

Chapitre 3

CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES : LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX

Ce chapitre vise à faire ressortir le rôle important qu'ont à jouer les gouvernements centraux¹ dans l'émergence d'un aménagement et d'un développement durables des collectivités. On y démontre non seulement les pouvoirs réels que peuvent se donner les gouvernements mais aussi le devoir qu'ils ont, au nom de l'intérêt collectif, d'établir certaines règles minimales en faveur de collectivités plus viables.

3.1 Le développement durable des collectivités et la défense de l'intérêt public

Les gouvernements, par nature, se doivent d'être les défenseurs et les promoteurs des intérêts globaux de la population à court, moyen et long terme.

Vus sous cet angle, les gouvernements sont les premiers et peut-être les plus importants des acteurs interpellés par le développement durable, car c'est bien ce dont il est fondamentalement question : la défense, dans une perspective à long terme, des intérêts globaux de tous les êtres humains et de toutes les formes de vie sur Terre. À l'échelle internationale, beaucoup d'efforts sont faits et le mouvement vers un développement plus durable semble prometteur. Dans un esprit de responsabilité internationale, plusieurs acteurs gouvernementaux (et, bien sûr, nongouvernementaux) sont à l'œuvre et collaborent, à travers divers programmes et ententes, pour tenter de répondre à certains grands enjeux de développement planétaire pressants.

Un nombre croissant de gouvernements entreprennent des actions majeures en faveur d'un aménagement et d'un développement plus cohérents et plus durables de leur territoire et de leurs collectivités. Ces initiatives nationales (ou provinciales) revêtent une importance capitale pour les enjeux planétaires car comme le dit l'adage, il est impératif de « penser globalement mais d'agir localement », et chaque pays devrait faire sa part. De plus, les pays qui adoptent de telles actions peuvent eux-mêmes en tirer plusieurs bénéfices sociaux, économiques et environnementaux.

Ces considérations soulignent le devoir, mais aussi la grande légitimité d'intervention des gouvernements centraux dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement des collectivités. Plus que jamais, ils ont intérêt à s'assurer des conditions qui favoriseront le développement durable de leur territoire et de leurs collectivités. À ce sujet, Dominique Voynet, ex-ministre français de l'*Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, livre cette réflexion éclairée :

¹ On entend ici tous les types de gouvernements ayant une influence ou une responsabilité en matière d'aménagement du territoire et de développement urbain.

Le chapitre en un coup d'œil :

- ✘ Le développement durable des collectivités et la défense de l'intérêt public
- ✘ Pour une approche globale et intégrée : décroissement et intégration horizontale
- ✘ L'équilibre entre une approche hiérarchique et une approche concertée
- ✘ Principaux types de mesures gouvernementales pouvant favoriser le développement urbain et régional viable
- ⊕ Mesures et tâches potentielles
- ⊕ Plusieurs initiatives et expériences concrètes

« Le développement durable ne se réduit pas à la “protection” de l’environnement ou à la conduite écologique des chantiers. Le développement durable, c’est d’abord une conception patrimoniale et responsable du monde dans lequel nous vivons. De ce fait, les politiques publiques doivent déterminer les conditions d’utilisation, de préservation, de partage et de transmission de ce patrimoine collectif, dans des conditions qui permettent la nécessaire satisfaction de nos besoins d’aujourd’hui sans compromettre celle des générations futures.

Cela est vrai pour l’eau, l’air, les sols, les paysages et tout ce qui constitue non seulement notre cadre de vie, mais en réalité les conditions mêmes de notre vie.

C’est aussi au système économique qu’il faut penser. Une croissance qui amplifierait les phénomènes d’exclusion sociale, la concentration des richesses et des activités et qui négligerait la gestion économe de nos ressources et la maîtrise des impacts des activités humaines sur les milieux peut-elle réellement être considérée comme durable? Non. Le développement durable est un mode de croissance qui garantit, à la fois, et à long terme, le progrès économique, social et environnemental de la société. »²

2 Dominique VOYNET, ministre français de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement, Paris, 11 mai 1999, circulaire envoyée aux préfets de région.
www.environnement.gouv.fr/actual/cominfos/comjuin99/circuldevdur2.rtf

3.2

Pour une approche globale et intégrée : décloisonnement et intégration horizontale

L'essence même du développement durable fait appel à l'adoption d'une vision intégrée du monde et des éléments qui le composent, ce qui rend les approches globales (ou écosystémiques) nécessaire à la résolution de problèmes ou à la planification de démarches, de projets, etc.

(Voir le **chapitre 2** pour en savoir davantage sur l'approche écosystémique.)

Logiquement, ces approches ne peuvent naître qu'à partir d'une culture organisationnelle intégrée préalablement établie au sein des organisations ou des institu-

tions, d'un environnement de travail et de conditions qui favorisent la coordination, et de l'implication d'une grande diversité d'acteurs, de compétences et de points de vue dans les prises de décisions et les processus stratégiques.

Comme pour d'autres aspects liés au développement durable, les gouvernements se doivent de montrer l'exemple, d'autant qu'il en va de la validité et de la qualité même de l'approche gouvernementale. Bon nombre de reproches actuels adressés aux administrations

publiques concernent justement le cloisonnement à outrance dont elles peuvent souffrir.

En matière d'aménagement durable du territoire, les gouvernements devraient notamment voir à développer au maximum l'intégration horizontale (sorte de dialogue constant et d'harmonisation des politiques entre les divers ministères et organismes concernés); cela peut supposer une réforme structurelle et organisationnelle. Deux principaux modèles se présentent à eux :

A :

Des **organismes de coordination**, structures souvent légères mais fortes, qui veillent essentiellement à assurer la cohérence et l'intégration horizontale des actions et des politiques au sein du gouvernement. Plusieurs structures nord-américaines en constituent de bons exemples, tout comme la *DATAR* en France (voir les études de cas).

B :

De « **supers organismes** » **intégrés** rassemblant sous une même direction divers domaines traditionnellement séparés. Plusieurs ministères intégrés européens, qui incluent des éléments tels l'aménagement du territoire, l'environnement, les transports, le design urbain, l'énergie ou l'habitat en sont de bons exemples.

A :

Les structures « légères » assurant une plus grande intégration horizontale au sein du gouvernement

Une alternative très intéressante à la création de « supers ministères » est la mise en place d'une structure interministérielle, placée au-dessus des autres ministères,

responsable de la coordination, de l'intégration et de l'application de toutes les politiques qui ont trait à l'aménagement durable du territoire au sein du gouvernement.

Certains traits communs ressortent de l'analyse de ces organismes :

- ☞ ils ont une mission claire et bien définie (soit l'intégration horizontale et sa mise en œuvre);
- ☞ ils ont l'appui de la haute direction et les pouvoirs suffisants pour mener à bien leur mission.

EXEMPLES DE STRUCTURES DE COORDINATION HORIZONTALE AU SEIN DE GOUVERNEMENTS NORD-AMÉRICAINS

Le *Community Solutions Team – Partnering for Livability* de l’Oregon :

Structure interministérielle créée en 1995 pour le développement durable des collectivités, composée de cinq départements (développement économique et communautaire, environnement, habitation, aménagement et protection du territoire, transports). Sert à coordonner et à intégrer les actions et les investissements du gouvernement. Elle travaille aussi en partenariat avec les gouvernements locaux pour :

- ☞ améliorer la qualité de vie dans les collectivités de l’Oregon ;
- ☞ favoriser les solutions locales appropriées pour la résolution de problèmes ;
- ☞ utiliser les ressources de l’État efficacement et intelligemment.

Le *Governor’s Office on Smart Growth* du Maryland :

Structure interministérielle créée en 2001 comprenant neuf départements. Le bureau assure la coordination au sein du gouvernement (politiques, choix stratégiques, investissements) en regard à la politique globale du *Smart Growth* de l’État et assiste les comtés et collectivités locales dans sa mise en œuvre (sensibilisation, assistance technique).

Le *Land Use Coordination Office (LUCO)* de la Colombie-Britannique :

Organisme interministériel créé en 1994 pour coordonner les décisions du gouvernement touchant spécifiquement l’aménagement du territoire. Vise à développer une vision intégrée et supervise sa mise en œuvre. ■

LA DATAR, EN FRANCE : EXEMPLE REMARQUABLE DE STRUCTURE FORTE POUR L'INTÉGRATION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ³

« Elle est une administration de mission qui mène une action interministérielle.

Avec une vision transversale, elle doit inciter les ministères à raisonner

par espace et non plus seulement par secteur. » ⁴

La DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*), créée par décret en 1963, est un service du premier ministre français. Sa mission est « de préparer, d'impulser et de coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'État. Son activité, inscrite dans un objectif de cohésion et de développement du territoire national, en fait une instance de proposition, d'arbitrage et de synthèse des politiques ministérielles sectorielles. Elle veille à optimiser la cohérence des politiques de l'État à finalité territoriale en respectant la cohésion territoriale et le développement durable. Administration de mission, la DATAR assure également une fonction d'interface entre les politiques européennes et nationales d'aménagement du territoire et les actions de développement conduites au niveaux régional et local. Elle dispose, pour conduire ses activités, d'outils financiers d'aide et de soutien aux projets prioritaires [...] ».

Les activités de la délégation touchent plusieurs domaines, notamment :

La coordination de l'action interministérielle et territoriale :

« La DATAR assure le secrétariat du *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)* et, dans ce cadre, est chargée de la préparation des arbitrages interministériels et du suivi de la mise en œuvre des décisions. [...] Elle assure aussi le secrétariat et l'animation du *Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)*, composé d'élus et de personnalités qualifiées et dont la vocation est de conseiller le gouvernement sur ces sujets. »

Les études et la prospective :

« Poursuit un programme d'études et de prospective afin de mieux appréhender les mutations qui rétroagissent sur le territoire français, de définir les enjeux pour l'action publique et de constituer un outil d'aide à la décision. L'horizon de ce programme est la France de 2020 et le continent européen. Un conseil scientifique composé de 18 membres, choisis pour leur compétence en matière de prospective et d'aménagement du territoire, suit et évalue les travaux. »

L'organisation des territoires :

« La DATAR a la responsabilité, dans un cadre interministériel, de façonner, à long terme, l'armature du territoire en coordonnant les politiques structurantes urbaines, portuaires, énergétiques, environnementales, culturelles, sanitaires et sociales, de la recherche et de l'enseignement supérieur, des transports et de promotion de la société de l'information. Elle agit en faveur de la recomposition des territoires et promeut un développement des territoires organisé autour d'espaces de projets

Pour en savoir plus :
www.datar.gouv.fr

³ DATAR, 2001. www.datar.gouv.fr

⁴ Ibid.

B :

Les ministères intégrés

La création de « supers ministères » intégrant plusieurs domaines connexes peut être faite dans le but de renforcer,

justement, la connectivité entre ces domaines. Un regard rapide sur plusieurs ministères européens en charge de l'aménagement du territoire montre que la plupart sont aussi responsables d'autres domaines fortement liés. Le

message en faveur d'une vision intégrée, lancé par le regroupement de plusieurs sphères d'activité au sein d'un seul et même organisme transparaît souvent dans les objectifs de ces nouveaux ministères.

ÉTUDE DE CAS

QUELQUES MINISTÈRES INTÉGRÉS EUROPÉENS

Allemagne – le *Ministère des Transports, de l'Aménagement et de l'Habitat*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« La raison pour la création de ce nouveau ministère est que les enjeux reliés à la mobilité, à l'habitation, au développement urbain et à l'aménagement régional sont hautement interconnectés. [...] Ils sont directement associés à la vie quotidienne de tous les gens. Le nouveau ministère combine ces sphères et mène l'élaboration de politiques intégrées. »

(Source : site Internet du Ministère : www.bmwbw.de/Sitemap-367.htm – Traduction libre de l'anglais.)

Danemark – le *Ministère de l'Environnement et de l'Énergie*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Le ministère est en charge de trois domaines : la protection de l'environnement, l'énergie et l'aménagement du territoire. »

(Source : site Internet du Ministère : www.mem.dk – Traduction libre de l'anglais.)

Finlande – le *Ministère de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Ce ministère intègre protection de l'environnement, aménagement du territoire, développement urbain et habitation. »

(Source : site Internet du Ministère : www.vyh.fi/eng/moe/moe.html.)

France – le *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Veille à la prise en compte des objectifs de la politique du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques [...] ainsi que dans la gestion des espaces et des ressources naturelles. »

(Source : site Internet du Ministère : www.environnement.gouv.fr)

Pays-Bas – le *Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« L'objectif général du ministère est de travailler à une qualité durable de l'environnement et des milieux de vie. [...] Le ministère est principalement un organisme qui élabore des cadres législatifs et qui crée des circonstances favorables pour d'autres organismes. La façon la plus adéquate de le décrire est d'utiliser le terme de "ministère réseau". »

(Source : site Internet du Ministère : www.vrom.nl – Traduction libre de l'anglais.)

Royaume-Uni – le *Département des Transports, des Municipalités et des Régions*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Le département intègre des fonctions clés pour le développement de collectivités efficaces et durables. [...] Les transports doivent être intégrés aux politiques d'aménagement, d'habitation et de renouveau urbain. »

(Source : site Internet du département : www.dtlr.gov.uk – Traduction libre.)

Suède – le *Ministère de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Dans sa *Politique environnementale pour une Suède durable de 1997*, le gouvernement a proposé la création d'une nouvelle structure pour atteindre ses objectifs. [...] Les responsabilités du ministère incluent les ressources naturelles et les sources de pollution, la diversité biologique, les changements climatiques, le trafic, l'aménagement des collectivités [et] les constructions [...]. » ■

(Source : site Internet du Ministère : http://miljo.regeringen.se/english/english_index.htm – Traduction libre de l'anglais.)

3.3

L'équilibre entre une approche hiérarchique et une approche concertée

L'établissement d'une structure hiérarchique claire entre les divers paliers de gouvernement peut certainement aider au bon fonctionnement et à l'encadrement adéquat des activités régionales et locales ayant trait à l'aménagement et au développement du territoire.⁵

Une fois les règles générales et les principes généraux établis, il est très important que les processus légués aux acteurs locaux et régionaux soient suffisamment souples et flexibles pour permettre l'appropriation et le façonnement de ces mêmes principes. Les stratégies qui en découleront pourront ainsi refléter davantage les réalités, valeurs et spécificités de chaque collectivité.

Cet équilibre « du haut vers le bas » (hiérarchique) et « du bas vers le haut » (concertée) est fragile, peut être difficile à atteindre, mais semble essentiel pour assurer :

☞ d'une part, la cohérence globale de l'aménagement et du développement territorial à l'échelle d'une nation ou d'une province;

☞ d'autre part, le respect de l'autonomie, de l'esprit d'initiative et des compétences locales et régionales.

Même si l'exemple qui suit ne concerne pas un gouvernement national ou provincial, il illustre bien l'idée d'équilibre entre une approche hiérarchique et concertée.

ÉTUDE DE CAS

POUVOIRS HIÉRARCHIQUES VERSUS SENSIBILISATION ET IMPLICATION DE LA POPULATION : L'APPROCHE DU METRO DE PORTLAND, OREGON

Le gouvernement régional élu de Portland, en Oregon, peut imposer aux collectivités locales certaines choses quant à l'aménagement du territoire, aux transports et au développement de l'agglomération. La loi de l'Oregon et le mandat donné par les électeurs sont en effet clairs sur ce point.

Fort heureusement, le *Metro* utilise la concertation et le dialogue pour élaborer ses visions stratégiques de planification et de développement. Cette attitude est délibérée car elle contribue grandement aux chances de succès des projets. L'information et l'implication de tous les partenaires possibles, tôt dans les démarches, favorise leur sensibilisation aux enjeux régionaux, leur appropriation des visions élaborées ainsi que leur motivation à les mettre en œuvre.

Avant l'élaboration de la stratégie régionale de développement à long terme (*2040 Growth Management Plan*), le *Metro*, investit plus de un million \$US par année en sensibilisation et en concertation. Il a aussi informé et impliqué environ 500 000 ménages, de près ou de loin, dans le processus. (Pour plus de détails, voir la section sur l'implication des citoyens dans le chapitre 10.)

⁵ Nous entendons ici par « structure hiérarchique » l'ensemble des règles qui régissent les pouvoirs et les rapports entre chacun des paliers. La notion de « clarté » fait référence à la nécessité que les paliers régionaux et locaux sachent clairement à quoi s'attendre de la part du gouvernement central face à une situation donnée.

La loi de l'Oregon procure des mandats forts aux organismes publics pour mener leurs exercices de planification, mais l'implication des citoyens est le premier principe évoqué dans le programme d'aménagement du territoire de l'État.

L'attitude ouverte du *Metro* porte fruit. D'après le maire régional⁶, le fait d'avoir le respect des autorités locales, en vertu de ses pouvoirs, est aussi un facteur de succès, car, en bout de ligne, quand il s'avère nécessaire de trancher, le *Metro* peut le faire. Un équilibre entre pouvoir hiérarchique et concertation semble ainsi avoir été établi. ■

6 Mike BURTON. *Getting There by Working Together : the 800 Pound Gorilla vs the Velvet Glove Model*, Actes du Colloque Vers des collectivités viables, Vivre en Ville, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, pp. 292-294.

3.4

Principaux types de mesures gouvernementales pouvant favoriser le développement urbain et régional viable

« Une des tâches les plus pressantes pour tous les gouvernements est la formulation d'un ensemble cohérent de politiques qui permette aux villes de prendre leur place au cœur du développement économique et social des nations. »⁷

Dans l'intérêt général, il est impératif de voir émerger des actions et des initiatives régionales et locales qui rendront nos collectivités plus viables. Il incombe aux gouvernements centraux d'être à l'avant garde et de faciliter cette émergence, voire de l'accélérer, en créant ou en réunissant un ensemble de conditions favorables. Sans ces conditions, il est

moins probable que de véritables processus de développement durable du territoire et des collectivités puissent se concrétiser.

Plusieurs mesures existent pour s'acquiescer de cette tâche, dont celles répertoriées ici, appuyées par des initiatives concrètes. Ces dernières

illustrent à la fois la diversité des moyens utilisés et la convergence de nombreuses approches. En effet, chaque initiative gouvernementale diffère, mais le but est le même : jouer un rôle actif dans la promotion de collectivités plus viables par le biais de lois, de programmes spécifiques, d'assistance technique ou de mesures économiques incitatives.

Tableau 3.1 : Principaux types de mesures gouvernementales pour favoriser le développement

- A - Procurer un cadre législatif global de développement durable du territoire et des collectivités.
 - B - Favoriser un régionalisme renforcé et des visions d'agglomération cohérentes.
 - C - Procurer un contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable.
 - D - Jouer le rôle d'incitateur : influencer le marché et appuyer les innovations.
 - E - Appuyer financièrement les intervenants et projets de développement durable des collectivités.
 - F - Sensibiliser et informer le public pour forger un appui grandissant au développement viable des collectivités.
-

⁷ UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – UNCHS (Habitat), 2002. www.unchs.org/discussion/day3.htm (Traduction libre).

A - Procurer un cadre législatif global de développement durable du territoire et des collectivités

Intégrer pleinement le développement durable dans les lois, les politiques et les stratégies touchant l'aménagement du territoire est une opportunité sans pareille, pour les gouvernements centraux, de prendre officiellement position en sa faveur et d'envoyer un message clair à tous les intervenants concernés. En outre, la création d'un cadre législatif est un élément crucial à la concrétisation des collectivités viables. En effet, un tel cadre

peut orienter de façon significative les actions menées sur le terrain par le biais de lignes directrices et de critères, souples dans leur application mais fermes dans leurs objectifs.

Comme certains des exemples qui suivent le démontrent, l'efficacité d'un cadre législatif semble grandement accrue quand les subventions et les investissements de l'État l'appuient et le renforcent.

ÉTUDE DE CAS

LA STRATÉGIE NATIONALE DES PAYS-BAS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES COLLECTIVITÉS PLUS VIABLES



Amsterdam.

Photo : Vivre en Ville

La Hollande est un petit pays qui compte près de 16 millions d'habitants, ce qui en fait l'un des pays les plus densément peuplés d'Europe, avec environ 450 personnes par hectare. Société urbaine, la plupart des gens vivent dans la partie ouest du pays (la Randstad) où se trouvent les quatre principales villes : Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht.

Ayant un lourd passé industriel, le pays a été, un temps, très pollué. Il est pourtant aujourd'hui un modèle en matière d'environnement en raison de stratégies nationales hautement intégrées et d'engagements ambitieux du gouvernement. Les Pays-Bas sont d'ailleurs une des premières nations à avoir adopté une politique nationale de développement durable. Elle a été adoptée en 1989, avec le premier *Plan national de protection environnementale (National Environmental Policy Plan – NEPP1)*. Plusieurs circonstances avaient alors mené à son élaboration. D'abord, la sortie d'un rapport national sur l'environnement qui concluait que les approches traditionnelles en la matière ne donnaient pas les résultats escomptés, puis la sortie du *Rapport Brundtland* (de la *CMED*) sur le développement durable qui stimulait le renouveau. Avec le *NEPP1*, le gouvernement a adopté une approche mettant l'accent sur les sources de pollution, l'implication de tous les intervenants concernés et l'adoption d'objectifs précis et mesurables. Bref, ce plan marquait une rupture avec les approches environnementales traditionnelles et reconnaissait que de profonds changements structurels dans les modes de production et de consommation sont impératifs pour l'atteinte d'un véritable environnement de qualité.

C'est le *Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* qui est responsable de l'élaboration de ce plan. On y traite d'éléments traditionnels de protection de l'environnement mais, aussi, de l'énergie, des transports et de l'aménagement de milieux de vie de qualité. La qualité de vie et sa relation avec l'environnement font d'ailleurs partie intégrante du dernier *Plan national (NEPP4)* de 2001 qui est porteur d'une vision à long terme, soit jusqu'en 2030.



Paysage rural : le «cœur vert» de la Randstad.

La planification territoriale en Hollande, un enjeu crucial :

Outre ces stratégies environnementales, le ministère est aussi responsable des questions spécifiques à l'aménagement du territoire. La planification territoriale et la rationalisation de l'utilisation de l'espace revêtent une importance capitale aux Pays-Bas en raison de la rareté de l'espace disponible et de la croissance de la population. La planification est à la fois hiérarchique et décentralisée. Le gouvernement national établit des lignes directrices dans une loi, par l'adoption d'un *Rapport national sur l'aménagement du territoire*, et les provinces et municipalités voient à intégrer ces lignes directrices dans leurs plans.

L'idée d'une planification territoriale à l'échelle nationale remonte aussi loin que les années 1940. Déjà, un groupe d'experts parlait de la protection des espaces naturels au cœur de la Randstad et de l'importance de ceintures vertes autour des villes pour garder le caractère rural des campagnes environnantes. Au cours des années 1960 et 1970, le pays a expérimenté la construction de «villes nouvelles» sans résultats concluants : plus d'étalement urbain et un allongement des distances parcourues en automobile par les résidents.



Un exemple de site VINEX : le redéveloppement urbain des Eastern Docklands, Amsterdam.

Les sites VINEX⁸, une stratégie nationale visant des villes plus compactes et la diminution de l'étalement urbain :

Depuis 1988, avec son 4^e *Rapport national sur l'aménagement du territoire*, le gouvernement hollandais poursuit une stratégie de développement durable de son territoire. Cette stratégie des «villes compactes» vise la consolidation et la restructuration des principaux pôles urbains existants, limitant ainsi le débordement des diverses expansions urbaines sur les espaces ruraux et naturels. Les pressions et les besoins pour de nouveaux développements urbains sont bien réels en Hollande car la croissance démographique est significative et les besoins en logements sont grands. La clé, pour le gouvernement, est de profiter de cette dynamique pour consolider les villes existantes et maximiser l'utilisation du transport en commun. Pour y parvenir, pouvoir influencer stratégiquement la localisation des opérations majeures de développement urbain devenait crucial.

8 VINEX vient de l'abréviation de *Supplément au 4^e Rapport national sur l'aménagement du territoire*.

En 1993, un nouveau moyen pour la mise en œuvre des villes compactes était adopté : la politique *VINEX*. Elle oriente – voire limite – le développement urbain à l'intérieur de ce que l'on peut appeler les sites *VINEX*. Ces sites, déterminés à l'aide de critères nationaux, doivent être situés prioritairement à l'intérieur des aires déjà urbanisées ou à proximité de celles-ci.

Deux grands objectifs d'aménagement durable du territoire sont intégrés dans la politique *VINEX* :

- ☞ mieux contrôler l'expansion urbaine tout en consolidant la vitalité des villes existantes (limiter l'étalement urbain, protéger les aires naturelles et rurales, augmenter le contraste entre l'urbain et le rural en assurant un minimum de densité urbaine, même en périphérie);
- ☞ mieux intégrer le développement urbain avec une stratégie de transports viables (réduire le nombre de kilomètres parcourus, les besoins en déplacement et l'utilisation de la voiture individuelle).



Photo : Vivre en Ville

La politique *VINEX* favorise un partenariat entre un grand nombre d'intervenants, tant publics que privés. Le gouvernement se réserve le rôle d'initiateur, de négociateur et de coordonnateur mais la réelle mise en œuvre est l'affaire des intervenants locaux. Ce sont eux qui déterminent la localisation des sites *VINEX* et qui voient à leur développement. Le gouvernement exerce son influence en élaborant le cadre directif et les critères pour l'éligibilité des sites. La priorité doit être accordée à la réhabilitation et à la densification des secteurs centraux et, par la suite, aux secteurs périphériques contigus. L'accessibilité aux transports en commun est un autre facteur déterminant, tout comme la densité urbaine (fixée à un minimum de 35 unités par hectare dans la Randstad).



Chaque développement *VINEX* fait l'objet d'une entente de principe – qui prend la forme de contrat – entre toutes les parties impliquées. Une commission spéciale assure la cohérence de la position gouvernementale en veillant à harmoniser les demandes des divers ministères impliqués. Chaque entente est unique mais, en général, une fois les sites choisis et approuvés, le gouvernement s'engage financièrement envers des éléments comme le transport, les infrastructures, la décontamination des sols ou les logements sociaux par le biais de subventions. (Tous les projets *VINEX* prévoient des logements sociaux; certains jusqu'à 30%.) Les autorités locales et les promoteurs s'engagent, eux, à développer les sites désignés en respectant les critères gouvernementaux et les conditions décrites dans les ententes.

Chose importante, le processus *VINEX* reconnaît que c'est l'échelle régionale – ou celle de l'agglomération – qui est la plus appropriée pour la mise en œuvre de la politique. En effet, les municipalités des sept plus grandes régions urbaines ont accepté de créer une entité métropolitaine temporaire pour prendre en charge le développement des sites *VINEX* dans leur région respective. Les provinces ont joué un rôle minimal dans ces régions, alors que dans les régions plus rurales elles ont été plus actives.

Signées en 1995, les premières ententes *VINEX* régissent la construction, prévue entre 1995 et 2005, d'environ 650 000 unités d'habitation. De celles-ci, 450 000 seront construites dans les aires métropolitaines. Les 200 000 autres, à l'extérieur des aires métropolitaines, n'ont pas eu de subventions du gouvernement. À noter que la loi nationale sur la planification territoriale reconnaissait, bien avant 1993, le pouvoir de l'État central de favoriser le développement de certains secteurs – protégeant notamment les espaces naturels et ruraux.

Les divers outils qui aident à stimuler le développement des aires ciblées sont très importants. Il s'agit d'une série de subventions sélectives basées sur des critères de performances (localisation, densités, qualité des constructions, processus envisagés, etc.). Par exemple, les développements situés à l'intérieur des tissus urbains existants reçoivent une subvention de base déterminée par le nombre d'unités. Des évaluations ponctuelles évaluent l'atteinte des critères de performance.

Le développement des sites *VINEX* est présentement en cours et les études évaluant les impacts réels de la politique ne pourront être vraiment valables que dans quelques années. Jusqu'à maintenant cependant, certains aperçus démontrent que les résultats sont satisfaisants. Les deux tiers des nouveaux développements seront construits à l'intérieur ou à proximité des centres urbains. Une étude portant sur cinq des sept principales régions urbaines montre que les sites rencontrent raisonnablement les critères nationaux. De plus, les densités ciblées ont été atteintes, particulièrement dans la Randstad où elles ont été de près de 36 unités par hectare. Enfin, l'effet global sur la mobilité est moins important que prévu, mais on note une différence marquée des résultats selon la localisation des sites.

La politique fait aussi l'objet de critiques. Par exemple, après son annonce, la spéculation foncière a fait soudainement augmenter les prix de certains terrains à grand potentiel. Certains trouvent les densités encore trop faibles et pointent le manque de caractère urbain, rappelant que l'un des objectifs était de mieux définir la limite entre l'urbanité et la ruralité. D'autres parlent du manque de diversité des types d'habitation – un problème que les autorités entendent bien résoudre en favorisant davantage la diversité et la flexibilité pour mieux répondre au marché dans l'avenir. Certaines négociations ont été ardues et longues entre le gouvernement et les autorités locales, plusieurs municipalités voulant aussi attirer un développement.



Quoiqu'il en soit, des leçons ont été tirées pour la poursuite de l'opération (de nouvelles ententes ont été signées en 1998 pour la période 2005-2010). Les principes de la politique VINEX peuvent sûrement inspirer d'autres pays, provinces ou états.

La politique de mobilité et de localisation « A-B-C », la bonne entreprise au bon endroit :

La politique nationale A-B-C favorise aussi la mise en œuvre de la stratégie des villes compactes. Elle cherche à supporter le transport en commun et à réduire l'utilisation de l'automobile en tentant d'influencer la localisation des grandes entreprises et des activités commerciales sur le territoire. Cette démarche se base sur deux éléments d'analyse : un profil de mobilité des entreprises et une classification des types de localisation possibles.

Le profil de l'entreprise est déterminé selon des éléments comme les déplacements générés (nombre d'employés et de visiteurs) et les besoins spécifiques en mobilité (comme la dépendance envers l'auto et le camionnage). La politique distingue aussi trois types de localisation :

Localisation A :

près des principales stations de transport en commun (métros, trains, tram); le nombre de stationnements et l'accès automobile sont limités;

Localisation B :

l'accès au transport en commun est toujours bon, mais à un degré moindre; l'accès automobile est plus facile;

Localisation C :

près des autoroutes; l'accès au transport en commun est faible.

À partir de ces critères, un jumelage optimal est recherché entre les types de localisation et les entreprises. Par exemple, les activités qui suscitent beaucoup de mobilité devraient être près des principales stations de transport en commun (localisations de type A). Les commerces devraient être dans les localisations de type A (jamais C) et les bureaux dans les localisations A ou B. Les localisations C sont réservées presque uniquement aux activités dépendantes du camionnage.

Un des éléments cruciaux de la politique concerne les normes de stationnement, puisque la disponibilité du stationnement influe évidemment beaucoup sur le choix des modes de transport. Ainsi, pour être cohérent avec l'objectif de réduire l'utilisation de l'automobile, les normes recommandées par le gouvernement pour les localisations de type A sont de seulement un stationnement pour chaque dix employés (1/10)⁹ et elles sont de un pour cinq (1/5) pour les localisations de type B. La politique comporte aussi des normes minimales de densité.

Politique initiée par le gouvernement, c'est à travers les plans des municipalités que son application est possible. Des incitatifs économiques sont cependant mis de l'avant : subventions pour des réaménagements autour des stations de transport ou pour la relocalisation d'entreprises. Le gouvernement prêche d'ailleurs par l'exemple et concentre ses investissements en équipements et en infrastructures dans les localisations de types A et B. Un exemple notoire est la récente relocalisation des bureaux du *ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, à La Haye, dans un site A situé juste en face de la gare principale.

9 Normes pour la région de la Randstad (où se trouvent les plus grandes villes du pays).



Jusqu'à maintenant, la simplicité de la politique a donné de bons résultats. La plupart des plans locaux ont intégré les principes de la politique, spécialement dans la Randstad. À Amsterdam, par exemple, la ville applique une politique stricte de stationnement basée sur la politique A-B-C. On note de façon générale que les bureaux le long des autoroutes ont perdu de leur popularité et que la valeur des sites près des stations augmente.

Résumé des deux politiques nationales hollandaises

Politique VINEX :

- ☞ Détermination de critères nationaux pour la sélection des sites des futures opérations de développement urbain – critères basés sur la réduction de l'étalement urbain et la réduction des besoins en mobilité des résidents.
- ☞ Production d'ententes formelles entre toutes les parties impliquées dans le développement des sites – partenariats et garanties de réalisation.
- ☞ Mesures économiques incitatives pour favoriser la mise en œuvre de la politique.

Politique A-B-C :

- ☞ Détermination de critères nationaux pour la localisation des principales activités commerciales, industrielles et institutionnelles – critères basés sur le profil des entreprises ou des organismes et sur une classification des sites.
- ☞ Politique incitatrice – la mise en œuvre passe d'abord par son application dans les plans des municipalités.
- ☞ Mesures économiques incitatives pour favoriser la mise en œuvre de la politique.

Enfin, la question de l'attrait et de la vitalité des agglomérations hollandaises revêt une importance capitale aux yeux du gouvernement. Il perçoit ces actions de réaménagement et de consolidation des principales villes comme étant l'opportunité de minimiser l'étalement urbain, d'augmenter la qualité de vie et la compétitivité à l'échelle nationale. D'ici 2004, 2,9 milliards de guilders (1,9 milliard \$CAN) seront investis pour favoriser diverses opérations de renouveau urbain. (Voir dans ce chapitre l'encadré sur le projet de démonstration de collectivité écologique et les mesures incitatives pour des constructions durables du gouvernement hollandais.) ■

Pour en savoir plus :
www.minvrom.nl

Mise en œuvre des principes du cadre législatif de l'état de l'Oregon.



Le redéveloppement de l'ancien secteur industriel du Pearl District et la revitalisation des secteurs centraux, Portland.



Le développement d'un réseau de SLR, Portland.

LE PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'OREGON

Au début des années 1970, l'Oregon a été le premier état étasunien à se doter d'un réel cadre législatif régissant l'aménagement du territoire. Afin de protéger les terres agricoles contre l'étalement urbain et la spéculation foncière, on y instaura les premiers périmètres d'urbanisation aux États-Unis et on y adopta une série d'objectifs concernant l'aménagement du territoire qui, par loi, devaient être pris en compte par les comtés et les collectivités locales.

Encore aujourd'hui, l'État encadre fermement l'aménagement du territoire et le développement de ses principales agglomérations. L'organisme ayant autorité en la matière est le *Department of Land Conservation and Development*. La présence du terme « conservation » au sein même du nom de l'organisme révèle sa philosophie générale, qui met l'accent sur un usage rationnel du territoire.

Le *Programme d'aménagement du territoire* vise, par loi, le développement durable et énonce 19 objectifs fondamentaux qui doivent être respectés et mis en œuvre à travers les plans intégrés d'aménagement et de développement (*comprehensive plans*) des comtés et des municipalités. En résumé, ces objectifs exigent :

- ☞ l'utilisation rationnelle du territoire ;
- ☞ la protection des ressources naturelles ;
- ☞ des processus de planification stratégique complets impliquant les citoyens dès le tout début de la démarche (l'implication des citoyens est d'ailleurs le premier des 19 objectifs de la loi).

La loi spécifie d'autres objectifs concernant le développement de collectivités de qualité. Ils servent à guider le développement des collectivités locales et à conditionner la stratégie du gouvernement et ses investissements à l'égard des collectivités ; ils sont porteurs de principes comme l'aménagement d'agglomérations plus compactes, la mixité urbaine, l'efficacité énergétique, les transports durables, le rapprochement entre lieu de travail et habitation, la diversité de logements, la maximisation des infrastructures existantes, etc.

La *Land Conservation and Development Commission* est l'organisme qui révisé et approuve les plans des comtés et des municipalités. C'est une commission indépendante composée de sept citoyens¹⁰ nommés par le gouverneur et approuvés par le Sénat, qui a le mandat clair de veiller au respect de la loi et à son application pour le bénéfice de l'ensemble des citoyens de l'Oregon. ■

Pour en savoir plus :
www.lcd.state.or.us

¹⁰ La loi stipule que les commissaires ne peuvent siéger pour plus de deux mandats de quatre ans et qu'ils doivent être représentatifs de l'ensemble de l'État.

L'INITIATIVE DE *SMART GROWTH* DU GOUVERNEMENT DU MARYLAND

En 1997, le gouverneur de l'État du Maryland lançait officiellement son initiative de « croissance intelligente » (*Smart Growth Initiatives*). Le *smart growth* est un mouvement nord-américain qui, pour l'essentiel, rejoint les principes du développement durable des collectivités.

Deux principaux aspects font sa force :

- ☞ Son caractère global : elle constitue un ensemble coordonné de plusieurs mesures complémentaires (programmes, éléments législatifs, outils).
- ☞ L'utilisation de plusieurs mesures économiques incitatives en appui aux principes énoncés dans la loi (on n'empêche pas le développement mais on le discipline et on l'oriente).

Parmi les différentes mesures, la création des aires prioritaires d'investissements (*priority funding areas - PFA*) est fondamentale. Il s'agit de zones prioritaires de développement urbain durable. Elles sont déterminées, selon des critères prescrits dans la loi, par les intervenants régionaux et locaux, en collaboration avec le département d'aménagement de l'État.

Le gouvernement de l'État y concentre la majorité de ses investissements et subventions. Il passe ainsi du discours à l'acte. De plus, un programme gouvernemental procure des avantages fiscaux aux entreprises qui créent des emplois dans ces zones. On utilise donc des mesures économiques incitatives pour orienter le développement et les investissements, tant privés que publics, dans les aires ciblées, qui se situent prioritairement dans les zones déjà urbanisées, limitant ainsi l'étalement urbain, protégeant les paysages et les espaces naturels, maximisant l'utilisation des infrastructures existantes et favorisant le renouveau urbain.

D'autres programmes du *smart growth* visent plus spécifiquement les notions de renouveau urbain, de mixité des fonctions et de rapprochement entre les lieux de travail et d'habitation. D'abord le programme *Live Near Your Work*, qui subventionne de 3 000 \$ les ménages éligibles qui achètent une maison près de leur lieu de travail. Il s'agit d'un partenariat entre le gouvernement, la municipalité et l'employeur, où chacun fournit 1 000 \$. Les bénéficiaires recherchés sont nombreux et conviennent à toutes les parties : des quartiers renforcés, des coûts et des inconvénients de transport limités, une relation particulière entre l'employeur et le milieu de vie, etc. Un autre programme, le *Voluntary Cleanup and Brownfields Programs*, aide à la décontamination et au redéveloppement d'anciens sites industriels abandonnés.

Le *Rural Legacy Program* concerne plus précisément la protection d'espaces naturels, agricoles et ruraux. Des coalitions de gouvernements locaux et de partenaires privés peuvent obtenir des fonds de l'État pour acquérir des espaces à des fins de conservation permanente. Le programme vise la protection d'au moins 200 000 acres (81 000 hectares) d'ici 2011.

La *Smart Growth Initiatives* contient d'autres éléments, notamment un service très développé offrant diverses ressources aux collectivités locales, facilitant la mise en œuvre du *smart growth* (publications, guides, vidéos, instruments de planification, etc.).



« Le futur du Maryland passe par la capacité de l'État à promouvoir
un modèle de développement mieux planifié, plus écologique et
plus durable au cours des décennies à venir » ¹¹

Pour en savoir plus :
**[www.op.state.md.us/smartgrowth/
index.html](http://www.op.state.md.us/smartgrowth/index.html)**

Des mesures récentes (2001) renforcent et confirment la position du gouvernement en faveur du *smart growth* pour les années à venir. Un bureau du gouverneur sur le *smart growth* a été créé pour veiller à une meilleure coordination des politiques gouvernementales. Une série de mesures économiques ont été adoptées : 500 millions \$US, sur six ans, pour améliorer le transport en commun ; une augmentation des fonds pour préserver les espaces naturels et ruraux ; de nouveaux fonds pour la revitalisation de certains quartiers défavorisés ; de nouveaux crédits de taxe pour inciter le don de terres à des fins de conservation ; enfin, le gouverneur a annoncé que l'État allait utiliser tous ses pouvoirs et agir activement pour contrecarrer les décisions locales qui encouragent l'étalement urbain. ■

11 GOVERNOR'S OFFICE OF SMART GROWTH, État du Maryland, 2001.
www.smartgrowth.state.md.us/mission.htm (Traduction libre.)

B - Favoriser un régionalisme renforcé et des visions d'agglomération cohérentes

L'aménagement et le développement cohérents des agglomérations représentent aujourd'hui un enjeu majeur pour la plupart des nations. L'éclatement de l'urbanisation, la compétitivité accrue entre agglomérations et les enjeux environnementaux et socioéconomiques de l'étalement urbain commandent des actions et des décisions éclairées qui doivent se prendre à l'échelle de l'agglomération. (Voir le chapitre 4 pour plus de détails sur l'émergence du régionalisme.)

Une vision d'agglomération cohérente et, surtout, sa mise en œuvre ne peuvent émerger qu'à partir d'une coordination et d'une concertation autour d'objectifs communs. Mettre en place ou encourager la création de structures adéquates qui favoriseront de telles synergies d'agglomération est un rôle important des gouvernements centraux. Par la suite, donner à ces structures les moyens suffisants pour qu'elles puissent mener à bien leur mission est essentiel.

ÉTUDE DE CAS

EN FRANCE, DE RÉCENTES RÉFORMES LÉGISLATIVES VISANT LE RENFORCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES AGGLOMÉRATIONS

« L'agglomération s'impose aujourd'hui comme l'échelle la plus appropriée pour [...] des choix en matière de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, d'organisation des transports collectifs, de localisation des activités ou encore de diversité de l'habitat, de développement durable [...] »¹¹

Reconnaissant le rôle important que doivent jouer, aujourd'hui, les agglomérations dans l'atteinte d'un développement territorial plus durable, l'État français a récemment procédé à des réformes législatives d'envergure. Elles visent principalement le renforcement des agglomérations par un aménagement et un développement plus cohérents et l'intégration formelle du développement durable à des processus de planification renouvelés. Le gouvernement identifie d'ailleurs le développement durable comme étant un « mode de développement et [un] mode d'action publique » qui doit désormais « entrer en pratique »¹².

La nouvelle stratégie gouvernementale en aménagement du territoire s'articule principalement autour de trois nouvelles lois (de ministères distincts) qui s'arriment et se complètent entre-elles :

☞ *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou Loi Voynet), 25 juin 1999 : la LOADDT vise à faire émerger de nouveaux partenariats et de nouvelles approches stratégiques, en matière de planification territoriale et de développement, sur la base d'une nouvelle échelle d'intervention : celle des agglomérations.*

¹² DATAR et ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Tout savoir sur les contrats d'agglomération*, 2000. www.agglo.org

¹³ Yves COCHET. *Contrats d'agglomération : mode d'emploi*, DATAR, 2001, pp. 4-5.



- ☞ *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement), 12 juillet 1999*: cette loi concerne la création des nouvelles structures intercommunales (les communautés d'agglomération) et l'équité (ou intégration) fiscale. Elle vise à procurer à ces structures les ressources financières et les compétences juridiques et sectorielles nécessaires pour mener leurs nouvelles démarches.
- ☞ *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), 13 décembre 2000*: la *Loi SRU* vise à procurer aux agglomérations un nouveau contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable (nouveaux outils, nouvelles directives nationales visant un renouveau en aménagement du territoire, etc.).
(Voir l'encadré sur la *Loi SRU* dans ce chapitre.)

Ces trois lois contribuent à la prise en compte du développement durable au niveau local et à la consolidation des moyens mis à la disposition des agglomérations pour leur planification et leur développement.

Les contrats d'agglomération de la LOADDT: de nouveaux partenariats sur la base de projets d'agglomération:

La *Loi Voynet* vise essentiellement à susciter l'association volontaire de diverses communes dans la perspective de l'élaboration d'un projet commun touchant l'aménagement et le développement de l'agglomération. Ainsi, avec cette loi, les communes qui se seront constituées en communautés d'agglomération¹⁴ auront l'opportunité nouvelle de s'entendre avec l'État, d'ici 2006, sur la signature de contrats d'agglomération. Quatorze agglomérations témoins se sont portées volontaires, en 1999, pour expérimenter la nouvelle démarche, en démontrer l'intérêt et pour préparer le terrain pour les autres agglomérations françaises (140 agglomérations au total pourraient être éligibles).

Ces contrats d'agglomération ne doivent pas être compris comme étant uniquement financiers. Ils sont plutôt le moyen d'induire un nouveau processus global de planification pour chacune des agglomérations. En effet, le contrat est conditionnel à l'élaboration d'un projet d'agglomération par la communauté d'agglomération. Le terme « projet » doit être pris, lui aussi, dans le sens d'un processus ouvert et global de planification spatiale et de développement du territoire. Il intègre des aspects variés comme le développement économique, la cohésion sociale, l'aménagement urbain, les transports, le logement, l'environnement, la gestion des ressources, etc.

*« La démarche du contrat suppose l'énonciation de choix publics clairs
à travers le projet de développement durable de l'agglomération. »¹⁵*

Le projet d'agglomération s'arrime obligatoirement au développement durable puisque prévu dans la loi. Une référence explicite aux *Agendas locaux 21* y est d'ailleurs faite. (Voir le **chapitre 4** pour plus de détails sur les *Agendas locaux 21*.) On précise aussi que le projet suppose la consultation des forces vives de l'agglomération. C'est donc sur la base de ces projets d'agglomération que sont négociés et signés les contrats entre l'État et les structures intercommunales, qui se traduisent évidemment par la suite en engagements financiers pour chacun des partenaires.

¹⁴ Pour ce faire, l'aire urbaine constituée par les communes doit compter un minimum de 50 000 habitants. À noter que pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants, plusieurs communautés urbaines existent déjà et seront conservées.

¹⁵ Yves COCHET. *Contrats d'agglomération : mode d'emploi*, DATAR, 2001, p. 5.



Ces notions de projet d'agglomération et de contractualisation entre l'État et les autorités locales ont des objectifs multiples, dont l'émergence de nouvelles visions stratégiques à l'échelle des agglomérations, l'augmentation de la cohérence entre les actions des divers acteurs concernés, la création volontaire de nouveaux partenariats, le renforcement de la concertation autour d'un projet commun et l'engagement de chacun des partenaires à mettre en œuvre, à sa façon, une vision stratégique qui respecte les grandes orientations du gouvernement.

La *Loi Voynet* semble avoir été bien accueillie par le monde municipal qui comprend les impératifs du renforcement des agglomérations. L'*Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)* parle même de l'élaboration des projets et des contrats d'agglomération comme étant l'outil majeur, à moyen terme, pour l'aménagement du territoire en zones urbaines. L'objectif du gouvernement de voir la création de 50 communautés d'agglomération (CA) d'ici 2004 a d'ailleurs été atteint en six mois. La complémentarité de cette mesure avec la *Loi Chevènement*, qui procure des avantages financiers aux communes qui se regroupent en CA, fait sûrement partie des facteurs de succès. ■

Pour en savoir plus :
www.agglo.org/main.htm

TROIS INSTANCES MÉTROPOLITAINES ÉTASUNIENNES : DES MODÈLES DIFFÉRENTS MAIS UN RÉGIONALISME ÉMERGEANT

Les États de l'Oregon, du Minnesota et de Washington ont favorisé la création d'entités métropolitaines destinées à forger des consensus régionaux et à mener leurs agglomérations respectives vers un développement concerté et plus durable.

Le gouvernement métropolitain de Portland (Metro), Oregon :

Le *Metro* est un gouvernement régional directement élu, unique en Amérique du Nord, créé par référendum en 1979. Il est un palier de gouvernement à part entière, distinct et intermédiaire entre l'État, les comtés et les municipalités.

Composition :

Huit élus régionaux, dont un maire régional (ou *executive officer*).

Mission, principaux mandats, compétences :

Planifier à long terme l'aménagement du territoire, les transports pour l'ensemble de l'agglomération et d'autres champs de compétences d'intérêt régional (espaces verts régionaux, matières résiduelles, équipements métropolitains, etc.).

Territoire couvert :

L'aire urbaine dans son ensemble. Englobe 3 comtés et 24 municipalités.

Outils, moyens d'interventions :

Plan global et stratégique d'aménagement et de développement (*comprehensive plan*), une série de plans métropolitains sectoriels, un périmètre d'urbanisation métropolitain et divers programmes comprenant des mesures fiscales incitatives, des ressources diverses, des achats d'espaces verts pour fins de conservation, etc.

Rapport avec les autorités locales :

Pleins pouvoirs concernant ses compétences (par exemple, peut renverser des décisions de zonage local si elles sont non conformes aux plans régionaux)¹⁵. Dans sa démarche, le *Metro* met l'accent sur la sensibilisation, l'information, l'implication du public et la concertation. Le fait d'avoir l'autorité lui facilite la tâche car il est ainsi plus respecté.

Le Conseil métropolitain des Twin Cities, Minnesota :

Créé en dès 1967 par le gouvernement, le *Metropolitan Council of the Twin Cities* est une structure indépendante qui voit à mettre en œuvre les politiques et stratégies gouvernementales concernant la zone métropolitaine. Son président et ses membres sont nommés par le gouverneur.¹⁷

Composition :

un président et 16 conseillers provenant de 16 districts métropolitains.

Mission, principaux mandats, compétences :

Planifier à long terme l'aménagement du territoire métropolitain, encadrer l'aménagement et le développement local, les transports métropolitains, les habitations, les espaces verts régionaux.

Territoire couvert :

l'aire urbaine – ou l'agglomération – dans son ensemble. Englobe 7 comtés et 189 municipalités.

¹⁵ Robert CERVERO. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington, Island Press, 1998, p.418.

¹⁶ Mark BURTON. *Value-Based Planning to Achieve Sustainability*, conférence de Mike Burton, *Forum Vers des collectivités viables – Des villes habitables pour tous*, Vivre en Ville, Montréal, mai 2000, p.292.



Outils, moyens d'interventions :

Plan global et stratégique d'aménagement et de développement (*Regional Blueprint*), série de plans métropolitains sectoriels, divers programmes et mesures fiscales comme le *tax base sharing*, pour partager les revenus de la croissance à travers toutes les municipalités de l'agglomération.

Rapport avec les autorités locales :

Le *Conseil* a un mandat clair et fort, directement du gouvernement de l'État (inscrit dans la loi). Les outils de planification métropolitains dictent la direction pour les outils des collectivités locales. Mais tout comme le *Metro*, le *Conseil* travaille avec les gouvernements locaux et les divers intervenants en les impliquant dans l'élaboration de sa stratégie régionale et en les aidant à répondre aux objectifs de cette même stratégie.

Le Conseil régional du Puget Sound de Seattle, Washington :

Créé en 1991, le *Puget Sound Regional Council (PSRC)* est une instance métropolitaine qui n'est ni un gouvernement élu, ni une organisation nommée par l'État. Il s'agit plutôt d'une association qui sert de forum pour développer des politiques et prendre des décisions d'ordre métropolitaine sur l'aménagement du territoire et les transports.¹⁸

Composition :

Élus municipaux, élus de comtés, représentants d'organismes, de l'État et d'agences fédérales.

Mission, principaux mandats, compétences :

Assurer la coordination et la cohérence métropolitaine en matière de planification intégrée et à long terme de l'aménagement du territoire et des transports. Préserver et améliorer la qualité de vie dans la région est un élément important de sa mission.¹⁹

Territoire couvert :

L'aire urbaine – ou l'agglomération – dans son ensemble. Englobe les 4 comtés de l'agglomération de Seattle et 65 municipalités.

Outils, moyens d'interventions :

Une vision stratégique à long terme (*Vision 2020*) de gestion de la croissance (aménagement du territoire), du développement économique et du transport et un plan métropolitain de transport.

Rapport avec les autorités locales :

Le *PSRC* étant un organisme mandaté par les deux paliers de gouvernement supérieurs pour faire appliquer leurs lois concernant l'aménagement et le développement et ayant des représentants de ces gouvernements siégeant au *Conseil*, la concertation ne peut qu'en être encouragée et facilitée. Les outils locaux doivent évidemment, de par la loi, se conformer aux objectifs des stratégies métropolitaines.

Points forts et similitudes :

Ces instances métropolitaines se différencient entre autres au niveau de leur structure et de leur fonctionnement. Mais elles ont en commun certains éléments fondamentaux qui favorisent la concertation et la cohérence métropolitaine :

- ☞ un mandat clair et fort – de la part du palier de gouvernement supérieur – pour l'aménagement et le développement cohérents et durables de l'agglomération ;
- ☞ des approches stratégiques, globales et à long terme sont au cœur de leurs actions ;

18 PUGET SOUND REGIONAL COUNCIL, 2001. www.psrc.org/index.htm
19 Ibid.



- ☞ des pouvoirs adéquats pour remplir leurs mandats (dans la loi, obligation de conformité des outils de planification locaux avec les visions et objectifs stratégiques métropolitains);
- ☞ une base territoriale suffisamment grande pour pouvoir intervenir de façon cohérente sur l'ensemble de l'aire urbaine réelle;
- ☞ un aménagement du territoire et une planification des transports sont toujours intégrés et prioritaires;
- ☞ une autonomie et une distance par rapport au palier municipal (sauf peut-être dans le cas du PSRC) qui permet de défendre plus facilement les intérêts globaux de l'agglomération;
- ☞ une recherche d'un réel consensus métropolitain. ■

C - Procurer un contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable

La collectivité viable ne peut être le fruit du hasard ou du laisser-faire. Elle se réalisera plutôt à travers les efforts soutenus et coordonnés de divers partenaires résolus à mettre en œuvre un projet commun. Ceci fait de la planification stratégique et intégrée du territoire une étape obligée et cruciale pour tout processus visant le développement durable d'une collectivité.

(Au sujet de la planification spatiale stratégique et renouvelée, voir le chapitre 5.)

Un type durable de planification territoriale comporte, très sommairement, trois caractéristiques majeures :

- ☞ l'adoption de principes de développement durable en tant qu'éléments

centraux du processus de planification;

- ☞ l'adoption d'une démarche de planification basée sur une vision holistique à long terme;
- ☞ la recherche de la force du consensus par l'implication d'un grand nombre d'acteurs tôt dans les processus d'élaboration ou de révision.

Les exemples qui suivent montrent comment des gouvernements centraux tentent de réunir certaines conditions favorisant l'adoption de ce type de planification spatiale par les intervenants régionaux et locaux.

ÉTUDE DE CAS

LA NOUVELLE LOI SRU, FRANCE : POUR UN RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION SPATIALE ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

« La loi [SRU] traduit la volonté du gouvernement [...] de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable. Pour répondre à cet objectif, elle apporte dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des transports des réformes profondes. »²⁰

20 MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT DE FRANCE. *La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Paris, direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, p. 2.



En France, la nouvelle *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU)* fait partie d'un ensemble de réformes législatives récentes. L'adoption de cette loi fait suite à un processus de consultation nationale (débat publics dans plusieurs grandes villes, sondage national, colloque, enquêtes).²¹

Une des ambitions les plus importantes de cette nouvelle loi est de favoriser une plus grande cohérence – ou intégration – entre ces trois aspects primordiaux, soit la planification spatiale, l'habitat et les déplacements. En fait, elle-même issue de cette intégration, elle est la première loi française à allier ces trois champs dans une même démarche. Son caractère intégrateur serait un de ses principaux points forts selon certains :

« La nouvelle loi élargit le champ de la raison urbanistique : la durabilité du développement urbain, l'amélioration du marché du logement, la mixité urbaine, la prise en compte des nouveaux territoires intercommunaux correspondant aux agglomérations réelles. [...] Il s'agit plus largement de traiter de la ville et du droit à la ville au moins comme but de l'urbanisme.

La nouvelle loi va manifestement dans ce sens. »²²

Portant sur une variété d'objets allant de la planification spatiale aux logements sociaux en passant par les transports et la fiscalité, la loi comporte une impressionnante série de mesures, variées et complémentaires.

Une de ces mesures, parmi les plus importantes, concerne la réforme de la planification urbaine et territoriale. La *Loi SRU* propose en effet de nouveaux instruments de planification et fixe pour ceux-ci un certain nombre de principes qui doivent concourir au renouveau de l'aménagement du territoire :

- ☞ limitation de l'extension urbaine ;
- ☞ renouvellement urbain ;
- ☞ mixité urbaine et sociale ;
- ☞ limitation des déplacements.

Elle sera plus exigeante quant au contenu des instruments de planification, en leur conférant une dimension stratégique nouvelle tout en simplifiant leurs procédures d'élaboration et de révision (mot d'ordre : moins de procédures et plus de vision, de contenu). Ces nouveaux instruments sont principalement les schémas de cohérence territoriale pour les agglomérations et les plans d'urbanisme locaux pour les communes. Ils ont l'importante fonction d'établir une cohérence entre, notamment, les politiques d'habitat, de déplacement et de développement économique.

21 Le thème de la vaste opération était *Habiter, se déplacer... vivre la ville*.

22 Jean-François TRIBILLON. *Libres propos sur quelques innovations urbanistiques introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 : L'élargissement du raisonnement urbanistique*, Paris, Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs, 2001.
www.globenet.org/aitec/contributions/innovationsurbanistiques.htm.



En matière de transport, la *Loi SRU* met l'accent, encore une fois, sur une plus grande intégration des documents d'urbanisme et de transport. Le rôle des plans de déplacements urbains, les exigences envers leur contenu et les subventions octroyées par l'État seront renforcés pour favoriser le transport en commun, la marche et le vélo. Le gouvernement souhaite ainsi « que les villes ne soient plus conçues en priorité pour l'automobile ».

La loi comporte aussi un volet qui touche la réforme de la fiscalité et du financement de l'urbanisation. Elle favorise et tend à décourager l'étalement urbain. Par exemple, pour la construction des nouvelles voies, les propriétaires fonciers riverains devront participer à leur financement. La taxe foncière sur les terrains vagues pourra aussi être augmentée par les communes pour en inciter le développement et participer au renouvellement urbain.

Des mesures sociales, touchant particulièrement l'habitat, sont aussi présentes. La loi fixe un seuil minimal de logements sociaux à atteindre (soit 20%) pour les communes faisant partie d'une agglomération d'au moins 50 000 habitants. Cela en touche une grande proportion, la France étant un pays urbain à près de 85%. Le cas échéant, une sanction financière annuelle par logement manquant leur sera imputée. Des mesures visent aussi la protection des occupants contre les habitats insalubres : un arrêté d'insalubrité pourra entraîner une suspension du paiement du loyer jusqu'à la réalisation des travaux. Du côté de la démocratie locale, la loi rend obligatoire la concertation avec les résidents dès que l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme est entreprise.

Pour en savoir plus :
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/dossier_SRU.htm

« À travers ce projet, il s'agit de dire quelles villes nous voulons pour demain, quelles valeurs nous proposons pour la civilisation urbaine dans laquelle nous entrons [...] »²³ ■

23 Jean-Claude GAYSSOT et Louis BESSON. *Solidarité et renouvellement urbains*, brochure, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren_urbain/default.htm

Le tableau qui suit permet l'analyse et la comparaison des contextes entourant la planification territoriale dans trois états étasuniens parmi les plus exemplaires dans le domaine.

Tableau 3.2 : Analyse comparative de trois contextes étasuniens entourant la planification spatiale

ÉLÉMENTS D'ANALYSE, CONDITIONS FAVORABLES :	OREGON :	ÉTAT DE WASHINGTON :	MARYLAND :
Engagement formel et concret du gouvernement envers le développement durable des collectivités (loi, mesures, organismes).	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Department of Land Conservation and Development (DLCD)</i>.</p> <p>À travers une Loi cadre sur l'aménagement durable du territoire : le <i>Statewide Planning Program</i>.</p> <p>À travers la <i>Oregon Livability Initiative</i>, vaste partenariat entre le gouvernement et les acteurs privés.</p> <p>À travers un engagement du gouverneur envers des collectivités de qualité (série de principes).</p>	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Office of Community Development (OCD)</i>.</p> <p>À travers une Loi cadre sur l'aménagement durable du territoire : la <i>Growth Management Act (GMA)</i>.</p> <p>À travers le développement, en partenariat, d'un plan d'action de <i>smart growth</i> pour l'État.</p>	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Maryland Department of Planning (MDP)</i>.</p> <p>À travers des lois cadres sur l'aménagement durable du territoire : la <i>Economic Growth, Resource Protection and Planning Act</i> et la plus récente, <i>Smart Growth Legislation</i>.</p> <p>À travers la création et la mise en œuvre de son initiative complète de <i>smart growth</i>.</p>
Vision élargie, niveau d'intégration de la problématique au sein même du gouvernement.	<p>Au niveau du contenu : loi intégrée, 19 objectifs principaux offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: prépondérance de la loi cadre sur l'aménagement du territoire; organisme interministériel, le <i>Community Solutions Team</i>.</p>	<p>Au niveau du contenu: loi intégrée, divers objectifs principaux offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: la <i>GMA</i> souligne l'importance de l'arrimage des politiques gouvernementales.</p>	<p>Au niveau du contenu: loi intégrée, divers objectifs principaux et mesures offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: prépondérance de la loi cadre du <i>smart growth</i>; organisme interministériel, le <i>Governor's Office of Smart Growth</i>.</p>
Incidences des mesures gouvernementales sur l'orientation et le contenu des outils de planification régionaux et locaux.	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les 19 objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'état indique clairement la direction.)	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'État indique clairement la direction.)	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'État indique clairement la direction.)
Incidences sur les processus d'élaboration de ces outils (importance accordée aux approches stratégiques à long terme, à l'implication et la concertation).	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec certaines exigences minimales).</p> <p>Premier objectif de la loi : l'implication des citoyens. Obligation de les impliquer tôt dans les processus et de façon continue; une commission indépendante sur l'implication des citoyens doit exister dans chaque comté ou municipalité.</p>	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec un horizon minimal de 20 ans).</p> <p>Obligation dans la loi d'adopter des processus d'implication du public (tôt dans la démarche et de façon continue).</p>	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec certaines exigences minimales).</p> <p>L'approche stratégique (vision globale, objectifs, plans d'action et suivi) est favorisée et fortement recommandée.</p>
Moyens de mise en œuvre (contrôle) de la stratégie du gouvernement aux échelle régionale et locale.	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi. Prépondérance des <i>comprehensive plan</i> sur les autres instruments de planification.</p> <p>Subventions et assistance technique aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p>	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi.</p> <p>Subventions et assistance technique aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p> <p>Certaines subventions de l'État conditionnelles à l'adoption par les collectivités de plans et de projets qui respectent les objectifs de la <i>GMA</i>.</p>	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi. Prépondérance des <i>comprehensive plan</i> sur les autres instruments de planification.</p> <p>Série complète d'incitatifs économiques favorisant la mise en œuvre de la stratégie de <i>smart growth</i> (mesures fiscales incitatives et investissements en infrastructure de l'État destinés aux aires ciblées de <i>smart growth</i>).</p> <p>Plusieurs ressources aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p>

Quelques observations et points communs tirés des contextes précédents :

- ☞ intégration formelle de la question du développement durable dans une loi cadre qui engage et mobilise plusieurs ministères ou départements ;
- ☞ approche globale ;
- ☞ document de planification stratégique étoffé faisant appel à la participation d'un grand nombre d'intervenants ;
- ☞ plusieurs moyens complémentaires à la loi utilisés pour renforcer les orientations du gouvernement et favoriser leurs mises en œuvre.

D -
Jouer le rôle
d'incitateur : influencer
le marché et appuyer
les innovations

Par des choix éclairés liés aux instruments économiques, le gouvernement peut être l'initiateur d'un certain nombre d'actions de développement durable. Il peut, par exemple, chercher à appuyer les innovations technologiques vertes ainsi que les projets pilotes qui permettront de tester ces technologies et de développer l'expertise.

ÉTUDE DE CAS

PAYS-BAS : PROJET DE DÉMONSTRATION *ECOLONIA* ET MESURES INCITATIVES DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES CONSTRUCTIONS DURABLES

Le développement urbain et projet pilote d'Ecologia.



Photo: Vivre en Ville

Ecologia est une collectivité écologique, située à Alphen aan den Rijn, aux Pays-Bas, achevée au début des années 1990. Elle est un projet pilote initié et financé en partie par le gouvernement hollandais, dans le but d'expérimenter, d'évaluer et de promouvoir la construction de collectivités plus respectueuses de l'environnement et moins consommatrices de ressources. Ces performances, surtout en termes d'efficacité énergétique, ont été significatives et le projet a permis l'avancement des connaissances partout au pays. Plusieurs autres collectivités écologiques y ont vu le jour depuis.



La Hollande est aussi un des pays qui promeut le plus les constructions durables (aussi appelées « bâtiments verts ») aux plans techniques et financiers. Ces constructions, plus efficaces que la moyenne, procurent de nombreux avantages environnementaux comme une consommation minimale d'énergie et d'eau, une isolation supérieure, l'utilisation de matériaux sains et recyclés, etc. On peut les retrouver tant dans le secteur résidentiel que commercial ou institutionnel. Le gouvernement a aussi établi, en accord avec l'industrie, des critères nationaux de construction parmi les plus élevés. L'ensemble impressionnant des mesures gouvernementales en faveur des bâtiments verts est contenu dans une stratégie nationale (*National Sustainable Building Package*). (Pour en savoir davantage sur le projet *Ecolonia* et sur les bâtiments verts en Hollande, voir le **chapitre 9** sur les collectivités saines et l'architecture durable.) ■

ÉTUDE DE CAS

LES MESURES FINANCIÈRES INCITATIVES DE LA SUÈDE EN FAVEUR DE L'INNOVATION ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Suède est un leader mondial dans l'utilisation de taxes « vertes ». Un fonds a été créé pour financer l'utilisation de technologies durables pour les bâtiments (*Ecocycle Billion*) et des subventions pour des infrastructures écologiques sont disponibles pour les municipalités. (Pour en savoir davantage sur ces initiatives de la Suède, voir le **chapitre 11** sur les aspects économiques du développement viable des collectivités.) ■

E -
Appuyer
financièrement
les intervenants
et projets
de développement
durable des
collectivités

À l'aide de politiques financières et de choix économiques ciblés, les gouvernements centraux peuvent arriver à appuyer davantage le développement viable des collectivités tout en maintenant ou diminuant leurs dépenses. Suivant le même principe que la fiscalité verte (voir à ce sujet le **chapitre 11** sur les aspects économiques du développement viable des collectivités), les investissements directs de l'État dans le développement de nos sociétés devraient aujourd'hui être conditionnés par divers critères de durabilité.

Ces dépenses doivent être vues comme un investissement pour une économie tournée vers l'avenir: une économie où les nouvelles technologies environnementales auront une place importante, une économie réclamant une mobilité améliorée des personnes et des biens entre les agglomérations et à l'intérieur de celles-ci, une économie réclamant des milieux qui offrent un environnement sain et une grande qualité de vie. Ainsi, les investissements publics pour faire la promotion de savoir-faire nationaux prennent tout leur sens.

TECHNOLOGIES VERTES ET SAVOIR-FAIRE DU DANEMARK : UN PRODUIT EXPORTABLE

Le programme *Green City Denmark*, initié par le gouvernement, est dédié à la promotion du savoir-faire danois en matière d'énergie et d'environnement. Le regroupement vend la remarquable expertise des entreprises nationales à l'étranger dans des secteurs comme le génie industriel environnemental, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, l'écologie urbaine, etc. (Pour en savoir davantage sur cette initiative, voir le **chapitre 11** sur les aspects économiques du développement viable des collectivités.) ■

Un des nombreux
parcs éoliens
offshore au Danemark.



LES FONDS FÉDÉRAUX ÉTASUNIENS POUR FAVORISER LES TRANSPORTS DURABLES

La loi fédérale étasunienne de 1991, la *ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)*, et sa réforme de 1998, la *TEA21 (Transportation Equity Act for the 21st Century)*, favorisent un financement plus important des modes de transport durables de la part du gouvernement fédéral ainsi qu'une utilisation plus judicieuse et plus équilibrée de ces fonds par les états, les agglomérations et les municipalités. L'augmentation significative du nombre de projets de systèmes légers sur rail (SLR) dans les agglomérations étasuniennes ces dernières années est en partie reliée à ces lois. (Pour en savoir plus sur ces lois et sur certains projets de SLR, voir le **chapitre 8** sur le transport durable.) ■

Le nouveau SLR de Sacramento :
un des nombreux SLR
introduits récemment dans les
agglomérations étasuniennes.



Photos : Vivre en Ville

F - Sensibiliser et informer le public pour forger un appui grandissant au développement viable des collectivités

La sensibilisation du plus grand nombre de personnes est une autre condition incontournable à la concrétisation de collectivités plus viables.

Le gouvernement peut contribuer de façon substantielle à cette tâche qui réclame un travail de longue haleine. Il peut mener lui-même des actions de sensibilisation ou appuyer davantage les projets porteurs de messages et de contenus informatifs reliés au domaine de collectivités viables.

Sans prétendre pouvoir changer radicalement les habitudes individuelles et les modes de vie, les actions de sensibilisation peuvent cependant contribuer à créer progressivement un climat de plus en plus favorable dans l'opinion publique (et par conséquent dans l'arène politique) aux actions et considérations de développement durable. Certains parleront du besoin important de l'émergence d'une culture de la durabilité dans la population. (Voir le **chapitre 10** sur le développement social et l'implication des citoyens.)

ÉTUDE DE CAS

UNE AMBITIEUSE CAMPAGNE NATIONALE DE SENSIBILISATION AU ROYAUME-UNI

En 1996, le gouvernement britannique a lancé une importante campagne de sensibilisation publique appelée *Going for Green*. Cette ambitieuse campagne qui comprend plusieurs actions de sensibilisation vise à susciter la réflexion chez les citoyens de l'ensemble du pays à propos de leur habitudes de vie et des enjeux du développement durable. (Pour en savoir davantage sur cette initiative, voir le **chapitre 10** sur le développement social et l'implication des citoyens.) ■

Principales références utilisées pour ce chapitre:

- ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Les contrats d'agglomération*, 2001.
www.grandesvilles.org/dossiers/dossiers_agglo.htm
- ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Projet de Loi relatif à la Solidarité et au Renouveau Urbains*, 2001.
www.grandesvilles.org/dossiers/loi_sru.htm
- BEATLEY, Timothy. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000.
- BRAZA, Mark. « States Respond to Development Pressures with Smart Growth », *About Growth*, publications du Washington State Community, Trade and Economic Development, Growth Management Program (CTED), Olympia, WA, printemps 1999, p. 7.
- CALTHORPE, Peter et FULTON, William. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE – DATAR. *Contrats d'agglomérations: Mode d'emploi*, Paris, France, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2001.
www.datar.gouv.fr
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE – DATAR. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, France, 2002. Site Internet sur les contrats d'agglomération. www.agglo.org
- GOVERNEMENT DE L'ÉTAT DE WASHINGTON. *State of Washington's Growth Management Act and Related Laws*, Olympia, WA, 2001.
www.ocd.wa.gov/info/lgd/growth/law/index.tpl
- GOVERNEMENT DE L'OREGON. *Community Solutions Team (CST)*, Salem, OR, 2001. <http://communitysolutions.state.or.us>
- GOVERNEMENT DE L'OREGON. *Oregon Revised Statutes, Chapter 197*, Salem, OR, 2001. www.leg.state.or.us/ors/197.html
- INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET URBAIN (ILS). *ABC localisation policy: getting the business in the right place*, Dortmund, Allemagne, 2000.
www.ils.nrw.de/nw/leda/database/measure/meas0251.htm
- MARTENS, M.J. et GRIETHUYSEN, S.V. *VINEX Dwelling Locations in the Netherlands : the Selection of « Mobility Friendly » Locations*, 2000.
www.inro.tno.nl/transland/cases_prio/VINEXpolicy.PDF
- MARYLAND GOVERNOR'S OFFICE OF SMART GROWTH, 2001.
www.smartgrowth.state.md.us
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Smart Growth and Neighborhood Conservation*, Annapolis, MD, Gouvernement de l'État du Maryland, 1997.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Smart Growth Fact Sheet: Smart Growth Areas Act: An Overview*, Annapolis, MD, Gouvernement de l'État du Maryland, 2000.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING, *Smart Growth in Maryland, 2001*.
www.op.state.md.us/smartgrowth
- METROPOLITAN COUNCIL OF THE TWIN CITIES, 2001. www.metrocouncil.org
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU : 33 mesures pour mieux vivre la ville*, Paris, Gouvernement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_mesures.htm
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Paris, Gouvernement de France, 2001.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_sommaire.htm
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Solidarité et renouvellement urbains*, Paris, Gouvernement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren_urbain/sommaire.htm
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Compact Cities and Open Landscapes: Spatial Planning in the Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2000.
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2001. www.vrom.nl
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *National Planning for Sustainable Development: the Netherlands Experience*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 1993.
www.rri.org/gparchive/neppsumm.html
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Sustainability and quality of life - 4th National Environmental Policy Plan*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2001.
www.rri.org/gparchive/nepp4.html
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Sustainable Housing in the Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2000.
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Towards a Sustainable Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 1999.
- OREGON DEPARTMENT OF LAND CONSERVATION AND DEVELOPMENT, 2001.
www.lcd.state.or.us
- OSKAM, Ab W. et CULLINGWORTH, J. « Planning Legislation in the Netherlands », *American Planning Association Journal*, printemps 1994.
www.geocities.com/Athens/Thebes/7444/spatpln.html
- PUGET SOUND REGIONAL COUNCIL, 2001. www.psrc.org/index.htm
- RESOURCE RENEWAL INSTITUTE (RRI). *Snapshot of the Development of NEPP4*, 2001.
www.rri.org/gparchive/nepp4.html
- TRÉPANIÉ, Marie-Odile. « À la recherche de nouvelles solidarités : les Communautés d'agglomération françaises », *La Presse*, Montréal, 28 juin, 2000.
- TRIBILLON, Jean-François. *Libres propos sur quelques innovations urbanistiques introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 : l'élargissement du raisonnement urbanistique*, Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, Points de vue et contributions, Paris, s.é., 2001.
www.globenet.org/aitec/contributions/innovationsurbanistiques.htm
- VAN DER MEIJDEN, Juliette. *Pays-Bas, les projets VINEX: le cas d'Utrecht et Vleuten-de-Meer*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, France, Centre de Documentation de l'Urbanisme, Paris, 2001.
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/vinex.htm
- VINEX on Site, Manifestation : english summary, 2001.
www.archined.nl/vinexonsite/manifestatie/english.html
- VIVRE EN VILLE, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI^e siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.
- WASHINGTON STATE OFFICE OF COMMUNITY DEVELOPMENT (OCD), 2001.
www.ocd.wa.gov
- WELLS, Barbara. *Governors' Smart Growth Initiatives*, Northeast-Midwest Institute, 2001. www.nemw.org/Gov_sgi.pdf

Chapitre 3

CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES : LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX

Ce chapitre vise à faire ressortir le rôle important qu'ont à jouer les gouvernements centraux¹ dans l'émergence d'un aménagement et d'un développement durables des collectivités. On y démontre non seulement les pouvoirs réels que peuvent se donner les gouvernements mais aussi le devoir qu'ils ont, au nom de l'intérêt collectif, d'établir certaines règles minimales en faveur de collectivités plus viables.

3.1 Le développement durable des collectivités et la défense de l'intérêt public

Les gouvernements, par nature, se doivent d'être les défenseurs et les promoteurs des intérêts globaux de la population à court, moyen et long terme.

Vus sous cet angle, les gouvernements sont les premiers et peut-être les plus importants des acteurs interpellés par le développement durable, car c'est bien ce dont il est fondamentalement question : la défense, dans une perspective à long terme, des intérêts globaux de tous les êtres humains et de toutes les formes de vie sur Terre. À l'échelle internationale, beaucoup d'efforts sont faits et le mouvement vers un développement plus durable semble prometteur. Dans un esprit de responsabilité internationale, plusieurs acteurs gouvernementaux (et, bien sûr, nongouvernementaux) sont à l'œuvre et collaborent, à travers divers programmes et ententes, pour tenter de répondre à certains grands enjeux de développement planétaire pressants.

Un nombre croissant de gouvernements entreprennent des actions majeures en faveur d'un aménagement et d'un développement plus cohérents et plus durables de leur territoire et de leurs collectivités. Ces initiatives nationales (ou provinciales) revêtent une importance capitale pour les enjeux planétaires car comme le dit l'adage, il est impératif de « penser globalement mais d'agir localement », et chaque pays devrait faire sa part. De plus, les pays qui adoptent de telles actions peuvent eux-mêmes en tirer plusieurs bénéfices sociaux, économiques et environnementaux.

Ces considérations soulignent le devoir, mais aussi la grande légitimité d'intervention des gouvernements centraux dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement des collectivités. Plus que jamais, ils ont intérêt à s'assurer des conditions qui favoriseront le développement durable de leur territoire et de leurs collectivités. À ce sujet, Dominique Voynet, ex-ministre français de l'*Aménagement du Territoire et de l'Environnement*, livre cette réflexion éclairée :

¹ On entend ici tous les types de gouvernements ayant une influence ou une responsabilité en matière d'aménagement du territoire et de développement urbain.

Le chapitre en un coup d'œil :

- ✘ Le développement durable des collectivités et la défense de l'intérêt public
- ✘ Pour une approche globale et intégrée : décroissement et intégration horizontale
- ✘ L'équilibre entre une approche hiérarchique et une approche concertée
- ✘ Principaux types de mesures gouvernementales pouvant favoriser le développement urbain et régional viable
- ⊕ Mesures et tâches potentielles
- ⊕ Plusieurs initiatives et expériences concrètes

« Le développement durable ne se réduit pas à la “protection” de l’environnement ou à la conduite écologique des chantiers. Le développement durable, c’est d’abord une conception patrimoniale et responsable du monde dans lequel nous vivons. De ce fait, les politiques publiques doivent déterminer les conditions d’utilisation, de préservation, de partage et de transmission de ce patrimoine collectif, dans des conditions qui permettent la nécessaire satisfaction de nos besoins d’aujourd’hui sans compromettre celle des générations futures.

Cela est vrai pour l’eau, l’air, les sols, les paysages et tout ce qui constitue non seulement notre cadre de vie, mais en réalité les conditions mêmes de notre vie.

C’est aussi au système économique qu’il faut penser. Une croissance qui amplifierait les phénomènes d’exclusion sociale, la concentration des richesses et des activités et qui négligerait la gestion économe de nos ressources et la maîtrise des impacts des activités humaines sur les milieux peut-elle réellement être considérée comme durable? Non. Le développement durable est un mode de croissance qui garantit, à la fois, et à long terme, le progrès économique, social et environnemental de la société.»²

2 Dominique VOYNET, ministre français de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement, Paris, 11 mai 1999, circulaire envoyée aux préfets de région.
www.environnement.gouv.fr/actual/cominfos/comjuin99/circuldevdur2.rtf

3.2

Pour une approche globale et intégrée : décloisonnement et intégration horizontale

L'essence même du développement durable fait appel à l'adoption d'une vision intégrée du monde et des éléments qui le composent, ce qui rend les approches globales (ou écosystémiques) nécessaire à la résolution de problèmes ou à la planification de démarches, de projets, etc.

(Voir le chapitre 2 pour en savoir davantage sur l'approche écosystémique.)

Logiquement, ces approches ne peuvent naître qu'à partir d'une culture organisationnelle intégrée préalablement établie au sein des organisations ou des institu-

tions, d'un environnement de travail et de conditions qui favorisent la coordination, et de l'implication d'une grande diversité d'acteurs, de compétences et de points de vue dans les prises de décisions et les processus stratégiques.

Comme pour d'autres aspects liés au développement durable, les gouvernements se doivent de montrer l'exemple, d'autant qu'il en va de la validité et de la qualité même de l'approche gouvernementale. Bon nombre de reproches actuels adressés aux administrations

publiques concernent justement le cloisonnement à outrance dont elles peuvent souffrir.

En matière d'aménagement durable du territoire, les gouvernements devraient notamment veiller à développer au maximum l'intégration horizontale (sorte de dialogue constant et d'harmonisation des politiques entre les divers ministères et organismes concernés); cela peut supposer une réforme structurelle et organisationnelle. Deux principaux modèles se présentent à eux :

A :

Des **organismes de coordination**, structures souvent légères mais fortes, qui veillent essentiellement à assurer la cohérence et l'intégration horizontale des actions et des politiques au sein du gouvernement. Plusieurs structures nord-américaines en constituent de bons exemples, tout comme la *DATAR* en France (voir les études de cas).

B :

De « **supers organismes** » intégrés rassemblant sous une même direction divers domaines traditionnellement séparés. Plusieurs ministères intégrés européens, qui incluent des éléments tels l'aménagement du territoire, l'environnement, les transports, le design urbain, l'énergie ou l'habitat en sont de bons exemples.

A :

Les structures « légères » assurant une plus grande intégration horizontale au sein du gouvernement

Une alternative très intéressante à la création de « supers ministères » est la mise en place d'une structure interministérielle, placée au-dessus des autres ministères,

responsable de la coordination, de l'intégration et de l'application de toutes les politiques qui ont trait à l'aménagement durable du territoire au sein du gouvernement.

Certains traits communs ressortent de l'analyse de ces organismes :

- ☞ ils ont une mission claire et bien définie (soit l'intégration horizontale et sa mise en œuvre);
- ☞ ils ont l'appui de la haute direction et les pouvoirs suffisants pour mener à bien leur mission.

EXEMPLES DE STRUCTURES DE COORDINATION HORIZONTALE AU SEIN DE GOUVERNEMENTS NORD-AMÉRICAINS

Le *Community Solutions Team – Partnering for Livability* de l’Oregon :

Structure interministérielle créée en 1995 pour le développement durable des collectivités, composée de cinq départements (développement économique et communautaire, environnement, habitation, aménagement et protection du territoire, transports). Sert à coordonner et à intégrer les actions et les investissements du gouvernement. Elle travaille aussi en partenariat avec les gouvernements locaux pour :

- ☞ améliorer la qualité de vie dans les collectivités de l’Oregon ;
- ☞ favoriser les solutions locales appropriées pour la résolution de problèmes ;
- ☞ utiliser les ressources de l’État efficacement et intelligemment.

Le *Governor’s Office on Smart Growth* du Maryland :

Structure interministérielle créée en 2001 comprenant neuf départements. Le bureau assure la coordination au sein du gouvernement (politiques, choix stratégiques, investissements) en regard à la politique globale du *Smart Growth* de l’État et assiste les comtés et collectivités locales dans sa mise en œuvre (sensibilisation, assistance technique).

Le *Land Use Coordination Office (LUCO)* de la Colombie-Britannique :

Organisme interministériel créé en 1994 pour coordonner les décisions du gouvernement touchant spécifiquement l’aménagement du territoire. vise à développer une vision intégrée et supervise sa mise en œuvre. ■

LA DATAR, EN FRANCE : EXEMPLE REMARQUABLE DE STRUCTURE FORTE POUR L'INTÉGRATION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ³

« Elle est une administration de mission qui mène une action interministérielle.

Avec une vision transversale, elle doit inciter les ministères à raisonner

par espace et non plus seulement par secteur. »⁴

La DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*), créée par décret en 1963, est un service du premier ministre français. Sa mission est « de préparer, d'impulser et de coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'État. Son activité, inscrite dans un objectif de cohésion et de développement du territoire national, en fait une instance de proposition, d'arbitrage et de synthèse des politiques ministérielles sectorielles. Elle veille à optimiser la cohérence des politiques de l'État à finalité territoriale en respectant la cohésion territoriale et le développement durable. Administration de mission, la DATAR assure également une fonction d'interface entre les politiques européennes et nationales d'aménagement du territoire et les actions de développement conduites au niveaux régional et local. Elle dispose, pour conduire ses activités, d'outils financiers d'aide et de soutien aux projets prioritaires [...] ».

Les activités de la délégation touchent plusieurs domaines, notamment :

La coordination de l'action interministérielle et territoriale :

« La DATAR assure le secrétariat du *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)* et, dans ce cadre, est chargée de la préparation des arbitrages interministériels et du suivi de la mise en œuvre des décisions. [...] Elle assure aussi le secrétariat et l'animation du *Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)*, composé d'élus et de personnalités qualifiées et dont la vocation est de conseiller le gouvernement sur ces sujets. »

Les études et la prospective :

« Poursuit un programme d'études et de prospective afin de mieux appréhender les mutations qui rétroagissent sur le territoire français, de définir les enjeux pour l'action publique et de constituer un outil d'aide à la décision. L'horizon de ce programme est la France de 2020 et le continent européen. Un conseil scientifique composé de 18 membres, choisis pour leur compétence en matière de prospective et d'aménagement du territoire, suit et évalue les travaux. »

L'organisation des territoires :

« La DATAR a la responsabilité, dans un cadre interministériel, de façonner, à long terme, l'armature du territoire en coordonnant les politiques structurantes urbaines, portuaires, énergétiques, environnementales, culturelles, sanitaires et sociales, de la recherche et de l'enseignement supérieur, des transports et de promotion de la société de l'information. Elle agit en faveur de la recomposition des territoires et promeut un développement des territoires organisé autour d'espaces de projets

Pour en savoir plus :
www.datar.gouv.fr

³ DATAR, 2001. www.datar.gouv.fr

⁴ Ibid.

B :

Les ministères intégrés

La création de « supers ministères » intégrant plusieurs domaines connexes peut être faite dans le but de renforcer,

justement, la connectivité entre ces domaines. Un regard rapide sur plusieurs ministères européens en charge de l'aménagement du territoire montre que la plupart sont aussi responsables d'autres domaines fortement liés. Le

message en faveur d'une vision intégrée, lancé par le regroupement de plusieurs sphères d'activité au sein d'un seul et même organisme transparaît souvent dans les objectifs de ces nouveaux ministères.

ÉTUDE DE CAS

QUELQUES MINISTÈRES INTÉGRÉS EUROPÉENS

Allemagne – le *Ministère des Transports, de l'Aménagement et de l'Habitat*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« La raison pour la création de ce nouveau ministère est que les enjeux reliés à la mobilité, à l'habitation, au développement urbain et à l'aménagement régional sont hautement interconnectés. [...] Ils sont directement associés à la vie quotidienne de tous les gens. Le nouveau ministère combine ces sphères et mène l'élaboration de politiques intégrées. »

(Source : site Internet du Ministère : www.bmwbw.de/Sitemap-367.htm – Traduction libre de l'anglais.)

Danemark – le *Ministère de l'Environnement et de l'Énergie*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Le ministère est en charge de trois domaines : la protection de l'environnement, l'énergie et l'aménagement du territoire. »

(Source : site Internet du Ministère : www.mem.dk – Traduction libre de l'anglais.)

Finlande – le *Ministère de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Ce ministère intègre protection de l'environnement, aménagement du territoire, développement urbain et habitation. »

(Source : site Internet du Ministère : www.vyh.fi/eng/moe/moe.html.)

France – le *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Veille à la prise en compte des objectifs de la politique du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques [...] ainsi que dans la gestion des espaces et des ressources naturelles. »

(Source : site Internet du Ministère : www.environnement.gouv.fr)

Pays-Bas – le *Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« L'objectif général du ministère est de travailler à une qualité durable de l'environnement et des milieux de vie. [...] Le ministère est principalement un organisme qui élabore des cadres législatifs et qui crée des circonstances favorables pour d'autres organismes. La façon la plus adéquate de le décrire est d'utiliser le terme de "ministère réseau". »

(Source : site Internet du Ministère : www.vrom.nl – Traduction libre de l'anglais.)

Royaume-Uni – le *Département des Transports, des Municipalités et des Régions*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Le département intègre des fonctions clés pour le développement de collectivités efficaces et durables. [...] Les transports doivent être intégrés aux politiques d'aménagement, d'habitation et de renouvellement urbain. »

(Source : site Internet du département : www.dtlr.gov.uk – Traduction libre.)

Suède – le *Ministère de l'Environnement*

Mission – engagement envers le développement durable, vision intégrée:

« Dans sa *Politique environnementale pour une Suède durable de 1997*, le gouvernement a proposé la création d'une nouvelle structure pour atteindre ses objectifs. [...] Les responsabilités du ministère incluent les ressources naturelles et les sources de pollution, la diversité biologique, les changements climatiques, le trafic, l'aménagement des collectivités [et] les constructions [...]. » ■

(Source : site Internet du Ministère : http://miljo.regeringen.se/english/english_index.htm – Traduction libre de l'anglais.)

3.3

L'équilibre entre une approche hiérarchique et une approche concertée

L'établissement d'une structure hiérarchique claire entre les divers paliers de gouvernement peut certainement aider au bon fonctionnement et à l'encadrement adéquat des activités régionales et locales ayant trait à l'aménagement et au développement du territoire.⁵

Une fois les règles générales et les principes généraux établis, il est très important que les processus légués aux acteurs locaux et régionaux soient suffisamment souples et flexibles pour permettre l'appropriation et le façonnement de ces mêmes principes. Les stratégies qui en découleront pourront ainsi refléter davantage les réalités, valeurs et spécificités de chaque collectivité.

Cet équilibre « du haut vers le bas » (hiérarchique) et « du bas vers le haut » (concertée) est fragile, peut être difficile à atteindre, mais semble essentiel pour assurer :

☞ d'une part, la cohérence globale de l'aménagement et du développement territorial à l'échelle d'une nation ou d'une province;

☞ d'autre part, le respect de l'autonomie, de l'esprit d'initiative et des compétences locales et régionales.

Même si l'exemple qui suit ne concerne pas un gouvernement national ou provincial, il illustre bien l'idée d'équilibre entre une approche hiérarchique et concertée.

ÉTUDE DE CAS

POUVOIRS HIÉRARCHIQUES VERSUS SENSIBILISATION ET IMPLICATION DE LA POPULATION : L'APPROCHE DU METRO DE PORTLAND, OREGON

Le gouvernement régional élu de Portland, en Oregon, peut imposer aux collectivités locales certaines choses quant à l'aménagement du territoire, aux transports et au développement de l'agglomération. La loi de l'Oregon et le mandat donné par les électeurs sont en effet clairs sur ce point.

Fort heureusement, le *Metro* utilise la concertation et le dialogue pour élaborer ses visions stratégiques de planification et de développement. Cette attitude est délibérée car elle contribue grandement aux chances de succès des projets. L'information et l'implication de tous les partenaires possibles, tôt dans les démarches, favorise leur sensibilisation aux enjeux régionaux, leur appropriation des visions élaborées ainsi que leur motivation à les mettre en œuvre.

Avant l'élaboration de la stratégie régionale de développement à long terme (*2040 Growth Management Plan*), le *Metro*, investit plus de un million \$US par année en sensibilisation et en concertation. Il a aussi informé et impliqué environ 500 000 ménages, de près ou de loin, dans le processus. (Pour plus de détails, voir la section sur l'implication des citoyens dans le chapitre 10.)

⁵ Nous entendons ici par « structure hiérarchique » l'ensemble des règles qui régissent les pouvoirs et les rapports entre chacun des paliers. La notion de « clarté » fait référence à la nécessité que les paliers régionaux et locaux sachent clairement à quoi s'attendre de la part du gouvernement central face à une situation donnée.

La loi de l'Oregon procure des mandats forts aux organismes publics pour mener leurs exercices de planification, mais l'implication des citoyens est le premier principe évoqué dans le programme d'aménagement du territoire de l'État.

L'attitude ouverte du *Metro* porte fruit. D'après le maire régional⁶, le fait d'avoir le respect des autorités locales, en vertu de ses pouvoirs, est aussi un facteur de succès, car, en bout de ligne, quand il s'avère nécessaire de trancher, le *Metro* peut le faire. Un équilibre entre pouvoir hiérarchique et concertation semble ainsi avoir été établi. ■

6 Mike BURTON. *Getting There by Working Together : the 800 Pound Gorilla vs the Velvet Glove Model*, Actes du Colloque Vers des collectivités viables, Vivre en Ville, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, pp. 292-294.

3.4

Principaux types de mesures gouvernementales pouvant favoriser le développement urbain et régional viable

« Une des tâches les plus pressantes pour tous les gouvernements est la formulation d'un ensemble cohérent de politiques qui permette aux villes de prendre leur place au cœur du développement économique et social des nations. »⁷

Dans l'intérêt général, il est impératif de voir émerger des actions et des initiatives régionales et locales qui rendront nos collectivités plus viables. Il incombe aux gouvernements centraux d'être à l'avant garde et de faciliter cette émergence, voire de l'accélérer, en créant ou en réunissant un ensemble de conditions favorables. Sans ces conditions, il est

moins probable que de véritables processus de développement durable du territoire et des collectivités puissent se concrétiser.

Plusieurs mesures existent pour s'acquiescer de cette tâche, dont celles répertoriées ici, appuyées par des initiatives concrètes. Ces dernières

illustrent à la fois la diversité des moyens utilisés et la convergence de nombreuses approches. En effet, chaque initiative gouvernementale diffère, mais le but est le même : jouer un rôle actif dans la promotion de collectivités plus viables par le biais de lois, de programmes spécifiques, d'assistance technique ou de mesures économiques incitatives.

Tableau 3.1 : Principaux types de mesures gouvernementales pour favoriser le développement

- A - Procurer un cadre législatif global de développement durable du territoire et des collectivités.
 - B - Favoriser un régionalisme renforcé et des visions d'agglomération cohérentes.
 - C - Procurer un contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable.
 - D - Jouer le rôle d'incitateur : influencer le marché et appuyer les innovations.
 - E - Appuyer financièrement les intervenants et projets de développement durable des collectivités.
 - F - Sensibiliser et informer le public pour forger un appui grandissant au développement viable des collectivités.
-

⁷ UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – UNCHS (Habitat), 2002. www.unchs.org/discussion/day3.htm (Traduction libre).

A - Procurer un cadre législatif global de développement durable du territoire et des collectivités

Intégrer pleinement le développement durable dans les lois, les politiques et les stratégies touchant l'aménagement du territoire est une opportunité sans pareille, pour les gouvernements centraux, de prendre officiellement position en sa faveur et d'envoyer un message clair à tous les intervenants concernés. En outre, la création d'un cadre législatif est un élément crucial à la concrétisation des collectivités viables. En effet, un tel cadre

peut orienter de façon significative les actions menées sur le terrain par le biais de lignes directrices et de critères, souples dans leur application mais fermes dans leurs objectifs.

Comme certains des exemples qui suivent le démontrent, l'efficacité d'un cadre législatif semble grandement accrue quand les subventions et les investissements de l'État l'appuient et le renforcent.

ÉTUDE DE CAS

LA STRATÉGIE NATIONALE DES PAYS-BAS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES COLLECTIVITÉS PLUS VIABLES



Amsterdam.

Photo : Vivre en Ville

La Hollande est un petit pays qui compte près de 16 millions d'habitants, ce qui en fait l'un des pays les plus densément peuplés d'Europe, avec environ 450 personnes par hectare. Société urbaine, la plupart des gens vivent dans la partie ouest du pays (la Randstad) où se trouvent les quatre principales villes : Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht.

Ayant un lourd passé industriel, le pays a été, un temps, très pollué. Il est pourtant aujourd'hui un modèle en matière d'environnement en raison de stratégies nationales hautement intégrées et d'engagements ambitieux du gouvernement. Les Pays-Bas sont d'ailleurs une des premières nations à avoir adopté une politique nationale de développement durable. Elle a été adoptée en 1989, avec le premier *Plan national de protection environnementale (National Environmental Policy Plan – NEPP1)*. Plusieurs circonstances avaient alors mené à son élaboration. D'abord, la sortie d'un rapport national sur l'environnement qui concluait que les approches traditionnelles en la matière ne donnaient pas les résultats escomptés, puis la sortie du *Rapport Brundtland* (de la *CMED*) sur le développement durable qui stimulait le renouveau. Avec le *NEPP1*, le gouvernement a adopté une approche mettant l'accent sur les sources de pollution, l'implication de tous les intervenants concernés et l'adoption d'objectifs précis et mesurables. Bref, ce plan marquait une rupture avec les approches environnementales traditionnelles et reconnaissait que de profonds changements structurels dans les modes de production et de consommation sont impératifs pour l'atteinte d'un véritable environnement de qualité.

C'est le *Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* qui est responsable de l'élaboration de ce plan. On y traite d'éléments traditionnels de protection de l'environnement mais, aussi, de l'énergie, des transports et de l'aménagement de milieux de vie de qualité. La qualité de vie et sa relation avec l'environnement font d'ailleurs partie intégrante du dernier *Plan national (NEPP4)* de 2001 qui est porteur d'une vision à long terme, soit jusqu'en 2030.



Paysage rural : le «cœur vert» de la Randstad.

La planification territoriale en Hollande, un enjeu crucial :

Outre ces stratégies environnementales, le ministère est aussi responsable des questions spécifiques à l'aménagement du territoire. La planification territoriale et la rationalisation de l'utilisation de l'espace revêtent une importance capitale aux Pays-Bas en raison de la rareté de l'espace disponible et de la croissance de la population. La planification est à la fois hiérarchique et décentralisée. Le gouvernement national établit des lignes directrices dans une loi, par l'adoption d'un *Rapport national sur l'aménagement du territoire*, et les provinces et municipalités voient à intégrer ces lignes directrices dans leurs plans.

L'idée d'une planification territoriale à l'échelle nationale remonte aussi loin que les années 1940. Déjà, un groupe d'experts parlait de la protection des espaces naturels au cœur de la Randstad et de l'importance de ceintures vertes autour des villes pour garder le caractère rural des campagnes environnantes. Au cours des années 1960 et 1970, le pays a expérimenté la construction de «villes nouvelles» sans résultats concluants : plus d'étalement urbain et un allongement des distances parcourues en automobile par les résidents.



Photos : Vivre en Ville

Un exemple de site VINEX : le redéveloppement urbain des Eastern Docklands, Amsterdam.

Les sites VINEX⁸, une stratégie nationale visant des villes plus compactes et la diminution de l'étalement urbain :

Depuis 1988, avec son 4^e *Rapport national sur l'aménagement du territoire*, le gouvernement hollandais poursuit une stratégie de développement durable de son territoire. Cette stratégie des «villes compactes» vise la consolidation et la restructuration des principaux pôles urbains existants, limitant ainsi le débordement des diverses expansions urbaines sur les espaces ruraux et naturels. Les pressions et les besoins pour de nouveaux développements urbains sont bien réels en Hollande car la croissance démographique est significative et les besoins en logements sont grands. La clé, pour le gouvernement, est de profiter de cette dynamique pour consolider les villes existantes et maximiser l'utilisation du transport en commun. Pour y parvenir, pouvoir influencer stratégiquement la localisation des opérations majeures de développement urbain devenait crucial.

8 VINEX vient de l'abréviation de *Supplément au 4^e Rapport national sur l'aménagement du territoire*.

En 1993, un nouveau moyen pour la mise en œuvre des villes compactes était adopté : la politique *VINEX*. Elle oriente – voire limite – le développement urbain à l'intérieur de ce que l'on peut appeler les sites *VINEX*. Ces sites, déterminés à l'aide de critères nationaux, doivent être situés prioritairement à l'intérieur des aires déjà urbanisées ou à proximité de celles-ci.

Deux grands objectifs d'aménagement durable du territoire sont intégrés dans la politique *VINEX* :

- ☞ mieux contrôler l'expansion urbaine tout en consolidant la vitalité des villes existantes (limiter l'étalement urbain, protéger les aires naturelles et rurales, augmenter le contraste entre l'urbain et le rural en assurant un minimum de densité urbaine, même en périphérie);
- ☞ mieux intégrer le développement urbain avec une stratégie de transports viables (réduire le nombre de kilomètres parcourus, les besoins en déplacement et l'utilisation de la voiture individuelle).



Photo : Vivre en Ville

La politique *VINEX* favorise un partenariat entre un grand nombre d'intervenants, tant publics que privés. Le gouvernement se réserve le rôle d'initiateur, de négociateur et de coordonnateur mais la réelle mise en œuvre est l'affaire des intervenants locaux. Ce sont eux qui déterminent la localisation des sites *VINEX* et qui voient à leur développement. Le gouvernement exerce son influence en élaborant le cadre directif et les critères pour l'éligibilité des sites. La priorité doit être accordée à la réhabilitation et à la densification des secteurs centraux et, par la suite, aux secteurs périphériques contigus. L'accessibilité aux transports en commun est un autre facteur déterminant, tout comme la densité urbaine (fixée à un minimum de 35 unités par hectare dans la Randstad).



Chaque développement *VINEX* fait l'objet d'une entente de principe – qui prend la forme de contrat – entre toutes les parties impliquées. Une commission spéciale assure la cohérence de la position gouvernementale en veillant à harmoniser les demandes des divers ministères impliqués. Chaque entente est unique mais, en général, une fois les sites choisis et approuvés, le gouvernement s'engage financièrement envers des éléments comme le transport, les infrastructures, la décontamination des sols ou les logements sociaux par le biais de subventions. (Tous les projets *VINEX* prévoient des logements sociaux; certains jusqu'à 30%.) Les autorités locales et les promoteurs s'engagent, eux, à développer les sites désignés en respectant les critères gouvernementaux et les conditions décrites dans les ententes.

Chose importante, le processus *VINEX* reconnaît que c'est l'échelle régionale – ou celle de l'agglomération – qui est la plus appropriée pour la mise en œuvre de la politique. En effet, les municipalités des sept plus grandes régions urbaines ont accepté de créer une entité métropolitaine temporaire pour prendre en charge le développement des sites *VINEX* dans leur région respective. Les provinces ont joué un rôle minimal dans ces régions, alors que dans les régions plus rurales elles ont été plus actives.

Signées en 1995, les premières ententes *VINEX* régissent la construction, prévue entre 1995 et 2005, d'environ 650 000 unités d'habitation. De celles-ci, 450 000 seront construites dans les aires métropolitaines. Les 200 000 autres, à l'extérieur des aires métropolitaines, n'ont pas eu de subventions du gouvernement. À noter que la loi nationale sur la planification territoriale reconnaissait, bien avant 1993, le pouvoir de l'État central de favoriser le développement de certains secteurs – protégeant notamment les espaces naturels et ruraux.

Les divers outils qui aident à stimuler le développement des aires ciblées sont très importants. Il s'agit d'une série de subventions sélectives basées sur des critères de performances (localisation, densités, qualité des constructions, processus envisagés, etc.). Par exemple, les développements situés à l'intérieur des tissus urbains existants reçoivent une subvention de base déterminée par le nombre d'unités. Des évaluations ponctuelles évaluent l'atteinte des critères de performance.

Le développement des sites *VINEX* est présentement en cours et les études évaluant les impacts réels de la politique ne pourront être vraiment valables que dans quelques années. Jusqu'à maintenant cependant, certains aperçus démontrent que les résultats sont satisfaisants. Les deux tiers des nouveaux développements seront construits à l'intérieur ou à proximité des centres urbains. Une étude portant sur cinq des sept principales régions urbaines montre que les sites rencontrent raisonnablement les critères nationaux. De plus, les densités ciblées ont été atteintes, particulièrement dans la Randstad où elles ont été de près de 36 unités par hectare. Enfin, l'effet global sur la mobilité est moins important que prévu, mais on note une différence marquée des résultats selon la localisation des sites.

La politique fait aussi l'objet de critiques. Par exemple, après son annonce, la spéculation foncière a fait soudainement augmenter les prix de certains terrains à grand potentiel. Certains trouvent les densités encore trop faibles et pointent le manque de caractère urbain, rappelant que l'un des objectifs était de mieux définir la limite entre l'urbanité et la ruralité. D'autres parlent du manque de diversité des types d'habitation – un problème que les autorités entendent bien résoudre en favorisant davantage la diversité et la flexibilité pour mieux répondre au marché dans l'avenir. Certaines négociations ont été ardues et longues entre le gouvernement et les autorités locales, plusieurs municipalités voulant aussi attirer un développement.



Quoiqu'il en soit, des leçons ont été tirées pour la poursuite de l'opération (de nouvelles ententes ont été signées en 1998 pour la période 2005-2010). Les principes de la politique VINEX peuvent sûrement inspirer d'autres pays, provinces ou états.

La politique de mobilité et de localisation « A-B-C », la bonne entreprise au bon endroit :

La politique nationale A-B-C favorise aussi la mise en œuvre de la stratégie des villes compactes. Elle cherche à supporter le transport en commun et à réduire l'utilisation de l'automobile en tentant d'influencer la localisation des grandes entreprises et des activités commerciales sur le territoire. Cette démarche se base sur deux éléments d'analyse : un profil de mobilité des entreprises et une classification des types de localisation possibles.

Le profil de l'entreprise est déterminé selon des éléments comme les déplacements générés (nombre d'employés et de visiteurs) et les besoins spécifiques en mobilité (comme la dépendance envers l'auto et le camionnage). La politique distingue aussi trois types de localisation :

Localisation A :

près des principales stations de transport en commun (métros, trains, tram); le nombre de stationnements et l'accès automobile sont limités;

Localisation B :

l'accès au transport en commun est toujours bon, mais à un degré moindre; l'accès automobile est plus facile;

Localisation C :

près des autoroutes; l'accès au transport en commun est faible.

À partir de ces critères, un jumelage optimal est recherché entre les types de localisation et les entreprises. Par exemple, les activités qui suscitent beaucoup de mobilité devraient être près des principales stations de transport en commun (localisations de type A). Les commerces devraient être dans les localisations de type A (jamais C) et les bureaux dans les localisations A ou B. Les localisations C sont réservées presque uniquement aux activités dépendantes du camionnage.

Un des éléments cruciaux de la politique concerne les normes de stationnement, puisque la disponibilité du stationnement influe évidemment beaucoup sur le choix des modes de transport. Ainsi, pour être cohérent avec l'objectif de réduire l'utilisation de l'automobile, les normes recommandées par le gouvernement pour les localisations de type A sont de seulement un stationnement pour chaque dix employés (1/10)⁹ et elles sont de un pour cinq (1/5) pour les localisations de type B. La politique comporte aussi des normes minimales de densité.

Politique initiée par le gouvernement, c'est à travers les plans des municipalités que son application est possible. Des incitatifs économiques sont cependant mis de l'avant : subventions pour des réaménagements autour des stations de transport ou pour la relocalisation d'entreprises. Le gouvernement prêche d'ailleurs par l'exemple et concentre ses investissements en équipements et en infrastructures dans les localisations de types A et B. Un exemple notoire est la récente relocalisation des bureaux du *ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, à La Haye, dans un site A situé juste en face de la gare principale.

9 Normes pour la région de la Randstad (où se trouvent les plus grandes villes du pays).



Jusqu'à maintenant, la simplicité de la politique a donné de bons résultats. La plupart des plans locaux ont intégré les principes de la politique, spécialement dans la Randstad. À Amsterdam, par exemple, la ville applique une politique stricte de stationnement basée sur la politique A-B-C. On note de façon générale que les bureaux le long des autoroutes ont perdu de leur popularité et que la valeur des sites près des stations augmente.

Résumé des deux politiques nationales hollandaises

Politique VINEX :

- ☞ Détermination de critères nationaux pour la sélection des sites des futures opérations de développement urbain – critères basés sur la réduction de l'étalement urbain et la réduction des besoins en mobilité des résidents.
- ☞ Production d'ententes formelles entre toutes les parties impliquées dans le développement des sites – partenariats et garanties de réalisation.
- ☞ Mesures économiques incitatives pour favoriser la mise en œuvre de la politique.

Politique A-B-C :

- ☞ Détermination de critères nationaux pour la localisation des principales activités commerciales, industrielles et institutionnelles – critères basés sur le profil des entreprises ou des organismes et sur une classification des sites.
- ☞ Politique incitatrice – la mise en œuvre passe d'abord par son application dans les plans des municipalités.
- ☞ Mesures économiques incitatives pour favoriser la mise en œuvre de la politique.

Enfin, la question de l'attrait et de la vitalité des agglomérations hollandaises revêt une importance capitale aux yeux du gouvernement. Il perçoit ces actions de réaménagement et de consolidation des principales villes comme étant l'opportunité de minimiser l'étalement urbain, d'augmenter la qualité de vie et la compétitivité à l'échelle nationale. D'ici 2004, 2,9 milliards de guilders (1,9 milliard \$CAN) seront investis pour favoriser diverses opérations de renouveau urbain. (Voir dans ce chapitre l'encadré sur le projet de démonstration de collectivité écologique et les mesures incitatives pour des constructions durables du gouvernement hollandais.) ■

Pour en savoir plus :
www.minvrom.nl

Mise en œuvre des principes du cadre législatif de l'état de l'Oregon.



Le redéveloppement de l'ancien secteur industriel du Pearl District et la revitalisation des secteurs centraux, Portland.

Photos : Vivre en Ville

LE PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'OREGON

Au début des années 1970, l'Oregon a été le premier état étasunien à se doter d'un réel cadre législatif régissant l'aménagement du territoire. Afin de protéger les terres agricoles contre l'étalement urbain et la spéculation foncière, on y instaura les premiers périmètres d'urbanisation aux États-Unis et on y adopta une série d'objectifs concernant l'aménagement du territoire qui, par loi, devaient être pris en compte par les comtés et les collectivités locales.

Encore aujourd'hui, l'État encadre fermement l'aménagement du territoire et le développement de ses principales agglomérations. L'organisme ayant autorité en la matière est le *Department of Land Conservation and Development*. La présence du terme « conservation » au sein même du nom de l'organisme révèle sa philosophie générale, qui met l'accent sur un usage rationnel du territoire.

Le *Programme d'aménagement du territoire* vise, par loi, le développement durable et énonce 19 objectifs fondamentaux qui doivent être respectés et mis en œuvre à travers les plans intégrés d'aménagement et de développement (*comprehensive plans*) des comtés et des municipalités. En résumé, ces objectifs exigent :

- ☞ l'utilisation rationnelle du territoire ;
- ☞ la protection des ressources naturelles ;
- ☞ des processus de planification stratégique complets impliquant les citoyens dès le tout début de la démarche (l'implication des citoyens est d'ailleurs le premier des 19 objectifs de la loi).

La loi spécifie d'autres objectifs concernant le développement de collectivités de qualité. Ils servent à guider le développement des collectivités locales et à conditionner la stratégie du gouvernement et ses investissements à l'égard des collectivités ; ils sont porteurs de principes comme l'aménagement d'agglomérations plus compactes, la mixité urbaine, l'efficacité énergétique, les transports durables, le rapprochement entre lieu de travail et habitation, la diversité de logements, la maximisation des infrastructures existantes, etc.

La *Land Conservation and Development Commission* est l'organisme qui révisé et approuve les plans des comtés et des municipalités. C'est une commission indépendante composée de sept citoyens¹⁰ nommés par le gouverneur et approuvés par le Sénat, qui a le mandat clair de veiller au respect de la loi et à son application pour le bénéfice de l'ensemble des citoyens de l'Oregon. ■



Le développement d'un réseau de SLR, Portland.

Pour en savoir plus :
www.lcd.state.or.us

¹⁰ La loi stipule que les commissaires ne peuvent siéger pour plus de deux mandats de quatre ans et qu'ils doivent être représentatifs de l'ensemble de l'État.

L'INITIATIVE DE *SMART GROWTH* DU GOUVERNEMENT DU MARYLAND

En 1997, le gouverneur de l'État du Maryland lançait officiellement son initiative de « croissance intelligente » (*Smart Growth Initiatives*). Le *smart growth* est un mouvement nord-américain qui, pour l'essentiel, rejoint les principes du développement durable des collectivités.

Deux principaux aspects font sa force :

- ☞ Son caractère global : elle constitue un ensemble coordonné de plusieurs mesures complémentaires (programmes, éléments législatifs, outils).
- ☞ L'utilisation de plusieurs mesures économiques incitatives en appui aux principes énoncés dans la loi (on n'empêche pas le développement mais on le discipline et on l'oriente).

Parmi les différentes mesures, la création des aires prioritaires d'investissements (*priority funding areas - PFA*) est fondamentale. Il s'agit de zones prioritaires de développement urbain durable. Elles sont déterminées, selon des critères prescrits dans la loi, par les intervenants régionaux et locaux, en collaboration avec le département d'aménagement de l'État.

Le gouvernement de l'État y concentre la majorité de ses investissements et subventions. Il passe ainsi du discours à l'acte. De plus, un programme gouvernemental procure des avantages fiscaux aux entreprises qui créent des emplois dans ces zones. On utilise donc des mesures économiques incitatives pour orienter le développement et les investissements, tant privés que publics, dans les aires ciblées, qui se situent prioritairement dans les zones déjà urbanisées, limitant ainsi l'étalement urbain, protégeant les paysages et les espaces naturels, maximisant l'utilisation des infrastructures existantes et favorisant le renouveau urbain.

D'autres programmes du *smart growth* visent plus spécifiquement les notions de renouveau urbain, de mixité des fonctions et de rapprochement entre les lieux de travail et d'habitation. D'abord le programme *Live Near Your Work*, qui subventionne de 3 000 \$ les ménages éligibles qui achètent une maison près de leur lieu de travail. Il s'agit d'un partenariat entre le gouvernement, la municipalité et l'employeur, où chacun fournit 1 000 \$. Les bénéficiaires recherchés sont nombreux et conviennent à toutes les parties : des quartiers renforcés, des coûts et des inconvénients de transport limités, une relation particulière entre l'employeur et le milieu de vie, etc. Un autre programme, le *Voluntary Cleanup and Brownfields Programs*, aide à la décontamination et au redéveloppement d'anciens sites industriels abandonnés.

Le *Rural Legacy Program* concerne plus précisément la protection d'espaces naturels, agricoles et ruraux. Des coalitions de gouvernements locaux et de partenaires privés peuvent obtenir des fonds de l'État pour acquérir des espaces à des fins de conservation permanente. Le programme vise la protection d'au moins 200 000 acres (81 000 hectares) d'ici 2011.

La *Smart Growth Initiatives* contient d'autres éléments, notamment un service très développé offrant diverses ressources aux collectivités locales, facilitant la mise en œuvre du *smart growth* (publications, guides, vidéos, instruments de planification, etc.).



« Le futur du Maryland passe par la capacité de l'État à promouvoir
un modèle de développement mieux planifié, plus écologique et
plus durable au cours des décennies à venir » ¹¹

Pour en savoir plus :
www.op.state.md.us/smartgrowth/index.html

Des mesures récentes (2001) renforcent et confirment la position du gouvernement en faveur du *smart growth* pour les années à venir. Un bureau du gouverneur sur le *smart growth* a été créé pour veiller à une meilleure coordination des politiques gouvernementales. Une série de mesures économiques ont été adoptées : 500 millions \$US, sur six ans, pour améliorer le transport en commun ; une augmentation des fonds pour préserver les espaces naturels et ruraux ; de nouveaux fonds pour la revitalisation de certains quartiers défavorisés ; de nouveaux crédits de taxe pour inciter le don de terres à des fins de conservation ; enfin, le gouverneur a annoncé que l'État allait utiliser tous ses pouvoirs et agir activement pour contrecarrer les décisions locales qui encouragent l'étalement urbain. ■

11 GOVERNOR'S OFFICE OF SMART GROWTH, État du Maryland, 2001.
www.smartgrowth.state.md.us/mission.htm (Traduction libre.)

B - Favoriser un régionalisme renforcé et des visions d'agglomération cohérentes

L'aménagement et le développement cohérents des agglomérations représentent aujourd'hui un enjeu majeur pour la plupart des nations. L'éclatement de l'urbanisation, la compétitivité accrue entre agglomérations et les enjeux environnementaux et socioéconomiques de l'étalement urbain commandent des actions et des décisions éclairées qui doivent se prendre à l'échelle de l'agglomération. (Voir le chapitre 4 pour plus de détails sur l'émergence du régionalisme.)

Une vision d'agglomération cohérente et, surtout, sa mise en œuvre ne peuvent émerger qu'à partir d'une coordination et d'une concertation autour d'objectifs communs. Mettre en place ou encourager la création de structures adéquates qui favoriseront de telles synergies d'agglomération est un rôle important des gouvernements centraux. Par la suite, donner à ces structures les moyens suffisants pour qu'elles puissent mener à bien leur mission est essentiel.

ÉTUDE DE CAS

EN FRANCE, DE RÉCENTES RÉFORMES LÉGISLATIVES VISANT LE RENFORCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES AGGLOMÉRATIONS

« L'agglomération s'impose aujourd'hui comme l'échelle la plus appropriée pour [...] des choix en matière de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, d'organisation des transports collectifs, de localisation des activités ou encore de diversité de l'habitat, de développement durable [...] »¹¹

Reconnaissant le rôle important que doivent jouer, aujourd'hui, les agglomérations dans l'atteinte d'un développement territorial plus durable, l'État français a récemment procédé à des réformes législatives d'envergure. Elles visent principalement le renforcement des agglomérations par un aménagement et un développement plus cohérents et l'intégration formelle du développement durable à des processus de planification renouvelés. Le gouvernement identifie d'ailleurs le développement durable comme étant un « mode de développement et [un] mode d'action publique » qui doit désormais « entrer en pratique »¹².

La nouvelle stratégie gouvernementale en aménagement du territoire s'articule principalement autour de trois nouvelles lois (de ministères distincts) qui s'arriment et se complètent entre-elles :

☞ *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou Loi Voynet), 25 juin 1999 : la LOADDT vise à faire émerger de nouveaux partenariats et de nouvelles approches stratégiques, en matière de planification territoriale et de développement, sur la base d'une nouvelle échelle d'intervention : celle des agglomérations.*

¹² DATAR et ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Tout savoir sur les contrats d'agglomération*, 2000. www.agglo.org

¹³ Yves COCHET. *Contrats d'agglomération : mode d'emploi*, DATAR, 2001, pp. 4-5.



- ☞ *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement), 12 juillet 1999*: cette loi concerne la création des nouvelles structures intercommunales (les communautés d'agglomération) et l'équité (ou intégration) fiscale. Elle vise à procurer à ces structures les ressources financières et les compétences juridiques et sectorielles nécessaires pour mener leurs nouvelles démarches.
- ☞ *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), 13 décembre 2000*: la *Loi SRU* vise à procurer aux agglomérations un nouveau contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable (nouveaux outils, nouvelles directives nationales visant un renouveau en aménagement du territoire, etc.).
(Voir l'encadré sur la *Loi SRU* dans ce chapitre.)

Ces trois lois contribuent à la prise en compte du développement durable au niveau local et à la consolidation des moyens mis à la disposition des agglomérations pour leur planification et leur développement.

Les contrats d'agglomération de la LOADDT: de nouveaux partenariats sur la base de projets d'agglomération:

La *Loi Voynet* vise essentiellement à susciter l'association volontaire de diverses communes dans la perspective de l'élaboration d'un projet commun touchant l'aménagement et le développement de l'agglomération. Ainsi, avec cette loi, les communes qui se seront constituées en communautés d'agglomération¹⁴ auront l'opportunité nouvelle de s'entendre avec l'État, d'ici 2006, sur la signature de contrats d'agglomération. Quatorze agglomérations témoins se sont portées volontaires, en 1999, pour expérimenter la nouvelle démarche, en démontrer l'intérêt et pour préparer le terrain pour les autres agglomérations françaises (140 agglomérations au total pourraient être éligibles).

Ces contrats d'agglomération ne doivent pas être compris comme étant uniquement financiers. Ils sont plutôt le moyen d'induire un nouveau processus global de planification pour chacune des agglomérations. En effet, le contrat est conditionnel à l'élaboration d'un projet d'agglomération par la communauté d'agglomération. Le terme « projet » doit être pris, lui aussi, dans le sens d'un processus ouvert et global de planification spatiale et de développement du territoire. Il intègre des aspects variés comme le développement économique, la cohésion sociale, l'aménagement urbain, les transports, le logement, l'environnement, la gestion des ressources, etc.

*« La démarche du contrat suppose l'énonciation de choix publics clairs
à travers le projet de développement durable de l'agglomération. »¹⁵*

Le projet d'agglomération s'arrime obligatoirement au développement durable puisque prévu dans la loi. Une référence explicite aux *Agendas locaux 21* y est d'ailleurs faite. (Voir le **chapitre 4** pour plus de détails sur les *Agendas locaux 21*.) On précise aussi que le projet suppose la consultation des forces vives de l'agglomération. C'est donc sur la base de ces projets d'agglomération que sont négociés et signés les contrats entre l'État et les structures intercommunales, qui se traduisent évidemment par la suite en engagements financiers pour chacun des partenaires.

¹⁴ Pour ce faire, l'aire urbaine constituée par les communes doit compter un minimum de 50 000 habitants. À noter que pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants, plusieurs communautés urbaines existent déjà et seront conservées.

¹⁵ Yves COCHET. *Contrats d'agglomération : mode d'emploi*, DATAR, 2001, p. 5.



Ces notions de projet d'agglomération et de contractualisation entre l'État et les autorités locales ont des objectifs multiples, dont l'émergence de nouvelles visions stratégiques à l'échelle des agglomérations, l'augmentation de la cohérence entre les actions des divers acteurs concernés, la création volontaire de nouveaux partenariats, le renforcement de la concertation autour d'un projet commun et l'engagement de chacun des partenaires à mettre en œuvre, à sa façon, une vision stratégique qui respecte les grandes orientations du gouvernement.

La *Loi Voynet* semble avoir été bien accueillie par le monde municipal qui comprend les impératifs du renforcement des agglomérations. L'*Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)* parle même de l'élaboration des projets et des contrats d'agglomération comme étant l'outil majeur, à moyen terme, pour l'aménagement du territoire en zones urbaines. L'objectif du gouvernement de voir la création de 50 communautés d'agglomération (CA) d'ici 2004 a d'ailleurs été atteint en six mois. La complémentarité de cette mesure avec la *Loi Chevènement*, qui procure des avantages financiers aux communes qui se regroupent en CA, fait sûrement partie des facteurs de succès. ■

Pour en savoir plus :
www.agglo.org/main.htm

TROIS INSTANCES MÉTROPOLITAINES ÉTASUNIENNES : DES MODÈLES DIFFÉRENTS MAIS UN RÉGIONALISME ÉMERGEANT

Les États de l'Oregon, du Minnesota et de Washington ont favorisé la création d'entités métropolitaines destinées à forger des consensus régionaux et à mener leurs agglomérations respectives vers un développement concerté et plus durable.

Le gouvernement métropolitain de Portland (Metro), Oregon :

Le *Metro* est un gouvernement régional directement élu, unique en Amérique du Nord, créé par référendum en 1979. Il est un palier de gouvernement à part entière, distinct et intermédiaire entre l'État, les comtés et les municipalités.

Composition :

Huit élus régionaux, dont un maire régional (ou *executive officer*).

Mission, principaux mandats, compétences :

Planifier à long terme l'aménagement du territoire, les transports pour l'ensemble de l'agglomération et d'autres champs de compétences d'intérêt régional (espaces verts régionaux, matières résiduelles, équipements métropolitains, etc.).

Territoire couvert :

L'aire urbaine dans son ensemble. Englobe 3 comtés et 24 municipalités.

Outils, moyens d'interventions :

Plan global et stratégique d'aménagement et de développement (*comprehensive plan*), une série de plans métropolitains sectoriels, un périmètre d'urbanisation métropolitain et divers programmes comprenant des mesures fiscales incitatives, des ressources diverses, des achats d'espaces verts pour fins de conservation, etc.

Rapport avec les autorités locales :

Pleins pouvoirs concernant ses compétences (par exemple, peut renverser des décisions de zonage local si elles sont non conformes aux plans régionaux)¹⁵. Dans sa démarche, le *Metro* met l'accent sur la sensibilisation, l'information, l'implication du public et la concertation. Le fait d'avoir l'autorité lui facilite la tâche car il est ainsi plus respecté.

Le Conseil métropolitain des Twin Cities, Minnesota :

Créé en dès 1967 par le gouvernement, le *Metropolitan Council of the Twin Cities* est une structure indépendante qui voit à mettre en œuvre les politiques et stratégies gouvernementales concernant la zone métropolitaine. Son président et ses membres sont nommés par le gouverneur.¹⁷

Composition :

un président et 16 conseillers provenant de 16 districts métropolitains.

Mission, principaux mandats, compétences :

Planifier à long terme l'aménagement du territoire métropolitain, encadrer l'aménagement et le développement local, les transports métropolitains, les habitations, les espaces verts régionaux.

Territoire couvert :

l'aire urbaine – ou l'agglomération – dans son ensemble. Englobe 7 comtés et 189 municipalités.

¹⁵ Robert CERVERO. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington, Island Press, 1998, p.418.

¹⁶ Mark BURTON. *Value-Based Planning to Achieve Sustainability*, conférence de Mike Burton, *Forum Vers des collectivités viables – Des villes habitables pour tous*, Vivre en Ville, Montréal, mai 2000, p.292.



Outils, moyens d'interventions :

Plan global et stratégique d'aménagement et de développement (*Regional Blueprint*), série de plans métropolitains sectoriels, divers programmes et mesures fiscales comme le *tax base sharing*, pour partager les revenus de la croissance à travers toutes les municipalités de l'agglomération.

Rapport avec les autorités locales :

Le *Conseil* a un mandat clair et fort, directement du gouvernement de l'État (inscrit dans la loi). Les outils de planification métropolitains dictent la direction pour les outils des collectivités locales. Mais tout comme le *Metro*, le *Conseil* travaille avec les gouvernements locaux et les divers intervenants en les impliquant dans l'élaboration de sa stratégie régionale et en les aidant à répondre aux objectifs de cette même stratégie.

Le Conseil régional du Puget Sound de Seattle, Washington :

Créé en 1991, le *Puget Sound Regional Council (PSRC)* est une instance métropolitaine qui n'est ni un gouvernement élu, ni une organisation nommée par l'État. Il s'agit plutôt d'une association qui sert de forum pour développer des politiques et prendre des décisions d'ordre métropolitaine sur l'aménagement du territoire et les transports.¹⁸

Composition :

Élus municipaux, élus de comtés, représentants d'organismes, de l'État et d'agences fédérales.

Mission, principaux mandats, compétences :

Assurer la coordination et la cohérence métropolitaine en matière de planification intégrée et à long terme de l'aménagement du territoire et des transports. Préserver et améliorer la qualité de vie dans la région est un élément important de sa mission.¹⁹

Territoire couvert :

L'aire urbaine – ou l'agglomération – dans son ensemble. Englobe les 4 comtés de l'agglomération de Seattle et 65 municipalités.

Outils, moyens d'interventions :

Une vision stratégique à long terme (*Vision 2020*) de gestion de la croissance (aménagement du territoire), du développement économique et du transport et un plan métropolitain de transport.

Rapport avec les autorités locales :

Le *PSRC* étant un organisme mandaté par les deux paliers de gouvernement supérieurs pour faire appliquer leurs lois concernant l'aménagement et le développement et ayant des représentants de ces gouvernements siégeant au *Conseil*, la concertation ne peut qu'en être encouragée et facilitée. Les outils locaux doivent évidemment, de par la loi, se conformer aux objectifs des stratégies métropolitaines.

Points forts et similitudes :

Ces instances métropolitaines se différencient entre autres au niveau de leur structure et de leur fonctionnement. Mais elles ont en commun certains éléments fondamentaux qui favorisent la concertation et la cohérence métropolitaine :

- ☞ un mandat clair et fort – de la part du palier de gouvernement supérieur – pour l'aménagement et le développement cohérents et durables de l'agglomération ;
- ☞ des approches stratégiques, globales et à long terme sont au cœur de leurs actions ;

18 PUGET SOUND REGIONAL COUNCIL, 2001. www.psrc.org/index.htm
19 Ibid.



- ☞ des pouvoirs adéquats pour remplir leurs mandats (dans la loi, obligation de conformité des outils de planification locaux avec les visions et objectifs stratégiques métropolitains);
- ☞ une base territoriale suffisamment grande pour pouvoir intervenir de façon cohérente sur l'ensemble de l'aire urbaine réelle;
- ☞ un aménagement du territoire et une planification des transports sont toujours intégrés et prioritaires;
- ☞ une autonomie et une distance par rapport au palier municipal (sauf peut-être dans le cas du PSRC) qui permet de défendre plus facilement les intérêts globaux de l'agglomération;
- ☞ une recherche d'un réel consensus métropolitain. ■

C - Procurer un contexte favorable à une planification territoriale intégrée et durable

La collectivité viable ne peut être le fruit du hasard ou du laisser-faire. Elle se réalisera plutôt à travers les efforts soutenus et coordonnés de divers partenaires résolus à mettre en œuvre un projet commun. Ceci fait de la planification stratégique et intégrée du territoire une étape obligée et cruciale pour tout processus visant le développement durable d'une collectivité.

(Au sujet de la planification spatiale stratégique et renouvelée, voir le chapitre 5.)

Un type durable de planification territoriale comporte, très sommairement, trois caractéristiques majeures :

- ☞ l'adoption de principes de développement durable en tant qu'éléments

centraux du processus de planification;

- ☞ l'adoption d'une démarche de planification basée sur une vision holistique à long terme;
- ☞ la recherche de la force du consensus par l'implication d'un grand nombre d'acteurs tôt dans les processus d'élaboration ou de révision.

Les exemples qui suivent montrent comment des gouvernements centraux tentent de réunir certaines conditions favorisant l'adoption de ce type de planification spatiale par les intervenants régionaux et locaux.

ÉTUDE DE CAS

LA NOUVELLE LOI SRU, FRANCE : POUR UN RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION SPATIALE ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

« La loi [SRU] traduit la volonté du gouvernement [...] de promouvoir un aménagement des aires urbaines plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable. Pour répondre à cet objectif, elle apporte dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des transports des réformes profondes. »²⁰

²⁰ MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT DE FRANCE. *La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Paris, direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 2001, p. 2.



En France, la nouvelle *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU)* fait partie d'un ensemble de réformes législatives récentes. L'adoption de cette loi fait suite à un processus de consultation nationale (débat publics dans plusieurs grandes villes, sondage national, colloque, enquêtes).²¹

Une des ambitions les plus importantes de cette nouvelle loi est de favoriser une plus grande cohérence – ou intégration – entre ces trois aspects primordiaux, soit la planification spatiale, l'habitat et les déplacements. En fait, elle-même issue de cette intégration, elle est la première loi française à allier ces trois champs dans une même démarche. Son caractère intégrateur serait un de ses principaux points forts selon certains :

« La nouvelle loi élargit le champ de la raison urbanistique : la durabilité du développement urbain, l'amélioration du marché du logement, la mixité urbaine, la prise en compte des nouveaux territoires intercommunaux correspondant aux agglomérations réelles. [...] Il s'agit plus largement de traiter de la ville et du droit à la ville au moins comme but de l'urbanisme.

La nouvelle loi va manifestement dans ce sens. »²²

Portant sur une variété d'objets allant de la planification spatiale aux logements sociaux en passant par les transports et la fiscalité, la loi comporte une impressionnante série de mesures, variées et complémentaires.

Une de ces mesures, parmi les plus importantes, concerne la réforme de la planification urbaine et territoriale. La *Loi SRU* propose en effet de nouveaux instruments de planification et fixe pour ceux-ci un certain nombre de principes qui doivent concourir au renouveau de l'aménagement du territoire :

- ☞ limitation de l'extension urbaine ;
- ☞ renouvellement urbain ;
- ☞ mixité urbaine et sociale ;
- ☞ limitation des déplacements.

Elle sera plus exigeante quant au contenu des instruments de planification, en leur conférant une dimension stratégique nouvelle tout en simplifiant leurs procédures d'élaboration et de révision (mot d'ordre : moins de procédures et plus de vision, de contenu). Ces nouveaux instruments sont principalement les schémas de cohérence territoriale pour les agglomérations et les plans d'urbanisme locaux pour les communes. Ils ont l'importante fonction d'établir une cohérence entre, notamment, les politiques d'habitat, de déplacement et de développement économique.

²¹ Le thème de la vaste opération était *Habiter, se déplacer... vivre la ville*.

²² Jean-François TRIBILLON. *Libres propos sur quelques innovations urbanistiques introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 : L'élargissement du raisonnement urbanistique*, Paris, Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs, 2001.
www.globenet.org/aitec/contributions/innovationsurbanistiques.htm.



En matière de transport, la *Loi SRU* met l'accent, encore une fois, sur une plus grande intégration des documents d'urbanisme et de transport. Le rôle des plans de déplacements urbains, les exigences envers leur contenu et les subventions octroyées par l'État seront renforcés pour favoriser le transport en commun, la marche et le vélo. Le gouvernement souhaite ainsi « que les villes ne soient plus conçues en priorité pour l'automobile ».

La loi comporte aussi un volet qui touche la réforme de la fiscalité et du financement de l'urbanisation. Elle favorise et tend à décourager l'étalement urbain. Par exemple, pour la construction des nouvelles voies, les propriétaires fonciers riverains devront participer à leur financement. La taxe foncière sur les terrains vagues pourra aussi être augmentée par les communes pour en inciter le développement et participer au renouvellement urbain.

Des mesures sociales, touchant particulièrement l'habitat, sont aussi présentes. La loi fixe un seuil minimal de logements sociaux à atteindre (soit 20%) pour les communes faisant partie d'une agglomération d'au moins 50 000 habitants. Cela en touche une grande proportion, la France étant un pays urbain à près de 85%. Le cas échéant, une sanction financière annuelle par logement manquant leur sera imputée. Des mesures visent aussi la protection des occupants contre les habitats insalubres : un arrêté d'insalubrité pourra entraîner une suspension du paiement du loyer jusqu'à la réalisation des travaux. Du côté de la démocratie locale, la loi rend obligatoire la concertation avec les résidents dès que l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme est entreprise.

Pour en savoir plus :
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/dossier_SRU.htm

« À travers ce projet, il s'agit de dire quelles villes nous voulons pour demain, quelles valeurs nous proposons pour la civilisation urbaine dans laquelle nous entrons [...] »²³ ■

23 Jean-Claude GAYSSOT et Louis BESSON. *Solidarité et renouvellement urbains*, brochure, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren_urbain/default.htm

Le tableau qui suit permet l'analyse et la comparaison des contextes entourant la planification territoriale dans trois états étasuniens parmi les plus exemplaires dans le domaine.

Tableau 3.2 : Analyse comparative de trois contextes étasuniens entourant la planification spatiale

ÉLÉMENTS D'ANALYSE, CONDITIONS FAVORABLES :	OREGON :	ÉTAT DE WASHINGTON :	MARYLAND :
Engagement formel et concret du gouvernement envers le développement durable des collectivités (loi, mesures, organismes).	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Department of Land Conservation and Development (DLCD)</i>.</p> <p>À travers une Loi cadre sur l'aménagement durable du territoire : le <i>Statewide Planning Program</i>.</p> <p>À travers la <i>Oregon Livability Initiative</i>, vaste partenariat entre le gouvernement et les acteurs privés.</p> <p>À travers un engagement du gouverneur envers des collectivités de qualité (série de principes).</p>	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Office of Community Development (OCD)</i>.</p> <p>À travers une Loi cadre sur l'aménagement durable du territoire : la <i>Growth Management Act (GMA)</i>.</p> <p>À travers le développement, en partenariat, d'un plan d'action de <i>smart growth</i> pour l'État.</p>	<p>À travers la mission de son organisme clé en la matière : <i>Maryland Department of Planning (MDP)</i>.</p> <p>À travers des lois cadres sur l'aménagement durable du territoire : la <i>Economic Growth, Resource Protection and Planning Act</i> et la plus récente, <i>Smart Growth Legislation</i>.</p> <p>À travers la création et la mise en œuvre de son initiative complète de <i>smart growth</i>.</p>
Vision élargie, niveau d'intégration de la problématique au sein même du gouvernement.	<p>Au niveau du contenu : loi intégrée, 19 objectifs principaux offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: prépondérance de la loi cadre sur l'aménagement du territoire; organisme interministériel, le <i>Community Solutions Team</i>.</p>	<p>Au niveau du contenu: loi intégrée, divers objectifs principaux offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: la <i>GMA</i> souligne l'importance de l'arrimage des politiques gouvernementales.</p>	<p>Au niveau du contenu: loi intégrée, divers objectifs principaux et mesures offrant une vision globale et complète axée sur le développement durable.</p> <p>Intégration horizontale: prépondérance de la loi cadre du <i>smart growth</i>; organisme interministériel, le <i>Governor's Office of Smart Growth</i>.</p>
Incidences des mesures gouvernementales sur l'orientation et le contenu des outils de planification régionaux et locaux.	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les 19 objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'état indique clairement la direction.)	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'État indique clairement la direction.)	Les plans globaux (comtés et municipalités) doivent respecter les objectifs de l'État et voir à les mettre en œuvre. (L'État indique clairement la direction.)
Incidences sur les processus d'élaboration de ces outils (importance accordée aux approches stratégiques à long terme, à l'implication et la concertation).	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec certaines exigences minimales).</p> <p>Premier objectif de la loi : l'implication des citoyens. Obligation de les impliquer tôt dans les processus et de façon continue; une commission indépendante sur l'implication des citoyens doit exister dans chaque comté ou municipalité.</p>	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec un horizon minimal de 20 ans).</p> <p>Obligation dans la loi d'adopter des processus d'implication du public (tôt dans la démarche et de façon continue).</p>	<p>Obligation pour tous les gouvernements locaux et régionaux de planifier de façon intégrée et à long terme (<i>comprehensive plan</i> obligatoire, avec certaines exigences minimales).</p> <p>L'approche stratégique (vision globale, objectifs, plans d'action et suivi) est favorisée et fortement recommandée.</p>
Moyens de mise en œuvre (contrôle) de la stratégie du gouvernement aux échelle régionale et locale.	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi. Prépondérance des <i>comprehensive plan</i> sur les autres instruments de planification.</p> <p>Subventions et assistance technique aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p>	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi.</p> <p>Subventions et assistance technique aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p> <p>Certaines subventions de l'État conditionnelles à l'adoption par les collectivités de plans et de projets qui respectent les objectifs de la <i>GMA</i>.</p>	<p>Approbation des plans locaux (comtés, municipalités) conditionnelle au respect des objectifs de la loi. Prépondérance des <i>comprehensive plan</i> sur les autres instruments de planification.</p> <p>Série complète d'incitatifs économiques favorisant la mise en œuvre de la stratégie de <i>smart growth</i> (mesures fiscales incitatives et investissements en infrastructure de l'État destinés aux aires ciblées de <i>smart growth</i>).</p> <p>Plusieurs ressources aux gouvernements locaux pour produire leur plan intégré en conformité avec la loi.</p>

Quelques observations et points communs tirés des contextes précédents :

- ☞ intégration formelle de la question du développement durable dans une loi cadre qui engage et mobilise plusieurs ministères ou départements ;
- ☞ approche globale ;
- ☞ document de planification stratégique étoffé faisant appel à la participation d'un grand nombre d'intervenants ;
- ☞ plusieurs moyens complémentaires à la loi utilisés pour renforcer les orientations du gouvernement et favoriser leurs mises en œuvre.

D -
Jouer le rôle
d'incitateur : influencer
le marché et appuyer
les innovations

Par des choix éclairés liés aux instruments économiques, le gouvernement peut être l'initiateur d'un certain nombre d'actions de développement durable. Il peut, par exemple, chercher à appuyer les innovations technologiques vertes ainsi que les projets pilotes qui permettront de tester ces technologies et de développer l'expertise.

ÉTUDE DE CAS

PAYS-BAS : PROJET DE DÉMONSTRATION *ECOLONIA* ET MESURES INCITATIVES DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES CONSTRUCTIONS DURABLES



Photo: Vivre en Ville

Le développement urbain et projet pilote d'Ecolonia.

Ecolonia est une collectivité écologique, située à Alphen aan den Rijn, aux Pays-Bas, achevée au début des années 1990. Elle est un projet pilote initié et financé en partie par le gouvernement hollandais, dans le but d'expérimenter, d'évaluer et de promouvoir la construction de collectivités plus respectueuses de l'environnement et moins consommatrices de ressources. Ces performances, surtout en termes d'efficacité énergétique, ont été significatives et le projet a permis l'avancement des connaissances partout au pays. Plusieurs autres collectivités écologiques y ont vu le jour depuis.



La Hollande est aussi un des pays qui promeut le plus les constructions durables (aussi appelées « bâtiments verts ») aux plans techniques et financiers. Ces constructions, plus efficaces que la moyenne, procurent de nombreux avantages environnementaux comme une consommation minimale d'énergie et d'eau, une isolation supérieure, l'utilisation de matériaux sains et recyclés, etc. On peut les retrouver tant dans le secteur résidentiel que commercial ou institutionnel. Le gouvernement a aussi établi, en accord avec l'industrie, des critères nationaux de construction parmi les plus élevés. L'ensemble impressionnant des mesures gouvernementales en faveur des bâtiments verts est contenu dans une stratégie nationale (*National Sustainable Building Package*). (Pour en savoir davantage sur le projet *Ecolonia* et sur les bâtiments verts en Hollande, voir le chapitre 9 sur les collectivités saines et l'architecture durable.) ■

ÉTUDE DE CAS

LES MESURES FINANCIÈRES INCITATIVES DE LA SUÈDE EN FAVEUR DE L'INNOVATION ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Suède est un leader mondial dans l'utilisation de taxes « vertes ». Un fonds a été créé pour financer l'utilisation de technologies durables pour les bâtiments (*Ecocycle Billion*) et des subventions pour des infrastructures écologiques sont disponibles pour les municipalités. (Pour en savoir davantage sur ces initiatives de la Suède, voir le chapitre 11 sur les aspects économiques du développement viable des collectivités.) ■

E -
Appuyer
financièrement
les intervenants
et projets
de développement
durable des
collectivités

À l'aide de politiques financières et de choix économiques ciblés, les gouvernements centraux peuvent arriver à appuyer davantage le développement viable des collectivités tout en maintenant ou diminuant leurs dépenses. Suivant le même principe que la fiscalité verte (voir à ce sujet le chapitre 11 sur les aspects économiques du développement viable des collectivités), les investissements directs de l'État dans le développement de nos sociétés devraient aujourd'hui être conditionnés par divers critères de durabilité.

Ces dépenses doivent être vues comme un investissement pour une économie tournée vers l'avenir: une économie où les nouvelles technologies environnementales auront une place importante, une économie réclamant une mobilité améliorée des personnes et des biens entre les agglomérations et à l'intérieur de celles-ci, une économie réclamant des milieux qui offrent un environnement sain et une grande qualité de vie. Ainsi, les investissements publics pour faire la promotion de savoir-faire nationaux prennent tout leur sens.

TECHNOLOGIES VERTES ET SAVOIR-FAIRE DU DANEMARK : UN PRODUIT EXPORTABLE

Le programme *Green City Denmark*, initié par le gouvernement, est dédié à la promotion du savoir-faire danois en matière d'énergie et d'environnement. Le regroupement vend la remarquable expertise des entreprises nationales à l'étranger dans des secteurs comme le génie industriel environnemental, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, l'écologie urbaine, etc. (Pour en savoir davantage sur cette initiative, voir le **chapitre 11** sur les aspects économiques du développement viable des collectivités.) ■

Un des nombreux
parcs éoliens
offshore au Danemark.



LES FONDS FÉDÉRAUX ÉTASUNIENS POUR FAVORISER LES TRANSPORTS DURABLES

La loi fédérale étasunienne de 1991, la *ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)*, et sa réforme de 1998, la *TEA21 (Transportation Equity Act for the 21st Century)*, favorisent un financement plus important des modes de transport durables de la part du gouvernement fédéral ainsi qu'une utilisation plus judicieuse et plus équilibrée de ces fonds par les états, les agglomérations et les municipalités. L'augmentation significative du nombre de projets de systèmes légers sur rail (SLR) dans les agglomérations étasuniennes ces dernières années est en partie reliée à ces lois. (Pour en savoir plus sur ces lois et sur certains projets de SLR, voir le **chapitre 8** sur le transport durable.) ■

Le nouveau SLR de Sacramento :
un des nombreux SLR
introduits récemment dans les
agglomérations étasuniennes.



Photos : Vivre en Ville

F - Sensibiliser et informer le public pour forger un appui grandissant au développement viable des collectivités

La sensibilisation du plus grand nombre de personnes est une autre condition incontournable à la concrétisation de collectivités plus viables.

Le gouvernement peut contribuer de façon substantielle à cette tâche qui réclame un travail de longue haleine. Il peut mener lui-même des actions de sensibilisation ou appuyer davantage les projets porteurs de messages et de contenus informatifs reliés au domaine de collectivités viables.

Sans prétendre pouvoir changer radicalement les habitudes individuelles et les modes de vie, les actions de sensibilisation peuvent cependant contribuer à créer progressivement un climat de plus en plus favorable dans l'opinion publique (et par conséquent dans l'arène politique) aux actions et considérations de développement durable. Certains parleront du besoin important de l'émergence d'une culture de la durabilité dans la population. (Voir le **chapitre 10** sur le développement social et l'implication des citoyens.)

ÉTUDE DE CAS

UNE AMBITIEUSE CAMPAGNE NATIONALE DE SENSIBILISATION AU ROYAUME-UNI

En 1996, le gouvernement britannique a lancé une importante campagne de sensibilisation publique appelée *Going for Green*. Cette ambitieuse campagne qui comprend plusieurs actions de sensibilisation vise à susciter la réflexion chez les citoyens de l'ensemble du pays à propos de leur habitudes de vie et des enjeux du développement durable. (Pour en savoir davantage sur cette initiative, voir le **chapitre 10** sur le développement social et l'implication des citoyens.) ■

Principales références utilisées pour ce chapitre:

- ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Les contrats d'agglomération*, 2001.
www.grandesvilles.org/dossiers/dossiers_agglo.htm
- ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Projet de Loi relatif à la Solidarité et au Renouveau Urbains*, 2001.
www.grandesvilles.org/dossiers/loi_sru.htm
- BEATLEY, Timothy. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000.
- BRAZA, Mark. « States Respond to Development Pressures with Smart Growth », *About Growth*, publications du Washington State Community, Trade and Economic Development, Growth Management Program (CTED), Olympia, WA, printemps 1999, p. 7.
- CALTHORPE, Peter et FULTON, William. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE – DATAR. *Contrats d'agglomérations: Mode d'emploi*, Paris, France, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2001.
www.datar.gouv.fr
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE – DATAR. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, France, 2002. Site Internet sur les contrats d'agglomération. www.agglo.org
- GOVERNEMENT DE L'ÉTAT DE WASHINGTON. *State of Washington's Growth Management Act and Related Laws*, Olympia, WA, 2001.
www.ocd.wa.gov/info/lgd/growth/law/index.tpl
- GOVERNEMENT DE L'OREGON. *Community Solutions Team (CST)*, Salem, OR, 2001. <http://communitysolutions.state.or.us>
- GOVERNEMENT DE L'OREGON. *Oregon Revised Statutes, Chapter 197*, Salem, OR, 2001. www.leg.state.or.us/ors/197.html
- INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET URBAIN (ILS). *ABC localisation policy: getting the business in the right place*, Dortmund, Allemagne, 2000.
www.ils.nrw.de/nwleda/database/measure/meas0251.htm
- MARTENS, M.J. et GRIETHUYSEN, S.V. *VINEX Dwelling Locations in the Netherlands : the Selection of « Mobility Friendly » Locations*, 2000.
www.inro.tno.nl/transland/cases_prio/VINEXpolicy.PDF
- MARYLAND GOVERNOR'S OFFICE OF SMART GROWTH, 2001.
www.smartgrowth.state.md.us
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Smart Growth and Neighborhood Conservation*, Annapolis, MD, Gouvernement de l'État du Maryland, 1997.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Smart Growth Fact Sheet: Smart Growth Areas Act: An Overview*, Annapolis, MD, Gouvernement de l'État du Maryland, 2000.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING, *Smart Growth in Maryland*, 2001.
www.op.state.md.us/smartgrowth
- METROPOLITAN COUNCIL OF THE TWIN CITIES, 2001. www.metrocouncil.org
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU : 33 mesures pour mieux vivre la ville*, Paris, Gouvernement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_mesures.htm
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Paris, Gouvernement de France, 2001.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_sommaire.htm
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Solidarité et renouvellement urbains*, Paris, Gouvernement de France, 2000.
www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren_urbain/sommaire.htm
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Compact Cities and Open Landscapes: Spatial Planning in the Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2000.
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2001. www.vrom.nl
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *National Planning for Sustainable Development: the Netherlands Experience*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 1993.
www.rri.org/gparchive/neppsumm.html
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Sustainability and quality of life - 4th National Environmental Policy Plan*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2001.
www.rri.org/gparchive/nepp4.html
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Sustainable Housing in the Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2000.
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Towards a Sustainable Netherlands*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 1999.
- OREGON DEPARTMENT OF LAND CONSERVATION AND DEVELOPMENT, 2001.
www.lcd.state.or.us
- OSKAM, Ab W. et CULLINGWORTH, J. « Planning Legislation in the Netherlands », *American Planning Association Journal*, printemps 1994.
www.geocities.com/Athens/Thebes/7444/spatpln.html
- PUGET SOUND REGIONAL COUNCIL, 2001. www.psrc.org/index.htm
- RESOURCE RENEWAL INSTITUTE (RRI). *Snapshot of the Development of NEPP4*, 2001.
www.rri.org/gparchive/nepp4.html
- TRÉPANIÉ, Marie-Odile. « À la recherche de nouvelles solidarités : les Communautés d'agglomération françaises », *La Presse*, Montréal, 28 juin, 2000.
- TRIBILLON, Jean-François. *Libres propos sur quelques innovations urbanistiques introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 : l'élargissement du raisonnement urbanistique*, Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, Points de vue et contributions, Paris, s.é., 2001.
www.globenet.org/aitec/contributions/innovationsurbanistiques.htm
- VAN DER MEIJDEN, Juliette. *Pays-Bas, les projets VINEX: le cas d'Utrecht et Vleuten-de-Meer*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, France, Centre de Documentation de l'Urbanisme, Paris, 2001.
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/vinex.htm
- VINEX on Site, Manifestation : english summary, 2001.
www.archined.nl/vinexonsite/manifestatie/english.html
- VIVRE EN VILLE, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI^e siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.
- WASHINGTON STATE OFFICE OF COMMUNITY DEVELOPMENT (OCD), 2001.
www.ocd.wa.gov
- WELLS, Barbara. *Governors' Smart Growth Initiatives*, Northeast-Midwest Institute, 2001. www.nemw.org/Gov_sgi.pdf