

Rapport de recherche sur le secteur de planification



Résumé

(lissé en blanc)

L'AMÉNAGEMENT DE COLLECTIVITÉS VIABLES AU CANADA ÉTAT ET PRATIQUES EXEMPLAIRES

Rapport final – résumé
[27085]

Élaboré pour la
Fédération canadienne des municipalités

par
Marbek Resource Consultants Ltd.

en collaboration avec
M. Ray Tomalty, Co-operative Research and Policy Services (CORPS)

juillet 2008 – révisé en mars 2009

RÉSUMÉ

ES.1 INTRODUCTION

Le Fonds municipal vert (FMV) de la Fédération canadienne des municipalités a confié à Marbek Resource Consultants et à M. Ray Tomalty, de Co-operative Research and Policy Services (CORPS), la réalisation d'une recherche portant sur les pratiques exemplaires actuelles relatives à l'aménagement de collectivités viables (ACV) dans les municipalités canadiennes.

Chaque catégorie du FMV de la FCM – terrains contaminés, énergie, transports, matières résiduelles et eau – comporte un élément de planification. Le plan d'aménagement d'une collectivité apporte la vision globale et les concepts qui favorisent une intégration efficace de programmes et politiques de ces différentes catégories. Idéalement, l'aménagement doit porter sur chacune des catégories et les rassembler en un tout intégré. Tel que l'indique la section 3 du rapport, l'aménagement de collectivités viables (ACV) propose une approche intégrée et coopérative à l'aménagement des collectivités, les orientant vers des objectifs de viabilité locaux et mondiaux dans une perspective à long terme, et dans un cadre institutionnel adaptatif.

ES.2 ENJEUX ET TENDANCES

Les enjeux liés à l'ACV sont présentés au tableau ES.1 et décrits dans le rapport.

Au chapitre des tendances, les municipalités sont davantage sensibilisées et mieux outillées pour élaborer de bons plans d'aménagement de collectivités viables. Apparue dans les grandes villes et dans quelques municipalités d'avant-garde, cette tendance s'est étendue à des collectivités de toutes tailles et de différentes natures dans chacune des régions. Voici la liste des principaux enjeux :

- **En matière de gouvernance**, une *planification* régionale qui permette de mieux intégrer l'aménagement de collectivités partageant des services et des intérêts, ainsi qu'un *pouvoir municipal accru*, grâce auquel les municipalités tirent davantage parti de l'ACV.
- **En matière de planification technique**, l'utilisation de *nouvelles technologies de l'information*, qui facilitent le traitement de données complexes en vue de l'évaluation, l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle de l'ACV, ainsi que la *souplesse* permettant aux collectivités de s'adapter plus rapidement aux changements (p. ex. modifier les objectifs en fonction des progrès).
- **En matière d'incitation financière**, de *nouveaux instruments financiers* qui permettent de financer l'ACV tout en constituant un signe qui encourage les changements de comportement compatibles avec les objectifs de développement durable.
- **En matière de planification coopérative**, la *participation démocratique*, qui permet à la population de participer davantage à la prise de décision; un *appui solide de la collectivité*, qui favorise une expression publique forte, l'engagement d'un maximum de parties prenantes et l'établissement d'objectifs qui permettent à la municipalité d'agir dans l'intérêt public; et des *partenariats créatifs*, qui apportent à la municipalité des

ressources additionnelles destinées à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'ACV, notamment un plus grand pouvoir de négociation avec les promoteurs.

Tableau ES.1

Enjeux liés à l'aménagement de collectivités viables (occasions et défis)

Financiers, fiscaux et économiques

- Fonds fédéral de la taxe sur l'essence
- Déficit des infrastructures
- Contraintes économiques
- Financement alloué aux détails du développement urbain plutôt qu'à la planification de haut niveau
- Manque de financement et d'incitations concernant la création de nouveaux logements abordables
- Sous-financement du transport collectif par les gouvernements provinciaux
- Manque d'incitation financière et de mesures de compensation pour les municipalités renonçant au développement
- Manque d'une autorité qui permettrait de créer des sources de revenus servant à financer les plans
- Terres agricoles abondantes et peu coûteuses
- Transformation de la structure du secteur agricole
- Pouvoir financier des promoteurs
- Ouverture de corridors commerciaux dans le Nord

Techniques

- Nouvelles technologies
- Popularité croissante de l'aménagement d'arrondissements viables
- Expertise acquise par de dynamiques institutions d'enseignement et des centres de recherche
- Effets des bâtiments écologiques sur le marché de l'habitation
- Dépendance à l'égard des réseaux de transports
- Contraintes géographiques au développement
- Réserve foncière
- Aspects indésirables de la croissance rapide des collectivités
- Exploration pétrolière et minière dans le Nord du Canada

- Manque d'expérience et de sensibilisation des promoteurs des petites municipalités

De gouvernance

- Augmentation de l'effet de levier subie par les planificateurs dans les zones métropolitaines à croissance rapide
- Pouvoir des champions locaux
- Organismes de gestion de l'écosystème
- Manque d'intégration des politiques entre les différents ordres de gouvernement
- Pouvoir du service d'urbanisme
- Pouvoirs municipaux
- Gouvernements régionaux
- Manque de planification ou de commission de transport collectif à l'échelle régionale
- Mise en œuvre inefficace des plans de développement régionaux
- Disponibilité du personnel municipal
- Renforcement des capacités dans les petits centres
- Renforcement des capacités dans les municipalités nordiques
- Soutien organisationnel
- Changement des élus municipaux
- Manque de volonté politique face aux pressions du développement
- Manque de la volonté politique nécessaire pour empêcher un développement indésirable
- Règlement des revendications territoriales autochtones
- Différents types d'ententes d'auto-gouvernance autochtone

Relatifs à la réglementation

- Fonds fédéral de la taxe sur l'essence
- Objectifs provinciaux de réduction des émissions
- Exigences provinciales et territoriales insuffisantes en matière d'ACV

Relatifs à la responsabilité

- Accessibilité
- Risques géologiques
- Réhabilitation des terrains contaminés

Environnementaux

- À l'échelle locale : dégradation de la qualité de l'air et de l'eau (effet d'îlot thermique)
- À l'échelle régionale : smog, pluies acides, fragmentation, modification ou disparition des écosystèmes terrestres et aquatiques, conséquences sur la faune
- À l'échelle mondiale : changements climatiques, déclin de la biodiversité et des écosystèmes, réaction des systèmes à la contamination régionale, épuisement des ressources

Sociaux

- Santé humaine
- Plus grande conscience environnementale
- Conscience et préoccupations accrues à l'endroit des émissions de gaz à effet de serre provenant de la consommation d'énergie
- Préoccupations à l'endroit de la croissance urbaine rapide dans une économie dominée par le pétrole
- Autonomie souhaitée par les collectivités nordiques
- Aspects indésirables de la croissance rapide des municipalités
- Influence marquée des organisations non gouvernementales
- Forte appartenance à la collectivité et mise en place d'initiatives dans les petits centres urbains
- Croissance démographique et urbanisation
- Régression de la population urbaine
- Démographie

- Écart accru entre les riches et les pauvres
- Appui public insuffisant à la transformation des modèles de développement
- Manque d'appui et de suivi des opérations émanant du public
- Éthique du bénévolat et des projets communautaires
- Intégration insuffisante des prévisions d'emploi à la planification des transports et de l'aménagement urbain
- Autres**
 - Étalement urbain
 - Manque d'appui durable la part des parties prenantes
 - Écoblanchiment
 - Capacité de réagir à des changements imprévisibles

ES.3 INCIDENCES FINANCIÈRES

Il n'existe présentement aucune estimation quantitative des coûts et des économies liés à la mise en œuvre d'un projet d'ACV. Aucune étude canadienne ne compare les incidences financières de la mise en œuvre d'un plan d'ACV à celles de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement traditionnel. Certaines études établissent cependant les incidences financières des différentes résultantes de l'aménagement des collectivités viables (développement à faible répercussions, développement axé sur le transport collectif, systèmes d'énergie renouvelable locaux et efficaces, approvisionnement en eau adapté aux usages, etc.). Ce rapport ne traite pas de ces résultats.

Du point de vue qualitatif, l'ACV peut entraîner des coûts ou des économies différentiels au cours de son élaboration et de sa mise en œuvre, comparativement à un plan d'aménagement traditionnel.

- **Coûts potentiellement plus élevés au cours de l'élaboration du plan :** études de planification, collecte des données, consultation publique accrue, logiciels, coûts externes.
- **Coûts potentiellement plus élevés au cours de la mise en œuvre à long terme du plan :** investissements dans les infrastructures, mesures incitatives destinées aux promoteurs et aux résidants, programmes continus de sensibilisation du public, investissements municipaux effectués pour implanter des mesures d'efficacité énergétique, mécanismes de contrôle, de suivi et de mise en œuvre du développement.
- **Économies potentielles réalisées au cours de la mise en œuvre à long terme du plan :** meilleure communication; résistance moindre des promoteurs et des résidants; efficacité accrue des ressources relatives à l'aménagement; efficacité et rentabilité des infrastructures d'eau, du réseau de transports, de l'exploitation immobilière et de la gestion des déchets; recettes fiscales; estimation des coûts fondée sur le cycle de vie des actifs et meilleur rendement des investissements. Les économies et les avantages financiers concernant l'ensemble de la collectivité peuvent aussi comprendre une productivité accrue, une réduction du coût des soins de santé, une réduction de la facture énergétique, une circulation plus fluide et une réduction des coûts du transport, ainsi qu'une réduction du coût des services essentiels.

ES.4 RECOMMANDATIONS AUX MUNICIPALITÉS

Tel qu'indiqué dans ce rapport, les municipalités devraient envisager l'élaboration, la gestion et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement de collectivités viables.

Élaboration d'un plan d'aménagement de collectivités viables

- Les municipalités devraient élaborer des plans d'aménagement plus viables. Les municipalités qui excellent dans les domaines du leadership, de la participation publique, de la gestion synergique des équipes, de la technique, de la collecte des données et de l'analyse devraient réussir le processus d'élaboration d'un tel plan.

Gestion et mise en œuvre d'un plan d'aménagement de collectivités viables

- Plusieurs plans d'aménagement de collectivités viables sont bien conçus, mais ils ne prévoient pas les mesures nécessaires pour en faciliter la mise en œuvre. Les municipalités devraient porter attention aux aspects de la mise en œuvre susceptibles de contribuer au succès et aux retombées bénéfiques de l'ACV : engagement à l'endroit du processus, coordination régionale, engagement des services municipaux, partenariats, institutionnalisation, actions prioritaires, études de cas et persévérance.
- Les collectivités ayant déjà élaboré un plan d'ACV et qui en sont à la mise en œuvre doivent souvent trouver du financement pour différentes activités, notamment pour la mise en place d'outils permettant de mesurer et d'évaluer la mise en œuvre générale ou spécifique du plan.