

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

Mémoire de la MRC Les Moulins

17 septembre 2021

# Table des matières

Mise en contexte .....	3
L'importance de la grande conversation nationale en aménagement du territoire .....	3
Contexte géographique et démographique de la MRC Les Moulins.....	3
Axe 1 - Gouvernance .....	4
Pour une modernisation du cadre d'aménagement du territoire .....	4
Pour une révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.....	4
Pour une actualisation des <i>Orientations gouvernementales en aménagement du territoire</i> .....	5
Le schéma d'aménagement et de développement : un document centralisateur pour le développement des MRC .....	7
L'exemplarité de l'État.....	8
Axe 2 – Croissance urbaine .....	9
Bien connaître et comprendre les impacts de la croissance urbaine .....	9
Valoriser les milieux naturels et la zone agricole au bénéfice de la population locale.....	11
Le défi de l'adéquation entre aménagement du territoire et le développement des transports en commun et des transports actifs.....	12
Axe 3 – Milieux de vie.....	14
Développer en favorisant l'utilisation durable des territoires .....	14
Offrir des milieux de vie variés qui répondent aux besoins de la population locale .....	14
Axe 4 - Ruralité .....	15
Réviser la notion de ruralité .....	15
Favoriser une diversité des modèles d'agriculture .....	16
Axe 5 – Finances et fiscalité.....	17
Une révision nécessaire de la Loi sur la fiscalité municipale.....	17
Conclusion .....	18

# Mise en contexte

## L'importance de la grande conversation nationale en aménagement du territoire

La MRC Les Moulins souhaite souligner l'importance de cette conversation nationale en aménagement du territoire. L'urbanisme et l'aménagement du territoire étant au cœur des actions municipales, les réflexions, les analyses ainsi que la mise à jour des différents enjeux et de la prise en considération des contextes évolutifs du territoire s'avèrent plus qu'essentielles.

À la suite de ce vaste processus de consultation, la MRC Les Moulins invite le gouvernement du Québec à assurer une rétroaction auprès du milieu municipal préalablement la rédaction finale de la *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*.

## Contexte géographique et démographique de la MRC Les Moulins

La MRC Les Moulins, située dans la région administrative de Lanaudière et localisée plus précisément sur la couronne nord de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), est composée de deux (2) municipalités locales, soit les villes de Mascouche et de Terrebonne. Elle occupe un territoire de 261,04 km<sup>2</sup>, dont 55% est désigné zone agricole permanente. Sa population totalise, en 2021, 169 815 personnes, dont 119 360 à Terrebonne et 50 455 à Mascouche. Terrebonne constitue d'ailleurs la 10<sup>e</sup> plus grande ville du Québec.

De nouvelles perspectives démographiques, publiées en 2019 par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), laissent envisager une continuation de la forte croissance démographique sur le territoire de la MRC Les Moulins. Selon ce rapport, le nombre d'habitants de la MRC devrait croître de 35 200, soit un nombre absolu non négligeable, entre les années 2016 et 2041. Cela signifie un accroissement moyen annuel de 1 408 habitants. Le taux de croissance pour cette période atteindrait alors 22,1 %, soit le onzième plus haut taux parmi l'ensemble des MRC du Québec.

# Axe 1 - Gouvernance

## Pour une modernisation du cadre d'aménagement du territoire

### Pour une révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Il y a déjà plus de 40 ans que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) encadre l'aménagement du territoire québécois. Quelques modifications ont eu lieu depuis, mais sans passer par une réelle actualisation de la loi, outre l'avant-projet de loi en 2010-2011 intitulé *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, lequel a été abandonné.

L'ensemble des constats soulevés par de multiples intervenants dans le cadre de la présente démarche et même précédant l'élaboration d'une *Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires* (SNUAT), ainsi que les multiples enjeux auxquels les acteurs du milieu municipal devront faire face au courant des prochaines années soulignent la nécessité de procéder, dans les plus brefs délais à la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cette actualisation ayant pour objectif, entre autres, de renforcer et encourager la capacité d'innovation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Une révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permettrait d'adapter plusieurs éléments au contexte actuel d'aménagement, soit, par exemples :

- Instaurer un **mécanisme de suivi** permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs d'un document de planification et même des *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire* (pour s'assurer que ces dernières répondent toujours aux enjeux d'aménagement du territoire) afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une révision de ceux-ci. Cette façon de faire serait plus réaliste que, par exemple, une révision du schéma d'aménagement et de développement aux cinq ans alors que l'exercice de planification doit se faire sur un horizon des 15 prochaines années. De plus, en prenant en considération qu'un processus de révision d'un schéma d'aménagement et de développement s'avère un exercice complexe, impliquant la population ainsi qu'une multitude de partenaires et d'acteurs du milieu (tout en s'échelonnant sur une période relativement longue) la période de révision actuellement stipulée à chaque cinquième anniversaire d'un schéma d'aménagement et de développement s'avère d'autant plus inadéquate. Également, on se doit de noter que la période de concordance au schéma d'aménagement et de développement du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme des municipalités locales dépassent fréquemment les deux ans édictés dans la loi;
- Moderniser le **cadre de consultation publique** afin de favoriser l'implication des citoyens dans l'ensemble du processus d'élaboration d'un document de planification ou des règlements d'urbanisme. L'intérêt très marqué de la part d'un nombre croissant de citoyens pour toutes questions relatives à l'aménagement et l'urbanisme se doit d'être

mis en valeur via l'accessibilité à diverses approches de concertation, consultation et rétroaction. Que ce soit par différents mécanismes et structures (comités, appels de mémoires, groupes de discussion, audiences publiques, etc.) ou par l'utilisation de diverses technologies (activités en lignes telles que sondages, webinaires, séances de travail/consultation en visioconférences pour en nommer que quelques-unes), l'apport des citoyens, qu'ils soient résidents, étudiants, travailleurs ou même visiteurs, s'avère primordial et apporte une contribution essentielle à l'aménagement du territoire. Ces approches variées faciliteront l'adhésion de la population aux projets, initiatives et réglementations municipales (locales comme régionales) en découlant et accroîtra le sentiment d'appartenance à la communauté. Un des principaux objectifs ici est d'offrir des milieux de vie variés et de qualité aux citoyens, répondant aux besoins réels de la population, et qui bénéficieront également à la faune et à la flore;

- Revisiter le contenu des plans d'urbanisme et lui redonner toute ses lettres de noblesse afin d'éviter qu'ils soient tablettés; que ce soit par l'ajout d'indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre des grandes orientations du territoire, la prise en compte de grands enjeux tels, par exemple, l'adaptation aux changements climatiques par la création de milieux de vie durable ainsi que la préservation et la mise en valeur des milieux naturels. Faudrait-il même penser à revoir le mécanisme de conformité entre les règlements d'urbanisme et le plan d'urbanisme d'une municipalité pour en assurer un lien et une cohérence plus directs?

### **Pour une actualisation des *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire***

Le cœur des *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire* (OGAT) n'a pas fait l'objet d'une actualisation de fond depuis plus de 20 ans. En effet, toutes modifications au schéma d'aménagement et de développement et les exercices de révision doivent toujours suivre le contenu des OGAT, dont les principales, intitulées *Pour un aménagement concerté du territoire*, datent de 1994-1995.

Des OGAT se sont cependant ajoutées à celles-ci depuis, soient :

- *La protection du territoire et des activités agricoles* (2001 et 2005);
- *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales pour la région métropolitaine de Montréal 2001-2021*;
- *Pour un développement durable de l'énergie éolienne* (2007);
- *Pour une meilleure gestion des risques dans les zones potentiellement exposées aux glissements de terrain dans les dépôts meubles* (2016);
- *Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire* (2016).

Cependant, force est de constater qu'avec, entre autres, l'ensemble des nouveaux enjeux auxquels les MRC doivent maintenant faire face (adaptation aux changements climatiques, mobilité durable, autonomie alimentaire, etc.), il s'avère plus que nécessaire d'actualiser les OGAT et de relancer le dossier du renouvellement des OGAT dans les plus brefs délais. Et le tout devrait naturellement s'effectuer en prenant en considération les particularités locales et régionales.

Pourquoi relancer? Parce que le chantier de renouvellement des OGAT, amorcé en 2017 et tant attendu par le milieu municipal, n'a malheureusement jamais abouti. Il faut aussi souligner que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, dont le renouvellement est prévu en mars 2022, mentionne ce qui suit à l'objectif 6.1 *Favoriser la mise en œuvre de bonnes pratiques d'aménagement du territoire comme moyen de mise en œuvre* :

*Le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable.*

Cela serait l'occasion d'instaurer un **cadre novateur en aménagement du territoire** où est planifié, entre autres:

- L'adaptation aux changements climatiques comme thème central de l'aménagement du territoire;
- Qu'en plus de prévoir que la superficie destinée aux périmètres d'urbanisation corresponde aux besoins en développement, qu'elle réponde aussi aux besoins en espaces naturels;
- Que le milieu urbain et le milieu agricole soient vus comme des milieux complémentaires l'un à l'autre, en ayant comme objectif de contribuer le plus possible à l'effort visant à tendre vers l'autonomie alimentaire à l'échelle du Québec;
- Respecter le contexte et les réalités territoriales des MRC. Dans le cas de la MRC Les Moulins, cela pourrait signifier le contexte métropolitain et la réalité de la présence de territoires péri-métropolitains adjacents qui ne sont pas assujettis aux mêmes règles d'aménagement.

---

*Dans une perspective de cohérence du contexte métropolitain aux niveaux des différentes échelles de planification, à savoir entre les différents paliers municipaux (CMM, MRC, municipalités locales), s'assure que l'orientation gouvernementale s'appliquant à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) s'applique à même titre aux MRC la composant, au lieu de ne considérer que l'OGAT « Pour un aménagement concerté du territoire ».*

*Ainsi, les principes balisant le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM trouveraient réellement écho et pourraient percoler dans les outils de planification sous-jacents.*

---

## Le schéma d'aménagement et de développement : un document centralisateur pour le développement des MRC

Si nous revenons à la base, il est important de se rappeler ce qu'est un schéma d'aménagement et de développement :

*« Le schéma d'aménagement et de développement est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement durable. »<sup>1</sup>*

Outre le schéma d'aménagement et de développement, de nouvelles planifications se sont ajoutées au courant des dernières années, telles le *Plan de développement de la zone agricole* (PDZA) et le *Plan régional des milieux humides et hydriques* (PRMHH). Ce dernier est d'ailleurs présentement en cours d'élaboration. Même si ces planifications sont distinctes et possèdent leur propre plan d'actions, elles constituent des maillons incontournables d'une planification intégrée du territoire, puisque les principaux éléments se retrouvent, à terme, à même le schéma d'aménagement et de développement et son document complémentaire.

De plus, à la suite de l'intégration des Centre local de développement (CLD) à même la structure organisationnelle de la MRC, l'importance du développement économique s'est accrue au sein des responsabilités des MRC; le tout a été amplifié par le contexte difficile découlant de l'actuelle pandémie de COVID 19. À la suite de cette réorganisation, des occasions d'assurer une approche intégrée de la planification et du développement économique sont devenues plus opportunes. Cependant, le démarchage et les initiatives mis de l'avant pour assurer un développement optimal des activités économiques se voient parfois ralentis par des dispositions présentes au schéma d'aménagement et de développement et à son document complémentaire. Cela génère, à l'occasion, l'augmentation des délais requis afin d'autoriser un projet, en raison de la nécessité d'une modification au schéma d'aménagement et de développement et peut même aller jusqu'à mettre en péril la réalisation de certains projets économiques. C'est parfois la présence d'une planification au schéma d'aménagement et de développement basée sur l'analyse des milieux de vie souhaités ou même pour la protection du territoire agricole et des milieux naturels qui font en sorte que des projets à vocation économiques s'avèrent freinés. La MRC se demande si une approche ou un mécanisme pourrait permettre d'intégrer une notion de « souplesse » nécessaire dans certains cas, soit pour assurer une adaptation souhaitable selon l'évolution des milieux de

---

<sup>1</sup> <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/#:~:text=Il%20permet%20de%20coordonner%20les,vision%20r%C3%A9gionale%20du%20d%C3%A9veloppement%20durable.>

vie, ou pour contrer la difficulté de prévoir l'évolution des différents marchés; et le tout en respectant de grands principes (préservation des milieux naturels et du territoire agricole, prise en considération des changements climatiques, des contraintes naturelles et anthropique, etc.).

L'arrivée du PDZA et du PRMHH, ajoutée à la dynamique effrénée des développements résidentiels et économiques (commerciaux, industriels, etc.) des deux dernières décennies ont eu pour effet, à l'occasion, de diluer les buts et les divers éléments du schéma d'aménagement et de développement. Il arrive parfois que l'on fait abstraction du schéma d'aménagement et de développement et que celui-ci ne soit pas toujours pris en compte lors des analyses préliminaires pour l'implantation de projets de développement; les constats de contraintes à l'implantation d'un projet ressortent tôt ou tard, ce qui peut générer alors une nécessité de modifier le schéma d'aménagement et de développement afin que le ou les projets puissent aller de l'avant.

Il est évident que le schéma d'aménagement et de développement ne doit pas être perçu comme un document de planification pouvant être modifié à la pièce au gré des divers projets et/ou des promoteurs ayant des intentions de développement sur le territoire d'une MRC; il devrait être considéré comme un **document fédérateur** et porteur d'une **vision à long terme** où est intégré la planification de toutes les sphères du développement et des différentes vocations du territoire afin d'assurer un aménagement du territoire durable et cohérent pour les années à venir. Comme dans bien des choses, il s'agit de tendre vers le meilleur équilibre relativement aux différents besoins actuels et à venir, et d'assurer une utilisation du territoire la plus optimale possible pour répondre, de façon pérenne, aux besoins de notre population et de nos écosystèmes.

## L'exemplarité de l'État

L'orientation 2 du document de consultation de la SNUAT vise à avoir un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires. Plusieurs leviers d'actions sont édictés dont le respect du cadre d'aménagement, soit, plus particulièrement, le respect :

- Des diverses lois touchant l'aménagement du territoire;
- Des *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire*;
- Des documents de planification des entités municipales.

La MRC Les Moulins accueille favorablement cette orientation, car il a été constaté, au courant des dernières années, que l'État a autorisé des projets allant à l'encontre du cadre d'aménagement que les MRC et municipalités locales du Québec doivent respecter lors de l'élaboration de leurs documents de planification ou à l'encontre des planification locales, régionales, voire métropolitaine.

Parmi ces projets, mentionnons, à titre d'exemples :

- L'hôpital de Vaudreuil-Soulanges;
- Le Centre de données Google à Beauharnois;
- L'implantation d'infrastructures d'Hydro-Québec (postes de Lachenaie et Judith-Jasmin implantés en zone agricole permanente à Terrebonne alors que de la zone blanche y est adjacente, préoccupations de la MRC relativement aux tracés de la ligne Chamouchouane – Bout-de-l'Île définis par Hydro-Québec puis imposés par le Gouvernement);
- Des autorisations gouvernementales pour des opportunités de développement au sein de secteurs péri-métropolitains (lesquelles auront des impacts divers – financiers et autres – sur notre territoire et celui de la région), alors qu'un cadre serré est exigé pour notre MRC comprise à même le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

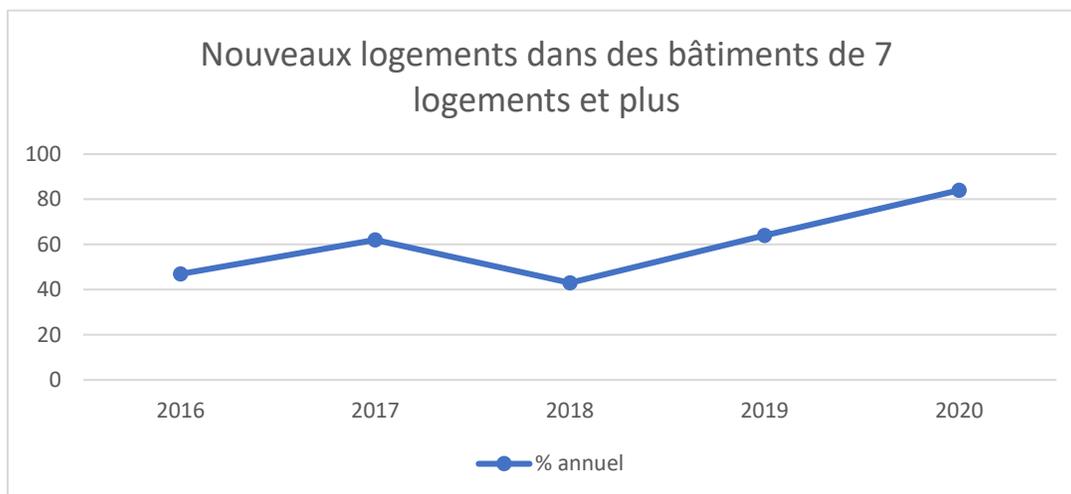
Afin de créer des milieux de vie durables pour la population du Québec, et dans un souci de prise en compte des préoccupations du milieu, l'État doit démontrer l'importance du respect du cadre d'aménagement du territoire prédéfini par les entités municipales locales, régionales et métropolitaine lors de la localisation des équipements et infrastructures publics. De cette manière, les MRC et municipalités locales du Québec seront davantage encouragées à appliquer les principes de ce cadre d'aménagement, dont plus précisément les *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire*.

Enfin, la MRC Les Moulins invite le gouvernement du Québec à travailler davantage en étroite collaboration avec les MRC et municipalités locales du Québec et mettre ainsi leurs connaissances fines du territoire à profit lors de l'élaboration de projets d'équipements et d'infrastructures publics.

## Axe 2 – Croissance urbaine

### Bien connaître et comprendre les impacts de la croissance urbaine

La dynamique de développement dans la MRC Les Moulins a changée considérablement au cours des deux dernières décennies. Caractérisée auparavant par un développement composé majoritairement de résidences unifamiliales (83% du nombre des logements en 2002), la tendance s'est complètement inversée pour maintenant favoriser la construction de développements résidentiels plus denses. Ainsi, au courant des cinq dernières années, la typologie des bâtiments de 64% des nouveaux logements construits sur le territoire de la MRC Les Moulins étaient de sept logements et plus. Et, juste pour l'année 2020, il s'agit de 84% des nouveaux logements dont la typologie est de sept logements et plus; la tendance semble aussi se poursuivre en 2021 avec (en date du 30 août 2021) 84% des nouveaux logements étant dans des bâtiments de sept logements et plus.



Construire des quartiers plus denses comprend une multitude d'avantages, allant de la protection des milieux naturels et de la zone agricole, à l'optimisation et la diminution des coûts pour la desserte en infrastructures publiques diverses et en transport collectif.

*« La densification des milieux de vie est un heureux mélange de défense des intérêts collectifs et de prise en compte des préoccupations citoyennes. »<sup>2</sup>*

Cependant, cette densification du territoire soulève des préoccupations, particulièrement auprès de la population située dans les quartiers limitrophes à ces nouveaux développements plus denses (augmentation de la circulation automobile, préservation des milieux naturels, etc.). Afin d'assurer l'acceptabilité sociale de la densification du territoire et de supporter les municipalités dans cette tendance accrue, il serait pertinent de développer des outils visant à bien faire connaître les bénéfices de la densification des milieux de vie; ceux-ci pourront non seulement servir à informer la population québécoise, mais permettraient également d'apporter un nouvel éclairage en amont des prises de décisions par les élus municipaux. Ces outils pourraient être, entre autres, les suivants :

- Étude avec données exhaustives (documents plus techniques) sur les causes et les coûts de l'étalement urbain;
- Documents d'information (pour grand public et autres) sur les diverses formes de densité;
- Outils, documents, vidéos, etc. pouvant être diffusés sur diverses plateformes et médias sociaux;
- Etc.

<sup>2</sup>Extrait d'un article paru dans La Presse le 25 avril 2019 : Développement urbain : l'avenir passe par la densification

## Valoriser les milieux naturels et la zone agricole au bénéfice de la population locale

La protection, la conservation et la mise en valeur des milieux naturels, dont les milieux humides et hydriques, demeurent toujours des enjeux fondamentaux tant pour les municipalités que pour leurs citoyens. La pandémie de COVID-19 aura d'ailleurs permis de mettre en lumière et de renforcer l'importance de ces milieux pour la qualité de vie et le bien-être de la population.

Des éléments sont déjà présents dans les schémas d'aménagement et de développement, et par le fait même les plans d'urbanisme et la réglementation d'urbanisme locale, pour valoriser ces milieux. De plus, l'élaboration des *Plans régionaux des milieux humides et hydriques* (PRMHH) est l'occasion d'assurer une meilleure intégration et valorisation de certains de ces types de milieux naturels aux besoins en développement des prochaines années.

Outre ces documents de planification, le défi pour la valorisation des milieux naturels réside particulièrement dans l'acquisition de ces milieux par les municipalités locales ou régionales, ou toute autre organisation, à des fins de protection, de mise en valeur et/ou de conservation. La pression du développement à des fins d'activités urbaines est souvent grande, et ce particulièrement en contexte métropolitain. Malgré leurs intentions de valoriser ces milieux naturels, les villes font de plus en plus face à des poursuites judiciaires de certains promoteurs immobiliers souhaitant développer, même dans ces milieux.

Afin de favoriser la valorisation des milieux naturels, une modification à la *Loi sur l'expropriation* s'impose pour s'assurer, entre autres, que l'indemnité pour expropriation soit calculée sur la base de la juste valeur marchande de la propriété, tout en tenant compte des contraintes réelles au développement et de la réglementation en vigueur. Outre la modification à la *Loi sur l'expropriation*, il pourrait s'ajouter une obligation, dans les documents de planification, d'implanter des infrastructures vertes lors de futurs projets de développement et même lors de la réfection d'infrastructures existantes, car les infrastructures vertes peuvent englober des milieux naturels et contribuer à les préserver, tout en assurant une optimisation des infrastructures publiques et une meilleure gestion du territoire. Pensons ici à :

- La végétalisation des systèmes de gestion des eaux pluviales;
- De l'implantation de corridors fauniques, de murs végétaux, d'aménagement de bandes riveraines;
- Etc.

De plus, la question des services écologiques et les bienfaits apportés par ces milieux dans la dynamique du développement urbain aurait avantage à être mieux connus et diffusés, ce qui, grâce à une meilleure compréhension de la situation, pourrait faciliter la préservation des milieux naturels.

Aussi, il ne faut surtout pas oublier ni même négliger l'importance de la protection et de la valorisation de la zone et des activités agricoles. L'autonomie alimentaire du Québec, principe qui a pris une toute nouvelle connotation et qui est devenu un des grands sujets de l'heure avec l'arrivée de la pandémie de COVID 19, passe d'abord et avant tout par la préservation et la mise en valeur de la zone agricole à des fins agricoles. Une occupation dynamique du territoire agricole et sa valorisation, particulièrement à des fins agroalimentaires, ne peuvent qu'être bénéfiques pour la population locale, les municipalités et l'État.

Depuis quelques années, le portrait de la zone agricole moulinoise est en changement. De 2004 à 2010, la MRC avait connu une baisse du nombre d'entreprise agricoles, passant de 103 à 90, et où la principale production était la production des céréales et oléagineux. Au courant des dernières années, de nouvelles entreprises maraîchères se sont implantées et augmentent par le fait même l'offre de produits agricoles en circuits courts sur le territoire moulinois soit, entre autres, par le biais de kiosques de vente à la ferme, de l'autocueillette ou de vente à un marché public. On remarque que la zone agricole de la MRC se diversifie et devient de plus en plus dynamique; l'intérêt et l'implantation d'entreprises agricoles vouées principalement à des fins agroalimentaires sont de plus en plus marqués. Ces entreprises peuvent non seulement servir à alimenter la population locale, mais également participer aux activités des marchés publics locaux. D'ailleurs, sur le territoire de la MRC Les Moulins, chacune des deux villes, en collaboration avec la MRC, tient un marché public en saison estivale. En plus d'offrir des produits de proximité aux citoyens, cela contribue à la réduction des gaz à effet de serre et constitue un apport économique supplémentaire à la région moulinoise.

L'élaboration des *Plan de développement de la zone agricole (PDZA)* aura permis d'acquérir une connaissance plus fine du territoire et des activités agricoles présentes au sein de notre MRC. Le plan d'actions en découlant foisonne d'actions visant à valoriser la zone agricole et assurer son dynamisme. Cependant, dans le contexte des responsabilités grandissantes des MRC et de la limitation de ses moyens financiers et en ressources humaines, des moyens accrus, tel l'instauration de programmes d'aide visant la mise en œuvre des PDZA par les MRC, s'avèrent primordial.

## Le défi de l'adéquation entre aménagement du territoire et le développement des transports en commun et des transports actifs

Le 20 mai 2016 était sanctionné le projet de loi 76, soit la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*. Cette loi aura eu pour effet de réduire de 16 à 5 le nombre d'organismes en transport collectif dans la région métropolitaine; ainsi, la desserte en transport en commun et adapté, nommé URBIS Les Moulins, qui était chapeauté entièrement par la MRC à la suite du succès d'un projet pilote du ministère des transports (projet effectué au sein des MRC de Lanaudière il y a quelques années), a été

intégré à cette nouvelle structure. Cet état de fait a privé la MRC de la possibilité d'effectuer une meilleure planification intégrée des développements urbains et du transport collectif. Plus particulièrement, sur le territoire de la couronne Nord de Montréal, la planification du transport collectif est maintenant élaborée par l'*Autorité régionale de transport métropolitain* (ARTM) et l'exploitation des trains et des services d'autobus par EXO.

Le deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article de 2 du projet de loi 76 mentionne ce qui suit :

*« Assurer une planification adéquate et optimale de ces services en les coordonnant et favorisant les meilleurs pratiques en cette matière, notamment en tenant compte des principes de développement durable, afin d'accroître l'efficacité et l'efficacités des différents réseaux de transport. »*

Sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), l'ARTM doit prendre en compte le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) de la CMM. Cependant, les schémas d'aménagement des différentes MRC composant le territoire de la CMM et ayant une planification de l'aménagement du territoire plus détaillée, ne semble pas entièrement et spécifiquement pris en compte.

Le mémoire produit par la MRC Les Moulins, ainsi que celui de la *Table des préfets et élus de la couronne Nord* (TPECN), dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique de développement (PSD) de l'ARTM, démontrent bien que certaines réalités territoriales ont été omises afin d'accroître l'efficacité et l'efficacités des différents réseaux de transport, tel que :

- Une part importante des secteurs en développement sont à l'extérieur des points d'accès et des axes structurants de transport en commun (la majorité des secteurs à proximité de ces points d'accès sont déjà développés);
- Accroissement des déplacements de 43% de 2008 à 2018 entre les MRC de la Couronne Nord (axe Est-Ouest, donc pas seulement des déplacements de type radial vers des pôles centraux de Montréal (centre-ville ou autres));
- Augmentation du nombre d'emplois de 20% dans la Couronne Nord entre 2006 et 2016 (26% pour la MRC Les Moulins);
- 90% des déplacements dans les aires TOD de la Couronne Nord sont réalisés en auto.

Par leurs connaissances fines de leur territoire et dans le but d'assurer une intégration adéquate de la planification des transports à l'aménagement du territoire, il y aurait lieu d'accorder une place prépondérante aux MRC dans l'élaboration et la mise en œuvre du PSD de l'ARTM, ainsi que pour toutes autres initiatives de cette organisation et d'EXO ayant un lien, de proche ou de loin, avec la planification et le développement du territoire.

## Axe 3 – Milieux de vie

### Développer en favorisant l'utilisation durable des territoires

La MRC Les Moulins est en accord avec les leviers d'actions à explorer qui sont identifiés dans le document de consultation. Cependant, il serait bénéfique de développer plus en profondeur certains leviers d'actions pour permettre une utilisation durable des territoires. Par exemples :

- Prise en compte des contraintes anthropiques : enrichir les connaissances pour instaurer de meilleures pratiques dans l'élaboration de normes assurant la prise en compte des contraintes anthropiques dans le développement de milieux de vie durable;
- Cohabitation harmonieuse des usages : assurer une adéquation entre la localisation des usages commerciaux et industriels et la création de milieux de vie favorisant la mobilité durable et l'intégration des milieux naturels, soit le « **bon usage au bon endroit** », le tout en privilégiant la mixité des usages, tant horizontale que verticale.

### Offrir des milieux de vie variés qui répondent aux besoins de la population locale

La MRC Les Moulins supporte le fait qu'il est nécessaire d'offrir des milieux de vie variés qui répondent aux besoins de la population locale. Au risque de se répéter, le principe du « **bon usage au bon endroit** » se doit d'être un des fondements de la planification du territoire (que ce soit tant pour la préservation et la mise en valeur des éléments existants que pour le développement de nouvelles utilisations du territoire).

Tel que stipulé précédemment, la MRC Les Moulins, comme toute autre MRC au Québec d'ailleurs, doit aborder une multitude d'enjeux. Un des éléments qu'elle souhaite souligner ici et qu'il faut adresser dans le cadre de la SNUAT, s'avère la problématique des règles du jeu qui diffèrent entre le péri-métropolitain et les couronnes. Cette problématique a été largement discutée dans le cadre de diverses tribunes, dont les récentes conférences de l'Agora métropolitaine tenues au début de l'été 2021. Des enregistrements de ces présentations sont encore disponibles en consultant le lien suivant :

<https://agora.cmm.qc.ca/>

## Axe 4 - Ruralité

### Réviser la notion de ruralité

Il faut d'abord se demander, qu'est-ce que la ruralité? Ce concept correspond à ce qui suit :

*« La ruralité n'est pas uniquement liée à l'agriculture. Elle est composée de divers éléments comme le secteur minier, les pêches, la foresterie, l'industrie récréotouristique, la villégiature, etc. Les villes et les hameaux peuvent aussi faire partie de la ruralité. Il faut voir la ruralité dans son ensemble. »<sup>3</sup>*

Bien que la MRC Les Moulins soit située au sein du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et qu'elle soit connue pour l'effervescence de son développement urbain (résidentiel, commercial, industriel, etc.), c'est plus de 55% de son territoire qui est situé en zone agricole permanente décrétée par le gouvernement. Si on y ajoute les secteurs zonés blancs qui se retrouvent à l'extérieur de ses périmètres d'urbanisation, cela totalise près de 69% de sa superficie. Dans ces divers territoires, une multitude d'usages cohabitent, allant de l'agriculture, à l'exploitation de sablière ainsi que quelques hameaux.

Malgré certaines perceptions, ces secteurs « ruraux » de la MRC Les Moulins répondent, eux aussi, au concept de ruralité; on y retrouve, entre autres, un important déficit en services de proximité, mais aussi dans la desserte de transport en commun et l'opportunité d'effectuer du transport actif. À cela s'ajoute des problématiques de desserte en service internet haute vitesse; même si la MRC Les Moulins est entièrement située au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal, la performance des services internet à l'extérieur des périmètres d'urbanisation n'est malheureusement pas toujours optimale, surtout dans le milieu agricole.

Malgré le contexte métropolitain et la présence de milieux urbains d'importance au sein d'une MRC, il faudrait donc éviter de percevoir l'entièreté des MRC et municipalités locales s'y retrouvant comme étant urbaine, mais plutôt comme des municipalités pouvant avoir des zones rurales qui, dans la majorité des cas, dépendent des services offerts dans les noyaux urbains situés à proximité.

La notion de « ruralité » exprimée dans le document de consultation de la SNUAT devrait donc être revisitée afin de mieux tenir compte de ces particularités territoriales pouvant se retrouver dans des municipalités situées en milieu urbanisé. De plus, de tels territoires ruraux devraient pouvoir être éligibles, eux également, aux programmes de subventions actuellement offerts aux milieux dits « ruraux ». Par exemple, la MRC Les Moulins n'est pas admissible à la réalisation d'un Plan d'intervention en infrastructures routières locales (PIIRL), puisqu'elle n'est pas considérée comme étant une MRC rurale ou semi-rurale. Cependant, l'élaboration de cette planification

---

<sup>3</sup> École nationale d'administration publique, Laboratoire d'innovation 7 diversité des milieux ruraux, Avril 2021

serait bénéfique pour optimiser les investissements à concrétiser sur le réseau routier local de ses secteurs ruraux.

## Favoriser une diversité des modèles d'agriculture

Déjà en 2008, le rapport de la *Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*, communément appelé *Rapport Pronovost*, se questionnait sur les attributs de l'agriculture de demain et plus précisément sur les caractéristiques qui devraient définir l'agriculture de demain. Une des caractéristiques mentionnées dans ce rapport est le principe d'agriculture plurielle qui correspond à :

*« Une agriculture diversifiée par la taille de ses installations, par ses méthodes de production et par la gamme de ses produits. Il faut faire cohabiter dans la ruralité québécoise une pluralité de fermes. »<sup>4</sup>*

Treize ans après la publication de ce rapport, force est de constater que le principe d'agriculture plurielle, compris dans la recommandation 43, ne s'est pas entièrement concrétisé. Certes, par la location de terre, des entreprises agricoles de petites superficies ont vu le jour (phénomène noté sur le territoire de la MRC Les Moulins avec une augmentation de fermes de petites superficies principalement maraîchères), le tout facilité par les services de l'ARTERRE (banque de terres), ainsi que le projet pilote Ferme 59 de la MRC de L'Érable permettant le démarrage d'entreprise agricole à temps partiel sur des lots de petites superficies. Cependant, l'acquisition de terres de petites superficies, pouvant s'effectuer par aliénation, n'est pas chose faite et les conclusions du projet pilote de la MRC de L'Érable sont très attendues par les MRC du Québec souhaitant développer un projet similaire afin, entre autres, de remettre en culture des terres en friches. À cet effet, lors de l'élaboration du PDZA, 447 hectares de terres en friches avaient été identifiées, ce qui représente 3% de la zone agricole de la MRC Les Moulins.

Outre le principe d'agriculture plurielle, il faut souligner la complexité du cadre réglementaire avec lequel les entreprises agricoles québécoises doivent composer. Pensons à l'application du Règlement sur les exploitations agricoles (REA) qui peut limiter, voir même empêcher un projet de remise en culture de terres en friche ou, dans un contexte métropolitain, la protection des bois et corridors métropolitain pouvant restreindre certains types d'activités agricoles.

Afin d'assurer une occupation dynamique et diversifiée de la zone agricole du Québec, il y a lieu de mettre en place les conditions favorables encourageant et facilitant l'agriculture plurielle et une occupation dynamique du territoire. Surtout qu'avec la pandémie de COVID-19 que nous vivons présentement, il y a une occasion à saisir; elle aura eu au moins comme effet positif d'augmenter l'intérêt de la population québécoise relativement aux produits locaux, comprenant particulièrement les produits agricoles québécois.

---

<sup>4</sup> Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, janvier 2008

## Axe 5 – Finances et fiscalité

### Une révision nécessaire de la Loi sur la fiscalité municipale

La structure fiscale actuelle des municipalités se basent majoritairement sur la taxe foncière qui est établi en fonction de la valeur marchande des immeubles présents sur son territoire et du taux de taxation applicables à ceux-ci. Dans ce contexte, l'augmentation des revenus municipaux est inextricablement liée à l'évolution de son marché immobilier. Avec l'augmentation des responsabilités dévolues aux municipalités locales et aux MRC, l'augmentation des revenus municipaux s'avère, plus souvent qu'autrement, très nécessaire.

Cette situation a souvent pour conséquence d'affecter négativement la planification en matière d'aménagement du territoire d'une MRC et d'une municipalité locale et, par le fait même, la qualité des milieux de vie de ces citoyens. Par exemple, notons la localisation d'un projet pas nécessairement optimale pour la cohabitation des usages, la perte de milieux naturels, la perte de terres agricoles, etc.

Afin d'améliorer la compatibilité entre le financement des municipalités locales (et, par défaut, des MRC) et un aménagement du territoire respectueux de son environnement et des divers besoins de sa population, il y aurait lieu de réviser la *Loi sur la fiscalité municipalité* pour permettre aux villes une diversification de leurs revenus.

## Conclusion

Pour conclure, il faut penser au legs du territoire que nous ferons aux générations futures. Dans un esprit de développement durable, pourquoi ne pas le traiter comme une ressource non renouvelable où le principe des 3RV trouve application :

**Réduire** : par la réduction de notre consommation du territoire;

**Réutiliser** : par le redéveloppement de secteurs existants;

**Recycler** : par la requalification d'espaces;

**Valoriser** : par le bon usage au bon endroit, ainsi que par la mise en valeur de nos milieux naturels et notre zone agricole.



710, boul. des Seigneurs, B.P. 204  
Terrebonne (Québec) J6W 1T6

T. 450 471-9576

C. [info@mrclesmoulins.ca](mailto:info@mrclesmoulins.ca)

