

La santé durable au cœur de la future Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires

JUIN 2021



ASSOCIATION POUR LA SANTÉ
PUBLIQUE DU QUÉBEC



Auteurs.es

Thomas Bastien, directeur général, ASPQ

Marc-André Parenteau, MS.c, responsable du développement, ASPQ

Association pour la santé publique du Québec (ASPQ)

L'ASPQ est une association autonome regroupant citoyens et partenaires pour faire de la santé durable une priorité. La santé durable s'appuie sur une vision à long terme qui, tout en fournissant des soins à toutes et à tous, s'assure aussi de les garder en santé par la prévention.

Notre organisation conseille, enquête, sensibilise, mobilise des acteurs et émet des recommandations basées sur les données probantes, des consensus d'experts, l'expérience internationale et l'acceptabilité sociale.



info@aspq.org | aspq.org

*Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF)
sur le site web de l'Association pour la santé publique du Québec : www.aspq.org*

*Les informations contenues dans le document peuvent être citées,
à condition d'en mentionner la source.*

© Association pour la santé publique du Québec (2020).

Table des matières

Préambule	4
Les outils indispensables pour une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires au service de la santé de la population	5
Le développement et la santé durables, composantes indissociables du développement urbain	6
L'EIS, un outil méconnu et pourtant essentiel à une saine implantation de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires	7
La recherche au service de bonnes pratiques intersectorielles en matière de développement du territoire	9
Conclusion	9

Préambule

Le monde scientifique est unanime : la santé humaine est indissociable de celle de notre environnement. Pour vivre en santé, un environnement sain est essentiel et nous avons tout à gagner en déployant différentes actions qui permettront aux Québécois.es d'avoir accès à des milieux de vie durables et sécuritaires, dans une économie qui favorise le développement d'environnements favorables.

Aujourd'hui plus que jamais, il est temps de poser un geste fort mais aussi concerté à l'ensemble du territoire québécois afin de bâtir cette société où la santé est au cœur de l'économie et de chaque décision du gouvernement, comme ce fut le cas au plus fort de la crise de la COVID-19. Une population en santé est une richesse durable, une nouvelle devise qui ne se dévalue pas et qui résiste mieux aux crises.

Dans le cadre des consultations menées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, sur l'élaboration de la **Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (SNUAT)**, l'Association pour la santé publique du Québec souhaite réitérer **l'importance d'aménager le territoire afin de favoriser le bien-être et les saines habitudes de vie de ses citoyens qui y vivent et les outils à notre disposition pour y parvenir.**

Ainsi, nous contribuerons à la santé des générations présentes et futures.

Plusieurs actions présentées dans le cadre de cette proposition sont existantes mais sont souvent inconnues ou sous-utilisées malgré leur impact majeur sur la santé de la population. D'autres viennent appuyer concrètement les recommandations faites par le milieu scientifique.

Les outils indispensables pour une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires au service de la santé de la population

Le Québec possède une multitude de leviers pour faire en sorte que l'urbanisme et l'aménagement de ses territoires soient au service de la santé de sa population.

L'Évaluation d'impact sur la santé (EIS)

La Loi sur la santé publique, le Programme national de santé publique et, plus récemment, la Politique gouvernementale de prévention en santé, identifient l'EIS comme un moyen pour renforcer la prise en compte des considérations de santé dans les processus décisionnels. Tel que défini par l'Institut national de santé publique du Québec (<https://www.inspq.qc.ca/eis>), « l'EIS a pour but d'anticiper et de documenter les impacts potentiels, tant positifs que négatifs, d'une politique ou d'un projet en cours d'élaboration sur l'ensemble des facteurs qui influencent la santé de la population. L'EIS permet aussi d'apprécier la distribution de ces impacts au sein de la population afin d'éviter la production ou l'accroissement d'inégalités sociales de santé. Ce type d'évaluation fournit des connaissances utiles aux décideurs et les aide à réfléchir aux ajustements qu'ils peuvent apporter à leur politique ou à leur projet pour en maximiser les retombées positives sur la santé, et en réduire les impacts négatifs ou bien les compenser. L'EIS est donc un levier pour promouvoir et favoriser la prise de décisions éclairées pour la santé de la population ».

La Loi sur le développement durable

La santé est une composante intrinsèque du développement durable. Cette loi, adoptée en 2006, avait et a toujours pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration publique afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Les mesures prévues par cette loi permettent de 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 en vertu de la Loi sur le vérificateur général.

La Loi sur la santé publique

Mise en place en 2001, cette loi a pour objet la protection de la santé de la population et la mise en place de conditions favorables au maintien et à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population en général.

Le programme national de santé publique (PNSP)

Bien que chaque région ait la latitude d'ajuster ses services en fonction des besoins locaux et régionaux, le programme national de santé publique conserve toute sa pertinence et sa nécessité pour définir et orienter l'offre de services de santé et de services sociaux afin d'assurer le maintien et l'amélioration de la santé de la population dans l'ensemble du Québec. Le PNSP est ensuite décliné en plans d'action régional (PAR) et local (PAL) par les acteurs des différents centres de santé et de services sociaux (CISSS et CIUSSS) et des directions de santé publique régionales.

Dans le cadre de ce mémoire, et suite aux nombreuses consultations du MAMH avec les acteurs sur le terrain, deux outils nous semblent particulièrement appropriés et pourtant sous-utilisés ou méconnus : la *Loi sur le développement durable* et l'Évaluation d'impact sur la santé.

La *Loi sur le développement durable*, composante indissociable du développement urbain

Les principes de développement durable doivent être pris en compte dans la planification territoriale des municipalités locales, des MRC et des communautés métropolitaines et celles-ci doivent être outillées pour ce faireⁱ. La santé constitue l'un des éléments principaux du développement durable et un urbanisme favorable à la santé vise à améliorer à la fois la qualité de l'environnement bâti et la qualité de vieⁱⁱ.

Ainsi, le concept d'aménagement durable est indissociable du concept de développement durable de l'article 2 de la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1) : « Dans le cadre des mesures proposées, le "développement durable" s'entend d'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. »

De plus, l'article 6 de la même loi prévoit : « Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants :

- a) « **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;
- b) « **équité et solidarité sociales** » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales; [...]
- e) « **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; [...]

g) « **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;

h) « **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;

i) « **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;

j) « **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; [...]

n) « **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'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources; [...]

L'EIS, un outil méconnu et pourtant essentiel à une saine implantation de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires

Toute démarche impliquant un processus d'aménagement ou de développement du territoire devrait être soumise à une Évaluation d'impact sur la santé.

Actuellement, ce type d'évaluation est initié par les Directions régionales de santé publique. Les professionnels de santé publique qui détiennent les expertises nécessaires à la réalisation des analyses travaillent cependant conjointement avec les acteurs municipaux, la collaboration et le partage de connaissances étant au cœur de la démarche d'EIS. La disponibilité du financement et de l'expertise des acteurs de santé publique pose cependant problème pour étendre l'implantation de l'EIS à grande échelle. La pandémie de Covid-19 est, bien entendu, venue exacerber cette problématique en mobilisant les professionnels de santé publique et en forçant même momentanément l'arrêt de certaines démarches d'EIS. L'initiation d'EIS par les acteurs municipaux permettrait d'en réaliser un plus grand nombre et donc d'en multiplier les retombées.

Or, les consultations menées au cours des dernières semaines ont révélé que peu d'acteurs invités connaissent cet outil. Et la problématique est d'autant plus importante que les compétences pour le mettre en place sont limitées, avec des ressources réduites.

En effet, la plupart des municipalités ne disposent pas de l'ensemble des expertises requises pour mener une EIS (ex : urbanisme, kinésiologie, nutrition, psychologie, sociologie, biologie, chimie et médecine). Et comme la taille et la richesse sont très variables d'une municipalité à l'autre, les ressources disponibles pour réaliser une EIS le sont également.

Ainsi, afin d'appuyer un développement du territoire en adéquation avec la santé et la qualité de vie de la population, l'ASPQ propose que :

- La SNUAT, dans le cadre d'un projet pilote, confère le mandat aux MRC de constituer des équipes multidisciplinaires de professionnels formés et d'offrir un service d'EIS aux municipalités de leur territoire. À cet effet, un projet pilote par MRC, pour une durée de 2 à 3 ans, serait accordé.
- Le MAMH et le MSSS conviennent d'une liste de types de projets pouvant bénéficier d'une EIS, incluant ceux d'une MRC, et ce, basé sur plusieurs critères préétablis par les partis prenantes.
- Les DSPublique agissent à titre de partenaires et accompagnent les MRC à chacune des étapes de l'EIS en participant à leur comité de travail. Elles s'assurent en plus de la qualité du processus et des analyses réalisées par les équipes des MRC.
- L'INSPQ joue un rôle de développement d'expertise auprès des MRC. Il élabore une formation, des processus et des outils en cohérence avec le cadre d'application déjà établi. Il pourrait contribuer à l'accompagnement des MRC par le biais de l'animation d'une communauté de pratique, en plus d'être chargé de l'évaluation des effets et des impacts des EIS réalisées.
- Espace Muni occupe un rôle complémentaire de sensibilisation, d'information, de documentation, d'accompagnement et de développement de la culture municipale en ce sens.
- Le financement offert pour la réalisation d'EIS aux Directions régionales de santé publique dans le cadre de la Politique gouvernementale de prévention en santé soit complété par deux autres sources financières : le Bureau du développement durable et le MAMH, et ce, afin de soutenir et favoriser la mise en place d'équipes interdisciplinaires au sein des MRC.

La recherche au service de bonnes pratiques intersectorielles en matière de développement du territoire

La problématique de l'accès à des données intersectorielles collectées par des organismes publics étant en voie de trouver des solutions grâce aux démarches mises en place par le ministre délégué à la Transformation numérique gouvernementale ainsi que le ministre de la Santé et des Services sociaux, **il est envisageable de voir se créer à l'avenir un groupe de chercheurs qui pourrait lancer des recherches majeures permettant d'identifier les éléments essentiels alliant développement du territoire et santé durable.**

Croisements multiples entre des données de déplacement, de travail, d'éducation, d'agriculture, combiné à des expertises des MRC et des municipalités : **le lancement d'un tel projet permettrait de dresser un véritable bilan des forces et des faiblesses de l'aménagement et du développement du territoire.**

Il s'agirait également d'un élément essentiel pour débiter une nouvelle vague de développements majeurs durables pour les générations à venir.

Conclusion

L'environnement bâti a le privilège d'atteindre toute la population, peu importe l'âge, le sexe, les aptitudes physiques, l'origine ethnique et la situation économiqueⁱⁱⁱ. Un urbanisme qui ne favorise pas la santé contribue à l'augmentation des dépenses de santé, de celles des services de police et des services sociaux. Il alourdit aussi la charge économique et sociale générale des individus et des entreprises^{iv}.

L'Association pour la santé publique du Québec a présenté dans le cadre de ce mémoire une série de propositions basées sur des outils ou des expertises existantes et ayant démontré leur efficacité.

Nous espérons que le MAMH les prendra en considération afin de laisser comme héritage aux générations futures un environnement durable et de qualité, favorable à la santé et aux saines habitudes de vie.

Une vision d'avenir pour un Québec fier de son territoire.

Références

ⁱ Gouvernement du Québec (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Québec : Gouvernement du Québec.

ⁱⁱ Barton H. et C. Tsourou (2004). *Urbanisme et santé : Un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*. France : Association S2D/Association internationale pour la promotion de la Santé et du Développement Durable. Organisation mondiale de la santé.

ⁱⁱⁱ Barton H. et C. Tsourou (2004). *Urbanisme et santé : Un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*. France : Association S2D/Association internationale pour la promotion de la Santé et du Développement durable. Organisation mondiale de la santé.

^{iv} Barton H. et C. Tsourou (2004). *Urbanisme et santé : Un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*. France : Association S2D/Association internationale pour la promotion de la Santé et du Développement Durable. Organisation mondiale de la santé.