

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. »¹

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.

¹ 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^e siècle et du début du XX^e 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^e 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^e 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). »²

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. »³

Pour Léon Krier, architecte et urbaniste luxembourgeois néotraditionnel⁴, 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-UNIS⁵

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. »⁶

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". »⁷ ■

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 paradigme⁸) 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. »⁹

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).

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

9 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 Young 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. »¹⁰

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.¹¹

Voici quelques éléments de définition et quelques caractéristiques de la planification stratégique¹² :

- ☞ 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 21st 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

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. »¹³

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

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)¹⁵

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^e siècle en Europe (Hausmann, à Paris ; Cerda, à Barcelone) et au début du XX^e 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 21st Century Comprehensive Plan*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, 1999. 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. »¹⁶

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**

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. »¹⁷ ■

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

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

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

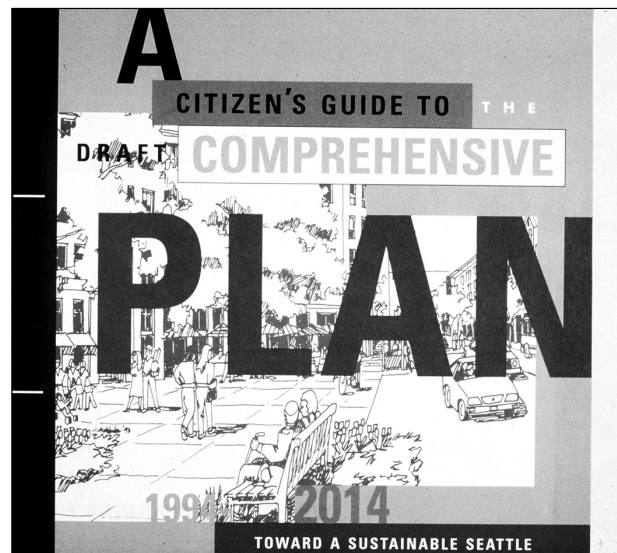
«Chaque collectivité devrait se développer selon ses propres valeurs. Cependant, selon l'expérience récente, on peut relever dix principes majeurs de développement durable ou de « croissance intelligente » (*smart growth*) adoptés par plusieurs collectivités. Il s'agit des principes suivants :

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. »¹⁸ ■

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*.



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

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. »¹⁹

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.
-

¹⁹ 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.



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

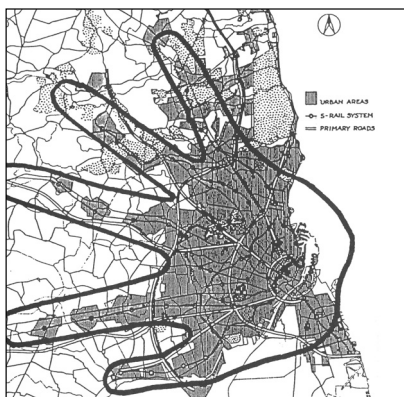
L'agglomération de Copenhague, au Danemark, compte environ 1,7 million d'habitants. Depuis plus de 50 ans, son développement urbain se fait de façon ordonnée selon un plan internationalement reconnu. Il s'agit du *Finger Plan*, un plan métropolitain dont la première version remonte à 1947. Il aurait 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.



Photos : Vivre en Ville.

La vitalité de la rue piétonnière Strøget, dans le centre historique, facilement accessible par le transport en commun et en vélo.

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. »²⁰

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



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. »²¹

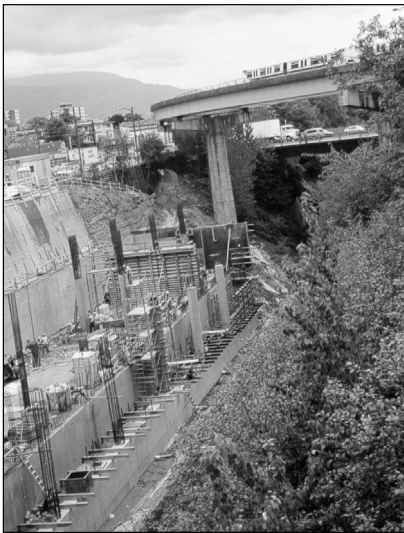
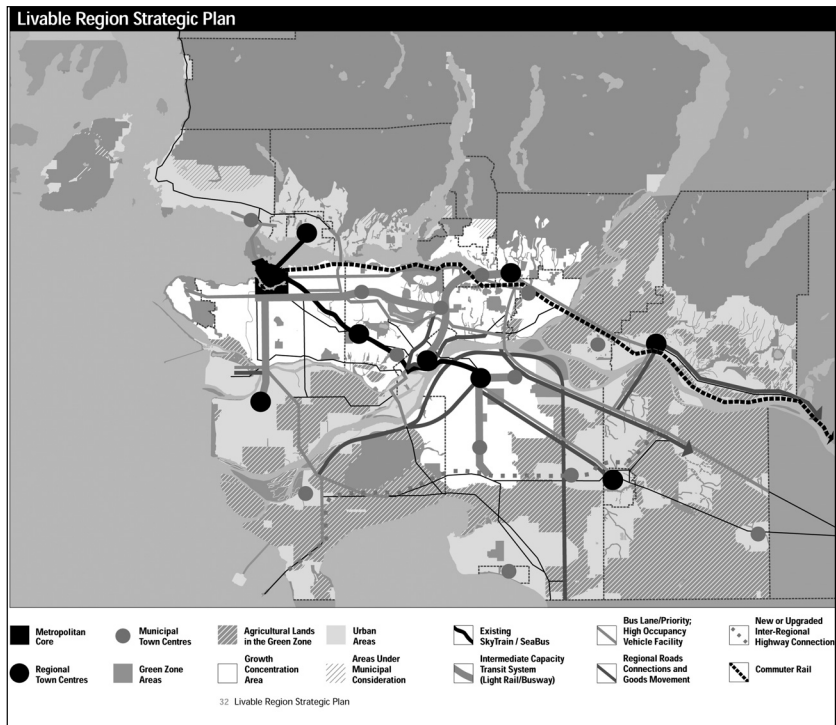


Photo : Vivre en Ville

Travaux pour la prolongation du réseau du Sky Train : un train rapide surélevé.



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

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.). »²² ■

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 ²³ :

- ☞ 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.

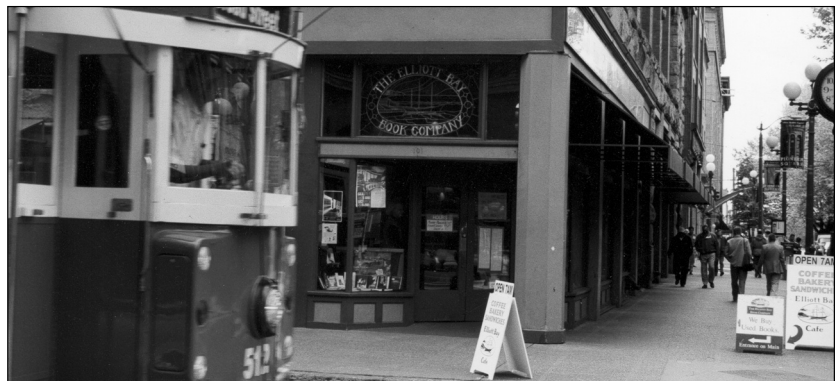
Les villages urbains: la stratégie fondamentale d'aménagement du territoire (planification spatiale) qui structure le plan :

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 urbains²⁴:

- ☞ 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



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 résultats²⁵, 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



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

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:





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 efficace et rationnelle du territoire.

Quelques éléments clés de la vision sur laquelle est basé le plan ²⁶:

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.

²⁶ CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Manchester Planning and Zoning Program*, 2001. www.sustainable.doe.gov/landuse/manchest.shtml traduction libre.

Redéveloppement du cœur villageois qui respecte et conserve son caractère.



Photos : Gracieuseté de M. Lee Krohn.

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 vallée²⁷;
- ☞ 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 particulier²⁸;
- ☞ 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 site²⁹. ■

Pour en savoir plus :
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

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

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. »³⁰

30 JEFF SPECK. « Town or Sprawl? », VIVRE EN VILLE, (Coll.) Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI^e siècle, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001, 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. »³¹

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. »³²

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
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.

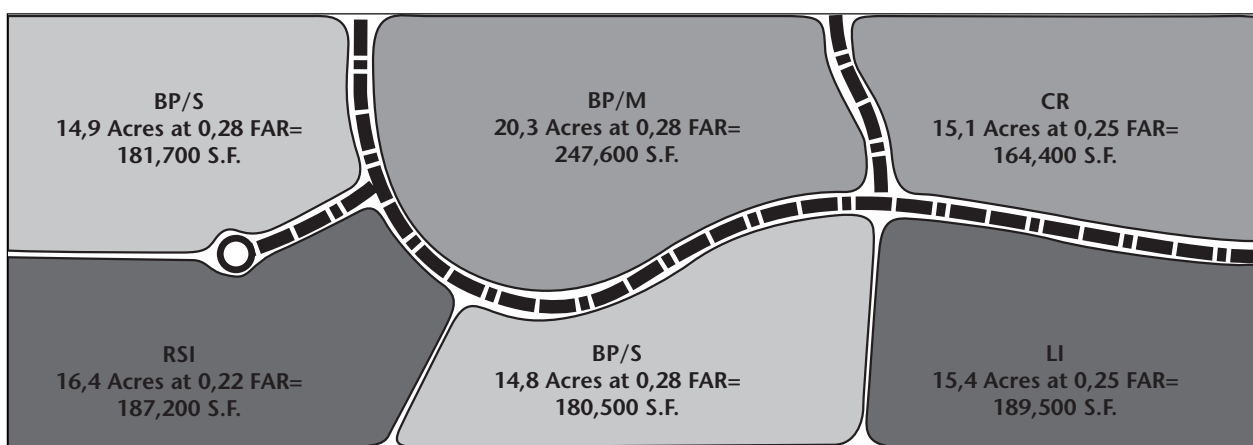
Tableau 5.6 : Deux types de considérations pouvant induire une utilisation différente et plus viable du zonage

- ☞ 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^e 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. »³³

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 RENDEMENT³⁴

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



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).³⁵

« 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. »³⁶

– 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



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.³⁷ 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

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. »³⁸

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) ;

³⁸ 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



- ☞ 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/

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.³⁹ ■

ÉTUDE DE CAS

LA RÉCENTE LOI 106 AU QUÉBEC : ASSOULISSEMENT DU ZONAGE TRADITIONNEL⁴⁰

« 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

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_techniques.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

(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 »⁴¹

« 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

41 PROGRAMME CANADIEN ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS – ACT, 2002.
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
- 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 21st Century Comprehensive Plan », *Planning Commissioners Journal*, n° 31, été 1998.
- CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO, 2001. 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
- CITY OF SEATTLE STRATEGIC PLANNING OFFICE – SPO. *Toward a Sustainable Seattle Comprehensive plan*, 2001. 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
- 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 20th Century*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Nouvelle Orléans, 2001. 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
- 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
- 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
- HERMANSSON, Johan. *Greater Copenhagen: The Finger Plan*, 2001. 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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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
- PROULX, Marc-Urbain. *Aménagement et développement chez les MRC du Québec, mariage ou concubinage?*, Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 1992.

- RHEES, Suzanne S. et TORSTENSON, Allan L. *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.
www.asu.edu/caed/proceedings01/RHEES/rhees.htm
- ROUSE, David, CHANDLER, Michael et ARASON, Jon. *The 21st Century Comprehensive Plan*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, 1999.
www.asu.edu/caed/proceedings99/ROUSE/ROUSE.HTM
- ROUSE, David, NOTEIS, Vicki, ARASON, Jon. *Implementing Comprehensive Plans: Turning Values into Action*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), New York, 2000.
www.asu.edu/caed/proceedings00/ROUSE/rouse.htm
- RUSSEL, Joel S. « Rethinking Conventional Zoning ». *Planning Commissioners Journal*, n° 15, été 1994, pp. 6-9.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL). *Pratiques pour des collectivités durables*, Ottawa, 2000.
- SPRAWL WATCH CLEARINGHOUSE. Washington, DC, 2002.
www.sprawlwatch.org
- STALEY, Samuel R. *Flexible Zoning: An Overview of the Issues*, Urban Futures Program Reason Foundation, Los Angeles, 1997.
www.urbanfutures.org/r6897b.html
- VERMONT FORUM ON SPRAWL. *Interview with Lee Krohn*, town planner for Manchester, Vermont, 2001.
www.vtsprawl.org/Resources/casestudies/casestudy_manchesterinterview.htm
- VIVRE EN VILLE (Coll.). *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI^e siècle*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2001.
- VOGET, Jane J. *Making Transfer Of Development Rights Work for Downtown Preservation and Redevelopment*, Actes de la Conférence nationale de l'American Planning Association (APA), Seattle, éditeur, 1999.
www.asu.edu/caed/proceedings99/VOGET/VOGET.HTM