

L'équité sociale : une alliée oubliée du développement territorial

18e Colloque de la Relève VRM

Chartier, Anne

2<sup>e</sup> cycle

Département des sciences sociales

Université du Québec en Outaouais

Directeur : Mario Gauthier

[chaa148@uqo.ca](mailto:chaa148@uqo.ca)

## Problématique

Au Québec, l'aménagement territorial s'effectue à l'échelle des Municipalités régionales de comté (MRC) par l'entremise du Schéma d'aménagement et de développement (SAD). Le SAD est un document d'intention qui vise à refléter une vision du développement durable et à améliorer les environnements physiques (cadre de vie), sociaux (milieu de vie) et économiques (niveau de vie) des territoires (MAMH, 2010).

La notion de développement durable a été circonscrite dans le rapport Brundtland (1987) « Notre avenir à tous ». Le développement durable y est envisagé comme une responsabilité partagée à l'échelle planétaire qui requiert de tous et toutes d'agir de façon consciente et éclairée selon une vision à long terme (Ancil et al., 2016), et en fonction de trois piliers : économie, environnement, social. Le rapport stipule que la réduction des iniquités sociales devrait être au cœur de tout effort de développement durable.

Les iniquités sociales impliquent une distribution différenciée, systématique, systémique, et évitable des ressources matérielles, sociales et culturelles entre les groupes et les personnes sur un territoire (Bihl et al., 2014 ; CCNDS, 2013). Elles résultent de conditions « inégales et injustes qui limitent les opportunités des personnes en raison de leur marginalisation et des différences de pouvoir entre divers groupes » (White Ribbon, 2021, p. 10). Ritsatakis (2009) dénombre quatre formes d'iniquités sociales territoriales : les écarts socioéconomiques entre milieux et états de santé ; l'occupation différenciée du territoire entre les groupes, la persistance de problématiques sociales et l'accès inégal aux services. Pour sa part, l'équité sociale peut être envisagée comme une praxis qui consiste à évaluer et corriger, par des mesures ciblées, les iniquités vécues par les groupes marginalisés (Kania et al., 2021).

La littérature scientifique reconnaît le soutien de l'équité sociale envers la résilience des communautés face à l'adversité, leur santé et leur prospérité sociale et économique (Alix *et al.*, 2018 ; Bourque, 2015 ; Waldron, 2018 ; Stiglitz, 2014), ainsi que le rôle que peut jouer l'urbanisme dans le façonnement d'environnements équitables et inclusifs (Bonds, 2018 ; Fainstein, 2010, 2014 b ; Tummers, 2015). Paradoxalement, elle révèle également que l'équité sociale est le pilier du développement durable le plus négligé de l'aménagement (Loh et Kim, 2021 ; Meerow *et al.*, 2019 ; Schrock *et al.*, 2015).

Ainsi, l'objectif de la recherche vise à sonder comment et dans quelle mesure l'équité sociale a été prise en compte dans les SAD révisés des MRC de l'Outaouais : Ville de Gatineau, Collines-de-l'Outaouais, Papineau, Vallée-de-la-Gatineau et Pontiac, de même qu'à comprendre les motifs sous-jacents à sa prise en compte ou non par les parties prenantes de l'aménagement. L'Outaouais a été sélectionné comme terrain de recherche pour la présence de trois MRC rurales, d'une MRC semi-rurale et d'une autre urbaine, et en raison des nombreuses iniquités qui la caractérisent. Ces iniquités s'expriment sur les plans économiques, démographiques, sociaux et de santé, tant aux échelles interrégionales (Outaouais par rapport à la province) qu'intrarégionales (entre ses MRC). Par exemple, l'espérance de vie de sa population est plus faible que la moyenne québécoise (Alix *et al.*, 2018), ce qui est surtout le cas pour 3 de ses MRC où les conditions d'emploi et de revenu sont parmi les plus faibles du Qc, et où l'accès à des services de santé (Schepper et Hébert, 2018) et des aliments abordables (McSween et Kemenade, 2015) est limité en comparaison avec ses 2 autres MRC qui figurent parmi les plus favorisées de la province. Par ailleurs, l'Outaouais est le lieu de plusieurs communautés d'identités susceptibles d'être affectées par les décisions d'aménagement et de développement (p. ex., Autochtones, communautés immigrantes et anglophones).

### Cadre théorique et démarche méthodologique

La littérature sur l'évaluation des plans d'aménagement et le cadre conceptuel de l'équité sociale en aménagement territorial de Meerow, Pajouhesh, et Miller (2019) (Annexe A) ont été la pierre angulaire autour de laquelle le mémoire a été construit. Le cadre de Meerow *et al.* (2019) articule trois dimensions de l'équité sociale : la distribution équitable des ressources territoriales, la reconnaissance des groupes (p. ex., Autochtones,

personnes handicapées, femmes) qui composent le territoire et la gouvernance participative.

L'approche qualitative, l'étude de cas multiples (Yin, 2018) et l'inférence abductive (Anadón et Guillemette, 2007 ; Hallée et Garneau, 2019) ont guidé et encadré l'analyse des SAD révisés des MRC de l'Outaouais et l'investigation des processus et des contextes uniques qui ont mené à leur élaboration. Pour ce faire, un examen documentaire<sup>1</sup> a été réalisé de février à août 2021, des entretiens individuels semi-structurés avec 16 participant.e.s<sup>2</sup> ont été réalisés en mode virtuel entre le 6 mai et le 25 août 2021, et un carnet de notes réflexives a permis de consigner les impressions, les observations et les réflexions théoriques, méthodologiques et personnelles. La stratégie d'analyse des données de la synthèse croisée (*cross-case synthesis*) et l'analyse de contenu ont permis d'analyser chaque MRC selon son propre contexte avant de réaliser leur analyse combinée et de dégager les thèmes et les tendances similaires et antagonistes à l'échelle régionale.

## Résultats et discussion

Les résultats montrent que la présence de l'équité sociale dans les SAD des MRC de l'Outaouais est plutôt faible et implicite, et qu'elle n'a pas constitué une préoccupation formelle et explicite pour les parties prenantes chargées de leur élaboration. Aussi, ils permettent de mieux comprendre les facteurs qui nuisent et qui favorisent sa considération. Dans le cadre de cette publication, seuls les facteurs relatifs à l'échelle gouvernementale et aux déséquilibres des forces en présence seront présentés, de même que les moyens correspondants proposés par les participant.e.s.

Bien qu'elle soit nommée dans plusieurs SAD, l'équité sociale n'est pas définie clairement et exhaustivement. Les participant.e.s ont montré une connaissance plus aboutie du concept que leur SAD et cet écart serait tributaire de facteurs systémiques empêchant sa prise en compte dans les SAD.

---

<sup>1</sup> Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), Orientations gouvernementales publiées depuis 1994, Site internet du MAMH, Mémoires et avis présentés, Rapports de consultation publique, dernière version des SAD des cinq MRC

<sup>2</sup> Échantillon non probabiliste constitué par la méthode de l'échantillonnage raisonné. Élu.e.s, aménagistes et fonctionnaires.

À l'échelle gouvernementale, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire (OGAT) promeuvent des approches soutenant l'équité sociale implicitement comme la densité des périmètres urbains ou la participation publique, ce qui a été reflété par un participant : « Donc le fait de vouloir développer davantage les équipements collectifs fait en sorte qu'indirectement — même si on n'avait pas de volonté exprimée clairement par le conseil des maires “aille on veut que vous preniez en compte l'équité sociale” — on y a touché et on a évoqué ces besoins-là... » (P13). Or, plusieurs auteurs affirment que les approches urbanistiques ou la participation publique peuvent exacerber les iniquités sociales en l'absence de mesures pour les éviter (Fainstein, 2000 ; Godrie *et al.*, 2018 ; Tummers, 2015). Dans le cas de la participation publique, la LAU exige peu des MRC. Les participant.e.s ont admis que les personnes marginalisées n'avaient pas fait partie des préoccupations et que les dispositifs de participation publique ne sont pas conçus pour elles. Ces aveux sont cohérents avec ce qu'a identifié Chiara *et al.* (2017) et Lamoureux (2008) à savoir que les municipalités font peu d'efforts pour encourager la participation des populations marginalisées.

La LAU et les OGAT font référence à des ensembles (p. ex., population, communauté) sans reconnaître la diversité et les dynamiques de pouvoir qui les composent, traduisant une approche fondée sur l'égalité plutôt que sur l'équité, ce qu'évoquent les citations suivantes : « Je fais mon travail comme si c'était n'importe quel citoyen, je ne fais pas de distinction » (P1) et « Pour ce qui est des communautés linguistiques, ça ne changeait rien ; l'ouverture à les entendre était la même » (P13). Ainsi, les besoins des groupes en quête d'équité, linguistiques et vulnérables (p. ex., familles monoparentales) n'ont pas ou peu été reconnus dans les SAD. À ce sujet, Tummers (2015) et Pineo (2020) ont démontré que les documents de planification font souvent fi des facteurs identitaires, aboutissant à des environnements exclusifs. À cet effet, un participant s'est demandé : « Did we target specifics [groups]? We just took them for granted maybe? » (P10).

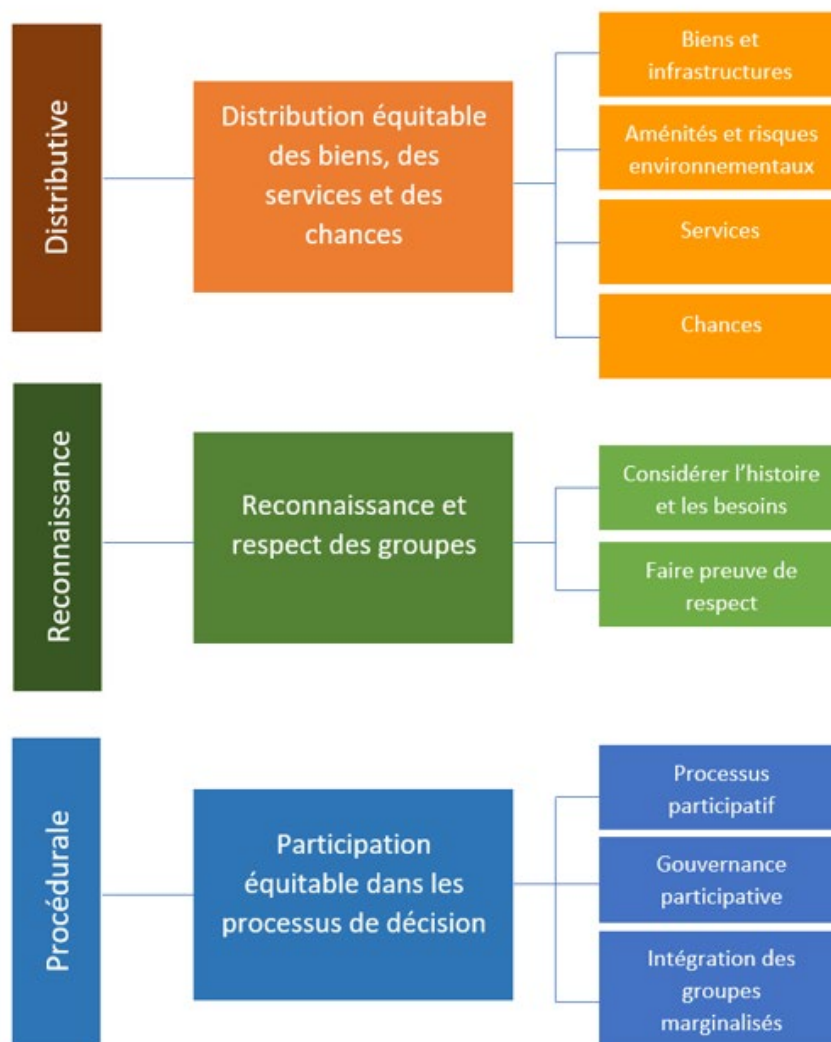
Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et la LAU n'exigent pas de plan de mesure du rendement et d'évaluation, seulement un plan d'action. Or, des lacunes liées au manque de cohérence entre les données utilisées, les

problématiques ciblées et les mesures choisies ont été observées dans les SAD examinés. À ce sujet, Seasons (2021), note que l'évaluation en aménagement au Canada demeure à être consolidée, mais que des contraintes liées au manque de ressources et aux priorités politiques entravent le processus d'évaluation. En réponse à ces obstacles, les participant.e.s ont mentionné l'importance pour le gouvernement de promouvoir l'équité sociale et de soutenir les MRC par la clarification des rôles et responsabilités, la formation, l'élaboration d'outils et le soutien technique et financier.

À l'échelle des MRC, le déséquilibre des forces en présence a été circonscrit par les participant.e.s : « [les lobbyistes économiques] ne veulent pas nécessairement que tout le monde soit égal devant un schéma » (P3), « le conseil est influencé par les gens qui parlent au conseil pis y'a plus de galas de chambre de commerce que de galas d'organismes communautaires, donc on est plus interpellés par les gens qui ont des intérêts économiques que par des gens qui défendent les immigrants. Les influences doivent changer » (P4). Des participant.e.s ont aussi rapporté de l'adversité du côté du conseil municipal et de la population envers l'équité sociale : « on ne l'écoute pas parce que c'est un idéologue » (P4), « ils n'ont pas le droit de rester ici » (P14), « moi je ne veux pas de pauvres à côté de chez nous » (P6). En accord avec Burby (2003), Meerow et Neuner (2021) et Trudeau (2018), les participant.e.s ont reconnu l'importance d'adopter une approche collaborative et plus systémique, notamment en incluant les organisations sociales et de santé publique en amont du processus de planification afin de favoriser la reconnaissance des groupes marginalisés ou en quête d'équité et d'équilibrer l'influence des lobbys économiques.

La recherche s'inscrit dans la continuité des travaux sur la place de l'équité sociale dans les processus d'aménagement, à l'international et à l'échelle urbaine, en l'abordant toutefois sous les angles régional et québécois. Il est espéré qu'elle puisse participer à la reconnaissance et l'utilisation de l'équité sociale comme vecteur d'aménagement et de développement afin que toutes les communautés puissent connaître une santé, une résilience et une prospérité florissantes.

## Annexe A — Cadre conceptuel de l'équité sociale en aménagement territorial



Adapté de : Meerow, Pajouesh et Miller (2019)

## Références

- Alix, C., Blaser, C. et Lo, E. (2018). Les inégalités sociales de mortalité prématurée au Québec et dans ses régions : différentes mesures, différentes perspectives. *Espace populations sociétés*, 2018/1-2, 1-36. <https://journals.openedition.org/eps/7346>
- Anadón, M. et Guillemette, F. (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive ? *Recherches qualitatives*, Hors-série, 5, 26-37. [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors\\_serie/hors\\_serie\\_v5/anadon.pdf](http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie_v5/anadon.pdf)
- Anctil, F., Diaz, L. et Gagnon-Légaré, A. (2016). *Développement durable : enjeux et trajectoires* (2<sup>e</sup> édition). Presses de l'Université Laval.
- Bihl, A., Pfefferkorn, R., Attias-Donfut, C. et Collin, D. (2014). *Dictionnaire des inégalités* (Ser. Collection dictionnaire). Armand Colin.
- Bonds, A. (2018). Refusing resilience: The racialization of risk and resilience. *Urban Geography*, 39(8), 1285–1291. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1462968>
- Bourque, D. (2015). *Le développement social comme condition de réussite du développement de territoire*. [présentation à la MRC des Collines-de-l'Outaouais].
- Bruntland, G. H. (1987). *Our common future our common future: Report of the 1987 World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press.
- Burby, R.J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action, *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49, <https://doi.org/10.1080/01944360308976292>
- Centre de collaboration nationale sur les déterminants de la santé. (2013). *L'équité en santé. Parlons-en*. Université St Francis Xavier. <https://nccdh.ca/fr/index.php?/resources/entry/health-equity>
- Chiara, C., Dyer, M., Pocatilu, L. et Rizzi, F. (Eds.). (2017). *Citizen empowerment and innovation in the data-rich city* (Ser. Springer tracts in civil engineering). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-47904-0>
- Fainstein, S. (2014b). My career as a planner. *Journal of the American Planning Association*, 80(3), 268–275. <https://doi.org/10.1080/01944363.2014.977933>
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.
- Fainstein, S. (2000). New directions in planning theory. *Journal of Planning Literature*, 15(1).

<https://journals-sagepub-com.proxybiblio.uqo.ca/doi/pdf/10.1177/107808740003500401>

- Godrie, B., Ouellet, G., Bastien, R., Bissonnette, S., Gagné, J., Gaudet, L., Gonin, A., Laurin, I., McAll, C., McClure, G., Régimbal, F., René, J. et Tremblay, M. (2018). Participation citoyenne et recherches participatives dans le champ des inégalités sociales. *Nouvelles pratiques sociales*, 30(1). <https://doi.org/10.7202/1051406ar>
- Hallée, Y. et Garneau, J.-M.-É. (2019). L'abduction comme mode d'inférence et méthode de recherche : de l'origine à aujourd'hui. *Recherches qualitatives*, 38(1), 124–140. <https://doi.org/10.7202/1059651ar>
- Kania, J., Williams, J., Schmitz, P., Brady, S., Kramer, M. et Splansky Juster, J. (2022, hiver). Centering equity in collective impact. *Stanford Social Innovation Review*. [https://ssir.org/articles/entry/centering\\_equity\\_in\\_collective\\_impact?utm\\_source=new\\_sletter&utm\\_medium=email&utm\\_content=Centering%20Equity%20in%20Collective%20Impact&utm\\_campaign=CIF20211117RedefiningCI#](https://ssir.org/articles/entry/centering_equity_in_collective_impact?utm_source=new_sletter&utm_medium=email&utm_content=Centering%20Equity%20in%20Collective%20Impact&utm_campaign=CIF20211117RedefiningCI#)
- Lamoureux, D. (2008). Démocratiser radicalement la démocratie. *Nouvelles pratiques sociales*, 21(1), 121–136. <https://doi.org/10.7202/019362ar>
- Loh, C. G. et Kim, R. (2021). Are we planning for equity? *Journal of the American Planning Association*, 87(2), 181–196. <https://doi.org/10.1080/01944363.2020.1829498>
- McSween, N. et Kemenade, S. (2015). *Carte communautaire de la faim*. [https://www.researchgate.net/publication/329969444\\_Carte\\_communautaire\\_de\\_la\\_faim](https://www.researchgate.net/publication/329969444_Carte_communautaire_de_la_faim)
- Meerow, S. et Neuner, F. G. (2021). Positively resilient? how framing local action affects public opinion. *Urban Affairs Review*, 57(1), 70–103. <https://doi.org/10.1177/1078087420905655>
- Meerow, S. Pajouhesh, P. et Miller, T. R. (2019). Social equity in urban resilience planning. *Local Environment*, 24(9), 793–808. <https://doi.org/10.1080/13549839.2019.1645103>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2021 b). *Pour des milieux de vie de qualité, attrayants et en santé — Vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Document de consultation*. Urbanisme et aménagement du territoire. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications-adm/documents/SNUAT/SNUAT\\_DocConsultation\\_VF.PDF?1630002533](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications-adm/documents/SNUAT/SNUAT_DocConsultation_VF.PDF?1630002533)
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2010). *Guide de la prise de*



- décision en urbanisme*. Schéma d'aménagement et de développement. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>
- Pineo, H. (2020). Towards healthy urbanism: inclusive, equitable and sustainable (thrives)—an urban design and planning framework from theory to praxis. *Cities & Health*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1769527>
- Ritsatakis, A. (2009). Equity and social determinants of health at a city level. *Health Promotion International*, 24(suppl\_1), i81-i90.
- Schepper, B. et Hébert, G. (2018, novembre). *Portrait des inégalités d'accès aux services de santé en Outaouais*. Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. <https://iris-recherche.qc.ca/publications/portrait-inegalites-acces-services-sante-outaouais/>
- Schrock, G., Green, J. et Bassett, E. M. (2015). Pursuing equity and justice in a changing climate: assessing equity in local climate and sustainability plans in u.s. cities. *Journal of Planning Education and Research*, 35(3), 282–295. <https://doi.org/10.1177/0739456X15580022>
- Seasons, M. L. (2021). *Evaluating urban and regional plans: from theory to practice*. UBC Press.
- Stiglitz, J. E. (2014). The price of inequality: How today's divided society endangers our future. *Pontifical Academy of Sciences*, Extra Series 41. <http://www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-stiglitz.pdf>
- Trudeau, D. (2018). Integrating social equity in sustainable development practice: institutional commitments and patient capital. *Sustainable Cities and Society*, 41, 601–610.
- Tummers, L. (2015). Stéréotypes de genre dans la pratique de l'urbanisme. *Travail, genre et sociétés*, 33(1), 67-83.
- Waldron, I. R. G. (2018). *There's something in the water. Environmental racism in indigenous communities*. Fernwood Publishing.
- White Ribbon (2021). *Boîte à outils des alliés de l'égalité des genres : Renforcer l'intersectionnalité en mobilisant les hommes et les garçons — Mettre en place des pratiques équitables et engageantes en utilisant l'analyse comparative entre les sexes +*. <https://www.whiteribbon.ca/allies-de-egalite-des-genres.html>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (Sixth). SAGE.