



ASSOCIATION
DES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX
DU QUÉBEC

L'Aménagiste

Aménagement du territoire et développement durable



SOMMAIRE

- 13 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE QUÉBÉCOIS
- 14 EN ROUTE VERS DES ÉTATS GÉNÉRAUX...
- 15 AGENDA 21 LOCAL, SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT, PLAN D'URBANISME : TROIS OUTILS D'UNE MÊME DÉMARCHE ?
- 16 CHRONIQUE JURIDIQUE AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN MARIAGE INCONTOURNABLE
- 17 CONGRÈS DE L'AARQ
- 18 COMITÉS REPRÉSENTATIONS ET CONSEIL D'ADMINISTRATION 2004-2005

L'AMÉNAGISTE

L'Aménagiste est une revue trimestrielle réalisée et publiée par l'Association des aménagistes régionaux du Québec.

NOUVELLE ADRESSE DE L'AARQ :

Veuillez prendre note que l'AARQ a emménagé dernièrement dans un nouveau local portant le n° 105. Veuillez donc enregistrer notre nouvelle adresse, soit :

Association des aménagistes régionaux du Québec
870, avenue de Salaberry, bureau 105
Québec (Québec) G1R 2T9
Téléphone : (418) 524-4666
Télécopieur : (418) 524-3666

Site Internet :
<http://www.aarq.qc.ca>
Adresse électronique :
secretariat@aarq.qc.ca

Mot du président



Daniel Dufault, coordonnateur à l'aménagement MRC de Témiscamingue

L'AARQ n'est pas le résultat du travail d'un seul homme. Le travail des comités et l'implication des membres demeurent déterminants pour la reconnaissance et l'avancement de notre association. Le présent article est en soi le rapport que je vous présenterai à titre de président de notre association lors de l'assemblée générale annuelle qui aura lieu le 21 octobre prochain. Ce rapport reprend quelques grands éléments de la dernière année qui ne font pas l'objet de rapport par un des comités de l'AARQ.

Place de l'AARQ dans le monde municipal et de l'aménagement

L'AARQ prend sa place. En font foi ces exemples de la dernière année :

- Entente de réciprocité avec l'Association des urbanistes et aménagistes municipaux du Québec (AUAMQ) pour l'utilisation du tarif « membre » dans les activités des deux associations. Cette entente fait suite à une entente identique avec l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) en 2004 ;
- L'AARQ a été interpellé par la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) pour fournir une liste d'aménagistes pour un comité consultatif sur l'aménagement et d'un autre sur la forêt publique. Ces deux comités ont débuté leurs activités en 2005 ;
- Christian Dallaire de la MRC Lac-Saint-Jean-Est a participé comme conférencier au congrès de l'Association francophone pour le savoir (Acfas) le 9 mai 2005 : résumé de l'enquête de 2003 sur la pratique de l'aménagement dans les MRC et constats du congrès de l'AARQ d'octobre 2004 ;
- Les premières démarches en vue de la préparation des États généraux sur l'aménagement et l'urbanisme dans un contexte de développement durable du territoire québécois ont intégré des représentants de la Direction de l'aménagement et du développement local (DADL) du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).

Santé financière de l'AARQ

Les états financiers « maison » de cet automne permettent de faire un bilan pour chacune des grandes activités de l'association (congrès, colloque, administration, revue). La gestion rigoureuse des dépenses demeure la priorité pour conserver les acquis des dernières années (permanence, secrétariat, services aux membres, promotion de l'AARQ). Le déménagement des bureaux administratifs de l'AARQ dans des locaux permanents (nous occupions des bureaux temporaires depuis deux ans) devrait permettre de bénéficier de services en commun avec les autres locataires du Centre de l'Environnement. En 2005, nous avons ajouté de nouveaux tarifs d'adhésion (catégories de membres)

pour accommoder un plus grand nombre de personnes : tarif de groupe, tarif d'étudiant, etc.

Changements au congrès et à l'assemblée générale annuelle

L'assemblée générale annuelle de cette année en est une de transition. Il a été convenu que désormais l'année financière de l'AARQ se terminerait le 31 décembre plutôt que le 31 août. Ce changement, souhaité depuis plusieurs années par le conseil d'administration, va permettre d'avoir une année financière qui concorde avec celles des MRC, mais surtout de faire coïncider l'envoi des adhésions avec le début de l'année financière. Il a également été convenu que l'assemblée générale annuelle se tiendrait au plus tard quatre mois après la fin de l'année financière, c'est-à-dire avant le 1^{er} mai (plutôt que trois mois comme c'est le cas actuellement). Nous voulons ainsi éviter que le budget du congrès chevauche deux années financières, ce qui rend difficile d'avoir un portrait juste des dépenses et des revenus du congrès. Nous voulons également nous donner plus de temps pour préparer le congrès et les états financiers annuels.

Ces changements feront en sorte que désormais le congrès annuel se tiendrait avant le 1^{er} mai plutôt qu'en octobre. Nous éviterons ainsi d'être en conflit avec le congrès de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (ADGMRCQ), celui de la FQM et avec la préparation des budgets des MRC. Quant à la disponibilité des hôtels au début du printemps, elle est très grande. De plus, nous croyons que la tenue d'états généraux à l'automne 2006 nous permettra de faire cette transition en douceur, en organisant pour le printemps prochain un événement qui nous permettra de nous y préparer. L'assemblée générale annuelle sera donc un peu différente de ce qui se fait habituellement :

- un mini-budget (représentant le tiers d'une année normale) sera déposé pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2005 ;
- des états financiers « maison » seront déposés. Les états financiers officiels, préparés par notre comptable, seront déposés à l'assemblée générale annuelle qui se tiendra au début du printemps 2006. Ceux-ci porteront sur la période du 1^{er} septembre 2004 au 31 décembre 2005 (16 mois) ;
- les postes qui étaient normalement en élection (administrateurs des zones paires, président et vice-président) seront prolongés jusqu'à la prochaine assemblée générale annuelle du printemps 2006.

En terminant, je désire remercier chaque représentant de zone ainsi que les membres qui se sont impliqués à divers degrés dans l'AARQ. Votre dévouement mérite l'appréciation de l'ensemble des membres. Merci également à Dolorès Gagné, qui œuvre souvent dans l'ombre, mais toujours avec efficacité et professionnalisme.



Le développement durable québécois



En décembre 2004, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, M. Thomas J. Mulcair (le « Ministre »), invitait la population du Québec à participer à une consultation sur le Plan de développement durable et sur l'avant-projet de loi sur le développement durable. La consultation publique s'est échelonnée du 17 février au 17 mai 2005. La participation à la consultation a été très importante, et les mémoires présentés, d'une grande qualité. À la suite de cet exercice fructueux, le Ministre a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi no 118, la *Loi sur le développement durable*, le 13 juin 2005. Une commission parlementaire sera tenue prochainement.

1° QUE NOUS PROPOSE LE PROJET DE LOI N° 118 ?

1.1 L'objet de la Loi

Le projet de loi porte sur la gouvernance fondée sur le développement durable. L'article 1 est très clair :

« La présente loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable.

Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable... »

La définition de « développement durable » est différente de celle proposée dans l'avant-projet de loi et se rapproche de celle du rapport Brundtland. C'est maintenant un *développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.*

1.2 Une redéfinition de l'État

Le cadre proposé ne s'applique ni à tous les secteurs de l'industrie ni au privé, mais bien à l'Administration. Cependant, par ricochet, tous les secteurs économiques seront touchés à plus ou moins long terme, car les législations et les orientations des différents ministères seront largement influencées par cette stratégie de développement durable.

Cette proposition du gouvernement est fort intéressante et répond directement au constat effectué en juin 2004 par le Vérificateur général du Québec qui, dans son rapport à l'Assemblée nationale, relève quatre obstacles d'importance à une réelle intégration du développement durable au sein de l'Administration :

- L'absence d'une définition claire du concept de développement durable qui soit bien comprise par l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement.
- Le manque d'orientations stratégiques pangouvernementales visant à intégrer le développement durable aux actions de l'Administration.
- L'absence d'un chef de file pour voir à la réalisation de ces orientations stratégiques.
- L'insuffisance des suivis¹.

L'Administration se compose du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du Trésor, des ministères, de même que des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. Le gouvernement peut également déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier une ou plusieurs dispositions de la loi s'appliquent aux organismes municipaux, aux organismes scolaires et aux établissements de santé et de services sociaux. Cependant, ces organismes et établissements sont consultés directement ou par l'entremise de leurs associations ou d'organismes régionaux compétents avant la prise de tout décret d'assujettissement les concernant.

Dans la démarche proposée, le rôle du Ministre est changé de façon importante. Dans le cadre actuel d'organisation du gouvernement et de l'appareil étatique, il fallait revoir les pouvoirs du Ministre, notamment pour s'assurer qu'il puisse procéder à une intégration complète du développement durable dans tous les ministères, et pour assurer un suivi de ces modifications. L'article 13 du projet de loi modifie donc ses fonctions pour qu'il devienne un super ministre de l'Environnement et du développement durable. Le fait que l'appellation du ministère et du ministre soit déjà modifiée en dit long sur la motivation à mettre de l'avant le développement durable au sein de l'Administration et éventuellement au sein de la société québécoise.

Par
M^e Odette Nadon,
LL.L., M. Sc.
Associée

Desjardins Ducharme,
S.E.N.C.R.L.

¹ Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome 1, Juin 2004, chapitre 3.

De plus, la *Loi sur le ministère de l'Environnement* est modifiée de sorte que le ministre demeure chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect — particulièrement dans leur volet environnemental — des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public. À cet effet, il doit élaborer des plans et des programmes visant à promouvoir le caractère durable du développement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes.

1.3 Les principes et la stratégie de développement durable

La mise en œuvre d'un développement durable au sein de l'Administration s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement et se réalise dans le respect des principes prévus dans le projet de loi.

La stratégie envisagée doit être précédée d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire. La stratégie de développement durable prend effet à la date de son adoption, pour une durée de cinq ans. La première stratégie de développement durable est adoptée par le gouvernement dans l'année suivant celle de la sanction de la *Loi sur le développement durable*. Dans l'année qui suit l'adoption de la première stratégie, le Ministre soumet au gouvernement les indicateurs de développement durable dont il recommande l'adoption afin de surveiller et mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.

Chaque ministère révisé ses normes, ses politiques et ses programmes. Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration, assujetti à l'application de la mise en œuvre du développement durable, doit faire état, sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités :

- des objectifs particuliers qu'il s'était fixés, en conformité avec ceux de la stratégie, pour contribuer au développement durable et à la mise en œuvre progressive de la stratégie ou, le cas échéant, des motifs pour lesquels aucun objectif particulier n'a été identifié pour l'année vu le contenu de la stratégie adoptée ;
- des différentes activités ou interventions qu'il a pu réaliser ou non durant l'année en vue d'atteindre les objectifs identifiés, ainsi que du degré d'atteinte des résultats qu'il s'était fixés, en précisant les indicateurs retenus ;
- des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.

1.4 Le Fonds vert

Le Fonds vert est institué. Ce fonds est affecté au financement de mesures ou d'activités que le Ministre peut réaliser dans le cadre de ses nouvelles fonctions. À même

ce fonds, le Ministre peut appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement. D'autres projets pourront également être financés à même le fonds.

L'article 15.4 du projet de loi énumère la provenance des sommes constituant le fonds. Par ailleurs, la gestion des sommes constituant le fonds est confiée au ministre des Finances.

1.5 Le commissaire au développement durable

Le poste de commissaire au développement durable est également créé. C'est le Vérificateur général qui le nomme avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le commissaire assiste le Vérificateur général principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.

2° LES PRINCIPES DES SPHÈRES D'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION

L'article 6 du projet de loi prévoit que l'Administration doit prendre en considération les 16 principes qui y sont énumérés afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, et dans le cadre de ses différentes actions, l'ensemble des principes suivants :

« *santé et qualité de vie* » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;

« *équité et solidarité sociales* » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que de solidarité sociale ;

« *protection de l'environnement* » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;

« *efficacité économique* » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;

« *participation et engagement* » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;

« *accès au savoir* » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective de la société civile à la mise en œuvre du développement durable ;

« *subsidiarité* » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

« *partenariat et coopération intergouvernementale* » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;

« *prévention* » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;

« *précaution* » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;

« *protection du patrimoine culturel* » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;

« *préservation de la biodiversité* » : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

« *respect de la capacité de support des écosystèmes* » : les activités humaines doivent être réalisées en ayant le souci de toujours respecter la capacité de support des écosystèmes et de ne pas dépasser le seuil au-delà duquel les fonctions et l'équilibre d'un milieu seraient irrémédiablement altérés ;

« *production et consommation responsables* » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écocoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources²;

« *pollueur payeur* » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci³;

« *internalisation des coûts* » : le coût des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation ou disposition finale.

Ce dernier principe est complètement nouveau dans le projet de loi. Il s'agit d'un élément extrêmement important de cette nouvelle gouvernance de l'État.

Ces 16 principes paraissent complets; n'empêche que la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992, en préconisait 27.

Un droit fondamental revisité

Finalement, le projet de loi, tout comme le faisait l'avant-projet de loi, modifie la Charte des droits et libertés de la personne en y ajoutant un article 46.1 : « *Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité* ». Cette proposition pourrait être dangereuse en ce qu'elle aurait pour effet de possiblement modifier la portée de l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui a été maintes fois qualifiée par les tribunaux de droit fondamental à la qualité de l'environnement et à sa protection. La modification proposée est ambiguë sous divers aspects : Qu'est-ce que vivre dans un environnement sain ? Qu'est-ce qu'un environnement respectueux de la biodiversité ? Qui bénéficie de ce droit fondamental ?

Conclusion

Le projet de développement durable à mettre en œuvre au sein de l'Administration constitue un exercice courageux et nécessaire. On voit dans ce projet de loi une vision à long terme. Cette approche est novatrice et porteuse de changements au sein non seulement de l'Administration, mais également de notre société civile. Ce projet, de plus en plus réel, comporte de nombreuses embûches à surmonter. La population du Québec est prête à se soumettre à cette nouvelle forme de gestion. Qu'en est-il de l'Administration ? Il s'agit d'un enjeu majeur dont on ne saurait ignorer les ramifications. Un dossier à suivre de près et avec grand intérêt.



² Dans l'avant-projet de loi, le texte était très différent : « les modes de production et de consommation doivent évoluer en vue de réduire au minimum leurs impacts défavorables sur les plans social et environnemental et d'éviter, en particulier, le gaspillage et l'épuisement des ressources. ».

³ Dans l'avant-projet de loi, le texte était : « les personnes qui génèrent des matières résiduelles ou d'autres formes de pollution devraient assumer le coût des mesures de prévention et de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci. Le prix des biens et services devrait être fixé en prenant en considération l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent, que ce soit au stade de leur production ou de leur consommation. » On a ici abandonné le principe confus et facultatif de « pollueur/utilisateur payeur ». En effet, on y utilisait le conditionnel « devraient » comme si l'obligation à se soumettre à ce principe était laissée à la bonne volonté du pollueur/utilisateur payeur. Dans un contexte de développement durable, cet écart était surprenant!

En route vers des États généraux...

Par
Nathalie Audet
MRC Lac-Saint-Jean-Est,
co-présidente AARQ

André Boisvert
MRC Les Pays-d'en-Haut

Richard Morin
MRC Les Laurentides

Vous vous souviendrez qu'à la suite de notre congrès 20^e anniversaire, en octobre 2004, et duquel est ressorti un « Énoncé sur l'aménagement des territoires au Québec » (Cf.: revue *Organisations & territoires*, automne 2005, p. 91-95), les membres présents à l'assemblée générale annuelle de l'AARQ décidèrent unanimement de maintenir le degré de réflexion que nous avons vécu les jours précédents et d'organiser, pour l'automne 2006, un événement spécial qui porterait sur le thème général de « États généraux sur l'aménagement et l'urbanisme dans un contexte de développement durable du territoire québécois ».

Voici la définition qui a été retenue pour cet événement : ces États généraux constitueront un événement de réflexion doté d'une très grande visibilité, rassemblant tous les intervenants œuvrant dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ils y exposeront et partageront leur vision et leurs attentes relatives à leur pratique respective, et ce, à une époque où les principes du développement durable sont appelés à guider les actions des différents niveaux de gouvernement.

Sous l'initiative conjointe de l'AARQ et de l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ), la tenue de cet événement s'avérera une plate-forme de discussions et un niveau d'échanges professionnels de grande qualité. Les États généraux analyseront et concluront nécessairement sur l'état actuel et souhaitable des façons de faire en matière de planification du territoire, après plus de vingt-cinq ans d'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

À l'aide de thèmes stratégiques qui aborderont en particulier les expériences locales et étrangères d'intérêt, d'un programme d'ateliers bien structuré et de conférenciers de marque, cet événement débouchera sur des recommandations et un suivi, de manière à conduire dans un avenir rapproché les intervenants concernés à des engagements (et des actions) concrets dans leurs champs respectifs d'intervention.

Les partenaires

Deux types de partenaires ont été et seront sollicités pour mener à bien cette activité. D'une part, deux partenaires principaux, soit l'Ordre des urbanistes du Québec, qui se désignera un co-président¹ après qu'un protocole d'entente avec l'AARQ sera signé à titre de membre organisateur, et le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) en tant que partenaire gouvernemental responsable de l'aménagement et de l'urbanisme, et principal commanditaire.

Quant aux autres organismes à contacter, il y aura la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), les principaux ministères du gouvernement du Québec ayant participé aux *Orientations gouvernementales en matière d'aménagement* et les divers regroupements de professionnels impliqués dans l'aménagement et l'urbanisme, dont, entre autres, l'Association des urbanistes et aménagistes municipaux du Québec (AUAMQ), l'Association québécoise d'urbanisme (AQU) et le monde universitaire.

Les thèmes

Voici en vrac les thèmes qui pourraient être traités lors des États généraux: aménagement/développement, les processus de planification, les approches novatrices en aménagement (Colombie-Britannique et Nouvelle-Angleterre), les expériences d'autres pays, la gestion par bassin versant (Europe), la gestion des paysages (Vermont et parcs naturels régionaux français), l'occupation du territoire, rural/urbain/villes centres, agriculture (Europe), la gestion des ressources naturelles au Québec (forêt/mines/pêche/etc.), environnement, aires protégées, changements climatiques, urbanisation, banlieue, cadre d'aménagement provincial, etc.

Ces thèmes seront développés en fonction de trois temps forts. D'abord, le lancement, ensuite les discussions avec des conférenciers sur des exemples vécus et finalement, en grande plénière, le résultat des discussions qui feront consensus. Ainsi, le déroulement des trois jours sera divisé en six parties dont trois blocs qui formeront le cœur de l'événement.

JOUR 1	JOUR 2	JOUR 3
AM LANCEMENT DES ÉTATS GÉNÉRAUX (Introduction)	AM ÉVALUATION DES ACTEURS ET DES OUTILS (limites et avantages)	AM INTÉGRATION DES RÉSULTATS (grande plénière)
PM IDENTIFICATION DES DÉFIS ACTUELS	PM PERSPECTIVES D'AVENIR (vers l'amorce d'un consensus)	PM CONCLUSION (plan de travail, engagement et suivi)

¹ Pour l'AARQ, la co-présidente est Nathalie Audet de la MRC Lac-Saint-Jean-Est.

Les comités

Pour l'instant, trois comités ont été formés pour ces États généraux. Un comité « contenu », dirigé par Richard Morin (MRC des Laurentides), qui élaborera le contenu du programme en fonction des thèmes nommés précédemment, un comité « organisateur », dirigé par Érick Olivier (MRC de La Nouvelle-Beauce), qui verra à l'organisation physique de l'événement, et un comité « financement », dirigé par Lyne Dansereau (MRC de Roussillon), en charge de trouver des partenaires de commandites.

L'état d'avancement et la suite

Comme il a été mentionné précédemment, un protocole d'entente sera signé entre l'AARQ et l'OUQ pour la tenue de cet événement. Par la suite, chacun des comités, sous la direction des deux co-président(e)s, réaliseront les tâches nécessaires pour mener à bien l'organisation et le déroulement des États généraux.

Évidemment, nous comptons sur une forte implication de tous les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme pour faire des États généraux une réussite indiscutable. Avec un historique de près de 30 ans depuis l'avènement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le temps des bilans et du questionnement sur le devenir de la planification du territoire au Québec est arrivé, ce qui, pour plusieurs d'entre nous, apparaît certes une évidence. Les États généraux

constitueront donc un moment privilégié pour faire un constat sur ces années de pratique et d'encadrement législatif et politique et, à la lumière des forces et faiblesses de nos réalisations, de ce que font nos voisins. De ces nouveaux concepts, nous aurons à dégager des pistes de solutions pour repositionner la planification du territoire à l'heure des nouveaux défis posés par les enjeux du développement du territoire au Québec en ce début du 21^e siècle.

Tous les professionnels de la planification du territoire au Québec sont donc interpellés par cet important rendez-vous afin de repenser nos façons de faire dans la construction et l'aménagement de nos milieux de vie, que ce soit en ville, en milieu rural ou de villégiature, dans un contexte où nous devons composer avec des enjeux de développement et de protection de l'environnement de plus en plus exigeants et complexes. Bref, nous ne pouvons plus nous contenter de nos vieilles recettes, il faut les assaisonner différemment, voire en inventer de nouvelles, lesquelles seront alimentées par une nouvelle vision de l'aménagement et de l'urbanisme qui suivra les États généraux.

En somme, il est important de saisir l'occasion présentée pour faire cette réflexion collective sur l'espace québécois dans un esprit d'équilibre spatial en jetant un regard à la fois sur les composantes suivantes : la démocratie, l'équité, la justice sociale, l'efficacité économique, la cohérence administrative et le développement durable de notre milieu de vie.



Mot du ministre des Ressources naturelles et de la Faune

Le territoire public appartient à tous les Québécois. Cet immense espace de quelque 1,5 million de kilomètres carrés sert à différentes fins et les demandes pour l'utiliser ne cessent d'augmenter.

Pour assurer la mise en valeur harmonieuse de cet espace, nous privilégions une affectation du territoire public qui répond aux besoins économiques, sociaux et environnementaux des Québécois.

Pour atteindre cet objectif, nous avons amorcé la réalisation du plan d'affectation du territoire public (PATP). Cet outil balise les actions des ministères et organismes qui gèrent les terres et les ressources du domaine de l'État et qui influencent le contenu des schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté et des plans d'urbanisme des municipalités locales.

L'affectation du territoire public québécois est une opération de concertation régionale qui est importante pour notre gouvernement et contribue ainsi au développement des régions du Québec. Les acteurs de tous les paliers, dont les aménagistes régionaux, sont essentiels.

Ensemble, nous saurons assurer une gestion du territoire respectueuse du développement durable et des valeurs québécoises et résolument tournée vers l'avenir.

Le travail de partage et de diffusion des connaissances et des informations que font les membres de l'Association est un rouage important du développement économique des régions du Québec et vient en appui aux politiques gouvernementales de mise en valeur du territoire public et de ces ressources.

Je remercie l'Association des aménagistes régionaux du Québec pour son apport à l'aménagement du territoire.

Bon congrès!

Pierre Corbeil

Ministre des Ressources naturelles et de la Faune
Ministre responsable de la région de l'Abitibi-Témiscamingue
et de la région du Nord-du-Québec

Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme :

par Pierre Blais
Urbaniste

Direction de la planification,
de la recherche et de l'évaluation

Alain Caron
Urbaniste

Direction de l'aménagement
et du développement local

Ministère des Affaires
municipales et des Régions

trois outils d'une même démarche ?

La diffusion de plus en plus généralisée du concept de développement durable entraîne également celle des plans d'action qui lui sont associés, soit l'Agenda 21 et l'Agenda 21 local.

Tout plan d'action découlant forcément d'une stratégie ou d'un plan stratégique, qu'en est-il de l'application du concept d'Agenda 21 local en regard de nos pratiques et outils de planification territoriale et plus particulièrement du schéma d'aménagement et de développement ? Pour être doté d'un Agenda 21 local, doit-on entreprendre une nouvelle démarche complètement distincte de celle de révision du schéma d'aménagement et de développement ? Cette démarche peut-elle être englobée dans celle liée au schéma ? Peut-elle être, plus simplement, envisagée en lien avec celle du schéma ?

En somme, considérant les caractéristiques de la planification territoriale des municipalités, MRC et communautés métropolitaines du Québec, quelles sont les similitudes, différences ou complémentarités entre ces documents et exercices de planification et ceux relatifs aux Agenda 21 locaux ?

Cette comparaison entre le contenu des documents de planification territoriale, telle que pratiquée au Québec, et celui de l'Agenda 21 local considère les grandes composantes, l'objet et les leviers d'intervention de ces deux types de documents. Ces derniers et leurs démarches d'élaboration diffèrent également du point de vue de l'encadrement juridique; nous n'aborderons toutefois pas cette question ici.

L'AGENDA 21 LOCAL

Au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, en juin 1992, 180 pays ont adopté l'Agenda 21 - 21 pour XXI^e siècle - un vaste plan d'action mondial sur l'environnement et le développement contenant plus de 2 500 recommandations en vue de la réalisation du développement durable.

L'Agenda 21 local constitue une déclinaison, au palier local, de ce plan d'action. L'Agenda 21 du Sommet de Rio prévoyait qu'en 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays se seraient dotées d'un Agenda 21 local, basé sur une démarche de consultation et de concertation de leur population.

Un Agenda 21 local est un programme d'actions dans lequel les citoyens d'une communauté précisent leurs objectifs de développement durable et la manière de les atteindre.

Il est habituellement composé des éléments suivants :

- une stratégie politique à l'origine de la décision prise par la collectivité ;
- un diagnostic global de la collectivité présentant les éléments de la problématique locale en termes de développement durable ;

- une série d'objectifs et de sous-objectifs permettant de représenter un scénario de développement durable ;
- un plan d'action établi de façon à répondre aux objectifs du développement durable, fixés à court, moyen et long termes ;
- une série d'indicateurs et de moyens d'évaluation afin d'assurer le suivi de la démarche, son évaluation et son ajustement éventuel¹.

Les thèmes pouvant être abordés dans un Agenda 21 local sont très variés : logement, énergie, pollution, déchets, utilisation et qualité de l'eau, transport, consommation, santé, urbanisation et modes d'occupation du territoire, emploi et développement économique, lutte contre la pauvreté et solidarité sociale, écosystèmes fragiles ou encore mise en valeur des ressources du milieu naturel (agriculture, exploitation forestière, etc.).

L'AGENDA 21 LOCAL ET LA PRATIQUE QUÉBÉCOISE

Selon un bilan réalisé en 2001 par l'ICLEI, l'*International Council for Local Environmental Initiatives* (ou Conseil international pour les initiatives écologiques locales)², plus de 6 200 collectivités locales situées dans près de 110 pays auraient réalisé, depuis 1992, un processus de planification visant la définition d'un Agenda 21 local³. Au Canada et aux États-Unis, il n'y aurait eu respectivement que 14 et 87 processus. Toutefois l'ICLEI reconnaît qu'un Agenda 21 local peut être dénommé d'une autre façon. C'est ainsi qu'en 2002, il ajoutait aux 6 200 collectivités recensées, un ensemble de près de 1 500 municipalités inscrites dans un programme similaire lié au réseau *Healthy Cities* que nous désignons ici Villes et Villages en santé⁴.

Toutefois, les responsables de l'enquête de l'ICLEI n'ont pas considéré, de toute évidence, les documents de planification territoriale produits en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) comme étant « assimilables » à un Agenda 21 local.

Or, on pourrait argumenter que plusieurs schémas d'aménagement et de développement et quelques plans d'urbanisme sont de la nature d'un Agenda 21 local.

En effet, plusieurs de ces documents de planification sont structurés en fonction des grandes thématiques du développement durable, c'est-à-dire le développement économique, le développement social ainsi que le respect de l'environnement et la pérennité des ressources naturelles indispensables à l'activité humaine, le tout en visant l'augmentation du « niveau de vie » de même que l'amélioration ou la préservation du « cadre de vie » et du « milieu de vie »⁵.

Aussi, plusieurs de ces documents :

- contiennent un diagnostic du territoire ;

1 Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement, *Le développement durable : une autre politique pour les territoires ?* Définition pratique/mise en œuvre, Rhône-Alpes/Énergie-Environnement, juin 2000, p. 11.

2 L'ICLEI est une association internationale de gouvernements locaux mettant en application le concept de développement durable. [En ligne], <http://www.iclel.org/>

3 Organisation des Nations Unies, 2002, *Second Local Agenda 21 Survey*, (Background Paper No.15, soumis par l'International Council for Local Environmental Initiatives). [En ligne], Department of Economic and Social Affairs, p. 8-10. http://www.iclel.org/rioplusten/financial_document.pdf

4 International Council for Local Environmental Initiatives, 2002, *Accelerating Sustainable Development : Local Action Moves the World*, [En ligne], Toronto, p. 5. <http://web.dcp.ufl.edu/ckibert/BCN6585/Papers/SustainableCommunities/ICLEILocalGovtDialogPaper2001/ICLEILocalGovtDialogPaper2001.pdf>

5 La trousse *Vers des collectivités viables : de la théorie à l'action*, réalisée par Vivre en Ville, traite de plus de 200 initiatives d'ici et d'ailleurs relatives à l'application du concept de développement durable dans l'aménagement du territoire. Elle propose des approches et expose des expériences concernant des thématiques comme la planification stratégique, l'aménagement urbain, les transports et la mobilité, l'équité sociale et la démocratie locale, la protection de l'environnement, le développement des collectivités rurales, le rôle des gouvernements centraux, etc., [En ligne], <http://www.vivreenville.org/accueil.html>

- définissent une vision du développement du territoire ;
- débouchent sur un plan d'action où l'on recourt à des moyens de mise en œuvre débordant ceux définis dans la LAU.

Par ailleurs, depuis la réorganisation municipale du début des années 2000, plusieurs municipalités de grande taille ont entrepris, à l'instar de plusieurs grandes villes du monde, la réalisation d'exercices de planification stratégique. Ceux-ci portent sur diverses facettes du développement de leur territoire, et prennent en considération le concept de développement durable. Ces exercices de planification ont pu compter sur la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent de manière à assurer la durabilité de la vision qui en découle sur les plans environnemental, social et économique. Tels sont les cas de Gatineau⁶, Lévis et Québec.

LES COMPOSANTES DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Rappelons ici que les grandes composantes d'un *Agenda 21 local* comprennent une stratégie de départ, un diagnostic, des objectifs, un plan d'action et des indicateurs. Il s'agit, on le constate, des composantes propres à tout document de planification.

C'est, à peu de choses près, la conception que véhicule le ministère des Affaires municipales et des Régions depuis plusieurs années quant au rôle et à la structure du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement et de développement.

Par ailleurs, des amendements législatifs, qui sont venus confirmer l'inclusion de nouveaux éléments de contenu dans les schémas d'aménagement et de développement ont contribué à rapprocher davantage les documents de planification produits en vertu de la LAU de ce qu'on peut qualifier d'*Agenda 21 local*. Ces éléments de contenu sont la vision stratégique au niveau régional, le plan d'action, le *monitoring* à l'échelle métropolitaine ainsi que la mise en place d'indicateurs de gestion municipaux.

Bien que les indicateurs de gestion ne soient pas dans la LAU et ne touchent pas l'aménagement, l'instauration de cette pratique laisse entrevoir l'utilisation éventuelle d'indicateurs de suivi des différentes facettes de la gestion municipale⁷.

Le rôle et la structure du plan d'urbanisme ainsi que du schéma d'aménagement et de développement

Le guide *Le plan d'urbanisme : son élaboration*⁸, publié en 1989 et encore tout à fait valable aujourd'hui, définissait ainsi le rôle et la structure du plan d'urbanisme :

« Le plan d'urbanisme est un document qui contient les « politiques d'urbanisme » que le conseil municipal entend mettre en œuvre dans le futur. [...] En lui-même le plan d'urbanisme est « un document de

référence, un guide, voire un programme d'actions ». Son utilisation, sa pertinence et sa compréhension seront d'autant plus grandes qu'il sera structuré sur la base de critères propres à la formulation d'une politique.

[...] La structure du contenu du plan d'urbanisme regroupe des politiques d'urbanisme selon différents niveaux de préoccupations [...] [soit] une politique générale d'urbanisme pour tout le territoire de la municipalité, des politiques sectorielles d'urbanisme et, s'il y a lieu, des politiques particulières d'urbanisme propres à certains territoires

[...] Une politique d'urbanisme comprend les parties suivantes : un bilan de la situation propre aux objets abordés par le plan d'urbanisme, un énoncé des objectifs définis à la lumière de ce bilan et une description des moyens envisagés pour concrétiser ces objectifs. ...

[...] Les moyens qui visent les divers agents de développement peuvent être de types suivants : prescriptifs (normes des règlements d'urbanisme), incitatifs (programmes de subvention à la construction ou à la rénovation, campagne d'embellissement et programmes de plantation d'arbres, etc.) ou indicatifs (aide technique, campagnes de sensibilisation, etc.).

[...] Les moyens qui visent directement la municipalité varient également selon le degré d'intervention souhaité soit en tant que fournisseur de services, de promoteur ou de partenaire avec d'autres organismes publics ou privés.

Le guide *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*⁹, publié en 1994 aux fins de la révision des schémas, présentait le schéma d'aménagement et de développement de la façon suivante :

« Le schéma d'aménagement devrait être vu comme un outil de connaissance, un outil de concertation, un outil de planification et un outil de mise en œuvre [de la planification]. Il peut également servir d'outil de communication et de promotion.

À cet égard, il faut identifier quels sont les utilisateurs du schéma et quels sont leurs besoins. La conception des schémas d'aménagement, sur le plan du contenu, de la forme et de la structure devrait considérer ces deux aspects.

Les utilisateurs du schéma sont nombreux : élus, citoyens, administrateurs municipaux, acteurs du développement économique et de la protection de l'environnement, professionnels des secteurs public, parapublic et privé, etc. Toutes ces personnes et les organismes qu'elles représentent s'intéressent aux schémas d'aménagement en tant qu'outil de planification ainsi qu'aux résultats qui découlent de sa mise en œuvre, des modalités d'intervention et du plan qu'il renferme. »

6 En décembre 2004, la Commission des choix stratégiques de la Ville de Gatineau a élaboré notamment un Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Celui-ci propose une série de mesures pour mettre en place des structures et des mécanismes de consultation et de participation effectifs et efficaces. [En ligne]. <http://www.ville.gatineau.qc.ca/viedemocratie.htm#documentation>

7 MAMR. Indicateurs de gestion municipaux. [En ligne]. http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fini_indi_avan.htm

8 Richard Audette, Pierre Baril et Pierre Blais. *Le plan d'urbanisme : son élaboration*, Ministère des Affaires municipales, Collection Aménagement et Urbanisme, 1989, p. 1-6.

9 Roger P. Martel, Alain Morin et Jean Nadeau. *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement*, Ministère des Affaires municipales, 1994, p. 12.

Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme (suite)

Bref, nos documents de planification territoriale doivent être conçus pour définir le développement souhaité du territoire en considérant les grandes activités qui s'y déroulent, compte tenu des besoins et aspirations de la population, des potentiels et contraintes de l'environnement biophysique et socio-économique, ainsi que des opportunités et des défis d'intervention.

La vision stratégique

Au cours de la dernière décennie, plusieurs États ont procédé à la modernisation de leur législation en matière d'aménagement du territoire tout en prenant en considération les trois grandes composantes du développement durable : l'équité sociale, la protection de l'environnement et l'efficacité économique.

Plusieurs régions et grandes agglomérations à travers le monde se sont livrées également à la réalisation d'exercices de planification stratégique visant à utiliser rationnellement les ressources disponibles en orientant les choix en fonction des attentes des citoyens.

Plus globaux et ambitieux que les schémas d'aménagement traditionnels, les exercices de planification stratégique comportent, dans un premier temps, l'élaboration d'une vision stratégique qui rassemble les citoyens autour d'une direction commune pour l'avenir.

Sensible aux avantages de cette approche dynamique, le gouvernement du Québec a prévu en 2002 que les futurs schémas d'aménagement et de développement énoncent « une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté métropolitaine et de la municipalité régionale de comté (MRC) »¹⁰.

La vision stratégique est une représentation englobante du futur souhaité. Elle implique les forces vives de la communauté¹¹ et elle vise la définition d'un cadre d'intervention dans la mise en œuvre d'une ambition commune. La vision stratégique n'est pas de même nature que les autres éléments des documents de planification. Elle se situe en amont du processus de planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. C'est la première étape dans l'expression du changement souhaité, une matrice de base qui donne un élan et une direction au développement d'une communauté en général¹².

L'attribut « stratégique » réfère à l'art de conjuguer et de faire converger les efforts de tous pour réaliser les finalités de la vision.

Pour être crédible, la vision stratégique doit reposer également sur une évaluation honnête et critique de la situation et sur un bon repérage des défis des années à venir. L'importance d'un bon « diagnostic » n'est pas à démontrer. Le diagnostic (par exemple : un portrait ou un bilan de la situation en matière d'environnement)

sert à la fois d'outil de base aux échanges avec les personnes engagées dans la démarche d'élaboration de la vision stratégique et d'élément déclencheur pour lui conférer un caractère pragmatique et situer la vision stratégique au-delà d'une simple « révélation » (par exemple : une vision globale de la gestion environnementale et de l'urbanisation).

La vision stratégique permet notamment d'établir une cohérence entre les outils de planification, les plans d'action et les politiques sectorielles, de simplifier la complexité générée par le grand nombre de processus existants, leur manque de liaison et de complémentarité ainsi que l'intervention trop cloisonnée des différents partenaires et, enfin, de réduire les improvisations et décisions qui génèrent plus souvent qu'autrement cette complexité.

À l'échelon régional, la vision stratégique devrait servir à assurer la cohérence des actions que sous-tendent l'adoption obligatoire d'un schéma d'aménagement et de développement, l'adoption d'un plan d'action pour le schéma et d'un plan d'action local pour l'économie et l'emploi, ainsi que l'adoption facultative de plans de développement du territoire.

À l'échelon local, la vision stratégique devrait servir à assurer la cohérence des actions que sous-tendent l'adoption obligatoire d'un plan d'urbanisme, d'un programme triennal d'immobilisations, l'adoption d'un plan stratégique et, le cas échéant, d'autres politiques comme une politique familiale, une politique culturelle, une politique de l'eau, etc¹³.

Le plan d'action

Aux fins de la révision des schémas d'aménagement et de développement, une modification a été apportée à la LAU en 1993 afin que ces derniers soient accompagnés d'un plan d'action.

Le plan d'action favorise le passage de la planification à la gestion. Il traduit en interventions concrètes les intentions des élus et permet de situer dans un tout cohérent des projets apparemment isolés. Il identifie les acteurs responsables de ces actions et précise les principales modalités de leur mise en œuvre.

En matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement, l'éventail des actions possibles est très ouvert et déborde largement le domaine réglementaire. Ainsi, le plan d'action des organismes impliqués peut inclure des interventions qui correspondent à différentes étapes du processus de gestion :

- la documentation et la planification : étude d'opportunité d'un nouvel hôpital, concept d'organisation de sentiers (motoneige, bicyclette, ski de fond, etc.), étude de faisabilité ; enquête origine-destination en matière de transport terrestre ;

10 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, article 113, premier alinéa, paragraphe 9. L'obligation a été faite aux communautés métropolitaines lors de leur création en 2000.

11 Les citoyens au premier chef, ainsi que les partenaires économiques, sociaux, communautaires et culturels, publics ou privés, c'est-à-dire la société civile.

12 C'est pourquoi la loi devrait faire de l'énoncé de vision stratégique une obligation incluse dans le chapitre des pouvoirs généraux de la MRC ou de la Communauté métropolitaine.

13 Alain Caron et Roger P. Martel, *La vision stratégique, document à paraître*.

Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme (suite)

- l'organisation : entente de service sur la gestion des déchets, commission de développement économique, organismes pour la gestion d'un réseau de transport adapté ;
- les réalisations matérielles : nouveau tronçon routier, signalisation des sites d'intérêt, document promotionnel ;
- le contrôle : adoption d'une grille d'évaluation de l'impact financier des projets, suivi du plan d'action auprès des partenaires, détermination des étapes de développement dans les périmètres d'urbanisation, règlements d'urbanisme¹⁴.

En marge du schéma d'aménagement et de développement, il existe tout un ensemble de plans d'actions se rapportant à des activités ou des services reliés aux interventions proposées par le schéma. Il peut s'agir de politiques culturelles, de politiques familiales, de plan de protection et de mise en valeur de la forêt privée, de schémas de couverture de risques d'incendie, etc.¹⁵

Il est essentiel d'assurer une cohérence entre ces divers plans d'action. Aux fins de cette cohérence et afin d'offrir aux élus et administrateurs municipaux ainsi qu'aux citoyens une vue d'ensemble de tous ces programmes d'interventions plus ou moins inter reliés, il pourrait être fort pertinent de les présenter et d'en faire la synthèse dans un seul document. Force est de constater que cette façon de faire se rapproche du concept d'Agenda 21 local.

Le monitoring

Désormais, se font jour de nouvelles pratiques de gestion. Les administrations publiques planifient en vue d'un développement stratégique et durable. Elles veulent voir des résultats et se dotent de tableaux de bord permettant chemin faisant de suivre la réalisation de la vision et des intentions stratégiques adoptées, d'orienter l'action et d'en vérifier l'efficacité¹⁶.

Dans la foulée de ces nouvelles approches de gestion caractérisées par l'utilisation de tableaux de bord et d'indicateurs de performance, certains gouvernements ont récemment inclus, dans leur législation relative à l'aménagement, l'obligation de faire le suivi et d'évaluer annuellement les résultats obtenus par rapport au contenu des instruments de planification. Mentionnons le Royaume-Uni qui a prévu l'implantation d'un processus de *monitoring* tant au niveau régional que local. Considérons également la Colombie-Britannique dont l'article 869 du *Municipal Act* (article introduit en 1995 par le *Growth Strategies Act*) oblige les municipalités régionales (*regional district*) :

- à se doter d'un « programme de suivi » en vue d'évaluer l'implantation et les progrès réalisés quant aux objectifs et actions prévus dans leur stratégie régionale de développement (*regional growth strategy*) ;
- à publier un « rapport annuel » sur les progrès réalisés.

Les lois créant les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ont introduit en 2000 un concept de « *monitoring* » entraînant l'évaluation des progrès quant à la réalisation de la vision stratégique. En effet, la loi prévoit que le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du schéma métropolitain, la communauté doit se doter des outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du schéma et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et des actions qui y sont proposées et, au plus tard deux ans après cette entrée en vigueur et à tous les deux ans par la suite, adopter un rapport sur la question.

La réalisation d'un suivi devrait idéalement être obligatoire à tous les niveaux de notre système de planification, i.e. aux paliers local, supralocal et gouvernemental.

Cette évaluation est un gage d'efficacité durable, car elle permet de mesurer les impacts et les difficultés des actions et de communiquer les résultats en y associant l'ensemble des acteurs, et ce, de façon progressive et tout au long de la réalisation de la vision. Le *monitoring* doit aider à suivre l'évolution vers l'atteinte des objectifs. S'il est opportun d'impliquer les citoyens dans les outils de gestion comme les bilans et diagnostics, il l'est tout autant de leur permettre un suivi de l'évolution en cours¹⁷.

Il n'est pas intéressant pour une communauté de voir sa « vision stratégique » aboutir sur une tablette, dans l'indifférence du milieu politique et de l'appareil administratif, sans suivi ni actions¹⁸.

L'OBJET ET LES LEVIERS D'INTERVENTION DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

À prime abord, l'objet et les leviers d'intervention de la planification territoriale apparaissent plus restreints et plus encadrés au plan juridique que l'Agenda 21 local. La planification territoriale vise les usages du sol, les équipements et les infrastructures, le patrimoine bâti et les paysages, les contraintes naturelles et de nature anthropique. Elle débouche sur un ensemble de moyens de réglementation, d'intervention directe ou encore de financement et de maîtrise foncière.

L'objet de l'Agenda 21 local est quant à lui beaucoup plus vaste puisqu'en plus des éléments de l'assiette territoriale, il peut viser divers aspects socio-économiques (par exemple : l'intégration et la cohésion sociales, le développement économique endogène ou encore la démocratie locale) et environnementaux (par exemple : la consommation d'énergie, la biodiversité ou encore la pollution et les risques majeurs).

Toutefois, la planification territoriale doit considérer des enjeux tout aussi larges que ceux envisagés lors de l'élaboration d'un Agenda 21 local ou d'un plan stratégique territorial. Par exemple : il existe un lien étroit entre la forme urbaine, les déplacements et les émissions de gaz

14 Louis Massicotte, *Le plan d'action*, Ministère des Affaires municipales, septembre 1994. [En ligne], page 16 <http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/planact.pdf>

15 À l'échelle de la municipalité, les plans d'action liés aux sujets concernant le plan d'urbanisme peuvent concerner le plan directeur d'aqueduc et d'égout, le plan directeur des parcs et terrains de jeux, le plan d'action en matière de foresterie urbaine, la politique familiale.

16 Louis Massicotte, *Le monitoring*, document à paraître.

17 En 2004, la Ville de Lévis a mis en ligne sur son site Web des « feuilles de route » pour chacun des moyens d'action et engagements provenant de sa planification stratégique. Elles permettent notamment aux divers partenaires d'assurer le suivi des actions dont ils ont la responsabilité et de suivre le progrès de la planification stratégique. Elle permettent également aux usagers de faire des requêtes afin de suivre la réalisation des actions : par territoire, par type d'intervention, par groupe concerné, par secteur d'activité, par cadre de référence (plan d'action local pour l'économie et l'emploi, plan d'urbanisme, politiques diverses, etc.).

18 Benoît Chevalier, « Le plan stratégique de Lévis. Une démarche participative », *Urbanité*, [En ligne], novembre 2004, p. 34. http://www.ouq.qc.ca/documents/Urbanite/urbs_mil104.pdf

19 Le document suivant propose une très intéressante méthode de structuration d'un diagnostic qui intègre les thèmes reliés au développement durable : Françoise Rouxel et Dominique Rist, *Le développement durable : approches méthodologiques dans les diagnostics territoriaux*, [En ligne], Éditions du CERTU, septembre 2000, 143 p. http://www.fnau.org/publication/contenu_public.asp?ID_PAGE=84

Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme (suite)

à effet de serre; il en est de même entre le type d'environnement urbain, les transports actifs, l'exercice physique et la santé; l'existence de parcs, de boisés et d'espaces verts protégés est un facteur déterminant pour la biodiversité. Donc, les deux démarches ont à s'appuyer sur un diagnostic qui considère un très large ensemble d'enjeux¹⁹.

Par ailleurs, puisque les deux démarches doivent s'appuyer sur un exercice de définition d'une vision de l'avenir de la collectivité, à quoi bon entreprendre deux fois un tel exercice ?

CONCLUSION

Le Québec s'est doté il y a 25 ans (1978) d'un système de planification territoriale parmi les plus avancés en Amérique du Nord. Ce système met à contribution tous les acteurs de l'aménagement du territoire : gouvernement, communautés métropolitaines, MRC, municipalités et citoyens.

Sans prétendre que la planification territoriale exprimée dans le schéma d'aménagement et de développement ou dans le plan d'urbanisme en vient à englober un *Agenda 21 local*, il ressort que le rôle attribué aux outils de planification territoriale définis en vertu de la LAU se rapproche de l'*Agenda 21 local* au sens de la définition utilisée par l'ICLEI et que ces outils ont tout ce qu'il faut pour rencontrer les objectifs du développement durable.

Il ressort également que l'ensemble de ces exercices de planification devrait :

- s'appuyer sur un même diagnostic du territoire et de sa collectivité ;
- se fonder sur un même scénario et sur une même vision globale du développement de ce territoire et de cette collectivité ;
- s'accompagner d'un *monitoring* permettant d'évaluer la réalisation de la vision et des objectifs de planification.

Retenons également que les autres composantes du schéma d'aménagement et de développement ou du plan d'urbanisme (les grandes affectations du sol, les équipements et infrastructures, les zones à protéger, etc.) devraient à coup sûr constituer un élément majeur de tout éventuel plan stratégique du territoire ou *Agenda 21 local*.

Enfin, le schéma d'aménagement et de développement ainsi que le plan d'urbanisme, tout comme un *Agenda 21 local* ou un éventuel plan stratégique du territoire, devraient assurer la cohérence des divers plans d'action sectoriels couvrant les différents domaines d'intervention du développement durable.

Bref, nous disposons déjà d'un ensemble très complet d'instruments et de processus de planification et d'interventions. Le défi consiste maintenant à s'assurer de l'intégration de ces instruments et de ces processus.



ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC



Jean-Pierre Soucy

Député de Portneuf
Adjoint parlementaire au ministre
du Développement durable,
de l'Environnement et des Parcs

145A, boulevard Notre-Dame
Pont-Rouge (Québec) G3H 3L1
Tél.: (418) 873-8299
Télc.: (819) 873-8298

Toute réflexion sur la notion de développement durable comporte un passage obligé : l'examen des textes (conventions, traités, déclarations, etc.) internationaux sur la question. Or, cet examen de la littérature internationale nous conduit invariablement à la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* adoptée lors du « Sommet de la Terre » de 1992.

Des principes apparaissant dans cette déclaration, huit nous [sont] particulièrement pertinents à toute réflexion sur l'intégration de la notion dans tout travail de planification de l'aménagement du territoire :

- Le développement durable et l'équité entre les générations (Principe 1) :

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

- L'intégration de la protection de l'environnement au processus de développement (Principe 4) :

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

- L'accès à l'information et la participation publique (Principe 10) :

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

- Le principe de précaution (Principe 15) :

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

- Le principe du pollueur-payeur (Principe 16) :

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

- Le principe de prévention (Principe 17) :

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des

activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

- Le rôle des collectivités locales (Principe 22) :

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

L'intérêt de rappeler ces quelques principes réside en ce que ces derniers ont été intégrés dans le droit positif canadien. Le droit québécois incidemment a été très actif dans ce courant d'intégration. Le législateur québécois a en effet libéralement fait appel au nouveau canon du développement durable dans ses lois récentes.

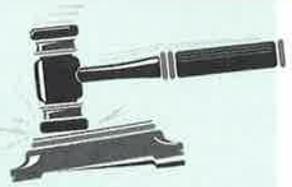
C'est ainsi que l'on retrouve fréquemment la formule type « dans une perspective de développement durable » dans les lois organiques de divers organismes administratifs, et ce, généralement dans les dispositions qui précisent leur mandat. C'est le cas notamment pour la Société de développement de la Baie James¹, la Régie de l'énergie², l'Agence de l'efficacité énergétique³, La Financière agricole du Québec⁴ et la Société de la faune et des parcs du Québec⁵.

Le ministre de l'Environnement lui-même doit assumer la responsabilité « ... d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement »⁶. Dans le cas de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁷, c'est tout le régime de protection du territoire agricole institué par la loi qui se voit fixer pour objet « ... d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement »⁸.

En matière forestière, le préambule de la *Loi sur les forêts*⁹ énonce de façon expresse les avantages recherchés par « l'aménagement durable de la forêt » et le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs se voit confier le pouvoir d'appliquer « toute mesure qu'il estime nécessaire pour favoriser l'aménagement durable des forêts »¹⁰.

Pour sa part, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹¹ ne contient aucune déclaration générale d'intention à l'égard du concept et des principes du développement durable. Il n'est fait mention du développement durable en effet qu'à l'article 6 de cette loi, lequel décrit le contenu optionnel du schéma d'aménagement et de développement d'une MRC. Il demeure cependant que l'article 79.1 L.P.T.A.A., « loi sœur » de la L.A.U., a pour effet que toute MRC doit exercer ses pouvoirs en zone agricole provinciale notamment dans une perspective de développement durable.

Le principe du développement durable est entré dans nos mœurs par le truchement du droit international. Il est aujourd'hui une composante fondamentale de notre droit interne, composante que de toute démarche d'aménagement d'un territoire.



par Daniel Bouchard
Avocat

Lavery, De Billy

1 Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James, L.R.Q., c. D-8.2, art. 4.

2 Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q., c. R-6.01, art. 5.

3 Loi concernant l'Agence de l'efficacité énergétique, L.R.Q., c. A-7.001, art. 16.

4 Loi sur la Financière agricole du Québec, L.Q. 2000, c. 53, art. 3.

5 Loi sur la Société de la faune et des parcs du Québec, L.R.W. c. S-11.012, art. 3.

6 Loi sur le ministère de l'environnement, L.Q.Q. c. M-15.2.1.

7 Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q. c. P-41.1 [ci-après citée : L.P.T.A.A.].

8 L.P.T.A.A., art. 1.1.

9 Loi sur les forêts, L.R.Q. c. F-4.1.

10 Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, L.R.Q. c. M-25.2.

11 Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19 [ci-après citée : L.A.U.].

MERCREDI 19 OCTOBRE 2005 – FORMATION

Salle Rempart

8h30 Accueil et inscription

9h00 Ouverture du congrès,
Daniel Dufault,
président de l'AARQ

« Lecture des milieux bâtis et pratiques d'aménagement axé sur le maintien de l'identité des lieux »

Pierre Larochelle, professeur titulaire, Université Laval

Ce séminaire comporte quatre exposés suivis de périodes et de discussion. Le premier présente une analyse comparative de deux cadres théoriques : les théories de la restauration architecturale et la morphogenèse des milieux bâtis. Les trois autres montrent, à partir de recherches appliquées réalisées en Europe et au Québec, comment on peut tirer d'études de caractérisation du milieu bâti existant les règles applicables à la préservation du patrimoine bâti.

9h10 **Exposé (1) :**
« Analyse comparative de deux cadres théoriques : la morphogenèse des milieux bâtis et les théories de la restauration »

10h30 Pause-santé
Salle St-Louis – St-Jean

10h45 **Exposé (2) :**
« Préservation du patrimoine architectural : nouveaux outils cognitifs pour le contrôle des transformations et l'encadrement des projets d'intervention »

12h00 Dîner
Table du Manoir

13h30 **Exposé (3) :**
« Préservation du patrimoine urbain et territorial : nouveaux outils cognitifs pour le contrôle des transformations et l'encadrement des projets d'intervention »

15h00 Pause-santé
Salle St-Louis – St-Jean

15h15 **Exposé (4) :**
« Caractérisation des paysages culturels et maintien de l'identité des lieux »

16h30 Clôture du séminaire

Souper et soirée libres

JEUDI 20 OCTOBRE 2005 – ATELIERS

Salle Rempart

8h30 Accueil et inscription

9h00 Mot de bienvenue

9h15 Atelier juridique « *Le nouveau mode de gestion des cours d'eau dans les MRC* »
M^e Daniel Bouchard, de Lavery DeBilly

10h45 Pause-santé
Salle St-Louis – St-Jean

11h00 Atelier juridique (suite)

12h30 Dîner
Table du Manoir

13h45 Atelier « *La nouvelle politique de protection des rives et du littoral* »
François Fréchette, Direction politique de l'eau, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)

14h45 Pause-santé
Salle St-Louis – St-Jean

15h00 Atelier « *Eaux souterraines et zones de recharge* »
Renée Plamondon et Nadine Roy, Direction politique de l'eau, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)

15h45 Atelier « *Aménagements et développement durable* »
Paul Villeneuve, professeur chercheur, Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD), Université Laval

À la fin des ateliers, vous êtes gracieusement conviés à un cocktail à la Salle Dauphine.

VENREDI 21 OCTOBRE 2005

Salle Rempart

9h00 Accueil

9h30 Assemblée annuelle des membres

11h00 En route vers des États généraux

Un buffet léger sera servi durant les activités.

13h45 Visite guidée, renaturalisation des berges de la rivière St-Charles
René Pronovost, Service de l'Environnement, Ville de Québec

N.B. : Les activités prendront fin vers 15h.30

Comités représentations 2004-2005

AFFAIRES CORPORATIVES

François Lestage, MRC St-Hyacinthe
Érick Olivier, MRC La Nouvelle-Beauce
Yan Triponez, MRC du Granit

INTERNET

Christian Dallaire, MRC du Lac-St-Jean-Est
Philippe Gagnon, MRC des Sept-Rivières
Chantale Richard,
MRC de la Côte-de-Beaupré

REVUE L'AMÉNAGISTE

Pierre Duchesne, MRC de Pontiac
André Boisvert, MRC Les Pays-d'en-Haut
Nancy Clavet, MRC La Côte-de-Gaspé
Nicolas Gagnon, MRC Témiscouata
Philippe Gagnon, MRC des Sept-Rivières

MÉMOIRES

Daniel Dufault, MRC de Témiscamingue
Paul Gingras, MRC de La Mitis

FORMATION 2005

André Boisvert, MRC Les Pays-d'en-Haut
Marie-Josée Casaubon, MRC d'Argenteuil
Bruno Tremblay, MRC d'Autray

CONGRÈS 2005

Daniel Dufault, MRC de Témiscamingue

COLLOQUE 2005

Isabelle Lessard, MRC de Maskinongé

PARTENARIAT/ORGANISMES

(activités de formation) :

Ordre des urbanistes du Québec (OUQ)
Association des aménagistes et des urbanistes
municipaux du Québec (AUAMQ)

REPRÉSENTANTS DE L'AARQ

Conseil du paysage québécois
André Boisvert, MRC Les Pays-d'en-Haut

Comité SIGAT, MAMSLM, DADL :
Richard Morin, MRC des Laurentides

Commission du transport et
de l'aménagement à la FQM :
François Lestage, MRC des Maskoutains

Comité consultatif sur l'aménagement
FQM/AARQ :

André Boisvert, MRC Les Pays-d'en-Haut
Dominique Desmet,
MRC La Haute-Yamaska
Jacques Supper, MRC Antoine-Labelle
Paul Gingras, MRC de La Mitis
Francis Provencher, MRC Rouville
Louise Roy, MRC Beauce-Sartigan
Marc turcotte, MRC du Haut-Richelieu

ÉTATS GÉNÉRAUX 2006

Nathalie Audet, MRC Lac-St-Jean-Est
André Boisvert, MRC des Pays d'En-Haut,
Serge Bourgeois, Municipalité
des Îles-de-la-Madeleine,
Marie-Josée Casaubon, MRC d'Argenteuil
Lyne Dansereau, MRC Roussillon
Isabelle Lessard, MRC de Maskinongé
Richard Morin, MRC des Laurentides
Steve Otis, MRC Memphremagog
Érick Olivier, MRC La Nouvelle-Beauce
Denis Ouellette, MRC Arthabaska
Jacques Potvin, MRC Maria-Chapdeleine

Remerciement à nos généreux collaborateurs financiers :

Nous désirons remercier les partenaires financiers qui ont contribué au succès de notre Colloque régional tenu à Drummondville, les 2 et 3 juin dernier et ayant comme thème « De la nature au patrimoine » :

Nathalie Normandeau, Ministre
des Affaires municipales et Régions
Julie Boulet, Ministre des Transports
Francine Gaudet,
Députée de Maskinongé
Michel Morin,
Député de Nicolet-Yamaska
Conférence régionale
du Centre-du-Québec
MRC d'Arthabaska
MRC de Bécancour
MRC des Chenoux
MRC de Drummond
MRC de l'Érable

MRC de Mékinac
MRC de Maskinongé
MRC Nicolet-Yamaska
Ville de La Tuque
Ville de Trois-Rivières
Hydro-Québec
Ordre des urbanistes du Québec
Lavery, De Billy, avocats
L'Union des producteurs agricoles
Canards illimités Canada
Le Ruralys

*Encore une fois, acceptez
nos sincères remerciements*

Conseil d'administration

PRÉSIDENT

Daniel Dufault
Zone 8 : Abitibi Témiscamingue
MRC de Témiscamingue

VICE-PRÉSIDENT

Paul Gingras
Zone 2 : Bas-St-Laurent
MRC de Mitis

Stéphane Chaîné

Zone 9 : Grande région de Québec
MRC de Charlevoix

Nancy Clavet

Zone 1 : Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine
MRC de La-Côte-de-Gaspé

Christian Dallaire

Zone 10 :
Saguenay-Lac-St-Jean
MRC de Lac St-Jean-Est

Pierre Duchesne

Zone 12 : Outaouais
MRC de Pontiac

Philippe Gagnon

Zone 11 : Côte-Nord
MRC de Sept-Rivières

Isabelle Lessard

Zone 4 : Mauricie
MRC de Maskinongé

François Lestage

Zone 6 : Montérégie
MRC des Maskoutains

Érick Olivier

Zone 3 : Chaudière-Appalaches
MRC La Nouvelle-Beauce

Bruno Tremblay

Zone 7 : Montréal, Laval,
Laurentides, Lanaudière
MRC d'Autray

Yan Triponez

Zone 5 : Estrie
MRC du Granit

Dolorès Gagné

Directrice générale

LA REVUE L'AMÉNAGISTE

ABONNEMENT ANNUEL :

24,00 \$ + taxes / non-membres.

ISBN 482904 D / ISSN 1189-699X

Note : Les textes publiés dans la présente revue restent
la responsabilité de leurs auteurs.

CONCEPTION, MONTAGE ET IMPRESSION :

Groupe Dorcas et ABC Imprimerie, Lévis.

Les textes doivent être transmis sur support informatique
ou par courriel :

secretariat@aarq.qc.ca ou nmaricotte@groupe-dorcas.com

• TEXTES : Microsoft Word

• IMAGES PHOTOS : JPEG, TIF ou EPS en 300 dpi.

PUBLICITÉ

Veuillez communiquer avec le secrétariat au (418) 524-4666.



L'AMÉNAGISTE AUTOMNE 2005

PARTENAIRE AVEC VOUS AU SERVICE DES CITOYENS

> www.mamr.gouv.qc.ca



Le ministère des Affaires municipales et des Régions, fier partenaire de l'Association des aménagistes régionaux du Québec, souhaite à tous les membres et congressistes un bon congrès !

*Affaires municipales
et Régions*

Québec 