

## La santé et la qualité de vie au cœur des décisions en matière d'aménagement du territoire

soumis par Montréal Physiquement Active

Le 29 août 2023

### Dans le cadre de la consultation publique du gouvernement du Québec en vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)

---

Montréal physiquement active (MPA) est un réseau régional, issu de la Table intersectorielle régionale en saines habitudes de vie de Montréal appelée Montréal - Métropole en santé (MMS), qui œuvre à la mise en place d'environnements favorables à un mode de vie physiquement actif pour améliorer la santé et la qualité de vie des Montréalais.

Désignée par la Politique du sport et de l'activité de la Ville de Montréal pour agir comme instance de référence régionale, MPA soutient un réseau de plus de cent partenaires qui unissent leurs forces autour de quatre axes d'intervention (la mobilité active et l'aménagement urbain, le plein air, la pratique sportive et la promotion du mode de vie physiquement actif) afin d'assurer le lien entre les divers paliers d'intervention et la promotion des politiques et des mesures de soutien en vigueur en saines habitudes de vie.

**Nos principes directeurs** (Inspirés par la Charte de Toronto pour l'activité physique) sont:

- Réduire les inégalités sociales liées à la santé selon les principes du développement durable et de l'accessibilité universelle;
- Rendre l'activité physique attrayante pour tous;
- Engager les citoyens et la communauté locale à adopter un mode de vie physiquement actif;
- Assurer une cohésion régionale entre les partenaires œuvrant en saines habitudes de vie;
- Travailler en partenariat et soutenir les acteurs de la société civile;
- Favoriser la connaissance, partager l'expertise et faire connaître les initiatives inspirantes et probantes.

## Mise en contexte

Les municipalités font face à des enjeux et à des défis complexes ayant des impacts sur la santé et la qualité de vie de leurs habitantes et de leurs habitants.

L'urbanisation croissante des territoires et les transformations démographiques, économiques, sociales, environnementales et sanitaires viennent accentuer certaines problématiques telles que les inégalités sociales et de santé, la pauvreté et la dégradation des écosystèmes, ainsi que l'inactivité physique et la sédentarité qui ne sont pas sans conséquence sur la santé de la population québécoise.<sup>i</sup>

Au Québec, en 2021, la moitié de la population de 12 ans et plus n'atteint pas le nombre minimal d'heures d'activité physique recommandé<sup>ii</sup> et **un tiers de la population de plus de 15 ans est considéré comme sédentaire.**<sup>iiiiv</sup>

Améliorer la qualité de vie des citoyens demeure au cœur des préoccupations municipales. Même si les municipalités n'ont pas de compétences spécifiques en matière de mode de vie physiquement actif, elles ont toutes la légitimité d'agir pour promouvoir les saines habitudes de vie, et ce faisant, le mode de vie physiquement actif. Elles détiennent d'ailleurs plusieurs champs de compétence hautement pertinents pour leur permettre d'intervenir à cet égard, et notamment en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La Politique gouvernementale de prévention en santé du ministère de la Santé et des Services sociaux définit d'ailleurs une cible à atteindre d'ici 2025 à cet égard :  
« Faire en sorte que 90 % des municipalités de 1000 habitants et plus adoptent des mesures afin d'aménager des communautés favorables à la sécurité et à la mobilité durable, aux saines habitudes de vie ainsi qu'à la qualité de vie de leurs résidents. »<sup>v</sup>

**L'aménagement du territoire est un facteur déterminant des environnements favorables à la santé et à la qualité de vie.** Ainsi, l'ensemble des éléments de nature physique, socioculturelle, politique et économique exercent une influence positive sur l'adoption d'un mode de vie physiquement actif.

Les environnements, leurs éléments, les actions, les compétences et les leviers spécifiques aux échelles locales et régionales sont notamment influencés par des décisions du niveau provincial. **De ce fait, il est essentiel que des objectifs et attentes en matière de santé et de qualité de vie favorisant le mode de vie physiquement actif soient clairement définis au sein des nouvelles OGAT.**

Le cadre actuel d'aménagement date de plusieurs décennies. Les consultations autour de ces nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) constituent une occasion unique de contribuer au développement d'un cadre qui répond aux besoins de nos collectivités d'aujourd'hui.

## Appréciation des nouvelles OGAT

Nous tenons à souligner notre appréciation des éléments suivants :

- **Le processus de consultation multisectoriel en amont de la publication des OGAT** est à souligner.
- **Les OGAT doivent être ambitieuses et novatrices** afin de bouleverser les paradigmes concernant l'aménagement du territoire.
- Face aux défis de l'urbanisation croissante, du changement climatique et face aux enjeux de la santé publique [vieillesse population, développement des maladies chroniques, inégalité sociale, environnementale et territoriale de santé, crises sanitaires], **la santé et la qualité de vie des citoyens doivent être au cœur des priorités décisionnelles, les déterminants majeurs à l'aménagement** de notre territoire.

Nous sommes en faveur de l'intégration dans les orientations des éléments suivants :

- Une participation à la mise œuvre des axes de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, notamment la création de milieux de vie complets de qualité qui répondent aux besoins de la population
- Une planification intégrée de l'aménagement du territoire en faveur du déplacement actif et collectif
- Une vision macro à échelle humaine
- Le verdissement de nos communautés et la présence en milieu urbain d'espaces verts et bleus accessibles à tous
- Des milieux de vie dotés d'aménagements inclusifs, diversifiés et favorables à la santé et à la sécurité avec une meilleure prise en compte des contraintes naturelles et anthropiques

## Proposition d'amélioration des OGAT

Les orientations doivent être abordées du **point de vue de l'utilisateur** dans un cadre qui priorise la santé et la qualité de vie.

L'accent doit être mis sur :

- **L'évaluation** de la mise en œuvre des OGAT qui doit être à la hauteur de l'ambition et des changements attendus, tout en se référant aux cadres existants pour une meilleure cohérence et efficacité des actions territoriales.
- **La sécurité** notamment pour permettre un réel changement de mode de déplacement en faveur de la santé.
- **L'interconnexion** des milieux de vie à taille humaine pour l'accès aux biens courants et aux services essentiels, mais également pour l'accès aux espaces de vie et aux espaces verts [parcs, accès à l'eau]. Le développement et l'optimisation des interconnexions entre les milieux deviennent alors essentiels afin d'assurer l'équité et l'inclusion.

**Recommandation 1- Référencer explicitement aux finalités de la planification territoriale récemment ajoutées au chapitre 0.1.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) dans les OGAT et prévoir au moins un indicateur par finalité**

Un des principaux éléments de la récente modification de la LAU est l'ajout des finalités de la planification territoriale. Référencer à ces finalités dans les OGAT permettra de les rendre opérantes. Par le passé, la LAU a toujours été considérée comme une loi essentiellement « procédurale », qui établissait un cadre de gouvernance sans toutefois établir d'objectifs clairs.

Extrait de la LAU:

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

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

**Recommandation 2: Intégrer la Politique de mobilité durable du Québec (PMD) ainsi que l'approche Réduire - Améliorer - Transférer aux OGAT afin d'arrimer les objectifs de mobilité et d'aménagement du Québec**

Pour planifier l'aménagement du territoire de façon à favoriser la mobilité durable, tel que souhaité par le Gouvernement du Québec, il est essentiel d'arrimer la planification des transports et celle de l'aménagement, et ce, à toutes les échelles. Ainsi, les OGAT devraient non seulement être cohérentes avec la PMD et favoriser l'atteinte de ses cibles, mais elles devraient aussi s'appuyer sur la même approche, soit «Réduire-Transférer-Améliorer» (RTA). En effet, l'approche RTA, reconnue internationalement, est une approche hiérarchisée qui commence d'abord par la notion de réduction des déplacements et des distances à parcourir. On comprend ainsi le rôle crucial que joue l'aménagement du territoire dans nos habitudes de déplacement.

**Recommandation 3 - Établir des indicateurs et cibles nationales cohérentes avec les impératifs contemporains auxquels le Québec fait face**

L'actuel indicateur stratégique proposé à l'orientation 4 «*La part des activités structurantes accessibles par d'autres moyens que la voiture*» ne semble s'intéresser qu'à la destination, mais néglige le point de départ, la qualité du trajet, ainsi que la population qui y a accès. De plus, cet indicateur nous paraît difficilement mesurable puisque le critère d'accessibilité sera difficile à définir.

Nous recommandons de reformuler cet indicateur stratégique pour le remplacer par celui-ci: «La part de la population qui a accès à au moins un pôle d'activités structurantes par d'autres moyens que la voiture». Les MRC pourront ainsi s'appuyer sur des outils de planification connus pour calculer la population ayant accès à pied, à vélo et en transport collectif à ces activités structurantes.

Nous recommandons également de définir une cible à atteindre, comme celle-ci : 70 % de la population québécoise a accès à au moins quatre services de mobilité durable ([Politique de mobilité durable](#))

**Recommandation 4 – Retirer les éléments optionnels traduits sous la forme de «La MRC est également invitée à :» et de les intégrer sous forme d'obligation «La MRC doit :» afin de s'assurer que les OGAT permettent de réaliser la vision de la PNAAT à l'ensemble du Québec**

Les OGAT découlent de l'adoption de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) par le gouvernement du Québec en 2022. Les OGAT présentées dans le document de consultation détaillent très bien la vision qui avait été adoptée dans la PNAAT. Toutefois, certains éléments essentiels à la réalisation de la vision, notamment des conditions essentielles à l'adoption de la mobilité durable, sont présentés comme des éléments facultatifs à considérer par les MRC.

Montréal physiquement active propose de rendre obligatoires certaines attentes :

Orientation	Objectif	Attente	Élément à déplacer sous «La MRC doit: »
1	1.2	1.2.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déterminer les sources de contraintes anthropiques connues et localisées sur le territoire d'une MRC adjacente et qui peuvent avoir un impact sur son territoire.</li> </ul>
4	4.3	4.3.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prendre en compte les bassins de mobilité qui dépassent les limites de son territoire pour dresser le portrait et établir le diagnostic.</li> </ul>
5	5.1	5.1.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser la convivialité et la sécurité des traversées d'agglomération et des entrées de ville;</li> <li>Améliorer l'accessibilité universelle, les conditions et le sentiment de sécurité des groupes vulnérables (personnes handicapées, personnes à mobilité réduite, enfants, aînés, etc.);</li> <li>Aménager les quartiers de façon à offrir des parcours plus attrayants, efficaces, conviviaux, sécuritaires et sans obstacle (ex. : corridors scolaires, etc.);</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soumettre les projets d'aménagement qu'elle juge structurants (ex. : planification de l'aménagement d'une rue ou d'une place publique, élaboration d'un plan de mobilité durable ou d'un SAD) à une évaluation d'impact sur la santé afin de mieux appréhender leurs effets sur la qualité du milieu de vie, notamment en matière de saines habitudes de vie, d'inclusion sociale, de sécurité routière, d'îlots de chaleur urbains, de qualité de l'air et de bruit;</li> <li>• Prendre en compte les conditions hivernales dans le design des espaces publics afin de permettre leur fréquentation toute l'année.</li> </ul>
6	6.1	6.1.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir des moyens pour l'aménagement de parcours sans obstacle, notamment pour les personnes vulnérables (personnes handicapées, personnes à mobilité réduite, enfants, aînés, etc.) et favoriser l'accessibilité universelle pour les petits bâtiments commerciaux.</li> </ul>

**Recommandation 5: Renforcer la sécurité des milieux de vie en intégrant la Vision zéro et l'aménagement de rues assurant la sécurité réelle et perçue de tout le monde.**

Le Plan de mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire affirme poursuivre l'objectif de cette approche visant à éliminer tous les décès et personnes blessées gravement sur le réseau routier en intervenant sur l'ensemble des composantes du système routier (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et ministère de la Culture et des Communications, 2023). Les prochaines OGAT doivent donc refléter cette approche de sécurité routière en demandant aux MRC d'adopter la Vision zéro. Cela doit s'articuler sur l'identification des caractéristiques qu'on sait susceptibles de générer des collisions, et non seulement des secteurs dits accidentogènes, pour ensuite amener les MRC à procéder à une généralisation des bonnes pratiques sur l'ensemble du réseau routier.

Le renforcement de la sécurité réelle doit aussi s'accompagner d'une préoccupation pour la sécurité perçue, l'accessibilité universelle et la conception adaptée aux conditions hivernales. En ce sens, il est difficilement justifiable que les diverses mesures relatives à ces déterminants cruciaux de la mobilité des personnes ne soient que proposées sous forme d'invitation à considération pour les MRC à l'attente 5.1.1. Alors que les OGAT se posent comme une opportunité de renforcer l'équité en aménagement et mobilité, ces considérations devraient être partie intégrante du processus de tout projet d'aménagement ou réaménagement de l'espace public. Pour ce faire, les prochaines OGAT se doivent d'attendre des MRC et communautés métropolitaines de soumettre les projets de cet ordre à une analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+) .

De surcroît, pour développer une mobilité plus attrayante et conviviale, il importe d'intégrer le verdissement des infrastructures de transport actif. Ainsi, les prochaines OGAT doivent intégrer cette exigence à l'Attente 5.1.1, ainsi qu'à l'Attente 5.1.3 en bonifiant le point relatif au maintien des espaces végétalisés et de la canopée urbaine en intégrant le verdissement des aménagements de transport actif.

**Recommandation 6 : Intégrer des cibles relatives à l'intégration des transports collectifs et actifs afin d'en renforcer l'intermodalité et soutenir les chaînes de déplacements durables.**

La réduction de la dépendance à l'automobile implique invariablement que les modes de déplacement durables y soient davantage concurrentiels en matière d'efficacité et d'aisance d'usage. De ce fait, si le développement de réseaux de transports actifs et collectifs peut être retrouvé dans le document de consultation, la poursuite d'une meilleure intermodalité entre ces dernières demeure très peu présente. Des attentes doivent donc être prévues à même les futures OGAT pour développer l'intégration de la marche et du vélo au transport collectif, et vice-versa, pour réellement favoriser les modes durables dans l'ensemble des déplacements des personnes.

D'une part, cela nécessite que les réseaux cyclables et piétonniers soient adéquatement reliés aux pôles intermodaux tels que les gares, stations et arrêts de transport collectif. Qui plus est, cette accessibilité doit être systématiquement attendue des MRC et communautés métropolitaines et doit répondre aux besoins en matière de confort, d'efficacité et de sécurité des piétons et des cyclistes. L'évaluation et la prévision de cette desserte doivent donc se retrouver à l'Attente 4.3.1 au point visant à déterminer les nouveaux services et infrastructures de transport afin d'améliorer la mobilité. Précisons qu'il est aussi important de garantir des accès sécuritaires sur les sites mêmes des infrastructures de transports collectifs, comme dans les stationnements incitatifs, par exemple. Ces accès doivent également demeurer conviviaux en toute saison de par leur conception et entretien.

D'autre part, l'intégration entre les modes durables doit aussi être ciblée par l'intégration d'équipement aux pôles d'échanges intermodaux. Notamment, il convient de prévoir des cibles renforçant l'intermodalité comme un seuil minimal de places de stationnement pour vélos sécurisés correspondant de 1 % à 5 % du nombre d'embarquements aux gares et stations<sup>1</sup>, la prévision de mesures permettant le transport de vélo dans les bus et trains (supports ou encore autorisation de monter à bord avec un vélo), l'installation de goulottes pour vélos dans les escaliers d'accès, ou encore l'installation de bornes de réparation mécanique à même les stations, etc.

**Les OGAT doivent permettre de rendre les choix sains plus faciles à faire et les choix les moins sains plus difficiles à faire afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens.**

---

<sup>1</sup> Ce seuil correspond aux recommandations de Vélo Québec en matière de ratio de stationnement pour vélos afin d'assurer une disponibilité minimale. Il importe néanmoins de fixer des cibles répondant à l'évaluation de la demande et de mener une évaluation soutenue de l'occupation des supports déjà disponibles.

## RÉFÉRENCES

---

<sup>i</sup> Institut national de santé publique du Québec (2022). L'action municipale pour créer des environnements favorables à la santé et à la qualité de vie - un cadre d'analyse systémique <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/3262-qualite-vie-action-municipale.pdf>

<sup>ii</sup> Directives canadiennes en d'activité physique pour les adultes (18-64 ans) [https://csepguidelines.ca/language/fr/directives/adultes\\_18-64/](https://csepguidelines.ca/language/fr/directives/adultes_18-64/)

<sup>iii</sup> Statistique Canada (2022). Activité physique, autodéclaré chez les adultes, selon groupe d'âge <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1310009613&pickMembers%5B0%5D=1.6&pickMembers%5B1%5D=3.1&cubeTimeFrame.startYear=2020&cubeTimeFrame.endYear=2021&referencePeriods=20200101%2C20210101>

<sup>iv</sup> Statistique Québec (2021) Niveau d'activité physique de loisir et de transport <https://statistique.quebec.ca/vitrine/15-29-ans/theme/sante/niveau-activite-physique-loisir-transport>

<sup>v</sup> Politique gouvernementale de prévention en santé du ministère de la Santé et des Services sociaux (2016) <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/politique-prevention-sante/la-politique/>