

# Vers une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires





Chaire de recherche du Canada  
en économie écologique



FONDATION  
DAVID SUZUKI  
Un monde. Une nature.



MOUVEMENT  
CEINTURE  
VERTE



Regroupement national  
des conseils régionaux  
de l'environnement



SNAP  
SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS DU CANADA  
SECTION QUÉBEC



VIVRE EN VILLE  
la voie des collectivités viables

## À l'intention du lecteur : Un appel à l'action et à la mobilisation collectives

La Stratégie dont le gouvernement se dotera en 2022 sera aussi ambitieuse et volontariste que les forces vives de la société civile se seront mobilisées pour l'exiger des autorités publiques. Du lundi 16 août au vendredi 10 septembre, **participez à la conversation nationale** lancée par le gouvernement en transmettant vos commentaires sur [son document de consultation](#).

Inspirez-vous librement des 15 mesures phares de cette déclaration pour faire part aux élus de vos attentes envers la Stratégie et de votre vision pour le Québec de 2042 : une riche mosaïque de milieux naturels en santé, de terres agricoles en culture et de collectivités consolidées qui contribuent à **notre prospérité, notre qualité de vie, notre résilience et notre pérennité**.

Rendez-vous **d'abord** sur [la plateforme de consultation officielle](#) pour remplir le formulaire et / ou le questionnaire. Pour des commentaires plus élaborés, écrivez **ensuite** directement à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation Andrée Laforest à [ministre@mamh.gouv.qc.ca](mailto:ministre@mamh.gouv.qc.ca).

## Faire cesser le saccage du territoire québécois

Les collectivités québécoises se sont urbanisées en s'étalant **sur les terres agricoles et les milieux naturels**. Les lieux de résidence, de travail, de divertissement et de consommation se sont éparpillés, **au détriment de la qualité et de l'intégrité du patrimoine naturel**. Des milliers d'hectares de forêts, de milieux humides et de terres cultivables **ont été sacrifiés** pour assouvir notre soif de rues en cul-de-sac, de maisons unifamiliales détachées et de piscines creusées.

Cette **croissance irréfléchie et sans direction** est propulsée par la prolifération d'autoroutes, de lotissements résidentiels isolés, de pôles commerciaux excentrés et d'aires de stationnement disproportionnées. **Ce régime d'urbanisme et d'aménagement des territoires va à l'encontre des objectifs du Québec** notamment en matière de protection de la biodiversité, d'autonomie alimentaire et de mobilité durable.

Le saccage du dernier demi-siècle rend le Québec d'autant plus vulnérable à la crise climatique et entraîne des pertes en services écologiques rendus par les écosystèmes de 235 millions de dollars par année.

Pour illustrer ces différents enjeux, un collectif d'organisation a d'ailleurs lancé *La série noire sur l'aménagement du territoire* : douze exemples de mauvaises décisions pour nos collectivités, notre patrimoine, nos milieux naturels et agricoles, avec des parallèles à d'anciens films tout aussi horribles.

L'heure est venue de **rompre avec ces pratiques déplorables** et d'adopter des mesures phares pour **protéger adéquatement le territoire agricole et naturel** du Québec une fois pour toutes.

## Réparer les erreurs du passé par une Stratégie volontariste

Le gouvernement du Québec s'apprête enfin à adopter une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (SNUAT). L'Assemblée nationale a adopté en avril une motion vouée à «Reconnaître la nécessité de renforcer la protection et la mise en valeur des milieux naturels, du territoire forestier et du territoire agricole» dans le cadre de cette Stratégie. **Il était temps.**

Les acteurs du milieu de l'environnement et de l'aménagement du territoire en ont assez de se battre contre vents et marées pour faire **reconnaître cette urgence**. Leur déclaration explicite **15 mesures phares** à enchâsser dans la Stratégie pour **réparer les erreurs catastrophiques** du passé.



Ils proposent de nouveaux mécanismes réglementaires et légaux pour **protéger et mettre en réseau les terres agricoles et les milieux naturels** sur tout le territoire national, tant au cœur des collectivités qu'à leur pourtour.

Ils suggèrent de réformer la fiscalité et la planification pour **consolider les milieux de vie et réduire la dépendance à l'automobile** en freinant l'expansion effrénée des agglomérations et de la capacité routière qui plombent le bilan carbone de la collectivité.

Ils recommandent des outils techniques et financiers à créer ou à bonifier en matière de participation publique aux processus de planification, d'expropriation et de développement d'infrastructures vertes pour **systématiser la prise en compte des inégalités territoriales et des services écologiques** rendus par les écosystèmes dans les interventions des collectivités.

## 15 recommandations pour une Stratégie digne du XXI<sup>e</sup> siècle

1. *Décréter un moratoire immédiat sur l'accroissement de la capacité routière assorti d'une cible de réduction de cette capacité d'ici à 2030 et intégrer les objectifs de la politique de mobilité durable dans la planification territoriale*

De nombreux projets, notamment ceux accélérés par l'adoption du projet de loi 66, visent explicitement à accroître la capacité routière au sein des régions métropolitaines par le prolongement ou l'élargissement d'**autoroutes de navettage**, destinées aux déplacements non pas interurbains, mais locaux.

C'est un fait! aucun détour possible : Accroître la capacité routière, c'est accélérer **l'étalement urbain**, exacerber la



**dépendance à l'automobile** et aggraver la **congestion** en allongeant la durée des déplacements.

Dans toutes les collectivités d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe qui ont eu l'audace de réduire la capacité routière, l'accessibilité des destinations, la compétitivité économique et le bilan carbone se sont améliorés au même rythme que le recours à l'auto solo a diminué.

Le gouvernement s'est engagé dans sa *Politique de mobilité durable* à réduire de 20 % la part des déplacements effectués en auto solo à l'échelle nationale, au profit des transports actifs et collectifs. Il s'est également engagé à réduire de 37,5 % les émissions de gaz à effet de serre du Québec en transport, d'ici à 2030, sous le niveau de 1990. Pour qu'il puisse atteindre ses cibles, il devrait réduire la capacité routière plutôt que de l'augmenter, et consacrer les sommes épargnées à **financer des modes durables** pour accélérer cette transition vitale.

## **2. Adopter un Plan sur la protection des milieux naturels qui institue une zone naturelle permanente couvrant le territoire non urbanisé**

À la fin des années 1970, le gouvernement a eu **la vision et l'audace** de créer un cadre d'aménagement et de protéger les terres agricoles. 40 ans plus tard, la SNUAT doit **faire preuve du même niveau de courage et d'ambition** et assurer que les milieux naturels soient protégés par une loi d'envergure similaire et considérés comme un ensemble permanent.

**Créer des ceintures ou des trames vertes** protège la biodiversité, améliore la qualité de l'air et l'accès à la nature et réduit la vulnérabilité face à la chaleur et aux inondations en assurant **la mise en réseau et la connectivité des écosystèmes et des paysages à protéger**.

Enchâsser dans la Stratégie un **Plan de protection des milieux naturels et espaces verts** permettrait d'établir une **trame verte foncée qui reliera les paysages et les milieux naturels** sur tout le territoire national et les assortira d'une protection légale forte et permanente. La zone naturelle permanente devrait être instaurée en complémentarité - et non pas en opposition - à la zone agricole permanente déjà existante et prendre compte des biens et services environnementaux rendus par les territoires.

### 3. *Confier à la Commission de protection du territoire agricoles du Québec le mandat de protéger aussi les milieux naturels*

Protéger et renforcer à la fois **la santé et la biodiversité des écosystèmes naturels et humains** exige de freiner l'éparpillement des activités et le mitage du territoire rural.

Pour ce faire, l'établissement de cette trame verte foncée doit être assorti de **mesures écofiscales et réglementaires** vouées à dissuader ou à pénaliser l'urbanisation discontinue et protégé par **une instance indépendante du politique**, faisant de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) la Commission de protection du territoire agricole et naturel du Québec (CPTANQ).



### 4. *Décliner dans tous les documents de planification nationale et régionale la cible québécoise de protection de 30 % du territoire terrestre et marin*

La Stratégie devrait s'arrimer aux grands objectifs et aux nouvelles cibles du Québec en matière de **protection des milieux naturels** (30 % en 2030, pour le territoire tant terrestre que marin). Ces cibles de protection doivent être **déclinées dans les orientations gouvernementales et les schémas** pour s'assurer que toutes les régions y contribuent. Elles doivent aussi être assorties d'**indicateurs de suivi** pour en mesurer l'atteinte par une **reddition de comptes fréquente, simple et explicite**, à l'échelle régionale.

### 5. *Consacrer au moins 1 % des budgets d'infrastructures du gouvernement au développement d'infrastructures vertes*

D'importants **verrous réglementaires** doivent impérativement être imposés à l'échelle nationale pour **mettre fin à l'artificialisation** de territoires à haute valeur écologique.

Au-delà de la protection des écosystèmes existants, d'importants investissements devraient obligatoirement être **consacrés à développer des infrastructures vertes**

ou à réhabiliter des milieux naturels voués notamment à compenser les services écologiques non rendus. De très nombreux groupes et experts en santé et en environnement réclament que le gouvernement s'engage à **consacrer au moins 1 % de son budget annuel d'investissement** au développement d'infrastructures vertes.

## **6. Assurer une canopée d'au moins 45 % dans tous les milieux de vie**

Les milieux de vie les plus **résilients** et les mieux **protégés des aléas de la crise climatique** sont systématiquement ceux où les arbres matures et la végétation sont les plus abondants. Dans la majorité des collectivités, toutefois, ces milieux sont généralement ceux où le niveau socioéconomique est le plus élevé, tandis que les quartiers défavorisés et les centres-villes sont fortement **minéralisés, dépourvus d'arbres et de végétation** et ponctués d'îlots de chaleur.

Un vaste **programme national de plantation d'arbres et de végétaux** doit être déployé afin que tous les milieux de vie atteignent à court terme **un minimum de 45 % de canopée**, pour rafraîchir, humidifier et purifier l'air, atténuer les îlots de chaleur et améliorer le cadre bâti.

## **7. Exiger la prise en compte des services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles comme des actifs et dans le coût des projets**

La croissance urbaine doit **prendre en compte la valeur des services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles** en matière de **régulation** (p. ex., lutte aux îlots de chaleur, gestion durable des eaux de pluie), d'**approvisionnement** (p. ex., nourriture, matériaux, pharmacopée), de **développement socioculturel** (p. ex., récréation, santé physique et mentale, inspiration, beauté, recueillement) et de **soutien** (p. ex., pollinisation, formation des sols, participation aux cycles de l'eau et du carbone).

Le gouvernement du Québec pourra s'inspirer de l'initiative [Municipal Natural Assets Initiative](#) présentement en cours de mise en œuvre en Ontario. Il devra offrir du soutien technique et financier aux collectivités pour les aider à **quantifier et présenter dans leur planification financière** la valeur de ces services à titre d'actifs municipaux. Il doit également instaurer à l'échelle nationale des mesures réglementaires et écofiscales vouées à **protéger la valeur de ces services** ou, à tout le moins, à **assurer sa prise en compte dans le coût des projets** qui compromettent ces services rendus (p. ex., taxe de lotissement, bonus-malus compensatoire pour la conservation des milieux humides et hydriques, taxe sur le coefficient d'occupation du sol en fonction du seuil de densité minimal prescrit par les documents de planification).

## **8. *Instaurer à l'échelle nationale une redevance de développement modulée comme un bonus-malus écofiscal***

Les pratiques actuelles de croissance urbaine sur des terres agricoles et des milieux naturels **gaspillent l'espace et les ressources**. Il est temps d'en révéler les coûts cachés pour cesser de subventionner un usage irraisonné de **ce que nous avons de plus précieux : le territoire**.

Le gouvernement devrait ainsi mettre en place à l'échelle nationale une **redevance de développement** pour tout projet de développement immobilier sur des terrains actuellement vierges. **Moduler cette redevance** dans l'optique d'un **bonus-malus écofiscal**, à la baisse pour les projets de consolidation et à la hausse pour les projets situés hors des périmètres, freinera l'éparpillement.

## **9. *Créer un Fonds en aménagement et urbanisme durables de 100 M\$ par an pour soutenir les projets de consolidation des milieux de vie***

Le Québec dispose d'une dernière décennie pour **consolider les cœurs de collectivités et les milieux de vie établis**, bien desservis en équipements publics, avant que la croissance démographique plafonne. La forte majorité des villes et villages ont **un cœur à redynamiser** qui comporte des terrains bien situés, vacants ou sous-utilisés, qu'on peut mettre à profit pour y **accueillir de nouvelles activités économiques et de nouveaux logements** au bon endroit.

Dans cette optique, l'heure est venue d'**abaisser drastiquement les coûts et les contraintes du redéveloppement des friches urbaines**, plus complexe et coûteux que le lotissement de terres agricoles et de milieux naturels. Pour ce faire, le gouvernement devrait instituer un **Fonds en aménagement et urbanisme durables** doté d'un budget annuel de 100 M\$ et voué à soutenir financièrement la réalisation de tels projets.

## **10. *Réformer la Loi sur l'expropriation pour étendre les pouvoirs municipaux de protection de la qualité de l'environnement et des milieux de vie***

L'interprétation actuelle de la *Loi sur l'expropriation* entraîne des délais et des coûts disproportionnés pour les projets d'intérêt public. **Une réforme de cette loi doit avoir pour objectifs** la protection des milieux naturels, une meilleure localisation des équipements publics et une réalisation plus efficace des projets de transport collectif, au bénéfice des contribuables et de l'État.

Cette réforme devait **prévoir des pouvoirs d'expropriation municipaux** aux motifs de protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité des milieux de vie et **les assortir d'une procédure à suivre** à cet effet. Afin d'élargir le pouvoir



d'expropriation des instances publiques, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* devraient également être modifiés afin d'inclure **la lutte aux changements climatiques comme motif d'utilité publique** ou de fin municipale. L'indemnisation liée à l'expropriation devrait également être établie de manière cohérente avec les prix du marché afin de rendre cet outil de dernier recours plus facilement accessible aux municipalités qui souhaitent agir pour la protection de l'environnement et l'amélioration des milieux de vie.

### **11. Adopter une Politique d'écoresponsabilité des choix de localisation des équipements de l'État cohérente avec les outils de planification régionale**

La planification et la localisation des infrastructures et des équipements de l'État **manquent de cohérence**. Les décisions prises par un ministère ou un organisme public sont souvent prises **en contradiction des règles, des normes et des plans** des autres ministères et organismes. Les choix en matière de localisation des équipements publics sont trop souvent effectués **sans vision claire ni critères objectifs**, notamment en matière d'accessibilité et de revitalisation.

L'État doit **faire preuve d'exemplarité et être irréprochable** quant à la localisation de ses équipements. Il doit tout mettre en œuvre pour en favoriser **l'accès par des modes durables, à proximité des centralités établies et des milieux de vie**. Ses choix doivent catalyser les efforts de (re)dynamisation socioéconomique des collectivités et avoir **un effet structurant**. Ils doivent ainsi **contribuer explicitement à l'atteinte des objectifs et des cibles** des schémas régionaux et des plans métropolitains d'aménagement et de développement.

Assurer que les décisions du gouvernement en matière de localisation sont cohérentes et **contribuent à concrétiser une vision durable de l'aménagement du territoire** appelle l'édiction de normes minimales à l'échelle nationale. **Enchâsser de telles exigences dans une Politique d'écoresponsabilité** permettra d'assurer que les interventions structurantes de l'État ont des impacts positifs et durables sur le territoire, les ressources naturelles, le bilan carbone de la collectivité, les finances publiques ainsi que la santé des populations et des écosystèmes.

### **12. Soumettre toute décision gouvernementale à une « clause territoire et climat » assortie d'un outil de test et d'analyse de ses impacts éventuels**

Les décisions des ministères et des organismes gouvernementaux et des pouvoirs municipaux procèdent généralement sans **analyse objective de leurs impacts éventuels sur le territoire et le climat**. Le territoire et le climat ne sont

malheureusement toujours pas les **dénominateurs communs de tous les exercices** de réflexion et de planification des parties prenantes du développement du Québec.

Assurer la collaboration, la cohésion et la complémentarité des interventions en aménagement et en urbanisme **dans toutes les sphères et à toutes les échelles** exige de systématiser la prise en compte des impacts éventuels des décisions publiques sur le territoire et le climat. Pour ce faire, le gouvernement doit **adopter un «réflexe territoire et climat»**, assorti de critères transparents et rationnels, en vertu duquel il évalue, **en amont de ses décisions et de l'adoption de ses politiques publiques**, les impacts qu'elles auront sur le territoire et le climat.

### **13. Soumettre toute décision en aménagement à une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle pour atténuer les inégalités territoriales**

Les impacts des décisions en aménagement sur l'**équité et l'égalité des chances** ne font pas non plus l'objet d'**analyses multicritères et prospectives**, comme il se devrait. **Les défis et les besoins propres** aux personnes de tous âges, toutes classes sociales, toutes identités de genres, toutes orientations sexuelles, toutes origines ethniques, tous sexes et toutes situations de handicap devraient être pris en compte **dès les phases initiales de réflexion et de planification** des politiques publiques et des projets d'aménagement et de développement.

Le Québec du XXI<sup>e</sup> siècle doit être un **exemple pour le monde entier** en matière de design et d'aménagement pour l'accessibilité universelle, le vieillissement démographique, l'intégration et l'inclusion sociales, la tolérance des différences, la participation à l'économie productive et l'accès à un logement et à un milieu de vie de qualité. Il ne pourra l'être pleinement que si ses décideurs s'engagent résolument à **anticiper les impacts différenciés de leurs décisions** sur les différentes populations, à commencer par les femmes et les groupes les plus vulnérables.

En outre, les recommandations soumises par les Premières Nations et les Inuits lors des consultations du ministère devront être entendues afin de contribuer à la nécessaire réconciliation.

### **14. Intégrer au programme scolaire national des outils pédagogiques pour établir une culture de la participation publique en aménagement**

Il importe de faire **germer une culture de la participation publique en aménagement** parmi les citoyennes et les citoyens dès leur passage sur les bancs d'école. Éduquer et sensibiliser aux **leviers d'action d'un aménagement durable du territoire** tout au long de la vie appelle l'incitation de comportements écoresponsables dès le plus jeune âge, **de concert avec les familles et les forces**

**vives de la société civile** rassemblées par le projet éducatif. Faire d'une réflexion critique, créative et prospective quant à l'urgence climatique **une mission transversale de l'enseignement** est un passage obligé de l'action collective urbaine.

**15. Exiger une reddition de comptes renforcée sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale et son intégration aux planifications locale et régionale**

Les dernières années ont été le théâtre d'une véritable **explosion de l'ampleur et de la nature des préoccupations** exprimées par la population et les parties prenantes du monde associatif sur l'aménagement du territoire et la protection des milieux naturels. La **concertation et la consultation publique** en aménagement et urbanisme font émerger l'intelligence collective, **rehaussent l'acceptabilité sociale** et bonifient la mise en œuvre des politiques publiques.

L'heure est venue de  **systématiser, renforcer et centraliser l'évaluation et le suivi** de la mise en œuvre de la Stratégie pour s'assurer que ses principes et ses objectifs soient repris dans les outils de planification des collectivités. Le gouvernement doit rendre son soutien technique et financier aux projets d'aménagement et de développement des collectivités conditionnel à une **contribution explicite** des schémas et des plans d'urbanisme à l'atteinte des cibles nationales.