

# Chapitre I

## INTRODUCTION

Ce chapitre présente d'abord l'élaboration du guide, son utilisation et le contexte qui a mené à sa création. Par la suite, il fera un survol du développement durable, concept global à la base des principes des collectivités viables et des idées et solutions avancées tout au long des chapitres subséquents.

### I.1

## Contexte et démarche

### *Vivre en Ville*: sa mission, sa démarche

*Vivre en Ville*, le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable ([www.vivreenville.org](http://www.vivreenville.org)), œuvre principalement à la sensibilisation des intervenants québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans la planification et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des outils de formation et des événements, l'équipe de *Vivre en Ville* stimule l'innovation et participe à l'émergence d'une vision nouvelle du développement des agglomérations québécoises, centrée sur les collectivités viables.

Organisme national d'intérêt public, *Vivre en Ville* a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement optimal du territoire, contribuant au bien-être physique et psychologique de la population. Ainsi, *Vivre en Ville* travaille principalement à la mise en œuvre du développement durable des agglomérations par l'intégration des réseaux et des modes de transport en commun et alternatif, l'efficacité énergétique, la mixité des personnes et des fonctions, la protection et la revitalisation du patrimoine bâti et naturel, l'accroissement de la présence des végétaux et des espaces verts en milieu urbain, etc.

*Vivre en Ville* a à son actif l'organisation de trois congrès importants. Le *Colloque international Vers des collectivités viables*, qui s'est tenu en novembre 1999, a réuni près de sept cents personnes. Soixante-cinq conférenciers de plusieurs pays sont venus y présenter de nombreux exemples novateurs en matière de développement urbain durable. Les actes de ce colloque ont été publiés sous le titre: *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle* (*Vivre en Ville*, Les éditions du Septentrion, 2001).

Deux forums régionaux portant sur le même thème ont suivi ce colloque, l'un tenu à Québec, également en novembre 1999, et l'autre, nommé *Des villes habitables pour tous*, tenu à Montréal en mai 2000. Ces trois événements ont contribué à éveiller la conscience des intervenants municipaux et à stimuler la communauté sur la nécessité de revoir nos modes de transport et nos pratiques de planification et d'aménagement du territoire et des agglomérations.

### Le chapitre en un coup d'œil :

#### ✘ Contexte et démarche

- ⊕ Vivre en Ville : sa mission, sa démarche
- ⊕ L'aménagement du territoire et le développement urbain au Québec : bref aperçu de l'enjeu majeur de l'étalement urbain

#### ✘ Présentation du guide

- ⊕ Objectifs
- ⊕ Orientation et méthodologie
- ⊕ Clientèles visées, utilisation du guide et retombés escomptées

#### ✘ Brève introduction au concept général de développement durable

- ⊕ La définition et les principes fondamentaux du développement durable
- ⊕ Les efforts internationaux et les principaux enjeux
- ⊕ Ressources clés sur le développement durable
- ⊕ L'importance du volet urbain du développement durable : les collectivités viables

## La Trousse d'actions Vers des collectivités viables et le présent guide

La Trousse d'actions *Vers des collectivités viables* se compose d'ouvrages écrits, de vidéos, d'un cédérom et d'une passerelle Internet. Le présent guide fait partie intégrante de la Trousse et en représente un des éléments clés en raison de son caractère exhaustif. Une formation d'accompagnement est disponible sur demande auprès de *Vivre en Ville* pour stimuler l'appropriation et l'utilisation de la Trousse par ceux et celles qui bâtissent nos milieux de vie.<sup>1</sup>

La Trousse éducative fait directement suite au colloque international de 1999, à la publication des actes du colloque en 2001 et à la tenue des deux forums régionaux. Ayant constaté un intérêt soutenu et marqué de plusieurs intervenants québécois pour ce concept émergent qu'est le développement durable des collectivités, les objectifs principaux visés par *Vivre en Ville* sont de poursuivre la promotion du concept et de renforcer la sensibilisation des intervenants québécois et leur approfondissement du sujet dans la perspective d'une application concrète.

Considérant les récentes réorganisations municipales et métropolitaines au Québec, le moment est propice, plus que jamais, à la mobilisation des intervenants québécois et à l'amorce de réflexions en profondeur, de changements positifs et d'initiatives ambitieuses et novatrices menées à plusieurs échelles.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la Trousse et l'ensemble de ses éléments ou sur la formation d'accompagnement, contacter *Vivre en Ville* : [www.vivreenville.org](http://www.vivreenville.org).

## L'aménagement du territoire et le développement urbain au Québec : bref aperçu de l'enjeu majeur de l'étalement urbain

Loin de vouloir être alarmistes, les lignes qui suivent exposent simplement certaines tendances lourdes et quelques-uns des problèmes engendrés par le phénomène d'étalement urbain dont souffrent plusieurs des agglomérations québécoises, à l'instar, d'ailleurs, de la très grande majorité des agglomérations du monde occidental. Ce problème est donc loin d'être particulier au Québec, voire à l'Amérique du Nord, mais en prendre conscience, en admettre la déficience chronique (ou structurelle) et reconnaître le besoin d'améliorer et de changer certains éléments est un premier pas obligé vers un avenir collectif plus viable.

Sans être à l'origine de tous les maux de la ville ou, inversement, sans contenir toutes les réponses nécessaires à un développement urbain durable, le phénomène de l'étalement urbain prend cependant une place importante dans la problématique du développement durable du territoire et des collectivités. C'est pourquoi la Trousse s'attarde, d'entrée de jeu, sur ce problème et lui donne une place prépondérante. Le reste du guide, à travers ses nombreux chapitres, couvrira beaucoup plus largement l'ensemble de la problématique du développement durable des collectivités ainsi que les réponses et les solutions possibles qui y sont associées.

### Regard bref sur certaines tendances et conséquences de l'étalement urbain au Québec

Le paysage habité du Québec se compose de multiples noyaux urbains, tous confrontés à des problématiques internes de développement. Montréal, Québec et les autres agglomérations québécoises, peu importe leur taille, connaissent des phénomènes importants d'étalement urbain.<sup>2</sup>

La dispersion urbaine revêt une signification particulière au Québec puisqu'en 1996, le taux de la population vivant en milieu urbain se chiffrait à 78,4%.<sup>3</sup> Cette portion de la population est localisée essentiellement dans six régions métropolitaines de recensement (RMR) représentant des noyaux urbanisés de plus de 100 000 habitants (Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières et Ville-de-Saguenay) ainsi que dans 28 agglomérations de recensement comptant entre 10 000 et 100 000 habitants.<sup>4</sup>

Le phénomène de l'étalement urbain dépeint une réalité d'expansion démesurée des villes sur le plan territorial. Cette augmentation souvent incontrôlée de la taille des villes se reflète notamment par la multiplication des développements résidentiels unifonctionnels de faible densité (résidences unifamiliales détachées). L'étalement urbain occasionne un transfert de population, de commerces et d'entreprises vers la banlieue, pouvant entraîner le dépérissement des quartiers centraux.<sup>5</sup> Ces derniers ont par conséquent besoin d'être revitalisés alors que leur réhabilitation peut, paradoxalement, amener l'embourgeoisement du milieu, incitant ainsi les gens moins fortunés à quitter leur quartier.

---

2 Michel SIMARD. « L'étalement urbain : un choix de société », *Revue Routes et Transports*, vol. 26, n° 4, hiver 1996-1997, pp. 7-15.

3 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Gouvernement du Québec, 2001, p. 14. <http://www.stat.gouv.qc.ca/publicationd/regional/pdf/que-t1-3.pdf>

4 STATISTIQUE CANADA. Gouvernement du Canada, 2001. <http://www12.statcan.ca/>

5 Carl BRISSON, Guy MERCIER et Martin SIMARD. *Dynamiques urbaines et régionales : Perspectives géographiques sur l'aménagement du territoire*, notes et documents de cours, n° 21, Sainte-Foy, Université Laval, 2001.

L'étalement urbain résulte de la juxtaposition de divers facteurs : la croissance démographique suite à la deuxième guerre mondiale, les politiques d'accès à la propriété offertes par le gouvernement, l'explosion du réseau routier, l'accroissement massif de l'utilisation de l'automobile, l'augmentation des revenus des ménages ainsi que le rôle des promoteurs immobiliers. (Voir le chapitre 7 sur l'aménagement urbain et régional pour plus de détails sur le phénomène d'étalement urbain.)

En l'absence de plans d'actions concrets, de solutions alternatives et durables ainsi que de prises de décisions concertées, l'étalement urbain est désormais un problème aux plans économiques et environnementaux. De fait, son processus de formation devient pérenne lorsque l'urbanisation des espaces périphériques à la ville mène à la formation de noyaux périurbains complets en eux-mêmes. L'espace urbain ainsi créé « ne peut plus offrir des coûts fonciers et des niveaux de taxes aussi faibles que ceux offerts par sa propre périphérie, amenant une seconde phase d'expansion qui repousse les limites de l'agglomération ». <sup>6</sup>

Ainsi, la dispersion urbaine de la région montréalaise ne se fait pas uniquement autour d'un seul pôle, mais bien de façon polycentrique, c'est-à-dire en périphérie de sous-centres régionaux de la grande couronne comme Salaberry-de-Valleyfield, Joliette, Saint-Jérôme et Lachute. <sup>7</sup>

Le périmètre urbanisé d'une agglomération croît généralement en fonction de la taille de la population et de la prospérité économique du milieu. La croissance démographique du Québec ne semble toutefois pas justifier l'expansion spatiale exagérée du tissu urbain. Entre 1961 et 1996, la superficie de la RMR de Montréal a triplé alors que la population ne s'est accrue que de 1,5 fois. La croissance démographique s'est concentrée dans les banlieues nord et sud au détriment du centre-ville. De fait, entre 1986 et 1996, elles ont connu une croissance de 44% (150 000 personnes) et de 35% (118 000 personnes) respectivement alors que la ville de Montréal n'a accueilli que 950 personnes. <sup>8</sup>

La région métropolitaine de Québec couvre, quant à elle, une superficie 6 fois plus grande qu'il y a 40 ans alors que sa population n'a augmenté que de 1,7 fois. <sup>9</sup> Les projections démographiques réalisées par l'*Institut de la Statistique du Québec* prévoient que la croissance de la population totale québécoise entre 1996 et 2026 sera concentrée dans les régions métropolitaines de recensement qui comprennent, à ce jour, 66% de la population du Québec. <sup>10</sup>

Les agglomérations de recensement de Chicoutimi-Jonquière, de Trois-Rivières et de Sherbrooke, qui avaient connu une croissance de leur population entre 1986 et 1996, devront faire face à un scénario différent pour la période comprise entre 1996 et 2026, soit une décroissance de la population pour Chicoutimi-Jonquière et un ralentissement marqué de la croissance pour Sherbrooke. <sup>11</sup>

---

6 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Une vision active commune, Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales*, [Québec], Gouvernement du Québec, juin 2001, p. 34.

7 Michel SIMARD. « L'étalement urbain : un choix de société », *Revue Routes et Transports*, vol. 26, n° 4, hiver 1996-1997, p. 10.

8 CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DE MONTRÉAL (CRE-MONTRÉAL). *Pour un aménagement viable de la métropole, document présenté au Fonds de développement de la Métropole*, Montréal, s.é., 2000.

9 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *La réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, [Québec], Ministère des affaires municipales et de la métropole, 2000, p. 44.

10 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *La réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, [Québec], Ministère des affaires municipales et de la métropole, 2000, p. 18.

11 Ibid., p.34.

## Des conséquences sur les transports

La tendance à l'étalement urbain a des incidences néfastes dans le domaine des transports. Plus on s'éloigne du centre de l'agglomération, plus l'expansion urbaine, basée sur le développement du réseau routier, favorise un accroissement marqué de l'utilisation de l'automobile. À Montréal, par exemple, la proportion des déplacements effectués au moyen de l'automobile passe de 45 % au centre-ville à 86 % dans les couronnes.<sup>12</sup>

Entre 1987 et 1998, les déplacements motorisés quotidiens ont augmenté de 21 % dans la grande région de Montréal, augmentant la congestion sur l'île et sur les autoroutes et les routes permettant d'y accéder. Les lieux les plus congestionnés sont aussi les principaux axes de transport des marchandises, ce qui a pour conséquences d'augmenter les coûts de transport et de diminuer la compétitivité économique de la région. La congestion routière coûterait environ 140 millions de dollars aux entreprises de l'ancienne CUM et 250 millions pour l'ensemble de la région.<sup>13</sup>

Différents moyens de transport viable peuvent se substituer à l'utilisation accrue de l'automobile. La marche, le vélo et le transport en commun sont, de façon générale, les moyens de transport alternatif les plus favorisés. Le tableau 1.1 présente la répartition de la population active (de 15 ans et +) selon le mode de transport utilisé pour aller au travail, dans différentes divisions de recensement en 1996.<sup>14</sup>

De façon générale, le transport en commun est sous-utilisé. Il est préféré aux autres moyens de transport viable dans les trois anciennes communautés urbaines du Québec alors que la marche est plus utilisée que le transport en commun dans les RMR de Chicoutimi-Jonquière, de Trois-Rivières et de Sherbrooke. De plus, le nombre de déplacements faits en transport en commun à la période de pointe du matin, dans la métropole, est passé de 395 000 à 342 000 entre 1987 et 1998. Les prévisions du *ministère des Transports du Québec* indiquent que la part du transport en commun continuera à chuter si rien n'est fait.<sup>15</sup>

Par ailleurs, l'usage du transport collectif passe de 25 % au centre de l'île de Montréal à 3 % dans les couronnes.<sup>16</sup> Cette situation s'explique par le type de développement urbain qui y est préconisé; un environnement de faible densité résidentielle ne favorise pas l'intégration de stratégies de transport ni, par le fait même, l'utilisation d'autres moyens de transport viable tels que la marche ou le vélo.

Une seule tendance semble prendre forme d'ici 2006 pour l'agglomération montréalaise: une hausse de la congestion routière (30 % de plus d'automobiles d'ici 2006) et une baisse de l'utilisation des transports en commun.<sup>17</sup>

**Tableau 1.1 :**  
**Répartition modale**  
**des transports dans six**  
**divisions de recensement**  
**du Québec**

### RMR de Chicoutimi-Jonquière

Auto, camion, fourgonnette :	<b>88,9 %</b>
Transport en commun :	<b>2,1 %</b>
À pied :	<b>6,5 %</b>
Autres moyens :	<b>1,5 %</b>

### RMR de Sherbrooke

Auto, camion, fourgonnette :	<b>85,9 %</b>
Transport en commun :	<b>5,3 %</b>
À pied :	<b>7,5 %</b>
Autres moyens :	<b>1,1 %</b>

### RMR de Trois-Rivières

Auto, camion, fourgonnette :	<b>88,8 %</b>
Transport en commun :	<b>2,3 %</b>
À pied :	<b>7,0 %</b>
Autres moyens :	<b>1,9 %</b>

### Communauté urbaine de Montréal

Auto, camion, fourgonnette :	<b>72,1 %</b>
Transport en commun :	<b>20,3 %</b>
À pied :	<b>5,9 %</b>
Autres moyens :	<b>1,7 %</b>

### Communauté urbaine de Québec

Auto, camion, fourgonnette :	<b>82 %</b>
Transport en commun :	<b>9,2 %</b>
À pied :	<b>7,2 %</b>
Autres moyens :	<b>1,4 %</b>

### Communauté urbaine de l'Outaouais

Auto, camion, fourgonnette :	<b>82,6 %</b>
Transport en commun :	<b>11,2 %</b>
À pied :	<b>4,1 %</b>
Autres moyens :	<b>2,0 %</b>

12 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, [Québec], Ministère des affaires municipales et de la métropole, juin 2001, p. 38.

13 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. « Une entreprise à découvrir... », *Pour un aménagement viable de la métropole*, Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal), document présenté au Fonds de développement de la Métropole, Montréal, 2000.

14 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Gouvernement du Québec, 2000. <http://www.stat.gouv.qc.ca>

15 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. « Une entreprise à découvrir... », *Pour un aménagement viable de la métropole*, Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal), document présenté au Fonds de développement de la Métropole, Montréal, 2000.

16 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, [Québec], Ministère des affaires municipales et de la métropole, juin 2001, p. 38.

17 Florence JUNCA-ADENOT. « La planification ordonnée des transports collectifs peut-elle aider à consolider des métropoles viables? », *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 2001, p. 59-62.

## Des conséquences sur l'environnement et la qualité de vie

La qualité de vie en milieu urbain et l'environnement au Québec sont tous deux affectés par des pressions soutenues exercées par la dispersion urbaine. L'étalement tentaculaire de la ville entraîne une réduction des espaces naturels et cultivables, notamment les berges des plans d'eau, les zones humides et les zones boisées. Cela amoindrit la qualité des paysages et altère les écosystèmes. Des pertes d'espaces verts, totalisant plus de 13 000 hectares, ont été enregistrées pour la RMR de Montréal entre 1986 et 1994, soit l'équivalent de 44 % des surfaces boisées.<sup>18</sup>

De plus, divers facteurs contribuent à la dégradation de la qualité de l'air :

- ☞ hausse du nombre de véhicules automobiles et hausse de la fréquence d'utilisation;
- ☞ hausse du volume d'essence consommé et des émissions de gaz à effet de serre;
- ☞ baisse de l'utilisation du transport en commun.

Une baisse de la qualité de l'air témoigne d'une réduction générale de la qualité de vie. Le secteur des transports est à l'heure actuelle pointé du doigt puisqu'il est responsable de 40 % des émissions des gaz à effet de serre.<sup>19</sup> De même, la croissance du nombre et du débit d'automobiles sur les routes augmente la pollution auditive.

## Des conséquences socioéconomiques

Les conséquences de l'étalement urbain se traduisent également par des pertes économiques. Le développement économique en périphérie des agglomérations amène la construction de nouveaux centres commerciaux, de mégacomplexes commerciaux et que de diverses infrastructures alors que celles des quartiers centraux sont souvent sous-utilisées. Dans la seule agglomération de Québec, l'étalement s'est traduit par la fermeture de 47 écoles dans les secteurs établis, entre 1980 et 1998, alors même qu'il a fallu en construire 28 pour les nouveaux quartiers.<sup>20</sup>

Une agglomération pourrait amortir ses pertes économiques en se basant sur une gestion adéquate des infrastructures ainsi que sur des pratiques d'aménagement adaptées. À titre indicatif, la région torontoise aurait pu adopter un modèle d'aménagement plus concentré, permettant des économies de près de 12 milliards de dollars en coûts d'infrastructures sur 25 ans, soit 22 % des investissements prévus.<sup>21</sup>

L'abandon des infrastructures existantes entraîne conséquemment une baisse de vitalité économique dans les centres-villes et sur les rues principales traditionnelles des agglomérations, nécessitant d'autres apports financiers pour la revitalisation de ces secteurs. Des investissements importants ont d'ailleurs été faits à Québec (quartier Saint-Roch) et à Montréal (aide à la rénovation résidentielle - Saint-Henry, Hochelaga-Maisonneuve). Dans la métropole, le programme-cadre de renouveau urbain, lancé par le MAMM, permettra des investissements de l'ordre de plusieurs millions de dollars d'ici le 31 mars 2004.<sup>22</sup> D'autres projets de revitalisation de quartiers anciens sont aussi en cours dans de plus petites agglomérations comme Sherbrooke, Shawinigan et Salaberry-De-Valleyfield.

---

18 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Une vision d'action commune, Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, région métropolitaine de Montréal*, Québec, Gouvernement du Québec, juin 2001, p. 49.

19 ÉQUITERRE, *Un cocktail transport pour Kyoto*, 2001. <http://equiterre.qc.ca/index.html>

20 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *La réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, [Québec], Ministère des affaires municipales et de la métropole, 2000, p. 45.

21 Ibid., p. 28.

22 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Revue Municipalité*, trimestriel, [Québec], janvier-février 2002, p. 7. [www.mamm.gouv.qc.ca](http://www.mamm.gouv.qc.ca)

La ségrégation sociale est également associée à l'étalement urbain; elle est imputable à la migration des classes de populations plus aisées en périphérie des centres-villes. Il en résulte une fracture du paysage culturel, un écart entre les plus vieux secteurs d'urbanisation et les plus récents.

### **Un constat et un remède global : le développement durable des collectivités**

Comme pour la très grande majorité des collectivités à travers le monde, les collectivités québécoises présentent certaines tendances et divers problèmes liés à leur développement et à leur aménagement qui ne vont pas dans le sens du développement durable. Ce dernier est pourtant porteur de nombreuses solutions pour les collectivités qui cherchent activement à le mettre en œuvre et, surtout, il leur procure de multiples bénéfices à court, moyen et long termes, tant sur le plan environnemental qu'économique et social.

C'est dans cette optique d'amélioration constante de nos collectivités québécoises qu'il est proposé aux lecteurs de ce guide (et donc aux décideurs, citoyens, groupes d'intérêt et divers intervenants québécois) une meilleure connaissance du domaine du développement durable des collectivités et de ses applications possibles. Des collectivités et un aménagement du territoire plus durables veulent aussi dire, pour l'ensemble de la société québécoise, une économie plus compétitive et une plus grande qualité de vie pour les générations actuelles et futures.

## 1.2 Présentation du guide

### Objectifs

Le but général du présent ouvrage, à moyen et long termes, est de susciter un type de développement plus durable dans les collectivités québécoises en favorisant des changements positifs dans la pratique de l'aménagement du territoire et du développement urbain.

Plus concrètement, et à plus court terme, les objectifs du guide sont :

- ☞ d'informer, de sensibiliser et de susciter la réflexion auprès de l'ensemble des acteurs québécois concernés, de près ou de loin, par l'aménagement du territoire et le développement des collectivités;
- ☞ d'aviver la volonté d'entreprendre des actions et des démarches concrètes et complètes vers un développement plus durable du territoire et des collectivités du Québec.

Pour y parvenir, les moyens utilisés dans le guide sont les suivants :

- ☞ la promotion et la vulgarisation du développement durable et de ses principes;
- ☞ la présentation de nombreux exemples d'initiatives, parmi les plus concluantes à travers le monde, qui mettent en pratique un ou plusieurs de ces principes;
- ☞ la présentation, tout au long du guide, de tableaux synthèse présentant des principes, des démarches, des critères ou des recommandations sur un sujet en particulier;
- ☞ la présentation de plusieurs références supplémentaires, dont plus d'une centaine de liens Internet, pour approfondir tel ou tel sujet ou pour contacter des organismes et acteurs clés.

## Orientation et méthodologie

### Orientation du contenu

L'orientation première du guide est de démontrer par des exemples d'initiatives des plus marquantes et des plus significatives d'ici et d'ailleurs que le développement durable est applicable à nos collectivités. L'utilisation abondante d'études de cas vise d'abord et avant tout à donner un visage concret aux principes théoriques exposés et à devenir une source d'inspiration pour la mise en branle d'une série de nouvelles initiatives originales et adaptées à leur propre contexte.

Le caractère international (quelques fois même extravagant) de certaines initiatives est davantage porteur de messages et de leçons (en montrant « l'univers infini » des possibilités en présence de volonté et d'imagination) que de recettes de « prêt à porter », car chaque contexte est différent et particulier, même au Québec, et un des principes fondamentaux du développement durable est justement l'appropriation et l'adaptation des bonnes idées par les gens de chacune des régions ou des localités, si petites soient-elles. Il apparaissait plus important de chercher à susciter la réflexion, à ouvrir les horizons et à diffuser de bonnes idées qu'à chercher à analyser en profondeur l'applicabilité, au Québec, de chacune des initiatives présentées dans le guide, d'autant plus qu'en cherchant à « ratisser large » avec plusieurs expériences étrangères, il devenait quasi impossible de le faire. Il est donc laissé au lecteur le soin de juger par lui-même des éléments qui peuvent être adaptés.

### Méthodologie pour l'élaboration

La rédaction du guide a amené la réalisation d'activités classiques de recherche (consultation de nombreux ouvrages et sites Internet), et ces activités ont sans aucun doute été d'une importance capitale, mais le contenu du présent guide s'appuie également sur une formation progressive et continue des membres de *Vivre en Ville* et de l'équipe de rédaction par de nombreuses activités sur le terrain (voyages d'étude pour assister à des colloques, missions à l'étranger pour rencontrer des acteurs clés et visiter des projets, etc.). Celles-ci, résumées dans la liste qui suit, ont fortement contribué à orienter le contenu du guide et surtout à l'enrichir (documents visuels originaux, textes plus approfondis basés sur du vécu, expériences et initiatives nouvelles, etc.). Elles ont aussi permis de côtoyer de très nombreuses personnes du domaine, de forger et d'orienter les jugements de l'équipe sur telle initiative ou tel projet ainsi que d'augmenter le bagage général de connaissances des membres de l'équipe.

Ainsi, la démarche globale de *Vivre en Ville* a mené plusieurs de ses membres à participer, depuis au moins trois ans, aux activités suivantes reliées au concept de collectivité viable :

- ☞ Conférence nationale de l'*American Planning Association* (APA), Seattle, avril 1999 (4 jours) et première visite de l'équipe à Portland (Oregon) (3 jours);
- ☞ Organisation par *Vivre en Ville* du colloque international *Vers des collectivités viables*, Québec, 1999 (4 jours); plus de 65 conférenciers du Québec, du Canada, des États-Unis, de la France, de la Belgique et du Danemark;
- ☞ Conférence nationale de l'*American Planning Association* (APA), New York, avril 2000 (3 jours);

- ☞ Organisation par *Vivre en Ville* du Forum *Des villes habitables pour tous*, Montréal, mai 2000 (1 journée); conférenciers du Brésil, de la France, des États-Unis, du Canada et du Québec;
- ☞ Mission de *Vivre en Ville* dans l'Ouest américain – spécifiquement pour la Trousse – en avril 2001 (3 semaines) : visites et interviews avec divers acteurs clés du domaine (dont Peter Calthorpe et Robert Cervero) et visites-terrains de nombreux projets à Seattle (Washington), Vancouver (C.-B.), Portland (Oregon), Arcata et Davis (Californie) et Boulder (Colorado);
- ☞ Mission de *Vivre en Ville* à Toronto – spécifiquement pour la Trousse – à l'automne 2001 (4 jours) : visites et interviews avec divers acteurs clés du domaine (dont Ken Greenberg, Michael Hough, Sean Southey [secrétaire général de l'ICLEI] et Steve Peck) et visites-terrains de projets;
- ☞ Mission de *Vivre en Ville* en Europe – spécifiquement pour la Trousse – en avril et mai 2002 (4 semaines) : visites et interviews avec divers acteurs clés du domaine et visites-terrains de nombreux projets à Paris et Strasbourg (France), Freiburg et Berlin (Allemagne), Copenhague (Danemark), Malmö et Stockholm (Suède), Amsterdam et les environs (Pays-Bas) et Hasselt (Belgique).

Le travail formel de réflexion, de « gestation » et d'élaboration du présent guide a donc été amorcé il y a au moins quatre ans. (Pour une liste plus complète des personnes rencontrées et interviewées voir l'Annexe B.)

## Clientèles visées, utilisation du guide et retombés escomptés

### Clientèles visées

D'abord, la Trousse d'actions intéressera les décideurs des divers paliers de gouvernement (notamment les élus et les administrateurs municipaux), mais aussi les « relayeurs » (groupes d'intérêt, professionnels de la pratique privée, fonctionnaires, chercheurs, professeurs), la population en général, les groupes de citoyens et les entreprises (notamment les firmes d'urbanisme et d'architecture, les promoteurs et les constructeurs). Finalement, tous les intervenants qui s'intéressent au sujet du développement durable des collectivités (ou de *leur* collectivité) et qui jouent un rôle, de près ou de loin, dans le développement de leur milieu.

### Utilisation du guide

Le guide a été conçu pour une utilisation conviviale, c'est-à-dire pour une lecture générale et chronologique ou plus ciblée (chapitres ou thèmes en particulier).

### Lecture complète du guide

Une lecture exhaustive du guide procurera un regard complet sur la problématique du développement durable des collectivités. Ce regard est progressif et est organisé selon une certaine chronologie: d'abord l'introduction aux concepts globaux de développement durable et de collectivité viable, puis une présentation de quelques éléments favorables à la planification des collectivités viables, de sujets plus pointus et de solutions concrètes, une introduction au suivi des démarches (indicateurs) et une conclusion (des recommandations générales visant plusieurs intervenants québécois pouvant influencer le développement et l'aménagement de leurs milieux de vie et/ou de travail).

### **Lecture ciblée et recherche de sujets ou de solutions spécifiques**

Étant donné que la majorité des utilisateurs n'auront pas le temps, ni peut-être le désir, de passer au travers de l'ensemble de l'ouvrage, le guide est conçu avant tout pour être consulté ponctuellement, selon les intérêts et les besoins particuliers; il se compose de chapitres thématiques « semi-autonomes » qui comprennent toujours une partie introductive minimale et, surtout, qui font de nombreux liens avec les autres parties du guide.

La recherche de sujets spécifiques ou de démarches et de solutions concernant un domaine en particulier peut s'effectuer de différentes façons dans l'ensemble de l'ouvrage :

- ☞ la façon sans aucun doute la plus précise concerne l'utilisation de l'index des mots clés; celui-ci comprend des termes relatifs tant aux sujets (ou groupes de sujets) qu'aux localités (pays, provinces, municipalités) et à leurs types d'initiatives;
- ☞ l'index des encadrés (principalement des études de cas) classés par chapitre est aussi un moyen rapide de trouver, par exemple, des solutions appliquées à un domaine précis; l'index des tableaux (classés aussi par chapitre) propose plutôt des synthèses de démarches, des recommandations, des critères, etc.;
- ☞ la simple lecture de la table des matières donne un bon aperçu de l'ensemble des sujets abordés et peut permettre de cibler certaines sections.

### **Retombés escomptées**

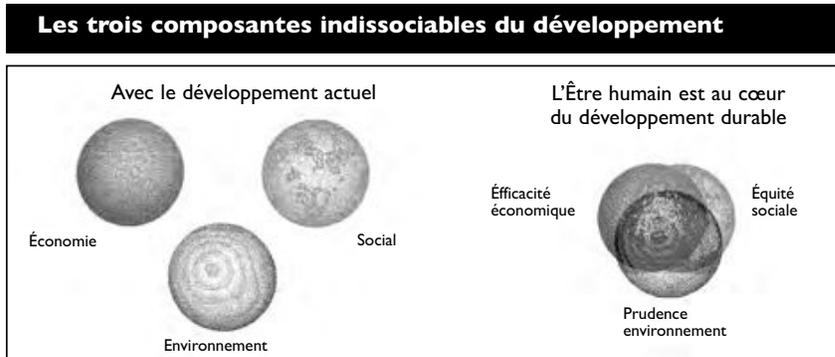
- ☞ L'augmentation du niveau général de connaissances et de sensibilisation des acteurs québécois concernant le domaine et les initiatives novatrices menées à travers le monde;
- ☞ la modification de certaines pratiques et la naissance de nouvelles initiatives visant la mise en œuvre des collectivités viables, à travers le Québec, inspirées en tout ou en partie du contenu du guide;
- ☞ la poursuite de recherches et l'approfondissement de certains sujets grâce aux nombreux liens Internet et peut-être même la création de nouveaux partenariats durables et fructueux (échanges d'information, visites sur le terrain) entre des intervenants québécois et étrangers (grâce aux communications potentielles et facilitées par Internet).

# 1.3

## Brève introduction au concept général de développement durable

Les idées de protection de l'environnement, d'équité entre les peuples, les générations et les espèces de la planète, d'exploitation responsable des ressources, de répartition plus équitable de la richesse, d'entraide et de coopération internationale ne sont certes pas nouvelles. Elles ont été défendues et développées depuis plusieurs années par un nombre important de personnes et d'organisations.

Le développement durable vise à intégrer – et c'est là sans doute son aspect le plus fondamental et le plus novateur – l'ensemble de ces préoccupations (environnementales, sociales et économiques) dans un seul et même type de développement, renouvelé, de nos sociétés. Il est ainsi centré sur une compréhension globale et une vision à long terme des divers phénomènes, problèmes, éléments contextuels, etc.



Jean Ouimet, Région laboratoire du développement durable.  
Tiré de : Vivre en Ville, Vers des collectivités viables, 2001, p.362.

Dans l'expression « développement durable », la compréhension et l'interprétation du mot « développement » est fondamentale : il doit en effet être compris comme une amélioration constante des conditions et des comportements des individus et des sociétés, un progrès et une évolution, et non, comme nous l'entendons trop souvent, comme un synonyme de « croissance économique ».

C'est surtout à partir de 1987, à la suite de la parution de l'ouvrage *Notre avenir à tous*, rapport de la *Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED)*, que le concept et l'expression « développement durable » ont été popularisés et largement intégrés dans la littérature internationale.<sup>23</sup> La *CMED*, aussi connue sous le nom de *Commission Brundtland*, du nom de sa présidente, avait été mandatée en 1983 par l'ONU pour examiner les grands problèmes planétaires de l'environnement et du développement à travers un vaste processus de consultation. Elle s'est particulièrement penchée sur la question de la survie à long terme des sociétés humaines et a émis des recommandations visant à régler les problèmes, à la source, avec des solutions globales et adaptées aux besoins locaux.

La recommandation majeure de la commission concernait l'adoption, par l'ensemble des sociétés, d'un type de développement qui soit durable, c'est-à-dire qui puisse être maintenu à très long terme sans compromettre la viabilité des conditions de vie des générations futures des humains et des autres espèces.

23 En anglais, l'expression consacrée est celle de *sustainable development*.

## La définition et les principes fondamentaux du développement durable

### La définition du concept

---

« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. »<sup>24</sup>

---

Si la définition de la *Commission Brundtland* est incontestablement la plus connue et la plus citée, plusieurs autres organismes et individus proposent d'autres définitions, variées, parfois plus ouvertes et même plus complètes, mais toutes complémentaires à celle de la *CMED*. Par exemple :

« Le développement durable réfère à la capacité d'une société, d'un écosystème ou de n'importe quel autre système à assurer la continuité de son bon fonctionnement sans être menacé par le déclin de ses ressources clés. »<sup>25</sup>

« Le développement durable, ou écodéveloppement, est [...] un concept beaucoup plus vaste que la protection de l'environnement. [...] Il s'inquiète de la qualité de la vie (et pas seulement de l'augmentation des revenus), de l'équité entre les gens d'aujourd'hui (y compris la prévention de la pauvreté) et entre les générations (les citoyens de demain méritent un environnement aussi bon, voire meilleur, que le nôtre), et de la dimension sociale et éthique de la prospérité. »<sup>26</sup>

Selon le *Rapport Brundtland* (de la *CMED*), le développement durable signifie et doit :

- ☞ assurer un niveau démographique soutenable et la conservation des ressources ;
- ☞ répondre aux besoins essentiels des êtres humains et à leurs aspirations en matière d'emploi, d'alimentation, d'énergie, d'eau et de santé ;
- ☞ réorienter la technologie et gérer les risques à long terme ;
- ☞ intégrer les considérations environnementales, économiques et sociales dans les processus décisionnels ;
- ☞ répartir et améliorer la qualité de la croissance économique.

### Les principes fondamentaux du développement durable

La *Déclaration de Rio* sur l'environnement et le développement, adoptée en juin 1992 par les représentants des 180 pays participants au *Sommet de la Terre*, préconise 27 principes. Ces principes servent à guider les actions, les politiques, les lois et les règlements permettant d'atteindre les trois objectifs fondamentaux du développement durable, c'est-à-dire maintenir l'intégrité de l'environnement et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, améliorer l'équité sociale et améliorer l'efficacité économique.<sup>27</sup> L'encadré qui suit résume les 27 principes de la *Déclaration de Rio*.

---

24 COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (COMMISSION BRUNDTLAND) sous la présidence de Gro Harlem Brundtland, rapport *Notre avenir à tous*, Commission de Genève, 1987, p. 51.

25 Robert GILMAN, président de *Context Institute*. [www.sustainable.doe.gov/overview/definition5.shtml](http://www.sustainable.doe.gov/overview/definition5.shtml)

26 GROUPE D'EXPERTS SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, sous la présidence de M.C. Fudge, *Villes durables européennes*, Bruxelles, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, p. 13.

27 MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, Les principes du développement durable, 2002. [www.menv.gouv.qc.ca/programmes/dev\\_dur/principe.htm](http://www.menv.gouv.qc.ca/programmes/dev_dur/principe.htm)

## SYNTHÈSE DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (DÉCLARATION DE RIO)<sup>28</sup>

L'Humain est au centre des préoccupations (principe 1) dans le respect des générations présentes et futures (3).

Les États, qui doivent coopérer de bonne foi (27), ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources sans nuire aux autres États (2) qu'ils doivent avertir de toute catastrophe (18) ou activités dangereuses pouvant les affecter (19).

La protection de l'environnement est partie intégrante du processus de développement (4), elle est conditionnée par la lutte contre la pauvreté (5) et concerne tous les pays (6) selon des responsabilités communes mais différenciées (7). Les modes de production et de consommation non viables (non durables) doivent être éliminés (8) au profit de ceux qui seraient viables dont la diffusion doit être favorisée (9).

Le public doit être impliqué dans les décisions (10) dans le cadre de mesures législatives efficaces (11) et économiques en internalisant les coûts grâce au principe pollueur payeur (16) (voir le glossaire de la Trousse), par des études d'impact (17), toutes mesures qui ne doivent pas constituer des barrières injustifiées au commerce (12), tout en assurant la responsabilité de ceux qui causent les dommages (13) et en évitant le transfert d'activités polluantes (14).

Le principe de précaution (15) doit être mis en œuvre (voir le glossaire de la Trousse).

Un certain nombre de groupes majeurs ont un rôle particulier à jouer : les femmes (20), les jeunes (21), les communautés locales et autochtones (22).

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables (25); les règles d'environnement doivent être respectées en temps de guerre (24) et pour les populations occupées ou opprimées (23). Les différents d'environnement doivent être résolus pacifiquement (26). ■

28 AGORA 21, le site francophone du développement durable, 2002.  
[www.agora21.org](http://www.agora21.org)

## Les efforts internationaux et les principaux enjeux

### **Le Sommet de la Terre, Rio 1992**

En 1992, le *Sommet de la Terre*, à Rio de Janeiro, a été l'occasion pour les gouvernements et les groupes influents de se pencher ensemble sur les recommandations du *Rapport Brundtland* et d'élaborer des accords, des conventions et des plans d'actions visant à les réaliser. Les principaux thèmes abordés à Rio étaient les changements climatiques, la désertification et la déforestation. Les résultats marquants de ce sommet ont été l'adoption des principes de la déclaration de Rio, des conventions internationales pour le climat et la biodiversité ainsi que la préparation de l'*Agenda 21* (ou *Action 21*), un imposant et vaste programme qui vise à mettre en œuvre le développement durable aux échelles globale, nationale et locale. (Voir les chapitres 2 et 4 qui traitent de l'*Agenda 21* et des *Agendas locaux 21*.)

---

*« Action 21 aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain. Ce processus marque la naissance d'un nouveau partenariat mondial pour le développement durable. »<sup>29</sup>*

---

### **Les suites de Rio**

À New York, en 1997, l'*Assemblée Générale des Nations Unies* a évalué l'application et les impacts réels de l'*Agenda 21* international et a constaté le peu de résultats, le peu d'implications et l'échec des gouvernements à s'entendre et à passer à l'action : pratiquement pas de changements palpables au niveau des politiques et de leur mise en œuvre. Le désengagement semble avoir miné les bonnes résolutions de 1992.

Malheureusement, l'inaction n'est pas sans conséquences. Aux problèmes de famines, de catastrophes écologiques et de pollutions sont maintenant ajoutés les problèmes éthiques liés à la diminution de la biodiversité et des ressources non renouvelables, aux organismes génétiquement modifiés (OGM), à la monoculture, à la mondialisation, à l'uniformisation de la culture, etc. Encore aujourd'hui (et plus que jamais) c'est l'entreprise et l'économie libérale à l'extrême qui dominent les questions environnementales et sociales.

Les obstacles à l'aboutissement des efforts actuels axés sur le développement durable sont encore les mêmes, parmi eux l'incompréhension, le manque d'informations, les intérêts politiques et économiques, la corruption et l'insouciance. De plus, les pays endettés, les pauvres et les marginalisés des pays riches ainsi que les générations futures n'ont pas la possibilité ou les moyens de protéger leurs intérêts dans les processus décisionnels. La compréhension des principes du développement durable demande pourtant un maximum d'apport de la part de toutes les disciplines et cultures de la planète afin de rendre son application concrète, justifiable et réalisable pour tout le monde.

La prochaine étape dans l'histoire du développement durable sera celle, il faut l'espérer, où ces obstacles seront surmontés grâce à l'implication réelle des citoyens, le leadership positif des décideurs conscientisés et des sanctions plus sévères envers les coupables de dommages causés à l'environnement et d'injustices sociales. La diffusion des bonnes pratiques d'initiatives et d'expériences locales, régionales et globales contribuant à la mise en œuvre tangible du développement durable est par ailleurs un élément clé de la nouvelle stratégie permettant d'atteindre de réels changements positifs.

---

<sup>29</sup> RAPPORT DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, Rio de Janeiro, 2001. [www.agora21.org](http://www.agora21.org)

## **Le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002)**

« Pour assurer le développement durable, il faut améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population mondiale sans accroître l'utilisation des ressources naturelles au-delà de ce que peut supporter la planète. Si des mesures différentes s'imposent probablement dans chaque région du monde, il n'en reste pas moins que pour instaurer un mode de vie véritablement durable, il nous faut agir de façon intégrée sur trois fronts principaux : croissance économique et équité; préservation des ressources naturelles et de l'environnement; et développement social. »<sup>30</sup>

Le Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002, a réuni des chefs d'État et de gouvernement, des délégués nationaux et des dirigeants d'organisations non gouvernementales (ONG), des milieux d'affaires et d'autres groupes importants. Il visait à permettre au monde entier de se pencher sur les mesures propres à assurer le développement durable. Le Sommet était essentiellement axé sur les questions qui se posent au niveau intergouvernemental.<sup>31</sup>

### ÉTUDE DE CAS

## APERÇU DES PRINCIPAUX RÉSULTATS ISSUS DU SÔMMET DE JOHANNESBURG 2002<sup>32</sup>

- ☞ Le Sommet a permis de réaffirmer la place centrale du développement durable dans l'agenda international et a donné un nouveau souffle aux actions globales pour la lutte à la pauvreté et pour la protection de l'environnement.
- ☞ La compréhension du développement durable a été élargie et renforcée, particulièrement le lien important entre la pauvreté, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles.
- ☞ Les gouvernements se sont entendus sur un vaste éventail d'engagements concrets visant une meilleure mise en œuvre des objectifs du développement durable.
- ☞ Les questions relatives à l'énergie et à l'assainissement ont été des éléments cruciaux dans les négociations et les engagements, et ce, de façon plus importante que dans les précédentes rencontres internationales sur le développement durable.
- ☞ Le support à l'établissement d'un fond de solidarité mondiale pour l'éradication de la pauvreté a été une nouvelle étape positive.
- ☞ Les opinions de la société civile ont eu une place prédominante au Sommet, en reconnaissance au rôle clé qu'elle a à jouer dans la mise en œuvre des engagements du Sommet et dans l'établissement de partenariats. Plus de 8 000 représentants de la société civile ont participé au Sommet, en plus d'autres événements parallèles qui ont impliqué des représentants de groupes clés comme les ONG, les femmes, les autochtones, les jeunes, les agriculteurs, les gens d'affaires, les gens de la communauté scientifique, les autorités locales, etc.
- ☞ Le concept de partenariat entre les gouvernements, les entreprises et la société civile s'est vu renforcé par le Sommet et son plan de mise en œuvre. Plus de 220 partenariats (comptant pour environ 235 millions \$US) ont été identifiés préalablement au Sommet; environ 60 de ces partenariats, impliquant divers pays, ont été annoncés durant le Sommet.

30 NATIONS UNIES, *Sommet de Johannesburg, 2002*. [www.un.org/french/events/wssd/](http://www.un.org/french/events/wssd/).

31 Ibid., section *Communiqué final*.

32 *The Road to Johannesburg: what was achieved and the way forward, 2002*. [www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org) (Traduction libre.)



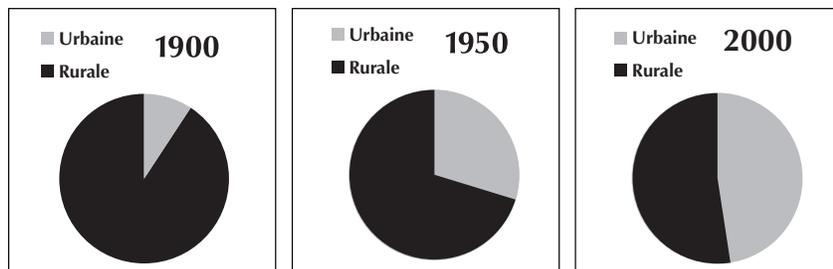
Les principaux défis et enjeux du développement durable identifiés lors du *Sommet de Johannesburg* et repris dans son plan d'action sont l'éradication de la pauvreté, les changements dans nos modes de production et de consommation, la protection de l'environnement et la saine gestion des ressources naturelles comme base du développement économique et social. On insiste aussi sur le fait que le fossé grandissant entre les riches et les pauvres et entre les pays développés et les pays en développement représente une menace importante à la sécurité, la stabilité et la prospérité mondiale. Enfin, on estime que la mondialisation a amené à la fois de nouveaux défis (ou problèmes) et de nouvelles opportunités pour le développement durable, en précisant toutefois que les opportunités et les bénéfices ne sont pas égaux pour tout le monde (les pays en développement faisant face à plusieurs difficultés pour relever adéquatement les défis de la mondialisation).

Concernant les perspectives d'avenir de la mise en œuvre du développement durable, les participants au *Sommet* ont insisté sur le besoin de renforcer et de multiplier les institutions, les approches et les actions multilatérales (*Multilateralism is the Future*). ■

### L'importance du volet urbain du développement durable : les collectivités viables

Aujourd'hui, le développement durable est un concept partagé et intégré dans la pratique par un nombre sans cesse grandissant d'organisations gouvernementales ou privées et d'intervenants œuvrant dans divers domaines. Ses principes fondamentaux peuvent être des facteurs de changements et d'avancements importants et peuvent avoir des implications et des applications positives (ne serait-ce qu'au niveau de l'éthique, par exemple) pour un nombre inestimable de domaines et de champs d'action. C'est le cas pour l'aménagement du territoire et le développement urbain. Ils représentent même un domaine privilégié d'application; les façons d'aménager et d'habiter le territoire et nos villes et de s'y déplacer, par exemple, engendrent de façon évidente diverses conséquences et situations liées à l'environnement, aux questions sociales et économiques, ou aux trois à la fois.

#### L'urbanisation croissante de la population mondiale



Molly O'Meara, Worldwatch Institute. Tiré de *Vivre en Ville, Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les éditions du Septentrion, 2001, p.25.

De plus, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, pour la première fois de l'humanité, le nombre de personnes vivant dans les milieux urbains est égal ou supérieur à celui des personnes vivant dans les milieux ruraux et cette proportion est en constante augmentation. Comme le monde s'urbanise de plus en plus, la question du développement durable des établissements humains (et, conséquemment, le concept de collectivités viables) prend *de facto* de plus en plus d'importance pour le développement durable global de la planète. C'est sur cette importante question que se penchent, avec plus de précision, les chapitres subséquents.<sup>33</sup> Ceux-ci mettront particulièrement l'accent sur les meilleures expériences étrangères et sur les multiples bénéfices que de telles pratiques peuvent engendrer pour toutes les collectivités qui s'y intéresseront et qui prendront le virage des collectivités viables, y compris pour les collectivités québécoises.

---

*« À la fin du présent siècle, près de la moitié de l'humanité vivra dans les villes et le monde du XXI<sup>e</sup> siècle sera en grande partie un monde urbain. »<sup>34</sup>*

---

---

<sup>33</sup> À noter que la problématique particulière du développement durable des collectivités dans les pays en développement est cependant exclue de ce guide, pour des raisons évidentes concernant le public et la clientèle cible, mais aussi car elle est si grande, si complexe et si alarmante qu'elle ne peut être confondue ou comparée d'aucune façon avec la problématique globale des collectivités des pays développés.

<sup>34</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (COMMISSION BRUNDTLAND) sous la présidence de Gro Harlem Brundtland, rapport *Notre avenir à tous*, Commission de Genève, 1987, p. 281.

## Principales références utilisées pour ce chapitre :

AGENDA 21, 2001.

[www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/](http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/)

AGORA 21, 2001.

[www.agora21.org](http://www.agora21.org)

COMMISSION BRUNDTLAND. *Notre Avenir à Tous*, rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Les Éditions du Fleuve, 1987.

INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2001.

<http://www.iisd.org>

NATIONS UNIES, 2001.

[www.un.org/esa/sustdev/index.html](http://www.un.org/esa/sustdev/index.html)

NATIONS UNIES. *Sommet de Johannesburg, 2002.*

[www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org)

SOMMET MONDIAL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2001.

[www.sommetjohannesburg.org](http://www.sommetjohannesburg.org)

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GATEWAY, 2001.

<http://sdgateway.net>

# Chapitre 2

## DÉFINIR LE DÉVELOPPEMENT VIABLE DES COLLECTIVITÉS

Ce chapitre vise à présenter de façon générale le concept de collectivité viable. Il s'agit d'un concept important qui est au cœur des thèmes, des principes, des démarches, des initiatives et des solutions proposés tout au long du guide.

### 2.1 Le concept général de collectivité viable

Traiter du concept de « collectivité viable » peut être périlleux pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'il s'appuie sur un autre concept, celui du développement durable au sens large, qui est relativement nouveau, ouvert et abstrait. Enfin, parce qu'il n'existe pas, et n'existera probablement jamais, de véritables collectivités viables. Il importait donc de présenter le concept à la fois comme étant un idéal à atteindre et comme étant quelque chose d'atteignable pour motiver et encourager les gens à tendre toujours plus vers cet idéal. Cette double facette du concept de collectivité viable est primordiale à sa compréhension et à la juste appréciation des objectifs du présent guide.

---

*« Il n'existe pas de ville durable. La question importante est de savoir comment les villes peuvent contribuer davantage à un développement durable global. »<sup>1</sup>*

---

#### Définition

Dans la littérature, on retrouve plusieurs expressions qui convergent toutes vers le même concept général de « collectivité viable ». On parle souvent de ville durable, de durabilité urbaine ou de communauté durable. En anglais, les termes *sustainable community*, *sustainable city* et *livable city* sont les plus utilisés. Toutes ces expressions impliquent une relation directe entre les principes globaux du développement durable (chapitre 1) et l'aménagement du territoire.

---

<sup>1</sup> Josef LEITMANN. *Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design*, New York, McGraw-Hill, 1999, p. 21. (Traduction libre.)

#### Le chapitre en un coup d'œil :

- ✘ Le concept général de collectivité viable
  - ⊕ Définition
  - ⊕ Principales implications pratiques
  - ⊕ Les caractéristiques générales d'une collectivité viable
- ✘ Importance du caractère holistique de la démarche : l'approche écosystémique
- ✘ Diverses échelles d'analyse et d'application
  - ⊕ L'agglomération
  - ⊕ La municipalité (et l'arrondissement), le village
  - ⊕ Le quartier, le développement urbain

L'expression « collectivité viable » a été choisie ici car les termes qui la composent sont rassembleurs, rejoignent toutes les autres expressions et traduisent de la façon la plus globale l'étendue, la portée et la nature du concept.

L'idée maîtresse est simple à la base : il s'agit de « marier » le développement durable avec le développement urbain et l'aménagement du territoire. Plus précisément, cela consiste à intégrer, adapter et appliquer les valeurs et les principes fondamentaux du développement durable à la pratique de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, du design urbain, de l'architecture, du développement socioéconomique, des transports et des autres domaines influençant le développement urbain et territorial.

### Une définition « absolue » de la collectivité viable

De manière absolue, on pourrait décrire une collectivité viable comme étant :

**une collectivité qui, tant par son état et son fonctionnement actuels que par son développement, colle parfaitement aux principes de développement durable.**

Par exemple, il s'agirait d'une collectivité qui, aujourd'hui et dans le futur : (d'un point de vue environnemental) verrait de façon absolue à la conservation des ressources, ne polluerait ou ne perturberait aucunement l'environnement et les écosystèmes qui l'entourent, etc.; (d'un point de vue économique) verrait au développement et au maintien d'une économie locale en santé et durable, à l'optimisation de ses investissements et à l'équité fiscale, etc.; (d'un point de vue social) favoriserait l'équité sociale de façon absolue, offrirait une grande qualité de vie et

une chance égale de développement et d'accomplissement pour tous ses résidents et favoriserait pleinement la démocratie locale et participative, etc.

Évidemment, une telle définition du concept peut nous apparaître sans grand intérêt, voire inutile, car inatteignable et trop éloignée de n'importe laquelle des collectivités existantes, sauf si on s'en sert comme d'un idéal dont on tente constamment de s'approcher. Elle peut ainsi trouver son utilité en servant de base, par exemple, pour l'élaboration des principes et des buts généraux d'une stratégie d'intervention qui comprendra diverses étapes et des objectifs qui seront, eux, réalistes. Ce qui est atteignable, c'est l'amélioration progressive et continue de nos collectivités vers une plus grande viabilité.

### Une définition plus ouverte, plus utile et plus atteignable de la collectivité viable

Il est important de considérer le concept de collectivité viable comme étant un processus continu visant une plus grande viabilité plutôt qu'un état statique et « fini » à atteindre. Dans le futur, même éloigné, les changements touchant les sociétés et l'évolution des connaissances scientifiques et techniques laisseront sans doute toujours place à une amélioration vers un état plus viable des collectivités.

Ces considérations démontrent l'importance des processus et des démarches de développement, de la planification et de toutes les actions qui transforment les collectivités. C'est à travers certains types de processus, de démarches et d'actions que certaines collectivités deviendront plus viables que d'autres. Aujourd'hui, on peut considérer qu'à toute fin pratique, toutes les collectivités du monde sont passablement éloignées du modèle idéal de collectivité viable : elles ont, à divers

degrés, une série de problèmes communs reliés par exemple aux transports, à la pollution, à la perte de vitalité ou à l'embourgeoisement des quartiers centraux, à l'étalement urbain, aux inégalités fiscales, aux finances publiques, à la sécurité, à l'emploi, à la pauvreté et à l'accès au logement, etc.

Puisque « tout reste à faire pour tout le monde » (ou à peu près), il n'est donc en théorie « jamais trop tard » pour qu'une collectivité mette en marche un processus sérieux et complet de développement durable. Mais les collectivités qui commenceront le plus tôt auront certes plus de chance que les autres sur le plan de la viabilité, augmentant du même coup leurs avantages concurrentiels grâce notamment à une efficacité accrue et à un cadre de vie supérieur.

Mettre ainsi l'accent sur les processus et initiatives mis en place dans les collectivités nous permet d'élargir notre définition et notre perception de ce qu'est une collectivité viable à quelque chose de plus réaliste, d'atteignable et, surtout, de plus stimulant :

**une collectivité viable tente activement d'intégrer, et ce de manière sincère et formelle, les valeurs et les principes du développement durable dans tous ses processus touchant la prise de décision, sa gestion et son fonctionnement ainsi que dans ses outils de planification et ses actions de développement.**

Cette définition élargie et dynamique (car tournée vers l'action et vers l'avenir) permet de cibler quelques collectivités modèles dont on peut s'inspirer. Plusieurs initiatives seront d'ailleurs présentées tout au long du présent guide.

## Principales implications pratiques

L'idée de collectivité viable est relativement simple. Son application dans la pratique ouvre cependant sur un univers complexe et quasi illimité de possibilités, d'implications et de changements concrets à envisager en aménagement et en développement urbain et territorial. On peut envisager trois grands types d'implications :

- ☞ pour la prise en compte réelle des intérêts collectifs et du long terme dans la prise de décision et dans l'action ;
- ☞ pour l'intégration des divers éléments du développement durable, c'est-à-dire l'adoption d'approches globales et la prise en compte simultanée des aspects économiques, sociaux et environnementaux dans la prise de décision et dans l'action ;
- ☞ pour la possibilité de participation réelle et active des citoyens ou de l'inclusion du plus grand nombre tant en amont des processus de planification, de développement que de prise de décision.

## Les caractéristiques générales d'une collectivité viable

Comment reconnaître ou imaginer une collectivité viable ? À quoi correspondrait-elle concrètement ? Établir une série d'éléments généraux qui caractérisent ce que pourrait – ou devrait – être une collectivité viable peut aider à répondre à ces questions. Ces éléments sont répartis, dans les pages qui suivent, selon cinq thèmes principaux : la morphologie de la collectivité, les transports, la conservation des ressources et autres aspects environnementaux, les aspects socioéconomiques et, enfin, la vie démocratique et le processus de développement.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> À noter que la plupart des éléments effleurés dans cette partie sont traités de façon plus approfondie dans les autres chapitres du guide.

## LA COLLECTIVITÉ VIABLE TELLE QUE VUE PAR D'AUTRES...

« Une collectivité viable peut être maintenue sans problème à très long terme :

fiscalement, la construction, l'opération et l'entretien de ses infrastructures et services est abordable et ne deviendra pas un fardeau pour les générations futures ;

socialement, elle est conçue pour être diversifiée et flexible face aux changements des modes de vie afin de donner accès à tous à des logements abordables, à l'éducation, aux soins de santé, aux biens essentiels et aux services publics ;

écologiquement, elle est conçue pour minimiser les pollutions de l'air, de l'eau et des sols, pour réduire la consommation des ressources et la production de déchets ainsi que pour protéger les systèmes naturels qui supportent la vie. »

– Ville de Calgary, « Sustainable Suburbs Study : Creating more Fiscally», *Socially and Environmentally Sustainable Communities*, 1995. (Traduction libre.)

« Les collectivités viables encouragent les gens à travailler ensemble à la création de collectivités saines où les ressources naturelles et historiques sont préservées, des emplois sont disponibles, la croissance urbaine est contrôlée, les quartiers et milieux de vie sont sécuritaires, divers modes de transport et les soins de santé sont accessibles, et enfin où tous les citoyens ont l'opportunité d'améliorer leur qualité de vie. »

– *The President Clinton's Council on Sustainable Development*, 1993. (Traduction libre.)

« Une ville durable en est une où les résidents et les industries travaillent sans cesse à améliorer leurs environnements naturel, construit et culturel, à l'échelle des quartiers et de la région, tout en visant le développement durable de la planète. »

– Houghton et Hunter, tiré de Leitmann, *Sustaining Cities : Environmental Planning and Management in Urban Design*, 1994. (Traduction libre.)

« Le développement urbain durable est essentiellement une réflexion sur nous-mêmes et sur notre culture, questionnant la façon dont nous voulons vivre et notre capacité à satisfaire nos besoins, nos désirs et nos rêves de façon efficiente et responsable. »

– Jacobs, 1992. (Traduction libre.)

« Une collectivité viable n'est pas quelque chose de statique. Elle évolue et s'ajuste constamment pour répondre aux besoins socioéconomiques de ses résidents tout en préservant l'environnement et ses ressources. »

– Mark Roseland, tiré de *Vivre en Ville, Vers des collectivités viables... Mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, 2001. (Traduction libre.)

« Le développement urbain durable (aussi appelé durabilité urbaine) permet [...] à une ville de faire preuve d'autonomie, de souplesse et de sensibilité face à des conditions mouvantes. »

– Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Des villes innovatrices et durables*, 1998.

« Le défi pour la durabilité urbaine consiste à résoudre les problèmes dont les villes souffrent elles-mêmes et ceux qu'elles suscitent. »

– Commission Européenne, *Villes durables européennes – Rapport élaboré par le Groupe d'experts sur l'environnement urbain*, 1996. ■

## Synthèse des caractéristiques générales d'une collectivité viable

### La morphologie de la collectivité

☞ La collectivité viable voit à l'utilisation judicieuse de l'espace et au contrôle de son développement territorial dans le but de réduire les diverses conséquences négatives de l'étalement urbain.



☞ Le développement territorial de la collectivité est ordonné et s'organise de façon cohérente, avec une perspective à long terme, en intégrant plusieurs éléments : aménagement urbain, transport, protection de l'environnement, maximisation des infrastructures et des services existants, etc.



☞ Les espaces verts (naturels, agricoles) sont conservés, accessibles au public et intégrés dans un réseau – autant que possible continu – de corridors verts.

☞ Les divers quartiers et voisinages forment des milieux de vie complets en offrant, à distance raisonnable de marche, différents types d'habitation, des services essentiels, des commerces, des emplois, des écoles, des parcs ou d'autres espaces publics.



Photos : Vivre en Ville.

Formes urbaines variées (anciennes, récentes) représentant différents « visages » que peut prendre le concept de collectivité viable.

#### Chapitres correspondants :

Chapitre 5 : Le renouveau dans la planification et l'aménagement du territoire  
Chapitre 7 : Aménagement urbain et régional et restructuration des collectivités

## Les transports et la mobilité

- ☞ La stratégie de transport met l'accent sur la minimisation des besoins en déplacements motorisés en favorisant la proximité et la mixité des diverses fonctions urbaines dans des milieux de vie complets. On parle alors de gestion de la demande en déplacements motorisés à la source, par opposition à une stratégie qui viserait d'abord et avant tout à assurer continuellement la fluidité de la circulation automobile.
- ☞ La stratégie de transport met aussi l'accent sur l'accessibilité des principaux pôles d'activité (emplois, commerces, équipements majeurs) et d'habitation par des modes de transport viables (marche, vélo, transport en commun rapide et efficient).
- ☞ L'environnement construit est agréable et sécuritaire pour les piétons, cyclistes et personnes à mobilité réduite. De plus, le transfert entre les divers modes de transport est possible et facile pour tous.



Photos : Vivre en Ville.

La mobilité dans la collectivité viable.

### Chapitres correspondants :

Chapitre 5 : Le renouveau dans la planification et l'aménagement du territoire  
Chapitre 7 : Aménagement urbain et régional et restructuration des collectivités  
Chapitre 8 : Accessibilité, mobilité et transports viables

## La conservation des ressources et autres aspects plus spécifiques à l'environnement

☞ La collectivité voit constamment à augmenter sa part d'utilisation d'énergies non polluantes et renouvelables.



☞ L'économie de l'eau et de ressources diverses (comme les matériaux de construction) et le recyclage des matières résiduelles sont présents dans les actions, les programmes et les préoccupations de la collectivité.



☞ La collectivité préconise des pratiques d'aménagement et une planification urbaine et des transports qui intègrent des objectifs d'efficacité énergétique, de qualité de l'air et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de protection de la qualité des cours d'eau, etc.

☞ La présence d'arbres et de végétation est abondante et favorisée dans la collectivité; de plus, la biodiversité est protégée et mise en valeur.



Le souci de l'environnement dans la collectivité viable.

Photos : Vivre en Ville.

### Chapitres correspondants :

Chapitre 6 : La préservation des ressources  
Chapitre 9 : Collectivités saines et vertes

## Les aspects socioéconomiques

☞ La collectivité viable voit à l'optimisation de ses investissements en les évaluant selon une stratégie globale d'aménagement et de développement à long terme.

☞ L'équité entre les personnes (classes, groupes d'âges et autres groupes sociaux) est recherchée et assurée par de nombreux modes de transports efficaces disponibles, la proximité des services, l'équité fiscale entre les communautés, l'assistance aux plus démunis, des actions et programmes facilitant l'accès à un logement abordable ou à la propriété, une bonne qualité de vie offerte à l'ensemble des citoyens, etc.

☞ La compétitivité de la collectivité vis à vis des autres collectivités et son développement économique misent sur des éléments durables comme la qualité de vie offerte en général aux résidents et aux visiteurs, la formation adéquate de la main-d'œuvre locale, le soutien aux jeunes entrepreneurs, etc.



Photos: Vivre en Ville.

Des considérations socioéconomiques : la vitalité urbaine, l'équité et la diversité sociale, le recyclage des bâtiments.

### Chapitres correspondants :

Chapitre 4: Les échelles régionale et locale: l'importance des approches holistiques et des partenariats

Chapitre 10: Le développement social durable des collectivités et la participation du public

Chapitre 11: Aspects économiques du développement viable des collectivités

## La vie démocratique et le processus de développement

- ☞ Les citoyens ont l'opportunité de s'impliquer de près dans les débats et dans la vie démocratique (conseils de quartier, sites Internet interactifs, etc.) et de façon active dans les processus d'élaboration des visions et plans de développement de leur quartier ou de la collectivité dans son ensemble.
- ☞ Les processus mis en place dans la collectivité assurent une surveillance constante de l'évolution de la situation, des actions réalisées et de l'atteinte des objectifs (indicateurs de développement, réajustements des stratégies, etc.).



Photos : Vivre en Ville.



Photo : Metropolitan Council of the twin cities. Tirée de Vivre en Ville, Vers des Collectivités viables, 2001.

La collectivité viable et la démocratie : l'information, la sensibilisation, la participation et la mobilisation.

### Chapitres correspondants :

Chapitre 4 : Les échelles régionale et locale : l'importance des approches holistiques et des partenariats

Chapitre 10 : Le développement social durable des collectivités et la participation du public

Chapitre 13 : Les indicateurs locaux de développement durable

## CARACTÉRISTIQUES D'UNE COLLECTIVITÉ PLUS VIABLE SELON LA VILLE DE CALGARY

	<b>Une collectivité moins viable :</b>	<b>Une collectivité plus viable :</b>
Fiscalement	Coûts élevés de constructions et coûts élevés en infrastructures, en entretien et en opération.	Coûts moins élevés grâce à une forme urbaine plus compacte, une meilleure utilisation des services et moins d'infrastructures.
Socialement	<p>Peu de sentiment d'appartenance.</p> <p>Types d'habitation qui excluent certains ménages et certains types de besoins.</p> <p>Le design des espaces publics décourage la marche et la socialisation.</p> <p>Peu de biens et de services offerts directement dans les quartiers.</p> <p>Séparation rigide des fonctions urbaines.</p> <p>L'automobile est essentielle.</p>	<p>Sentiment d'appartenance fort dans la collectivité.</p> <p>Grande variété de types d'habitations convenant à plusieurs types de besoins.</p> <p>Espaces publics attrayants qui encouragent la marche et la socialisation.</p> <p>La plupart des biens quotidiens sont disponibles dans les quartiers.</p> <p>Une mixité de fonctions urbaines, incluant des emplois.</p> <p>Le besoin d'une automobile est grandement réduit.</p>
Écologiquement	<p>Utilisation inefficace du territoire.</p> <p>Niveaux élevés de pollution de l'air dus à la grande dépendance envers l'automobile.</p> <p>Le design de la collectivité encourage des habitudes et un mode de vie où la consommation excessive d'eau, d'énergie et de ressources semble inévitable.</p> <p>Pas de protection des aires écologiques sensibles.</p>	<p>Utilisation plus efficace du territoire.</p> <p>Pollution de l'air grandement réduite en raison de déplacements automobiles réduits.</p> <p>Le design de la collectivité encourage un mode de vie où la consommation et les déchets peuvent être réduits et où la conservation est présente.</p> <p>Les aires écologiques sensibles sont largement protégées et intégrées à un vaste réseau régional d'espaces verts. ■</p>

Source : *Sustainable Suburbs Study : Creating more Fiscally, Socially and Environmentally Sustainable Communities*, City of Calgary, Planning & Building Department, 1995. (Traduction libre.)

## 2.2

### Importance du caractère holistique de la démarche : l'approche écosystémique

Parce que la collectivité viable est un projet en devenir, la démarche générale qui conduira une collectivité vers un développement et un état plus viables revêt une importance capitale. Un des premiers critères pour juger de sa validité concerne d'abord et avant tout son caractère global (ou holistique).

#### L'approche écosystémique

---

« La ville doit être considérée comme un écosystème naturel et ses problèmes doivent être abordés au moyen d'une démarche intégrée. »<sup>3</sup>

---

L'approche écosystémique aborde l'objet étudié en prenant en considération, à l'image du concept de l'écosystème naturel, tous les éléments qui le composent ou l'influencent. Elle cherche donc à expliquer sa nature et son fonctionnement en analysant et en comprenant les multiples interdépendances qui régissent les relations entre les divers éléments.

Cette approche générale et flexible est utilisée dans de multiples domaines,

particulièrement ceux traitant de la qualité de l'environnement et du bien-être humain. Son caractère hautement holistique en fait un instrument de premier plan pour le développement durable.

Concernant le développement urbain, l'approche écosystémique tend à aborder la ville – ou toute collectivité – en la considérant **comme un écosystème à part entière**, c'est-à-dire comme un système complexe et dynamique composé de multiples éléments qui interagissent constamment. Elle tentera de prendre en considération tant les aspects sociaux, économiques qu'environnementaux dans l'analyse, la prise de décision et le développement. Concrètement, cela pourrait vouloir dire, par exemple, de tenir compte des conséquences sociales et environnementales de « coupures » dans le transport en commun ou, à

l'inverse, de faire valoir tant les avantages sociaux, économiques qu'environnementaux d'un investissement dans un nouveau système de train léger sur rail.

Cette façon de percevoir et de comprendre les collectivités humaines où « tout est relié à tout » a des implications très importantes sur les types de démarches à entreprendre et les solutions à envisager pour répondre à une situation ou une problématique donnée. En fait, ce type de démarche doit être au cœur des processus de développement viable des collectivités. Plusieurs organismes crédibles ont fait ressortir l'importance et l'utilité d'adopter l'approche écosystémique, dont la *Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto* (1992) et le *Groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne* (1996).

---

3 COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO. *Régénération : le secteur riverain de Toronto et la ville durable : rapport final*, [Toronto], Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1992, p. XIX.

## Tableau 2.1 : Quelques caractéristiques d'une approche écosystémique

La démarche écosystémique :

- ☞ tient compte de l'ensemble et non seulement d'une partie du système;
- ☞ est axée sur les rapports qui existent entre tous ses éléments;
- ☞ suppose que l'être humain n'est pas isolé de la nature mais qu'il en fait partie;
- ☞ reconnaît la nature dynamique de l'écosystème;
- ☞ se sert d'une définition large de l'environnement qui englobe les aspects naturels, physiques, économiques, sociaux et culturels;
- ☞ est fondée sur des unités géographiques naturelles, comme les bassins hydrographiques, plutôt que sur des frontières politiques;
- ☞ comprend tous les niveaux d'activité – locaux, régionaux, nationaux et internationaux;
- ☞ souligne l'importance des espèces autres que l'espèce humaine et des générations autres que la génération actuelle;
- ☞ se fonde sur un principe d'éthique selon lequel le progrès est évalué par la qualité, le bien-être, l'intégrité et la dignité qu'il attribue aux systèmes naturels, sociaux et économiques.

Source : COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO,  
*Régénération : le secteur riverain de Toronto et la ville durable : rapport final, 1992.*

Comme le souligne la Commission, la démarche appelle au décloisonnement des sphères de compétence, à la transversalité, à la multidisciplinarité et aux partenariats. Autre élément fondamental, elle favorise la prévention des problèmes à la source en cherchant à traiter leurs causes profondes plutôt que leurs symptômes.

Une des applications les plus courantes de l'approche écosystémique concerne la conservation des ressources en milieu urbain : on tente alors de reproduire le

renouvellement des ressources et l'équilibre présents dans la nature (les écocycles) en visant à boucler les cycles urbains de l'eau, de l'énergie, des matières résiduelles ou d'autres éléments. (Voir à ce sujet le chapitre 6 sur la préservation des ressources et les écocycles urbains.)

L'approche donne lieu à diverses démarches holistiques possibles dont il sera question tout au long du présent guide. Il peut s'agir de démarches générales comme celles des *Agendas locaux* 21 (voir l'étude de cas ci-contre et le chapitre 4) ou

d'autres démarches globales menées aux échelles régionale et locale. (Voir les exemples qui suivent dans ce chapitre ainsi que le chapitre 4.) Il peut s'agir aussi de démarches ayant des objectifs plus ciblés, comme par exemple la planification intégrée du territoire (chapitre 5), la réduction des émissions de gaz à effet de serre (chapitre 6), le transport durable (chapitre 8), l'écologisation de la ville (chapitre 9) ou l'élaboration d'indicateurs locaux complets de développement durable (chapitre 13).

## LES AGENDAS LOCAUX 21

Issu du *Sommet de la Terre des Nations Unies* en 1992 à Rio, l'*Agenda 21* est un vaste et ambitieux programme de développement durable pour l'ensemble de la planète faisant appel à la coopération des intervenants du monde entier. Adopté par pas moins de 179 nations, il touche tous les domaines du développement de nos sociétés et se penche sur une multitude de problèmes planétaires de premier ordre comme le réchauffement global, la santé et la pauvreté, le surpeuplement, le déboisement, la consommation d'énergie, les pollutions, la biodiversité et beaucoup d'autres thèmes.

L'*Agenda local 21 (AL21)* est la partie de l'*Agenda 21* qui concerne plus particulièrement les collectivités locales et tous les intervenants qui influencent leur développement. Cela correspond parfaitement à l'adage « penser globalement, agir localement ».

Les démarches d'élaboration des *AL21* font toujours appel à une approche holistique qui intègre le long terme et place l'implication de la population et des divers acteurs au cœur du processus. Le suivi de la mise en œuvre, à l'aide notamment d'indicateurs, est également très important.

Depuis 1992, un nombre grandissant de collectivités du monde ont répondu à l'appel des *Nations Unies* en s'engageant dans un processus d'*AL21*. Les pays européens sont cependant, de loin, les chefs de file dans ce domaine, plus particulièrement les pays du nord de l'Europe comme le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Les *AL21* européens représentent à ce jour environ 60 % de tous les *AL21*. Plusieurs de ces pays ont des programmes nationaux qui appuient les démarches locales. Aux États-Unis, seules une vingtaine de collectivités ont débuté de telles démarches. L'organisme international de l'*ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)* met en réseau les collectivités locales participantes du monde entier et les assiste dans l'élaboration de leur *AL21*. (Une description plus détaillée des *Agendas locaux 21*, des ressources et des exemples concrets d'initiatives peuvent être trouvés au **chapitre 4** qui traite des approches globales aux échelles locale et régionale.) ■

## 2.3

### Diverses échelles d'analyse et d'application

Cette section présente des exemples concrets d'application du concept de collectivité viable à diverses échelles territoriales, soit l'agglomération, la municipalité (ou l'arrondissement) et le quartier. Suite aux exemples, des tableaux synthèse proposent une série de critères pouvant aider à évaluer la viabilité actuelle ou future d'une agglomération, d'une municipalité et d'un quartier.

Même si elles ne sont pas abordées ici, il est important de mentionner que les échelles provinciale et nationale ont également un rôle important à jouer en élaborant des lois, des politiques et des stratégies. (Voir à cet effet le chapitre 3 sur le rôle des paliers supérieurs de gouvernement.) L'échelle du bâtiment et du parcellaire doit elle aussi être mentionnée même si elle non plus n'est pas spécifiquement abordée dans cette section (le bâtiment et le parcellaire sont abordés dans les chapitres 7 et 9, qui traitent respectivement de l'aménagement urbain et des bâtiments durables).

S'il va de soi que l'échelle municipale est directement interpellée, les agglomérations et les quartiers sont eux aussi d'une importance capitale pour la concrétisation des collectivités viables. Ces derniers sont en effet particuliers car ils représentent des territoires réels et « vécus » de la collectivité, par opposition

aux territoires administratifs et politiques que représentent la plupart du temps les municipalités. Fondamentalement, l'échelle la plus globale d'une collectivité n'est pas la ville mais l'agglomération et les principaux éléments de base qui la constituent ne sont pas non plus des villes mais plutôt des quartiers – ou des petites collectivités – comme le souligne Peter Calthorpe, spécialiste étasunien du régionalisme et de l'aménagement urbain :

---

« *Aménager la région passe par*

*l'aménagement des quartiers.* »<sup>4</sup>

---

De plus, comme le recommande la démarche écosystémique, il est essentiel de considérer les limites naturelles (voire réelles) du territoire d'une collectivité pour en assurer un aménagement ou un

développement plus cohérent – ce à quoi correspondent l'agglomération et le quartier. (Il peut s'agir aussi, dans le cas de la gestion de l'eau et des écosystèmes naturels, du territoire du bassin versant.)

(Voir à ce sujet la section sur la préservation de l'eau dans le chapitre 6.)

En ce qui concerne la municipalité et, dans certains cas, les arrondissements (nouvellement présents au Québec dans quelques grandes municipalités), ils ont évidemment un rôle crucial à jouer car ils sont responsables, entre autres, de mettre en œuvre les stratégies régionales ainsi que leurs propres stratégies de développement, de planifier et d'aménager les quartiers, de fournir les services aux citoyens, etc. Tout comme les municipalités, les arrondissements sont constitués de plusieurs quartiers et représentent des territoires administratifs distincts.

---

4 Peter CALTHORPE et William FULTON, *The Regional City : Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001, p. 49. (Traduction libre.)

## LES ARRONDISSEMENTS: NOUVELLES ENTITÉS TERRITORIALES DANS LE MONDE MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

La récente réforme municipale menée par le gouvernement du Québec a créé une nouvelle entité territoriale pour certaines grandes municipalités : celle des arrondissements. Par exemple, les nouvelles grandes villes de Montréal et de Québec comptent respectivement 27 et 8 arrondissements.

Un arrondissement est une division territoriale et administrative d'une « grande » ville, qui comprend son propre conseil d'arrondissement et qui est représentée au conseil municipal par un certain nombre de conseillers. Le conseil d'arrondissement a essentiellement des responsabilités à caractère local. Il peut aussi formuler des avis et faire des recommandations au conseil municipal sur le budget, l'urbanisme ou tout autre sujet que lui soumet le conseil de ville. Il peut exercer, par exemple, conformément aux règles établies par le conseil municipal, des pouvoirs en matière d'urbanisme, de fiscalité, d'incendie, d'enlèvement des matières résiduelles, de voirie locale, de culture et de loisirs. Le conseil d'arrondissement peut imposer une tarification pour la fourniture de certains services mais ne peut pas imposer de taxe foncière. ■

Sources et extraits intégraux tirés de : Ville de Québec ([www.ville.quebec.qc.ca](http://www.ville.quebec.qc.ca)) et Ville de Montréal ([www.ville.montreal.qc.ca](http://www.ville.montreal.qc.ca)).

### La région et l'agglomération

Plusieurs experts s'entendent aujourd'hui sur l'importance grandissante du régionalisme dans un monde de plus

en plus régit par la concurrence entre agglomérations plutôt que simplement entre nations. Ce concept met l'accent sur la nécessité de considérer les régions comme étant un tout et sur une

gouvernance régionale forte, effectuée cependant en partenariat avec tous les acteurs locaux. (Voir aussi le chapitre 4 pour l'émergence du régionalisme.)

## LE PROJET D'AGGLOMÉRATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG, FRANCE

*« Préparer un projet pour l'agglomération, c'est essayer de prévoir les évolutions qui marqueront celle-ci dans les dix prochaines années et imaginer pour elle un développement durable. »<sup>5</sup>*

Située dans la vallée du Rhin, la *Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)* est formée de 27 communes et compte un peu plus de 450 000 habitants. En avril 2000, après deux ans d'élaboration concertée, le *Conseil de la CUS* adoptait le deuxième projet d'agglomération, cadre de référence pour le développement de l'agglomération strasbourgeoise au cours de la prochaine décennie (2000-2010).

Tel que décrit par la *CUS*, le projet d'agglomération est :

- ☞ un projet de démocratie participative pour construire une vision d'avenir à moyen terme ;
- ☞ un outil de planification concertée qui recherche la cohérence des actions à mettre en œuvre dans les dix ans à venir ;
- ☞ un guide pour l'action collective entre des partenaires qui approfondissent leurs coopérations.



Une nouvelle mobilité plus durable : un aspect important du projet d'agglomération.

La Place Kléber, autrefois envahie par l'auto, a été piétonnisée.



Photos : Vivre en Ville.

5 COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG, 2001. [www.strasbourg-agglo.org](http://www.strasbourg-agglo.org)



Le développement durable est au cœur du projet et se présente comme une nécessité aux yeux des autorités :

---

*« Une nécessité s'impose, celle de construire un modèle de développement durable qui intègre des préoccupations de qualité, évite des impasses économiques, sociales ou environnementales et assure une meilleure répartition des richesses ainsi que l'accès pour tous à l'ensemble des services urbains. »<sup>6</sup>*

---

Vingt-cinq enjeux sociaux, économiques ou environnementaux sont traités dans le projet. Parmi eux : la mobilité et les déplacements, un urbanisme économe d'espace, la lutte à l'étalement urbain, la mise en valeur des paysages, la pollution de l'air et de l'eau, les services de proximité, les nouvelles technologies de l'information, le développement local et le renouveau du service public.

Lors des deux premières années du projet (1998-2000), l'élaboration a laissé une large place à la concertation et à l'implication des citoyens : plusieurs sondages extensifs ont été diffusés, des ateliers et des débats ont eu lieu et un comité de citoyens a été formé pour pousser davantage leur représentation (sur 750 demandes, un échantillon représentatif de 36 candidatures a été sélectionné au hasard).

**Pour en savoir plus :**  
**[www.strasbourg-agglo.org](http://www.strasbourg-agglo.org)**

La mise en œuvre (2000-2010) se fera en trois phases successives entrecoupées par des étapes de suivi et d'évaluation. Suite à celles-ci, on apportera des ajustements au projet si cela s'avère nécessaire. ■



Le nouveau tramway et le réaménagement de la Place de l'Homme de Fer : plus d'espace pour le transport en commun et les piétons.



Photos : Vivre en Ville.

Une des nombreuses rues du centre historique qui ont aussi été piétonnisées.

---

6 COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG, 2002. [www.strasbourg-agglo.org](http://www.strasbourg-agglo.org).

## LA DÉMARCHE INTÉGRÉE DU METRO POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGGLOMÉRATION DE PORTLAND, OREGON

L'Oregon connaît, depuis quelques années, une forte croissance économique, surtout concentrée dans la région de Portland. Cette croissance est due en partie au fait que la région ait pu se doter de stratégies efficaces qui ont préservé et augmenté la qualité de vie. Cependant, la forte croissance démographique qui en résulte met aujourd'hui à l'épreuve les nouvelles stratégies régionales.



Photo : Vivre en Ville

### **Le Metro : un gouvernement métropolitain unique :**

Le *Metro* est une instance régionale unique en Amérique du Nord car il s'agit du seul gouvernement régional – ou métropolitain – directement élu par la population. Il s'agit donc d'un palier de gouvernement distinct et à part entière, intermédiaire entre l'État et les municipalités. Il couvre le territoire de l'agglomération de Portland, incluant une partie du territoire naturel et rural périphérique. Il comprend 3 comtés et 24 municipalités pour une population d'environ 1,4 million.

La mission première du *Metro*, inscrite dans sa charte, est d'assurer et d'augmenter la viabilité de la région. Il doit ainsi veiller à assurer aux résidents l'accès, aujourd'hui et dans le futur, aux espaces naturels, à de l'eau et de l'air de qualité, à des choix équilibrés en matière de transport, aux arts et à la culture, à des milieux de vie sécuritaires et à une économie régionale forte.

Planifier à long terme le développement, l'aménagement du territoire et les transports sont ses principales tâches. Il s'occupe aussi d'autres éléments d'ordre métropolitain comme la protection des espaces verts, la gestion des matières résiduelles et les principaux équipements régionaux (dont le *Oregon Convention Center*).

Le *Metro* utilise une approche intégrée pour promouvoir le développement durable sur son territoire. Cette approche allie divers outils globaux de planification et des actions directes sur le terrain (sensibilisation, support technique, programmes spécifiques et subventions) destinés à la mise en œuvre locale de sa stratégie.

### **Le 2040 Growth Management Concept :**

L'élément clé de cette approche intégrée est la stratégie régionale de gestion de la croissance adoptée en 1995. Cette stratégie a été élaborée en concertation et en partenariat avec une multitude d'intervenants locaux, dont les citoyens. Le but d'un tel partenariat est de forger un consensus sur une forme « idéale » de développement pour l'agglomération. (Voir le chapitre 10 sur l'implication des citoyens pour en savoir plus sur les efforts particuliers du *Metro* en ce sens.)



Le concept a engendré un plan intégré de développement pour les 50 prochaines années (*2040 Framework Plan*). Il sert de cadre pour le maintien de la viabilité, intègre d'autres plans et documents plus spécifiques et en assure la coordination en un seul document.

Le schéma du *2040 Growth Management Concept* du Metro : une hiérarchie de pôles reliés par le transport en commun et d'importants espaces verts protégés.



Carte : Metro ([www.metro-region.org](http://www.metro-region.org))

### Le MAX et la structuration des quartiers urbains.



Le MAX : le système léger sur rail (SLR). Introduit en 1986, le réseau du SLR connaît une expansion constante et sert d'outil pour aménager l'espace urbain et structurer le développement à l'échelle métropolitaine.



Photos : Vivre en Ville

Le Metro suit une politique de localisation des équipements collectifs majeurs basée sur le transport en commun. Ici, le *Oregon Convention Center* (derrière la station du MAX), dont l'agrandissement ne nécessitera pas d'ajouts majeurs de stationnements « car il est aisément accessible en transport en commun », confirme le maire régional.

L'idée principale est d'atteindre, avec le temps, une forme métropolitaine plus viable et mieux intégrée. Elle doit donc être plus compacte, avec des systèmes de transports en commun, plus respectueuse des aires écologiques sensibles et des espaces ruraux. Pour y arriver, le plan concentre le développement urbain dans une série de pôles mixtes (*mixed-use centers*) bien desservis par les principaux axes de transport en commun. Jusqu'à 85% des nouveaux projets de développement (ou de densification) seront localisés à moins de cinq minutes de marche d'une station de transport en commun (notamment des stations du MAX, le train léger).



L'amphithéâtre de l'équipe professionnelle de basketball est également situé à proximité du transport en commun; il s'insère dans la trame urbaine sans être entouré d'un immense stationnement. Il en est ainsi du stade de baseball.



Orenco Station : un nouveau développement périphérique mixte et situé à cinq minutes de marche d'une station du MAX (en arrière plan).



Photos : Vivre en Ville

D'autres éléments sont aussi fondamentaux : une stratégie de transport axée sur l'intermodalité, une distinction claire entre les aires urbaines et rurales et la protection des espaces verts régionaux et locaux sous forme de corridors naturels et récréatifs continus.

### **Quelques programmes et initiatives concrètes du Metro :**

L'implication et l'information du public est omniprésente dans les pratiques du Metro. Il existe plus d'une douzaine de comités thématiques intégrant des citoyens dans leur fonctionnement, dont le *Metro Committee for Citizen Involvement* qui se penche exclusivement sur la question de l'implication des citoyens. Le Metro a aussi un « espace » interactif sur Internet, ouvert aux discussions sur la stratégie de croissance 2040. (Il est à noter que l'implication du public est un élément obligatoire en vertu de la loi de l'État de l'Oregon.)

Le Metro met aussi beaucoup d'efforts à réaliser des initiatives qui faciliteront la mise en œuvre de son plan global par les municipalités (rappelons aussi qu'elles devront de toute façon s'y conformer en vertu de l'autorité conférée au Metro). Un des principaux outils qu'il met à leur disposition est le *Livable Communities Workbook*, un guide pour la révision, la modification ou l'ajout de règlements et d'instruments d'urbanisme en conformité avec les objectifs du plan 2040.



En matière de transport et d'aménagement, le *Metro* est partenaire de plusieurs projets de développement urbain axés sur les transports en commun (aussi appelés *TOD*, pour *transit-oriented development*) le long du système de train léger sur rail (SLR). De plus, le *TOD Program* assure des mesures fiscales incitatives pour les promoteurs qui construisent des développements mixtes et compacts près des stations du SLR. (Pour en savoir plus sur les *TOD* ou sur le succès du transport en commun à Portland, voir le **chapitre 8** sur les transports.)

Le plan régional de transport prévoit notamment l'extension du réseau actuel d'autobus et de SLR ainsi que la transformation d'un bon nombre de rues et de boulevards de façon à les rendre plus sécuritaires et plus attrayants pour les piétons et les cyclistes. Un guide a été produit, le *Creating Livable Streets Handbook*, pour aider les municipalités à répondre aux objectifs du *Metro* en matière d'intégration de l'aménagement urbain et des transports. Le guide est disponible en format PDF à l'adresse Internet suivante : [www.metro.dst.or.us/transpo/greenstreets/cls.html](http://www.metro.dst.or.us/transpo/greenstreets/cls.html)



La grande majorité des ponts laissent une place importante aux piétons et aux cyclistes.



Photos :Vivre en Ville.



La région compte un important réseau d'espaces verts protégés.

Concernant la protection de l'environnement, le *Greenspaces Protection Program* vise l'acquisition et la protection permanente de plusieurs espaces naturels. En 2001, le *Metro* avait déjà acheté plus de 2800 hectares d'espaces verts. Le programme vise à constituer un vaste réseau régional de corridors verts de préservation écologique et d'opportunités récréatives. Il prévoit aussi du financement pour des projets d'organismes du milieu désireux de réhabiliter des parcs ou des écosystèmes locaux. Un autre programme, le *Green Streets Program*, vise le design de rues plus écologiques qui permettent le captage et l'infiltration de l'eau de ruissellement au lieu de la rejeter directement dans les cours d'eau. Un autre guide a été élaboré à ce sujet, ainsi que des standards régionaux concernant la protection de la qualité des cours d'eau.



Photos: Vivre en Ville.

En matière de conservation des ressources, le département de gestion environnementale fait un travail extensif en collaboration avec les municipalités pour que les entreprises et les individus produisent moins de déchets et recyclent davantage. La région a d'ailleurs un taux de recyclage des matières résiduelles d'un peu plus de 40 %, un des plus élevés aux États-Unis (l'objectif de plus de 50 % est visé pour 2005). À titre d'exemple, le *Metro* a élaboré un guide pour le recyclage des débris de construction à l'intention des constructeurs et promoteurs. Par l'entremise de son programme de collecte des matières dangereuses, il recycle aussi et vend de la peinture à prix économique. Il offre également de l'information et des ateliers sur le compostage domestique et des sites de démonstrations animés sont ouverts au public. Un programme vise enfin l'éducation et la sensibilisation des élèves et des enseignants de la région sur la question du recyclage et de la réduction des déchets.

Enfin, le *Metro* montre l'exemple avec un groupe de travail qui coordonne les pratiques internes environnementales (recyclage, politiques d'achat et autres), le *Metro Environmental Action Team*, qui est composé de représentants de divers départements. ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.metro.dst.or.us/index.html](http://www.metro.dst.or.us/index.html)

## Tableau 2.2 : Synthèse des critères généraux de viabilité pour la région, l'agglomération

### Concernant la gouvernance régionale (ou métropolitaine) :

- ☞ un territoire d'intervention couvrant l'ensemble « réel » de l'agglomération ;
- ☞ un engagement clair et formel des autorités envers une forme durable d'aménagement et de développement ;
- ☞ une gouvernance forte (c'est-à-dire un mandat clair et la capacité à assurer la concrétisation de l'engagement précédent), mais réalisée selon une approche de concertation et d'implication du plus grand nombre d'intervenants locaux ;
- ☞ une vision globale, stratégique et à long terme, pour le développement et l'aménagement de l'agglomération ;
- ☞ un ensemble de programmes et d'actions permettant la mise en œuvre de la vision à l'échelle locale (exemples : outils et supports techniques pour les collectivités locales, mesures économiques incitatives et subventions ciblées, sensibilisation et éducation des acteurs locaux, etc.).

### Concernant la forme physique de l'agglomération :

- ☞ des collectivités et des quartiers urbains complets (mixtes et diversifiés), reliés et bien desservis par des systèmes de transport efficaces, complémentaires et diversifiés ;
- ☞ une mobilité pour tous, axée sur les modes de transport alternatifs à l'automobile ;
- ☞ un centre-ville fort et vivant qui comprend des fonctions métropolitaines spécifiques ;
- ☞ des corridors verts régionaux et continus de protection des espaces naturels et ruraux, offrant aussi des opportunités récréatives et de contact avec la nature ;
- ☞ des choix éclairés et cohérents de localisation du développement urbain à l'échelle métropolitaine.

### Concernant les aspects socioéconomiques :

- ☞ des mécanismes équitables de partage des charges fiscales et de la richesse entre toutes les collectivités locales de l'agglomération ;
- ☞ des stratégies et des efforts communs de promotion et de développement socioéconomique pour la région ;
- ☞ un financement adéquat du fonctionnement des instances d'agglomération et des équipements régionaux (partage équitable du financement entre les gouvernements supérieurs et les gouvernements locaux ; les deux paliers doivent aussi reconnaître la nécessité et les bienfaits de la gouvernance régionale).

La municipalité,  
l'arrondissement, le village

Les deux exemples qui suivent démontrent à la fois la flexibilité du concept

de collectivité viable et le besoin de l'adapter au contexte spécifique local; Seattle (État de Washington) est une grande ville en expansion tandis qu'Okotoks (Alberta) est une petite

collectivité qui cherche à minimiser sa croissance démographique et à préserver son caractère.

## ÉTUDE DE CAS

### LA VILLE DE SEATTLE : UN ENGAGEMENT FORMEL ENVERS UN DÉVELOPPEMENT PLUS DURABLE

Le site enchanteur (proximité des montagnes, de la mer) et la vitalité urbaine de Seattle sont deux facteurs qui attirent les nouveaux résidents.



Photos: Vivre en Ville

*« Je veux que Seattle soit la ville la plus verte au monde. [...] Notre meilleure stratégie de développement économique est de bâtir une ville durable. »<sup>7</sup>*

La ville de Seattle (environ 550 000 habitants) est située aux abords de la majestueuse baie du Puget Sound, dans l'État de Washington, au Nord-Ouest des États-Unis. La région métropolitaine, qui compte aujourd'hui plus de 3 millions d'habitants, a connu une forte croissance démographique au cours des dernières années, soit 30% en dix ans. Les nouveaux résidents y viennent pour le site enchanteur, la qualité de vie et les emplois, notamment dans les secteurs de la haute technologie et de l'informatique.

Devant un resserrement des lois de l'État en matière d'aménagement du territoire (en 1990) et diverses préoccupations reliées à la forte croissance dans la région (dont la qualité de l'air, la perte d'espaces naturels significatifs et des taux déjà élevés de congestion autoroutière), les autorités de la ville de Seattle ont décidé d'assumer le leadership et de s'engager formellement dans des voies plus durables de développement et de planification.

<sup>7</sup> Paul SCHELL. *Sustaining Seattle : Our Defining Challenge*, City of Seattle & Office of Sustainability & Environment (OSE), 2001, p. 2. (Traduction libre.)  
[www.cityofseattle.net/environment/documents/OSBrochure.pdf](http://www.cityofseattle.net/environment/documents/OSBrochure.pdf)



### **Toward a Sustainable Seattle, un plan intégré et à long terme :**

En adoptant en 1994 le plan *Toward a Sustainable Seattle*, plan intégré couvrant au moins les 20 prochaines années, Seattle devenait une des premières villes américaines à placer le développement durable au cœur de sa planification. La stratégie repose sur un concept de villages urbains dont l'idée principale est d'accommoder et d'orienter le développement résidentiel et les emplois vers une série de pôles mixtes bien desservis par les transports en commun et ayant un centre attractif pour les piétons. (Voir le chapitre 5 sur la planification spatiale pour avoir plus de détails sur ce plan et le chapitre 7 sur l'aménagement urbain pour en savoir plus sur le concept des villages urbains.)

La renaissance du centre-ville et la limitation de l'étalement urbain sont aussi deux éléments fondamentaux du plan. Le premier « gros village urbain » à développer est le centre-ville et le plan prévoit y doubler le nombre de résidents. Ces idées semblent avoir été bien reçues publiquement puisque le maire Schell, élu en 1997, a justement basé sa campagne sur ces deux sujets.

Cette renaissance du centre-ville, déjà amorcée dans le milieu des années 1980, est basée sur un partenariat où l'investissement public devient le catalyseur des investissements privés. On assiste, aujourd'hui, à une augmentation des espaces à bureaux, des immeubles résidentiels, des commerces et des fonctions culturelles et récréatives au centre-ville. Ce boom architectural est marqué par la diversité et la combinaison de rénovations et de constructions neuves. Il faut noter quelques projets marquants, dont la réhabilitation du front de mer, la construction d'un nouveau centre civique, d'une nouvelle bibliothèque, d'un musée d'art et de deux nouveaux stades, ainsi que la rénovation de deux anciennes gares – dont la *King Street Station*. Cet édifice historique sera « le » centre intermodal de la ville qui accueillera le train, les autobus et le nouveau système de train léger sur rail (SLR) qui desservira la ville et la région.

Afin de favoriser la mise en œuvre du concept de villages urbains, de maximiser les retombées positives de la future ligne du SLR et d'en augmenter l'utilisation, la ville a mis sur pied un programme spécial pour la planification des 16 secteurs de la ville qui accueilleront chacun une nouvelle station : le *Station Area Planning Program*. Depuis 1999, 16 équipes différentes composées de professionnels de la ville et de gens du milieu travaillent conjointement à l'élaboration de 16 plans et à leur concrétisation. La ville a adopté les principes d'aménagement émis par chacun de ces groupes en août 2000. La construction des stations et le réaménagement des secteurs sont en cours.

### **La mise en œuvre du développement durable dans chaque quartier :**

Le renforcement de l'identité et de la viabilité de chacun des quartiers de Seattle est un autre élément clé du plan. En 1995, la ville créait le *Neighborhood Planning Office* pour coordonner la création de 38 plans intégrés de quartier (*Neighborhood Comprehensive Plans*). Depuis, ils ont été élaborés et adoptés et un nouveau « département des quartiers » a été créé pour favoriser la prise en charge permanente, par les gens du milieu, du développement durable de chaque quartier. Le département opère notamment un programme de subventions très populaire (le *Neighborhood Matching Fund*) qui verse annuellement environ 3 millions \$US à des projets d'amélioration des quartiers. Entre autres, un projet novateur d'aménagement d'une « rue écologique » où l'eau de pluie est récupérée et traitée sur place est financé par ce programme. (Pour en savoir davantage sur ce projet, voir la section sur la gestion écologique de l'eau dans le chapitre 6.)



Le boom immobilier du centre-ville de Seattle.



Photos: Vivre en Ville.

Le département organise aussi des ateliers gratuits pour conseiller les résidents et les leaders locaux désireux de s'impliquer dans l'amélioration et la planification de leur quartier. Des arbres gratuits sont aussi à la disposition de groupes de résidents pour être planter le long des rues ou dans les parcs. De plus, le département a élaboré plusieurs outils techniques pour l'aménagement de quartiers plus viables, dont le guide et les vidéos *Making Streets that Work* qui mettent l'accent sur l'aménagement de rues plus attrayantes et sécuritaires pour les piétons.

Enfin, le département pilote un programme de jardins communautaires et collectifs en partenariat avec un organisme à but non lucratif. Ces jardins, très populaires dans plusieurs quartiers (plus de 4500 participants), permettent aux familles à faibles revenus de bien s'alimenter et tissent des liens étroits dans la collectivité. Seules les cultures organiques sont permises. Le programme sert aussi à fournir des légumes frais à certaines banques alimentaires.

### **Le bureau du développement durable et de l'environnement et autres actions :**

Le bureau du développement durable et de l'environnement (*Office of Sustainability & Environment – OSE*) a été créé en 2000. Sa mission est de travailler avec tous les départements de la ville et avec des partenaires privés pour favoriser une plus grande viabilité dans le développement de la ville. Il compte s'acquitter de sa tâche



en diminuant les impacts environnementaux négatifs dans les opérations de la ville, en veillant à l'intégration et à l'adoption du développement durable dans les outils de planification de chacun des départements.

Parmi les initiatives spécifiques dont il est responsable, le *Sustainable Building Program*, adopté en 2000, stipule que tous les nouveaux bâtiments municipaux (ou les rénovations sur ces derniers) devront viser la création de bâtiments verts en suivant, au minimum, les standards de base du *US Green Building Council (USGBC)*. La ville croit fermement qu'il est de sa responsabilité de montrer l'exemple afin d'encourager l'industrie à construire de façon plus durable. Ainsi, les nouveaux bâtiments municipaux comme l'hôtel de ville et le palais de justice seront de véritables bâtiments écologiques (toits végétaux, récupération de l'eau de pluie, conservation accrue de l'eau et de l'énergie, etc.). (Pour en savoir plus sur l'architecture durable, voir le **chapitre 9** sur les collectivités saines et vertes.)

Le bureau est aussi responsable du programme de gestion environnementale de la ville. Ce programme traite d'aspects comme la conservation de l'eau et de l'énergie dans toutes les activités de la ville (la consommation d'eau par personne a baissé de 20% depuis 1989 et l'objectif est de doubler ces gains d'ici 10 ans). Il concerne aussi le recyclage à l'interne, les politiques d'achat écologiques ainsi que la réduction de l'utilisation des pesticides pour les espaces verts (un projet pilote assure à six parcs de la ville le statut de « sans pesticide »).

En matière de transport, un plan régional vise l'amélioration du transport en commun; la création d'un axe nord-sud pour le nouveau SLR en est l'élément central. À noter que Seattle compte aussi un réseau impressionnant de pistes cyclables et que des supports à vélos installés sur les autobus permettent aux cyclistes de prendre le transport en commun sans problème. Une zone gratuite au centre-ville pour le transport en commun est aussi en vigueur. Enfin, une initiative récente (*Way to go, Seattle*) vise la promotion des modes alternatifs de transport. Il s'agit d'un projet pilote où les ménages participants s'engagent à moins utiliser leur(s) voiture(s). On veut ainsi démontrer que l'on peut être aussi mobile en prenant moins la voiture, tout en économisant et en adoptant un comportement bénéfique pour l'environnement. On veut aussi mieux comprendre les obstacles potentiels à une utilisation massive du transport en commun.

Le programme de recyclage des matières résiduelles est un autre domaine d'excellence de la ville. Son taux de recyclage est passée de 20% en 1981 à environ 50% en 1997 (l'objectif recherché est de 60% en 2008). Enfin, la ville pilote des programmes de sensibilisation et d'éducation environnementale dans les écoles et certains endroits publics (24 centres d'éducation sont répartis à travers la ville).

**Pour en savoir plus :**  
[www.ci.seattle.wa.us](http://www.ci.seattle.wa.us)

#### **Quelques facteurs en faveur du développement durable à Seattle :**

La loi d'aménagement du territoire de 1990 de l'état de Washington (*Growth Management Act – GMA*) n'est pas étrangère aux actions de développement durable entreprises par Seattle. Cette loi obligeait les villes et les comtés à adopter des plans intégrés de 20 ans qui incorporent certains objectifs communs de lutte à l'étalement urbain et de meilleure gestion de la croissance urbaine. De même, les actions de la ville de Seattle sont en quelque sorte encadrées par celles du *Puget Sound Regional Council (PSRC)*, sorte de conseil métropolitain mixte composé des municipalités et des comtés de la région ainsi que de représentants des gouvernements fédéral et de l'État. Le *PSRC* travaille à forger des consensus métropolitains en matière d'aménagement du territoire et de transport et son propre plan intégré, *Vision 2020*, fait la promotion d'une région plus viable.



Enfin, le côté écologique et progressiste bien connu des gens de Seattle ainsi que les activités des groupes environnementaux et sociaux favorisent sûrement un haut niveau de sensibilisation de la population et l'engagement politique pour le développement durable. À noter tout particulièrement l'important travail d'influence et d'éducation effectué par l'organisme *Sustainable Seattle*, notamment à travers son bulletin d'information qui assiste les résidents dans le développement durable de leur quartier et à travers le développement d'indicateurs de durabilité ([www.sustainableseattle.org](http://www.sustainableseattle.org)). Le maire de Seattle souhaite ouvertement que sa ville devienne un modèle de développement durable en soulignant qu'il est dans l'intérêt économique évident de la ville de préserver et même d'améliorer sa qualité de vie. ■

## ÉTUDE DE CAS

### **SUSTAINABLE OKOTOKS : LEAVING A LEGACY: DÉMARCHE ORIGINALE D'UNE PETITE MUNICIPALITÉ RURALE (OKOTOKS, ALBERTA)**

Okotoks est une petite ville d'un peu plus de 10 000 habitants située à une trentaine de kilomètres au sud de Calgary, dans la vallée de la rivière Sheep, une des premières collectivités au Canada, sinon dans le monde, à reconnaître dans un plan officiel que son développement avait une limite: celle posée par la capacité de charge de l'environnement naturel, notamment le bassin hydrographique de la rivière Sheep. (La « capacité de charge » est la capacité de l'environnement à supporter les activités humaines sans être dégradé et vidé de ses ressources à long terme.)

Ainsi, le plan de développement durable *Sustainable Okotoks : Leaving a Legacy*, adopté officiellement en 1998 par le conseil municipal, stipule que la taille de la collectivité ne devra pas dépasser les 25 000 à 30 000 résidents, du moins au terme des 20 prochaines années. Ce nombre d'habitants correspond notamment à la capacité de la rivière Sheep à fournir la collectivité en eau potable et à la capacité du système local de traitement des eaux à maintenir la qualité de l'eau dans la rivière.

#### ***Sustainable Okotoks – Leaving a Legacy,* un point tournant pour l'avenir d'Okotoks :**

La croissance de la petite collectivité a été relativement forte au cours des dernières années : de 1997 à 1999, elle a en effet connu une croissance démographique moyenne de 8 % à 10 % annuellement. Plusieurs résidents craignent qu'Okotoks ne perde son charme et qu'elle devienne une ville-dortoir, une banlieue de Calgary comme une autre. Déjà, 60 % des gens travaillent à l'extérieur de la collectivité.

Arrivant, en 1998, à un moment où elle devait réviser son plan de développement, la ville avait le choix entre opter pour une croissance sans limite (scénario usuel de développement pour une collectivité périphérique à un centre urbain important) ou pour une gestion viable de la croissance, voire une restriction volontaire de celle-ci. Jugeant que la première option comportait à moyen et long terme des coûts socioéconomiques et environnementaux importants, la ville optait pour la deuxième option, soit celle du maintien de la qualité de vie, de la préservation du caractère de la collectivité et de la protection de son environnement en choisissant de vivre selon les capacités économiques et environnementales du milieu.



En plus de la gestion de la croissance, le plan englobe plusieurs éléments tels que l'aménagement urbain, les transports, les espaces verts et la foresterie urbaine, l'énergie et les ressources, les services et les infrastructures, le développement économique et plus.

Quelques orientations du plan : favoriser la création de milieux de vie complets et minimiser les besoins en déplacements motorisés, encourager le nombre d'emplois locaux et le télétravail, développer une économie durable, protéger les aires écologiquement sensibles, aménager un système interconnecté et diversifié d'espaces verts, procurer un plus large éventail de types d'habitations, encourager la marche, le vélo et l'utilisation des transports en commun et, enfin, mettre en place des mesures d'efficacité comme les bâtiments verts, la conservation de l'eau et le recyclage.

### **Un document forgé avec les citoyens et basé sur leur appui :**

Depuis le début, la ville a multiplié les initiatives pour impliquer la population dans le processus et l'informer des enjeux face à l'important choix de développement que la collectivité devait prendre.

- ☞ Automne 1997 : un sondage a été effectué auprès de quelques 3 000 ménages de la ville pour connaître leurs opinions sur l'avenir de la collectivité. Plus de 1 000 réponses ont fait ressortir la protection de l'environnement et le désir de conserver prioritairement le caractère et la qualité de vie d'Okotoks.
- ☞ Les autorités ont publié dans le journal local une lettre du maire ainsi qu'une série de quatre articles éducatifs expliquant la démarche de la ville et invitant la population à s'impliquer – la ville faisait alors connaître sa préférence pour l'option de gestion serrée de la croissance.
- ☞ La ville a ensuite mené des ateliers de travail sur l'élaboration d'une vision de développement durable ainsi qu'un deuxième sondage portant spécifiquement sur une proposition préliminaire de plan global qui mettrait en œuvre la vision. Les quelques 375 réponses se sont révélées largement favorables à la vision de la ville : 75 % des répondants supportent l'idée d'un plafond à la croissance ; 80 % supportent l'idée de planifier le développement en fonction de la capacité écologique du bassin de la rivière Sheep ; 83 % croient que la ville devrait effectivement refuser tout développement si cela va à l'encontre des principes de développement durable.
- ☞ Cinq ateliers ouverts au public ont ensuite permis de réviser et de bonifier la proposition préliminaire du plan adopté par le conseil en septembre 1998.

### **Une démarche complète comprenant plusieurs initiatives et des actions concrètes :**

En matière d'aménagement urbain, un projet de recherche est mené en collaboration avec la *Faculté du design de l'environnement de l'Université de Calgary* pour l'élaboration d'un modèle de quartier viable. Le quartier modèle comportera diverses fonctions urbaines, des sentiers pédestres, une gestion écologique des eaux pluviales par infiltration, des aménagements paysagers adaptés aux milieux arides, de nouvelles technologies de recyclage des eaux ménagères et des toilettes à débit d'eau restreint, l'utilisation de l'énergie solaire passive pour les bâtiments, etc.

Le centre du village sera aussi revitalisé et sa fonction renforcée. Enfin, le design urbain à travers toute la collectivité fera l'objet d'amélioration et de révision des normes.

En matière de gestion des ressources, un système amélioré de traitement des déchets sera mis en place, qui complètera un programme existant de recyclage et de compostage volontaire. Débuté en 1992, le programme a connu une expansion en 1998 avec



l'ajout d'installations de traitement. La municipalité a produit, en 2000, quelques 800 tonnes de compost provenant de la tonte des pelouses et d'autres sources. En plus réduire considérablement les coûts reliés à l'enfouissement, le compost est utilisé pour les aménagements paysagers et la vente des surplus génèrent des revenus pour la ville. Il y a aussi un programme de mise en copeaux des arbres de Noël où les copeaux sont utilisés comme paillis pour la plantation d'arbres dans les parcs.

Un programme éducatif visant la réduction de la consommation d'eau potable a aussi été créé. Des brochures ont été distribuées, des articles ont paru dans le journal local et un guide complet sur la conservation a été produit. Les programmes sur l'eau et la gestion des matières résiduelles seront renforcés, dans l'avenir, par d'autres projets spécifiques et de nouveaux règlements municipaux. La ville est en voie de revoir son système de traitement des eaux usées en espérant pouvoir rejeter dans la rivière des eaux d'aussi bonne qualité, sinon supérieure, à celles en amont de la ville.

Dans le domaine des végétaux et des espaces verts, la ville a créé un plan de gestion viable de la foresterie urbaine, a acheté de nombreux espaces naturels pour assurer leur conservation et vise la réduction de l'utilisation des pesticides pour l'entretien des parcs et espaces publics. Concernant l'agriculture urbaine, une coalition a aménagé une trentaine de lots de jardins communautaires sur des terrains donnés par la ville – trois de ces lots sont dédiés à la soupe populaire.

Entre 1998 et 2000, un projet conduit par la ville en partenariat avec le gouvernement provincial et le *Pembina Institute* a permis d'améliorer l'efficacité énergétique de tous les bâtiments municipaux. Fait intéressant, les sommes épargnées grâce à la réduction de la consommation d'énergie sont réinvesties dans un fonds renouvelable, destiné à d'autres projets d'efficacité énergétique.

En termes de développement économique, la ville travaille à attirer des industries et des commerces respectueux de l'environnement et à hausser la part des activités commerciales et industrielles sur son territoire. Concernant les infrastructures, le plan adopte une stratégie qui vise à minimiser les coûts et à ne pas encourager inutilement l'utilisation de la voiture (plusieurs rues locales seront réduites en largeur – ce qui permettra de planter des arbres).

Un plan intermunicipal a été négocié pour améliorer la protection d'une zone rurale de transition entre les collectivités et pour préserver le paysage le long des corridors routiers. De plus, un partenariat a été créé pour la gestion régionale du bassin hydrographique de la rivière Sheep. Ce partenariat permettra de fusionner l'information pour favoriser une meilleure compréhension de l'écosystème et pour déboucher sur un plan de gestion à long terme du bassin.

### **Des résultats et des reconnaissances :**

La mise en œuvre du plan donne déjà des résultats intéressants. Dès la première année des programmes de sensibilisation sur la conservation de l'eau et la réduction des déchets, des progrès ont été observés dans ces domaines. La ville prévoit que la consommation d'eau et la production de déchets pourront avoir baissé respectivement de 30 % et 35 % d'ici 15 à 20 ans. Les revenus provenant du recyclage ont augmenté et, de 1992 à 2000, le tonnage des matières recyclées par personne a augmenté de 400%. On peut aussi signaler une réduction de 85% de l'utilisation des pesticides pour les espaces publics, mais un des résultats les plus importants est sans doute la formation de plusieurs partenariats qui ont créé une synergie et un véritable tremplin pour le développement durable d'Okotoks.

**Pour en savoir plus :**  
[www.town.okotoks.ab.ca/  
main.html](http://www.town.okotoks.ab.ca/main.html)

La Ville a déjà reçu plusieurs prix et reconnaissances pour son initiative. En plus de prix provinciaux, elle est une des gagnantes du *Prix 2000 des communautés viables* de la *Fédération canadienne des municipalités* et une des finalistes du *Prix sur la gouvernance et le développement durable* de l'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*). La vision, la volonté, l'engagement politique, les partenariats et l'implication des gens de la collectivité sont des facteurs clés de ce succès. ■

### **Tableau 2.3 : Synthèse des critères généraux de viabilité pour la municipalité, l'arrondissement, le village**

#### Concernant la gouvernance à l'échelle municipale :

- ☞ un engagement clair et formel des autorités ;
- ☞ une approche de concertation et d'implication réelle de tous les intervenants locaux concernés – de même qu'une approche reconnaissant la réalité régionale de la municipalité et les responsabilités et impératifs qui en découlent ;
- ☞ une vision globale, stratégique et à long terme ;
- ☞ un ensemble de programmes et d'actions permettant la mise en œuvre de la vision à l'échelle locale, dans les quartiers et les voisinages (mesures économiques incitatives et subventions, sensibilisation et éducation des intervenants locaux, outils et supports techniques pour les résidents et autres intervenants locaux).

#### Concernant la forme physique de la municipalité\* :

- ☞ des collectivités et des quartiers urbains complets (mixtes et diversifiés), reliés et bien desservis par des systèmes de transport efficaces, complémentaires et diversifiés ;
- ☞ une mobilité pour tous, axée sur les modes de transport alternatifs à l'automobile ;
- ☞ un centre-ville (ou un noyau villageois) fort et vivant qui comprend des fonctions spécifiques ;
- ☞ des corridors verts continus de protection des espaces naturels et ruraux, offrant aussi des opportunités récréatives et de contact avec la nature ;
- ☞ des choix éclairés et cohérents de localisation du développement urbain à l'échelle municipale.

#### Concernant les aspects socioéconomiques :

- ☞ des mécanismes et des structures favorisant la démocratie participative et la possibilité d'implication directe de la population dans l'amélioration et le développement de son milieu de vie ;
- ☞ des actions et programmes visant une plus grande équité et une plus grande justice sociale dans la municipalité et les quartiers ;
- ☞ des règles économiques qui favorisent les comportements des individus et des entreprises responsables et bénéfiques pour le développement durable de la collectivité.

---

(\* Pour cet aspect, il s'agit des mêmes critères que ceux de l'agglomération présentés précédemment au tableau 2.3. En effet, les critères d'aménagement physique pour l'agglomération peuvent s'appliquer, à leur façon, à l'échelle municipale. La municipalité et l'arrondissement peuvent être considérés comme « une partie d'agglomération » et sont constitués, eux aussi, de plusieurs quartiers et de plusieurs pôles distincts.)

L'aménagement et le développement des quartiers selon les principes de développement durable concrétisent les stratégies élaborées aux échelles de la région, de l'agglomération, de la municipalité ou de l'arrondissement.

## VAUBAN : UN NOUVEAU QUARTIER DURABLE SUR UNE ANCIENNE BASE MILITAIRE À FREIBURG, ALLEMAGNE

Freiburg est une petite ville universitaire d'environ 200 000 habitants située au sud de l'Allemagne. Elle a vécu ces dernières années une croissance qui a fait augmenter la demande de nouveaux développements urbains. En 1992, la ville a acheté le site d'une ancienne base militaire française, Vauban, dans le but de le développer en nouveau district urbain complet.

La planification du site de 38 hectares, situé à moins de 3 km du centre-ville, a commencé en 1993. On prévoit que les trois phases du projet seront complétées en 2005; il comptera alors quelques 5 000 résidents et 600 emplois. La construction de la première phase du projet a débuté en 1998 et s'est terminée en 2000, suivie immédiatement de la deuxième phase. Au début de 2001, déjà 2 000 personnes vivaient dans le nouveau district de Vauban.

La ville a créé une équipe spéciale chargée de la coordination générale du projet. Dès le départ, les autorités ont mis l'accent sur les aspects sociaux et écologiques du développement, mais c'est surtout à travers la participation du public que ces aspects ont été raffinés et renforcés, au point d'en faire un modèle unique de quartier urbain durable.

### **Vauban : une expérience remarquable d'implication des citoyens :**

Très tôt, la ville de Freiburg a favorisé une implication extensive du public en ce qui a trait à la planification et à l'élaboration du projet. Le processus se voulait ouvert et évolutif, la ville ayant comme philosophie « d'apprendre tout en planifiant ». La réponse de la population a été remarquable : plus d'une centaine de citoyens ont participé. En 1994, certains d'entre eux ont même formé une association, *Forum Vauban*, dans le but d'unifier la voix des citoyens. Au cours de leurs réunions est née l'idée de créer un véritable quartier modèle dans les domaines du développement social et écologique. Le groupe a ensuite fait une demande auprès de la ville pour devenir officiellement l'organisme responsable de la coordination de l'implication des citoyens dans le projet. La ville a alors accepté de leur confier, en 1995, ce mandat spécifique.

Outre un financement provenant de ses membres et de la ville, *Forum Vauban* a obtenu des subventions de la *Fondation allemande pour l'Environnement* et du programme *LIFE* de l'Union européenne. Ces fonds ont servi à l'embauche d'experts pour aider à l'élaboration d'une série de mesures de développement urbain durable traitant de transport, d'énergie, de construction et d'écologie urbaine. Le but principal



du projet était de favoriser la création, par un processus coopératif, d'un quartier urbain qui réponde aux besoins et impératifs écologiques, sociaux, économiques et culturels. Plusieurs de ces suggestions sont aujourd'hui appliquées soit dans le cadre du plan officiel ou, de façon individuelle, par les nouveaux propriétaires et constructeurs.

Aujourd'hui, un petit groupe de professionnels travaille à temps plein pour l'organisme et voit à l'information, à la formation et à la sensibilisation des futurs résidents ainsi qu'à leur implication directe dans la planification et la construction de leur nouveau milieu de vie. Leur travail permet donc aux citoyens de faire connaître leurs opinions et leurs besoins, favorise l'élaboration de nouveaux concepts écologiques ou à caractère social et assure une structure de communication permanente à travers des réunions, des ateliers, un magazine traitant de dossiers spécifiques et un site Internet.

*Forum Vauban* et ses actions représentent sans aucun doute un des éléments clés du succès du projet et un des facteurs qui devrait permettre au quartier d'atteindre de hauts standards de développement durable. Le quartier Vauban a été présenté comme l'exemple allemand de « bonne pratique » à la *Conférence Habitat II* des Nations Unies (Istanbul, 1996), notamment en raison du processus coopératif de planification. (Voir aussi le **chapitre 9**, dans la section sur les écocollectivités, pour d'autres informations sur l'implication des résidents à Freiburg.)

#### **Un quartier sans voiture pour une plus grande qualité de vie :**

Une autre particularité du projet est sa conception concernant les transports et le cadre de vie. Vauban est un quartier où il n'y a pas beaucoup de voitures en circulation. Les stationnements sont interdits sur les terrains privés: un garage commun est construit en périphérie du site (au plus à 350 m des habitations). Seuls les véhicules d'urgence et les voitures qui ont à faire des livraisons sont admises, temporairement.

L'idée maîtresse lors de la conception du projet a été de minimiser les circulations motorisées à l'intérieur du quartier au bénéfice d'une plus grande qualité de vie pour tous. Même si les gens ont le choix de posséder ou non une voiture, plusieurs éléments encouragent un mode de vie sans-voiture et réduisent la nécessité d'en posséder une. Le développement est compact (maisons en rangée et appartements, édifices de 3 à 5 étages) et le centre du quartier, où l'on retrouve par exemple l'école, une clinique médicale, le marché public, les emplois et les commerces, est à courte distance de marche. Le site est bien pourvu en pistes cyclables (intégrées au vaste réseau régional) et en transport en commun – le quartier est à 10 minutes, en autobus, du centre-ville et de la gare de train. En 2006, on prévoit connecter directement le site avec une nouvelle ligne de tramway.

Fait important, les résidents qui n'ont pas de voiture n'ont pas à défrayer les coûts engendrés par le stationnement commun, économisant ainsi environ 18 000 \$CAD (25 000 DM) sur le prix de la maison. Les promoteurs qui offrent des appartements sans-voiture peuvent aussi profiter de ces déductions. Des offres intéressantes sont faites aux nouveaux résidents: ceux qui adhèrent au service de voitures communautaires reçoivent une passe gratuite annuelle pour tous les services de transport en commun à Freiburg ainsi qu'un rabais de 50% sur chaque billet de train. Près de 50% des ménages de Vauban ne possèdent pas de voiture. Les rues sont réservées principalement aux piétons, aux cyclistes et aux enfants qui jouent. De nombreux arbres, bancs et espaces publics aménagés y sont présents et les véhicules qui ont à y circuler doivent le faire à 30 km/h ou moins.

La circulation à l'intérieur du développement : priorité aux piétons et aux cyclistes!



Photos : Vivre en Ville.

### **Quartier solaire, efficacité énergétique et autres éléments de développement durable :**

Freiburg est localisée dans la région solaire de l'Allemagne, reconnue pour son utilisation répandue de ce type d'énergie. (Voir le chapitre 6 sur la préservation des ressources pour connaître les particularités de Freiburg en matière d'énergie.) Vauban n'y fait pas exception, pouvant profiter de subventions fédérales et régionales pour le développement de cette forme d'énergie durable ; plus d'une centaine des maisons qui y sont construites sont des maisons passives, c'est-à-dire que leur orientation, leur conception et leurs matériaux leur permettent de se chauffer et de se maintenir à une bonne température sans pratiquement jamais avoir recours à des sources d'énergie autres que les rayons du soleil. Vauban représente ainsi un des plus grands projets solaire passif de toute l'Allemagne. On compte aussi à Vauban des maisons de type *plus energy*, qui utilisent l'énergie solaire de façon active et produisent souvent plus d'énergie qu'elles n'en consomment (au terme du projet, on retrouvera plus de 200 maisons de ce type). Les collecteurs solaires pour chauffer l'eau (surface totale d'environ 450 m<sup>2</sup> en 2000) et les panneaux solaires (photovoltaïques – environ 1 200 m<sup>2</sup>) sont des ornements communs sur les toits du quartier. Le toit du garage commun est d'ailleurs pourvu d'installations solaires d'envergure.

En ce qui a trait à l'efficacité énergétique proprement dite, toutes les constructions à Vauban doivent se conformer à des standards élevés d'isolation, et la plupart des constructeurs vont bien au-delà de ces normes municipales déjà élevées. De l'information est de plus mise à la disposition des nouveaux résidents concernant l'économie d'énergie et des promotions leur sont offertes pour se procurer des appareils ménagers à faible consommation d'énergie.

**Pour en savoir plus :**  
**[www.forum-vauban.de](http://www.forum-vauban.de)**



### D'autres éléments à noter :

- ☞ Mixité sociale et accès à la propriété : la ville a décidé de diviser le site en lots relativement petits et de les mettre en vente libre au lieu de les confier à quelques grands promoteurs. Plusieurs des futurs propriétaires se sont alors établis en groupes de propriétaires, ce qui leur a permis de réduire les coûts de construction, de prévoir le partage de certains services et de tisser des liens dans la communauté avant même la construction des premières maisons. Ceci a aussi favorisé la diversité architecturale. En plus des nombreux groupes de propriétaires, on retrouve des coopératives d'habitation dans le quartier.

L'énergie solaire à Vauban.



Une maison qui produit plus d'énergie qu'elle n'en consomme.



Panneaux photovoltaïques sur le toit vert d'une nouvelle école.

Photos : Vivre en Ville.

Le développement est compact et très vert, tout en offrant de nombreux espaces extérieurs semi-publics et une remarquable diversité architecturale.



Photos : Vivre en Ville.



☞ Conservation des ressources: un système de réseaux de chauffage urbain (cogénération) est prévu pour l'ensemble du quartier et on prévoit aussi l'infiltration des eaux de pluie sur le site (pas d'eau déversée dans des égouts pluviaux). Il y a même un projet pilote où la séparation et l'utilisation des eaux usées permet de faire fonctionner des poêles au biogaz et d'engraisser les jardins.

☞ Conservation du patrimoine naturel et construit: l'écosystème en bordure de la rivière ainsi que les arbres de plus de 60 ans sont obligatoirement conservés sur le site (ces derniers représentent aujourd'hui les « bijoux » du quartier). Dix casernes ont été converties en résidences pour étudiants et en appartements, une autre en centre communautaire.

☞ Sensibilisation et support technique: les activités continues du *Forum Vauban* visent la sensibilisation, l'éducation et l'assistance technique auprès des promoteurs et des futurs résidents pour favoriser l'atteinte des objectifs de développement durable fixés par l'organisme et les autorités. ■



Protection de l'environnement local à Vauban.



Les arbres et boisés importants sur le site ont été conservés et de nombreux autres arbres ont été plantés.



La gestion écologique des eaux de pluie est visible et intégrée à l'aménagement.



Photos: Vivre en Ville.

## IJBURG : UN NOUVEAU DISTRICT URBAIN DURABLE À AMSTERDAM, PAYS-BAS

Ijburg est le plus important projet de développement urbain à Amsterdam. Quand il sera complété, entre 2010 et 2015, on comptera sur ce site de 450 hectares pas moins de 18 000 unités d'habitation (pour 45 000 résidents), divers commerces, services et bureaux (pour environ 7 000 emplois).

C'est la ville d'Amsterdam qui est le maître d'œuvre de ce projet rendu nécessaire en raison des fortes pressions de croissance que vit l'agglomération et du manque d'habitations. Pour la période de 1995 à 2005, on estimait à 100 000 le nombre d'unités d'habitation supplémentaires nécessaires pour la grande région métropolitaine.

La construction du projet a débuté en 1997 et les premières habitations ont accueilli les premiers résidents vers la fin de 2002. Différentes phases se succéderont jusqu'au dernier secteur complété, prévu vers 2015. Ijburg aura alors un pôle principal de services, d'emplois et de commerces ainsi que deux autres pôles secondaires.

### **Ijburg : une « ville sur l'eau », ou la continuation historique de l'expansion urbaine d'Amsterdam :**

La plus grande particularité d'Ijburg est qu'il nécessitera la création de six nouvelles îles dans l'Ijmeer, un plan d'eau situé à l'est d'Amsterdam. Si ce tour de force est rendu nécessaire, c'est qu'il ne semble pas y avoir de meilleure alternative pour accommoder les besoins d'Amsterdam en habitations, la ville ayant de sérieuses contraintes de développement tant à l'ouest qu'au nord et au sud.

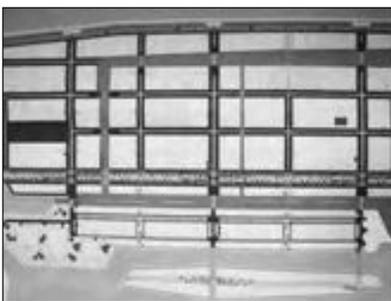


Photo : Vivre en Ville.

Le plan d'Ijburg prévoit la création de nouvelles îles. On remarque également la trame de rue orthogonale et interconnectée.

D'un point de vue local, le projet pose un défi important de minimisation des impacts sur le milieu aquatique naturel. La barre a été placée très haut par les autorités municipales pour faire du projet un véritable développement urbain viable et pour la conservation et la création d'habitats naturels. Le projet a fait l'objet d'oppositions mais a été approuvé et adopté suite à un référendum mené dans toute la ville. Il est à noter que le parti vert a joué un grand rôle dans son acceptation, mettant en lumière les nombreux avantages globaux à long terme du projet.

Au niveau régional, Ijburg comporte d'incontournables avantages environnementaux et socioéconomiques. Adjacent au centre-ville, ce projet est l'opportunité de minimiser l'étalement urbain, la congestion automobile et la pollution de l'air tout en favorisant la vitalité du centre de l'agglomération en permettant au plus grand nombre de vivre et de travailler dans Amsterdam même.

Ijburg correspond ainsi très bien aux critères établis par la stratégie d'aménagement du territoire du gouvernement hollandais qui stipulent que tout développement urbain doit se faire à l'intérieur des secteurs déjà construits (ou de façon adjacente à ceux-ci) et dans des endroits faciles à desservir par le transport en commun. (Voir le **chapitre 3** sur les actions des gouvernements centraux pour en savoir plus sur la stratégie des sites VINEX de la Hollande.) Le projet perpétue également la longue tradition d'expansions urbaines d'Amsterdam. Déjà, aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, des îles avaient été construites et Amsterdam est aujourd'hui constituée de plus d'une vingtaine d'îles. C'est un des éléments qui rend Amsterdam unique.



Les canaux historiques  
d'Amsterdam.



Photos : Vivre en Ville.

Vue de l'énorme baie (Ijmeer) et paysages des constructions sur les grandes îles de sable.



Un espace d'air entre les murs de béton  
qui séparent ces logements vise  
à augmenter l'insonorisation et  
la qualité de vie des futurs résidents.

### **Protection de l'environnement, transports, énergie, design urbain, logements sociaux, préservation de l'eau et autres préoccupations de développement durable à Ijburg :**

Plusieurs éléments prévus dans le développement d'Ijburg contribueront à sa viabilité. D'abord, ce sera un district urbain mixte et compact, ayant pour but d'offrir un milieu de vie complet qui minimise les besoins en déplacements motorisés et la consommation d'espace. Le caractère y sera majoritairement urbain avec une densité moyenne de 60 unités par hectare (variant de 25 à 110 u./he). Tous les résidents seront à moins de 10 minutes de marche et 5 minutes de vélo des services. En plus de la mixité fonctionnelle, on retrouvera sur chacune des îles une grande variété de types d'habitations – dont 30 % seront des logements sociaux. Plusieurs espaces verts – dont des parcs linéaires donnant accès aux nombreux plans d'eau – ainsi que des installations récréatives et sportives contribueront à la qualité de vie.

Deux axes principaux de transport en commun traverseront le site, dont une ligne de tramway rapide qui sera ouverte dès les premières phases du projet, et un prolongement du métro souterrain, une fois la masse critique d'habitants atteinte. Le centre du projet est situé au croisement de ces deux axes et les plus fortes densités urbaines seront réparties le long de ces deux corridors. Des autobus, des traversiers et de nombreux liens piétonniers et cyclistes assureront les liaisons entre le site et les quartiers adjacents, dont le centre-ville.



Afin de minimiser la dépendance à la voiture, les nouveaux résidents pourront bénéficier, la première année, d'un abonnement gratuit aux services de transports en commun et à un service de voitures communautaires. De plus, on prévoit la création d'au moins un secteur sans-voiture et le nombre de stationnements pour l'ensemble du projet sera plus bas que la normale. Au terme du projet, 45% des déplacements devraient se faire en transport en commun et 10% en vélos.

Les groupes environnementaux se sont vu attribué un fonds compensatoire d'environ 20 millions \$US pour remédier aux possibles perturbations engendrées par la création des îles et pour créer ou restaurer des habitats naturels tout le long du littoral, dont une nouvelle « île d'oiseaux » située à proximité du projet. En fait, bien plus que de simplement minimiser les perturbations, les autorités souhaitent améliorer l'état global de l'environnement local en restaurant certains sites et en créant les conditions qui permettront, à long terme, d'augmenter la biodiversité. Entre autres, le site d'un ancien dépôt chimique sera converti en réserve naturelle. Il est aussi souhaité de faire de ce projet un des meilleurs exemples de développement urbain durable.



Photos: Vivre en Ville.

Quant à la préservation des ressources et à l'efficacité énergétique sur le site, les bâtiments utiliseront l'énergie solaire de manière passive et active, il y aura des restrictions pour l'usage de certains matériaux jugés non écologiques, le chauffage du district se fera en récupérant les pertes de chaleur d'une centrale énergétique située à proximité du site, les standards d'isolation et les normes d'efficacité énergétique seront très élevés (de 25% supérieurs à la normale) et l'éclairage sur rue sera alimenté par des cellules photovoltaïques. La gestion des eaux de pluie sera écologique en minimisant les surfaces imperméables et en prévoyant des surfaces d'absorption telles que des toits verts sur les bâtiments. De plus, les technologies les plus avancées pour réduire la consommation d'eau seront utilisées, de même qu'un système qui permettra le recyclage des eaux usées pour l'alimentation des toilettes, le jardinage, etc. Les produits chimiques seront interdits pour l'entretien paysager.

Les nouvelles infrastructures de transport en commun (*Ijtram*), qui desserviront IJburg dès les premières phases de développement, et un nouveau pont (en avant plan : le centre d'information sur IJburg).

Enfin, élément très intéressant qui témoigne d'une approche intégrée, IJburg pourra bénéficier du *Fonds vert national* du gouvernement hollandais qui offre des avantages fiscaux aux projets certifiés verts afin de les rendre plus attrayants pour le marché et de favoriser leur développement. Ainsi, les futurs propriétaires pourront obtenir des avantages comme un taux hypothécaire préférentiel. ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.dro.amsterdam.nl/eng/06projecten/ijburg/index.html](http://www.dro.amsterdam.nl/eng/06projecten/ijburg/index.html)

## SOUTHEAST FALSE CREEK : UN PROJET DE REDÉVELOPPEMENT URBAIN VIABLE À VANCOUVER, C.-B.

*Southeast False Creek* est un projet de redéveloppement que mène la ville de Vancouver sur un ancien site industriel abandonné. La ville est propriétaire d'un peu plus de 60% des 36 hectares du site, localisé tout juste au sud-est du centre-ville, aux abords de la baie de False Creek. Le projet est un quartier urbain mixte qui comptera entre 4 000 et 6 000 résidents et qui sera développé en accord avec un grand nombre de principes du développement urbain durable.

L'idée de créer un modèle différent de développement urbain sur ce site est venue en grande partie du travail, en 1990, d'un comité qui avait pour mandat de faire des recommandations pour parer aux problèmes de qualité de l'air et d'émissions de gaz à effet de serre qui se dessinaient dans la région (rapport *Clouds of Change*). On identifiait alors le site comme étant l'opportunité d'expérimenter une nouvelle forme de développement urbain plus viable qui pourrait ensuite être appliquée ailleurs dans la région. La ville de Vancouver, approuvant l'idée et reconnaissant le leadership qu'elle a à jouer pour la protection de l'environnement dans la région, a alors formellement exprimé le souhait de faire du projet un modèle.

Le projet s'inscrit très bien dans la mise en œuvre des stratégies globales régionales et municipales (le plan intégré de 1995 du *Greater Vancouver Regional District – GVRD* – pour une région viable ainsi que le plan intégré de la ville de Vancouver de 1996). Ces stratégies visent la création et le renforcement d'une série de pôles urbains mixtes et compacts reliés entre eux par des systèmes de transport en commun efficaces. *Southeast False Creek* découle donc, aussi, de ces stratégies de développement qui l'encadrent. (Voir le chapitre 5 sur la planification spatiale pour en savoir davantage sur le *Livable Region Strategic Plan* du GVRD.)

### Plusieurs autres considérations identifiées par les autorités rendent le projet important, voire nécessaire :

- ☞ un sérieux manque de logements abordables à Vancouver ;
- ☞ de nombreux problèmes environnementaux régionaux et globaux causés directement par le manque de planification des villes et par les modes de vie qui en découlent ;
- ☞ les récents développements à Vancouver qui ne tiennent pas compte des besoins de la majorité des résidents en ne répondant qu'à ceux des mieux nantis ;
- ☞ en tant que dernier site majeur disponible pour le redéveloppement, la ville trouve important de ne pas manquer l'opportunité d'en faire un modèle complet de développement durable.

Le processus de planification du site a débuté officiellement en 1997, à l'instigation d'une équipe multisectorielle de la ville. Les travaux d'un comité consultatif constitué d'une quinzaine d'experts et de représentants de diverses organisations étaient au cœur du processus, permettant entre autres l'élaboration des principes généraux qui guideront le développement du quartier. Des efforts pour impliquer un plus grand nombre d'intervenants ont aussi permis d'enrichir le projet par la tenue, notamment, d'une charrette de design pour élaborer la forme générale du développement.



Une des étapes clés du processus a été la production d'un rapport, par un groupe de consultants (*Groupe Sheltair*), sur ce que devrait concrètement signifier un développement durable en milieu urbain. Partant de définitions générales du concept de durabilité urbaine et de principes généraux, le rapport traduit ces principes en éléments et considérations pratiques.

*« Ce qui distingue l'approche de Sheltair d'une approche conventionnelle, c'est que les éléments environnementaux ou "durables" ne sont pas ajoutés à la fin du processus de planification. Elle débute avec une vision d'écologie urbaine qui prend en compte des notions comme l'adaptabilité, la diversité, la responsabilité environnementale et l'intégration. Sur cette base, elle élabore un processus qui lie les divers domaines ensemble (planification des sols, transport, développement social, ingénierie, etc.) et établit un travail d'équipe. Elle établit aussi des objectifs, cibles et indicateurs pour s'assurer que les buts sont atteints. »<sup>8</sup>*

Certains observateurs reprochent cependant à la ville de ne pas avoir suffisamment considéré l'ensemble des éléments contenus dans ce rapport. Néanmoins, les lignes directrices du projet, adoptées officiellement par le conseil municipal à l'automne 1999 (dans le *Southeast False Creek Policy Statement*), présentent des éléments intéressants de durabilité urbaine. En voici quelques uns parmi les plus marquants :

- ☞ le développement sera compact et comprendra plusieurs fonctions urbaines telles que services communautaires, commerces, bureaux et industries – l'accent sera par contre mis sur la fonction résidentielle;
- ☞ un centre de quartier, où seront concentrés les services et les activités, sera accessible à la marche pour tous les résidents – on prévoit aussi la construction d'un éco-café, centre d'information et de sensibilisation sur le développement urbain durable pour les résidents et les visiteurs;
- ☞ une diversité de types d'habitations (pour différents besoins et revenus) et de bâtiments – l'accent sera mis sur les besoins des familles;
- ☞ le réseau de rues donnera clairement la priorité aux piétons et aux cyclistes et le quartier sera bien desservi en transport en commun – une connexion avec le *SkyTrain* est envisagée à une extrémité du site;
- ☞ plusieurs espaces verts de différentes tailles et fonctions, dont des jardins communautaires et un parc linéaire le long du littoral – celui-ci sera réaménagé, renaturalisé et connecté au vaste réseau régional de pistes récréatives;
- ☞ les bâtiments construits sur le site devront être efficaces dans l'utilisation de l'énergie, des matériaux et de l'eau;
- ☞ dans le but de favoriser l'expérimentation de nouvelles technologies vertes, des projets de démonstration dans des domaines comme l'utilisation de l'énergie renouvelable, la gestion et la préservation de l'eau, les bâtiments verts, la gestion des matières résiduelles et l'agriculture urbaine sont envisagés en certains endroits du site.

**Pour en savoir plus :**  
**[www.city.vancouver.bc.ca/comms/vcs/currentplanning/sefc/sefc.htm](http://www.city.vancouver.bc.ca/comms/vcs/currentplanning/sefc/sefc.htm)**

**m**

<sup>8</sup> Don ALEXANDER, « The Best So Far: Vancouver's remarkable approach to the Southeast False Creek redevelopment is a big step towards sustainable redevelopment planning for urban sites », *Alternatives Journal*, vol. 26, n° 3, 2000, p. 13.



Selon les autorités, il reste des obstacles à surmonter et des défis à relever avant la concrétisation du projet, ce qui peut ralentir le processus : les spéculations foncières, les coûts de la décontamination des sols (estimés entre 27 millions et 47 millions de dollars), la justification de ces coûts aux yeux des résidents de Vancouver et l'attitude de certains environnementalistes qui ne voient pas d'un bon œil les développements urbains denses. ■

## Tableau 2.4 : Synthèse des critères généraux de viabilité pour le quartier et les projets de développement

### Concernant l'implication des gens du milieu :

- ☞ une réelle opportunité d'implication dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets ;
- ☞ un moyen assurant une démocratie locale directe dans le quartier.

### Concernant la forme physique du quartier ou du développement et son fonctionnement (éléments sociaux) :

- ☞ des services courants (commerces, comptoirs postaux, guichets bancaires, etc.), des services communautaires (garderies, écoles, cliniques médicales, etc.) et des emplois sont regroupés dans un cœur situé à moins de 5 minutes de marche ;
- ☞ ce même cœur est facilement accessible par la marche et par vélo ; de plus, le réseau de rues est hautement perméable – surtout pour les piétons et les vélos – et converge vers le centre du quartier ;
- ☞ le centre est desservi par le transport en commun offrant une fréquence raisonnable et un service adéquat ;
- ☞ le quartier offre plusieurs possibilités résidentielles pour divers types de ménages et de besoins pour favoriser une mixité sociale ;
- ☞ la répartition des densités est cohérente, créant une synergie et une ambiance plus urbaine autour du centre : les plus fortes densités se retrouvent à proximité du centre, du transport en commun et des services ;
- ☞ la densité globale du quartier est suffisante pour supporter le transport en commun et pour aider à limiter l'étalement territorial de la collectivité (certains estiment à environ 30 à 40 personnes/hectare le seuil minimal pour la rentabilité du transport en commun)<sup>9</sup> ;
- ☞ la morphologie du quartier et son organisation spatiale sont basées sur les éléments naturels en place ;
- ☞ présence d'une variété d'espaces verts et d'espaces publics complémentaires de différentes superficies et répondant à divers besoins, reliés entre eux le plus possible, et présence de beaucoup de verdure le long des rues, dans les espaces publics et privés et même sur les bâtiments ;
- ☞ présence de bâtiments durables ou verts.

9 Peter NEWMAN, « Greening the City : the Ecological and Human Dimensions of the City can Be Part of Town Planning », *Alternatives Journal*, vol. 22, n° 2, 1996, p. 13.

## Principales références utilisées pour ce chapitre :

- AGORA 21, le site francophone du développement durable, 2002.  
[www.agora21.org](http://www.agora21.org)
- ALEXANDER, Don. « The Best So Far: Vancouver's remarkable approach to the Southeast False Creek redevelopment is a big step towards sustainable redevelopment planning for urban sites », *Alternatives Journal*, vol. 26, n° 3, 2000.
- BALLANCE, Cindy. « Okotoks Named Winner of Emerald Award », *Western Wheel*, Okotoks, 16 juin 1999.
- BEATLEY, Timothy. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000.
- CALTHORPE, Peter et FULTON, William. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001.
- CERVERO, Robert. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington D.C., Island Press, 1998.
- CITY OF CALGARY, PLANNING & BUILDING DEPARTMENT. *Sustainable Suburbs Study: Creating more Fiscally, Socially and Environmentally Sustainable Communities*, Calgary, Ville de Calgary, 1995.
- COMMISSION EUROPÉENNE – DG XI ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET PROTECTION CIVILE. *Villes durables européennes - Rapport élaboré par le groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO. *Régénération: le secteur riverain de Toronto et la ville durable: rapport final; David Crombie, commissaire*, Toronto, La Commission, 1992.
- COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG, Projet d'agglomération, 2001.  
[www.strasbourg-agglo.org](http://www.strasbourg-agglo.org)
- CORBETT, Judith et VELAZQUEZ, Joe. « The Ahwahnee Principles for Resource-Efficient Communities », *Western City Magazine*, septembre 1994.
- DOVER, Victor. *Victor Dover's Five Basic Physical Features of Great Neighborhoods*, 1998. <http://user.gru.net/domez/dover5.htm>
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (FCM). *Gouvernements municipaux et collectivités viables: Un guide des pratiques exemplaires – Une Okotoks viable en Alberta*, 2000. [www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (FCM). *Une Okotoks viable en Alberta*, 2001.  
[www.fcm.ca/scep/case\\_studies/land\\_use/okotoks\\_landuse\\_sum-f.htm](http://www.fcm.ca/scep/case_studies/land_use/okotoks_landuse_sum-f.htm)
- FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL. *Des villes innovatrices et durables*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1998.
- FORUM VAUBAN, 2001.  
[www.forum-vauban.de](http://www.forum-vauban.de)
- FORUM VAUBAN. *Sustainable Model District Freiburg-Vauban: An Overview*, Freiburg, 2001. [www.vauban.de/pub/vauban-english.pdf](http://www.vauban.de/pub/vauban-english.pdf)
- GEITNER, Paul. « Automobiles Get kiss-off in German Project », *Seattle Times*, Seattle, 3 décembre 2000. [http://seattletimes.nwsource.com/news/nation-world/html198/ncar\\_20000312.html](http://seattletimes.nwsource.com/news/nation-world/html198/ncar_20000312.html)
- ICLEI (THE INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES), 2001. [www.iclei.org](http://www.iclei.org)
- LEITMANN, Josef. *Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design*, New York, McGraw-Hill, 1999.
- LOCAL SUSTAINABILITY EUROPEAN GOOD PRACTICE INFORMATION SERVICE. *Land-efficient Freiburg Relief of Car Subsidies in Vauban*, 1998.  
[www.iclei.org/egpis/egpc-151.html](http://www.iclei.org/egpis/egpc-151.html)
- METRO PORTLAND, gouvernement régional de Portland, Oregon, 2001.  
[www.metro.dst.or.us/metro/index.html](http://www.metro.dst.or.us/metro/index.html)
- NICKERSON, Cindy et COUTTS, Kathy. « Okotoks Council Approves Landmark Planning Document », *Western Wheel*, Okotoks, 30 septembre 1998.
- OSKAM, Ab W. *Yburg, The New « Green » Extension of The City of Amsterdam*, Actes des conférences du congrès annuel de l'American Planning Association (APA), Chicago, American Planning Association, 2000.  
[www.asu.edu/caed/proceedings00/OSKAM/oskam.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings00/OSKAM/oskam.htm)
- POWELL, Kenneth. *La ville de demain*, Paris, Éditions du Seuil, 2000.
- ROSELAND, Mark. *Toward Sustainable Communities – Resources for Citizens and their Governments*, Gabriola Island BC, New Society Publishers, 1998
- SCHUEURER, Jan. *Car-Free Housing in European Cities: A New Approach to Sustainable Residential Development*, Murdoch University, Perth, Australie, 2002. [www.wstp.murdoch.edu.au/publications/projects/carfree/carfree.html](http://www.wstp.murdoch.edu.au/publications/projects/carfree/carfree.html)
- VILLE D'AMSTERDAM. *Amsterdam: the Major Projects*, Amsterdam, Ville d'Amsterdam, 2000.
- VILLE D'AMSTERDAM. *Centre d'information du département d'aménagement*, 2002.  
[www.dro.amsterdam.nl/eng/06projecten/ijburg/index.html](http://www.dro.amsterdam.nl/eng/06projecten/ijburg/index.html)
- VILLE DE VANCOUVER. *Southeast False Creek Policy Statement – Toward a Sustainable Neighbourhood and a Major Park in Southeast False Creek*, Vancouver, 2000.  
[www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/SEFCpolicy.htm](http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/SEFCpolicy.htm)
- VILLE DE VANCOUVER. *Southeast False Creek Sustainable Neighbourhood – Project Overview*, 1999.  
[www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/overview.htm](http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/overview.htm)
- VILLE DE SEATTLE, *Office of Sustainability & Environment, Sustaining Seattle: Our Defining Challenge*, Seattle, Ville de Seattle, 2001.  
[www.cityofseattle.net/environment/Documents/OSEBrochure.pdf](http://www.cityofseattle.net/environment/Documents/OSEBrochure.pdf)
- VILLE DE SEATTLE, *Office of Sustainability & Environment*, 2001.  
[www.cityofseattle.net/environment/osehome.htm](http://www.cityofseattle.net/environment/osehome.htm)
- VILLE DE SEATTLE, *Strategic Planning Office – SPO*, 2001.  
[www.cityofseattle.net/planning](http://www.cityofseattle.net/planning)
- VILLE D'OKOTOKS, *Sustainable Okotoks*, 2001.  
[www.town.okotoks.ab.ca/text/oksust.htm](http://www.town.okotoks.ab.ca/text/oksust.htm)
- VIVRE EN VILLE, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.

# 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 centraux<sup>1</sup> 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 :

<sup>1</sup> 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.»<sup>2</sup>*

---

---

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](http://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 <sup>3</sup>

« 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. » <sup>4</sup>*

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](http://www.datar.gouv.fr)**

<sup>3</sup> DATAR, 2001. [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

<sup>4</sup> 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](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.<sup>5</sup>

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.)

<sup>5</sup> 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 régional<sup>6</sup>, 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. »<sup>7</sup>*

---

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.
- 

---

<sup>7</sup> UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS – UNCHS (Habitat), 2002. [www.unchs.org/discussion/day3.htm](http://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 VINEX®, une stratégie nationale visant des villes plus compactes et la diminution de l'étalement urbain :**

Depuis 1988, avec son 4<sup>e</sup> *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<sup>e</sup> 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)<sup>9</sup> 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](http://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 citoyens<sup>10</sup> 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](http://www.lcd.state.or.us)

<sup>10</sup> 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 » <sup>11</sup>

---

**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](http://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 [...] »<sup>11</sup>*

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 »<sup>12</sup>.

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.*

<sup>12</sup> DATAR et ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Tout savoir sur les contrats d'agglomération*, 2000. [www.agglo.org](http://www.agglo.org)

<sup>13</sup> 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'agglomération<sup>14</sup> 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. »<sup>15</sup>*

---

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.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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](http://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)<sup>15</sup>. 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.<sup>17</sup>

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.

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

<sup>16</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

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](http://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. »<sup>20</sup>*

<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup>

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. »<sup>22</sup>*

---

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](http://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](http://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 [...] »<sup>23</sup> ■*

---

---

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](http://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 échelles 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 21<sup>st</sup> 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://www.inro.tno.nl/transland/cases_prio/VINEXpolicy.PDF)
- MARYLAND GOVERNOR'S OFFICE OF SMART GROWTH, 2001.  
[www.smartgrowth.state.md.us](http://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](http://www.op.state.md.us/smartgrowth)
- METROPOLITAN COUNCIL OF THE TWIN CITIES, 2001. [www.metrocouncil.org](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://www.rri.org/gparchive/neppsumm.html)
- MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT. *Sustainability and quality of life - 4<sup>th</sup> National Environmental Policy Plan*, La Haye, Gouvernement des Pays-Bas, 2001.  
[www.rri.org/gparchive/nepp4.html](http://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](http://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](http://www.geocities.com/Athens/Thebes/7444/spatpln.html)
- PUGET SOUND REGIONAL COUNCIL, 2001. [www.psrc.org/index.htm](http://www.psrc.org/index.htm)
- RESOURCE RENEWAL INSTITUTE (RRI). *Snapshot of the Development of NEPP4*, 2001.  
[www.rri.org/gparchive/nepp4.html](http://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](http://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](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/vinex.htm)
- VINEX on Site, Manifestation : english summary, 2001.  
[www.archined.nl/vinexonsite/manifestatie/english.html](http://www.archined.nl/vinexonsite/manifestatie/english.html)
- VIVRE EN VILLE, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.
- WASHINGTON STATE OFFICE OF COMMUNITY DEVELOPMENT (OCD), 2001.  
[www.ocd.wa.gov](http://www.ocd.wa.gov)
- WELLS, Barbara. *Governors' Smart Growth Initiatives*, Northeast-Midwest Institute, 2001. [www.nemw.org/Gov\\_sgi.pdf](http://www.nemw.org/Gov_sgi.pdf)

# Chapitre 4

## LES ÉCHELLES RÉGIONALE ET LOCALE : L'IMPORTANCE DES APPROCHES HOLISTIQUES ET DES PARTENARIATS

Ce chapitre vise principalement à faire ressortir le rôle clé des régions et des collectivités locales vis à vis du développement durable, ainsi que les nombreux avantages qu'elles peuvent en retirer. Il met l'accent sur la nécessité, pour les autorités, d'adopter des démarches globales, menées en partenariats avec plusieurs intervenants, pour y arriver.

### 4.1

#### Paliers régionaux et locaux : acteurs privilégiés et cruciaux pour la mise en œuvre du développement durable

Cette première section s'attarde à la position privilégiée qu'ont les régions et les collectivités locales et au rôle important qu'elles ont à jouer, aujourd'hui, pour le développement durable de nos sociétés.

L'émergence du régionalisme : pour un aménagement et  
un développement cohérent et concerté

#### Le chapitre en un coup d'œil :

- ✘ Paliers régionaux et locaux : acteurs privilégiés et cruciaux pour la mise en œuvre du développement durable
  - ⊕ L'émergence du régionalisme : pour un aménagement et un développement cohérent et concerté
  - ⊕ Les échelles régionale et locale et la concrétisation des collectivités viables
  - ⊕ Quelques facteurs clés de succès
- ✘ Au départ : donner priorité aux approches et aux démarches globales menées en partenariats
  - ⊕ Les *Agendas locaux 21*
  - ⊕ D'autres approches holistiques de développement durable aux échelles régionale et locale
- ✘ Démarche globale vers un développement durable : synthèse du processus

---

« *Régionalisme* : mouvement ou doctrine affirmant l'existence d'entités régionales et revendiquant leur reconnaissance. » (Le Petit Larousse, 1999.)

---

Le régionalisme est un mouvement qui reconnaît l'importance d'aborder les problèmes d'aménagement et de développement urbain sous l'angle de la région, et ses idées font l'objet d'un vaste consensus. Mais quels en sont, brièvement, les fondements ?

Plusieurs des problèmes urbains d'aujourd'hui sont de nature régionale – ou métropolitaine – et leur résolution passe par des stratégies intermunicipales. Diverses constatations appuient cette idée :

- ☞ Du point de vue de la démographie et de la réalité urbaines, plusieurs villes et collectivités se fondent de plus en plus en de nouvelles entités territoriales élargies aux relations complexes et grandissantes, les agglomérations, qui dépassent les limites administratives traditionnelles. Cela commande une nouvelle définition du concept d'appartenance et une nouvelle perception des réalités sociales, environnementales et économiques qui lient nos collectivités.

---

« La plupart des américains ne vivent pas dans des villages ou des villes aujourd'hui – du moins dans le sens traditionnel de ces termes. Au lieu de cela, nous sommes pour la plupart des citoyens d'une région : une vaste aire métropolitaine aux multiples visages qui englobe des centaines d'endroits que nous considérons traditionnellement comme étant des collectivités distinctes. »<sup>1</sup>

---

☞ Du point de vue économique, la mondialisation tend à donner de l'importance aux régions et à diminuer le rôle relatif des nations : ce sont les régions et les agglomérations qui se font de plus en plus la compétition.

☞ Du point de vue social, une nouvelle solidarité et une nouvelle équité (fiscale et communautaire, par exemple) doivent émerger pour se conformer aux impératifs et aux réalités posés par la régionalisation du monde et de notre économie.

☞ Du point de vue de l'écologie, la biorégion est l'unité logique à partir de laquelle les problèmes doivent être abordés et résolus. Les bassins versants et les systèmes naturels ne connaissent pas les frontières administratives.

☞ Du point de vue de la planification et du développement, pour toutes les raisons énumérées précédemment et bien d'autres, la région devient l'unité de base logique d'intervention.

---

« L'échelle de l'agglomération, plus précisément de l'aire urbaine, s'impose

*pour concevoir les grands choix de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, d'organisation des transports collectifs, de localisation des activités industrielles et commerciales ou encore de mixité sociale. »<sup>2</sup>*

---

Peter Calthorpe, urbaniste étatsunien bien connu, résume bien les liens entre régionalisme, développement économique et social et écologie pour une planification renouvelée :

« Dans l'économie globale d'aujourd'hui, ce sont les régions, non pas les nations, qui rivalisent à travers le monde pour dominer l'économie. De plus, notre compréhension de l'écologie a évolué et nous avons réalisé que la région est aussi l'unité de base en termes environnementaux. [...] Enfin, et peut-être est-ce là l'élément le plus important, nous commençons à changer notre vieille perception de villes et de banlieues indépendantes pour enfin voir la région comme une entité sociale cohérente. »<sup>3</sup>

---

En bout de ligne, ce que le régionalisme met en lumière est l'importance :

☞ de développer une vision et des projets d'aménagement et de développement cohérents, de manière concertée, à l'échelle des agglomérations et des régions;

☞ de se doter de moyens concrets pour y arriver (structures et processus d'élaboration et de mise en œuvre).

## Le projet d'agglomération

Le projet d'agglomération (ou vision régionale), est l'élément clé d'une stratégie régionale complète d'aménagement et de développement. Il s'agit d'un processus général qui détermine buts et objectifs, échéances, critères, projets et actions prioritaires, plans d'action, etc., pour une agglomération ou une région donnée. C'est donc à partir de ce cadre stratégique que se définiront et se concrétiseront des mesures et des projets à l'échelle régionale et dans les collectivités locales.

---

« Le projet de région cherchera donc à renforcer son image de qualité, ses attraits (région viable, biorégion, ville verte...). Voilà un point de départ, la "vision" qui fixe l'imaginaire. C'est une première étape cruciale et indispensable pour mobiliser tous les acteurs. »<sup>4</sup>

---

1 Peter CALTHORPE et William FULTON. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001, p. 14. (Traduction libre.)

2 DATAR et ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF). *Premières rencontres nationales « Agglomérations »*, Paris, éditeur, 2000, p. 4.

3 Peter CALTHORPE et William FULTON. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001, p. 16. (Traduction libre.)

4 Marie-Odile TRÉPANIÉ. « La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs », *À la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (Acfas), 1995, p. 80.

Pour initier et mener à terme de tels processus, le renforcement ou la création d'instances régionales d'aménagement et de développement revêt une grande importance. Divers modèles de structures sont possibles, allant du conseil régional ou de la communauté urbaine (où seules les collectivités locales siègent) au gouvernement régional formellement élu. L'important est que ces instances aient le respect et la reconnaissance des collectivités locales, de la légitimité et certains pouvoirs clairement établis pour élaborer les stratégies régionales et les mettre en œuvre. (Voir le chapitre 3 sur le rôle des gouvernements centraux pour plus de détails sur certains États qui ont favorisé la création d'instances régionales fortes.)

## Les échelles régionale et locale et la concrétisation des collectivités viables

« Penser globalement, agir localement », voilà un adage que l'on a entendu souvent et que l'on risque d'entendre encore très longtemps. Et avec raison. Cette idée est au cœur du concept de développement durable : approcher les problèmes avec des visions larges et complètes, mais ne pas oublier de cibler des mesures bien concrètes et de passer promptement à l'action. Les deux dimensions sont indissociables.

Dans ce domaine, les gouvernements centraux et les organismes internationaux ont raison d'élaborer de grandes stratégies et de poser des objectifs globaux. Il n'en demeure pas moins que c'est par les actions réalisées aux échelles régionale et locale que pourront se concrétiser, en

bout de ligne, les changements qui permettront aux nations et à la communauté internationale de rencontrer leurs objectifs de développement durable.

---

*« Les villes représentent peut-être le plus grand espoir que nous avons pour amener nos sociétés vers le développement durable. [...] Toute vision d'une planète durable doit nécessairement incorporer celle d'un développement urbain vert. »<sup>5</sup>*

---

*« Personne ne comprend vraiment*

*comment – ou même si – le*

*développement durable peut être atteint.*

*Il y a cependant un consensus sur le fait*

*qu'il doit se faire à l'échelle locale si nous*

*voulons qu'il y ait une chance de*

*l'accomplir sur une base globale. »<sup>6</sup>*

Des organismes comme les Nations Unies reconnaissent cela, ne serait-ce que par leur programme sur les établissements humains (Habitat) et la place importante que prend le chapitre 28 dans l'Agenda 21 (son chapitre 28 porte sur les collectivités locales et sur les Agendas locaux 21, traités plus en détail un peu plus loin dans ce chapitre).

Toutes les nations et tous les gouvernements centraux devraient aussi le reconnaître. Ils devraient conséquemment s'assurer de fournir des ressources suffisantes et un appui adéquat aux paliers régionaux et locaux pour leur permettre de réaliser pleinement le développement durable « sur le terrain », ce qui leur permettrait de retirer plusieurs avantages en améliorant, entre autres, la qualité de vie générale pour les citoyens, la compétitivité des agglomérations, l'état de l'environnement local et l'utilisation efficiente des fonds publics. (Voir le chapitre 3 sur le rôle des gouvernements centraux pour plus de détails à ce sujet.)

## Quelques facteurs clés de succès

Certains facteurs favorisent le succès d'une démarche locale ou régionale. Les opinions, cependant, varient sensiblement en fonction des contextes et des expériences vécues. C'est pourquoi il est présenté ici, directement, les observations de certains intervenants (dans le tableau 4.1) au lieu d'une synthèse formelle qui n'aurait jamais pu être, de toute façon, exhaustive.

Deux facteurs de succès reviennent néanmoins très souvent, presque invariablement :

☞ l'implication, tôt dans le processus et de façon continue, du public et du plus grand nombre d'acteurs concernés dans une grande démarche de sensibilisation et de concertation ;

☞ l'élaboration d'un cadre de référence global et l'adoption d'une approche holistique complète comme base solide d'un processus vers le développement durable.

---

5 Timothy BEATLEY. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000, p. 4. (Traduction libre.)

6 INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI). 1996. Tiré de ROSELAND, Mark. *Toward Sustainable Communities – Resources for Citizens and their Governments*, Gabriola Island BC, New Society Publishers, 1998, p. 15. (Traduction libre.)

## Tableau 4.1 : Facteurs de succès pour la mise en œuvre locale ou régionale de démarches de développement

### Quatre éléments identifiés par la Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail<sup>7</sup>:

- ☞ De nouveaux acteurs, de nouveaux rôles  
Souvent, l'innovation et les réflexions proviennent de groupes autres que les organismes gouvernementaux. Plusieurs catégories d'acteurs peuvent représenter ces nouveaux joueurs essentiels : des cellules de réflexion, des inspirateurs, des conseillers et des fournisseurs de soutien, des gens d'action, des militants, des réseaux d'information, etc.
- ☞ De nouveaux stimulants, de nouveaux modes de réglementation  
De nouvelles mesures économiques incitatives et de nouvelles règles en faveur du développement durable.
- ☞ L'intégration : abolir les barrières des spécialités  
Une vision élargie, des projets à dimensions multiples, la création de structures ou de départements capables de développer des stratégies globales et l'intégration de tous les groupes d'acteurs dans une nouvelle forme de démocratie participative.
- ☞ La diffusion des meilleures pratiques : le rôle de l'information  
La promotion des innovations et de meilleures pratiques entre les collectivités établiront un effet d'entraînement et un partage des connaissances.

### Quatre principes derrière le succès du Metro de Portland<sup>8</sup> :

Le Metro est le gouvernement régional élu de l'agglomération de Portland, en Oregon. Il est reconnu pour sa planification et ses diverses initiatives, globales ou spécifiques, axées sur la mise en œuvre d'un développement plus durable de la région.

Selon le maire régional, le succès du Metro repose sur quatre principes de base :

- ☞ la légitimité et la représentativité au niveau régional (un gouvernement régional élu par les citoyens, un mandat et des fonctions votés par les électeurs);
- ☞ la sensibilisation et l'implication du public, tôt dans les processus et tout au long de ceux-ci (les citoyens peuvent s'impliquer d'une façon ou d'une autre dans toutes les décisions majeures);
- ☞ un cadre de référence, une vision globale et à long terme du développement (un plan stratégique de 50 ans);
- ☞ l'autorité – donnée par la loi – pour les questions d'intérêt régional. Quand les discussions sont terminées, le Metro peut demander aux collectivités locales de se conformer à ses décisions.

### Quatre préalables pour mener à terme des stratégies de smart growth, selon le Metropolitan Council of the Twin Cities (Minnesota)<sup>9</sup> :

- ☞ un cadre global d'aménagement régional et de mise en œuvre qui guide et harmonise les actions de tous les gouvernements locaux de l'agglomération;
- ☞ l'équité fiscale d'agglomération (*tax base sharing*), un moyen de partager les retombées de la croissance économique entre toutes les municipalités d'une région;
- ☞ des outils qui aident à faire comprendre et à visualiser ce qu'est concrètement le *smart growth* sur le terrain (projets de démonstration, éléments visuels);
- ☞ une stratégie complète d'implication des citoyens pour aider à façonner la vision et pour un engagement et un appui tout au long du processus.

7 Peter HALL et Charles LANDRY. *Des villes innovatrices et durables*, Dublin, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997, pp. 5-7.

8 Mike BURTON. *Value-Based Planning to Achieve Sustainability*, tiré et adapté des notes de la conférence prononcée au Forum Vers des collectivités viables – Des villes habitables pour tous, Vivre en Ville, Montréal, 2000, p. 2.

9 John H. KARI. *A Smart Growth Strategy for Transforming Sprawl into Livable Communities*, Metropolitan Council of the Twin Cities, s.v., s.é., 1999, p. 1. (Traduction et adaptation libre.)

---

**D'autres éléments à considérer<sup>10</sup> :**

« Pour ceux qui seront tentés de se lancer dans cette belle aventure (démarche globale de développement durable), les éléments suivants devront être pris en considération comme éléments clés de succès dans le processus envisagé :

- ☞ obtenir l'appui de la direction et des élus;
  - ☞ définir clairement les objectifs;
  - ☞ susciter une réelle participation de la population à la prise de décisions;
  - ☞ prendre le temps nécessaire pour que tous développent un niveau acceptable de compréhension du projet; [...]
  - ☞ établir des consensus et des partenariats entre les différents intervenants en tant que préoccupation de tous les instants et de tous les projets; [...]
  - ☞ développer des indicateurs de performance significatifs et facilement mesurables et en publier les résultats régulièrement. »
- 

---

<sup>10</sup> Gilles LAFORTUNE. *Initiatives québécoises et canadiennes en matière de développement durable: trois cas d'intérêt*, document produit dans le cadre d'une conférence donnée au Centre National de la Fonction Publique Territoriale, à Grenoble, France, juin 2000, p. 29.

## 4.2

### Au départ : donner priorité aux approches et aux démarches globales menées en partenariats

Pour se matérialiser, le développement durable des collectivités requiert certes une grande panoplie de mesures sectorielles concrètes. Mais celles-ci doivent être coordonnées – voire même renforcées entre-elles – par l'élaboration d'un cadre global et stratégique d'intervention à long terme. Il s'agit d'un point de départ logique et presque obligé pour toute démarche « sérieuse » de développement durable conduite à l'échelle régionale ou locale.

Le concept d'écosystème urbain traduit bien l'idée selon laquelle il est grandement avantageux de comprendre et de prendre en considération tous les éléments qui composent une collectivité et, surtout, toutes les interactions entre ces éléments. (Voir le chapitre 2 sur le concept de collectivité viable pour plus de détails sur l'approche écosystémique.)

Les *Agendas locaux 21* sont un bon exemple de ce type d'approche globale. D'autres initiatives qui n'empruntent pas nécessairement le nom d'*Agendas locaux 21* sont aussi des cadres globaux très valables de développement durable.

#### Les Agendas Locaux 21

---

« L'humanité se trouve à un moment crucial de son histoire. [...]

Action 21 [Agenda 21] aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui

et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent

au cours du siècle prochain. [...]

Ce processus marque la naissance

d'un nouveau partenariat mondial

pour le développement durable. »<sup>11</sup>

---

Cinq ans après le *Rapport Brundtland* de la *Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED)*, les *Nations Unies* conviaient, en 1992, lors du *Sommet de la Terre à Rio*, les représentants de tous les pays à un rendez-vous historique pour faire le point sur l'état du développement durable et sur les stratégies à adopter pour le favoriser partout dans le monde. C'est au cours de cette rencontre que fut adopté, par 179 pays, l'*Agenda 21*, un vaste programme d'actions et de recommandations concernant le développement durable de la planète.

L'*Agenda 21* (aussi appelé *Action 21*) est un volumineux document de 40 chapitres qui examine les interrelations entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement et les défis qu'il pose. Il invite les intervenants du monde entier, de tous les niveaux (locaux, nationaux et internationaux), à s'impliquer et fournit un cadre pour aborder les problèmes sociaux et écologiques planétaires d'aujourd'hui, comme la pollution atmosphérique, le déboisement,

la perte de la biodiversité, la santé, le surpeuplement, la pauvreté, la consommation d'énergie, la production de déchets et les problèmes de transport. Un des piliers de l'*Agenda 21* est le principe d'engagement et de participation de tous les citoyens concernés dans l'élaboration des stratégies et des plans d'action.

Les enjeux urbains sont traités tout au long du texte de l'*Agenda 21*, mais deux chapitres se concentrent plus particulièrement sur le monde urbain : le chapitre 7 (sur les établissements humains) et le chapitre 28 (*Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21*). Ce dernier est consacré aux plans d'action par lesquels les collectivités vont mettre en œuvre le développement durable et les objectifs de l'*Agenda 21*. On y souligne l'importance du rôle qu'ont à jouer les collectivités locales dans l'atteinte d'un développement durable global. On y accorde aussi une grande importance aux processus de consultation et d'implication du plus grand nombre possible d'intervenants.

---

<sup>11</sup> CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. *Agenda 21, Chapitre 1*, Rio de Janeiro, 1992. [www.agora21.org](http://www.agora21.org)

« Les problèmes abordés dans *Action 21* qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. [...]

« Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme *Action 21* à l'échelon de la collectivité". La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiles, communautaires, com-

merciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable. Les programmes, les orientations et les dispositions législatives et réglementaires appliqués par les collectivités locales pour réaliser les objectifs d'*Action 21* seraient évalués et modifiés en fonction des programmes d'*Action 21* adoptés à l'échelon local. Les stratégies pourraient également servir à appuyer des projets de financement local, national, régional et international. »<sup>12</sup>

Le chapitre sur les *Agendas locaux 21* formule des objectifs et propose des actions qui interpellent un grand nombre d'acteurs. Ainsi, il invite :

- ☞ les collectivités locales de tous les pays à mettre en place un mécanisme de consultation de la population pour parvenir à un consensus sur un programme d'*Action 21*;
- ☞ la communauté internationale à développer la coopération technique entre les collectivités locales;
- ☞ les représentants des associations de municipalités et autres collectivités locales à développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données.

#### Tableau 4.2 : Les éléments clés d'un Agenda Local 21

Les collectivités locales qui s'engagent à élaborer un *Agenda local 21* se basent généralement sur les étapes et les éléments suivants :

- ☞ l'établissement d'un groupe multidisciplinaire, constitué de représentants de tous les secteurs de la collectivité, qui sera responsable de la coordination du processus et sera impliqué formellement dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'*Agenda 21*;
- ☞ la participation active d'une large portion de la collectivité (groupes communautaires et organisations non gouvernementales, représentants des secteurs privé et public, professionnels, associations et gens du milieu), la réalisation d'une évaluation du niveau de durabilité de la collectivité (portrait complet) en considérant les conditions sociales, économiques et environnementales actuelles et les tendances observables;
- ☞ l'élaboration d'une vision commune globale (regard à long terme) basée sur l'évaluation de durabilité actuelle et sur l'établissement de priorités;
- ☞ l'élaboration d'un plan d'action; il comprendra des objectifs clairs, des cibles mesurables et atteignables, les rôles et responsabilités de chacun, les sources de financement et les domaines d'intervention ;
- ☞ l'établissement d'indicateurs et de procédures pour évaluer et suivre périodiquement la performance de la collectivité dans la mise en œuvre du plan d'action et l'atteinte des objectifs de l'*Agenda local 21*.

#### L'initiative de l'ICLEI

L'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*) est l'organisme à l'origine des *Agendas locaux 21* tels qu'adoptés en 1992 au Sommet de la Terre. Les gens de l'ICLEI poursuivent leurs activités concernant les *Agendas locaux 21* et œuvrent auprès des collectivités locales du monde entier en privilégiant la *Local Agenda 21 Initiative* qui comprend, essentiellement, les éléments suivants :

- ☞ un guide destiné aux collectivités locales pour l'élaboration des *Agendas locaux 21* (*The Local Agenda 21 Planning Guide : An Introduction to Sustainable Development Planning*, ICLEI, 1996);
- ☞ la *Campagne des Agendas locaux 21* (mouvement international visant l'engagement officiel du plus grand nombre de collectivités dans un processus d'élaboration d'*Agendas locaux 21*);
- ☞ la *Déclaration de l'Agenda local 21* (qui établit les principes et les stan-

dards pour l'élaboration de ces *Agendas locaux 21*).

Les gens de l'ICLEI ont constitué un vaste réseau de collectivités locales membres à travers le monde. Ils les mettent en contact par l'entremise de bulletins périodiques d'information, de conférences et offrent une foule de ressources pour faciliter l'élaboration d'*Agendas locaux 21* et d'autres initiatives spécifiques de développement durable. Pour plus d'information et pour les contacter: [www.iclei.org](http://www.iclei.org)

12 CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. Agenda 21, Chapitre 28, Rio de Janeiro, 1992. [www.agora21.org](http://www.agora21.org)

## Les Agendas locaux 21 dans la pratique d'aujourd'hui

Plusieurs villes à travers le monde ont répondu au défi et à l'appel des *Nations Unies* (et continuent d'y répondre) en se mettant à la tâche. Selon un sondage de l'*ICLEI*, plus de 1800 collectivités locales dans 64 pays étaient impliquées dans un processus d'*Agenda local 21* en 1997. Environ 80% de ces initiatives étaient cependant concentrées dans seulement onze pays : l'Australie, la Bolivie, la Chine, la Corée, le Danemark, la Finlande, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède. Ces pays ont tous en commun le fait d'avoir des campagnes nationales en faveur d'*Agendas locaux 21*. Plus récemment, dix autres pays ont débuté des campagnes ou des programmes similaires à l'échelle nationale : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Brésil, la Colombie, les États-Unis, la Grèce, l'Irlande, le Malawi, le Pérou et la Turquie. Le plus récent rapport de l'*ICLEI* (2001) dénombre aujourd'hui plus de 6000 démarches d'*Agendas locaux 21* dans 113 pays.

C'est en Europe où l'adhésion à des programmes d'*Agendas locaux 21* est la plus répandue. Déjà, lors de la première *Conférence européenne sur les villes durables* en 1994 à Aalborg (Danemark), 80 collectivités avaient signé la *Charte d'Aalborg*, qui comprend, entre autres, l'engagement formel des collectivités signataires à entreprendre des processus relevant de l'*Agenda local 21* ou de plans d'action locaux à long terme en faveur de la durabilité. Plus de 400 collectivités européennes sont signataires de la charte.

Aujourd'hui, un haut pourcentage de collectivités européennes, tout particulièrement en Europe du Nord, ont complété ou sont en voie de compléter un *Agenda local 21* ou un processus très similaire. En fait, on pouvait compter en 1996 plus de 1100 initiatives d'*Agenda local 21* provenant de collectivités européennes, soit un peu plus de 60% de tous les *Agendas locaux* entrepris (90% de tous les *Agendas locaux* proviennent des pays développés).

En Suède, par exemple, toutes les collectivités locales sont aujourd'hui impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans un processus d'*Agenda local 21*. On y comptait, en 1997, pas moins de 307 initiatives. La Norvège surpassait cependant tous les pays avec 415 initiatives officielles. Au Royaume-Uni, toutes les collectivités locales devaient produire un *Agenda local 21* avant la fin de l'année 2000. En France, la nouvelle *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)* de 1999 fait explicitement référence à la démarche d'*Agenda local 21* comme outil incontournable de mise en œuvre du développement durable. Plusieurs collectivités françaises ont entrepris des démarches en ce sens.

Aux États-Unis, où une campagne nationale a été lancée récemment, seulement une vingtaine de collectivités locales font aujourd'hui figure de pionnières en mettant sur pied un programme d'*Agenda local 21*. Au Canada, selon le sondage de l'*ICLEI*, on dénombrait en 1997 seulement sept *Agendas locaux 21*. Aucune campagne nationale n'y existe.

### ÉTUDE DE CAS

## QUELQUES EXEMPLES EUROPÉENS D'INITIATIVES SUR LES AGENDAS LOCAUX 21

### L'Agenda local 21 de Stockholm :

Le *Bureau de l'Agenda 21 de Stockholm* fût établi en 1995. Il est formé d'un responsable de projet, de représentants municipaux de chacun des 18 districts de la ville, d'un comité consultatif composé d'une trentaine d'experts provenant de diverses organisations et, enfin, de personnel temporaire engagé pour certaines tâches spécifiques.

Débutée en 1996, la première étape avait pour but d'initier un processus actif et continu, de consulter la population pour établir un premier dialogue et de déterminer les principaux enjeux à traiter pour améliorer la qualité de vie à Stockholm. Une série d'indicateurs de base devait aussi être identifiée pour évaluer l'état actuel de la ville, établir les actions à prendre et mesurer les progrès futurs. Durant cette étape, plusieurs exercices d'information, de consultation et d'implication du public ont été réalisés.

L'une de ces étapes a consisté à distribuer des brochures expliquant la démarche dans les endroits publics, comme le métro et les stations de train et d'autobus. La brochure avait une partie détachable, préimprimée, où l'on pouvait inscrire des commentaires et suggestions relativement à la question suivante : « Comment pensez-vous que Stockholm peut devenir un meilleur endroit pour vivre ? » La Ville a reçu environ 11 000 réponses, lesquelles peuvent être classées selon cinq thèmes principaux :



- ☞ favoriser une ville plus sécuritaire et plus saine ;
- ☞ minimiser les impacts environnementaux du trafic ;
- ☞ minimiser la consommation des ressources ;
- ☞ protéger davantage la nature dans la ville ;
- ☞ augmenter l'influence des résidents sur le développement de la ville (démocratie locale).



Photos : Vivre en Ville

Importance des espaces verts et bleus (plans et cours d'eau) pour l'identité de la ville de Stockholm et la qualité de vie des résidents.

À partir de ces résultats, des ateliers publics de discussions et de travail devaient élaborer des indicateurs pour mesurer les performances de la ville dans ces cinq grands domaines. Les 350 indicateurs recueillis furent regroupés en 45 champs d'intérêts. Par la suite, la population a encore une fois été consultée pour choisir les meilleurs indicateurs pour les cinq domaines. On en arriva à identifier les 17 indicateurs finaux, regroupés dans quatre catégories : environnement, économie, enjeux sociaux et démocratie.

Les transports durables à Stockholm.



La flotte d'autobus roule au biogaz.



Un nouveau SLR qui s'ajoute aux trains de banlieue et aux autobus. Déjà, environ 70% des travailleurs utilisent le transport en commun chaque jour.

Photos - Vivre en Ville



Vitalité et caractère patrimonial  
du vieux centre historique.



Photos : Vivre en Ville

**Pour en savoir plus :**  
[www.slb.mf.stockholm.se/agenda21](http://www.slb.mf.stockholm.se/agenda21)

En 1999, le projet a été prolongé et, en 2000, a débuté la seconde étape, qui consiste à trouver des moyens d'engager tous les acteurs concernés (tant le secteur privé que public, les résidents, les écoles, etc.) dans la mise en œuvre d'actions concrètes et dans l'utilisation des 17 indicateurs. Un suivi permettra par la suite de mesurer les progrès accomplis et de guider le choix des actions futures. Les indicateurs ont aussi été intégrés dans le récent programme environnemental de Stockholm de 2002.



## L'Agenda local 21 d'Helsinki :

« Processus commun d'apprentissage [...] l'Agenda local 21 peut être vu comme un nouveau type de processus public de participation et d'apprentissage au cours duquel des objectifs de développement durable sont déterminés pour différentes sphères d'activités et des plans plus spécifiques sont élaborés. La démarche devrait être basée sur le principe du partenariat, en tant que processus continu d'interaction entre la ville, les citoyens et divers groupes d'acteurs. Durant ce processus, des méthodes pour la participation publique seront développées. »<sup>13</sup>

La ville d'Helsinki s'est engagée dans l'élaboration d'un Agenda local 21 en 1995, en signant la Charte d'Aalborg et en joignant du même coup la Campagne européenne des villes durables, initiée un an auparavant. Le résultat final de la démarche est l'élaboration d'un plan d'action commun détaillé et complet pour le développement durable, qui constituera un programme stratégique à long terme qui chapeautera toutes les actions de la ville et de la collectivité.

En 1997, le conseil de la ville a adopté officiellement les mandats et les objectifs proposés lors de consultations. Les cinq objectifs majeurs adoptés, sont :

- ☞ la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en accord avec les objectifs nationaux établis par le gouvernement ;
- ☞ la protection et l'amélioration de la biodiversité et des espaces verts dans la ville ;
- ☞ le renforcement de la participation du public et du partenariat avec celui-ci ;
- ☞ l'élaboration d'outils appropriés pour mesurer et suivre l'évolution d'Helsinki vers un développement plus durable ;
- ☞ la mise en œuvre de stratégies de réhabilitation des habitations mettant l'accent sur la participation des usagers et la promotion des méthodes et moyens écologiques de construction.

D'autres éléments s'ajoutent à ces objectifs : l'introduction de considérations écologiques dans les politiques d'achat et de consommation, le développement d'infrastructures en accord avec le développement durable, le renforcement de la coopération entre les villes de la région de la mer Baltique ainsi que le développement de la vocation internationale d'Helsinki.

Un comité de pilotage de 15 membres (*Helsinki Local Agenda 21 Project*) a été établi en 1998. Cette même année, en avril, la première étape de consultation publique débuta par un Forum LA21 au cours duquel 17 groupes de travail thématiques furent établis. Environ 400 participants provenant des départements de la ville, des partis politiques, du gouvernement, d'organismes divers et du public prirent part à ce premier forum. Chacun des groupes thématiques comprenait de 2 à 4 représentants de la ville et de 15 à 20 membres du public. Voici quelques uns des 17 thèmes de travail :

**Pour en savoir plus :**  
[www.hel.fi/ymk/english/agenda](http://www.hel.fi/ymk/english/agenda)

/

<sup>13</sup> VILLE D'HELSINKI. *Processus d'Agenda local 21*.  
[www.hel.fi/ymk/english/agenda/f\\_agenda21.html](http://www.hel.fi/ymk/english/agenda/f_agenda21.html) (Traduction libre.)



- ☞ le transport et l'aménagement urbain ;
- ☞ les espaces verts et la densification urbaine ;
- ☞ l'habitation et la qualité des milieux résidentiels ;
- ☞ l'amélioration de la durabilité des constructions ;
- ☞ l'emploi et les changements structureaux dans l'économie ;
- ☞ les considérations énergétiques et la réduction des gaz à effet de serre ;
- ☞ la réduction des matières résiduelles et le recyclage ;
- ☞ l'amélioration de l'indépendance alimentaire (agriculture urbaine) ;
- ☞ l'éducation relative à l'environnement et les aspects culturels de la durabilité ;
- ☞ Helsinki dans le XXI<sup>e</sup> siècle et la coopération internationale.

Les idées et les propositions de ces groupes de travail ont été présentées et débattues au second *Forum LA21* tenu en septembre 1998. Les commentaires de tous les groupes ont alors été recueillis et un rapport final publié et distribué largement en janvier 1999. Suite au rapport, les commentaires et points de vue de tous les départements de la ville ont été présentés et débattus lors du troisième *Forum LA21* de juin 1999. Un quatrième *Forum LA21* a été organisé en 2001 pour débattre d'une version préliminaire du plan d'action pour le développement durable d'Helsinki. En parallèle à ce processus, un groupe d'experts a élaboré 23 indicateurs pour suivre adéquatement la mise en œuvre et mesurer les éventuels progrès.

#### **Le programme national d'Agendas locaux 21 du Royaume-Uni<sup>14</sup>:**

L'initiative nationale du Royaume-Uni pour les *Agendas locaux 21* a été établie en 1993 par une coalition de cinq associations de municipalités. On a alors mis sur pied un comité pluridisciplinaire chargé d'adapter certains principes spécifiques du concept des *Agendas locaux 21* au contexte britannique et de produire des outils pour guider les municipalités dans l'élaboration de leur propre *Agendas locaux 21*.

En 1997, quand le Premier Ministre Blair exprima officiellement son but de voir toutes les municipalités du Royaume-Uni s'engager dans un tel processus, 60% d'entre-elles l'avaient déjà fait ; en décembre 2000, plus de 90%.

L'année 2000 a aussi marqué un tournant dans le développement d'*Agendas locaux 21* au Royaume-Uni, avec l'adoption de la nouvelle loi sur les municipalités (*Local Government Act 2000*), qui stipule que toutes les municipalités doivent compléter des plans collectifs (*community plans*) pour leur bien-être social, économique et environnemental ainsi que pour leur développement durable et celui du pays. ■

**Pour en savoir plus :**  
**[www.sustainable-development.gov.uk/uk\\_strategy/factsheets/local/index.htm](http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/factsheets/local/index.htm)**

<sup>14</sup> ICLEI. *Local Agenda 21 Survey Report – Background paper no. 15*, s.v., s.é., 2001, p. 22.  
(Traduction libre.)

## D'autres approches holistiques de développement durable aux échelles régionale et locale

Outre l'adhésion et l'engagement formel de certaines collectivités à mettre en œuvre un *Agenda local 21*, de nombreuses autres démarches et initiatives similaires sont mises de l'avant dans plusieurs collectivités du monde entier. En voici quelques exemples. (Voir aussi le **chapitre 2** sur le concept des collectivités viables pour d'autres exemples régionaux et municipaux de démarches complètes de développement durable.)

### LE PROCESSUS VISION 2020 D'HAMILTON (ONTARIO)

*« Nous avons reconnu que la création de collectivités viables n'est pas quelque chose que les gouvernements locaux peuvent accomplir seuls. »<sup>15</sup>*

La région d'Hamilton compte un peu plus de 460 000 habitants et se trouve à quelques 75 km au sud-ouest de Toronto, sur la rive du lac Ontario. Située dans le cœur industriel de la province, la région compte néanmoins plusieurs espaces naturels et agricoles de grande valeur. En janvier 2001, une loi fusionnait les six anciennes villes de la région et créait la nouvelle grande « ville-région », reconnue depuis une dizaine d'années comme étant l'une des régions canadiennes les plus proactives en matière de développement durable.

En 1992, le *Conseil régional d'Hamilton-Wentworth* adoptait un document intitulé *Vision 2020 – The Sustainable Region* comme cadre de référence pour guider le développement de la région. Il décrit ce que la région pourrait être en 2020 si elle se développe selon un processus continu de développement durable. Il émet aussi des recommandations pour orienter les décisions du gouvernement local, du monde des affaires, des groupes et des individus afin que cette vision devienne une réalité.

#### **Les origines de Vision 2020 :**

L'initiative a débuté en 1990 quand le conseil régional a créé un groupe de travail formé en grande partie de citoyens. Ce groupe devait explorer le concept de développement durable dans la perspective de son utilisation pour la révision des politiques régionales. Plus spécifiquement, il avait les mandats suivants :

- ☞ élaborer une définition précise de ce que signifie le développement durable spécifique à la région d'Hamilton, définition qui serait utilisée pour développer une vision globale ;
- ☞ développer une vision globale pour la région ;
- ☞ établir un programme de sensibilisation et d'information du public sur le développement durable et *Vision 2020* ;
- ☞ faire des recommandations concernant la mise en œuvre du concept par des initiatives concrètes ;

<sup>15</sup> Norman RAGETLIE. « Hamilton-Wentworth's Vision 2020 : the Sustainable Community Initiative », dans *VIVRE EN VILLE*, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, pp. 49-52.



- ☞ démontrer l'utilité du concept à travers la révision complète des stratégies et politiques d'aménagement et de développement à long terme de la région;
- ☞ procurer une piste de travail pour le personnel menant la révision de la stratégie régionale de développement économique ainsi que le plan régional officiel.

Entre 1990 et 1992, le groupe de travail a consulté plus de 1000 citoyens pour l'élaboration de *Vision 2020*. Plusieurs mécanismes de consultation ont été employés, dont des séances publiques d'information, des *focus groups*, des groupes de travail, des bulletins d'information et une ligne de téléphone pour les idées. Un élément important de la démarche est que les autorités n'ont pas voulu imposer une vision préconçue du développement durable mais ont permis qu'elle soit façonnée par les valeurs et les préoccupations des citoyens.<sup>16</sup>

Onze domaines clés où des changements et améliorations sont nécessaires pour atteindre une plus grande viabilité ont été identifiés et traités : les aires naturelles, la qualité de l'eau et de l'air, les déchets, l'énergie, l'aménagement urbain, les transports, l'économie, l'agriculture et l'économie rurale et l'implication de la population.

#### **La vision :**

Les principes majeurs portés par *Vision 2020* :

- ☞ un système d'espaces verts interconnectés;
- ☞ une forme urbaine compacte et diversifiée;
- ☞ l'accent mis sur la marche, le vélo et les transports en commun;
- ☞ un environnement propre;
- ☞ un processus décisionnel ouvert;
- ☞ des fermes, petites et moyennes, qui demeurent viables.

#### **Quelques événements et étapes clés du processus :**

- ☞ 1992: *Vision 2020* est adoptée par le conseil régional.
- ☞ 1994: un projet sur les indicateurs de développement durable est lancé pour évaluer la mise en œuvre de la vision. Un groupe d'experts, en collaboration avec le public, travaille à son élaboration. (Voir le chapitre 14 sur les indicateurs pour en savoir davantage sur ce projet spécifique.)
- ☞ 1994: tenue de la première *Journée annuelle de la collectivité viable Vision 2020*.
- ☞ 1995: le nouveau *Plan officiel régional* est adopté et incorpore plusieurs des stratégies et des actions contenues dans la vision.
- ☞ 1997: les premiers *Prix annuels du développement durable* sont remis à des membres de la communauté.
- ☞ 1997: création d'un comité de suivi sur la mise en œuvre de la vision, la *VISION 2020 Progress Team*. Cette équipe formée de 18 bénévoles a pour mandat d'évaluer les progrès et les nouvelles stratégies devant être mises de l'avant.
- ☞ 1998: la *Progress Team* émet un document sur le renouveau et la mise à jour des stratégies: *Strategies for a Sustainable Community*.

<sup>16</sup> VIVRE EN VILLE. (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, p. 50.



- ☞ 1999 : un nouvel organisme sans but lucratif est créé pour coordonner et gérer les activités du processus : *Action 2020*.
- ☞ 2001 : la nouvelle grande ville d'Hamilton intègre *Vision 2020* dans ses plans de gestion et dans son système de gestion environnementale *ISO 14001*.
- ☞ 2001 : la nouvelle ville et *Action 2020* travaillent ensemble à la continuation de *Vision 2020*.

### **Bénéfices, accomplissements et reconnaissances :**

De façon générale, la mise en œuvre de la vision s'est faite à travers la révision des politiques, la réalisation de projets spécifiques et des changements dans la prise de décisions. Cette mise en œuvre est également supportée par un système complet de suivi, d'évaluation et de réajustement dont les principaux éléments sont les indicateurs et les rapports réguliers dont ils font l'objet.

Voici quelques-uns des accomplissements les plus marquants jusqu'à présent :

- ☞ La révision de 1995 du *Plan officiel régional* qui a intégré les 2/3 des 400 recommandations exprimées dans la vision.
- ☞ Le nombre d'aires naturelles protégées qui a doublé.
- ☞ L'établissement d'un réseau régional pour les cyclistes.
- ☞ Un guide et un système d'évaluation pour la prise de décision interne, préparés et coordonnés par un comité interdépartemental, qui veillent à ce que soient pris en compte les critères de développement durable et les principes de *Vision 2020* dans chacune des décisions et des actions prises par les divers départements (politiques, plans sectoriels, programmes, budgets, subventions, etc.).
- ☞ En 1995, a été amorcée une initiative complète, menée à l'aide d'un vaste partenariat, sur la qualité de l'air (*Hamilton-Wentworth Air Quality Initiative*). Suite aux travaux d'un groupe de travail, un comité officiel a été mis sur pied en 1998 pour faire suite aux recommandations. (Pour plus de détails sur cette initiative particulière, voir le **chapitre 9** sur les collectivités saines et l'écologie urbaine.)
- ☞ Le comité de citoyens *Vision 2020* a contribué à de nombreuses activités d'éducation et de sensibilisation. Entre 1993 et 1997, des études ont montré une augmentation significative du niveau de sensibilisation du public à l'égard du développement durable et de *Vision 2020* (la proportion informée de la population est passée de 5 % à 22 %). Le comité *Vision 2020* a organisé, entre autres, la *Journée annuelle de la collectivité viable* au cours de laquelle les projets, les résultats des indicateurs et les progrès ont été rendus publics, un programme de sensibilisation dédié aux enfants et un programme de reconnaissance qui remet des prix pour les projets qui se distinguent le plus dans la communauté. La journée annuelle s'est transformée avec le temps en un mois de festivités (visites, conférences, ateliers et exposition montée par des enfants). En 1997, 150 organismes et près de 4 000 citoyens se sont impliqués lors de l'événement.<sup>17</sup>

**Pour en savoir plus :**  
**www.vision2020.**  
**hamilton-went.on.ca**

En 2000, la région d'Hamilton a reçu, pour *Vision 2020*, le *2000 Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment* ([www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)). L'initiative a été reconnue comme l'une des dix meilleures au monde, parmi 760 soumissions provenant d'une centaine de pays. ■

<sup>17</sup> Gilles LAFORTUNE. *Initiatives québécoises et canadiennes en matière de développement durable : trois cas d'intérêt*, document produit dans le cadre d'une conférence donnée au Centre National de la Fonction Publique Territoriale, à Grenoble, France, juin 2000, p. 23.

## LE PROJET ACTION 2000 DU GRAND MONCTON (NOUVEAU-BRUNSWICK)

La ville de Moncton, au Nouveau-Brunswick, est située le long de la rivière Petitcodiac, qui se jette dans la Baie de Fundy. L'agglomération compte un peu plus de 110 000 habitants et comprend les municipalités de Dieppe, Moncton et Riverview.

En 1997, un projet de développement durable pour le Grand Moncton a été lancé par la tenue d'un colloque public sur les villes viables. Le projet, *Action 2000*, est l'initiative conjointe d'un professeur d'écologie de l'Université de Moncton et de l'ingénieur-chef de la ville de Moncton. Les trois municipalités ainsi que des organismes communautaires et des citoyens du Grand Moncton y travaillent en collaboration.

### L'approche, le contenu et les buts du projet :

Les buts généraux du projet sont de développer un modèle viable de planification régionale pour le Grand Moncton et un autre de participation publique pour la prise de décisions. Une des particularités intéressantes du projet est l'accent mis sur le développement durable d'une aire définie par le bassin versant régional de la rivière Petitcodiac. Ainsi, un des buts d'*Action 2000* est « de miser sur la région biogéographique plutôt que sur la région politique, quant à la planification du développement, des aires récréatives, des sentiers et de la préservation des sites historiques. En mettant l'accent sur la région biogéographique, on accorde davantage d'importance aux liens environnementaux et à la planification. »<sup>18</sup>

Le processus est très ouvert et s'adresse à une variété de gens :

- ☞ les citoyens de la région du Grand Moncton intéressés à un urbanisme viable ;
- ☞ les élus et les fonctionnaires municipaux ;
- ☞ les agences et ministères du gouvernement associés ou intéressés à l'urbanisme viable ;
- ☞ les chefs d'entreprise ;
- ☞ les représentants d'autres collectivités intéressés à étudier le processus.

---

*« Le but du projet est de réunir des chefs d'entreprise, des éducateurs, des administrateurs, des groupes du gouvernement et de défense de l'environnement, des étudiants et des citoyens de tout âge pour discuter de leurs espoirs et de leurs aspirations pour une collectivité viable. Notre défi collectif sera de nous concentrer sur les questions d'impact qui doivent être intégrées à nos plans d'urbanisation et de définir les stratégies et les plans d'action qui assureront la viabilité économique et environnementale du Grand Moncton au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. »<sup>19</sup>*

---

18 ACTION 2000. [www.action2000.nb.ca](http://www.action2000.nb.ca)

19 Ibid.



Certains objectifs plus spécifiques du projet :

- ☞ un territoire mieux aménagé;
- ☞ l'éducation au sujet de l'air, de la terre et l'eau;
- ☞ l'amélioration de la qualité des cours d'eau;
- ☞ l'inventaire et la valorisation du patrimoine culturel et des arts.

Les approches utilisées et les modes de participation publique :

- ☞ éducation et sensibilisation;
- ☞ sélection d'un dossier prioritaire;
- ☞ création de partenariats entre les groupes;
- ☞ implication du public dans un projet concret.

La démarche, les principales étapes du processus d'Action 2000 :

- ☞ création d'un comité spécial en charge du projet;
- ☞ forum d'éducation sur les aspects d'une ville viable;
- ☞ établissement d'une vision avec la participation du public;
- ☞ cueillette de données sur l'héritage naturel de la région (compilées en *Système d'Information Géographique – SIG*);
- ☞ organisation du programme et développement de stratégies et d'actions pour réaliser ses buts;
- ☞ création d'un moyen d'éducation et de communication avec le public (site Internet, ligne téléphonique, distribution d'un questionnaire et d'un sondage);
- ☞ implantation des recommandations ou des projets avec des buts spécifiques;
- ☞ mise en place d'un comité représentatif des trois communautés pour assurer une continuité.

Ce dernier, formé de résidants, a pour mandat de diriger la mise en œuvre de la vision et de recruter des personnes intéressées à faire partie des groupes de travail qui examineront divers aspects de la viabilité.

Suite à un sondage dans les trois communautés de la région, le comité a choisi un objectif à court terme, soit le nettoyage des rives des cours d'eau du bassin versant de la rivière Petitcodiac, afin d'impliquer le public dans un projet concret. Dans le cadre de la première édition annuelle de cette activité en 2000, les efforts conjugués de 700 volontaires de Dieppe, Moncton et Riverview ont permis de ramasser plus de sept tonnes de déchets. L'activité a été répétée en 2001.

**Pour en savoir plus :**  
**[www.action2000.nb.ca](http://www.action2000.nb.ca)**



### Les réalisations jusqu'à maintenant :

Sur le plan physique :

- ☞ plan régional d'un réseau de sentiers ;
- ☞ nettoyage des rives du bassin versant régional effectué par des groupes de citoyens ;
- ☞ base de données unifiée et informatisée (SIG) sur l'héritage naturel de la région.

Sur le plan social :

- ☞ création d'une banque de données sur les groupes potentiellement intéressés aux dossiers de ville viable (en vue d'une plus grande collaboration des citoyens pour la continuité du processus) ;
- ☞ sensibilisation des gens sur les liens entre leurs comportements et l'environnement.

De façon générale et à plus long terme, *Action 2000* devrait éventuellement amener des effets positifs sur l'aménagement et la planification du Grand Moncton. ■

## ÉTUDE DE CAS

### LES INITIATIVES DE COLLECTIVITÉ VIABLE ET DE SMART GROWTH DE LA VILLE D'AUSTIN (TEXAS)

La Ville d'Austin, au Texas, est formellement engagée dans le développement durable. Le fait que la ville, qui compte environ 630 000 habitants, soit située dans une région d'un peu plus de un million d'habitants et où la croissance démographique est importante y est certainement pour quelque chose. Deux initiatives connexes, menées conjointement par la ville et par divers groupes de citoyens (la *Smart Growth Initiative* et la *Sustainable Communities Initiative*), contribuent à faire d'Austin une véritable chef de file aux États-Unis en matière de promotion du développement urbain durable.

Les principes contenus dans la *Smart Growth Initiative* émanent des travaux du *Comité de citoyens de la ville sur l'aménagement (Citizen's Planning Committee – CPC)*, initiés dès le début de 1994. Les membres du *CPC* ont été nommés par le conseil de ville pour se pencher sur les enjeux du développement à Austin.

La mission de la *Sustainable Communities Initiative*, lancée en 1996, est de favoriser l'atteinte et le maintien, par la collectivité, de la prospérité économique, de l'équité et de la santé environnementale – et ce en favorisant la meilleure qualité de vie possible dans le meilleur environnement possible.

La *Smart Growth Initiative* cherche surtout à diminuer l'étalement urbain et à redévelopper les secteurs urbanisés. Ses objectifs spécifiques sont :

- ☞ de déterminer comment et où le développement s'effectuera ;
- ☞ d'améliorer la qualité de vie ;
- ☞ de consolider les revenus fonciers par des investissements stratégiques, une utilisation plus efficiente des fonds publics et des partenariats régionaux.



Les principes de la *Smart Growth Initiative* sont les suivants :

- ☞ réhabiliter et revitaliser les quartiers centraux en y investissant;
- ☞ préserver le caractère des quartiers existants par une planification adéquate;
- ☞ préserver l'environnement en protégeant les aires naturelles sensibles et en encourageant des modèles de développement efficaces;
- ☞ procéder à des investissements publics efficaces en ce qui concerne les infrastructures et les services;
- ☞ créer des développements conçus pour les piétons et les transports en commun en favorisant la mixité des fonctions et en densifiant les secteurs appropriés;☞ diminuer la congestion automobile en procurant des alternatives;
- ☞ récompenser les promoteurs avec des mesures économiques incitatives et des processus plus flexibles pour les projets de développement qui rencontrent les objectifs du *smart growth*.

### Mesures concrètes et projets:

Ces deux initiatives constituent véritablement un ensemble complet de multiples projets et de mesures concrètes qui favorisent le développement intelligent et la viabilité de la municipalité. En voici un bref aperçu:

- ☞ Un programme de planification urbaine à l'échelle des quartiers pour donner l'opportunité à chaque quartier de développer des plans qui reflèteront les valeurs des résidents et augmenteront leur qualité de vie. La ville fournit des ressources et encadre le processus.
- ☞ Un outil spécifique pour aider la ville à analyser les projets de développement en regard avec les objectifs du *smart growth* : la matrice de *smart growth*, adoptée en 1999. Elle comprend des critères qui aident à évaluer des aspects comme la localisation générale, la proximité des transports publics, les caractéristiques du design urbain, la concordance avec les plans des quartiers concernés, l'augmentation des revenus fonciers (à long terme) et d'autres priorités des politiques. Suite à l'évaluation, si le projet rencontre de façon significative les objectifs de *smart growth*, des mesures financières incitatives peuvent être octroyées par la ville pour compenser certains coûts privés plus élevés pouvant être associés au redéveloppement en milieu urbain. Ces mesures peuvent comprendre des réductions des coûts assumés par le promoteur ou des investissements de la ville pour des infrastructures nouvelles ou existantes. Chose importante, la grande majorité de ces mesures sont disponibles seulement pour les zones de développement identifiées par la ville.
- ☞ Un projet pour la restructuration et la densification des principaux corridors de transports: actuellement fortement orientés vers l'utilisation de l'automobile, ces corridors seront progressivement transformés pour les rendre plus attrayants et plus sécuritaires pour les piétons et plus favorables aux transports en commun. En partenariat avec les citoyens et le secteur privé, la ville envisage de créer divers pôles urbains mixtes, tout au long de ces corridors, en y favorisant une plus grande intensité d'occupation du sol et une plus grande mixité.
- ☞ Un programme pour la consolidation et le redéveloppement du centre-ville (plusieurs projets sont en cours, comme le nouvel hôtel de ville, le centre des congrès et plusieurs projets privés).
- ☞ Un plan de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> visant une diminution de 20% du niveau de 1990 pour l'année 2010.
- ☞ Le développement de standards de zonage et d'aménagement alternatifs qui font la promotion de quartiers mixtes, où l'accent est mis sur l'agrément du piéton et la qualité du design urbain (les *Traditional Neighborhood Districts*). Des mesures favorisent aussi l'utilisation du développement néotraditionnel par les promoteurs.

**Pour en savoir plus :**  
[www.ci.austin.tx.us/smartgrowt](http://www.ci.austin.tx.us/smartgrowt)

**h**  
[www.ci.austin.tx.us/sustainable](http://www.ci.austin.tx.us/sustainable)



- ☞ La préservation des espaces verts ; des fonds de 110 millions \$US ont été approuvés par les résidents au cours des deux dernières années, pour que la ville achète des espaces verts à des fins de préservation et de récréation.
- ☞ Un programme pour favoriser les bâtiments verts à travers toute la collectivité, tant pour les nouveaux bâtiments que pour les bâtiments existants, et pour les projets commerciaux, résidentiels ou municipaux.

Plusieurs autres initiatives et projets sont menés, à Austin, en partenariat avec la collectivité et sous la bannière du développement durable, dont l'examen et le suivi des opérations de tous les départements de la ville, le développement d'indicateurs et la tenue d'activités de sensibilisation et d'information des résidents à propos du développement durable.

---

*« Peu de villes étasuniennes ont développé des programmes complets de durabilité urbaine. Une collectivité qui mène le bal est Austin, au Texas. »<sup>20</sup> ■*

---

## 4.3

### Démarche globale vers un développement durable : synthèse du processus

Comme chaque région et chaque collectivité est unique, il n'existe pas de démarche qui puisse s'appliquer universellement. Cependant, en se basant sur la littérature et sur les expériences étudiées, certaines caractéristiques et certains éléments du processus d'élaboration devraient être considérés, voire repris. En voici brièvement la synthèse.

#### **Tableau 4.3 : Les principales caractéristiques d'une démarche globale de développement durable**

Une démarche globale typique qui vise le développement viable d'une région ou d'une collectivité locale comporte généralement les caractéristiques suivantes :

- ☞ elle emprunte une approche holistique, c'est-à-dire qu'elle considère les aspects sociaux, économiques et environnementaux ;
- ☞ elle vise à développer une vision claire de l'avenir de la collectivité, basée sur des valeurs communes ;
- ☞ elle vise la concrétisation de cette vision par l'exécution d'actions, cohérentes entre-elles, réalisées par divers partenaires (plan d'action) ;
- ☞ elle tient compte à la fois du court, du moyen et du long terme ;
- ☞ elle consulte et fait participer activement les citoyens, les organismes du milieu, les entrepreneurs privés et les différents paliers de gouvernement tôt et tout au long des processus d'élaboration des plans et des projets.

---

<sup>20</sup> Timothy BEATLEY. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington DC, Island Press, 2000, p. 360. (Traduction libre.)

#### Tableau 4.4 : Les principales étapes de la démarche

(pas nécessairement en ordre chronologique) :

- ☞ former un groupe ou un comité mixte de direction (intégrant des représentants de la collectivité et des experts) responsable de la coordination de la démarche ;
- ☞ connaître le portrait actuel de la collectivité et l'état vers lequel elle se dirige si les tendances se maintiennent, collecter et analyser les informations, s'aider de consultations publiques ;
- ☞ identifier clairement les buts et les objectifs spécifiques à la démarche, l'échéancier ainsi que les ressources financières et humaines disponibles et allouées, etc. ;
- ☞ faire connaître la démarche à l'ensemble de la collectivité ;
- ☞ élaborer une vision globale commune de développement à long terme qui s'appuie sur la sensibilisation, la consultation, la concertation et le cheminement collectif ;
- ☞ établir des objectifs sectoriels plus spécifiques, élaborer des initiatives, des plans et des projets en partenariat, partager les responsabilités, établir des mécanismes de communication et de rétroaction, etc. ;
- ☞ élaborer des indicateurs de performance et des moyens de suivre l'évolution de la démarche, rendre compte régulièrement de la mise en œuvre et apporter les ajustements en cours de route.

(Pour plus de détails sur une démarche sensiblement similaire, voir le chapitre 5 sur la planification spatiale.)

#### ÉTUDE DE CAS

### LES QUATRE ÉTAPES DU MODÈLE DE L'OREGON<sup>21</sup>

1. **Où en sommes-nous actuellement ?**  
(Informations descriptives, valeurs de la collectivité) ;
2. **Où allons-nous comme cela ?**  
(Informations sur les tendances, scénarios probables) ;
3. **Où voulons-nous aller vraiment ?**  
(Vision commune, scénarios alternatifs) ;
4. **Comment nous y rendre ?**  
(Objectifs, stratégies, actions, priorités, échéancier). ■

21 Steven C. AMES. *Community Visioning: Planning for the Future in Oregon's Local Communities*, Chicago, American Planning Association (APA), 1997. [www.asu.edu/caed/proceedings97/ames.html](http://www.asu.edu/caed/proceedings97/ames.html)

## Principales références utilisées pour ce chapitre :

- ACTION 21. *Le site des Nations Unies sur l'Agenda 21*, 2001.  
[www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21](http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21)
- ACTION 2000. *Projet de développement durable du Grand Moncton*, 2001.  
[www.action2000.nb.ca](http://www.action2000.nb.ca)
- AGORA 21. *Le site francophone du développement durable*, 2002.  
[www.agora21.org](http://www.agora21.org)
- BEATLEY, Timothy. *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Washington, Island Press, 2000.
- CALTHORPE, Peter et FULTON, William. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001.
- CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (US DEPARTMENT OF ENERGY). *Ten Steps to Sustainability*, 2001.  
<http://www.sustainable.doe.gov/management/tensteps.shtml>
- Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) – texte intégral*, 2001.  
<http://www.ccr.jussieu.fr/santedoc/aalborg.htm> ou  
<http://www.iclei.org/europe/ac-frnch.htm>
- COMMISSION EUROPÉENNE – DG XI ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET PROTECTION CIVILE. *Villes durables européennes - Rapport élaboré par le groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Initiative de Hamilton-Wentworth sur la qualité de l'air : Hamilton-Wentworth, Ontario*, 2001.  
[www.fcm.ca/scep/case\\_studies/air\\_quality/hamilton\\_air\\_sum-f.htm](http://www.fcm.ca/scep/case_studies/air_quality/hamilton_air_sum-f.htm)
- FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL. *Des villes innovatrices et durables*, Dublin, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997.
- GREEN COMMUNITIES (UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY – EPA). *The Green Communities Assistance Kit*, 2001.  
[www.epa.gov/greenkit](http://www.epa.gov/greenkit)
- HITCHING, Benjamin. *Innovative Approaches To Regional Growth Management*, Actes de la Conférence nationale de l'APA (American Planning Association), 2000.  
[www.asu.edu/caed/proceedings00/HITCHING/hitching.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings00/HITCHING/hitching.htm)
- ICLEI - THE INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES, 2001. [www.iclei.org](http://www.iclei.org)
- ICLEI. *Local Agenda 21 Survey : A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, 1997.  
[www.iclei.org/la21/la21rep.htm](http://www.iclei.org/la21/la21rep.htm)
- ICLEI. *Local Agenda 21 Survey Report*, 2001.  
[www.iclei.org/rioplusten/final\\_document.html](http://www.iclei.org/rioplusten/final_document.html)
- KATZ, Bruce (Éd.). *Reflections on Regionalism*, Brookings Institution Press, Brookings Metropolitan Series, 2000.  
[www.brook.edu/dybdocroot/es/urban/reflections.htm](http://www.brook.edu/dybdocroot/es/urban/reflections.htm)
- LACHMAN, Beth E. *Linking Sustainable Community Activities to Pollution Prevention: A Sourcebook*, RAND, 1997.  
[www.rand.org/publications/MR/MR855/index.html](http://www.rand.org/publications/MR/MR855/index.html)
- LEITMANN, Josef. *Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design*, New York-Hill, 1999.
- LOCAL AGENDA 21 UK. *Le site du Royaume-Uni sur les Agendas locaux 21*, 2001  
[www.la21-uk.org.uk](http://www.la21-uk.org.uk)
- McLAUGHLIN, Elizabeth. *Les actions de développement d'une ville viable: théories et analyse de trois projets canadiens*, thèse de maîtrise en études de l'environnement, Université de Moncton, Moncton, 2001.
- VILLE DE STOCKHOLM. *Site de la ville sur l'Agenda local 21*, 2001.  
[www.slb.mf.stockholm.se/agenda21/](http://www.slb.mf.stockholm.se/agenda21/)
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat), 2001.  
[www.unhcr.org/unhcr/english/hd/america.htm](http://www.unhcr.org/unhcr/english/hd/america.htm)
- VILLE DE HELSINKI. *Local Agenda 21 in Helsinki*, 2001.  
[www.hel.fi/ymk/english/agenda/f\\_agenda21.html](http://www.hel.fi/ymk/english/agenda/f_agenda21.html)
- VISION 2020. *Site Internet du projet de développement durable d'Hamilton*, 2001.  
[www.vision2020.hamilton-went.on.ca](http://www.vision2020.hamilton-went.on.ca)
- VIVRE EN VILLE, (Coll.) *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.

Local Agenda 21 UK. Le site du Royaume-Uni sur les Agendas locaux 21 : [www.la21-uk.org.uk](http://www.la21-uk.org.uk)

McLaughlin, E. (2001). *Les actions de développement d'une ville viable : théories et analyse de trois projets canadiens*. Thèse de maîtrise en études de l'environnement. Université de Moncton.

Stockholm, ville de. (2001). Site de la ville sur l'Agenda local 21 : [www.slb.mf.stockholm.se/agenda21/United Nations Human Settlements Programme \(UN-Habitat\). Site Internet : www.unchs.org/unchs/english/hd/america.htm](http://www.slb.mf.stockholm.se/agenda21/United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Site Internet : www.unchs.org/unchs/english/hd/america.htm)

Vision 2020. Site Internet du projet de développement durable d'Hamilton : [www.vision2020.hamilton-went.on.ca](http://www.vision2020.hamilton-went.on.ca)

Vivre en ville. (Coll.) (2001). *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Sillery : Les Éditions du Septentrion.

# Chapitre 5

## LE RENOUVEAU DANS LA PLANIFICATION ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### Le chapitre en un coup d'œil :

- ✘ Un nouveau modèle pour la planification spatiale
  - ⊕ La ville fonctionnaliste moderne ou la séparation des fonctions urbaines
  - ⊕ Une nouvelle planification misant sur la mixité, l'intégration et l'utilisation efficace du territoire
- ✘ Les plans globaux et stratégiques d'aménagement et de développement du territoire, des collectivités
  - ⊕ L'approche stratégique et la planification territoriale
  - ⊕ Le contenu et l'essence des plans
  - ⊕ La démarche générale
  - ⊕ Diverses échelles d'application : des exemples remarquables de plans intégrés (la région et l'agglomération, la municipalité, le quartier)
- ✘ Un renouveau des outils d'urbanisme en fonction de critères de développement durable
  - ⊕ Le zonage traditionnel répond mal aux nouveaux enjeux et aux impératifs du développement durable
  - ⊕ D'un zonage traditionnel à un zonage renouvelé, novateur et plus flexible
  - ⊕ Des outils de planification spatiale pour un développement plus durable
  - ⊕ Changer les règles pour réellement mettre en œuvre les stratégies globales de développement durable

Dans le chapitre précédent il a été question des approches globales de développement durable; celui-ci se penche de façon spécifique sur la planification spatiale, un exercice d'une importance capitale. D'ailleurs, l'Union européenne « considère les systèmes de planification spatiale comme l'un des mécanismes clés pour favoriser l'écodéveloppement (développement durable). [...] À cet égard, leur capacité d'assimiler des approches novatrices pour réduire la dégradation et accroître la qualité de l'environnement a connu dernièrement un regain d'intérêt. »<sup>1</sup>

Deux façons complémentaires de définir le rôle de la planification spatiale démontrent son importance vis-à-vis le développement viable des collectivités :

- ⊕ elle procure aux collectivités l'occasion de faire des choix éclairés concernant leur avenir;
- ⊕ elle se veut un processus rationnel de préparation de l'avenir;
- ⊕ son rôle fondamental est d'organiser et de réguler la forme et la qualité de l'espace public collectif en fonction de l'intérêt public.

La planification spatiale comprend généralement deux aspects :

- ⊕ l'élaboration de plans à diverses échelles (stratégies, cadres);
- ⊕ le contrôle du développement (tous les types de transformation d'une collectivité) à l'aide de procédures législatives ou administratives applicables au niveau local (instruments d'urbanisme).

Le présent chapitre illustre comment une planification spatiale et les moyens de sa mise en œuvre par des instruments d'urbanisme renouvelés peuvent favoriser le développement durable.

### 5.1 Un nouveau modèle pour la planification spatiale

Limiter l'impact et l'héritage de l'urbanisme moderne à la séparation accrue des fonctions urbaines au sein de nos collectivités contemporaines serait très certainement réducteur. L'histoire du développement urbain est beaucoup plus complexe, et tenter d'en saisir tous les aspects serait à la fois inapproprié et inutile dans le cadre du présent ouvrage.

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPÉENNE – DG XI ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET PROTECTION CIVILE. *Villes durables européennes - Rapport élaboré par le groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, p. 168.

Aborder la question de cet héritage, bien que très brièvement, paraît tout de même essentiel sous l'angle précis de la problématique de la séparation à outrance des fonctions et de l'étalement territorial de la ville sous l'influence du courant moderniste. Les principaux effets – tous négatifs – du phénomène, en s'appuyant sur un vaste consensus à ce sujet, serviront d'entrée en matière pour la présentation d'un nouveau modèle en aménagement du territoire et en urbanisme, marqué par la nécessaire rupture avec la tradition moderniste de planification spatiale.

## La ville fonctionnaliste moderne ou la séparation des fonctions urbaines

Les fondements à l'origine du mouvement de l'urbanisme moderne sont bien documentés : recherche de solutions pressantes aux maux propres à la ville industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> tels que la pollution, le manque d'hygiène et de logements adéquats, la promiscuité et autres problèmes sociaux. Les nouveaux modes de transport, notamment l'automobile individuelle, l'aspiration collective à des environnements moins urbains, la croissance économique et l'accès à de l'énergie en abondance et à bon marché sont d'importants facteurs qui ont favorisé par la suite la généralisation et l'application de la pensée moderniste.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'architecte américain Frank Lloyd Wright avait imaginé et prévu, en quelque sorte, l'étalement – voire l'effritement – de la ville traditionnelle dans sa vision futuriste de la *Broadacre City*. Chaque famille y vivrait sur un lot d'un acre et les gens se déplaceraient de façon efficace, à l'aide principalement d'automobiles, le long de grands axes spécialisés. À leurs intersections, se concentreraient les grands développements commerciaux... Cela ne rappelle-t-il pas sensiblement le phénomène que nous appelons aujourd'hui « l'étalement urbain »,

dénoncé de façon quasi unanime ? Certes, Wright n'avait pas imaginé ou ne s'était peut-être pas attardé aux importants problèmes environnementaux et socioéconomiques pouvant résulter d'une expansion territoriale exagérée et d'une dépendance si importante envers l'automobile.

Plusieurs éléments de sa vision se sont sans aucun doute réalisés, en partie du moins, tout au long de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et se perpétuent encore aujourd'hui. En réalité, nos collectivités modernes sont hautement dépendantes de l'utilisation de l'automobile, et le développement de districts monofonctionnels ainsi que la construction d'équipements et de services fortement axés sur l'utilisation de la voiture individuelle sont encore monnaie courante, que ce soit en Amérique du Nord, en Europe ou dans la majorité des sociétés occidentales et industrialisées. D'ailleurs, un groupe d'experts de la *Commission européenne* décrit et résume très bien les effets négatifs engendrés par la séparation et l'éloignement des fonctions urbaines entre elles :

---

*« La tendance à l'étalement de la structure territoriale des villes et la séparation de plus en plus nette des activités (habitation, travail, commerce) ont renforcé la croissance du trafic automobile qui, à son tour, a accru la consommation d'énergie et les émissions. Elles ont également réduit l'efficacité des transports publics. Les solutions que la planification a apportées aux*

*difficultés écologiques des villes au début de ce siècle, et notamment celles qui préconisent la dissociation des fonctions urbaines afin d'éviter les problèmes de santé, ont contribué aux nuisances actuelles surtout en renforçant la dépendance à l'égard de l'automobile. Les systèmes de zonage rigide et les préférences en matière d'investissements institutionnels ont trop souvent encouragé de nouveaux aménagements monovalents. Pourtant, les villes européennes ont toujours été appréciées pour la diversité qu'elles ont héritée de leur histoire et de leur géographie complexes. Elles sont typiquement des assemblages de voisinages divers (quartiers distincts). »<sup>2</sup>*

---

Le zonage dit « traditionnel » est le principal instrument d'urbanisme qui a été utilisé au niveau local pour la mise en œuvre des concepts rattachés au modernisme. Le zonage traditionnel et le cadre législatif dont il découle ne laissent

---

2 COMMISSION EUROPÉENNE – DG XI ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET PROTECTION CIVILE. *Villes durables européennes - Rapport élaboré par le groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, p. 168.

guère aux autorités responsables de l'urbanisme que le choix, dans un territoire donné, de permettre ou de ne pas permettre un usage. La rigidité d'un tel cadre est remise en question aujourd'hui car elle est inappropriée pour la nouvelle réalité urbaine et régionale ainsi que pour les nouveaux enjeux du développement durable qui favorisent la mixité des activités dans une optique de complémentarité. En réalité, son manque de flexibilité a contribué à la séparation exagérée et artificielle des diverses fonctions sur le territoire, avec pour conséquence d'avoir concouru à l'étalement urbain, notamment à la création d'environnements commerciaux de banlieue axés presque exclusivement sur l'utilisation de l'auto. Plusieurs auteurs et praticiens de renom dénoncent, souvent avec ironie mais aussi avec éloquence,

l'utilisation aveugle du zonage traditionnel :

---

*« Le résultat le plus remarquable du zonage fonctionnel est de garantir la consommation maximale d'unités de temps, d'énergie et de territoire dans l'exécution des fonctions journalières de la société dans son ensemble. [...] Les routes, autoroutes, canaux, couloirs aériens, oléoducs constituent le système*

*artériel de cette société atomisée : paradoxalement, le lieu commun de tous.*

*[...] À l'ordre organique de la cité et de la polycentricité, le zonage fonctionnel substitue le désordre mécanique de la banlieue et de l'absence de centralité. »<sup>3</sup>*

---

Pour Léon Krier, architecte et urbaniste luxembourgeois néotraditionnel<sup>4</sup>, la ville tire profit de la mixité et de la diversité de ses fonctions, non pas de leur séparation. Celle-ci serait l'antithèse de la notion même de ville et d'urbanité, voire d'humanité ou de vie en société.

La ville pour l'automobile...



Photos : Vivre en Ville.

- 
- 3 Leon KRIER, tiré de Maurice CULOT. *Percevoir, concevoir, rechercher la ville durable : une tétralogie européenne*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1995.
- 4 Néotraditionnel : qui s'appuie sur les principes urbanistiques de la tradition urbaine et sur le génie qu'il lui reconnaît. En plus de la mixité des fonction, ces principes reconnaissent l'importance du domaine public collectif et de celle de l'échelle humaine.

D'ailleurs, de plus en plus s'oppose, en urbanisme, la pensée traditionaliste à la pensée moderniste (ou fonctionnaliste). Les théories récentes et la pratique novatrice empruntent clairement l'appro-

che de la pensée traditionaliste. De plus, le mouvement mondial des villes et collectivités durables ainsi que les autres mouvements convergents, comme le *Smart Growth* et le nouvel urbanisme

étasuniens en témoignent, en ayant tous comme principe moteur la mixité et l'intégration harmonieuse des diverses fonctions urbaines dans des collectivités et des milieux de vie à échelle humaine.

## ÉTUDE DE CAS

### BREF APERÇU DE L'ÉVOLUTION DU ZONAGE ET DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS URBAINES AUX ÉTATS-UNIS<sup>5</sup>

La première application d'un règlement de zonage remonterait à 1867, à San Francisco. La séparation physique prévue n'incluait que quelques usages, ceux clairement problématiques ou socialement « dérangeants ». Le *New York Zoning Code* de 1916 fut le premier ensemble global de règlements de zonage, mais ces premiers règlements ne prévoyaient pas une séparation absolue de toutes les fonctions urbaines. Il s'agissait plutôt d'une hiérarchie (ou déclinaison) de zones dans lesquelles les résidences étaient permises partout. Par exemple :

- ☞ « zones résidentielles » : seulement des résidences ;
- ☞ « zones commerciales » : des commerces mais aussi des résidences ;
- ☞ « zones industrielles » : tous les usages permis (industriel, commercial et résidentiel).

C'est à Los Angeles que les premiers contrôles massifs et exclusifs de l'utilisation du sol ont eu lieu, pour les nouveaux et vastes sites de développement périphériques. On y a créé une multitude de types de zones, dont la « zone exclusive de résidences unifamiliales ». Cette dernière était conçue pour protéger les intérêts sociaux et les valeurs foncières des nouvelles résidences des banlieues axées sur l'utilisation de l'automobile.

Dans le même temps, l'utilisation croissante et massive de l'automobile a permis de séparer et d'étendre les zones, qui deviennent plus grandes et plus exclusives. La Cour prenait souvent la défense des zones de résidences unifamiliales car elle y voyait la protection et la promotion de l'accès à la propriété privée. Par contre, les quartiers mixtes et diversifiés étaient toujours très communs dans les années 1930 et même après. Ce n'est que dans les années 1950, avec la prospérité qui a suivi la seconde guerre mondiale, que l'exclusion des fonctions et l'isolement de ces zones se sont vraiment accentuées :

---

*« Virtuellement, chaque problème étasunien, réel ou imaginaire, pouvait alors être "régulé" par l'isolation et la ségrégation physique ; problèmes raciaux, maladies, délinquance et banditisme, rapports indésirables avec les plus pauvres, etc. [...] Cette ségrégation était inscrite dans les règlements de zonage. »<sup>6</sup>*

---

Dans les années 1950, la « pureté » des zones était devenue le concept dominant. Cette exclusion progressive et croissante des fonctions urbaines, ajoutée à un fort penchant pour des développements à faible densité, « ont favorisé des agglomérations étalées avec des quartiers uniformes et des styles de vie conformes. Cela a mené à l'exclusion de beaucoup de personnes dans la participation de la nouvelle société "américaine-suburbaine". »<sup>7</sup> ■

5 Laurence C. GERCKENS. « American Zoning & the Physical Isolation of Uses », *Planning Commissioners Journal*, n° 15, été 1994, p. 10. (Traduction libre.)

6 Ibid.

7 Ibid.

Outre le problème de la séparation des fonctions, la ville moderne a souvent souffert d'un autre phénomène : la division progressive des responsabilités entre les divers spécialistes de la conception des structures urbaines, notamment la voirie, planifiées comme des objets autonomes, sans souci des règles régissant la forme urbaine. Par exemple, on a introduit des voies extra-urbaines — les autoroutes — dans les milieux urbains. Cette façon de faire est précisément le contraire de la planification intégrée.

## Une nouvelle planification misant sur la mixité, l'intégration et l'utilisation efficace du territoire

Le retour à la mixité fonctionnelle des quartiers traditionnels est l'idée fonda-

mentale au cœur de la nouvelle pratique de l'urbanisme et de la planification urbaine. À cette idée viennent s'ajouter les notions d'intégration (dans le sens d'approches hautement holistiques ou écosystémiques) (voir le chapitre 2 pour plus de détails sur l'approche écosystémique) et de compacité (une utilisation rationnelle accrue de l'espace) pour former ce que l'on pourrait appeler le nouveau modèle théorique qui oriente la recherche et la réflexion (ou paradigme<sup>8</sup>) en matière de planification urbaine et territoriale.

La qualité de l'aménagement physique, surtout des espaces du domaine public, et la considération de l'échelle humaine s'ajoutent à ces concepts de base.

« De plus en plus, on envisage

*d'avantage la mixité des fonctions et usages, doublée d'une augmentation de la qualité générale des aménagements. »<sup>9</sup>*

En somme, que ce soit à l'échelle de la région, de l'agglomération, de la ville, du quartier ou de la petite collectivité, le nouveau modèle en matière de planification spatiale suppose une planification la plus complète possible à partir de critères de viabilité, à savoir une planification efficiente, économe de ressources, offrant un environnement de qualité, axée sur les besoins locaux des résidents, basée sur l'échelle humaine, etc.

### **Tableau 5.1 : Le nouveau modèle en matière de planification spatiale : ses principes et ses stratégies clés**

Principes clés :

- ☞ la promotion de la mixité des fonctions urbaines ;
- ☞ l'utilisation d'une approche intégrée (holistique) ;
- ☞ la promotion d'une utilisation rationnelle de l'espace ;
- ☞ la promotion de la qualité de l'aménagement des espaces du domaine public ;
- ☞ la considération de l'échelle humaine.

Quelques stratégies de mise en œuvre :

- ☞ le développement (ou redéveloppement) de quartiers mixtes offrant un milieu de vie complet (services, emplois, divers types d'habitations, espaces publics, équipements culturels et communautaires, etc.) (Voir le chapitre 7 sur l'aménagement urbain) ;
- ☞ la gestion cohérente du développement urbain et de l'expansion territoriale à l'échelle de la région ou de l'agglomération (pour prévenir l'étalement) et, du même coup, la consolidation, la revitalisation et la restructuration des noyaux urbains existants (décontamination de sols et redéveloppements urbains, développements intercalaires (*infill*), etc.) (Voir aussi le chapitre 7) ;
- ☞ l'intégration entre la forme urbaine (grille de rue, lotissement résidentiel, densité, design urbain), l'utilisation du sol et les transports (les développements axés sur les transports en commun et la restructuration de la forme urbaine à l'aide du renforcement du service de transport public) (Voir le chapitre 8 sur les transports) ;
- ☞ la préservation permanente des espaces verts (aires naturelles, rurales, agricoles ou paysagères), leur interconnexion (en corridors verts) et leur gestion durable (multifonctionnelle : conservation écologique ou patrimoniale, récréation, éducation et sensibilisation, etc.) (Voir le chapitre 9 sur les collectivités saines et vertes).

<sup>8</sup> Paradigme : modèle théorique de pensée qui oriente la recherche et la réflexion scientifiques. (Petit Larousse, 1997)

<sup>9</sup> Marie-Odile TRÉPANIÉ. « La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs », *À la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (Acfas), 1995, p. 87.

Les quartiers mixtes, diversifiés et aménagés d'abord pour les piétons.



Un quartier historique à Amsterdam.



Avenue Mont-Royal, Montréal.



Intégration architecturale dans le redéveloppement d'un quartier historique, secteur du marché By, Ottawa.



Photos: Vivre en Ville

Un important pôle d'activité (commercial, résidentiel, emplois) le long de la rue Younge et le long d'une ligne du métro, North York (Toronto).

La concrétisation de ce nouveau modèle passe par des visions stratégiques d'aménagement et de développement, à diverses échelles territoriales, ainsi que par leur mise en œuvre à travers des approches novatrices et des outils de planification renouvelés.

Nouveau développement urbain mixte, près d'une station de SLR, Portland (Oregon).



## 5.2

### Les plans globaux et stratégiques d'aménagement et de développement du territoire, des collectivités

Depuis environ une dizaine d'années, la pratique de la planification spatiale connaît des changements significatifs et un regain marqué en popularité et en intérêt non seulement de la part des planificateurs et des professionnels mais aussi des élus et des citoyens qui reconnaissent de plus en plus le rôle crucial qu'elle peut jouer dans l'atteinte d'une viabilité à long terme pour leur région, leur collectivité ou leur quartier. Les changements dans l'ordre économique mondial, les nouveaux impératifs environnementaux et l'importance accrue de la qualité de vie comme outil de compétitivité et de développement expliquent cette nouvelle reconnaissance.

#### L'approche stratégique et la planification territoriale

D'autres éléments contribuent au façonnement d'une nouvelle génération de plans. Par exemple, la prise de conscience que les gouvernements locaux ne peuvent plus promouvoir seuls et, surtout, la mise en œuvre efficace des plans. Tant en Europe qu'en Amérique du Nord, les nouveaux plans globaux et stratégiques d'aménagement et de développement du territoire sont davantage guidés par les enjeux et les valeurs identifiés par divers acteurs d'une même collectivité; leur mise en œuvre fait l'objet d'actions précises soutenues par un vaste partenariat.

---

*« La planification est devenue un partenariat dans lequel l'ensemble des membres d'une collectivité donne une expression tangible aux aspirations et aux valeurs qu'ils partagent. »<sup>10</sup>*

---

#### Qu'est-ce que l'approche stratégique ?

La planification stratégique ouvre sur une vision claire de l'avenir désiré et sur un plan d'action visant à la matérialiser. Plus précis qu'un cadre général, le plan stratégique peut rallier les membres de la collectivité autour de quelques buts communs et très concrets.<sup>11</sup>

Voici quelques éléments de définition et quelques caractéristiques de la planification stratégique<sup>12</sup> :

- ☞ elle établit une série d'étapes menant aux décisions qui ont le plus d'impact sur l'avenir ;
- ☞ elle élabore un processus permettant de gérer le changement et de viser le meilleur avenir réalisable ;
- ☞ elle pose les questions fondamentales ;
- ☞ elle est dirigée vers l'action concrète et engage les ressources de l'organisation ;
- ☞ elle s'appuie sur une évaluation critique de la situation et son évolution récente ;
- ☞ elle facilite le suivi à l'aide d'indicateurs.

#### Quelles applications et quels bénéfices pour l'aménagement du territoire ?

##### L'arrimage « aménagement-développement »

Donner une dimension stratégique aux plans d'aménagement permet de changer et de renouveler, pour le mieux, la place de la planification spatiale dans la détermination du devenir d'un territoire, d'une collectivité. En réalité, cela permet de renforcer son caractère visionnaire et opérationnel. Cette double facette, au cœur de l'approche stratégique, facilite le lien entre aménagement et développement et rend les plans davantage proactifs. Ce lien essentiel manquait bien souvent dans les plans antérieurs, perçus surtout comme des outils d'affectation et d'utilisation du sol et ayant peu d'effets mesurables ou concrets « sur le terrain ». Par conséquent, si on veut que les nouveaux plans d'urbanisme deviennent les outils de *management* territorial souhaités, la planification spatiale devra privilégier le produit/processus (la faisabilité des propositions), plutôt que de mettre l'accent comme par le passé sur le plan/produit (la forme et l'organisation territoriale).

10 David ROUSE, Todd Michael CHANDLER et Jon ARASON. *The 21<sup>st</sup> Century Comprehensive Plan*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, 1999. (traduction libre) [www.asu.edu/caed/proceedings99/ROUSE/ROUSE.HTM](http://www.asu.edu/caed/proceedings99/ROUSE/ROUSE.HTM)

11 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (MAM). *La planification stratégique et l'aménagement du territoire*, [Québec], Les publications du Québec, 1993, p. 7.

12 Ibid., p. 3.

L'approche stratégique rend aussi plus facile de juger de la conformité de tel règlement ou tel projet avec les objectifs du plan parce que ceux-ci sont rédigés sous la forme de cibles à atteindre. Parmi les autres avantages l'intégration, l'interrelation et la prise en compte des multiples préoccupations concernées par l'aménagement du territoire et le développement urbain de même que le processus de cheminement collectif et l'esprit accru de concertation et de partenariat sont à noter. À ce sujet, la participation active d'un vaste groupe d'intervenants du milieu peut améliorer la justesse de la vision, favoriser l'innovation et, très important, procurer force et appui au consensus.

Dans la perspective d'un réel développement durable du territoire ou d'une collectivité, l'approche stratégique devient une nécessité. Pour donner un sens au développement durable, elle fait appel à son adaptation aux réalités régionales et locales et à son appropriation par les diverses personnes ressources du milieu. C'est justement là une étape implicite du processus de planification spatiale stratégique.

## Les rôles fondamentaux du plan stratégique d'aménagement et de développement :

« L'élaboration d'un plan stratégique constitue une occasion de faire le point, d'identifier ce qui ne va pas, de ré-enligner les modes de fonctionnement, d'effectuer les virages nécessaires. »<sup>13</sup>

« Le plan doit représenter de façon tangible ce que la collectivité veut être dans le futur. »<sup>14</sup>

Le rôle fondamental du plan stratégique d'aménagement et de développement est de dégager un projet clair, à long terme, quant à l'aménagement physique et au développement d'un territoire ou d'une collectivité. Ce projet (ou vision) doit être basé sur un ensemble d'éléments valables, dont le débat public et l'implication d'un grand nombre d'acteurs locaux et régionaux (voir la démarche générale décrite et

proposée plus loin dans ce même chapitre). Le plan doit ensuite définir la façon dont ce projet collectif sera suivi et mené à terme.

Par son contenu étoffé et ciblé, le plan stratégique d'aménagement et de développement devient un cadre de référence incontournable pour l'élaboration des programmes et autres documents de planification et de gestion, tels que le budget, les outils, les règlements d'urbanisme et, bien sûr, les divers types de plans plus détaillés : plans d'utilisation des sols, plans de transports, plans de gestion ou de protection environnementale, plans des espaces verts, plans des infrastructures, plans des équipements scolaires et communautaires, plans de quartier, plans de développement économique, plans de protection du patrimoine, plans ou politiques d'habitation, plans de revitalisation des quartiers centraux, etc.

Le plan doit donc chapeauter les autres documents, mais surtout éclairer et guider la prise de décision des élus locaux et régionaux. Il est un document de travail mis de l'avant, souvent « montré » et cité dans diverses situations. Il doit servir à l'harmonisation, à la cohérence, à la compatibilité et à la complémentarité des cibles à atteindre et des actions posées. Il porte, faut-il le rappeler, la légitimité et le consensus de son processus ouvert d'élaboration.

### ÉTUDE DE CAS

## LES NOUVEAUX PLANS GLOBAUX ÉTASUNIENS (COMPREHENSIVE PLANS)<sup>15</sup>

Le *Comprehensive Plan* étasunien (aussi appelé dans la pratique et la littérature *Master Plan* ou *General Plan*), se définit comme étant le plan de développement à long terme des juridictions locales (municipalité ou comté). Comme tout document de planification spatiale, ses origines peuvent être retracées jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle en Europe (Hausmann, à Paris ; Cerda, à Barcelone) et au début du XX<sup>e</sup> aux États-Unis avec le *City Beautiful Movement* et les grands travaux publics. Il s'agissait

13 Marie-Odile TRÉPANIÉRIE. « La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs », *À la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (Acfas), 1995, p. 96.

14 Eric Damian KELLY et Barbara BECKER. *Community Planning: an Introduction to the Comprehensive Plan*, Washington, Island Press, 2000, p. 43.

15 David ROUSE, Todd Michael CHANDLER et Jon ARASON. *The 21<sup>st</sup> Century Comprehensive Plan*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, 1999. [www.asu.edu/caed/proceedings99/ROUSE/ROUSE.HTM](http://www.asu.edu/caed/proceedings99/ROUSE/ROUSE.HTM)



d'impositions d'aménagements hautement formels sur des tissus existants. Jusque dans les années 1950, la planification était essentiellement une pratique élitiste menée par des experts pour le compte des pouvoirs publics (approche du « haut vers le bas »).

À partir des années 1960, divers mouvements allaient modifier et revigorer la pratique de la planification : l'accent mis sur la participation des citoyens (*advocacy planning*), l'articulation de visions à partir des valeurs et préférences de la collectivité (*vision planning*), plus récemment, le nouvel urbanisme, qui réaffirme l'importance de l'aménagement physique dans la planification et l'approche stratégique, méthodologie développée par le secteur privé mais de plus en plus incorporée par les municipalités.

Dans les années 1990, on assista à une véritable réémergence du *comprehensive plan* comme outil majeur de planification. Les changements rapides dans la société ont en quelque sorte poussé les collectivités à en voir l'utilité face aux enjeux du futur. Plusieurs États étasuniens ont aussi forcé, par loi, les municipalités et les comtés à adopter des *comprehensive plans*.

Plusieurs récents *comprehensive plans* étasuniens, stratégiques et novateurs, ainsi que différentes tendances observables, peuvent aider à définir ces nouveaux plans globaux d'aménagement et de développement. Six éléments fondamentaux les caractérisent :

- ☞ Ils sont **guidés par des valeurs** : plans de plus en plus façonnés par les valeurs des citoyens ; on adopte une vision qui servira de fondation pour les objectifs, les mesures et les stratégies de mise en œuvre.
- ☞ Ils sont le **résultat de collaborations** : sont élaborés à partir de processus qui impliquent réellement les citoyens par une variété de techniques : comités consultatifs de citoyens, entrevues avec des groupes d'acteurs clés, forums publics, ateliers de travail, sondages, etc.
- ☞ Ils sont **fondés sur des thèmes** : souvent organisés autour de la résolution d'une série de problèmes (ou thèmes) plus globaux plutôt que strictement par chapitres sectoriels ; cela favorise une approche plus intégrée.
- ☞ Ils **lient processus de planification et résultats** : comme ils sont orientés par des valeurs partagées et élaborés en partenariat, les plans sont conçus pour aboutir à des résultats concrets ; ils comportent un plan d'action bien défini.
- ☞ Ils **tiennent compte les enjeux régionaux** : incorporent des préoccupations régionales ; importance accrue du régionalisme.
- ☞ Ils font **appel au multimédia** : les nouvelles technologies permettent la création de plans qui transcendent les limites habituelles des documents écrits ; elles offrent de nouvelles possibilités pour élaborer, présenter et communiquer les idées du plan (GIS, Internet, cédéroms, simulations informatiques). ■

## FRANCE : DES PLANS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME RENOUVELÉS, PLUS ÉTOFFÉS ET PLUS STRATÉGIQUES

« Au début de l'an 2000, nous sommes encore dans l'héritage des politiques et des pratiques urbaines des années 60. Nos règlements et nos codes se sont empilés [...] sans relier entre eux l'urbanisme, l'habitat et les transports qui sont pourtant les différentes facettes d'une même réalité. Comme la vie, la ville bouge, évolue, se modifie. Elle a aujourd'hui besoin d'une politique urbaine rénovée pour répondre aux défis de la solidarité et du développement durable, vrais enjeux de la cité moderne. »<sup>16</sup>

Le gouvernement français a adopté, en 2000, la *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)* (voir le chapitre 3 pour en savoir plus sur cette loi). Une des mesures parmi les plus importantes de la *Loi SRU* concerne la réforme de la planification urbaine et territoriale. On y propose de nouveaux instruments de planification, rénovés tant dans leur contenu que dans leur processus d'élaboration. Ces nouveaux instruments sont principalement les *Schémas de cohérence territoriale (SCOT)* pour les agglomérations et les *Plans locaux d'urbanisme (PLU)* pour les communes.

Cette nouvelle loi augmente les exigences quant au contenu et au rôle de ces nouveaux plans, 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).

« L'objectif d'un SCOT est de favoriser une coopération entre l'ensemble des communes faisant partie d'un même bassin de vie. » Le SCOT remplacera les anciens *Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* et les *Schémas directeurs*. Le PLU, quant à lui, « qui remplace désormais le *Plan d'occupation des sols*, permettra aux conseils municipaux de mieux exprimer leur projet pour la commune, après avoir élaboré un diagnostic d'ensemble et une politique globale pour l'aménagement et le renouvellement de la ville ou du village. Les *Plans d'occupation des sols* remplissaient très imparfaitement ce rôle, car la loi leur imposait de se limiter à préciser le droit des sols. [...] [Le PLU] comprendra un projet d'aménagement et de développement durable qui précisera le projet d'évolution et de développement d'ensemble de la commune. [...]

**Pour en savoir plus :**  
**[www.logement.equipement.gouv.fr](http://www.logement.equipement.gouv.fr)**

Le projet d'aménagement et de développement durable expose les intentions de la municipalité pour les années à venir. C'est un document destiné à l'ensemble des citoyens. »<sup>17</sup> ■

16 MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT DE FRANCE, Jean-Claude GAYSSOT et Louis BESSON. Brochure : Solidarité et renouvellement urbains, Paris, 2000.

[www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren\\_urbain/default.htm](http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/ren_urbain/default.htm)

17 MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Paris, Gouvernement de France, 2001, pp. 12-13.

[www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi\\_SRU/SRU\\_sommaire.htm](http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_sommaire.htm)

## Le contenu et l'essence des plans

### Une orientation générale visant implicitement le développement durable, une forme physique durable

L'orientation générale donnée au plan stratégique d'aménagement et de développement devrait viser, évidemment, le développement durable dans son ensemble. Mais cet idéal doit aussi et surtout être traduit et modelé en termes concrets et en objectifs plus précis, en tenant compte des conditions locales et régionales, des enjeux prioritaires et des valeurs de la collectivité.

Plus spécifiquement, puisqu'il s'agit d'abord et avant tout de planification spatiale, le but global du plan devrait être de tendre graduellement vers une forme urbaine, métropolitaine ou villageoise plus viable. Cela veut dire amorcer dès maintenant une structuration – ou restructuration – physique de la collectivité afin d'augmenter son « efficacité structurelle ». Celle-ci est l'opposée de l'efficacité technologique, qui tend à traiter les symptômes par des moyens techniques plutôt que de traiter les causes structurelles des problèmes (résultant en partie de la forme physique des collectivités).

Le GRAME (*Groupe de recherche appliquée en macroécologie de Montréal*) a traité de ce concept de façon très intéressante dans son ouvrage intitulé *L'autre écologie* (1995). Traitant de consommation énergétique, il mettait en parallèle deux types d'efficacité :

« L'efficacité structurelle est un choix de développement qui affecte structurellement la consommation.

Ce sont les infrastructures de transport et l'aménagement des villes qui influencent l'utilisation

de l'automobile. [...] Si l'on s'est ainsi préoccupé depuis 20 ans de

*L'efficacité technologique (catalyseurs catalytiques sur les tuyaux d'échappement, moteurs plus économes d'essence, etc.),*

*L'efficacité structurelle a été généralement négligée. »*

La forme physique d'une collectivité n'influence pas seulement la consommation d'énergie. On pourrait élargir la notion d'efficacité structurelle en l'utilisant pour désigner l'efficacité globale de la forme physique d'une collectivité. Cela inclurait tous les aspects du développement durable, donc toutes les préoccupations environnementales, sociales et économiques. L'efficacité structurelle devient alors ni plus ni moins le moyen de se représenter et de mesurer ce que devrait être une forme urbaine viable.

Voici quelques exemples concrets de mesures ou de critères qui peuvent témoigner du niveau actuel de l'efficacité structurelle globale d'une collectivité ou de son évolution :

- ☞ le nombre de kilomètres parcourus pour aller au travail;
- ☞ la durée de ces déplacements;
- ☞ le partage modal des transports;
- ☞ l'offre quantifiée de transport en commun par rapport à l'offre en autoroutes et en nouvelles voies pour les automobilistes;
- ☞ la densité moyenne des quartiers, notamment celle des nouveaux développements et celle des tissus urbains adjacents aux stations de transport en commun;
- ☞ les espaces naturels et agricoles préservés et ceux perdus année après année;

- ☞ l'accessibilité des services et la vitalité des pôles mixtes, la mixité des fonctions dans les nouveaux projets de développement ou de redéveloppement;
- ☞ la vitalité des quartiers centraux (croissance ou décroissance démographique?);
- ☞ le pourcentage d'élèves qui peuvent aller à l'école en marchant;
- ☞ l'offre et la demande pour des logements sociaux ou abordables;
- ☞ le nombre de rues avec des arbres et des trottoirs, le nombre d'intersections sécuritaires, la largeur des rues et les vitesses permises (facteurs touchant les piétons);

☞ etc.

Pour les plus petites collectivités, les villages ou les quartiers, tout en gardant à l'esprit les notions d'efficacité structurelle et d'enjeux globaux du développement durable, l'accent devrait sans aucun doute être mis sur des enjeux plus spécifiques et à l'échelle de la collectivité. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un ou de plusieurs des éléments suivants :

- ☞ plus grande qualité de vie par des moyens concrets, des projets prioritaires à réaliser (ex. : revitalisation ou consolidation du cœur du quartier, du noyau villageois; aménagement de nouveaux sentiers récréatifs, de protection et d'interprétation);
- ☞ plus de coopération, de services et d'équipements communautaires;
- ☞ gestion viable des pressions de l'urbanisation, protection des terres agricoles et du caractère de la collectivité;
- ☞ préservation et mise en valeur du paysage, de l'identité collective et du patrimoine architectural, naturel ou historique;
- ☞ protection de l'environnement (ex. : mise en valeur d'un élément naturel particulier, dossier environnemental majeur, particulier); exploitation durable des ressources naturelles;
- ☞ etc.

(Voir l'exemple du plan du village de Manchester, au Vermont, décrit plus loin dans ce chapitre).

## DES VALEURS DE *SMART GROWTH* DANS LA PLANIFICATION

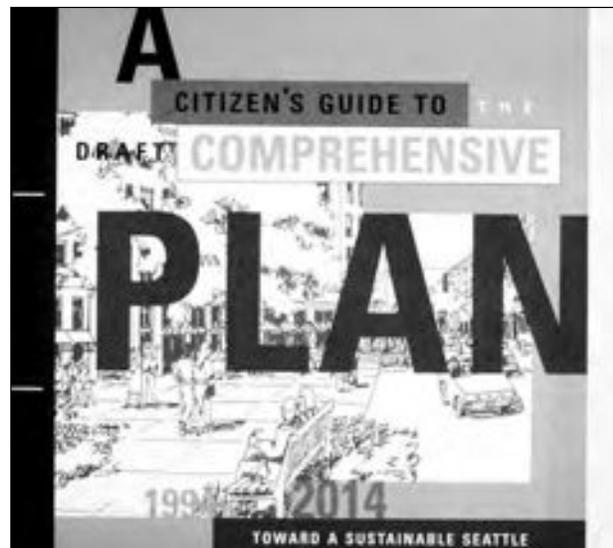
«Chaque collectivité devrait se développer selon ses propres valeurs. Cependant, selon l'expérience récente, on peut relever dix principes majeurs de développement durable ou de « croissance intelligente » (*smart growth*) adoptés par plusieurs collectivités. Il s'agit des principes suivants :

1. la promotion de la mixité des usages ;
2. l'aménagement compact du cadre bâti ;
3. la grande variété dans le choix des types d'habitations ;
4. un milieu où l'on peut facilement marcher ;
5. un milieu de vie attrayant ;
6. la préservation des espaces verts et publics ;
7. l'orientation première du développement dans les quartiers existants ou aires déjà urbanisées ;
8. le grand choix de modes de transport ;
9. la rationalité économique, l'équité et l'efficacité dans les choix de développement ;
10. la collaboration et le partenariat avec divers groupes d'acteurs pour le développement. »<sup>18</sup> ■

Enfin, un point non négligeable concernant l'appellation formelle du plan : référer implicitement au développement durable ou au but majeur du plan dans son nom contribue à donner une « saveur » au plan en envoyant un message clair quant à son orientation

première et à sa raison d'être. Le nom agit ainsi comme force symbolique et mobilisatrice car il rappelle constamment l'objectif visé. Cela engage aussi les autorités responsables à « livrer la marchandise ». Des noms de plan comme *Horizon 2020* ou, encore mieux, comme

*Toward a Sustainable Seattle* et *Livable Region Strategic Plan* (Grand Vancouver) parlent en effet davantage que simplement *Plan global d'aménagement de la collectivité X*.



City of Seattle Strategic Planning Office.

18 Roger K. HEDRICK. *Evaluating Comprehensive Plans: Evaluation Criteria*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Nouvelle Orléans, 2001. [www.asu.edu/caed/proceedings01/HEDRICK/hedrick.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings01/HEDRICK/hedrick.htm)

Évidemment, ceci est valable en autant que le plan soit aussi prometteur et ambitieux que ce que le nom annonce. Dans le cas des plans de Seattle et du Grand Vancouver, on peut affirmer sans se tromper que c'est le cas.

### **Le contenu : la portée, les éléments essentiels pour un aménagement intégré du territoire**

Le but visé par l'exercice de planification est de dégager et de mettre en œuvre une vision globale dite « intégrée ». Elle adopte une approche holistique qui fait des liens entre divers éléments qui peuvent influencer, de près ou de loin, à court ou long terme, l'aménagement et le développement du territoire et de la collectivité, soit les dimensions sociales, économiques et environnementales.

La définition et la description de cette vision (tant ses fondements « rationnels » que les valeurs exprimées par la collectivité) est l'élément de base à partir duquel est structuré et se déploie le plan stratégique (voir la démarche générale proposée, plus loin dans ce chapitre, pour plus de détails sur les étapes de l'élaboration du plan). Elle propose un projet collectif, clair et à long terme. Elle doit être assez synthétique pour qu'on puisse s'en souvenir et y référer aisément. Dans l'exemple du Grand Vancouver, le plan stratégique ne contient que quatre idées maîtresses.

La vision indique vers où la collectivité veut tendre au terme de l'horizon de planification retenu, lequel s'envisage sur une génération ou plus. Par conséquent, sa portée doit être assez grande pour permettre au plan d'être suffisamment proactif (avec des projections dans le futur d'au moins 20 à 25 ans). Un des buts importants de la planification stratégique est d'arrêter de seulement réagir et d'avoir une certaine prise sur l'avenir de la collectivité. Pour ce qui est du contenu du plan, il doit être suffisamment étoffé et étendu pour traduire cette vision globale en des termes plus opérationnels. Cependant, comme il s'agit d'un plan qui chevauche les autres documents et qui sert de cadre de référence, il doit aborder les divers sujets thématiques de façon assez large, s'attardant aux grandes lignes. Les plans sectoriels, les programmes et les outils d'urbanisme spécifiques pousseront plus à fond.

En contrepartie, la partie touchant la mise en œuvre devra être beaucoup plus précise; le plan doit aussi présenter des moyens concrets qui, à court et moyen termes, permettront d'atteindre les objectifs et d'amorcer le virage nécessaire. Il s'agit du plan d'action, élément de contenu primordial, qui définit les moyens retenus et qui identifie les mécanismes et les ressources de mise en œuvre, les projets à réaliser à court terme incluant une estimation des coûts inhérents à leur réalisation, les intervenants, les échéanciers et les mécanismes de suivi.

---

*« La planification stratégique s'appuie à la fois sur une vision globale de l'avenir souhaitable et sur une vision ciblée vers des enjeux clés, impliquant des actions à court terme sur des objets concrets et avec des projets réalisables. Les deux facettes de cette double vision se renvoient l'une à l'autre : il s'agit à la fois de savoir où l'on va et de poser des gestes immédiats et continus pour y parvenir étape par étape. »<sup>19</sup>*

---

En somme, le contenu du plan stratégique d'aménagement et de développement se compose généralement des éléments principaux présentés dans le tableau qui suit.

### **Tableau 5.2 : Les principaux éléments de contenu d'un plan stratégique d'aménagement et de**

- ☞ la présentation du diagnostic et de la vision sur lesquels s'appuie le plan ;
  - ☞ les divers sujets abordés, de façon plus spécifique, qui matérialisent la vision (mais qui demeurent des orientations générales) ;
  - ☞ un plan d'action détaillé pour mettre en œuvre le plan et les mécanismes d'évaluation et de suivi permettant de mesurer l'état de la situation et de juger de l'atteinte (ou non) des objectifs.
- 

<sup>19</sup> Marie-Odile TRÉPANIÉ. « La nouvelle génération des plans stratégiques et des schémas d'aménagement au Québec et ailleurs », *La croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement urbain*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (Acfas), 1995, p.79.

### **Tableau 5.3 :**

### **Exemples de sujets généraux pouvant être couverts par un plan de développement durable**

#### **La gestion cohérente de l'urbanisation et l'utilisation judicieuse du territoire :**

la consolidation des zones urbaines existantes et la minimisation de l'étalement urbain; la répartition, l'intégration et l'organisation cohérente des différentes fonctions urbaines sur le territoire (mixité, complémentarité, hiérarchisation des pôles interconnectés); le renforcement du rôle, de la spécificité et de la vitalité du centre-ville (quartiers centraux, noyaux villageois); la mise en valeur des espaces riverains et autres espaces exceptionnels à caractère public; etc.

#### **L'aménagement urbain :**

les types d'aménagements préconisés et les grandes lignes du cadre bâti souhaité (morphologie urbaine, qualité et caractère des espaces publics, qualité de l'architecture et de la construction des bâtiments); la réhabilitation d'espaces urbains sous-utilisés ou déstructurés; les outils et instruments d'aménagement à privilégier; etc.

#### **Les questions relatives aux transports et à la mobilité :**

les choix et priorités en matière d'infrastructures et de modes de transport durable; le lien étroit et l'intégration – cruciale – de la forme et des fonctions urbaines avec l'habitation; l'accessibilité des services et des lieux d'emplois; le financement du transport en commun; le développement des infrastructures et des services aux cyclistes; les liaisons régionales et interurbaines, voire internationales; etc.

#### **L'habitation :**

l'accessibilité au logement – dont les questions concernant le logement social, le logement abordable et le contrôle de l'embourgeoisement; la mixité, la diversité et la répartition de l'offre en matière d'habitation; la rénovation et l'adaptation des habitations existantes; etc.

#### **Le développement économique, social et communautaire :**

l'identification d'actions, de projets socioéconomiques structurants et de partenariats; l'équité fiscale; les services communautaires et l'éducation; etc.

#### **La protection environnementale :**

les éléments classiques : eau, air (dont les gaz à effet de serre), sols contaminés, matières résiduelles, sources de contraintes anthropiques, zones de contraintes naturelles telles les zones inondables ou à risques de mouvements de terrain; la préservation des éléments naturels et l'écologie urbaine (foresterie urbaine, petits boisés, milieux humides et riverains, espaces naturels plus vastes, corridors verts et bleus); la préservation des espaces ruraux (terres agricoles, paysages); etc.

#### **L'efficacité énergétique et la préservation des ressources :**

le développement et la promotion des énergies renouvelables; les liens très étroits entre la question énergétique et plusieurs autres éléments du plan, dont la gestion de l'urbanisation, des transports, de l'aménagement urbain et de l'habitation; le recyclage des bâtiments et des matériaux de construction; l'agriculture urbaine et les liens avec les cultivateurs locaux et régionaux; etc.

#### **La protection et la mise en valeur du patrimoine :**

culturel, historique, architectural (identité de la collectivité); le développement et l'accessibilité de la culture (activités et équipements culturels, art urbain, cours et formation artistique, etc.); etc.

#### **Le développement et l'accessibilité des activités récréatives :**

activités sportives, divertissement, etc.

#### **La reconnaissance des responsabilités des intervenants et des conséquences des actions locales dans une perspective plus globale :**

questions relatives aux enjeux et objectifs régionaux, nationaux et internationaux (par exemple la réduction des émissions de gaz à effet de serre); arrimage avec les attentes gouvernementales en aménagement du territoire et en développement local et régional.

Des liens forts entre les sujets abordés dans le plan sont primordiaux pour garder l'unité et pour « traduire » fidèlement

l'orientation générale de la vision ou du projet global.

Voici quelques caractéristiques clés d'un plan stratégique d'aménagement et de développement durable.

### Tableau 5.4 : Synthèse des caractéristiques clés d'un plan stratégique d'aménagement et de développement durable

- ☞ une vision globale d'aménagement et de développement à long terme intégrant pleinement des valeurs et principes de développement durable;
- ☞ une intégration forte entre la gestion de l'urbanisation, l'aménagement urbain, l'habitation et les transports;
- ☞ une prise en compte des responsabilités de la collectivité à l'égard des enjeux plus globaux (régionaux, nationaux, internationaux);
- ☞ en plus de l'aménagement physique, une prise en compte plus large des enjeux environnementaux, économiques et sociaux;
- ☞ un volet concret et bien défini de mise en œuvre.

Les nouvelles approches stratégiques de planification (dont les récents *comprehensive plans* étasuniens), permettent une plus grande intégration entre les divers sujets du plan stratégique.

Il s'agit d'une approche thématique basée sur la résolution de problématiques, issue de la vision globale. En réalité, il s'agit de thèmes (assez larges et plus globaux que les chapitres sectoriels habituels) auxquels on veut porter une attention

particulière. Le travail de réflexion sur leur résolution enrichira les éléments plus traditionnels du plan (sujets sectoriels) et facilitera les liens horizontaux. En voici quelques exemples :

- ☞ la croissance intelligente (*smart growth*) et une plus grande efficacité économique et sociale des actions de développement urbain;
- ☞ la réduction de la consommation d'énergie et des émissions polluantes, dont les gaz à effet de serre;

- ☞ la préservation du caractère particulier de la collectivité;
- ☞ le développement d'une économie et d'emplois durables;
- ☞ l'augmentation de l'attrait de la collectivité et de la qualité de vie;
- ☞ etc.

La figure qui suit décrit brièvement le fonctionnement de cette approche .

# VISION

Thèmes globaux, enjeux cruciaux traités en priorité.

**Enjeu A:**  
Exemple: Réduction des GES

**Enjeux B, C, D...**

Sujets sectoriels concernés et implications pour chacun d'eux:

**Gestion de l'urbanisation:**

Minimiser l'étalement urbain qui favorise l'utilisation de la voiture et les longs trajets  
Densifier le long des axes de transport en commun  
Etc.

**Aménagement urbain:**

Augmenter le nombre de développements urbains compacts (plus grande efficacité énergétique)  
Augmenter les normes d'efficacité énergétique des bâtiments  
Etc.

**Transport et mobilité:**

Utiliser une nouvelle technologie efficiente de transport en commun pour densifier et orienter le développement (en symbiose avec le plan de gestion de l'urbanisation)  
Développer une politique pour des transports durables  
Etc.

**Écologie urbaine:**

Favoriser la foresterie urbaine  
Etc.

[Développement d'une stratégie intégrée pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre.]

**Report des implications dans chacune des sections des sujets sectoriels**  
(C'est-à-dire intégration et prise en compte des recommandations issues des thèmes comme éléments de base pour orienter et approfondir les sujets sectoriels.)

Formule hybride entre l'approche « thématique » et l'approche sectorielle : une approche intégrée qui jette les bases d'un approfondissement sectoriel.

## La démarche générale

La démarche de planification spatiale est issue d'une synthèse des démarches proposées dans les ouvrages théoriques et dans les expériences pratiques. Sa nature générale et flexible est voulue pour permettre son façonnement et son appropriation par les divers acteurs régionaux et locaux auxquels elle s'adresse.

Les maîtres d'œuvre pressentis sont évidemment les acteurs gouvernementaux (régionaux et municipaux), puisqu'ils ont le mandat et la responsabilité de la planification spatiale. Il est cependant fondamental que cette démarche soit un processus de collaboration collectif et ouvert, qui puisse être partagé et bonifié par tous les acteurs d'une collectivité désireux de s'y intéresser, y compris les citoyens, et ce tout au long de la démarche. Il en va non seulement de la crédibilité du plan mais aussi de ses

chances d'induire de façon réelle et à long terme des changements ou des effets positifs sur le développement de la collectivité.

Ainsi, à chacune des étapes, les divers groupes devraient être informés, sensibilisés, mobilisés, impliqués dans le processus de réflexion et statuer sur les fins de l'exercice. L'accent est cependant mis sur une démarche générale s'adressant principalement aux maîtres d'œuvre. (Pour davantage de détails et des exemples concrets sur des stratégies et des façons d'impliquer la population voir le **chapitre 10** sur le développement social et l'implication des citoyens.)

### Une étape préalable : planifier le processus de planification (!)

Il ne faut pas négliger l'importance de la préparation soignée du processus de

planification en tant que tel. Il apparaît important de se poser quelques questions fondamentales et de déterminer à l'avance, avec certitude, des éléments comme :

- ☞ l'allocation des ressources humaines : combien de personnes et lesquelles travailleront au projet ?
- ☞ combien de temps pour le processus, quelle(s) échéance(s) ?
- ☞ combien d'argent alloué pour le processus (budget) ?
- ☞ quelle structure et quelle forme prendra le processus (les diverses étapes et les stratégies de sensibilisation, de mobilisation et d'implication de la population) ?

## Tableau 5.5 : Les étapes de la démarche d'élaboration d'un plan stratégique d'aménagement et de développement

1.

### Où en sommes-nous et où allons-nous?

Le portrait actuel du territoire, de la collectivité : son diagnostic, son profil.

- ☞ Collecte de données quantitatives et qualitatives sur des éléments clés qui informent de l'état de la collectivité (forces, faiblesses, potentiels, contraintes, problèmes, responsabilités, valeurs, préoccupations partagées). Les informations typiquement recueillies :
  - la démographie;
  - l'économie, les emplois;
  - l'état de l'environnement naturel (audit environnemental);
  - le parc de maisons et de logements;
  - le transport;
  - les équipements et les services à la collectivité;
  - la structure physique, le modèle d'organisation spatiale;
  - la perception de la collectivité par les résidants (valeurs et préoccupations);
  - etc.

☞ Analyse des données et production de documents de base informant sur ce portrait de la collectivité.

☞ Comparaisons avec d'autres collectivités similaires.

Où va-t-on si les tendances économiques, sociales et environnementales observées se maintiennent?

☞ Même exercice pour les grandes tendances qui se dessinent pour différents éléments clés.

☞ Projections à moyen et long termes et analyse des scénarios possibles (conséquences, bénéfiques).

☞ Identification des quelques enjeux qui apparaissent être majeurs.

(Sensibilisation, information et implication du public : communication des résultats, information de la démarche et appel à la mobilisation et à la participation pour les étapes subséquentes.)

2.

### Où voulons-nous aller vraiment?

Élaboration d'une vision commune (ou projet global) sur le futur de l'aménagement et du développement de la collectivité – un idéal réaliste.

- ☞ Convier et faire participer les divers groupes et la population à un exercice de « réflexion et de projection stratégique » pour se pencher sur :
  - les principaux enjeux actuels et futurs (basés sur les informations fondamentales de l'étape précédente);
  - le futur souhaité pour la collectivité (à partir des principaux enjeux ou thèmes identifiés).

☞ Formulation d'un ensemble de valeurs générales exprimées comme buts à atteindre et devant guider les actions futures (perspective à long terme – au moins 20 ou 25 ans).

☞ Adoption formelle d'un document – la vision – qui devient le fondement du reste de la démarche (devient partie intégrante du plan global stratégique, en constitue la première partie).

(Sensibilisation, information et implication du public : principales méthodes pour l'implication du public : forum ou assemblées publiques; rencontres, ateliers avec les représentants de divers groupes d'intérêt; entrevues avec des acteurs ou représentants clés; ateliers de travail (charrettes); sondages; techniques de visualisation informatique; etc. Voir le **chapitre 10** pour des exemples concrets.)

### 3.

#### Comment nous y rendre ?

Quelles possibilités concrètes et quels scénarios s'offrent à nous ?

- ☞ Évaluation des conditions internes et externes influençant l'atteinte des buts identifiés (ressources et pouvoirs, forces et faiblesses).
- ☞ Inventaire et analyse des alternatives possibles (moyens, actions, stratégies) pour atteindre les buts (élaboration de divers scénarios possibles).

Évaluation des alternatives et choix de l'alternative optimale :

- ☞ Projection, analyse et comparaison des pour et des contre des alternatives.
- ☞ Choix et développement d'une alternative optimale qui correspond le mieux à la concrétisation des buts, de la vision.
- ☞ Obtention d'un consensus sur le choix de l'alternative à privilégier.

Élaboration concrète et développement du plan stratégique d'aménagement et de développement :

- ☞ Élaboration de principes de base qui orientent l'aménagement et le développement (à partir de la stratégie ou de l'alternative choisie).
- ☞ Élaboration des lignes directrices et des besoins (attentes) pour les multiples sujets et enjeux cruciaux couverts par le plan global (développés et détaillés dans les plans sectoriels et documents spécifiques) (Voir, à ce sujet, le schéma de la page 16).
- ☞ Élaboration d'objectifs mesurables et atteignables pour ces divers sujets.
- ☞ Adoption formelle du plan global.

(Sensibilisation, information et implication du public : l'élaboration formelle du plan ne devrait pas non plus se faire en vase clos. Plusieurs étapes de communication des travaux et de rétroaction devraient être prévues.)

### 4.

#### Passer à l'action : qui fait quoi, quand et comment ?

Planification concrète de la mise en œuvre : préparer le plan d'action.

- ☞ Identification et élaboration de projets porteurs et structurants (ou actions, mesures, initiatives, programmes, etc.), à court et moyen terme, permettant d'amorcer la marche vers la réalisation de la vision.
- ☞ Développement de la nature et de la réalisation des projets, des actions et mesures :
  - établissement formel (ou élargissement) des partenariats et engagements des partenaires ;
  - établissement des objectifs spécifiques et des échéances; des budgets et du financement, etc.
- ☞ Établissement des critères d'évaluation et de suivi pour chacune des actions (indicateurs).

### 5.

#### Comment avançons-nous? Que devons-nous modifier ou rectifier ?

Suivi de la mise en œuvre, *monitoring*, ajustements nécessaires.

- ☞ Suivi de l'évolution de la mise en œuvre du plan d'action à l'aide des indicateurs.
- ☞ Réalisation périodique de rapports évaluant l'avancement et le niveau d'atteinte des objectifs, du respect des échéances ; communication des informations à l'ensemble de la collectivité.
- ☞ Rencontres d'information et de mise au point (rétroaction, ajustements si nécessaires, etc.).

En combinant l'appui des citoyens, acquis lors d'un processus ouvert d'élaboration, avec la réalisation d'un plan d'action bien défini, le plan stratégique aura toutes les chances d'être un réel guide pour l'ensemble de la collectivité et sa mise en œuvre ne pourra qu'en être facilitée.

## Diverses échelles d'application : des exemples remarquables de plans intégrés

### Des plans régionaux, d'agglomération

#### ÉTUDE DE CAS

### L'EXEMPLE HISTORIQUE DU *FINGER PLAN* DU GRAND COPENHAGUE, DANEMARK

L'agglomération de Copenhague, au Danemark, compte environ 1,7 million d'habitants. Depuis plus de 50 ans, son développement urbain se fait de façon ordonnée selon un plan internationalement reconnu. Il s'agit du *Finger Plan*, un plan métropolitain dont la première version remonte à 1947. Il aurait été inspiré par le plan du Grand Londres de 1944.

Son appellation vient du fait qu'il définit une structure urbaine ayant la forme d'une main avec cinq doigts. Le concept est simple : favoriser l'utilisation du transport public en concentrant le développement le long de cinq axes majeurs de chemins de fer existants (comme des perles le long d'un collier) et préserver ainsi les espaces verts entre chacun des doigts.

#### **Une continuité historique :**

Le plan a été transformé en plan de zonage en 1949. Il put ainsi guider directement le développement local et devint une norme. Bien que plusieurs plans régionaux se soient succédés depuis, cette organisation spatiale « en cinq doigts » est toujours demeurée en toile de fond.

Le plan de 1989 renforça même la structure initiale en accentuant la concentration du développement (notamment les lieux d'emplois) dans les secteurs à proximité des principales gares ferroviaires et des terminus d'autobus les plus fréquentés.



Le schéma du *Finger Plan* : cinq axes de transport où se concentrent le développement urbain et des interstices verts protégés.

Tiré et adapté de : R. Cervero, *The Transit Metropolis : A Global Inquiry*, 1998. (Avec la permission de M. Cervero.)



Photos: Vivre en Ville.



En 1990, le *Conseil du Grand Copenhague*, qui était jusque là en charge de la planification régionale, fut aboli, reléguant la responsabilité à cinq entités à l'intérieur de l'aire métropolitaine. Une condition explicite du gouvernement était cependant que la planification régionale future se base sur le plan des cinq doigts. Le plan régional de 1997 spécifie d'ailleurs que ses principes sont basés sur ceux du plan original de 1947. Parmi les plus récents investissements, à noter un nouveau métro qui desservira un nouveau quartier de 3 000 ha., Ørestad, au sud de la ville. (Pour plus de détails sur ce projet, voir le **chapitre 8** sur les transports viables.)

### **Des résultats :**

Aujourd'hui, l'agglomération de Copenhague peut compter sur un système de transport en commun très efficace. On estime que 70 % des résidents des nouvelles collectivités périphériques prennent le transport en commun pour aller travailler, alors qu'environ un tiers de tous ceux qui vont travailler au centre-ville le prennent aussi (et plusieurs autres marchent ou prennent la bicyclette). L'encombrement dû à la circulation et à la pollution sont ainsi mieux maîtrisés dans la ville centrale que dans les années 1970.

La décentralisation et le développement des centres secondaires a aussi connu un bon succès. Cela a permis aux résidents de la banlieue d'avoir un meilleur accès aux services et aux emplois. Les espaces verts des interstices sont protégés et représentent des aires significatives de boisés et d'espaces récréatifs. En somme, les objectifs du plan original ont été atteints et il continue à jouer son rôle structurant encore aujourd'hui.

Le nouveau méga développement de Ørestad et la continuation dans la tradition du *Finger Plan* : accent mis sur l'intégration de la forme urbaine et des transports en commun et alternatifs. Les travaux de construction des infrastructures lourdes de transport en commun précèdent même la majorité des actions de développement du secteur privé.



Photos : Vivre en Ville.



Des bénéfices tangibles issus de la longue tradition de planification intégrée.



Nombre impressionnant de cyclistes à l'heure de pointe, sur une des « autoroutes pour vélos » en milieu urbain (larges pistes séparées du trafic automobile).



Un des espaces verts protégés ; biodiversité.



La vitalité de la rue piétonnière Strøget, dans le centre historique, facilement accessible par le transport en commun et en vélo.

Photos : Vivre en Ville.

### Leçons à retenir :

À Copenhague, les paliers supérieurs de gouvernement peuvent refuser un plan municipal qui ne se conforme pas au plan régional. On lui accorde ainsi un pouvoir significatif et on reconnaît son importance. Le développement ordonné de l'agglomération au cours des 50 dernières années leur donne raison en démontrant le fort potentiel d'une stratégie cohérente de planification spatiale régionale à long terme. Cela démontre aussi qu'une planification spatiale régionale effective est possible en dépit de plusieurs municipalités distinctes (l'agglomération compte 50 municipalités).

Dans le Grand Copenhague, grâce au maintien du concept du plan en doigts, l'intégration de la planification spatiale et de la planification des déplacements a en outre pu être réalisée. L'exemple montre enfin que le maintien d'un plan régional fort minimise certaines erreurs locales commises à court terme. Une stratégie régionale cohérente et claire, qui a l'appui nécessaire et qui fait l'objet d'un consensus, peut avoir une durée de vie très longue. ■

## LE LIVABLE REGION STRATEGIC PLAN DU GRAND VANCOUVER, COLOMBIE-BRITANNIQUE

« La mission première du Livable Region Strategic Plan est d'aider à maintenir la viabilité de la région et à protéger l'environnement face à la croissance de l'agglomération. Avoir une stratégie à long terme est important puisque les décisions prises maintenant en matière d'aménagement du territoire et de transport ont des implications cruciales pour le futur. »<sup>20</sup>

La population du Grand Vancouver est aujourd'hui d'un peu plus de 2 millions d'habitants. On prévoit pour les prochaines décennies une forte croissance démographique, soit environ 800 000 nouveaux habitants d'ici 2021. L'entité régionale responsable de la planification spatiale et du développement est le *Greater Vancouver Regional District (GVRD)*. Son territoire comprend 21 municipalités. En 1996, le Conseil adoptait un plan, avec le support formel de toutes les municipalités membres, qui plaçait le développement durable de la région au cœur de sa stratégie.



Photo : Vivre en Ville.

Le but global du plan est d'aider la région à se développer en protégeant l'environnement et de guider la localisation des activités urbaines de façon à créer des collectivités de qualité, ce qui favorise la croissance économique. Une des forces du plan vient sans aucun doute de sa clarté et de son concept simple. Quatre idées principales le structurent :

20 GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT (GVRD). *The Livable Region Strategic Plan*, p. 8. [www.gvrd.bc.ca/services/growth/lrsp/lrsp\\_toc.html](http://www.gvrd.bc.ca/services/growth/lrsp/lrsp_toc.html)



### **Protéger une importante zone verte :**

Préserver les 2/3 de la superficie totale de la région en terres agricoles, parcs et espaces récréatifs, forêts, zones humides et autres zones sensibles écologiquement. La zone verte sert aussi de barrière physique à l'étalement urbain et donc d'outil de gestion de la croissance.

### **Bâtir des collectivités complètes (de qualité) :**

Renforcer les pôles et les centres locaux en procurant aux gens plus d'opportunités pour travailler, magasiner, avoir des services près de leur lieu de résidence et avoir accès à une plus grande diversité d'habitations.

### **Favoriser la création d'une région métropolitaine compacte :**

Réduire l'étalement urbain en dirigeant la croissance prioritairement dans les secteurs déjà urbanisés. Concentrer le développement permet aux personnes de vivre plus près de leur emploi, favorise une utilisation plus efficace du transport en commun, des équipements, des infrastructures et minimise la perte de terres agricoles.

### **Augmenter les choix en matière de transport :**

Réduire la dépendance envers l'utilisation de la voiture en procurant un service amélioré de transport en commun et en encourageant les modes alternatifs de transport.

Densification urbaine et nouvelles habitations dans le secteur central.



Photo : Vivre en Ville.

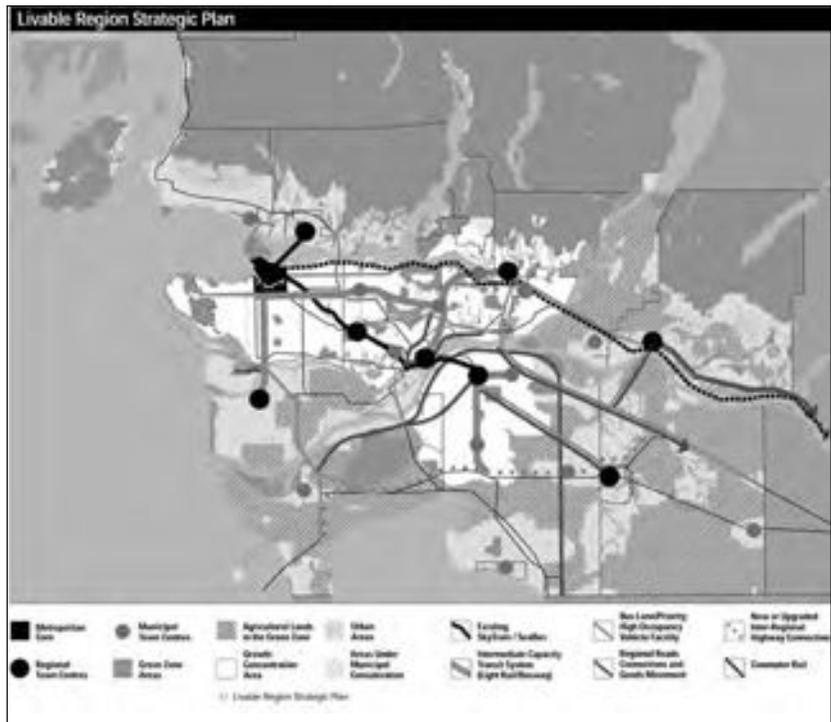


« Le LRSP rejette l'approche conventionnelle en matière de croissance régionale (business-as-usual scenario), visant plutôt un développement plus compact qui encourage l'utilisation du transport en commun et qui décourage l'utilisation de l'automobile individuelle. Il favorise aussi la création de collectivités "complètes" où les besoins en mobilité sont réduits par la proximité des emplois, des services et des biens, à distance de marche de la majorité des résidents. »<sup>21</sup>



Photo : Vivre en Ville

Travaux pour la prolongation du réseau du Sky Train : un train rapide surélevé.



Source: GVRD (www.gvrd.bc.ca)

Le schéma du Livable Region Strategic Plan.

### Processus d'élaboration (acteurs impliqués):

Le LRSP s'appuie sur une vision de développement durable à long terme (le document *Creating Our Future*) adoptée par le GVRD en 1990 et élaborée en concertation avec le public. Fondamentalement, cette vision reconnaît les défis que pose la forte croissance démographique à venir et vise l'équilibre harmonieux entre la protection de l'environnement, la cohésion, l'équité sociale et la croissance économique. Deux valeurs principales sont ressorties du processus et ont guidé l'élaboration du LRSP :

- ☞ protéger la zone verte ;
- ☞ donner la priorité aux piétons, aux cyclistes et au transport en commun plutôt qu'à la voiture individuelle.

21 Robert CERVERO. *The Transit Metropolis : A Global Inquiry*, Washington, Island Press, 1998, p. 424. (traduction libre)



### Moyens de mise en œuvre :

- ☞ élaboration d'un échéancier de mise en œuvre avec les municipalités et la province;
- ☞ les municipalités élaborent des énoncés qui démontrent (doivent formellement démontrer) comment leurs politiques locales d'urbanisme et leurs règlements aident à atteindre les objectifs du LRSP;
- ☞ partenariats avec les municipalités, les paliers supérieurs de gouvernement et le secteur privé;
- ☞ *TransLink* est l'autorité régionale responsable des infrastructures de transport; son plan stratégique de transport et ses investissements doivent être, par loi, cohérents avec le LRSP et favoriser sa mise en œuvre;
- ☞ 1999: adoption d'un programme de suivi par le conseil, contenant une série d'indicateurs permettant de suivre l'évolution et de juger de la mise en œuvre des objectifs du plan.

### Quelques résultats significatifs de la protection de la zone verte après cinq ans de mise en œuvre (rapport de 2000):

Protéger une zone verte

- ☞ la zone verte est constituée de plus de 200 000 hectares, soit environ des 2/3 du territoire du Grand Vancouver; son importance est reflétée et soulignée dans les plans et les règlements municipaux. De plus, plusieurs municipalités ont identifié des espaces supplémentaires à inclure, ce qui l'augmentera encore;
- ☞ de 1991 à 1999, les aires naturelles protégées dans la zone verte sont passées de 30 000 hectares à plus de 90 000 hectares ;
- ☞ le GVRD continue d'augmenter les parcs et secteurs protégés à des fins récréatives et/ou écologiques;
- ☞ les terres agricoles sont une partie importante de la zone verte (27% de toute la production agricole de la province); des études sont en cours par le GVRD et les municipalités pour maintenir la viabilité de l'agriculture à long terme dans la région du Grand Vancouver;
- ☞ la zone verte comme instrument de gestion de l'urbanisation : les données récentes montrent un ralentissement de l'étalement urbain, résultat d'une augmentation de la proportion des types d'habitations plus denses et d'un grand intérêt du marché pour construire dans les secteurs déjà établis (urbanisés).

Bâtir des collectivités complètes (de qualité) :

- ☞ plus de choix en matière d'habitation : des gains significatifs ces dernières années. Environ 75% de toutes les nouvelles unités d'habitation construites sont soit des maisons en rangée, des duplex ou des appartements. (Ceci aurait été l'inverse il y a de cela une génération.) En 1986, 53% des habitations étaient des maisons unifamiliales détachées; en 1999, cette proportion est tombée à 45%;
- ☞ plusieurs municipalités ont introduit des mesures pour rendre les logements plus abordables, mais cela demeure un défi majeur;
- ☞ le développement des pôles régionaux mixtes : avancées considérables ces dernières années. De nouvelles habitations, services, commerces, équipements éducatifs et communautaires ont renforcé les pôles. Le plan de transport de *TransLink* met l'accent sur l'amélioration du réseau d'autobus et de tramway entre les centres.

Favoriser la création d'une région métropolitaine compacte :

- ☞ le LRSP a l'ambitieux objectif de contenir 70% de la croissance urbaine à l'intérieur des aires prioritaires de croissance (*growth concentration areas*: secteurs déjà urbanisés et parmi les plus centraux de l'agglomération). En 1999, 11 000 unités ont été construites dans le Grand Vancouver, 69% d'entre-elles dans ces aires prioritaires;



- ☞ en analysant la distribution des nouvelles constructions dans les années 1990, on constate une forte concentration autour des pôles régionaux et le long des principaux axes de transport en commun;
- ☞ ces dernières années, il n'y a pas eu d'augmentation significative des distances parcourues entre Vancouver et l'extrémité est de l'agglomération (dans la vallée de la Fraser).

Augmenter les choix en matière de transport :

- ☞ le nombre d'usagers du transport en commun a légèrement augmenté de 1998 à 1999. Pour les déplacements maison-travail, 14 % ont utilisé le transport en commun dans le Grand Vancouver durant cette période (17,5% pour les résidents des aires prioritaires de croissance);
- ☞ la proportion de gens marchant ou prenant le transport en commun est significativement plus élevée dans le centre-ville et les pôles régionaux. La marche est à la hausse, spécialement dans les pôles mixtes où de nouveaux emplois sont disponibles;
- ☞ le plan de 2000 de *TransLink* prévoit une augmentation marquée du service de transport en commun. Le gouvernement provincial supporte lui aussi le *LRSP* par l'entremise d'investissements dans les corridors de transport en commun. Plusieurs municipalités continuent d'améliorer leur réseau de pistes cyclables et augmentent la sensibilisation à l'importance d'environnements piétonniers sécuritaires et attrayants. La Province et *TransLink* proposent aussi des subventions pour encourager l'amélioration des infrastructures vouées aux cyclistes. ■

**Pour en savoir plus :**  
**[www.gvrld.bc.ca](http://www.gvrld.bc.ca)**

## ÉTUDE DE CAS

### QUATRE ÉLÉMENTS DE BASE POUR COMPOSER LA RÉGION

« Des éléments de base complexes, combinant plusieurs fonctions à diverses échelles, doivent être utilisés pour revoir nos standards et nos cadres d'aménagement régionaux :

- ☞ les centres : pôles à usages mixtes et destinations locales ou régionales à diverses échelles (quartiers, villages, petites et grandes villes);
- ☞ les districts : des aires spécialisées dominées par un type d'activité (récréation, industrie, université, aéroport, etc.);
- ☞ les aires de préservation : espaces naturels ou agricoles protégés;
- ☞ les corridors : les éléments linéaires qui connectent la région (systèmes naturels, de transport, d'énergie, etc.). »<sup>22</sup> ■

22 Peter CALTHORPE et William FULTON. *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington, Island Press, 2001, p. 51. (Traduction libre.)

#### **TOWARD A SUSTAINABLE SEATTLE COMPREHENSIVE PLAN, SEATTLE, WASHINGTON**

La ville de Seattle fut une des premières villes étasuniennes à adopter officiellement le développement durable dans son processus d'aménagement et de développement. Le *Toward a Sustainable Seattle Comprehensive Plan*, complété et adopté en 1994, prend en effet le développement durable comme principe moteur. C'est le *Strategic Planning Office* qui voit à la planification stratégique et intégrée de la ville et qui conseille les élus sur cette question.

La viabilité urbaine est approchée selon quatre angles <sup>23</sup> :

- ☞ l'intégration: une approche holistique intégrant les divers éléments d'un développement durable. Aussi, la prise en compte des liens entre l'avenir de la ville, du comté, de la région, du pays et de la planète ;
- ☞ l'inclusion : identifier des valeurs et des buts communs, avec les acteurs locaux – la participation de ces acteurs à l'élaboration et la mise en œuvre ;
- ☞ la vision : le développement durable veut dire avoir une vision à long terme et considérer les conséquences à long terme ;
- ☞ la qualité : le développement durable prend son sens dans la qualité et la diversité, et non dans la quantité.

#### **Les villages urbains: la stratégie fondamentale d'aménagement du territoire (planification spatiale) qui structure le plan :**

Le plan s'appuie sur le concept des villages urbains, qui favorise le développement urbain sous forme de pôles mixtes et compacts, bien ciblés et liés entre eux par les principaux axes de transport en commun. Parmi les buts visés, on retrouve : renforcer la structure urbaine existante et coordonner de façon cohérente le développement de la ville (Seattle fait face à de fortes pressions de croissance), s'assurer d'une plus grande intégration entre la forme urbaine et les transports, favoriser les transports viables (marche, vélo, transport en commun) et procurer des milieux de vie riches, diversifiés et satisfaisants pour tous les résidents.

23 Miguel RUANO. *Ecourbanism*, Barcelone, Gustavo Gili, 1999, p. 152. (Traduction libre.)



Des quartiers urbains anciens  
et vivants de Seattle.



Photos : Vivre en Ville.

Beaucoup d'idées viennent de la structure traditionnelle des premiers quartiers de la ville, construits d'abord pour les piétons et, ensuite, autour des premiers tramways électriques. La stratégie des villages urbains vise tant les quartiers existants (par la revitalisation et la densification) que les quartiers futurs.

Le concept tient aussi compte de l'échelle régionale, où ont été désignés 14 pôles régionaux à densités minimales spécifiées. Le concept de la ville raffine le concept régional en détaillant ce que seront ces pôles sur son territoire et en ajoutant d'autres pôles à diverses échelles, allant jusqu'à des exercices conjoints de planification de chacun des quartiers. Ainsi, les villages urbains auront leur propre identité, forgée par une densité, un caractère et des fonctions urbaines variables en fonction de leur hiérarchie et de leur localisation dans le réseau, de leur desserte en transport en commun et des valeurs et enjeux exprimés par leurs résidents lors des séances de participation publique.



Le réseau multipolaire projeté comportera donc plusieurs types de villages urbains (ou pôles). Les deux grands types sont :

- ☞ les *urban centers*, les plus urbains (emplois, grandes densités, connection au réseau primaire de transport en commun – futur SLR, etc.);
- ☞ les *residential urban villages* (densités plus faibles et pas nécessairement connectés au réseau primaire de transport en commun, mais présence d'un centre mixte connecté par les autobus).

Les qualités particulières que cherche à développer la Ville de Seattle pour les villages urbains<sup>24</sup> :

- ☞ une mixité sociale (variété d'âges, de revenus, de cultures, d'emplois et d'intérêts);
- ☞ des pôles de quartier vivants et attrayants pour les piétons, comportant des commerces, des services et des emplois;
- ☞ une variété de types d'habitations, calibrée selon le contexte de chacun des villages urbains et les besoins des résidants;
- ☞ un lien très fort entre les aires résidentielles et commerciales;
- ☞ des équipements tels que des écoles, des centres communautaires et récréatifs, des parcs et des services à une distance de marche du pôle de quartier;
- ☞ des services de transport en commun, des infrastructures pour les cyclistes et les piétons facilitant les déplacements entre les quartiers et à l'intérieur de ceux-ci;
- ☞ un réseau interconnecté d'espaces verts procurant des opportunités récréatives pour les résidants et les travailleurs;
- ☞ une identité de quartier reflétant l'histoire locale, l'environnement naturel, la culture et les autres traits distinctifs de la collectivité.

### **Processus d'élaboration :**

L'élaboration du plan a bénéficié d'une période extensive d'implication du public et des divers acteurs locaux, comme le prescrit explicitement la loi de l'état de Washington sur l'aménagement du territoire. Les idées contenues dans le plan émanent donc de cinq années de discussions et de débats constructifs. De plus, la ville de Seattle a créé le département des quartiers (*Department of Neighborhoods*) pour permettre aux citoyens de s'impliquer plus directement dans la planification et la transformation de leur milieu de vie. (Voir l'encadré sur cette initiative un peu plus loin dans le présent chapitre.)

### **Moyens de mise en œuvre :**

La loi procure une forte prépondérance au *comprehensive plan*. Les plans sectoriels et autres instruments d'urbanisme sont conditionnés par le respect du plan. L'utilisation de programmes et d'outils d'urbanisme spécifiques favorise aussi la mise en œuvre du plan et l'orientation du développement urbain.

---

24 CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO, 2001. [www.ci.seattle.wa.us/planning](http://www.ci.seattle.wa.us/planning)



Un bon exemple de ce type d'initiative est le programme du *Station Area Planning* (SAP) mené par le SPO en collaboration avec plusieurs autres départements de la ville et *Sound Transit*, l'agence régionale de transport. Il a permis de créer 16 groupes de travail formés de professionnels de la ville et de gens du milieu pour réaliser des plans d'aménagement et de réaménagement autour de chacune des 16 nouvelles stations du futur système de train léger (SLR). Ces plans ont raffiné et précisé les visions déjà amorcées dans les quartiers. Le SAP visait entre autres la maximisation des retombées du SLR et la revitalisation des secteurs concernés (situés à l'intérieur d'un rayon d'un quart de mile autour de chaque station). Ces secteurs ont d'ailleurs fait l'objet de changements de zonage, notamment par l'introduction d'un zonage de superposition, qui ont amené plus de flexibilité dans l'aménagement et ont interdit les usages axés sur l'utilisation de l'automobile près des stations pour favoriser la création de véritables *TOD* (*Transit-Oriented Developments*, ou développements axés sur les transports en commun – voir les chapitres 7 et 8).

### **Des résultats<sup>25</sup>, six ans après l'adoption du plan :**

- ☞ 42 % des nouveaux emplois furent créés dans les *urban centers* (dont le centre-ville);
- ☞ depuis l'adoption du plan, la distribution de la construction résidentielle concentre le développement dans les villages urbains (47 % de la croissance résidentielle a eu lieu dans les *urban centers* et 24 % dans les *urban villages*). De plus, une croissance résidentielle significative a eu lieu dans le centre-ville;
- ☞ la tendance pour les plus récentes approbations de permis est une concentration de la croissance résidentielle plus grande dans les *urban centers* et les *urban villages* (81 % des unités ayant un permis font partie de projets dans ces secteurs);
- ☞ le long du futur corridor du SLR, plusieurs *urban centers* (dont le centre-ville) ont connu une croissance résidentielle significative. Toujours le long du futur SLR, entre 1995 et 1998, de nouveaux emplois ont été concentrés dans la plupart des villages urbains;
- ☞ 80 % des unités résidentielles construites entre 1994 et 1999 l'ont été dans des édifices à logements multiples. Un tiers de ces nouvelles unités, depuis l'adoption du plan, ont été construites dans des édifices mixtes où il y a des espaces commerciaux;
- ☞ Ces tendances indiquent que les *urban centers* deviennent plus denses, ce qui supportera davantage l'utilisation du transport en commun (en particulier régional). Certains villages urbains dans le sud-est n'attirent cependant pas beaucoup plus de développements mixtes ou d'édifices à logements multiples;
- ☞ les principaux investissements de la Ville (approuvés par les électeurs) ont été concentrés pour des projets ayant lieu de façon prioritaire dans les villages urbains (bibliothèques, centres communautaires, etc.).

Les résultats montrent un effet certain de la stratégie sur la structuration de la ville et la localisation du développement urbain. Parmi eux on peut certainement avancer un meilleur partage des modes de transport en faveur de la marche et du transport en commun ainsi qu'une plus grande accessibilité pour les quartiers et les services.

25 CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO. *Seattle Growth Report 2000*.  
[www.cityofseattle.net/planning/comprehensive/sgr\\_main1.htm](http://www.cityofseattle.net/planning/comprehensive/sgr_main1.htm)



### Facteurs de succès :

Un des principaux facteurs qui peuvent expliquer que Seattle ait développé un plan durable est l'encadrement accru dont bénéficie la ville. En effet, le cadre législatif de l'état de Washington, les outils de planification des paliers régionaux et la création d'une nouvelle agence régionale de transport favorisent (pour ne pas dire obligent) une planification spatiale municipale orientée vers certains principes de développement durable (ou *smart growth*). Voici une brève liste de quelques uns de ces éléments :

- ☞ état de Washington: le *GMA (Growth Management Act)* de 1990 qui influence le contenu et l'orientation du plan en faveur du *smart growth* ;
- ☞ échelle régionale: le plan du *Puget Sound Regional Council (Vision 2020)* qui donne de grandes orientations métropolitaines de développement durable dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports ;
- ☞ échelle régionale: création récente d'une agence métropolitaine de transport (*sound transit*) et projet concret d'un nouveau SLR régional ;
- ☞ comté : le plan du *King County*, même chose que le plan régional : fort contenu de développement durable.

Enfin, d'autres facteurs de succès doivent être mentionnés : une conscience environnementale propre à la population de la Côte-Ouest, la grande qualité de vie à Seattle que l'on veut préserver et la présence de plusieurs organismes environnementaux et/ou rattachés au développement durable du territoire qui sensibilisent la population, « surveillent » les actions des gouvernements et proposent des solutions alternatives (*Sustainable Seattle, 1000 Friends of Washington*, etc.). ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.ci.seattle.wa.us/planning](http://www.ci.seattle.wa.us/planning)

g



Photo Vivre en Ville.

## LE PLAN DE LA PETITE COLLECTIVITÉ DE MANCHESTER, VERMONT

Manchester, au Vermont, est une petite localité située dans une région montagneuse qui offre de beaux paysages et de nombreux attraits pour les visiteurs. C'est une petite localité qui compte environ 3 600 résidents, mais sa popularité auprès des vacanciers et des propriétaires de résidences secondaires fait paraître la population locale plus nombreuse. La région compte, quant à elle, un peu plus de 23 000 personnes. À noter que 16 000 des 26 500 acres de la municipalité sont des forêts et des montagnes.

Le plan d'aménagement et de développement de Manchester sert explicitement une vision élaborée par la collectivité : préserver l'identité de Manchester et son caractère villageois, protéger ses paysages et son patrimoine historique et faire reconnaître que la beauté du village et son environnement naturel sont les bases de l'économie de la collectivité.

Des paysages naturels remarquables qu'offre la région de Manchester :



Photos gracieusement de M. Lee Krohn.



### **Processus d'élaboration (acteurs impliqués) :**

En 1994, la municipalité a produit un document intitulé *A Community Vision for Manchester*, qui décrit les priorités de la collectivité en matière de développement. Élaborée avec l'aide d'un grand nombre de personnes et d'organismes de la collectivité, la vision établit une stratégie pour éviter l'étalement urbain, l'augmentation du trafic et la congestion qui pourraient résulter des réelles pressions de croissance vécues par Manchester.

Une variété de méthodes a été employée pour aider la collectivité à déterminer des buts et des stratégies de développement: réunions en petits et grands groupes, charrettes de design (ateliers de travail), assemblées publiques, entrevues individuelles, tables rondes, sondages, etc.

### **Les stratégies fondamentales qui structurent le plan :**

Le document portant la vision de développement reconnaît que le potentiel de croissance résidentielle et commerciale de Manchester est limité et que l'on devrait respecter cette limite sans quoi de nombreuses conséquences négatives ne pourront être évitées. Ainsi, la vision stipule que « la collectivité devrait travailler à orienter la croissance de Manchester dans la perspective d'une taille optimale qui, tout en préservant et améliorant la vitalité économique, ne dépasserait pas le point où elle mettrait en péril l'essence même de la qualité de vie que veut préserver la collectivité ».

Pour atteindre cette taille optimale, le développement est limité et régi de façon stricte. Il est permis uniquement là où l'environnement naturel, le paysage et le cadre bâti le permettent et où cela favorise une utilisation efficiente et rationnelle du territoire.

Quelques éléments clés de la vision sur laquelle est basé le plan <sup>26</sup>:

#### **Collectivité :**

- ☞ la collectivité travaillera à améliorer le niveau d'éducation pour ses jeunes et se préparera au vieillissement de sa population en développant des services et des programmes pour les personnes âgées.

#### **Paysage et esthétique :**

- ☞ tous les développements de l'activité humaine s'intégreront harmonieusement à la topographie et aux éléments naturels afin de préserver les espaces naturels et les vues panoramiques exceptionnelles;
- ☞ des rangées d'arbres et une variété d'espèces seront plantés;
- ☞ plus d'espaces verts seront créés entre les rues, les trottoirs et les bâtiments.

#### **Forme physique générale de la collectivité :**

- ☞ le concept villageois selon lequel l'espace passe graduellement du rural au plus dense et, enfin, en un cœur commercial, sera préservé;
- ☞ les activités commerciales, sociales et civiques vont être concentrées dans le cœur du village;
- ☞ les caractéristiques historiques du village seront préservées.

#### **Aménagement des rues, design urbain :**

- ☞ les développements et aménagements du centre de la ville respecteront l'échelle humaine et donneront priorité aux piétons;
- ☞ Les modèles conventionnels de banlieue, où les aménagements accommodent de façon prioritaire les automobiles, seront découragés;
- ☞ Les bâtiments historiques seront préservés.

<sup>26</sup> CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Manchester Planning and Zoning Program*, 2001. [www.sustainable.doe.gov/landuse/manchest.shtml](http://www.sustainable.doe.gov/landuse/manchest.shtml) traduction libre.

Redéveloppement du cœur villageois qui respecte et conserve son caractère.



Photos : Gracieuseté de M. Lee-Kronn.

Redéveloppement au centre du village effectué selon des critères traditionnels d'aménagement villageois (bâtiments construits près de la rue avec les stationnements dissimulés à l'arrière, larges trottoirs, environnement agréable pour les piétons, etc.).

Recyclage d'une résidence en bureaux de professionnels.

#### Transport et circulation :

- ☞ un réseau de trottoirs, de sentiers et de pistes cyclables connectera toutes les parties de la collectivité. Ces liens se feront entre les résidences et les aires récréatives, commerciales et de services ;
- ☞ les développements qui favorisent l'utilisation de la voiture seront découragés ;
- ☞ les aires de stationnements seront aménagées pour être attrayantes et bien intégrées au réseau piétonnier.



Photo : Gracieuseté de M. Lee Krohn.

Signalisation visible concernant un programme de *Park & Walk* pour le centre du village.

### Économie de la collectivité :

- ☞ les activités récréatives, le tourisme (hôtellerie, restauration) et les arts doivent être reconnus comme étant la base de l'activité économique de Manchester. Ces activités seront préservées et renforcées;
- ☞ un partenariat entre la communauté des affaires et les écoles sera effectué pour favoriser la qualification de la main-d'œuvre dans le secteur du tourisme;
- ☞ des investissements seront faits dans des infrastructures permettant la localisation d'entreprises ayant recours aux nouvelles technologies de l'information;
- ☞ enfin, le cœur commercial restera relativement compact. Les nouveaux développements devront se réaliser près du cœur afin de le renforcer.

### Moyens de mise en œuvre :

- ☞ la mise en œuvre du plan s'appuie principalement sur la révision et l'adaptation des règlements d'urbanisme et autres règlements municipaux, du budgets, etc. Des projets spécifiques, des partenariats avec les groupes de la collectivité et la concertation sont d'autres éléments déterminants pour la mise en œuvre du plan.

### Quelques faits et résultats intéressants :

- ☞ la collectivité a réussi à empêcher l'implantation d'un détaillant automobile dans le cœur de la collectivité; au lieu de cela, l'espace a été réaménagé en espace public;
- ☞ création de nouveaux sentiers pour vélos et piétons dans un réseau élargi de corridors verts qui connecte les divers lieux publics de la collectivité;
- ☞ depuis l'adoption du plan, la stratégie a été claire: garder le développement commercial le plus au centre possible, là où il doit être. Une cohérence et une hiérarchie dans l'organisation de l'espace ont été maintenues : les densités décroissent à partir du cœur pour culminer par la protection permanente des espaces ruraux et naturels et des montagnes qui entourent la vallée<sup>27</sup>;
- ☞ les routes principales en périphérie de la collectivité, là où, typiquement, l'étalement et les développements commerciaux axés sur l'automobile prendraient place, ont été protégées à l'aide de diverses méthodes. D'abord, la vente au détail n'est pas permise sur ces routes. De plus, les usages commerciaux sur certaines routes à l'intérieur de la collectivité sont limités par certaines conditions. Des critères de design s'appliquent à l'aide d'un zonage particulier<sup>28</sup>;
- ☞ ces critères de design pour les bâtiments commerciaux et les enseignes ont permis d'augmenter la qualité du cadre bâti. De plus, plusieurs projets sont évalués selon des critères de performance, ce qui permet de considérer leurs impacts réels sur l'ensemble de la collectivité plutôt que simplement sur la base de critères techniques et spécifiques au site<sup>29</sup>. ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.town.manchester.vt.us](http://www.town.manchester.vt.us)

L'aménagement du *Town Green* de Manchester, situé au cœur du village et à proximité d'une célèbre rivière à truites.



Avant : espace industriel à l'abandon.



Après.



Photos : Gracieuseté de M. Lee Krohn.

27 VERMONT FORUM ON SPRAWL. *Interview with Lee Krohn, town planner for Manchester, Vermont.* 2001. [www.vtsprawl.org/Resources/casestudies/casestudy\\_manchesterinterview.htm](http://www.vtsprawl.org/Resources/casestudies/casestudy_manchesterinterview.htm)

28 Ibid.

29 Ibid.

## SEATTLE : UN PLAN STRATÉGIQUE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT POUR CHACUN DES 38 QUARTIERS

Dans la ville de Seattle, chacun des 38 quartiers fait l'objet d'un exercice de planification particulier, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'aménagement et de développement municipal global. Les plans de quartier doivent guider l'aménagement et le développement sur un horizon de 20 ans.

Tous les plans de quartier, élaborés en collaboration étroite avec de multiples groupes d'intervenants locaux, doivent être adoptés officiellement par le Conseil de ville comme partie intégrante de la stratégie municipale globale. Les plans sont disponibles sur le site Internet de la ville et font l'objet d'un suivi faisant état de leur mise en œuvre.

Le *Neighborhood Matching Fund* est un programme de la Ville qui supporte financièrement la mise en œuvre des plans de quartier en distribuant des subventions plus de 3 millions \$US annuellement aux organismes du milieu pour la réalisation de divers projets. Les projets choisis recevront un appui financier égal aux contributions du milieu en temps, en ressources humaines et en expertises ou en matériel. Depuis 1988, plus de 1500 projets ont été complétés incluant, par exemple, la construction de nouveaux jeux pour enfants, la création de nouveaux jardins communautaires et la plantation d'arbres.



Photo: Vivre en Ville.

C'est un département créé spécifiquement pour le développement des quartiers, le *Department of Neighborhoods*, qui est responsable de la coordination et de la gestion des programmes de développement ainsi que de la planification spatiale de chacun des quartiers.

Les efforts déployés par Seattle pour la planification et le développement de ses quartiers s'inscrivent très bien dans sa stratégie globale qui vise à renforcer les quartiers existants selon les principes des villages urbains (Voir le plan municipal, décrit précédemment dans ce chapitre). Ces efforts contribuent aussi à renforcer l'implication des citoyens et leur sentiment d'appartenance à des quartiers qui se définissent et se développent davantage selon des valeurs, des enjeux, des besoins et des objectifs qui leur sont propres. ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.cityofseattle.net/don/home.htm](http://www.cityofseattle.net/don/home.htm)

## 5.3

### Un renouveau des outils d'urbanisme en fonction de critères de développement durable

Après l'adoption d'une vision globale et d'un plan stratégique de développement durable, on doit s'assurer d'avoir en place les instruments d'urbanisme qui contribueront à leur mise en œuvre. Cela est fondamental car ce sont eux qui, en fin de compte, permettront aux principes d'être appliqués dans la réalité.

Le règlement de zonage est le principal instrument d'urbanisme, et il est puissant. C'est lui qui peut déterminer la morphologie et l'aspect physique d'une collectivité. Il régit les usages et plusieurs aspects touchant à l'aménagement physique des lots et des bâtiments.

Le zonage traditionnel (ou conventionnel), qui a peu évolué depuis plus de cinquante ans, fait l'objet de nombreuses critiques. De façon générale, on l'accuse de nuire de façon considérable aux développements urbains novateurs et aux formes plus durables d'urbanisme (mixité et diversité, compacité, polarité du tissu urbain, environnements et espaces publics sécuritaires et agréables pour les piétons, définition des espaces publics et cadres bâtis adéquats, etc.). Il faut donc le renouveler et lui donner une nouvelle dimension par une utilisation différente et d'outils d'urbanisme novateurs.

#### Le zonage traditionnel répond mal aux nouveaux enjeux et aux impératifs du développement durable

Comme il a été mentionné d'entrée de jeu dans le présent chapitre, l'un des principaux reproches fait au zonage traditionnel est qu'il favorise une séparation rigide et souvent exagérée des fonctions urbaines en imposant de grandes zones monofonctionnelles et homogènes. De façon générale, surtout en périphérie, les zones sont grandes et à faible densité, ce qui favorise l'étalement urbain et rend nécessaire l'utilisation de la voiture individuelle et la construction des infrastructures qui en découlent.

Cette tendance à la séparation des fonctions serait, en quelque sorte, une « relique » de l'industrialisation. Si le boom des industries lourdes et polluantes le commandait à l'époque, cela empêche

souvent, aujourd'hui, un retour vers une intégration harmonieuse de diverses fonctions urbaines.

En ne revoyant pas le zonage sous un angle nouveau, les efforts de la planification globale et stratégique peuvent être vains. En effet, le zonage traditionnel induit un étalement urbain planifié et codifié, comme le souligne Jeff Speck, urbaniste néo-traditionaliste étasunien :

---

« L'étalement urbain, avec ses congestions et sa ségrégation, ainsi que les difficultés des quartiers centraux ne sont pas les produits du hasard ou d'un "laissez-faire". Ils sont consciencieusement planifiés : ils sont les résultats directs du zonage et autres règlements d'urbanisme

*rigoureusement appliqués par les départements d'aménagement.*

*Si le résultat global est peu probant,*

*c'est parce que le modèle projeté est*

*déficient. Ces règlements dictent trois*

*critères pour l'urbanisme : la circulation*

*fluide du trafic, des stationnements en*

*quantité et la séparation rigoureuse des*

*fonctions. Ces critères font que la circu-*

*lation automobile et ses infrastructures*

*sont devenues l'expérience centrale et iné-*

*vitabile proposée par le domaine public. »<sup>30</sup>*

---

30 JEFF SPECK. « Town or Sprawl? », VIVRE EN VILLE, (Coll.) Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, p.122.

Pourtant, le zonage traditionnel est rarement remis en question dans la plupart de nos agglomérations modernes. La plupart des règlements de zonage au Canada et aux États-Unis sont encore fondés sur le zonage traditionnel et plusieurs favorisent l'étalement urbain et les *strips* commerciaux, même si cela est parfois en conflit avec les plans globaux.

---

« Vous songez à Main Street comme étant une forme désirable de développement commercial? Désolé, mais votre zonage ne vous permettra pas de la recréer. Vous songez à Elm Street, avec ses porches et ses arbres alignés, comme étant un type d'endroit désirable pour vivre? Désolé, elle ne peut être reproduite sous le zonage actuel et les standards des ingénieurs en trafic. Tout ce que vous pouvez construire (où je vis) est une autre version de Los Angeles – c'est ce que disent les règlements de zonage. »<sup>31</sup>

---

Outre les barrières à des formes de collectivités plus durables, d'autres problèmes spécifiques liés au zonage traditionnel sont aussi soulevés.

- ☞ Il est trop rigide, ce qui tend à étouffer la planification urbaine novatrice. Le fait qu'il soit constamment amendé n'est pas un hasard, c'est une conséquence de sa rigidité.
- ☞ Il devient très complexe, se modifiant au gré des demandes, et peut devenir un fardeau administratif. Il est difficile à consulter et à comprendre.

☞ Enfin, les normes ne se soucient habituellement guère de la qualité spatiale de l'environnement construit et de son évolution.

## D'un zonage traditionnel à un zonage renouvelé, novateur et plus flexible

Pour rectifier cette situation, on devrait s'assurer que les outils d'urbanisme favorisent concrètement :

- 1) la rectification des milieux de vie, des secteurs existants et de leur évolution, suivant les principes du développement viable des collectivités;
- 2) la création de nouveaux quartiers et milieux de vie complets et de qualité, suivant les mêmes principes.

Pour faire en sorte que les outils d'urbanisme soient véritablement au service de la planification spatiale durable et des visions de développement – et non un obstacle à leur mise en œuvre – on peut modifier la nature même des outils existants, modifier la façon de les utiliser ou chercher à intégrer de nouveaux outils complémentaires.

## Zoner la mixité des fonctions, la polarité du tissu urbain, la qualité des espaces du domaine public bref, zoner la forme urbaine durable

Si l'on a zoné la séparation des fonctions pendant plus de cinquante ans, pourquoi ne pourrait-on pas, après tout, zoner expressément une forme urbaine plus durable?

---

« Les établissements humains sont comme des organismes vivants. Ils doivent croître et changer. Mais nous pouvons décider de la nature de ces

changements – de la qualité et du

caractère de ceux-ci ainsi que de

l'emplacement où le développement doit

aller. [...] Nous pouvons placer les

commerces, les emplois, les cinémas et la

bibliothèque à des distances de marche

l'un de l'autre. Et nous pouvons résider à

des distances de marche de tout ceci.

Nous pouvons bâtir nos écoles là où

vivent les enfants, et elles n'ont pas à

ressembler à des usines de fertilisant.

Nous pouvons exiger que les bâtiments

commerciaux soient de plus d'un étage et

permettre à des gens de vivre dans

des appartements adéquats au-dessus

des commerces. [...] C'est dans

notre pouvoir de créer des endroits qui

méritent notre affection. »<sup>32</sup>

---

Il pourrait s'agir, par exemple, de zoner progressivement mais sûrement la mixité (sous forme de pôle) dans tous les quartiers. D'abord, il faudrait pour cela produire ou exiger des zonages mixtes, fins et cohérents, pour tout nouveau quartier ou projet de développement urbain. Ensuite, on pourrait favoriser stratégiquement l'introduction graduelle et naturelle (selon les forces du marché) de diverses fonctions mixtes dans les quartiers existants. Il ne s'agirait évidemment pas d'exproprier mais de mettre

---

31 James Howard KUNSTLER. « Home from Nowhere », *The Atlantic Monthly*, vol. 278, n° 3, septembre 1996. (Traduction libre.) [www.theatlantic.com/issues/96sep/kunstler/kunstler.htm](http://www.theatlantic.com/issues/96sep/kunstler/kunstler.htm)

32 Ibid.

en place un nouveau zonage qui, à long terme, favoriserait des changements positifs et une restructuration de la forme urbaine comme la densification du tissu urbain entourant un nouveau pôle de quartier, l'introduction de nouveaux usages, le rapprochement des bâtiments le long des trottoirs d'une rue commerçante, etc.

L'argument souvent évoqué des nuisances et des baisses de valeur foncière, pour telle ou telle propriété à proximité d'un nouveau commerce ou d'une entreprise, est, pour plusieurs raisons, de moins en moins valable aujourd'hui. Les emplois, même dans le secteur industriel, sont moins nuisibles pour le voisinage et les entreprises sont plus soucieuses de leur environnement immédiat.

De toute façon, il n'est évidemment pas question ici de l'introduction d'industries lourdes dans des quartiers résidentiels. Les concentrations dans des parcs industriels sont là pour rester pour certains types d'industries. Par contre, l'enclavement d'industries de nouvelles technologies dans des parcs technologiques isolés et souvent excentriques semble illogique, voire absurde.

De plus, il est important de souligner ici que le problème de la mixité dans un tissu résidentiel est très différent de celui que posent les tissus spécialisés : *power centers*, cités universitaires, parcs industriels, etc. Ces types de tissus urbains peuvent en effet poser des défis particuliers et parfois plus importants que ceux posés par les tissus à prédominance résidentielle. Par exemple, le zonage usuel des commerces à grandes surfaces pose des problèmes particuliers et d'une importance majeure pour le contrôle de la qualité de la forme urbaine ; ceux-ci sont très souvent accessibles uniquement en automobile et se développent de part et d'autre d'axes diviseurs du tissu urbain – autoroutes et grandes voies de circulation – contrairement à ce qui a été le mode de développement historique de toutes les villes du monde. (Voir le chapitre 7 sur l'aménagement urbain pour des exemples de restructuration de centres et de pôles commerciaux.)

Deux éléments clés peuvent aider à surmonter le phénomène « pas dans ma cour » (ou *NIMBY*) et rendre acceptable – voire souhaitable – pour les résidents, l'introduction de nouvelles fonctions urbaines dans leur milieu :

- ☞ le choix judicieux des emplois et des usages commerciaux permis par l'évaluation adéquate de leurs impacts réels sur le voisinage (Voir le zonage basé sur le rendement, décrit un peu plus loin dans cette section.);
- ☞ l'application de critères d'aménagement rigoureux qui régissent la qualité de la construction et le design du cadre bâti, assurant ainsi son intégration harmonieuse dans le tissu résidentiel existant (aspect général des bâtiments, minimisation des impacts visuels des stationnements en les plaçant au centre des îlots, protections offertes aux piétons, aménagements paysagers, plantation d'arbres, affichage réglementé, etc.).

Les principaux avantages d'un zonage plus mixte sont de favoriser le renforcement de l'utilisation du transport en commun et de la marche, ainsi que le rapprochement des services et des emplois des lieux de résidence. En supposant l'application des critères mentionnés précédemment, qui aujourd'hui n'aimerait pas avoir le choix d'une panoplie de services, à distance de marche de son lieu de résidence, dans un environnement à échelle humaine, esthétique et agréable pour les piétons ? De là, encore une fois, l'importance du soin apporté au design urbain.

## A —

Une première option : utiliser les instruments usuels du zonage de façon différente

Les nouveaux développements (ou projets de redéveloppement) offrent l'opportunité de créer un zonage novateur qui est plus sélectif – voire intelligent – face aux éléments qu'il prescrit et à ceux qu'il laisse aux décisions du privé. Il serait alors logique que ce type de zonage soit plus précis qu'actuellement pour des considérations comme :

- ☞ la qualité du cadre bâti et sa relation avec la rue et les autres espaces publics ;
- ☞ la création d'îlots urbains flexibles (pour qu'ils puissent s'adapter à diverses transformations du bâti) ;
- ☞ la perméabilité et la connectivité du réseaux de voies (à tout le moins pour les piétons et les cyclistes) ;
- ☞ l'organisation logique de fonctions autres que résidentielles et de densités plus fortes autour des pôles et des stations de transport en commun ;
- ☞ etc.

Il serait aussi logique que ce zonage soit plus permissif (flexible) pour les questions d'usages (permettre au marché d'introduire des fonctions et des typologies résidentielles diversifiées dans l'ensemble du secteur, au gré de son évolution).

Il est important de noter que ce n'est pas l'abolition du zonage qui est nécessaire, car il s'agit en fait du seul moyen pour les autorités publiques d'avoir un droit de regard d'intérêt public sur l'aménagement et le développement des lots privés, mais plutôt son ajustement et sa bonification à travers une véritable réforme.

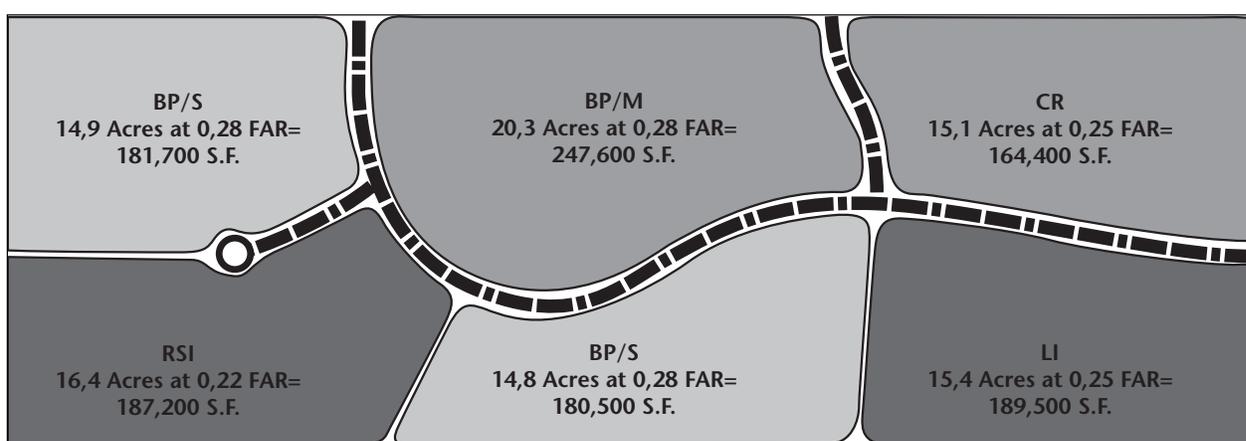
## Tableau 5.6 : Deux types de considérations pouvant induire une utilisation différente et plus viable du zonage

- ☞ Créer un zonage plus fin en favorisant des zones plus petites qui, tout en pouvant demeurer monofonctionnelles et homogènes, rapprocheront les diverses fonctions et typologies entre elles.

Dans le même ordre d'idées, zoner expressément la polarité du tissu urbain, c'est-à-dire prévoir la composition et la création d'un pôle mixte (ou cœur de quartier, de voisinage) en zonant en conséquence : les plus fortes densités résidentielles et les fonctions commerciales, les emplois et les services autour d'un espace public (ou le long d'une rue « principale ») et à proximité d'une station de transport en commun.

Il est important d'avoir un plan d'ensemble qui distribue de façon cohérente ces différentes petites zones. Cela suppose un exercice de planification progressif, partant d'abord de la vision globale, ensuite d'un plan global d'organisation spatiale et puis d'un autre mené à l'échelle des quartiers (assurant ainsi une cohérence et une continuité allant de la vision globale jusqu'au zonage).

- ☞ Prescrire des critères d'aménagement qui mettent la priorité sur la création d'un environnement de qualité pour les piétons, sécuritaire, stimulant, esthétique et agréable.



Figures : DPZ-Architects. Tirées de *Vivre en Ville, Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, 1999, p.125.

Un zonage plus fin (variations « sensibles », à petite échelle) peut favoriser des formes urbaines plus viables, comparativement à un zonage conventionnel (grandes zones homogènes, figure du haut).

Changer complètement le zonage actuel d'un milieu déjà construit peut s'avérer difficile, peu réaliste, voire inefficace. C'est pourquoi l'application de tels changements dans l'utilisation du zonage

pour les nouveaux quartiers et les projets majeurs de développement ou de redéveloppement est fortement suggérée (les grands secteurs industriels en friche, par exemple, offrent une belle occasion

d'imposer un zonage complètement renouvelé, basé sur de telles considérations de qualité de la forme urbaine).

## B —

Une seconde option : induire davantage de flexibilité dans le zonage existant, de façon ciblée

S'il est souvent impossible de revoir tout le zonage déjà en place, il est cependant possible de cibler stratégiquement les secteurs qui demandent prioritairement des changements, et ce afin de faciliter la mise en œuvre de nouvelles visions globales ou de nouveaux plans d'aménagement et de développement. La superposition de certains instruments spécifiques permet alors d'y introduire un type de zonage plus flexible. (Ces instruments sont décrits un peu plus loin dans la présente section.)

L'idée maîtresse du zonage flexible est de permettre un développement urbain qui reflète davantage la spécificité des lieux et des besoins et enjeux précis. Il est moins rigide que le zonage traditionnel et, surtout, il permet l'introduction de nouvelles typologies et de nouvelles fonctions dans le tissu urbain. Il favorise moins, à grande échelle, l'homogénéité des zones.

Avec le zonage traditionnel, la flexibilité est exceptionnelle et origine des permis spéciaux ou des amendements évalués à la pièce. Mais les décisions sont souvent arbitraires en l'absence de critères précis ou bien définis.

Au contraire, avec le zonage flexible, la flexibilité est étendue à tout le secteur mais elle est supervisée par l'utilisation de critères objectifs et équitables basés sur les impacts réels et des considérations rationnelles d'aménagement, tirés des visions stratégiques et des plans préalablement établis. La compatibilité, les facteurs environnementaux, le design urbain et la conformité avec les objectifs des plans sont des critères fondamentaux à considérer.

Le but est donc d'obtenir à la fois un zonage plus flexible et plus exigeant à l'aide de critères de développement durable. Ces deux caractéristiques sont indissociables.

---

*« Le zonage flexible représente un retour aux valeurs collectives et au sens commun qui étaient pris en compte dans le développement de collectivités diversifiées et uniques.*

*Il reconnaît que l'harmonie n'est pas le résultat de l'homogénéité mais*

*de l'orchestration harmonieuse des différences. Cela requiert de la flexibilité, du jugement et l'application de critères clairs.*

*Permettre ce genre de flexibilité va procurer aux villes et villages*

*l'opportunité de se développer comme ils l'ont fait historiquement, loin des normes strictes et arbitraires du zonage conventionnel, guidés par des critères de planification qui reflètent les valeurs de la collectivité. »<sup>33</sup>*

---

Parce qu'il doit reposer sur des critères bien établis qui émanent des divers exercices préalables de planification, le zonage flexible a le grand avantage de renforcer le lien entre l'instrumentation (le zonage) et la planification (la vision, les plans).

---

33 Joel S. RUSSELL. « Rethinking Conventional Zoning », *Planning Commissioners Journal*, n° 15, été 1994, p. 9. (Traduction libre.)

## Des outils de planification spatiale pour un développement plus durable

Plusieurs outils de planification peuvent remplacer le zonage traditionnel, pour les

nouveaux développements, ou être utilisés conjointement avec celui-ci, en superposition avec le zonage existant, pour favoriser des formes urbaines plus viables. Ils permettent alors d'apporter des modifications ou des nuances en des endroits bien ciblés au lieu de tenter de

revoir le zonage en entier. Pour qu'ils soient efficaces, ces nouveaux outils doivent forcément avoir préséance sur les prescriptions du zonage existant. Le tableau qui suit énumère les outils qui seront décrits subséquemment dans le chapitre.

### Tableau 5.7 : Divers outils novateurs de planification spatiale

- ☞ Zonage basé sur le rendement (*performance zoning*)
- ☞ Zonage d'aménagement global (*PUD – Planned Unit Development*) et plan d'aménagement d'ensemble (PAE)
- ☞ Zonage incitatif (*incentive zoning* ou *bonus zoning*)
- ☞ Zonage de superposition (*overlay zoning*)
- ☞ Transfert de droits de développement (*Transfer of Development Rights – TDR*)

## Zonage basé sur le rendement:

Le zonage basé sur le rendement est le fait de réglementer l'utilisation du sol selon des critères de performance plutôt que selon les types d'usages. Il s'attarde davantage aux impacts réels du développement de la parcelle sur la collectivité qu'à des considérations strictement reliées à son usage.

La détermination de critères clairs, rattachés à un plan particulier d'aménagement, serviront à évaluer objectivement et à accepter ou à amender tel permis de construction ou tel projet de développement.

Les nouveaux standards de performance établis peuvent être utilisés pour l'ensemble d'une collectivité ou plus ponctuellement. Ils sont très variables d'une collectivité à l'autre et parfois même d'une zone à l'autre, variant selon les besoins et les caractéristiques propres à chaque endroit.

Ils visent toujours l'atteinte d'objectifs particuliers et précis. Par exemple, ils peuvent servir à protéger spécifiquement les aires agricoles de grande qualité ou les aires naturelles sensibles, à assurer une qualité élevée du design et du caractère des rues et des espaces publics, à préserver le caractère spécifique d'une localité ou d'un secteur, etc.

Par nature, le zonage basé sur le rendement est – paradoxalement – à la fois plus flexible et plus ciblé que le zonage traditionnel. En effet, il permet de viser et d'atteindre plus efficacement certains objectifs de développement et d'aménagement chers aux autorités publiques pour tel ou tel secteur, mais l'accent est mis sur le résultat final, en laissant une grande discrétion sur les moyens de rencontrer les objectifs fixés. Dans sa forme la plus pure, un tel type de zonage pourrait par exemple permettre tous les types d'usages et établir un système complet et uniforme de critères de performance pour l'ensemble d'une collectivité.

## Tableau 5.8 : Les points forts du zonage basé sur le rendement

- ☞ pour atteindre des objectifs collectifs spécifiques, il peut être un outil plus efficace que le zonage traditionnel ;
- ☞ il induit une plus grande flexibilité tout en permettant d'appliquer un contrôle de qualité selon certains critères spécifiques à une collectivité ou à une zone en particulier ;
- ☞ cette flexibilité peut faciliter les développements innovateurs, la mixité des usages et l'adaptabilité du zonage au marché ;
- ☞ l'approche est proactive car elle insiste sur les résultats réels et souhaités ;
- ☞ une fois les critères déterminés, le processus d'approbation et d'évaluation des projets est plus rapide car il reste administratif et non législatif comme dans le cas des nombreuses demandes de dérogations ;
- ☞ comme le processus est plus rapide et l'outil plus flexible, il requiert moins de temps pour le rezonage et les dérogations et dégage plus de temps et de ressources pour la planification.

### ÉTUDE DE CAS

## L'EXPÉRIENCE ET LE CHEMINEMENT DU VILLAGE DE MORINVILLE (ALBERTA) CONCERNANT LE ZONAGE BASÉ SUR LE RENDEMENT<sup>34</sup>

Morinville est un village agricole de 6 000 habitants situé à environ 25 km au nord d'Edmonton. En 1996, un projet de nouveau quartier de haute technologie y a permis une réflexion approfondie sur les règlements de zonage dans les petites localités. Morinville a ainsi examiné les plus récentes solutions et leurs applications possibles.

### **Le projet de nouveau quartier :**

Le village discutait d'une proposition d'aménagement en coentreprise émanant d'un groupe local. On envisageait une collectivité à haute technologie construite sur les terrains du village, dans le cadre d'un projet conjoint des secteurs public et privé. Il serait conçu pour les entreprises et professionnels travaillant à domicile, avec des moyens avancés de télécommunications et de technologies de l'information, et comprendrait un centre d'affaires avec des bureaux, des salles de réunion et un studio pour les médias. La collectivité devait être conçue selon les normes les plus récentes de construction et de planification, y compris la durabilité, la sensibilité environnementale, la sécurité, la prévention du crime et les nouvelles ressources communautaires.

Toutefois, leurs plans innovateurs dépassaient l'envergure des normes de zonage en vigueur. Un processus majeur de changement de zonage et d'approbation aurait pu accaparer une bonne partie du temps et des ressources du village et du promoteur.

### **Un processus pour étudier des solutions de rechange au zonage conventionnel :**

Une étude pour explorer des solutions de rechange a donc été commandée. Une équipe composée d'acteurs privés et publics a été formée avec comme objectif de base d'examiner ces solutions et de déterminer si elles offraient des avantages pour un petit village comme Morinville.

34 Rowena E. MOYER. *Examen du zonage basé sur le rendement : Village de Morinville, Alberta*. 1998. Document préparé pour le Programme ACT (Abordabilité et choix toujours) du gouvernement canadien. [www.actprogram.com/francais/pdf/act48f.pdf](http://www.actprogram.com/francais/pdf/act48f.pdf)



Le processus utilisé pour l'étude a été très ouvert : un conseiller en planification a été engagé pour effectuer une recherche documentaire traditionnelle, une recherche en ligne à travers Internet, ainsi que des interviews téléphoniques avec des représentants de municipalités où d'autres modèles avaient été mis à l'essai, évalués ou appliqués. Divers clubs et organismes du village ainsi qu'un grand nombre de constructeurs et de promoteurs actifs dans la région ont été invités à une réunion de discussion afin qu'ils puissent se renseigner sur les travaux et déterminer si la planification basée sur le rendement est une solution viable pour approuver les lotissements futurs dans le village. Un sondage d'évaluation de la faisabilité a aussi été envoyé à une multitude d'intervenants de la région.

Le rapport final exposait les avantages et inconvénients de la planification basée sur le rendement et faisait ressortir certains éléments principaux pouvant être très utiles pour le développement futur du village. Dans l'ensemble, les répondants considéraient les avantages suivants par rapport aux approches conventionnelles :

- ☞ encourage l'élaboration d'une vision et de buts;
- ☞ favorise le dialogue entre les divers intervenants;
- ☞ donne à la collectivité un avantage concurrentiel;
- ☞ contribue à la protection de l'environnement ainsi qu'à la santé et à la sécurité communautaires;
- ☞ améliore la gamme et le choix des résidences;
- ☞ donne aux constructeurs plus de latitude pour incorporer les nouvelles technologies et conceptions afin de satisfaire aux demandes changeantes des consommateurs.

On y notait aussi des avantages au niveau du processus :

- ☞ un processus d'approbation plus équitable, surtout pour les petits promoteurs et constructeurs;
- ☞ la diminution des besoins en matière de modification de zonage et de règlements;
- ☞ moins de paperasserie.

Certaines préoccupations :

- ☞ une importante courbe d'apprentissage;
- ☞ un investissement en temps et en argent pour créer de nouveaux systèmes et procédures et pour la formation.

### **Les principales recommandations de l'étude :**

Le rapport final a conclu « qu'un système hybride quelconque regroupant le zonage basé sur le rendement et le zonage prescriptif est sans doute la meilleure solution pour le contexte canadien. » On n'y recommande pas un modèle purement axé sur le rendement, mais la mise en œuvre sélective de certains éléments du modèle pendant l'examen du plan de développement municipal et les modifications des règlements de zonage.

Quelques recommandations particulières pour Morinville :

- ☞ que le village formule une vision et des buts clairs et qu'il élabore des mécanismes pour lier à ces buts la planification et la construction (ce qui nécessite la participation des résidents et des organismes communautaires);
- ☞ qu'il mette au point des normes de rendement, particulièrement pour la forme urbaine et le caractère communautaire désirés;
- ☞ qu'il réduise le nombre de districts de zonage et élargisse la gamme des usages permis.



### Les impacts du projet et de la démarche :

Le maire a déclaré que l'examen des buts, des impacts et des solutions de rechange en matière de zonage a contribué à produire de nouveaux règlements plus souples. Les recommandations du rapport seront aussi évaluées pour l'examen du plan de développement municipal du village.

D'autres impacts de l'étude :

- ☞ sensibilité accrue aux effets du zonage traditionnel sur les collectivités;
- ☞ sensibilité accrue à la façon dont les approches basées sur le rendement peuvent améliorer la qualité de la collectivité, encourager l'innovation, réduire les coûts et mieux protéger les caractéristiques environnementales;
- ☞ une plus grande souplesse des nouveaux règlements sur l'usage des terrains à Morinville: un projet visant à regrouper les règlements d'utilisation du sol de Morinville a bénéficié de l'étude (on a augmenté la latitude et réduit les besoins en matière de modification du zonage).<sup>35</sup>

---

*« Je pense que notre village a beaucoup appris. Nous avons vu comment les règlements d'urbanisme tendent à être très stricts et comment il est possible de procéder autrement. »<sup>36</sup>*

– Ted Code, Maire du village de Morinville ■

---

## ÉTUDE DE CAS

### LES DISTRICTS DES KINGS DE TORONTO ET LEURS CRITÈRES POUR LA QUALITÉ DU CADRE BÂTI

Deux secteurs industriels en déclin de Toronto ont fait l'objet d'une initiative particulière, dans le milieu des années 1990, pour relancer leur développement. Il s'agit des districts que l'on appelle les *Kings*, soit le *King-Spadina* et le *King-Parliament*.

Situés près du centre-ville, ces deux secteurs ont un très grand potentiel de redéveloppement. Ils comptent en effet plusieurs sites et plusieurs bâtiments vacants, dont plusieurs sont d'intérêts architectural et patrimonial, ainsi que plusieurs aires de stationnement sous-utilisées. Ils ont été désignés comme « secteurs de réinvestissement » et la Ville de Toronto a initié un processus pour explorer des façons de les relancer.

---

35 *The Performance-Based Planning Model*, décembre 1996, disponible au Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario), K1A 0P7, Tél.: (613) 748-2367, Sans frais : 1-800-668-2642.

36 Rowena E. MOYES. *Examen du zonage basé sur le rendement : Village de Morinville*, Alberta, 1998. Document PDF préparé pour le Programme ACT (Abordabilité et choix toujours), du gouvernement canadien. [www.actprogram.com/francais/studies.asp](http://www.actprogram.com/francais/studies.asp)



### **Un nouveau zonage basé sur le rendement :**

Il a été démontré que l'on devait changer les règlements de zonage en place si on voulait espérer revitaliser les *Kings*. Ces règlements relevaient davantage des conditions passées de ces secteurs que de leur nouveau contexte, et permettaient seulement des usages industriels et commerciaux.

La ville est allée de l'avant avec une initiative audacieuse qui instaurait un nouveau zonage flexible, dans le but de stimuler et d'encourager de nouveaux investissements en créant de nouvelles opportunités d'habitation et en permettant des usages combinant travail et habitation. Le nouveau zonage met l'accent sur la qualité du cadre bâti et des espaces publics. Il élimine presque toutes les restrictions sur la densité et les usages et les remplace par d'autres objectifs, par exemple :

- ☞ la qualité des formes construites ;
- ☞ la protection des espaces publics ;
- ☞ la conservation des bâtiments existants (les sites comportent une haute concentration de bâtiments patrimoniaux qui leur confèrent une identité unique) ;
- ☞ la diversité des usages pour favoriser la vitalité (seuls les usages industriels posant vraiment des problèmes environnementaux ont été prohibés) ;
- ☞ la création de nouveaux emplois.

En général, les règlements ont été simplifiés et structurés de façon à améliorer la vitesse d'évaluation et d'acceptation des projets (toujours dans le but de créer un climat de confiance et de faciliter l'investissement).

### **Quelques éléments clés et résultats probants du nouveau zonage :**

Voici quelques éléments clés du nouveau règlement :

- ☞ augmentation des usages permis (à peu près tous les usages résidentiels, habitation/emplois, commerciaux et industriels légers sont permis – nouveaux standards en matière de bruit pour minimiser les conflits) ;
- ☞ accent mis sur la forme du cadre bâti (hauteur, alignement, intégration architecturale, ensoleillement, enveloppe, relation avec l'espace public, etc.) ;
- ☞ bonne définition de la rue ;
- ☞ critères d'ensoleillement spécifiques pour certaines rues et espaces publics ;
- ☞ vu les critères de design, élimination des standards de densité ;
- ☞ promotion de la protection du patrimoine architectural (système de mesures incitatives) ;
- ☞ changements des standards de stationnements (moins d'exigences, revus à la baisse pour favoriser le transport en commun et les piétons, pas de stationnement exigé pour le recyclage des bâtiments existants, etc.) ;
- ☞ accélération du processus d'approbation des projets.

Depuis la création de l'initiative, en 1996, un succès certain peut être observé :

- ☞ plus de 70 millions de dollars en rénovations et en nouvelles constructions ;
- ☞ plus de 400 nouvelles unités d'habitation dont plusieurs avec bureau à domicile ;
- ☞ les taux d'occupation des bâtiments et d'emplois sont à la hausse dans les deux districts ;
- ☞ beaucoup de vitalité amenée dans ces quartiers, ce qui aide à reconnecter certains secteurs de la ville avec le centre-ville. ■

**Pour en savoir plus :**  
**[www.city.toronto.on.ca/  
planning/index.htm](http://www.city.toronto.on.ca/planning/index.htm)**

## Zonage d'aménagement global (PUD – *planned unit development*)

Le zonage d'aménagement global fait appel à un « plan d'aménagement d'ensemble » (PAE), ou « plan d'aménagement de zone ». Il s'agit en fait d'une zone particulière qui comporte des règlements de zonage et des critères d'aménagement qui lui sont propres.

Le grand avantage de ce type de zonage est qu'il favorise l'aménagement et le développement cohérent d'un secteur entier. En général, la zone créée permet aussi plus de flexibilité pour l'atteinte de certains critères particuliers. Il amène ainsi, en quelque sorte, la création d'un zonage « sur mesure » pour un secteur donné (une zone d'exception par rapport au zonage de base).

Aux États-Unis, ces zones d'aménagement global sont largement utilisées depuis les années 1970, surtout pour la planification de nouveaux quartiers. Plus récemment, elles sont utilisées pour les secteurs en redéveloppement.

Habituellement, une fois le zonage d'aménagement global justifié pour un secteur donné, le conseil de la municipalité adopte les grandes lignes qui guideront l'élaboration plus détaillée du plan. Une fois celui-ci adopté, il devient partie intégrante du règlement de zonage. Suit un élément clé dans la concrétisation du plan : une négociation et une entente entre le secteur privé et la municipalité sur la base du règlement de zonage et du projet proposé.

Plusieurs utilisations sont possibles pour ce type de plan d'ensemble : aux États-Unis, un nouveau type de PAE est apparu : les *TND* (*Traditional Neighborhood*

*Development*), des développements urbains qui empruntent certains principes urbanistiques traditionnels et qui ont recours à certains critères précis de design urbain. (Voir le chapitre 7 sur l'aménagement urbain pour plus de détail sur les *TND*.) Les *TOD* (*Transit-Oriented Development*), des développements axés sur l'utilisation du transport en commun, peuvent aussi très bien faire l'objet de plan d'aménagement d'ensemble (PAE). (Le chapitre 7 et surtout le chapitre 8, sur les transports, traitent spécifiquement des *TOD*.)

Une forme particulière d'utilisation d'un zonage d'aménagement global est le « plan ramassé », ou *cluster zoning*. Il s'agit d'une zone qui permet aux développeurs d'utiliser des lots plus petits en échange d'une plus grande conservation d'espaces verts. Les bâtiments sont donc plus regroupés et la densité globale est la même tout en procurant davantage d'espaces libres.

## Zonage incitatif (*incentive zoning ou bonus zoning*)

Le zonage incitatif, comme son nom l'indique, n'impose rien aux développeurs. Tout en laissant le zonage existant en place, il permet cependant à la municipalité d'encourager l'ajout de certains bénéfices collectifs ou de critères d'aménagement qu'elle souhaite particulièrement voir apparaître dans un secteur donné. En échange, elle offrira un bonus qui permettra d'augmenter, en principe, la valeur du projet et la rentabilité de l'investissement.

Typiquement, les bonus offerts aux développeurs se traduisent par la permission de hausser les densités du projet (ce qui augmente naturellement la rentabilité du projet). Pour cela, la

municipalité peut, par exemple, exiger des développeurs certains éléments comme :

- ☞ un certain nombre de logements abordables;
- ☞ l'aménagement de parcs ou d'espaces publics ou semi-publics;
- ☞ des sentiers piétonniers et/ou des pistes et installations pour les cyclistes;
- ☞ des installations de collecte et de gestion écologique des eaux de pluie sur le site;
- ☞ des normes plus élevées d'efficacité énergétique et/ou d'économie d'eau pour les bâtiments;
- ☞ des équipements communautaires tels que des garderies ou des centres de soins pour les personnes âgées, des espaces et des salles de réunion;
- ☞ des normes plus strictes pour « camoufler » les stationnements;
- ☞ l'ajout de certains services ou davantage de mixité fonctionnelle;
- ☞ la promotion de l'art urbain;
- ☞ une contribution financière à un fonds (voué à l'achat et à la conservation des espaces naturels, par exemple);
- ☞ etc. (les possibilités sont presque illimitées...)

Dans le cas où le bonus offert par la municipalité se traduit une hausse des densités permises, le zonage incitatif peut être un outil très intéressant pour promouvoir des formes de développement plus compactes pour certaines zones bien ciblées.

Les autres formes de bonus offerts aux développeurs peuvent être, par exemple, plus de flexibilité et certaines dérogations quant aux standards du zonage conventionnel, ou un processus d'approbation plus rapide. L'important, pour que ce type de zonage soit efficace, est que la municipalité et les développeurs en ressortent gagnants.

## Zonage de superposition (overlay zoning)

Le zonage de superposition est un instrument d'urbanisme « de précision », en ce sens qu'il permet de traiter de façon précise certains aspects ou certaines préoccupations d'aménagement et de développement pour une zone donnée. La nouvelle zone créée vient imposer ou préciser certains critères au zonage conventionnel. Les parcelles concernées sont donc sujettes à deux types de zonage, celui de base et le nouveau. En cas de conflit, les prescriptions du nouveau zonage ont préséance.

Le zonage de superposition peut s'appliquer sur une ou plusieurs zones, tout comme sur certaines parties de zones (en fait, la zone superposée est en quelque sorte indépendante du zonage de base, et est déterminée selon des objectifs d'aménagement spécifiques).

Voici quelques d'applications :

- ☞ afin d'appliquer de nouveaux critères qui favoriseront la préservation des bâtiments historiques et le caractère d'un secteur particulier, on crée une nouvelle zone qui se superpose à plusieurs zonages existants ;
- ☞ dans un secteur écologiquement sensible, un zonage de superposition peut augmenter certains critères concernant la gestion écologique des eaux de ruissellement, la protection des sols, des arbres existants, des aires naturelles, etc. ;
- ☞ pour le centre-ville, un zonage de superposition peut favoriser la revitalisation et relancer son redéveloppement ;
- ☞ en raison de la création d'un nouvel aéroport, on crée une nouvelle zone, dans un rayon donné, à l'intérieur de laquelle les hauteurs des bâtiments sont restreintes et certains usages sont prohibés ; cette nouvelle zone est superposée à plusieurs zones différentes déjà existantes.

Ce type de zonage serait né dans les années soixante en raison, justement, du besoin de traiter certains enjeux précis qui ne coïncident pas avec les limites des zones conventionnelles. Son concept très flexible peut être combiné et complété avec d'autres types d'outils plus spécifiques, décrits plus haut, tels que le zonage incitatif, le zonage basé sur le rendement ou les plans d'aménagement d'ensemble.

## Transfert de droits de développement (transfer of development rights – TDR)

Le développement durable des collectivités implique impérativement la gestion viable des ressources, dont l'espace fait partie, et la cohérence dans la façon d'encourager et de permettre le développement. Le transfert de droits de développement est justement un outil qui vise à orienter le développement urbain aux endroits où il est souhaitable et à le décourager aux endroits où il serait inapproprié.

De façon simple, il s'agit du processus par lequel les droits de développement sont transférés d'une parcelle ou d'un site, situé dans un secteur désigné comme étant « donneur », à une autre parcelle ou un autre site dans un secteur désigné comme étant « receveur ». Ce transfert est rendu possible en compensant les pertes d'argent engendrées par le non-développement d'un site par l'achat des droits de développement par un autre propriétaire.

Cet outil se base sur les forces du marché pour encourager le transfert volontaire des droits de développement d'endroits comme les aires naturelles, rurales, agricoles, patrimoniales et périphériques qui contribueraient à l'étalement urbain

vers des secteurs où il est souhaitable de voir un redéveloppement (ou une intensification du développement) comme les secteurs près des transports en commun, les aires prioritaires de développement et les secteurs desservis en infrastructures, près des emplois, des services, des écoles, etc.

Il s'agit en fait d'un transfert de « potentiel » de développement. D'un côté, le site restera à l'abri du développement de façon permanente alors que, de l'autre, des densités plus élevées ou une utilisation plus intensive du sol permettra au développeur, comme dans le cas du zonage incitatif, d'augmenter la rentabilité de son projet. Pour que le transfert se réalise, il doit être profitable et avantageux pour les deux parties, tout en concrétisant les objectifs de planification et d'aménagement des autorités publiques. Ce sont ces dernières qui mettent en place le mécanisme, à travers un programme officiel de transfert de droits de développement, en fixant les conditions du transfert et en désignant les secteurs « donneurs » et « receveurs » sur son territoire.

Aux États-Unis, un sondage effectué en 1997 a répertorié plus d'une centaine de programmes officiels de TDR répartis dans 25 états, allant des régions rurales aux grandes agglomérations.<sup>37</sup> Un des premiers programmes de TDR, et un des plus connus, est celui de la ville de New York en 1965. Les propriétaires de certains vieux bâtiments patrimoniaux, avaient alors grandement avantage à les démolir pour en reconstruire de nouveaux qui tireraient profit des densités plus élevées nouvellement permises. Le programme, qui visait à préserver ces bâtiments patrimoniaux, institua un système de transfert de droits de développement et s'assura que les montants donnés pour l'achat de ces droits soient raisonnables.

37 John B. BREDIN. *Transfer of Development Rights: Cases, Statutes, Examples, and a Model.*

Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), New York, 2000. [www.asu.edu/caed/proceedings00/BREDIN/bredin.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings00/BREDIN/bredin.htm)

## QUELQUES EXEMPLES ÉTASUNIENS DE PROGRAMMES DE TRANSFERT DE DROITS DE DÉVELOPPEMENT

### Contextes ruraux :

Environ la moitié du territoire de Fremont County, en Idaho, est composé des parcs nationaux de Yellowstone et de Targhee. En 1992, le Comté a adopté un programme de *TDR* pour préserver les autres sites naturels et les aires agricoles. Les sites donneurs sont les terres agricoles de qualité, les marais, les écosystèmes les plus riches en biodiversité, les abords des rivières et cours d'eau ainsi que les endroits offrant des paysages exceptionnels.

Les densités permises dans les secteurs sensibles varient de une unité d'habitation par 40 acres (1 acre = environ 0,4 hectare) à une unité par 25 acres. Sous le programme de transfert, les propriétaires qui ont encore certains droits de développement dans ces secteurs peuvent les échanger selon un ratio de 2 pour 1 (c'est-à-dire qu'ils peuvent vendre 2 fois plus de droits qu'il ne leur est possible de construire d'unités). Les propriétaires dans les secteurs receveurs peuvent acheter les droits et augmenter jusqu'à 150% les densités permises sur leur site (en moyenne, ils peuvent passer d'une densité maximum de 1 unité par 2,5 acres à une nouvelle densité de 1 unité par acre).

Montgomery County, au Maryland, a institué un programme de *TDR* en 1981 afin de préserver ses terres agricoles, lesquelles étaient menacées par de fortes pressions de croissance résidentielle et commerciale. Les densités permises dans les secteurs ruraux, qui représentent près du tiers du comté, ont été revues à la baisse, passant de 1 unité par 5 acres à 1 unité par 25 acres. En retour, les propriétaires ont reçu des droits échangeables compensant les baisses de densité (5 droits transférables de 1 unité pour chaque 25 acres de terrain).

Les secteurs receveurs sont, par exemple, les secteurs près des chemins de fer et près de Washington, concentrés dans les zones plus urbanisées du comté. Pour des raisons d'efficacité, le permis d'acheter des droits de développement est conditionnel à l'approbation des plans de construction des promoteurs. Depuis sa création, le programme a été efficace : plus de 38 000 des 91 000 acres ruraux du comté ont été préservés. Le programme a créé une banque de droits transférables qui agit comme régulateur des prix déboursés pour les droits – ceux-ci ont été vendus jusqu'à 10 000 \$US chacun. Cela a encouragé six autres comtés du Maryland à adopter des programmes similaires.

### Contexte urbain :

Pour la ville de Seattle, dans l'état de Washington, le système de transfert de droits de développement correspond à des superficies nettes de planchers supplémentaires qui peuvent être transférées d'un site à un autre. Sous ce système, les transferts peuvent être directs où peuvent passer par la banque de droits transférables instaurée par la Ville.

Cet outil est très utile pour la préservation de certains bâtiments, la revitalisation et le redéveloppement du centre-ville. Créé en 1985, le programme de Seattle est structuré dans le but principal de diminuer la démolition d'habitations abordables et de certains bâtiments patrimoniaux. Il transfère les droits de ces sites vers des parcelles commerciales et de bureaux situées ailleurs dans le centre-ville. ■

Changer les règles pour réellement mettre en œuvre les stratégies globales de développement durable

En résumé, cette section sur les instruments d'urbanisme démontre l'importance de changer certaines règles afin de s'assurer qu'elles reflètent et favorisent pleinement la mise en œuvre des valeurs et des objectifs exprimés lors des exercices de planification. En d'autres termes, il faut pouvoir zoner explicite-

ment la forme de la collectivité viable et son efficacité structurelle.

Si les exercices de planification doivent invariablement se buter à des obstacles engendrés par le zonage traditionnel, à quoi bon entreprendre de telles démarches, si exigeantes en temps et en ressources ?

## ÉTUDE DE CAS

### DE NOUVEAUX RÈGLEMENTS D'URBANISME À SAINT PAUL, MINNESOTA, POUR FAVORISER LES VILLAGES URBAINS

Depuis le début des années 1990, à Saint Paul, au Minnesota, plusieurs urbanistes, développeurs et autres acteurs locaux se sensibilisent à l'importance du design urbain et de la qualité des espaces publics pour la renaissance et la revitalisation du centre-ville et des quartiers centraux. En 1997, le plan global pour le centre-ville et les secteurs riverains (*St. Paul on the Mississippi Development Framework*) proposait un développement axé sur la création et la restructuration d'une série de villages urbains, interconnectés, à l'intérieur et à proximité du centre-ville. (Voir le chapitre 7 sur l'aménagement urbain pour plus de détails sur les villages urbains.)

Mais le zonage traditionnel en place fut identifié comme étant une barrière majeure à la réelle mise en œuvre du plan. On devait trouver une solution pour surmonter cet obstacle sans pour autant devoir modifier l'ensemble des règlements de zonage de la ville. En réponse à ce défi, les urbanistes de Saint Paul se sont mis au travail pour élaborer un nouveau type de zonage qui mettra de l'avant les principes du plan dans une grande variété de sites à travers la ville. Ce nouveau zonage, simple et flexible, pourra être utilisé à l'intérieur même du cadre du zonage actuel.

#### **Le projet de revitalisation de Phalen Village : un élément déclencheur :**

Phalen Village est un quartier ouvrier d'après-guerre en déclin. En 1960, un petit lac fut rempli et recouvert pour faire place à un centre commercial. De nouveaux édifices à appartements ont aussi été construits à proximité, sur de grands îlots et autour de grands stationnements. Dans certains cas, ce sont les cours arrières des bâtiments qui donnent sur la rue. Dans le secteur, les intersections ont été conçues pour que les autos puissent tourner sans trop ralentir, ce qui les rend dangereuses pour les piétons.

En 1995, on recommandait fortement de transformer le secteur du centre commercial pour le faire passer d'un endroit vétuste et sous-utilisé, où les grandes surfaces asphaltées délaissées ont prédominance, à un centre mixte réaménagé, avec des fonctions pour les piétons et le transport en commun. C'est ainsi qu'avec l'appui et l'implication des citoyens, la revitalisation complète du secteur a été amorcée. Le centre commercial a été détruit en 1998 – sauf la partie comprenant l'épicerie du coin – et on y a créé un espace public. Le lac, qui était couvert par le stationnement, a été restauré : les eaux souterraines ont rapidement rempli l'excavation et, au printemps 1999, le lac Ames était réapparu ! La ville a restructuré le réseau de rues pour favoriser la synergie près du nouveau pôle mixte.



La mise en œuvre du plan a fait clairement ressortir certaines difficultés rencontrées dans l'aménagement ou le redéveloppement d'un secteur. Plusieurs de ces difficultés prenaient leur source dans le zonage existant.

---

*« En dépit de tous les exercices proactifs de planification ayant lieu à Saint Paul, le zonage continuait de poser des obstacles inutiles au redéveloppement des quartiers selon les principes des villages urbains. »<sup>38</sup>*

---

### **Un nouveau type de zonage pour de nouveaux besoins :**

Saint Paul réussit à obtenir une subvention du conseil régional de planification (le *Metropolitan Council of the Twin Cities*) pour élaborer un type de zonage lui permettant de mettre de l'avant les principes des villages urbains. Les objectifs de ce projet étaient :

- ☞ que le nouveau zonage (*urban village zoning*) procure plus d'encadrement pour le design urbain et pour l'intégration des diverses fonctions urbaines ;
- ☞ que les nouvelles règles soient simples, claires et efficaces (tant pour le public que pour le personnel) ;
- ☞ que l'initiative ne fasse pas du zonage actuel un outil plus complexe mais, au contraire, un outil plus simple devant s'intégrer au zonage existant.

Au début du projet, l'équipe a analysé les expériences d'autres municipalités. Voici les trois principales approches :

- A. l'approche du nouveau système remplaçant l'ancien zonage : bon, complet mais peut être lent, complexe et coûteux ;
- B. l'approche basée sur un plan spécifique à chaque développement : très bon pour répondre aux conditions spécifiques de chaque quartier mais crée plusieurs nouvelles zones et allonge les processus ;
- C. l'approche du zonage mixte : plusieurs villes ont ce genre de zone ; permet un vaste éventail d'usages ; facile à utiliser et à gérer mais présente des lacunes ; manque de critères précis quant au design urbain et aux caractéristiques essentielles des villages urbains (un cœur et des limites reconnaissables, la diversité et la gradation des densités, etc.).

L'approche choisie et élaborée par Saint Paul s'inspire des trois approches précédentes. Elle consiste à créer trois nouveaux types de zones pouvant être utilisées de façon récurrente à travers la ville, selon l'ampleur et le type de quartier envisagés. Elles comportent des critères d'aménagement favorables au concept des villages urbains, tels que :

- ☞ la gradation dans l'intensité des usages et la mixité à partir d'un cœur ;
- ☞ le positionnement des stationnements à l'arrière ou sur le côté des bâtiments (jamais à l'avant ou sur le coin) ;

---

<sup>38</sup> Suzanne S. RHEES et Allan L. TORSTENSON. *The Urban Village Code: New Urbanist Zoning in Saint Paul, Minnesota*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Nouvelle Orléans, 2001. (traduction libre) [www.asu.edu/caed/proceedings01/RHEES/rhees.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings01/RHEES/rhees.htm)



- ☞ le réseau ouvert de rues interconnectées;
- ☞ la mixité et la variété des typologies d'habitations (chaque îlot doit avoir une diversité de fonctions ou de types de bâtiments).

En plus de ces nouveaux types de zonage, la ville revoit le zonage existant afin de le simplifier. Le processus a impliqué divers intervenants et a reçu un appui considérable du public. Les autorités de la ville prévoient utiliser les nouvelles zones de façon ciblée, principalement pour les sites de redéveloppement, tout en offrant la possibilité aux développeurs de les demander pour d'autres districts. ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.ci.stpaul.mn.us/depts/](http://www.ci.stpaul.mn.us/depts/)

## ÉTUDE DE CAS

### LA GROWTH MANAGEMENT ACT DE 1990 DE L'ÉTAT DE WASHINGTON ET LES NOUVEAUX INSTRUMENTS D'URBANISME

Dans la loi d'aménagement et de développement de 1990 de l'État de Washington (la *Growth Management Act – GMA*), non seulement on permet, mais on encourage l'utilisation d'instruments d'urbanisme novateurs afin de mettre en œuvre les visions élaborées dans les *comprehensive plans*. On y souligne en effet que les municipalités devraient utiliser des outils comme le zonage incitatif, le zonage d'aménagement global et le transfert des droits de développement.<sup>39</sup> ■

## ÉTUDE DE CAS

### LA RÉCENTE LOI 106 AU QUÉBEC: ASSOULISSEMENT DU ZONAGE TRADITIONNEL<sup>40</sup>

« Le *Projet de loi n° 106* (2002, chapitre 37), sanctionné le 14 juin 2002, modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* pour ajouter de nouveaux pouvoirs en matière de contrôle des usages. [...] »

L'article 26 introduit des dispositions qui habilite toute municipalité locale à adopter :

- ☞ un règlement sur les usages conditionnels (articles 145.31 à 145.35 LAU);
- ☞ un règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (articles 145.36 à 145.40).

Ces nouveaux pouvoirs élargissent la gamme d'outils disponibles en matière de gestion des occupations du sol en offrant un complément de souplesse pour adapter le développement urbain et pour faciliter la mixité des activités dans une optique de complémentarité, tout en laissant le soin aux élus municipaux d'y recourir ou non. »

39 GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT DE WASHINGTON. *Revised code of Washington, RCW 36.70A.090. State of Washington's Growth Management Act and Related Laws - 2001 Update.* [www.oecd.wa.gov/info/lgd/growth/law/index.tpl](http://www.oecd.wa.gov/info/lgd/growth/law/index.tpl)

40 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLÉ, *Muni-Express*, n° 11, 15 juillet 2002, pp 1-8. [www.mamm.gouv.qc.ca/ministre/muni\\_expr/pdf/muniexp/mod/MX2002\\_no11\\_nouvelles\\_techiniques.pdf](http://www.mamm.gouv.qc.ca/ministre/muni_expr/pdf/muniexp/mod/MX2002_no11_nouvelles_techiniques.pdf)



### **Les usages conditionnels :**

« Comme son nom l'indique, le règlement sur les usages conditionnels vise à permettre, à certaines conditions, qu'un usage soit implanté ou exercé dans une zone (articles 145.31 à 145.35 LAU).

Le règlement de zonage prévoit des usages qui sont permis et d'autres qui sont prohibés. Mais en plus il pourra évoquer de façon générale, par un renvoi au règlement sur les usages conditionnels, le fait que certains usages peuvent être permis dans telle ou telle zone, à certaines conditions. Cette autorisation est accordée sur une base discrétionnaire et elle peut dépendre de conditions particulières qui ne sont pas prévues par les règlements de la municipalité. Le terme « conditionnel » est donc attaché au fait que le conseil municipal peut imposer toute condition, eu égard aux compétences de la municipalité, qui doit être remplie relativement à l'implantation ou à l'exercice de l'usage. »

### **L'utilité d'un règlement sur les usages conditionnels :**

« Le zonage traditionnel ne laisse guère aux municipalités que le choix, dans un territoire donné, de permettre ou de ne pas permettre un usage. En vertu de la règle de l'uniformité, les usages sont soit autorisés dans l'ensemble de la zone en question soit complètement prohibés. Par contre, il y a des usages qui pourraient très bien s'intégrer à d'autres usages à condition qu'on exerce un contrôle adéquat de leur implantation et de leur exercice.

Par exemple, ce nouveau pouvoir pourrait faire en sorte que soient permis, à certaines conditions, des usages tels que « dépanneur », « services professionnels » ou « établissement culturel » (lieu de concerts) dans une zone où seul l'usage « habitation unifamiliale » est autorisé de plein droit.

La technique des usages conditionnels introduit donc une souplesse nouvelle dans la réglementation en permettant que des usages acceptables pour la population et compatibles avec le milieu puissent être implantés à la suite d'une procédure d'évaluation et sans qu'il soit nécessaire de modifier chaque fois la réglementation. »

### **À propos des critères pour l'évaluation des usages conditionnels :**

« Une fois le règlement sur les usages conditionnels en vigueur, le conseil peut se prononcer sur une demande d'autorisation d'un usage conditionnel après avoir pris au préalable l'avis du comité consultatif d'urbanisme (article 145.34 LAU). L'évaluation d'une demande d'usage conditionnel a pour objet d'apprécier son acceptabilité avant son approbation en tenant compte du site sur lequel l'usage s'exercera et de son impact sur le voisinage. Chaque demande est évaluée selon les critères énoncés dans le règlement. Ceux-ci peuvent porter sur divers objets, par exemple :

- ☞ la nature et le degré de concentration des usages implantés dans la zone ;
- ☞ la localisation de l'usage à l'intérieur de la zone, sur le terrain et à l'intérieur d'un bâtiment ; la nature des modifications apportées à la construction pour accueillir le nouvel usage ; les caractéristiques du bâtiment occupé et celles reliées à l'aménagement et à l'occupation des espaces extérieurs ;
- ☞ l'intensité de l'usage en termes de superficie de plancher, de clientèle et d'heures d'ouverture ;
- ☞ les émissions de bruit et de lumière, de même que l'emplacement des accès. »



### **Le règlement sur les projets particuliers :**

« Le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble vise à permettre, à certaines conditions, qu'un tel projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à l'un ou l'autre des règlements d'urbanisme de la municipalité (articles 145.36 à 145.40 LAU).

La possibilité que le projet autorisé déroge aux règlements d'urbanisme n'est toutefois pas illimitée. Selon le troisième alinéa du nouvel article 145.36 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le projet doit, pour être autorisé, respecter les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité. »

### **L'utilité d'un règlement sur les projets particuliers :**

« La technique des projets particuliers peut s'avérer l'outil approprié pour faciliter le développement d'emplacements problématiques (ex.: reconversion d'immeubles, insertion dans la trame urbaine) et, paradoxalement, pour autoriser un projet non conforme à la réglementation mais qui respecte les objectifs du plan d'urbanisme sans qu'il soit par ailleurs nécessaire de modifier les normes d'usage ou d'implantation du règlement de zonage, qui demeurent pertinentes pour le milieu environnant.

Le cadre réglementaire étant forcément adapté à l'environnement construit où il s'applique, sa viabilité nécessite un complément de souplesse pour faciliter le développement urbain.

En principe, cette technique permet d'encadrer le développement urbain cas par cas. Elle relève du « zonage par projet », car à la suite de l'approbation de la demande, le nouveau zonage est rattaché au projet lui-même et non à toute la zone comme le veut la pratique actuelle.

Par exemple, ce nouveau pouvoir pourrait faire en sorte que soit réalisé, à certaines conditions, un projet de construction, de transformation, d'agrandissement, d'addition de bâtiments, de changement d'usage ou de destination d'immeuble susceptible de réhabiliter le tissu urbain existant dans un secteur ancien assujéti à des règles d'urbanisme plutôt contraignantes sans pour autant entraîner de chambardements aux règles existantes pour la partie du secteur qui n'est pas touchée par le projet. En quelque sorte, l'effet est le même que si le projet bénéficiait d'une modification, faite sur mesure pour lui, aux règlements d'urbanisme. »

**Pour en savoir plus :**  
**[www.mamm.gouv.qc.ca](http://www.mamm.gouv.qc.ca)**

(Important : pour toutes les précisions concernant ces modifications à la LAU, consulter le texte de la loi 106 et l'article complet du *Muni-Express*, n° 11-15 juillet 2002.) ■

## LE PROGRAMME CANADIEN ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS – ACT: DES RESSOURCES POUR « CHANGER LES RÈGLES »<sup>41</sup>

« ACT sert à économiser temps et argent. À se débarrasser des règlements désuets qui n'ont tout simplement plus leur raison d'être. À faire disparaître les chevauchements, à faciliter les processus, à simplifier et à accélérer les approbations pour tout le monde. À alléger les lourdeurs administratives, à abaisser les coûts de construction, de rénovation et d'administration.

### Obtenez du financement

« Le programme ACT finance des équipes communautaires formées de constructeurs, de promoteurs, de rénovateurs, d'architectes, d'urbanistes, de membres d'associations professionnelles, d'employés municipaux, de groupes sans but lucratif, de consommateurs et autres. ACT peut procurer à votre équipe des fonds visant trois différents types de projets de réforme réglementaire.

- ☞ **Projet de démonstration** – [...] afin d'aider des équipes à changer des règlements et à mener à bien un ouvrage de construction ou de rénovation dans le but de montrer comment de nouvelles idées dans les domaines de la conception, de la technologie, de l'urbanisme ou de la viabilisation peuvent abaisser les coûts ou combler des besoins particuliers.
- ☞ **Rationalisation du processus d'approbation** – [...] afin d'aider des équipes à changer des règlements, des modalités de demande ou des processus administratifs dans le but d'accroître l'abordabilité des logements et les choix offerts.
- ☞ **Projets de promotion** – [...] afin d'aider à promouvoir la réforme de la réglementation, à lancer une initiative dans votre collectivité, à promouvoir un dossier en cours ou à faire part de votre expérience à d'autres collectivités.

« Le programme ACT est une initiative de partenariat gérée par la SCHL, la *Fédération canadienne des municipalités (FCM)*, l'*Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH)* et l'*Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU)*.

« Depuis son inauguration en 1990, le programme ACT a permis d'accorder 121 subventions d'un montant maximum de 20 000 \$ à des équipes de projets dans toutes les régions du Canada. Les équipes regroupent des constructeurs et concepteurs d'habitations, des représentants d'administrations municipales et des organismes sans but lucratif. » ■

**Pour en savoir plus :**  
[www.actprogram.com/francais/welcome.asp](http://www.actprogram.com/francais/welcome.asp)

41 PROGRAMME CANADIEN ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS – ACT, 2002.  
[www.actprogram.com/francais/welcome.asp](http://www.actprogram.com/francais/welcome.asp)

## Principales références utilisées pour ce chapitre :

- CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Success Stories – Manchester Planning and Zoning Program*, U.S. Department of Energy, 2001. [www.sustainable.doe.gov/landuse/manchest.shtml](http://www.sustainable.doe.gov/landuse/manchest.shtml)
- CERVERO, Robert. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington, Island Press, 1998.
- CHANDLER, Michael. « Ten Steps in Preparing a Comprehensive Plan », *Planning Commissioners Journal*, n° 39, été 2000.
- Chandler, Michael. « The 21<sup>st</sup> Century Comprehensive Plan », *Planning Commissioners Journal*, n° 31, été 1998.
- CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO, 2001. [www.ci.seattle.wa.us/planning](http://www.ci.seattle.wa.us/planning)
- CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO. *Seattle Growth Report 2000*, 2001. [www.cityofseattle.net/planning/comprehensive/sgr\\_main1.htm](http://www.cityofseattle.net/planning/comprehensive/sgr_main1.htm)
- CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO. *Toward a Sustainable Seattle Comprehensive plan*, 2001. [www.ci.seattle.wa.us/planning/HomeCP.htm](http://www.ci.seattle.wa.us/planning/HomeCP.htm)
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Développement Urbain Radial, Copenhague... un plan en étoile*, Étude de cas de la série Local Sustainability: European good practice information service, 1996. [www.iclei.org/egpis/fgpc-040.html](http://www.iclei.org/egpis/fgpc-040.html)
- COMMISSION EUROPÉENNE – DG XI ENVIRONNEMENT, SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET PROTECTION CIVILE. *Villes durables européennes - Rapport élaboré par le groupe d'experts sur l'environnement urbain*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- CULOT, Maurice. *Percevoir, concevoir, rechercher la ville durable: une tétralogie européenne. Partie IV: Esthétique, fonctionnalité et désirabilité de la ville durable*, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes, 1995.
- DAMIAN KELLY, Eric et BECKER, Barbara. *Community Planning: an Introduction to the Comprehensive Plan*, Washington, Island Press, 2000.
- GERCKENS, Laurence Conway. *The Comprehensive Plan in the 20<sup>th</sup> Century*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Nouvelle Orléans, 2001. [www.asu.edu/caed/proceedings01/GERCKENS/gerckens.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings01/GERCKENS/gerckens.htm)
- GERCKENS, Laurence Conway. « American Zoning & the Physical Isolation of Uses », *Planning Commissioners Journal*, n° 15, été 1994.
- GOVERNEMENT DU CANADA. *Programme ACT*, 2002. [www.actprogram.com/francais/welcome.asp](http://www.actprogram.com/francais/welcome.asp)
- GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT (GVRD). *Livable Region Strategic Plan. 2000 Annual Report*. Brochure.
- GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT (GVRD). *The Livable Region*. Brochure.
- GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT (GVRD). *The Livable Region Strategic Plan*, 2001. [www.gvrd.bc.ca/services/growth/lrsp/lrsp\\_toc.html](http://www.gvrd.bc.ca/services/growth/lrsp/lrsp_toc.html)
- GUAY, Louis. *Aménagement et société*, recueil de notes et de textes du cours du département de sociologie et du département d'aménagement, Université Laval, Québec, 1996.
- HEDRICK, Roger K. *Evaluating Comprehensive Plans: Evaluation Criteria*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Nouvelle Orléans, 2001. [www.asu.edu/caed/proceedings01/HEDRICK/hedrick.htm](http://www.asu.edu/caed/proceedings01/HEDRICK/hedrick.htm)
- HERMANSSON, Johan. *Greater Copenhagen: The Finger Plan*, 2001. [www.inro.tno.nl/transland/cases\\_nonprio/COPENHAGUE.PDF](http://www.inro.tno.nl/transland/cases_nonprio/COPENHAGUE.PDF)
- HINSHAW, Mark. « Rezone or Dezone? », *Planning Magazine*, American Planning Association (APA), juin 2000. [www.planning.org/planningpractice/2000/june00.htm](http://www.planning.org/planningpractice/2000/june00.htm)
- KUNSTLER, James Howard. « Home from Nowhere », *The Atlantic Monthly*, vol. 278, n° 3, septembre 1996, pp. 43-66.
- LEFEBVRE, Jean-François, GUÉRARD, Yves et DRAPEAU, Jean-Pierre. *L'autre écologie: économie, transport et urbanisme: une perspective macroécologique*, Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME), Montréal, Éditions MultiMondes, 1995.
- LÉVELLÉE, Jacques. *À la croisée des chemins: le développement régional et l'aménagement urbain*, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (Acfas), Montréal, Les cahiers scientifiques 85, 1995.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Flexible and Innovative Zoning Series: Overlay Zones*, Gouvernement de l'État du Maryland, Baltimore, Maryland Office of Planning, 1995.
- MARYLAND OFFICE OF PLANNING. *Flexible and Innovative Zoning Series: Transferable Development Rights*, Gouvernement de l'État du Maryland, Baltimore, Maryland Office of Planning, 1995.
- MCMMASTER, Mary. « Planned Unit Developments », *Planning Commissioners Journal*, n° 15, été 1994, pp. 14-15.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *La loi SRU, des nouveaux outils pour les collectivités locales*, Gouvernement de France, 2001. [www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi\\_SRU/SRU\\_sommaire.htm](http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/loi_SRU/SRU_sommaire.htm)
- MINISTÈRES DES AFFAIRES MUNICIPALES, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT. *La planification stratégique et l'aménagement du territoire*, [Québec], Publications du Québec, 1993.
- MOYES, Rowena E. *Examen du zonage basé sur le rendement: Village de Morinville, Alberta*, document préparé pour le Programme ACT, gouvernement canadien, 1998. [www.actprogram.com/francais/pdf/act48f.pdf](http://www.actprogram.com/francais/pdf/act48f.pdf)
- NOLON, John R. *Flexibility in the Law: The Re-engineering of Zoning to Prevent Fragmented Landscapes*, Land Use Law Center, Pace University School of Law, 1998. [www.pace.edu/lawschool/landuse/reengine.html](http://www.pace.edu/lawschool/landuse/reengine.html)
- OTTENSMANN, John R. *Market-Based Exchanges of Rights within a System of Performance Zoning*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Indianapolis, 2001. [www-pam.usc.edu/volume1/v1i1a4s1.html](http://www-pam.usc.edu/volume1/v1i1a4s1.html)
- OUELLET, Michel. *Principes d'aménagement urbain viable*, essai de maîtrise en design urbain, Québec, École d'architecture de l'Université Laval, 1997.
- PORTE, Deborah. « Toronto - An Urban Design Approach », *Urban Design Quarterly: The Journal of the Urban Design Group*, n° 66, Royaume Uni, Londres, avril 1998. [www2.rudi.net/ej/udq/66/internet\\_1.html](http://www2.rudi.net/ej/udq/66/internet_1.html)
- PRUETZ, Rick. *Transfer of Development Rights Update*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, 1999. [www.asu.edu/caed/proceedings99/PRUETZ/PRUETZ.HTM](http://www.asu.edu/caed/proceedings99/PRUETZ/PRUETZ.HTM)
- PROULX, Marc-Urbain. *Aménagement et développement chez les MRC du Québec, mariage ou concubinage?*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 1992.