la localisation des activités non résidentielles sur le bilan carbone: *Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone* (Vivre en Ville, 2017).

Il ressort de cette analyse, qui a porté sur 18 pôles d'activités dans cinq RMR québécoises, que l'emploi est le motif de déplacement pour lequel on parcourt les plus longues distances, et que la distance moyenne parcourue augmente avec la taille de l'agglomération.

Cela amène à conclure que le bassin de recrutement d'une entreprise ou d'une institution s'étend à l'ensemble de l'agglomération: les pôles d'emploi ont une aire d'influence régionale.

Parmi les 18 pôles étudiés, ceux dont l'empreinte carbone est la plus faible pour le motif travail dont, dans chaque région, le centre-ville, suivi des centralités régionales les plus proches du centre-ville et les mieux desservies en transport en commun.

De façon remarquable, on observe même que le bilan carbone moyen d'un déplacement vers le centre-ville de Montréal est similaire à celui d'un déplacement vers le centre-ville de Trois-Rivières, et ce, même si les déplacements sont plus longs, grâce à son excellente desserte en transport en commun.

Plus un pôle d'emploi est loin du centre-ville, plus son bilan carbone est lourd, en raison de l'augmentation des distances parcourues (situation moins centrale) et de la prédominance de l'usage de la voiture (peu de travailleurs résidant à distance de marche et desserte souvent déficiente en transport en commun).

Ces enseignements doivent guider la planification de la localisation des emplois à l'échelle régionale, qui doit prioriser une localisation centrale et, lorsque le transport en commun est disponible sur le territoire, une localisation très accessible en transport en commun.

Recommandation 24 (Orientation 6)

Affirmer que les emplois constituent une activité structurante, que comme tels, la planification de leur localisation relève principalement du schéma, rapatrier les attentes relatives aux emplois dans l'orientation 4 et formuler une attente relative aux emplois.



« Attente 4.2.x Favoriser la mobilité durable et contribuer au renforcement des secteurs centraux par une planification des emplois axée sur la localisation centrale et l'accessibilité en transport collectif, lorsque disponible.

La MRC doit:

- Planifier la localisation des emplois et des équipements collectifs majeurs de façon à maximiser leur accessibilité grâce à:
 - une localisation centrale, en priorité au centre-ville du pôle principal d'équipements et de services;
 - lorsque des services de transport collectif sont disponibles dans la MRC, une localisation à un maximum de 10 minutes de marche (idéalement 5) des accès à un réseau de transport collectif structurant. *[obligation ajustée depuis l'attente 4.3.1]*
- Limiter strictement l'implantation dans les zones spécialisées de type industriel ou commercial aux activités présentant une très faible intensité d'emploi ou générant des nuisances.
- Proscrire les grandes affectations fourre-tout de type « Industrie et commerce ».

Répartition des activités de proximité dans les centralités locales

Les activités de proximité doivent être localisées selon une logique différente, puisqu'il s'agit d'activités moins spécialisées, avec une aire d'influence plus petite – sauf quand, par malheur, la planification a fait en sorte de concentrer des activités de proximité de sorte que leur aire d'influence s'est agrandie, en même temps que leur accessibilité s'est réduite.

Il faudrait donc éviter de concentrer les activités qui devraient demeurer des activités de proximité, comme les commerces alimentaires et les services scolaires.

Là encore, le document de consultation vise juste en exigeant de les implanter « de manière à réduire les distances à parcourir et à soutenir les déplacements actifs » (attente 5.1.1). Mais encore une fois, en dissociant les attentes en matière d'activités commerciales, il brouille le message.

Recommandation 25 (Orientation 5)

Ajouter une attente spécifique à la localisation des activités de proximité, incluant la plupart des activités commerciales.

« Attente 5.1.x Planifier les activités de proximité afin qu'elles contribuent à la création de milieux de vie complets, favorisent une mobilité durable et réduisent les distances parcourues *[attentes 5.1.1 et 6.3.1 révisées]*

La MRC doit:

- Introduire des objectifs guidant la planification locale afin d'encadrer la localisation des activités de proximité de manière à réduire les distances à parcourir et à soutenir les déplacements actifs » *[obligation provenant de l'atteinte 5.1.1] (L'annexe 4.2.3 présente un modèle de distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale)*



Répartition et non-concentration des activités commerciales

À noter que les activités commerciales se répartissent entre activités de proximité (épicerie, pharmacie) et activités structurantes (commerce spécialisé) et peuvent même être classées dans la catégorie « activités génératrices de nuisances » (vente d'équipements mécaniques). Pour favoriser la création de milieux de vie complets, il faudrait cependant toujours viser une répartition la plus fine possible selon des formats adaptés au milieu d'insertion.

Pour caricaturer, une seule méga-pharmacie peut approvisionner toute une MRC, mais il n'y a pas grand monde qui pourra s'y rendre à pied. À l'inverse, en répartissant plusieurs détaillants sur le territoire, on améliorera l'accessibilité des produits pour le plus grand nombre.

L'urbanisme commercial présente une difficulté particulière: la situation existante est souvent très loin de la situation idéale, puisque dans les dernières décennies, on a eu tendance à concentrer l'offre commerciale dans des milieux de moins en moins accessibles. Il faut donc relever le défi de tourner le dos à cette planification héritée du passé, et planifier d'une part de meilleurs choix de localisation à partir d'aujourd'hui, et, d'autre part, planifier la requalification de plusieurs secteurs commerciaux peu optimaux.

Parmi ces secteurs, certains pourront se transformer en centralités locales ou en corridors mixtes, d'autres évoluer vers des milieux de vie complets, et les moins accessibles changer de vocation pour accueillir plutôt des activités industrielles, à condition que leur intensité d'emploi soit faible.

En tout état de cause, les attentes en matière d'offre commerciale ne devraient pas figurer dans l'orientation 6 relative à l'attractivité des territoires: il ne s'agit pas de création de richesse mais de services à la population.

Recommandation 26 (Orientation 6)

Rapatrifier les attentes relatives aux activités commerciales (6.1.3 et 6.1.4) dans l'orientation 4.

Recommandation 27 (Orientation 6)

Revoir les attentes relatives aux activités commerciales pour assurer l'optimisation du territoire et l'accessibilité commerciale.

« Attente 4.2.x Optimiser l'utilisation du territoire et des infrastructures par un urbanisme commercial axé sur la proximité et la sobriété foncière

La MRC doit:

- Planifier la localisation des activités commerciales et de service de façon à:
 - contribuer à la vitalité et au renforcement des secteurs centraux;
 - favoriser la mixité des usages;
 - faciliter l'accessibilité des activités commerciales, tant pour les usagères et usagers que pour le transport des marchandises.
- Diriger l'implantation de nouvelles activités commerciales et de services en priorité vers les secteurs centraux ~~et les secteurs à vocation commerciale ou mixte existants et ceux desservis en infrastructures.~~



- Limiter les secteurs à vocation commerciale ou mixte aux activités commerciales présentant des nuisances ou peu susceptibles de contribuer à la qualité et à la vitalité des milieux de vie.
- Éviter d'accroître la superficie des secteurs à vocation commerciale ou mixte.
- Proscrire les grandes affectations fourre-tout de type « Industrie et commerce ».
- Introduire des objectifs guidant la planification locale afin de limiter la taille des épiceries de manière à réduire les distances à parcourir et à soutenir les déplacements actifs.
- Prévoir des moyens pour l'aménagement de parcours sans obstacle [...] [transfert d'invitation à obligation]

Recommandation 28 (Orientation 6)

Planifier l'évolution et la requalification des secteurs commerciaux et mixtes existants.

« Attente 4.2.x Consolider les espaces commerciaux existants en priorisant le redéveloppement et la requalification [*attente 6.1.4 déplacée*]

La MRC doit:

- Parmi les secteurs à vocation commerciale, déterminer les secteurs à consolider et à requalifier et élaborer des scénarios d'évolution;
- Encadrer l'implantation et l'emprise au sol [...]
- Prévoir des moyens afin:
 - d'encadrer la localisation des activités [...]
 - de privilégier des trames de rue favorisant la connectivité et la perméabilité [...].

Recommandation 29 (Annexes)

Ajouter une annexe sur la distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale (voir proposition).



Annexe 4.2.3: Distribution des activités non résidentielles au sein de chaque composante du concept d'organisation spatiale

Proposition d'annexe à joindre aux OGAT. (Les termes proposés sont définis dans la section Glossaire)

	Centralité régionale	Centralité locale	Corridor mixte	Secteur inaccessible par les modes de déplacement actifs et collectifs	Zone spécialisée - à vocation industrielle - à vocation commerciale
Activités non résidentielles à privilégier selon le milieu	Activités structurantes Activités de proximité	Activités de proximité	Activités de proximité Activités structurantes à faible/moyenne valeur ajoutée nécessitant de grandes superficies de plancher	Activités ne contribuant pas à la qualité et à la vitalité des milieux de vie	Activités incompatibles avec les milieux de vie, parce que générant des risques ou des nuisances
Exemples d'activités	Structurante: Équipements collectifs de rayonnement régional comme hôpital, université, CÉGEP, amphithéâtre Édifices de bureaux Grande surface commerciale Industrie légère intensive à haute valeur ajoutée		Locaux de cotravail CHSLD Industrie légère intensive	Station-service Concessionnaire automobile Vente de matériel agricole Entrepôt Industrie légère extensive	Industrie lourde Incinérateur Grande surface commerciale générant beaucoup de camionnage et proposant des produits lourds, encombrants ou dont l'achat est peu fréquent
	De proximité: Épicerie Pharmacie Banque Restaurant Petit commerce de détail Soins École Bureaux de petite superficie (p. ex. cotravail, services professionnels)				
Caractéristiques optimales d'implantation	Optimisation de l'utilisation du sol Réduction de l'empreinte écologique et mesures d'adaptation aux changements climatiques				
	Aménagement à échelle humaine et intégré dans le milieu de vie Plafond de superficie pour les activités pour encourager leur intégration (p. ex. les grandes surfaces) et limiter leur aire de chalandise/bassin de visiteurs (notamment les épiceries et			Évaluation fine des besoins réels de stationnement pour limiter la superficie de l'aire de stationnement	



	Centralité régionale	Centralité locale	Corridor mixte	Secteur inaccessible par les modes de déplacement actifs et collectifs	Zone spécialisée - à vocation industrielle - à vocation commerciale
	les écoles primaires) Accessibilité par le transport actif Gestion des déplacements pour favoriser la mobilité durable <i>P. ex. entrée principale sur la rue, faibles marges avant et latérales du bâtiment, aire de stationnement en structure ou en cours arrière, mixité verticale du bâtiment, verdissement</i>				
	Activités structurantes: À moins de 400 mètres de marche des accès au transport collectif, s'il est offert Ratio maximum de cases de stationnement Mitigation des nuisances associées au camionnage		À moins de 400 mètres de marche des accès au transport collectif Ratio maximum de cases de stationnement Mitigation des nuisances associées au camionnage		
Activités à prohiber	Activités ne contribuant pas à la qualité et à la vitalité des milieux de vie Activités incompatibles avec les milieux de vie et générant des risques ou des nuisances			Activités de proximité Activités structurantes Habitation	

Pour aller plus loin:

VIVRE EN VILLE (2013). *Bâtir au bon endroit: la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables*, 107 p. (coll. *Outils le Québec*, n°4) .

Vivre en Ville (2017). *Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone*. Collection L'Index, 32 pages.



7. Qualité des milieux de vie

L'orientation 5 qui vise à aménager des milieux de vie de qualité est peut-être celle qui est le plus proche du quotidien des Québécoises et des Québécois. À l'interface du schéma et du plan d'urbanisme, elle porte sur le cadre bâti et l'échelle humaine de milieux qu'elle préconise complets et conviviaux.

Pour être efficace, cette orientation doit partir d'une bonne connaissance de chaque milieu, et de la confiance dans la possibilité de le faire évoluer pour le mieux.

Évaluer la contribution des milieux de vie au bien-être et à la qualité de vie

La première étape nécessaire est de réaliser un diagnostic qui permettra, dans chaque milieu, d'évaluer la réponse aux besoins de la population.

Recommandation 30 (Orientation 5)

Exiger la réalisation d'un diagnostic de la contribution des milieux de vie au bien-être et à la qualité de vie.

« Attente 5.1.1 **Réaliser un diagnostic des milieux de vie** [*nouvelle attente*]

La MRC doit:

- Sur tout le territoire à l'intérieur des PU et dans les principales concentrations d'activités urbaines à l'extérieur des PU:

+ **Évaluer le potentiel de marchabilité** [*nouvelle obligation*]

+ **Caractériser l'accessibilité aux services de mobilité durable** [*nouvelle obligation*]

+ **Caractériser l'accessibilité aux commerces et services alimentaires, aux services médicaux, aux services éducatifs et aux principales concentrations d'emploi** [*nouvelle obligation*]

+ **Faire le portrait du réseau viaire** (hiérarchie, connectivité, profil) [*nouvelle obligation*]

+ **Identifier les îlots de chaleur urbains et caractériser l'exposition et la vulnérabilité aux autres aléas climatiques** [*nouvelle obligation inspirée de l'attente 5.1.3*]

- **Lorsque des services de transport collectif sont disponibles dans la MRC, caractériser l'accessibilité au réseau.** [*nouvelle obligation*]



8. Recommandations spécifiques

Des avancées à souligner

Les nouvelles OGAT proposées intègrent de nouvelles préoccupations très pertinentes qu'il convient de souligner.

Recommandation 31

Maintenir, et renforcer par la réalisation d'un diagnostic préalable (voir recommandation spécifique), la nouvelle attente en matière de connectivité écologique.

« Attente 2.2.1: Favoriser le maintien de la connectivité écologique ou son rétablissement pour assurer la pérennité des espèces

Passer d'une invitation à une obligation

Dans plusieurs attentes, il apparaît opportun de transformer l'invitation faite à la MRC en obligation.

Recommandation 32

Transformer certaines invitations faites aux MRC en obligations, particulièrement sur les éléments suivants:

- p. 32, Attente 2.2.1 Prévoir la création de passages fauniques [...]
- p. 33, Attente 2.2.2 Prévoir des moyens en zone agricole pour conserver les espaces boisés [...]
- p. 34, Attente 2.3.2 Collaborer avec les tables de concertation [...]
- p. 35, Attente 2.3.3 Collaborer avec les municipalités et les MRC du même bassin versant [...]
- p. 38, Attente 3.1.1 Compenser la perte de terres agricoles [...]
- p. 50 Attente 4.2.1 Favoriser une approche de planification intégrée lorsque les dynamiques urbaines dépassent les limites administratives de son territoire [...]
- p. 57 Attente 4.3.1 Prendre en compte les bassins de mobilité [...]
- p. 62 Attente 5.1.1 Améliorer l'accessibilité universelle [...]
- p. 70 Attente 6.1.3 Prévoir des moyens pour l'aménagement de parcours sans obstacle [...]



9. Système de monitoring

Vivre en Ville salue la mise en place d'un système de monitoring des documents de planification en aménagement du territoire. La détermination d'indicateurs et de cibles est nécessaire pour suivre la contribution des choix d'aménagement à l'atteinte des objectifs collectifs que s'est donnés et se donnera le Québec.

Déterminer les indicateurs stratégiques en fonction des finalités de la planification territoriale

Le projet de loi 16 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, sanctionné le 1er juin 2023, a introduit dans la Loi les finalités de la planification territoriale. Il est essentiel que le système de monitoring des documents de planification en aménagement du territoire prévoie des indicateurs stratégiques pour chaque finalité inscrite dans la loi.

Recommandation 33 (Monitoring – p. 15)

Dans le système de monitoring, prévoir des indicateurs stratégiques pour chacune des finalités de la planification territoriale nouvellement inscrites au chapitre 0.1.1 de la LAU (voir tableau des indicateurs stratégiques proposés).

Proposition de rédaction:

« [...] Les indicateurs stratégiques [seront] déterminés par le gouvernement *et porteront sur chacune des finalités de la planification territoriale identifiées au chapitre 0.1.1 de la LAU.* [...] »

La détermination des indicateurs pertinents est un travail complexe et il apparaît essentiel, comme prévu au document de consultation, que les indicateurs stratégiques soient déterminés par le gouvernement, et que les CM et MRC soient accompagnées dans la mise en place de leur système de monitoring.

Recommandation 34 (Monitoring – p. 16)

Assurer l'efficacité du système de monitoring grâce à des indicateurs stratégiques déterminés par le gouvernement et à l'accompagnement des CM et des MRC dans leur suivi.



Combiner des indicateurs de moyens, de progression et de résultats

Le monitoring efficace des documents de planification passe par une combinaison d'indicateurs dont certains porteront sur les moyens mis en œuvre, d'autres sur la progression des éléments suivis et enfin, sur les résultats attendus. Chacun de ces types d'indicateurs a un rôle différent:

- ◆ indicateur de moyen: mesurer les actions réalisées
- ◆ indicateur de progression (ou indicateur de résultat intermédiaire): suivre l'évolution du milieu
- ◆ indicateur de résultat: évaluer l'atteinte des objectifs poursuivis

À titre d'exemple, en matière d'offre de logement, le résultat que l'on cherche à atteindre, c'est d'augmenter le pourcentage de la population logé adéquatement et à un coût acceptable. Pour cela, un des moyens est d'augmenter les densités autorisées dans les milieux à consolider. On pourra en mesurer l'efficacité par exemple grâce à un indicateur de progression, le nombre d'unités de logement construites.

NB: il est évident que dans la plupart des cas, ce n'est pas la planification territoriale qui assurera, à elle seule, l'atteinte des résultats ultimes visés. Les budgets en infrastructures, les actions de sensibilisation et les mesures fiscales, à titre d'exemple, joueront également un rôle important. Toutefois, **il apparaît nécessaire que des indicateurs de résultats figurent dans le système de monitoring des documents de planification**. D'une part, pour avoir en tête les résultats visés, et d'autre part, parce que si on constate que la trajectoire s'éloigne des objectifs, cela montrera que les moyens mis en œuvre sont insuffisants et qu'il pourrait donc s'avérer nécessaire de les revoir, ce qui peut impliquer de réviser les attentes en matière de planification.

Recommandation 35 (Monitoring – p. 15)

Dans le système de monitoring, combiner des indicateurs de moyens, de progression et de résultats (voir tableau des indicateurs stratégiques proposés).

Le tableau ci-après présente des propositions d'indicateurs stratégiques associés aux finalités, pour compléter la liste soumise dans le document de consultation.

Tableau 1: Finalités de la planification territoriale et indicateurs stratégiques proposés

Consciente de la complexité de l'élaboration d'un système de monitoring, Vivre en Ville ne prétend pas que les indicateurs stratégiques proposés dans ce tableau constituent un système suffisant pour évaluer l'état de l'aménagement du territoire québécois. Ces propositions sont faites à titre de contribution préliminaire et devront bien sûr être ajustées et complétées par un travail approfondi.

Vivre en Ville tient à faire part de son intérêt à contribuer à l'élaboration d'un système d'indicateurs stratégiques rattaché aux finalités de la planification territoriale.

Finalités de la planification territoriale selon la LAU	Indicateurs stratégiques proposés, dont ceux déjà présents dans le document de consultation (type d'indicateur: MOYEN, PROGRESSION ou RÉSULTAT)
1. utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l'étalement urbain	Identification de secteurs à consolider (MOYEN) Réalisation d'une évaluation du potentiel d'accueil dans les secteurs à consolider (MOYEN) Part des nouveaux logements localisés à l'intérieur des PU (PROGRESSION) Respect de la priorisation des secteurs à consolider (PROGRESSION)



	<p>Densité résidentielle nette à l'intérieur des PU (RÉSULTAT)</p> <p>Rythme d'artificialisation des sols (PROGRESSION)</p> <p>Taux d'artificialisation des sols (RÉSULTAT)</p>
2. création de milieux de vie complets et propices à l'adoption de saines habitudes de vie	Part de la population résidant dans un milieu avec un bon indice de marchabilité (RÉSULTAT)
3. développement et maintien d'une offre en habitation répondant à la diversité des besoins	<p>Densités autorisées dans les milieux à consolider (MOYEN)</p> <p>Nombre d'unités de logement construites par type de construction résidentielle (PROGRESSION)</p> <p>Part des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement (RÉSULTAT)</p> <p>Part des ménages consacrant moins de 30% de leurs revenus à se loger (RÉSULTAT)</p>
4. prévention et réduction des risques et des nuisances	Nombre de réalisation d'évaluations d'impact sur la santé (MOYEN)
5. lutte contre les changements climatiques, incluant l'adaptation	<p>Réalisation d'un portrait territorialisé des émissions de GES en transport des personnes (MOYEN)</p> <p>Émissions de GES en transport des personnes (RÉSULTAT)</p> <p>Réalisation d'un diagnostic des vulnérabilités climatiques (MOYEN)</p> <p>Budget consacré à la réparation et à la compensation des préjudices liés aléas climatiques (RÉSULTAT)</p>
6. développement de communautés prospères, dynamiques et attractives	Rythme de croissance dans les 21 MRC actuellement en situation de croissance négative (PROGRESSION)
7. mobilité durable, dans une perspective de sécurité, d'accessibilité et de multimodalité	<p>Part des activités structurantes accessibles par d'autres moyens que la voiture (PROGRESSION)</p> <p>Part de la population qui a accès à au moins une centralité locale ou régionale par d'autres moyens que la voiture (PROGRESSION)</p> <p>Distances parcourues et répartition modale des déplacements (RÉSULTAT)</p> <p>Nombre de décès, de blessés graves et de collisions (RÉSULTAT)</p>
8. protection, mise en valeur et pérennité du territoire et des activités agricoles	Superficie occupée par la zone agricole selon les classes de sols (RÉSULTAT)
9. conservation et mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité et accessibilité à la nature	<p>Superficie des milieux naturels faisant l'objet de mesures de conservation (PROGRESSION)</p> <p>Évolution de la biodiversité (RÉSULTAT)</p>
10. préservation et mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages	Part des nouveaux projets qui tiennent compte des principes directeurs de la qualité architecturale (PROGRESSION)
11. gestion optimale des infrastructures et des équipements publics	<p>Identification de secteurs à consolider (MOYEN)</p> <p>Part des nouveaux logements localisés dans les secteurs à consolider (PROGRESSION)</p> <p>Coût, efficacité et niveau d'entretien des infrastructures et équipements publics (RÉSULTAT)</p>



12. gestion durable et intégrée des ressources en eau	Niveau de mise en œuvre des plans directeurs de l'eau élaborés par les organismes de bassins versants (PROGRESSION)
13. préservation et mise en valeur des ressources naturelles	État des forêts (RÉSULTAT)

Pour aller plus loin:

VIVRE EN VILLE (2021). *Municipalités amies du climat: outils pour réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'aménagement du territoire et l'urbanisme* (coll. *Passer à l'action*). Fiche A2 Choisir des indicateurs pertinents et mobilisateurs. (4 pages)

Fixer des cibles nationales cohérentes avec les impératifs contemporains

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme donne au ministre la responsabilité « d'évaluer l'état de l'aménagement du territoire québécois » et prévoit qu'il « mesure, au moyen des cibles et indicateurs nationaux adoptés par le gouvernement, les progrès réalisés dans ce domaine » (article 73).

Comme l'ont maintes fois souligné les acteurs mobilisés dans le cadre des consultations menant à l'élaboration de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, **l'aménagement du territoire a un effet déterminant sur plusieurs défis contemporains, notamment la crise climatique, la crise en habitation, la crise de la biodiversité et bien d'autres enjeux qui préoccupent les Québécoises et les Québécois**. Les cibles qui seront fixées par le gouvernement doivent refléter ces impératifs.

En précisant dans la loi les finalités de la planification territoriale (article 2.2.1), le législateur a d'ailleurs affirmé sans ambiguïté le rôle de l'aménagement du territoire comme champ d'action structurant pour l'atteinte de nombreux objectifs collectifs.

Du reste, l'atteinte de plusieurs cibles et objectifs collectifs fixés dans diverses politiques, stratégies et plans d'action gouvernementaux dépend en bonne partie des pratiques d'aménagement. Le Québec dispose ainsi déjà de cibles reliées à l'aménagement et à l'urbanisme dans les politiques suivantes :

- Politique de mobilité durable
- Politique gouvernementale de prévention en santé
- Plan pour une économie verte
- Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques
- et bien d'autres.

Les cibles nationales qui seront adoptées par le gouvernement conformément à l'article 73 de la LAU doivent donc, en toute cohérence, reprendre les cibles déjà fixées par les diverses politiques sectorielles lorsque celles-ci ont un lien avec l'aménagement du territoire.

Cette liste des cibles a vocation à être évolutive : le bilan national de l'aménagement devra intégrer, au fur et à mesure, les cibles visées par les nouvelles politiques sectorielles en cohérence avec les objectifs contemporains auxquels fait face le Québec.

Recommandation 36 (Monitoring – p. 16)

Établir, après consultation publique, des cibles nationales cohérentes avec les impératifs contemporains auxquels fait face le Québec:

- Déterminer des cibles pour chaque finalité de la planification territoriale;



- Identifier et intégrer au système de monitoring les cibles présentes dans les politiques sectorielles québécoises;
- Ajuster le monitoring lors de l'adoption de nouveaux objectifs gouvernementaux liés à l'aménagement du territoire.

Tableau 2: Finalités de la planification territoriale et cibles proposées

Les cibles proposées dans ce tableau sont faites à titre de contribution préliminaire et devront bien sûr être ajustées et complétées par un travail approfondi, mettant à profit la collaboration interministérielle et intégrant une étape de consultation.

Finalités de la planification territoriale selon la LAU	Cibles proposées, dont celles déjà présentes dans des politiques sectorielles québécoises
1. utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l'étalement urbain	Réduction de 50% du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030 par rapport à la période 2011-2020 Zéro étalement en 2030
2. création de milieux de vie complets et propices à l'adoption de saines habitudes de vie	70% de la population vivant dans un milieu avec un score de marchabilité supérieur à 65 60% des enfants se rendant à l'école à pied ou à vélo en 2030
3. développement et maintien d'une offre en habitation répondant à la diversité des besoins	Construction d'un million d'unités de logement d'ici 2030 (cible SCHL: un million entre 2023 et 2030)
4. prévention et réduction des risques et des nuisances	
5. lutte contre les changements climatiques, incluant l'adaptation	Réduction de 37,5% des émissions de GES des transports d'ici 2030 (Politique de mobilité durable) Couverture canopée à 30% minimum dans tous les milieux Limitation des pertes matérielles liées aux inondations
6. développement de communautés prospères, dynamiques et attractives	
7. mobilité durable, dans une perspective de sécurité, d'accessibilité et de multimodalité	70% de la population québécoise a accès à au moins quatre services de mobilité durable (Politique de mobilité durable)
8. protection, mise en valeur et pérennité du territoire et des activités agricoles	Zéro perte nette du territoire agricole
9. conservation et mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité et accessibilité à la nature	30% du territoire protégé (cible COP15)
10. préservation et mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages	



11. gestion optimale des infrastructures et des équipements publics	
12. gestion durable et intégrée des ressources en eau	
13. préservation et mise en valeur des ressources naturelles	

Assurer la compatibilité des cibles régionales avec les cibles nationales

Le document de consultation prévoit que les MRC et CM déterminent en collaboration avec le gouvernement (p. 14) des cibles cohérentes avec les orientations, objectifs et attentes contenus dans tout document d’OGAT (p. 16).

Selon le plan de mise en œuvre de la Politique nationale, les cibles nationales prévues par la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme seront fixées par règlement ministériel à l’hiver 2024, soit au même moment que l’adoption des nouvelles OGAT.

Il apparaît donc nécessaire que les cibles adoptées par le gouvernement soient intégrées aux documents d’OGAT, afin de guider la détermination des cibles régionales par les MRC et les CM.

Recommandation 37 (Monitoring – p. 16)

Intégrer aux OGAT les cibles adoptées par le gouvernement conformément à l’article 73 de la LAU.



10. Évaluation des effets de la planification

L'analyse des effets attendus de la planification locale et régionale sur le territoire et l'organisation des collectivités permettra de valider leur contribution à l'atteinte des cibles et indicateurs nationaux adoptés conformément au futur article 73 de la Loi.

Cette évaluation des effets sera particulièrement utile pour soutenir une consultation efficace de la société civile, des parties prenantes et de la population. L'amélioration des pratiques et des processus de consultation est cruciale pour parvenir à une planification territoriale qui reflète les attentes et soit à la hauteur des défis contemporains.

Recommandation 38

Ajouter au contenu attendu des outils de planification une étude de leurs impacts, notamment quant à l'atteinte des cibles nationales fixées par le gouvernement conformément à l'article 73 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Répéter cette évaluation des impacts aux différentes étapes d'élaboration et de consultation.



Conclusion

Comme mentionné en introduction, la conversation nationale menée depuis deux ans a permis de préciser les besoins et les attentes et de mobiliser les acteurs, à tous les niveaux, en vue de l'évolution nécessaire des pratiques d'aménagement.

Ainsi, en cette fin de consultation, de nombreux acteurs ont récemment fait part publiquement de leurs inquiétudes et de leurs attentes face à cette réforme nécessaire (Martin Caron, Colleen Thorpe et 16 cosignataires, 2023). Permettons-nous, en conclusion, de reprendre cette tribune dont Vivre en Ville est cosignataire.

Si l'aménagement du territoire est important

Une réforme majeure du cadre d'aménagement du territoire est en cours au Québec. Le saviez-vous ? Le sujet peut paraître technique, mais les enjeux sont très concrets puisque le gouvernement revoit les paramètres qui encadrent l'évolution de nos milieux de vie et des différentes activités qui se déroulent sur le territoire.

L'aménagement du territoire, c'est à prendre au sérieux. Ses effets sont majeurs, durables et même parfois définitifs. Quand on ouvre un nouveau quartier dépendant de l'automobile loin des services, on ajoute des voitures sur les routes, alors qu'il en faut moins !

Quand on détruit un milieu naturel ou agricole, il est presque impossible de revenir en arrière. Quand on construit une école à côté d'une autoroute, des générations d'enfants en vivront les conséquences.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) précise depuis peu les « finalités de la planification territoriale ». Il est maintenant inscrit dans la loi que, par leurs choix d'aménagement, les instances municipales doivent favoriser la santé, répondre aux besoins en habitation, assurer la sécurité routière, protéger le territoire agricole et la biodiversité, assurer l'adaptation aux changements climatiques, et bien d'autres objectifs.

C'est une grande responsabilité, mais tout cela est atteignable, à condition de réaliser l'objectif numéro un : « l'utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l'étalement urbain, de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer ».

Le virage de la sobriété foncière

Soyons clairs : par le passé, nous avons gaspillé notre territoire, éparpillant toujours plus loin les emplois, les services et les habitations. Cela a eu un coût, environnemental bien sûr, mais aussi pour nos finances publiques, en multipliant les besoins d'infrastructures. Dorénavant, il faut prendre le virage de la sobriété foncière.

C'est à plusieurs égards ce que visent les nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) qui font l'objet de consultations publiques cet été. Parallèlement, le gouvernement consulte sur un autre pan majeur du cadre d'aménagement québécois, le régime de protection du territoire agricole.

Tout en saluant plusieurs aspects du travail préliminaire accompli en vue de ces consultations, nous tenons à rendre publiques nos inquiétudes et nos attentes. Les orientations proposées ont trop de brèches et d'angles morts qu'il est impératif de combler.

D'importantes lacunes à combler

Nous tenons à le souligner, la réforme en cours contient plusieurs avancées importantes. Par exemple, nous appuyons avec enthousiasme les nouvelles obligations visant à renforcer la résilience des écosystèmes en assurant la connectivité écologique. Il faudra toutefois être plus précis et ferme pour assurer l'atteinte de chacune des finalités de la planification territoriale, sans échappatoire possible.

Plusieurs objectifs devront faire partie du renouvellement du régime d'aménagement. Nommons par exemple la cible de conservation de 30 % du territoire, que le Québec a adoptée l'automne dernier dans le cadre de la conférence internationale sur la biodiversité (COP15). Nommons aussi le principe de zéro perte nette du territoire agricole, qui guide déjà le plan d'aménagement des 82 municipalités du Grand Montréal.



Pour protéger le territoire et réduire les distances parcourues, un impératif pour favoriser l'adoption d'une mobilité plus durable et sécuritaire, il faut prendre le problème à la source et planifier tout nouveau développement dans une perspective de sobriété foncière et de consolidation. Cela doit s'imposer partout au Québec.

Il y a amplement d'espace dans les périmètres urbains déjà existants. Rien ne justifie d'en exempter presque la moitié des municipalités, comme le proposent actuellement les nouvelles OGAT.

Alors que le Québec traverse une crise de l'habitation, nous appelons à clarifier à l'échelle nationale le nombre et la nature des logements à construire, pour pouvoir par la suite s'assurer que l'évaluation des besoins à l'échelle régionale est cohérente avec les cibles nationales.

En ce qui concerne le territoire agricole, la réforme ouvre la porte à un régime à deux vitesses qui se concentre sur la protection des meilleures terres, et encore, pas partout. L'intention apparaît louable, mais cette approche déjà tentée ailleurs a eu pour conséquence dramatique d'affaiblir le régime de protection dans son ensemble. Différents sols ont différents potentiels de production qui contribuent tous à l'autonomie alimentaire ! D'ailleurs, rappelons que c'est sur plusieurs terres jugées incorrectement de moins bonne qualité que se font certaines des cultures les plus emblématiques du Québec (ex. : érable, bleuets, canneberges).

La tendance aux mégacentres commerciaux et de services, que consacrent les OGAT, est une catastrophe autant pour l'accessibilité alimentaire que pour la vitalité de nos cœurs de villes et villages. Il est urgent d'enrayer la désertification de nos milieux de vie, et cela passe par une planification adéquate de la localisation des emplois, des institutions et des commerces. Un pan de la planification trop souvent négligé.

Nous tenons à souligner qu'il y a beaucoup de bon dans les réformes en cours. L'orientation générale va dans le sens d'une meilleure planification territoriale, plus consciente et plus responsable. Mais il y a aussi trop d'échappatoires qui minent l'effort de changement. Si l'aménagement du territoire est important, il faut combler les manquements, et mettre en œuvre des réformes à la hauteur des défis, partout au Québec.

Signataires :

Martin Caron, président général, Union des producteurs agricoles; Colleen Thorpe, directrice générale, Équiterre; Thomas Bastien, directeur général de l'Association pour la santé publique du Québec ; Alain Branchaud, directeur général de SNAP Québec ; Sandrine Cabana-Degani, directrice générale de Piétons Québec ; Brice Caillié, directeur général du Réseau de milieux naturels protégés (RMN) ; Sylvain Gariépy, urbaniste, président de l'Ordre des urbanistes du Québec ; Sabaa Khan, directrice générale pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki ; Hubert Lavallée, président de Protec-Terre ; Sébastien Parent-Durand, directeur général de l'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Grand Montréal (ACHAT) ; Christian Petit, directeur des projets spéciaux de Rues principales ; Claudel Pétrin-Desrosiers, présidente de l'Association québécoise des médecins pour l'environnement ; Kathrine Plouffe, directrice générale de la Fédération de la relève agricole du Québec ; Jean-François Rheault, président-directeur général de Vélo Québec ; Christian Savard, directeur général de Vivre en Ville ; Sarah V. Doyon, directrice générale de Trajectoire Québec ; Martin Vaillancourt, directeur général du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) ; Émilie Viau-Drouin, directrice générale de Fermières et fermiers de famille



Glossaire des termes proposés

Une **centralité** désigne une concentration d'activités ayant un pouvoir structurant sur un territoire plus large. L'importance des activités (économiques, politiques, culturelles, etc.) et les caractéristiques physiques du lieu (emplacement, accessibilité, densité, etc.) renforcent à la fois l'effet d'attraction et de diffusion d'une centralité. Par son caractère, elle a le potentiel d'attirer une diversité d'utilisateurs, sur une large plage horaire et pour différents motifs (emploi, loisir, éducation, magasinage, etc.).

On peut distinguer deux types de centralités :

La centralité régionale (centre-ville, centre secondaire) a un pouvoir structurant tant à l'échelle du quartier qu'à l'échelle de l'agglomération. Elle a vocation à recevoir tant des activités structurantes (cégep, hôpital, siège social, etc.) que des activités de proximité (école primaire, épicerie, bureau de poste, etc.).

La centralité locale (noyau villageois, rue principale, cœur de quartier) a un pouvoir structurant à l'échelle du voisinage, du quartier, voire, en milieu peu densément peuplé, d'un territoire plus vaste. Elle a vocation à recevoir des activités de proximité (école primaire, épicerie, etc.).

Un **corridor** désigne une bande de territoire qui s'étend sur 800 mètres de part et d'autre d'une voie primaire ou secondaire, reliant des centralités et diverses concentrations de résidences et d'activités. **Un corridor mixte** suivra les principales voies primaires en traversant et en reliant diverses centralités, alors qu'**un corridor à dominante résidentielle** suivra les voies secondaires en reliant des milieux à dominante résidentielle, mais aussi des centralités locales.

Les milieux de vie à dominante résidentielle, principalement composés d'habitations, forment souvent des ensembles relativement homogènes. Leur forme bâtie varie cependant au sein d'une même collectivité, entre habitations éparses, pavillonnaires, à paliers et mitoyennes.

Une zone spécialisée est destinée à l'accueil exclusif d'**activités incompatibles avec les milieux de vie**, c'est-à-dire des activités qui génèrent des nuisances ou des risques empêchant leur intégration harmonieuse. Le rôle de la zone spécialisée est d'assurer la protection de la population contre les risques et nuisances engendrés par ces activités, grâce à sa localisation à l'écart des milieux de vie ou grâce à des mesures de prévention. Une zone industrielle est un exemple de zone spécialisée.



Références

CARON, Martin, Colleen THORPE et 16 cosignataires (2023). « Si l'aménagement du territoire est important », *La Presse*, 30 août 2023.

QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2023). Projet de loi no 16 (2023, chapitre 12). Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION [MAMH] ET MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS [MCC] (2022). « Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Vision stratégique », Québec, Gouvernement du Québec. [PDF].

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION [MAMH] (2021). « Vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement du territoire », Québec, Gouvernement du Québec. [PDF].







VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053