


*Étude de cas de l'agglomération  
et de la municipalité de*

# **Stockholm**


par Sylvain Ducas



Ville de Montréal

Québec 

Ministère des  
Affaires municipales  
et de la Métropole

Québec 

Société d'habitation  
du Québec

**ÉTUDE DE CAS DE L'AGGLOMÉRATION  
ET DE LA MUNICIPALITÉ DE STOCKHOLM**

L'ORGANISATION MUNICIPALE ET RÉGIONALE  
LES OUTILS ET LES ENJEUX D'URBANISME  
LA PLANIFICATION DU TRANSPORT ET DU RÉSEAU VERT  
LES ENJEUX EN MATIÈRE D'HABITATION

Rapport de recherche remis  
à la Ville de Montréal,  
au ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec  
et à la Société d'habitation du Québec

par  
Sylvain Ducas, urbaniste

Octobre 2000

Ce rapport de recherche a été publié  
grâce au soutien financier des organismes suivants :  
Ville de Montréal  
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec  
Société d'habitation du Québec  
Agence métropolitaine de transport

Dépôt légal, 2<sup>e</sup> trimestre 2001  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN : 2-550-37389-8

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
<b>Introduction</b>	7
<b>1. La société suédoise et ses institutions</b>	11
1.1 Un aperçu de la société suédoise et des fondements de la social-démocratie	11
1.2 Les institutions politiques et administratives	14
1.2.1 Les institutions nationales	14
1.2.2 Les institutions locales	15
1.2.3 Les finances et la fiscalité locales	17
1.3 Le processus de fusion des municipalités suédoises (1952 - 1974)	19
1.4 Quelques données sur la population et les mesures de protection sociale	21
<b>2. La planification urbaine et les instruments d'urbanisme</b>	25
2.1 Les fondements du «community planning» en Suède	25
2.2 Les instruments d'urbanisme actuels	28
2.3 Les transformations de la pratique de planification municipale	30
<b>3. La gestion métropolitaine de Stockholm</b>	33
3.1 Le Conseil de Comté de Stockholm	35
3.2 Le plan d'aménagement régional	40
3.2.1 Un processus d'études et de concertation sur les enjeux régionaux	40
3.2.2 Une planification stratégique et à long terme, établie sur la base de scénarios	41
3.2.3 Le contenu de la version préliminaire du plan régional de juin 2000	42
3.3 Les réseaux de transport	45
3.3.1 Les compétences des différents acteurs	45
3.3.2 Le réseau de transport en commun	46
3.3.3 Le rôle de l'Agence régionale de planification et de transport	50
3.3.4 La gestion du réseau de transport en commun par SL	50
3.3.5 L'Accord Dennis : une démarche originale de planification et de concertation	53
3.3.6 Le train léger de surface	57
3.4 Le réseau vert régional	60
3.4.1 Le rôle de l'Agence régionale de planification et de transport	62
3.4.2 Les valeurs sociales du réseau	63
3.4.3 Les valeurs scientifiques ou écologiques	64
3.4.4 Les valeurs culturelles	65

	PAGE	
3.5	Le rayonnement international de Stockholm	66
<b>4.</b>	<b>La gestion de l'urbanisme à la Ville de Stockholm</b>	<b>71</b>
4.1	Un bref rappel historique de l'évolution de la ville et des principales réalisations après 1945	72
4.2	La structure politique et administrative de la Ville de Stockholm	77
4.3	Le plan d'urbanisme : le contenu, le processus et le rôle d'encadrement	83
4.4	Les espaces verts	93
4.4.1	La relation entre la forme urbaine et la topographie	94
4.4.2	Les objectifs et le programme d'intervention	95
4.5	La planification du transport	98
4.6	La planification des secteurs stratégiques : deux cas de recyclage de terrains industriels, deux approches de planification	101
4.6.1	Le secteur d'Hammarby Sjöstad	101
4.6.2	Le secteur de Liljeholmen	109
4.7	Le parc technologique de Kista et son <i>quartier du métro</i>	114
<b>5.</b>	<b>Les enjeux en matière d'habitation</b>	<b>119</b>
5.1	La politique d'habitation et le mode de financement	120
5.1.1	Le système d'aide financière en matière de logement jusqu'en 1992	123
5.1.2	La révision du système d'aide financière et ses conséquences	126
5.2	L'état de la situation du logement à Stockholm et dans son agglomération	130
5.2.1	Les objectifs en matière d'habitation à l'échelle de l'agglomération	132
5.2.2	Les objectifs en matière d'habitation de la Ville de Stockholm	133
5.3	L'aide aux personnes âgées et le maintien à domicile	135
5.3.1	Les responsabilités institutionnelles	136
5.3.2	L'aide en matière de logement	137
5.3.3	L'aide à domicile	138
5.4	L'aide en matière de logement pour les personnes handicapées	141
5.4.1	L'aide en matière de logement et l'aide à domicile	142
5.4.2	L'aide aux personnes handicapées mentalement	142
	<i>Annexe A - Les coûts de construction et de loyer</i>	146
	<i>Annexe B - Quelques statistiques sur le logement – Agglomération et ville de Stockholm</i>	147
	<b>Conclusion</b>	<b>151</b>

	PAGE
Bibliographie	159
Personnes rencontrées	163

### Liste des plans

3.1	Le territoire du comté de Stockholm	36
3.2	Le réseau de transport en commun du comté de Stockholm	49
3.3	Les interventions proposées par l'Accord Dennis	55
3.4	Le réseau du train léger de surface	59
3.5	Le réseau vert de l'agglomération de Stockholm	61
4.1	Le plan d'affectation du plan d'urbanisme de la Ville de Stockholm	85
4.2	Les douze secteurs stratégiques de développement de Stockholm	87
4.3	Plan d'ensemble du secteur Hammarby Sjöstad	105
4.4	Plan détaillé de développement de Norra Hammarbyhamnen	106
4.5	Plan détaillé de développement de Sickla Kaj	107
4.6	Plan détaillé de développement de Sickla Udde	108
4.7	Le secteur de Liljeholmen – <i>la situation existante</i>	112
4.8	Le secteur de Liljeholmen – <i>la proposition d'aménagement</i>	113

### Liste des tableaux

1.1	Répartition des types de revenus des municipalités et des conseils de comté, 1997	18
1.2	Évolution du nombre des municipalités suédoises, 1862 - 1999	20
3.1	Le réseau de transport en commun dans le comté de Stockholm, 1999	47
3.2	Le matériel roulant du réseau de transport en commun dans le comté de Stockholm, 1998	47
4.1	Superficie des espaces verts - Ville de Stockholm - 1999	93
5.1	Le nombre de logements selon les modes de tenure en Suède, 1999	121
5.2	Plafonds applicables à l'allocation-logement pour les familles avec enfants, SEK/mois, 1998	122
5.3	Proportion des prêts gouvernementaux et taux d'intérêt garantis pour les projets de construction et de rénovation en Suède, 1991	124
5.4	Nombre de personnes de 65 ans et plus recevant des soins à domicile, par nombre d'heures/mois, 1992 et 1997	139
5.5	Statistiques générales en habitation - Comté et ville de Stockholm, 1996	148
5.6	Le nombre de pièces par logement (excluant cuisine et salle de bain) Pourcentage des logements - Comté et ville de Stockholm, 1996	148

### Liste des figures

4.1	Le plan de Lindhagen, 1866	73
4.2	Le processus décisionnel du Conseil municipal de Stockholm	78
4.3	Les douzes styles architecturaux prédominants de Stockholm (1 de 3)	90
	Les douzes styles architecturaux prédominants de Stockholm (2 de 3)	91
	Les douzes styles architecturaux prédominants de Stockholm (3 de 3)	92



## **Introduction**

Cette étude de cas présente les résultats d'une recherche sur différents objets reliés à l'organisation des collectivités locales et à l'urbanisme dans l'agglomération et la municipalité de Stockholm. Cette recherche a été menée d'avril à juillet 2000 pour le compte du Service de développement économique et urbain de la Ville de Montréal, du ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec, et de la Société d'habitation du Québec. Les thèmes de recherche ont été choisis par les mandants.

L'expérience suédoise, et particulièrement celle de Stockholm, en matière de gestion municipale et régionale, de planification urbaine, de gestion des transports, de planification des espaces verts et d'habitation sont riches d'enseignement. Comme toute étude de cas de ce genre, il faut situer cette expérience dans son contexte social et historique spécifique. Et il est souvent difficile d'emprunter un modèle en vue de l'appliquer dans un contexte différent. Cependant, la société suédoise et l'évolution urbaine de Stockholm présentent des similitudes avec le Québec et la région de Montréal. À ce titre, les faits relatés dans cette étude de cas peuvent servir à alimenter la réflexion en cours au Québec sur l'organisation municipale et régionale, ainsi que sur les méthodes et outils employés dans les domaines reliés à l'urbanisme en général.

Ce rapport comprend cinq chapitres. Le premier présente brièvement certaines caractéristiques de la société suédoise, les institutions nationales et locales, et résume le processus de fusion des municipalités qui eut cours entre 1952 et 1974.

Le second chapitre rappelle les fondements de la pratique de planification urbaine en Suède, qui remontent au XIX<sup>e</sup> siècle, et présente les outils d'urbanisme actuels. Nous faisons état également des transformations récentes de la pratique de planification municipale, qui a exercé jusqu'à tout récemment un pouvoir de décision très influent sur le mode de développement urbain et les types d'habitat.

Nous abordons la gestion métropolitaine de l'agglomération de Stockholm dans le troisième chapitre. Nous présentons d'abord la structure et la mission du Conseil de Comté de Stockholm. Nous faisons état ensuite du processus de planification régionale et de l'élaboration du plan d'aménagement; l'intérêt de cette démarche repose principalement sur l'approche de concertation et de consultation, caractéristique de la société suédoise. Une section importante est consacrée à la planification des transports et la gestion du transport en commun, qui est certainement l'une des réussites les plus évidentes dans l'agglomération de Stockholm. Nous traitons, dans la quatrième section du chapitre, de la planification du réseau vert régional, élément fondamental de la structure urbaine de l'agglomération, dont la superficie dépasse celle des aires urbanisées. Nous terminons ce chapitre sur la réflexion en cours sur le rayonnement international de l'agglomération.

Le quatrième chapitre traite de la gestion de l'urbanisme par la Ville de Stockholm. Nous rappelons d'abord les principales réalisations municipales en matière de développement urbain et d'habitation entre 1945 et 1975. C'est au cours de cette période de grande

expansion urbaine que la Ville de Stockholm a mis en place un processus de planification qui a fait école. La structure politique et administrative de la municipalité est présentée dans la deuxième section. Elle est suivie par la description des enjeux actuels en matière d'urbanisme et du plan d'urbanisme de 1998; la particularité du plan tient entre autres dans la désignation de douze secteurs stratégiques de développement, qui sont presque tous d'anciennes zones industrielles désignées à des fins d'habitation, de commerce et de bureau. La quatrième section aborde la planification du réseau vert municipal; les principes adoptés remontent aux années 1930 et ont marqué l'approche retenue dans toute la région. La planification des transports au niveau municipal fait l'objet de la cinquième section. Vient ensuite la présentation de deux projets urbains majeurs portant sur la conversion d'aires industrielles; l'intérêt de ces projets tient aussi au fait que chacun relève d'une approche différente de planification, représentative des deux courants de pensée qui s'affrontent actuellement à Stockholm. Nous terminons ce chapitre avec la description du parc de haute technologie de Kista, le cinquième en importance mondiale dans le domaine des télécommunications, et celle du quartier avoisinant, caractéristique des quartiers du métro construits entre 1950 et 1975.

Le cinquième et dernier chapitre aborde les enjeux en matière d'habitation. La politique d'habitation a été l'un des piliers de la politique suédoise de bien-être social. La loi reconnaît à chaque citoyen le droit à un logement adéquat et à prix abordable. Les principes de cette politique et les mécanismes du système d'aide financière mis en place font l'objet de la première section. Les enjeux actuels en matière d'habitation dans l'agglomération et la municipalité de Stockholm sont présentés dans la deuxième section. Les deux dernières sections du chapitre traitent la question du soutien en matière de logement pour deux groupes particuliers de personnes : les personnes âgées et les mesures de maintien à domicile, et les personnes handicapées, notamment celles souffrant de maladie mentale chronique.

### *Méthodologie*

Les sources de documentation proviennent essentiellement des institutions de niveau national, régional et municipal<sup>1</sup>; dans tous les cas, la version anglaise ou le résumé en anglais du document a servi de référence. Deux recueils d'articles sur l'urbanisme, publiés par l'Institut royal de technologie de Suède en 1991 et 1997, ont aussi été riches d'information et d'analyses; ces articles ont été écrits par des universitaires et des professionnels renommés. Les feuillets de documentation publiés par l'Institut suédois (*Svenska Institutet*), en cinq langues dont le français, ont également été une source d'information générale pertinente.

Une série de rencontres et d'entrevues menées auprès d'une vingtaine de représentants des institutions, responsables des différents dossiers sectoriels, a enrichi et complété

---

<sup>1</sup> La Direction nationale de la santé et des affaires sociales (*Socialstyrelsen*), l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) du Conseil de Comté de Stockholm (*Stockholms län landsting Regionplane -och Trafikkontoret*), le Service de planification urbaine de la Ville de Stockholm (*Stockholms Stad Stadsbyggnadskontoret*).

l'information documentaire. Ces rencontres ont surtout permis d'aborder plus en détail les enjeux, les méthodes de travail et les approches retenues.

Je tiens à remercier personnellement chacune des personnes rencontrées pour leur collaboration. Je remercie plus particulièrement madame Suzanne Dufresne, de l'ARPT du Conseil de Comté de Stockholm, monsieur Torsten Malmberg, de la municipalité de Stockholm, et monsieur Thomas Lundén, de l'Institut suédois, pour leur aide dans l'organisation de ces rencontres.



## **1. La société suédoise et ses institutions**

La Suède est un pays de 450 000 km<sup>2</sup>, dont la moitié des terres sont couvertes de forêts. Elle compte une population de 8,9 millions d'habitants, dont 85 % vivent dans la moitié sud du pays et 83 % en milieu urbain. La Suède compte trois agglomérations urbaines d'importance : Stockholm (1,8 million d'habitants), Göteborg (750 000 habitants) et Malmö (500 000 habitants).

Ce chapitre présente succinctement, dans la première section, quelques données générales sur la Suède et la société suédoise, ainsi que certaines caractéristiques du régime social-démocrate mis en place depuis les années 1930. Nous décrivons ensuite la structure institutionnelle en Suède, où les entités locales sont appelées à jouer un rôle important. C'est dans cette perspective que le gouvernement a engagé un mouvement de fusion des municipalités, entre 1952 et 1974, pour accroître leur efficacité administrative, faisant passer le nombre des municipalités de 2500 à moins de 300; c'est ce que relate la troisième section de ce chapitre.

### **1.1 Un aperçu de la société suédoise et des fondements de la social-démocratie**

Pays principalement agricole encore au début du XXe siècle, la Suède était un des pays les plus pauvres d'Europe, encore marqué par des épidémies, comme le choléra, et des famines. Entre 1851 et 1930, près de 1,5 million de Suédois émigreront, principalement vers les États-Unis, soit le tiers de la population de l'époque. Durant cette même période, les débuts de l'industrialisation menée entre autres par quelques entreprises novatrices (comme celle d'Alfred Nobel) et l'exploitation des forêts et du minerai de fer assureront de meilleures conditions économiques. La croissance économique fut particulièrement forte dans les années suivant la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1970.

Ce qui distinguera particulièrement la Suède au cours de cette période de croissance sera la mise en place par les gouvernements sociaux-démocrates d'un système de protection sociale, assurant des chances égales à tous. La Suède est devenue un des pays les plus riches du monde, dont le modèle a été étudié et envié par plusieurs.

La Suède, comme plusieurs autres pays occidentaux, traversait une période sociale agitée au cours des années 1910 et 1920, ponctuées de crises économiques et de chômage et marquées par des inégalités sociales criantes. Le programme politique défendu par le parti social-démocrate sera largement soutenu par une grande partie de la population et ce durant de nombreuses années. Le parti prendra le pouvoir en 1932 et sera élu sans interruption jusqu'en 1976, de nouveau de 1982 à 1991; le parti social-démocrate forme un gouvernement minoritaire depuis les élections de 1998.

«(...) il (le parti social-démocrate) a su mener une politique parfaitement adaptée à la mentalité et au mode de vie suédois, sans jamais oublier les principes du

capitalisme. (...) Cette politique reposait sur un ensemble de réformes dont le but était de niveler les avantages et les injustices sociaux.»<sup>2</sup>

Les sociaux-démocrates suédois visaient, dès leur arrivée au pouvoir, à procéder à une répartition équitable des ressources. Plutôt que de nationaliser les moyens de production, le gouvernement a plutôt mis en place des mesures pour assurer une répartition équitable des profits du secteur privé et l'instauration de l'égalité pour tous, prévalant sur la liberté de l'individu. Les clivages sociaux ont été atténués, entre autres, par la réduction des écarts entre les revenus. Un ensemble de mesures de protection sociale sont venues assurer des conditions de vie décentes pour l'ensemble de la population, que ce soit en matière de logement, de santé ou d'éducation.

Plusieurs ont été tentés de qualifier l'expérience suédoise de «socialisme à visage prospère». L'État n'a pourtant pas nationalisé aucun secteur économique. Au contraire, l'économie suédoise se caractérise plutôt par une concentration très forte du capital au sein de quelques entreprises, dont les plus connues sont Volvo, Electrolux, Ericsson, Saab-Scania, Hasselblad, IKEA, etc. La famille Wallenberg détiendrait, grâce à sa participation dans plusieurs entreprises dont les plus grandes, le tiers du PNB suédois. Cette concentration est même désirée de la part de l'État. On considère qu'un petit pays comme la Suède est tributaire de ses exportations et ne pourrait pas demeurer compétitif et survivre au milieu des grandes puissances industrielles.

La société suédoise appuie fortement le capitalisme, mais dans une perspective de plein-emploi dans une société égalitaire. Ces principes ont été établis dès les années 30 par les premiers dirigeants sociaux-démocrates et ont été respectés depuis, même par les représentants des partis dits non socialistes. Sur la base des théories keynésiennes, le gouvernement a appliqué des mesures en faveur de l'emploi et s'assura que les entreprises réinjectent leurs profits dans le circuit économique en créant un fonds de réserves pour investissements. Celles-ci doivent y déposer jusqu'à la moitié des bénéfices déclarés en échange d'exonérations d'impôts. Ces fonds peuvent être utilisés par le gouvernement pour maîtriser certaines fluctuations économiques. De plus, les entreprises suédoises profitent de fonds non imposables pour la recherche et le développement, ce qui leur permet de se maintenir à un niveau technologique compétitif sur le marché mondial.

L'étape cruciale de l'édification du modèle suédois remonte à 1938, avec la signature de la convention de Saltsjöbaden entre la confédération générale du travail et la confédération patronale, qui définissait les procédures de négociations et de règlements de litiges. Les termes déterminaient un climat propice à la négociation des conventions collectives.

«À l'aube de la Seconde Guerre mondiale, les piliers du modèle suédois étaient en place. Le parti social-démocrate au pouvoir jouissait depuis longtemps de la confiance des mouvements ouvriers et avait gagné le soutien des industriels qui à leur tour avaient établi un climat d'entente avec les travailleurs. Le succès de ces relations tripartites dépendait en fait largement de la mentalité des Suédois,

---

<sup>2</sup> TAYLOR, Doreen, éditrice, Le grand guide de la Suède, Gallimard, 1998, p. 57.

disciplinés et respectueux de nature envers l'autorité. De plus, jusqu'à une date récente, la population suédoise est restée très homogène, formant ainsi un terrain propice à la concertation et au consensus.»<sup>3</sup>

En fait, ce système est souvent accusé de corporatisme, dominé par les magnats de l'industrie, les dirigeants politiques, les hauts fonctionnaires et les dirigeants syndicaux. Mais il n'est pas remis en cause pour autant.

La société suédoise se caractérise par le centralisme et l'uniformité et par un curieux mélange d'éléments égalitaires et élitistes, pour reprendre les termes d'Olof Petersson (1991). «Reluctance that someone should not be better than another is combined with a respect for authority.»<sup>4</sup> Les institutions politiques et sociales fonctionnent beaucoup sur la base de consensus, après de longues consultations et études. Les relations de travail dans les secteurs privé et public sont aussi marquées par cette notion du consensus dans la prise de décision. Ces caractéristiques sont essentielles pour comprendre le fonctionnement de la société suédoise.

Il faut aussi souligner l'importance de la durée du pouvoir exercé par le parti social-démocrate, soit durant 55 ans au cours des 70 dernières années.

«Social democratic ideology set its stamp on society in Sweden for a longer period than in any other country. The conviction that "collective" decision making - that is, decision making by the central authorities - guarantees the greatest justice has had an enormous impact. But this view of the state and public authorities seems to have been bolstered by the Swedish belief in factualness and rationality, which allow little room for individual feelings.»<sup>5</sup>

Åke Daun (1999) insiste sur le caractère déterminant de la rationalité de la mentalité suédoise. Ce trait de caractère ferait en sorte que les opinions ou points de vue non fondés sur des faits sont automatiquement rejetés par les autorités ou tout corps décisionnel. Il souligne aussi qu'aucune société occidentale n'a accordé autant de pouvoir aux planificateurs gouvernementaux ou publics. «The "philosophy of planning" entails that one believe in the possibilities of arranging social conditions for the best of all citizens by means of rational thinking.»<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>4</sup> PETERSSON, Olof, *Shifts in Power*, dans *Swedish Planning - In times of transition* (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 11.

<sup>5</sup> DAUN, Åke, *Swedish Mentality*, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1999, p. 138.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 137.

## 1.2 Les institutions politiques et administratives

L'appareil d'État suédois est plutôt réduit en comparaison du système canadien ou québécois. Les ministères ne gèrent pour ainsi dire aucune tâche administrative. Celles-ci sont déléguées à des directions nationales. De plus, les administrations locales occupent un rôle très important en Suède dans l'exécution des programmes nationaux. Elles sont entre autres responsables de la gestion des services médicaux et de santé, à l'échelle régionale, et de la gestion des services sociaux et de l'éducation, au niveau municipal. Les entités locales ont aussi le pouvoir de prélever un impôt direct sur le revenu pour financer ces tâches.

### 1.2.1 Les institutions nationales

La Suède est une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire, où les fonctions du roi sont purement honorifiques. Le **Parlement** (*Riksdag*) est formé d'une seule Chambre (depuis 1971) et est composé de 349 membres, élus pour un mandat de quatre ans. Toutes les élections s'effectuent par représentation proportionnelle : 310 sièges sont attribués à des circonscriptions et 39 sièges sont répartis selon la représentation proportionnelle nationale. Depuis les élections de 1998, le parti social-démocrate a formé un gouvernement minoritaire appuyé par 131 députés.

Le pouvoir politique est détenu par le **Cabinet** (*regering*) et par le parti - ou les partis - qu'il représente. Le Cabinet est dirigé par le Premier ministre, secondé d'un vice-premier ministre et d'une dizaine de ministres. Selon la Constitution, le pouvoir exécutif appartient au Cabinet et non plus au roi.

Les **ministères** (*departement*) constituent de petites unités composées en général d'une centaine de personnes. Leur rôle consiste essentiellement à préparer les projets de loi pour le Parlement, ainsi qu'à publier les lois, statuts et règlements. Les ministères ne gèrent généralement pas les questions administratives.

La préparation des réformes législatives des affaires importantes est, règle générale, confiée à une **commission d'enquête** (*utredning*), dont les attributions sont déterminées par le ministre intéressé et approuvées par le gouvernement. Ces commissions sont composées de cinq à dix personnes et comprennent des parlementaires des partis au pouvoir et de l'opposition, des représentants d'organisations et des experts des questions étudiées. Les commissions jouissent d'une grande liberté d'action quant aux déplacements, aux recherches et auditions. Leur travail s'étend fréquemment sur un ou deux ans. Chaque rapport de commission est transmis pour examen (*remiss*) par le ministère concerné à différents organismes non gouvernementaux.

«Dans la plupart des cas, un projet de loi constitue un document important qui peut comprendre des centaines de pages où il appartient au gouvernement de présenter ses arguments à la lumière d'une très large discussion publique reproduite dans le projet. (...) Cette méthode est peu commode et prend souvent

beaucoup de temps. Elle est cependant considérée comme une forme très valable de gouvernement démocratique.»<sup>7</sup>

L'exécution des décisions gouvernementales et de l'application des lois est confiée à une centaine de **services administratifs centraux** relativement indépendants (comme la Direction nationale de la santé et des affaires sociales - *Socialstyrelsen*). La Suède est également divisée en 21 comtés ou départements (*län*) qui sont des divisions territoriales de l'administration nationale. La gestion de l'administration nationale dans chacun de ces 21 comtés est confiée à la **préfecture** (*länsstyrelsen*) et son préfet (*landshövding*) nommé par le gouvernement pour un mandat de six ans.

La structure particulière des ministères, appuyés par des commissions d'enquête pour le travail législatif, et l'indépendance des services administratifs centraux ont permis, historiquement, aux différents experts suédois d'exprimer des avis et d'être entendus par le gouvernement. Par exemple, les services administratifs centraux peuvent aussi attirer l'attention du gouvernement aux différents développements dans leur secteur respectif et suggérer des modifications législatives. Cette expertise indépendante a ainsi eu un impact très grand dans la formulation des politiques de l'État suédois<sup>8</sup>.

Les **responsabilités de l'État** concernent notamment la politique étrangère, la défense nationale, le système judiciaire, la planification macro-économique, l'éducation supérieure et la recherche, le réseau autoroutier, les transports ferroviaire, maritime et aérien, les télécommunications, les politiques de main-d'oeuvre et d'emploi, la politique de l'habitation (voir la section 5.1) et l'assurance sociale (retraite, assurance-chômage, allocations familiales, etc.).

### 1.2.2 Les institutions locales

Il y a deux types d'institutions locales en Suède, la municipalité (*kommun*) et le conseil de comté (*landsting*)<sup>9</sup>, régies par la Loi sur les collectivités locales (*Kommunallag*). La législation des institutions locales remonte à 1862. On compte aujourd'hui, en Suède, 21 conseils de comté et 289 municipalités.

Les membres des conseils de comté et des conseils municipaux sont élus au suffrage universel, à tous les quatre ans, au même moment où se tiennent les élections nationales.

---

<sup>7</sup> Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, *Les institutions politiques et administratives*, mars 1995, p. 2

<sup>8</sup> WETTERBERG, Gunnar, *Challenges to strategic policy making*, dans *Swedish Planning - In times of transition* (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, pp.18-20.

<sup>9</sup> La traduction officielle de l'Institut suédois utilise les termes "commune" et "conseil général", faisant référence aux institutions françaises. Nous utiliserons plutôt, dans ce rapport, les termes "municipalité" et "conseil de comté" qui sont les termes courants au Québec et qui correspondent à des entités locales semblables. D'ailleurs, le conseil général français ne recoupe pas vraiment les mêmes réalités régionales que le conseil de comté suédois (*landsting*); à ce titre, la notion de "conseil de comté" est plus près de la réalité suédoise. À titre d'information, la traduction anglaise de ces termes sont "municipality" et "county council", faisant bien entendu référence aux institutions britanniques dont sont issues les institutions locales québécoises.

Les sièges sont répartis à la proportionnelle. Les partis politiques nationaux sont également représentés au niveau local.

Le pouvoir exécutif des entités locales est détenu par le comité exécutif, dont les membres sont élus par le conseil municipal ou l'assemblée du conseil de comté, selon le cas. Des commissions, composées de membres élus, étudient et gèrent les activités administratives dont sont responsables les municipalités ou les conseils de comté. (Voir les exemples du conseil de comté et de la municipalité de Stockholm aux sections 3.1 et 4.2)

La Loi détermine des tâches obligatoires et facultatives aux institutions locales. Par exemple, les municipalités ou conseils de comté peuvent décider de s'occuper de questions d'intérêt général qui ne relèvent pas de l'État. Globalement, les conseils de comté sont responsables des services de santé et médicaux. Les municipalités sont responsables des services sociaux, de l'enseignement de base et des services courants au niveau municipal (voirie, parcs, urbanisme, sécurité civile). La gestion du transport collectif peut être assumée soit par les municipalités, soit par les conseils de comté.

En matière de santé, de services sociaux et d'éducation, les lois nationales déterminent les services auxquels les citoyens ont droit. Les entités locales disposent d'une assez grande liberté pour moduler leurs activités selon leurs besoins et les objectifs de la loi. Elles sont toutefois tenues d'offrir les services indiqués par la loi à tout citoyen qui en fait la demande.

Comme nous l'avons vu, **les conseils de comté** gèrent le secteur médico-sanitaire; ils sont propriétaires de tous les hôpitaux suédois. Les conseils de comté assument donc la responsabilité des soins médicaux dispensés dans les centres hospitaliers et ambulatoires. Ils gèrent aussi le programme national des soins dentaires et des traitements psychiatriques.

Dans le cas du Conseil de comté de Stockholm, comme nous le verrons au chapitre 3, celui-ci est responsable de la planification des transports et de la gestion du réseau de transport collectif. De plus, il est le seul comté suédois ayant des compétences en matière de développement régional et pouvant adopter un plan d'aménagement régional. Une expérience pilote a cours jusqu'en 2002 dans quatre autres comtés (la Scanie, Kalmar, Gotland et Västra Gotland) qui devraient se voir attribuer des compétences semblables.

Le territoire des conseils de comté (*landsting*) coïncide avec celui des comtés nationaux (*län*), qui assument des fonctions administratives nationales à cette échelle territoriale. Le préfet, nommé par le gouvernement, dirige un conseil dont les membres sont désignés par l'assemblée du conseil de comté, assurant ainsi une relation plus étroite entre l'État et les entités locales.

Les tâches obligatoires des **municipalités** sont plus diversifiées. Elles sont appelées à mettre en oeuvre l'ensemble des mesures sociales de l'État suédois, en plus d'être responsables du réseau scolaire.

Dans *le secteur social*, les municipalités sont responsables de :

- la prise en charge de l'enfance : la gestion des programmes de congé parental, les garderies communales et privées, les écoles maternelles, les activités préscolaires pour tous les enfants de plus d'un an, les foyers de loisirs pour jeunes écoliers (6 - 12 ans);
- l'assistance aux personnes âgées : aide au logement et aide à domicile (voir la section 5.3);
- l'assistance financière et sociale pour les plus démunis;
- l'assistance aux personnes handicapées physiques et mentales : aide au logement et aide à domicile (voir la section 5.4).

En matière *d'éducation*, les municipalités sont responsables de :

- l'enseignement de base (9 premières années obligatoires), divisé en trois cycles;
- l'enseignement secondaire (fréquenté par 98 % des jeunes);
- l'éducation aux adultes;
- l'enseignement de la langue suédoise aux immigrants.

*Les autres tâches obligatoires* des municipalités sont les suivantes :

- la voirie municipale;
- l'aménagement des parcs;
- les équipements de loisirs et culturels;
- l'urbanisme et l'émission des permis de construction;
- le logement;
- l'adduction d'eau et le traitement des eaux usées;
- l'enlèvement des ordures;
- l'approvisionnement en énergie;
- certaines tâches de protection de l'environnement;
- la sécurité civile et la prévention des incendies.

### **1.2.3 Les finances et la fiscalité locales**

Les dépenses totales des municipalités et des conseils de comté se sont élevées en 1997 à 24 % du PIB (les dépenses de l'État représentent 40 % du PIB). Les emplois municipaux représentaient alors 19 % de tous les emplois suédois, et ceux des conseils de comté 6 %, contre 5 % pour les emplois d'État. Les charges salariales représentaient, en 1995, 47 % des dépenses municipales et 36,5 % des dépenses des conseils de comté.

Selon les données de 1997, les dépenses municipales les plus importantes sont attribuées au secteur social, soit à l'éducation (27 %), suivies de l'assistance aux personnes âgées et handicapées (26 %) et de la prise en charge de l'enfance (14 %). La proportion des emplois municipaux dans ces champs d'activité était respectivement de 25 % en éducation, 39 % pour l'assistance aux personnes âgées et 19 % pour la prise en charge de

l'enfance, soit un total de 83 %. En ce qui concerne les conseils de comté, les dépenses en matière de soins hospitaliers représentent 64 % des dépenses et celles des soins ambulatoires et dentaires s'élèvent à 21 %.

Les municipalités et conseils de comté tirent la plus grande part de leurs recettes des impôts directs sur le revenu des citoyens habitant leur territoire respectif, soit respectivement 59 % et 77 %. Cet impôt se limite, depuis 1991, exclusivement au montant des salaires et des retraites. Les sociétés et entreprises ne contribuent qu'au niveau national à cet égard.

Les entités locales peuvent déterminer elles-mêmes le taux de l'impôt, que l'État peut geler comme ce fut le cas au début des années 1990. Depuis 1996, dans une perspective de contrôle fiscal, l'État incite celles-ci à ne pas dépasser le taux de 1996; dans le cas contraire, les subventions de l'État à l'entité locale sont réduites en proportion. En 1998, le taux d'impôt local moyen était de 31 %, soit 21 % au niveau municipal et 10 % au conseil de comté. Il représente la presque totalité des impôts sur le revenu payés par les citoyens suédois. Depuis la réforme fiscale de 1991, la majorité des contribuables suédois paient en impôt de 32 à 35 % de leur revenu. La part de l'impôt local (municipalité et conseil de comté) est donc largement majoritaire. Ainsi, les contribuables dont le revenu annuel est inférieur à 240 000 couronnes suédoises - SEK - (40 000 dollars canadiens) ne versent que 200 SEK ( 33 \$ CAN) au titre de l'impôt de l'État. Au-delà de ce niveau, l'impôt d'État est de 20 % sur la tranche excédentaire <sup>10</sup>.

Les municipalités et conseils de comté reçoivent aussi des subventions statutaires de l'État ainsi que des subventions spéciales. Les entités locales peuvent aussi établir des tarifs pour l'utilisation de certains services (comme un «ticket modérateur» pour les soins de santé).

Tableau 1.1 - Répartition des types de revenus des municipalités et des conseils de comté, 1997

	Municipalités	Conseils de comté
Impôt sur le revenu	59 %	77 %
Subventions statutaires de l'État	14	6
Subventions spéciales de l'État	5	3
Tarifification de services	12	7
Autres sources	10	7

Source : Institut suédois, *Swedish Local Government - Traditions and Reforms*, 1999, page 76.

<sup>10</sup> Institut suédois, *La situation économique des ménages suédois*, août 1998.

### 1.3 Le processus de fusion des municipalités suédoises (1952 - 1974)

Les tâches des administrations locales sont plus importantes en Suède qu'au Québec. Les conseils de comté et les municipalités sont responsables de missions généralement assumées par l'État, comme la santé et l'éducation. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre le mouvement de fusion des municipalités mis en place par l'État suédois afin d'accroître leur efficacité administrative. Cette réforme débutera en 1952 et sera mise en place par étape jusqu'en 1974.

La première réforme municipale eut lieu en 1862, alors que la Suède comptait environ 2500 municipalités, correspondant plus ou moins au territoire des paroisses de l'Église luthérienne. Les conseils de comté, qui ont été créés à ce moment, épousaient les limites des comtés nationaux, divisions administratives de l'État.

L'industrialisation et l'urbanisation importantes de la Suède, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, changeront radicalement la distribution de la population suédoise. Les municipalités rurales ont vu diminuer constamment leur population au profit des entités urbaines.

Le Parlement suédois approuva en 1946 les principes d'une réforme des limites municipales, qui prit effet en 1952, en vue de fusionner les municipalités rurales. L'objectif était de former des municipalités d'au moins 3 000 habitants, ce qui aurait réduit le nombre des municipalités de 2500 à 1037.

Cette réforme ne fut pas suivie par toutes les municipalités. En 1960, 350 municipalités comptaient encore moins de 2000 habitants. L'urbanisation s'accroissait pourtant entretemps, et la population rurale continuait de diminuer.

Le Cabinet désigna une commission d'enquête à la fin des années 1950 pour étudier les principes d'une nouvelle réforme des limites municipales. Celle-ci conclua que chaque municipalité devait former un territoire géographique et économique cohérent. Elle recommanda que les municipalités aient une population minimale de 8000 habitants avant le milieu des années 1970. Elle recommanda également de former des «blocs municipaux», soit un regroupement de petites municipalités en une seule entité municipale, qui deviendrait petit à petit la nouvelle municipalité. Ce faisant, la transition se ferait graduellement, permettant aux petites municipalités de garder une certaine identité tout en faisant partie d'une nouvelle municipalité plus importante. Le Cabinet fixa le nombre de ces «blocs municipaux» à 282.

Ces fusions devaient se faire sur une base volontaire des municipalités. Comme il fallait s'y attendre, la nouvelle réforme municipale mettait du temps à se mettre en place. Seulement 75 nouveaux «blocs municipaux» avaient été créés à la fin des années 1960. Le Parlement vota alors en faveur de fusions obligatoires (par une faible majorité de la Chambre) exigeant que la réforme des limites municipales soit effective avant le premier janvier 1974.

L'élection d'un premier gouvernement de droite, en 1976, risquait de remettre en question cette dernière réforme, les partis alors au pouvoir ayant voté contre les fusions obligatoires. La commission d'enquête mise en place par le Cabinet évalua les conséquences de la réforme. Son rapport, publié en 1981, conclut aux effets positifs de la réforme, qui fut maintenue. La Suède compte aujourd'hui 289 municipalités.

Tableau 1.2 - *Évolution du nombre des municipalités suédoises<sup>11</sup>, 1862 - 1999*

Année	Municipalités rurales	Villes	Cités	Total
1862	2400	10	89	2500
1951	2281	84	133	2498
1952	816	88	133	1037
1969	625	91	132	848
1971	-----	---	----	464
1974	-----	---	----	278
1999	-----	---	----	289

Source : Swedish Institute, Swedish Local Government - Traditions and Reforms, 1999, Table 1, p. 14.

Les principaux résultats de cette réforme ont été résumés en ces termes :

- le nombre d'élus, par tranche de 1000 habitants, est passé de 25 à 10, entre 1964 et 1980;
- les élus politiques locaux ont adopté une plus grande position de parti;
- les médias ont vu leur rôle accru dans la diffusion de l'information locale;
- un plus grand nombre de politiciens locaux ont occupé leur poste à temps plein; un plus grand nombre de municipalités ont ainsi accordé des salaires suffisants à leurs élus;
- les services publics locaux ont connu une croissance importante; les effectifs ont presque doublé entre 1965 et 1979;
- l'activité politique locale a pris de l'ampleur; les citoyens avaient une conscience et une connaissance plus grandes des enjeux politiques à l'échelle locale;
- les différences dans la qualité des services entre les municipalités ont été grandement réduites à la suite de la réforme<sup>12</sup>.

La recherche menée par cette commission d'enquête, au tournant des années 1980, concluait sur un changement systémique important du milieu municipal. L'administration locale, autrefois l'apanage des élus locaux, était maintenant confiée à une administration professionnelle. Les employés municipaux avaient remplacé les élus dans les tâches

<sup>11</sup> Les statuts de municipalités rurales, villes et cités ont été fondus en un seul titre de municipalité (*kommun*) dans la réforme de 1971.

<sup>12</sup> Swedish Institute, Swedish Local Government - Traditions and Reforms, 1999, pp.14-15.

d'exécution des décisions et même parfois dans la préparation des dossiers majeurs. «This meant that municipal self-government had changed character, becoming increasingly similar to the national political system»<sup>13</sup>.

#### 1.4 Quelques données sur la population et les mesures de protection sociale

##### *La population*<sup>14</sup>

L'évolution démographique de la Suède au cours du dernier siècle a été marquée par de nombreuses fluctuations du taux de natalité et un vieillissement rapide de la population.

La croissance démographique était très faible au tournant des années 1930, faisant de ce point un enjeu politique devant la menace d'un déclin de la population suédoise. Des mesures ont été prises pour la mise en oeuvre d'une politique nationale de la famille visant à améliorer la situation des femmes et les aider à concilier l'activité professionnelle et la vie familiale. Cette politique eut pour effet, avec la reprise économique après 1945, à accroître le taux de natalité qui s'éleva alors à 2,6 enfants par femme au cours des années 40 (contre 1,7 en 1935). Jusqu'en 1965, ce taux se maintiendra entre 2,2 et 2,5. À la fin des années 1970, il chuta à 1,6 pour se rétablir à 2,1 en 1990, l'un des plus élevés d'Europe. Il est retombé à 1,5 en 1998, le plus faible taux enregistré en Suède, mais au-dessus de la moyenne européenne. Les enfants de 0 à 14 ans représentent 19 % de la population en 1995.

La vie de famille fait l'objet de préoccupations constantes dans les politiques sociales suédoises. La société, en général, accorde une grande importance aux valeurs familiales. Malgré le haut taux de divorce, la grande majorité des enfants de moins de 18 ans vivent avec leurs deux parents (78 %). Les familles monoparentales, généralement avec la mère comme chef de famille, forment 14 % des familles avec enfants. Les ménages avec enfants représentent 27 % de l'ensemble des ménages suédois en 1996.

Le groupe des personnes âgées est celui qui a connu la croissance la plus importante au cours du siècle. Les personnes de plus de 65 ans représentent 18 % de la population suédoise, soit environ 1,6 million de personnes, et celles de 80 ans et plus en représentent 5 %. Ces taux font de la Suède le pays du monde qui a le plus fort pourcentage de personnes âgées.

Le rôle de la famille dans la prise en charge des personnes âgées est également important. La plupart des personnes âgées ont des enfants qui vivent à proximité, et les relations familiales seraient plus étroites qu'auparavant. Plus de 90 % d'entre elles occupent leur propre logement. Un ensemble important de mesures sociales est également destiné aux personnes âgées en matière de logement et d'aide à domicile (voir la section 5.3).

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>14</sup> Sources : Institut suédois, Feuillet de documentation sur la Suède, *La population suédoise*, décembre 1999 et Feuillet de documentation sur la Suède, *Données générales*, janvier 2000.

L'immigration demeure un phénomène assez récent en Suède, contrairement à d'autres pays européens ou à ceux d'Amérique du nord. Elle n'aura vraiment cours qu'après la Deuxième Guerre mondiale et ce jusqu'au début des années 1970. Dès lors, ayant moins besoin de main-d'oeuvre étrangère, la Suède orienta sa politique d'immigration en faveur des réfugiés politiques. Aujourd'hui, seulement 5 % des habitants sont de nationalité étrangère, et 10 % sont nés à l'étranger. Le groupe d'immigrants le plus important provient de la Finlande. Les ressortissants étrangers sont originaires de Bosnie-Herzégovine, d'Irak, de Yougoslavie, d'Iran, de Turquie et du Chili.

### *La protection sociale*<sup>15</sup>

L'assurance sociale suédoise a son origine au début du vingtième siècle et sera articulée principalement dès les années 1940. Sa particularité repose sur le fait qu'elle couvre toute la population à titre individuel par un système uniforme, quelle que soit la catégorie professionnelle. Le niveau des prestations était élevé historiquement et a dû être réduit au début des années 1990 à la suite de la grave crise des finances publiques. Cependant, l'universalité de la protection sociale a été maintenue.

Les services médico-sanitaires sont gratuits et gérés par les conseils de comté et non pas par l'État central, qui détermine les normes minimales. Tout patient doit verser une redevance pour les soins de santé, qui constitue un «ticket modérateur», dont le montant varie entre 100 et 300 couronnes suédoises - SEK- (16 à 50 \$ CAN), avec un plafond annuel de 900 SEK (150 \$ CAN). Les soins dentaires sont également gratuits jusqu'à l'âge de 19 ans.

Toutes les personnes résidant en Suède, dont le revenu annuel est d'au moins 1 000 dollars, ont droit aux prestations de congé de maladie, dont le montant peut aller jusqu'à 80 % de la perte de revenu estimée. Des mesures semblables existent pour les maladies de longue durée et les besoins de rééducation.

Les régimes de retraite assurent un revenu garanti de base aux personnes âgées, à partir de 65 ans. De plus, celles-ci peuvent toucher une pension calculée sur la base des quinze meilleures années de revenu, correspondant généralement à 60 % de la moyenne de ce revenu.

Le congé parental s'applique à la naissance de l'enfant pour une période de quinze mois. Pour les premiers 360 jours, l'indemnité pour l'un des parents est de 80 % de la perte de revenu; une indemnité moindre couvre le reste de la période. Sur ces congés, un mois est réservé exclusivement au père (ou à la mère) et ne peut être utilisé par l'autre parent. Les parents ont aussi le choix de se partager cette période de quinze mois selon des modalités de temps partagé ou temps partiel. Des allocations familiales pour tous sont versées jusqu'à l'âge de 16 ans de l'enfant.

---

<sup>15</sup> Sources : Institut suédois, Feuillet de documentation sur la Suède, *L'assurance sociale en Suède*, décembre 1997 et Feuillet de documentation sur la Suède, *Données générales*, janvier 2000.

Tous les enfants doivent avoir accès à partir de 18 mois jusqu'à l'âge de la scolarité (6 ou 7 ans) à une éducation préscolaire dans le cadre de garderies, d'écoles maternelles ou de groupes à temps partiel. L'État détermine les normes de ces programmes et attribuent des subventions aux municipalités qui gèrent ces programmes.

Le même type de partage des missions s'applique à l'éducation de base. La scolarité obligatoire est de neuf ans, divisée en trois cycles. L'école secondaire de trois ans, non obligatoire, est également fréquentée par 98 % des enfants. Les enfants qui poursuivent leurs études techniques ou universitaires ont droit à une allocation-études.

Dans le domaine de l'habitation, l'État a déterminé des normes minimales de logement (30m<sup>2</sup> pour une personne seule) et a mis en place tout un système d'aide financière pour assurer des logements adéquats et à prix abordable pour tous les citoyens. Il n'existe pas à proprement parler de logements sociaux en Suède. Les ménages les plus démunis reçoivent plutôt une allocation-logement. Les mesures en matière d'aide au logement pour les personnes âgées et les personnes handicapées méritent aussi d'être soulignées. (Voir le chapitre 5 pour plus d'information sur ces sujets reliés à l'habitation).



## 2. La planification urbaine et les instruments d'urbanisme

La planification urbaine a une longue tradition en Suède, dont les composantes les plus importantes seront mises en place à partir des années 1930. Les premières lois relatives à l'urbanisme sont adoptées au XIXe siècle, alors que le législateur visait surtout à encadrer les méthodes de construction. Des pouvoirs ont été accordés par l'État aux municipalités dès 1874 pour réglementer la hauteur des édifices (limitée à cinq étages) et déterminer la largeur des rues et la présence de squares et de parcs, surtout dans une perspective d'hygiène publique et de prévention contre les incendies. Stockholm était considérée la ville la plus insalubre d'Europe au milieu du XIXe siècle; frappée par des épidémies de choléra, elle avait entre autres un taux de mortalité très élevé<sup>16</sup>.

La Loi sur l'urbanisme et la construction de 1907 accordera le pouvoir aux municipalités d'adopter un plan de la ville et de déterminer l'usage des bâtiments, leur hauteur, le type de bâtiments résidentiels (multifamilial ou autre), le profil des rues, l'emplacement des parcs et des infrastructures ferroviaires. Le début du siècle donnera lieu aussi à des conférences importantes où des plans de ville seront soumis à des compétitions nationales. Les architectes commenceront à occuper ce champ jusqu'alors l'apanage des ingénieurs civils.

Le parti social-démocrate, élu pour la première fois en 1932 et réélu ensuite sans interruption pendant plus de quarante ans, instituera une gestion d'État-providence fortement inspirée du mouvement d'ingénierie sociale. Cette gestion s'appuiera sur une machine gouvernementale puissante, dotée d'un secteur public important, et une structure municipale autonome, chargée de la mise en oeuvre de plusieurs politiques nationales. Tous ces acteurs ont servi à mettre en place, au fil des années, un système destiné à améliorer les conditions de vie des citoyens : des logements adéquats pour tous, un système de transport public efficace, des services sociaux, de santé et d'éducation de qualité et gratuits. Ce système d'intervention publique se réfère au concept de *community planning*.

### 2.1 Les fondements du «community planning» en Suède

Le concept de *community planning* a eu peu de résonance au Québec. D'inspiration britannique, ce concept - que l'on peut tenter de traduire par la notion de planification des collectivités - réfère aux mesures prises par la société pour améliorer les conditions de vie des collectivités locales ou régionales. Ces mesures peuvent être prises par l'État central ou les autorités locales dans le but d'influencer ou de modifier les conditions de production ou de consommation normalement laissées aux forces du marché<sup>17</sup>.

Selon Holm et Fredlund, la planification des collectivités tire sa source à la fois de la planification économique et de la planification spatiale. La première s'appuie surtout sur

---

<sup>16</sup> Ville de Stockholm, Stockholm's Parks and Topographical Resources, extract from the Structure Plan for Stockholm 1990 (1994), p.9.

<sup>17</sup> HOLM, Per et FREDLUND, Arne, *The Idea of Community Planning*, dans Swedish Planning - In times of transition (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, pp. 35-51.

des prévisions quantitatives de population et de développement économique. La seconde est principalement le résultat de la vision de techniciens et d'architectes sur les formes physiques que devrait prendre le développement urbain, compte tenu de différents besoins. La pratique établie de la planification spatiale fera du plan l'objet central de celle-ci et, conséquemment, le résultat le plus important.

***La planification économique à moyen et long terme***, instituée en Suède dès 1945, visait surtout à élaborer le budget national dans une perspective plus large. Un premier document officiel de prévisions économiques et démographiques nationales sera publié en 1947. Jusqu'à ce jour, 11 plans quinquennaux économiques ont été produits par l'État suédois. Les leaders sociaux-démocrates demeuraient toutefois sceptiques, à juste titre, face à l'économie planifiée, craignant d'être restreints dans leur choix d'action. Toutefois, cette démarche a tout de même eu l'avantage d'assurer une base de coordination et de planification à long terme des interventions économiques et budgétaires déterminées annuellement. L'approche quantitative n'a pas tant visé à établir des prévisions qu'à évaluer les effets prévisibles dans des conditions données; plusieurs options étaient envisagées.

Des tentatives d'application de ces méthodes de planification économique d'ensemble ont été faites à l'échelle des municipalités ou des régions dès les années 50 et ont été formalisées dans les années 60 pour devenir obligatoires en 1973 dans toutes les municipalités.

L'initiative de l'État central qui aura le plus d'effet au niveau local, en termes de planification centrale, sera celle relative à ***l'habitation***. Le gouvernement suédois prit un intérêt particulier dans l'approvisionnement de logements dès les années 1930. Les conditions de logement étaient pauvres, voire déplorables, pour la majorité de la population. La politique nationale, lancée en 1945, et accompagnée d'un plan national d'interventions majeures sur quinze ans (1945-1960) aura une influence déterminante sur le marché du logement en Suède jusque dans les années 1980.

Ce plan national sera décentralisé et permettra la création des premières sociétés municipales d'habitation sans but lucratif. Il reconnaissait la nécessité d'acquisition de terrains par les municipalités pour les fins de construction de logements et d'écoles. Ce plan se caractérisera par un système de prêts et de subventions de l'État qui s'appliquera à presque tous les logements. En 1965, une commission nationale recommande la mise en place d'un vaste programme de construction d'un million de logements sur dix ans. La responsabilité de mise en oeuvre est déléguée aux municipalités, qui doivent produire des plans quinquennaux et sont encouragées à mettre sur pied des sociétés municipales de construction et de gestion (voir le chapitre 5). Aujourd'hui, les municipalités de la région de Stockholm ont construit et gèrent le tiers des 850 000 logements que compte la région.

***La planification spatiale*** ne sera pas en reste. La loi de l'urbanisme est modifiée en 1947 et accorde un statut légal au plan directeur d'urbanisme (*comprehensive plan* ou *master plan*), déjà en usage depuis les années 1930 dans certaines municipalités. La loi de 1947 confirmera ce que les Suédois désignent comme le monopole municipal de planification.

Les municipalités peuvent dès lors déterminer où, comment et quand le développement peut avoir lieu. Ce pouvoir de monopole tient aussi dans le pouvoir d'intervention des municipalités, principalement en matière d'acquisition de terrains et de construction résidentielle.

Le plan directeur (*master plan*) devient l'instrument privilégié des municipalités pour planifier et déterminer la localisation des activités urbaines (habitations, industries, commerces, écoles, hôpitaux, parcs, etc.). Les concepts de construction dense sont déjà introduits afin d'assurer une desserte efficace des services collectifs et commerciaux. Les prévisions démographiques servent de référence pour déterminer le rythme de développement et les besoins immobiliers. Le plan sert aussi à préserver les espaces naturels et à déterminer les secteurs de faible densité. D'abord l'oeuvre de consultants privés pour le compte de différentes municipalités, les plans directeurs ont été élaborés de plus en plus, dès la fin des années 50, par les planificateurs municipaux. Le plan directeur de Stockholm élaboré en 1952 représente l'un des meilleurs exemples des plans directeurs de la première génération.

Le concept de plan directeur persistera jusqu'à la fin des années 60. Les premiers plans étaient fondés sur des évaluations et des prévisions de croissance démographique et industrielle sur des périodes de 10 à 20 ans. Sur la base de ces plans, plusieurs projets majeurs d'infrastructures routières, de développement résidentiel et d'implantation industrielle ont eu lieu. C'était la frénésie économique des années 60 marquées par les grands projets de construction, influencés par le style moderniste. Il faut aussi tenir compte du programme d'un million de logements qui a favorisé la construction de grands projets résidentiels, surtout en banlieue des agglomérations.

Selon Holm et Fredlund, les plans directeurs qui alliaient les prévisions économiques aux programmes locaux de construction résidentielle ont eu beaucoup d'influence auprès des autorités municipales pour déterminer la politique des sols et de développement local. Cette forme de planification combinait deux pratiques planificatrices, celle des architectes et techniciens d'une part et, d'autre part, celle des économistes et des spécialistes des sciences sociales. Ces plans souffraient d'un niveau de détail trop élevé. Ils seront critiqués pour la vision statique de l'avenir qu'ils présentent, reflet des souhaits des planificateurs<sup>18</sup>. Ils souffraient surtout, semble-t-il, d'un manque de réalisme sur les transformations définitives prévues souvent sur quinze ans, sans indiquer les changements nécessaires à court terme. Ces plans ont-ils été un échec pour autant ? Les deux auteurs répondent par la négative :

«By no means. Ideologically, they meant that a municipal sense of responsibility emerged for the local man-made environment from housing areas to the entire urban environment and was thereafter intensified and extended.»<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> RUDBERG, Eva, *From model town plans to municipal guidelines*, dans *Swedish Planning - In times of transition* (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 120.

<sup>19</sup> HOLM et FREDLUND, *op. cit.*, p. 50

Au début des années 70, des amendements législatifs obligeront la justification de la localisation de tout projet, comme étant la meilleure localisation possible. Les municipalités auront le pouvoir de faire leur propre contre-expertise de l'évaluation de ces localisations. De même, des articles de loi protégeront à l'échelle nationale les secteurs environnementaux de qualité, ainsi que les grandes aires de récréation contre les effets polluants d'entreprises ou d'industries. Les plans directeurs, forts de ces amendements législatifs, deviendront de plus en plus des instruments de planification municipale prenant en compte l'ensemble des activités et missions municipales.

## 2.2 Les instruments d'urbanisme actuels

La Loi sur l'urbanisme et la construction sera modifiée de nouveau en 1987. Ces modifications seront encadrées par la nouvelle Loi sur la gestion des ressources naturelles. Cette dernière met l'accent sur quatre éléments de protection : la santé publique, l'environnement physique, la bio-diversité et la préservation des ressources naturelles. Elle détermine aussi les secteurs géographiques à préserver, les règles d'évaluation d'impact environnemental, en plus de lier l'émission de permis pour certains types d'industrie à une décision du gouvernement.

La Loi sur l'urbanisme modifiée spécifie d'emblée que la tâche principale de la collectivité locale est d'assurer le droit à l'emploi, au logement et à l'éducation, et de promouvoir le bien-être social et des conditions de vie de qualité. La loi rend obligatoire à toutes les municipalités l'adoption d'un *plan d'urbanisme* (*structure plan*) qui doit promouvoir l'intérêt public. Le plan doit donc traduire sur le plan physique les conditions nécessaires pour rencontrer ces objectifs sociaux. Le plan d'urbanisme doit être adopté par le conseil municipal, mais n'a pas de portée légale.

Le plan doit déterminer les usages dominants de l'ensemble du territoire de la municipalité. Il doit aussi spécifier les interventions de la municipalité sur son territoire. De plus en plus, la pratique planificatrice municipale fait en sorte que le plan d'urbanisme en Suède prend maintenant la forme d'un recueil des projets et programmes de développement de la municipalité, principalement en matière d'habitation, d'emploi et d'environnement. L'affectation du sol est de plus en plus évaluée en fonction d'objectifs sociaux<sup>20</sup>.

Deux instruments de portée légale, également adoptés par le conseil municipal, visent à mettre en oeuvre le plan d'urbanisme : *le plan détaillé de développement* et *les normes de secteurs particuliers*. Le plan détaillé de développement correspond à une entente entre la municipalité, la population et les propriétaires fonciers. Il indique les différentes normes urbanistiques en termes d'usage, de hauteur, de densité de construction, de matériaux, etc. Il détermine la localisation des parcs, des rues et des infrastructures. Il s'apparente, à ce sujet, aux règlements de zonage de la législation québécoise. Toutefois, trois caractéristiques fondamentales du plan détaillé de développement le distinguent du règlement de zonage traditionnel :

---

<sup>20</sup> ALFREDSSON, Björn et WIMAN, Jan, *Planning in Sweden*, dans *Swedish Planning - Towards Sustainable Development* (1997), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 15.

- d'abord, le découpage de ses limites se fait sur la base de secteurs prévus pour le développement, souvent représentés à une échelle de 1 : 2000; la détermination des normes et règles d'urbanisme se fait donc selon l'analyse des conditions d'un secteur déterminé - dans le cas de la municipalité de Stockholm, presque tout le territoire municipal est découpé en secteurs de plan détaillé;
- ensuite, le plan détaillé peut aussi contenir des paramètres et orientations en matière de design et de construction, des mesures de protection et de sauvegarde, des interdictions de démolition;
- finalement, *la caractéristique la plus significative concerne la limite de temps d'application de ces normes* : le plan détaillé doit indiquer une période de mise en œuvre d'au moins 5 ans et d'au plus 15 ans; c'est-à-dire que *le plan détaillé est, en plus d'être un outil de contrôle, un instrument de mise en œuvre et de développement*; au-delà de cette limite de 15 ans, les prescriptions urbanistiques sont caduques; si la municipalité change d'orientation durant cette période de mise en œuvre, ou refuse d'émettre un permis conforme aux indications du plan, le propriétaire est en mesure de demander une compensation pour pertes financières.

Les normes de secteurs particuliers s'appliquent de façon plus restreinte sur le territoire. Ces normes urbanistiques (usage, hauteur, etc.) touchent des parties du territoire en vue de protéger des aires déterminées ou d'assurer l'application de certains objectifs du plan d'urbanisme.

Un *permis de construire* est nécessaire avant d'entreprendre toute construction ou modification d'immeuble. La demande de permis doit être conforme aux indications du plan détaillé de développement et respecter les termes généraux de la Loi sur l'urbanisme et les normes de construction nationales.

Les plans d'urbanisme, plans détaillés de développement et normes de secteurs particuliers sont soumis à des *règles d'information et de consultation publiques*. Selon la constitution suédoise, *tout citoyen peut s'opposer* à l'application d'un de ces instruments en déposant un avis écrit, lors de la séance de consultation, expliquant son opposition. Il doit ensuite faire appel auprès du conseil de comté et du gouvernement s'il juge que son opposition n'a pas été entendue par le conseil municipal. Les plans ne sont pas en vigueur tant qu'une décision n'a pas été rendue sur la demande d'appel.

En matière de planification régionale, seul le Comté de Stockholm a le pouvoir d'adopter un *plan d'aménagement régional*, qui n'a pas de portée légale. Il sert principalement à coordonner les questions de planification urbaine entre les 26 municipalités membres du comté (voir la section 3.2). Une expérience-pilote, établie par le gouvernement, a cours jusqu'en 2002 dans les deux autres agglomérations urbaines d'importance en Suède, Göteborg et Malmö. Au terme de cette expérience, des pouvoirs semblables de planification régionale seront fort probablement accordés.

### 2.3 Les transformations de la pratique de planification municipale

Deux facteurs principaux ont transformé la pratique de planification urbaine dans les municipalités suédoises au cours de la dernière décennie, selon Cars et Engström (1997) : les enjeux environnementaux et la mondialisation de l'économie<sup>21</sup>.

Les enjeux environnementaux ont occupé une place prépondérante dans les objets de planification. Il s'agissait surtout de contenir une expansion territoriale consommatrice d'énergie et de ressources. La tâche de planification s'est concentrée davantage sur la gestion du cadre bâti existant, dans son contexte environnemental, plutôt que sur le développement et l'encadrement de nouveaux secteurs résidentiels, comme c'était le cas auparavant. Ce transfert de préoccupations a amené les municipalités à prendre encore plus en compte la relation entre l'habitation, les espaces verts, les infrastructures de transport et les équipements. La mise en application de l'Action 21 de Rio a aussi eu des effets notables dans certaines municipalités où les groupes de citoyens étaient actifs.

La mondialisation de l'économie et plus particulièrement l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, en 1995, ont également eu un impact sur la pratique municipale de planification. Économiquement, la Suède est un pays de grandes entreprises liées au marché mondial. Ces entreprises ont compris que leur performance était liée à la qualité des conditions de vie de leurs employés et à un développement harmonieux des agglomérations urbaines suédoises, en concurrence avec les agglomérations urbaines des pays voisins.

La croissance économique dépend, entre autres, de conditions de transport efficace, autant pour les travailleurs que pour les marchandises. De plus, les entreprises comptent souvent sur un bassin d'experts et de techniciens étrangers qu'elles doivent attirer en Suède; conséquemment, le cadre et le style de vie qu'offrent les agglomérations urbaines doivent répondre à des critères particuliers. C'est le cas notamment des entreprises dans le domaine des nouvelles technologies et des télécommunications, où la Suède joue un rôle de leader mondial. Toutes ces raisons ont milité en faveur de pressions faites par le milieu des affaires pour assurer un cadre de vie urbain de qualité en Suède et permettre à ses agglomérations de mieux concurrencer les agglomérations des autres pays.

Ces facteurs ont joué dans la transformation de la pratique planificatrice suédoise. L'enjeu n'est plus de planifier la construction de nouveaux secteurs résidentiels, comme ce fut l'apanage des planificateurs municipaux au cours des cinquante dernières années. Les documents d'urbanisme ne se limitent pas seulement à la production de plans comme tels, en tant que résultat final de la planification. Il s'agit plutôt pour les planificateurs d'être les participants aux négociations constantes entre les différents acteurs sociaux et les élus politiques afin de déterminer l'ensemble des actions à entreprendre pour aménager le territoire.

---

<sup>21</sup> CARS, Göran et ENGSTRÖM, Carl-Johan, *Current Trends in Swedish Planning*, dans Swedish Planning - Towards Sustainable Development (1997), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, pp.19-25.

Selon Cars et Engström, les planificateurs doivent encore assurer la protection de l'intérêt public. C'est leur tâche fondamentale. Cependant, les méthodes de planification doivent tendre à un processus continu résumé en trois phases :

- une première phase d'échanges d'idées et de solutions;
- suivie d'une phase de négociations entre tous les acteurs;
- qui se concluent par une phase de prise de décisions politiques éclairées par les résultats de ces processus.

De plus, plusieurs enjeux de planification débordent largement la sphère locale ou municipale et doivent être pris en compte à l'échelle de l'agglomération. La planification doit de plus en plus répondre à un nombre croissant de situations complexes, impliquant différents groupes ou acteurs de la société, autant dans les domaines social, environnemental et économique. Les mêmes auteurs concluent, en parlant du cas suédois, mais qui vaut tout autant pour le Québec : «(...) the role of planning must change from being a method of regulation to being a channel for possibilities.»<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Idem, p. 25.



### 3. La gestion métropolitaine de Stockholm

La gestion métropolitaine de Stockholm relève principalement du Conseil de Comté de Stockholm, organisme régional regroupant vingt-six municipalités, créé en 1971. Sa principale mission, comme pour les vingt autres comtés suédois, consiste en la gestion des soins de santé et des services sociaux. Le comté de Stockholm est, par ailleurs, le seul comté suédois responsable de la gestion du transport en commun et de la planification régionale<sup>23</sup>. Les agences nationales de l'État sont, pour leur part, chargées de l'application des lois et politiques nationales à l'échelle du comté; leurs interventions sont gérées par l'administration de comté de l'État (*länsstyrelsen*). Elles ont donc aussi un certain rôle dans la gestion métropolitaine, d'autant que l'agglomération de Stockholm a le double statut de capitale nationale et de métropole économique. Toutefois, pour les fins de cette recherche, nous étudierons exclusivement les responsabilités du Conseil de Comté en matière de planification régionale et de transport.

La question de l'aménagement régional a été prise en considération dès les années 1920, dans la région de Stockholm. La fonction de planification régionale était alors assumée informellement par le Stockholm Métropolitain, composé des municipalités de la région. La modification de la Loi sur l'urbanisme, en 1947, lui reconnaît une base institutionnelle légale. L'agence de planification régionale est alors créée en 1952 sous la gouverne d'une fédération locale des municipalités, dirigée par un conseil de 80 élus. Cette agence prépare un premier schéma régional adopté en 1958. Elle rend public, en 1956, un programme sur les besoins des logements jusqu'en 1960. En 1957, un organisme régional de gestion pour la construction de ces logements sera créé, en collaboration avec la municipalité de Stockholm qui a une grande expérience dans le domaine. Au début des années 1960, ce seront les transports collectifs qui seront au coeur des débats régionaux. Le réseau de métro, propriété de la Ville de Stockholm, sera cédé gratuitement à une nouvelle régie qui assurera la gestion du transport en commun de la région.

Ces résultats de coordination et de concertation régionale ont été le résultat d'initiatives de la part de la Ville de Stockholm, dès la fin des années 1940. Sous l'impulsion du maire de la Ville, le gouvernement a procédé d'abord à la création de l'agence de planification régionale «qui a permis aux partenaires d'engager le dialogue, d'échanger des points de vue et d'atteindre des consensus. Ce nouveau climat permettra de nouveaux développements organisationnels au cours des années suivantes.»<sup>24</sup>

En 1963, le maire de Stockholm intervient à nouveau sur la scène publique pour réclamer la création d'un nouveau comté, incluant les villes de banlieue et la ville centrale; la Ville de Stockholm était exclue alors du Conseil de Comté de Stockholm qui ne réunissait que les villes de banlieue et les municipalités rurales. Des tractations auront lieu durant

---

<sup>23</sup> En 1996, le Parlement suédois a établi quatre régions-pilotes avec compétences accrues en matière de développement régional, soit la Scanie, Kalmar, Gotland et Västra Gotland; ces régions-pilotes feront l'objet d'une évaluation d'ici 2002.

<sup>24</sup> PETRELLI, Robert, Pour une concertation régionale à Montréal - Émergence d'une conscience régionale, rapport de recherche présenté au *Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale*, Ville de Montréal, octobre 1992, pp.12-13.

quelques années, jusqu'à ce que la vision du maire de Stockholm l'emporte<sup>25</sup>. Le nouveau comté de Stockholm sera créé en 1971.

Ce chapitre sur la gestion métropolitaine de Stockholm présente d'abord la structure politique et administrative du Conseil de Comté de Stockholm. Nous verrons ensuite le rôle de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) en ce qui concerne l'élaboration du plan d'aménagement; l'intérêt de cet organisme réside principalement dans son approche de planification et dans la crédibilité établie sur la qualité de ses études et analyses.

La troisième section de ce chapitre porte sur la planification des réseaux de transport et la gestion du transport en commun, l'une des missions principales du Conseil de Comté. La qualité du réseau de transport en commun est l'une des réussites incontestables de la gestion métropolitaine de Stockholm. De plus, l'Agence de planification a été l'instigatrice, en 1989, d'une démarche de concertation sur la planification des réseaux de transport qui peut servir d'exemple.

La quatrième section présente l'immense réseau vert et sa mise en valeur. Ce réseau a une superficie plus grande que l'aire urbanisée du comté. Nous terminons le chapitre en décrivant la démarche entreprise par le comté pour élaborer une stratégie de rayonnement international de l'agglomération, en termes économiques et institutionnels.

---

<sup>25</sup> Idem, pp. 14-15.

### **3.1 Le Conseil de Comté de Stockholm**

Le comté de Stockholm est le plus peuplé de Suède, avec 1,8 million d'habitants. Son territoire de plus de 6500 km<sup>2</sup> se compose aux deux tiers de forêts et de terres agricoles. L'agglomération urbaine occupe le cœur du comté, composée du territoire urbanisé (930 km<sup>2</sup>) et du réseau vert régional (1300 km<sup>2</sup>). La région se distingue par son magnifique archipel de 24 000 îles, îlots et écueils, dont 150 sont habités.

Le comté comprend 26 municipalités, dont la plus peuplée est Stockholm qui compte 740 000 habitants, soit 41 % de la population du comté. La population des autres municipalités varie entre 8 000 et 80 000 habitants.

La mission principale du Conseil de Comté est de gérer les soins de santé et médicaux, ainsi que le réseau de transport en commun. Il voit aussi à offrir les soins dentaires gratuits, les soins aux personnes handicapées et aux personnes requérant des soins sociaux. De plus, contrairement aux autres comtés suédois, le comté de Stockholm est également responsable de la planification régionale.

Le Conseil de Comté emploie environ 50 000 personnes, dont 38 000 dans les services médicaux, hospitaliers et sociaux. Les transports en commun emploient 10 000 personnes (dont la très grande majorité est employée par des entreprises sous-contractantes).

#### ***L'organisation politique***

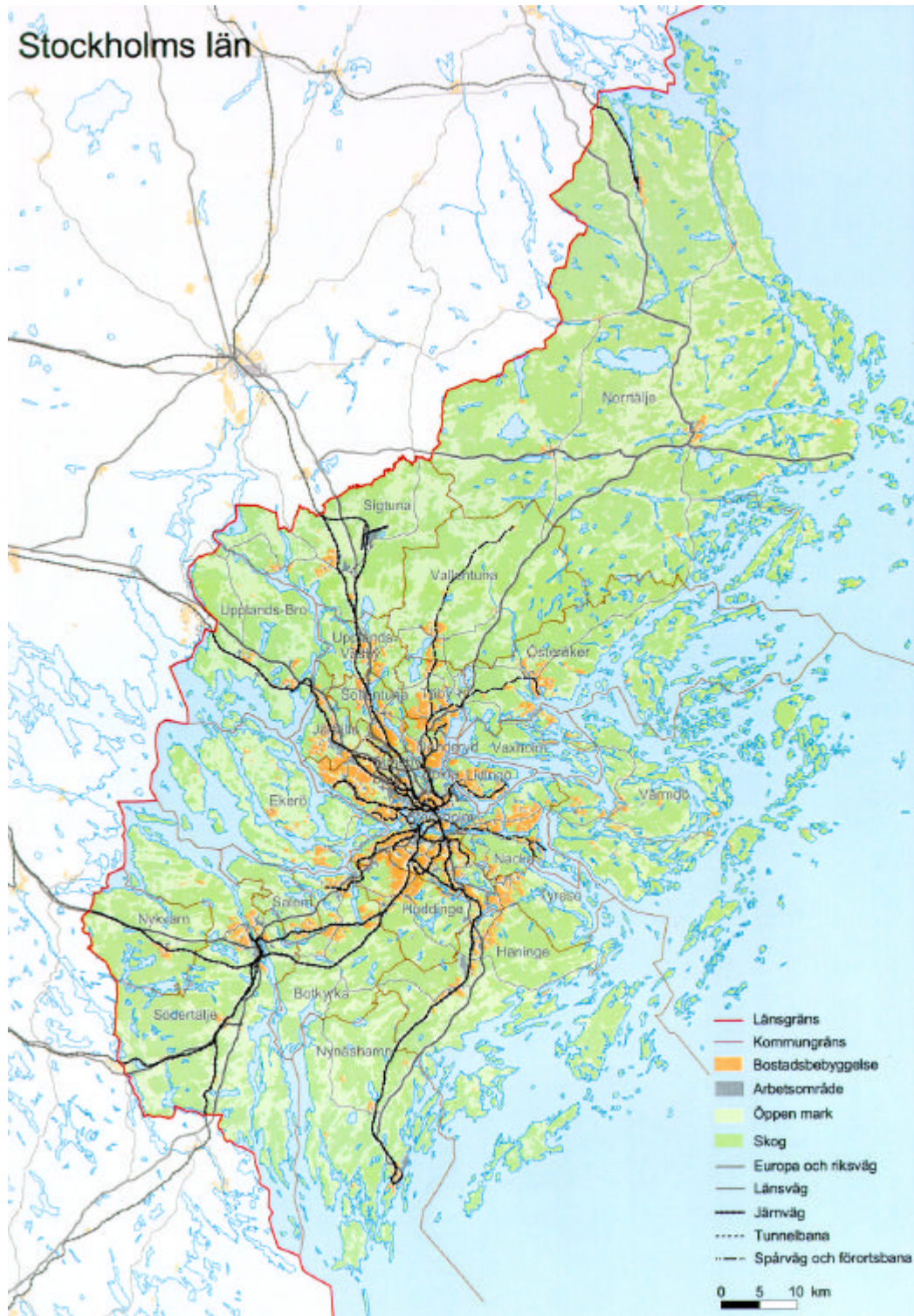
Le Conseil de Comté est élu à tous les quatre ans au suffrage universel (en même temps que se tiennent les élections nationales et municipales). Il est composé de 149 élus, qui se réunissent une fois par mois. Les assemblées sont publiques. Le Conseil élit l'exécutif ainsi que les membres des commissions.

Les sièges du Conseil de Comté sont distribués selon une représentation proportionnelle des votes exprimés. Depuis les élections de 1998, une majorité politique de 79 sièges est composée des partis modéré (52), démocrate-chrétien (14) et libéral (13). L'opposition rassemble 70 sièges répartis entre les sociaux-démocrates (46), le parti de la gauche (17) et le parti vert (7).

#### ***Les commissions du Conseil de Comté***

Huit commissions du Conseil de Comté étudient les politiques et budgets des organismes du comté. Les directeurs de ces organismes se rapportent à ces commissions, dont les assemblées sont publiques. Les commissions sont formées d'élus du Conseil de Comté, selon la représentation proportionnelle des partis politiques. Ces élus sont nommés par le Conseil.

### Plan 3.1 – Le territoire du comté de Stockholm



Source : ARPT de Stockholm (*Stockholms Regionplane -och Trafikkontoret*), juin 2000

La Commission de la planification régionale et des transports est l'une de ces commissions, dont relève l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT). Une autre commission est responsable du suivi de la gestion du transport en commun et étudie le budget de SL, société responsable de la planification et de la gestion du réseau.

De façon plus précise, selon le règlement des commissions du Conseil de Comté (révisé le 1er janvier 1999), la Commission de la planification régionale et des transports est responsable des objets qui suivent, et mandate l'ARPT pour l'exécution de ces tâches :

1. la planification régionale et les tâches connexes, dont les relations avec les municipalités locales et l'État en matière d'aménagement du territoire;
2. la mise en forme, pour les besoins du Conseil de Comté, de données statistiques générales et inventaires, l'élaboration d'études et de prévisions sur la situation sociale, économique et physique de la région, et la coordination de ces questions avec les autres organismes d'aménagement et d'urbanisme;
3. l'élaboration de la politique des transports du Conseil de Comté et la planification globale des transports;
4. la responsabilité des questions liées à l'environnement, la gestion de la nature, le territoire rural, l'archipel et l'énergie, et la coordination de ces questions avec les autres organismes d'aménagement et d'urbanisme;
5. le suivi des initiatives dans les questions structurelles reliées aux domaines du Conseil de Comté et de la région Mälardalen;
6. pour les fins du Conseil de Comté, le suivi des initiatives en coopération en matière de développement régional avec les régions d'Europe et au niveau international.

Les autres commissions du Conseil du Comté portent sur les objets suivants :

- les soins de santé et hospitaliers;
- les soins dentaires;
- les patients des soins de santé;
- la culture;
- les transports spéciaux (personnes handicapées, personnes âgées);
- le transport par traversier.

### ***Le budget***

Le budget annuel de 1999 est d'environ 34 milliards de couronnes suédoises - SEK - (5,6 milliards \$ CAN). 66 % des dépenses sont allouées aux services sociaux et de santé et 21 % au transport en commun. Les revenus proviennent en majorité (72 %) de l'impôt sur le revenu des résidents (le taux de taxation est de 10 % du revenu des citoyens). Les subventions de l'État s'élèvent à 11 %, les tarifs payés par les patients représentent 5 % et la tarification du transport en commun 4 %.

## *Les services et responsabilités du Conseil de Comté de Stockholm*

### *Dans le domaine de la santé (38 000 emplois)*

- les soins primaires : une centaine de centres de soins ambulatoires;
- les soins hospitaliers, dont deux hôpitaux universitaires;
- les soins aux enfants : des centres locaux pour soins aux enfants et un hôpital pour enfants;
- la gériatrie, la psychiatrie, dont les soins psychiatriques aux enfants et aux jeunes de moins de 20 ans;
- la santé publique;
- les soins dentaires, dont les soins gratuits aux enfants et aux jeunes jusqu'à 19 ans.

### *Le transport en commun*

Le Conseil de Comté est propriétaire de tout le réseau de transport en commun utilisé par plus de 600 000 passagers par jour. La compagnie de transport du grand Stockholm (SL) - 200 employés - planifie et gère ce réseau important de plus de 225 stations de métro et de train. Les opérations sont confiées à des entreprises privées sous-contractantes - plus de 10 000 employés - (voir la section 3.3). Le Conseil partage avec des sociétés privées des activités de transport dans l'archipel (4 millions de passagers par année) ainsi que le transport pour personnes handicapées.

### *La planification régionale*

Rappelons que la loi des municipalités (*Kommunallag*, 1990) régit tant les municipalités locales que les conseils de comté. Ces deux entités locales sont à pied d'égalité aux fins de la loi. Seuls les champs de compétence les différencient et aucun pouvoir hiérarchique n'existe entre elles. La fonction de planification régionale n'est donc exercée par le Conseil de Comté de Stockholm qu'à titre consultatif auprès des municipalités locales, habilitées à adopter leur plan d'urbanisme. Le Conseil assure cette fonction de planification régionale et de planification des transports à l'aide de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT). Cette agence est responsable de l'analyse et de la recherche sur l'utilisation du sol et des plans d'eau, ainsi que sur le réseau de transport automobile et ferroviaire (voir les sections suivantes 3.2, 3.3 et 3.4). Elle coordonne les enjeux de planification urbaine avec les municipalités du comté. L'ARPT emploie une équipe multidisciplinaire de 40 personnes et bénéficie d'un budget annuel d'études de plus de 3 millions de dollars canadiens. Depuis janvier 1999, le Conseil assume aussi une fonction de développement régional.

### *Le soutien à la recherche, à la culture et la coopération européenne*

Le Conseil de Comté apporte son soutien financier aux activités de recherche et de développement, principalement dans le domaine de la santé. Il subventionne certaines activités culturelles, dont la maison des concerts de Stockholm et l'orchestre royal philharmonique.

Enfin, le Conseil a établi un réseau de coopération internationale en infrastructures, en transport en commun et en environnement, surtout dans la région de la mer Baltique. Il s'apprête à adopter une stratégie de développement et de rayonnement international (voir la section 3.5).

### **3.2 Le plan d'aménagement régional**

L'Agence régionale de planification et de transport du Comté de Stockholm est responsable de l'analyse et de la recherche sur l'utilisation du sol et des plans d'eau de la région. Elle coordonne les enjeux de planification urbaine avec les municipalités du comté. L'Agence est également responsable de l'élaboration du plan d'aménagement régional. Ce plan n'a qu'un caractère indicatif puisque les municipalités n'y sont pas légalement soumises.

Depuis la création du Conseil de Comté, en 1971, trois plans régionaux ont été élaborés en 1973, 1978 et 1991. Seul le plan de 1991 a été officiellement adopté par le Conseil, adoption devenue obligatoire selon la Loi sur l'urbanisme modifiée en 1987.

La révision du plan de 1991 a été entreprise depuis 1996. Cette opération est un processus continu de consultation et de concertation avec l'ensemble des intervenants locaux et régionaux, permettant d'évaluer différentes options. Une version préliminaire du plan a été déposée en juin 2000 pour des fins de consultation; son adoption est prévue en 2002.

#### **3.2.1 Un processus d'études et de concertation sur les enjeux régionaux**

L'expertise multidisciplinaire de l'ARPT trouve son application dans le processus d'élaboration du plan d'aménagement régional. Les différentes études et analyses produites annuellement par l'Agence permettent de soutenir et d'alimenter la réflexion sur les différents enjeux auxquels la région est confrontée. Les résultats de ces études servent non seulement aux autorités du Conseil de Comté de Stockholm, mais aussi aux partenaires régionaux : les municipalités, les associations, les entreprises, les regroupements de citoyens. En fait, ces études permettent d'engager une concertation avec les intervenants de la région. À ce sujet, l'Agence jouit de ressources importantes : quelque 40 professionnels, chercheurs et techniciens (ils étaient au nombre de 110 il y a quelques années), ainsi qu'un budget annuel d'études de 3,5 millions de dollars canadiens (et environ 500 000 \$ pour les publications).

Rappelons que le Comté de Stockholm demeure le seul parmi les 21 conseils de comté suédois à détenir le pouvoir d'adopter un plan régional (bientôt les agglomérations de Göteborg et Malmö auront probablement des pouvoirs semblables). Cependant, ce plan régional n'a aucune portée légale. Les municipalités conservent une autonomie très grande en matière d'intervention en urbanisme. Le plan régional n'a donc qu'un rôle de cadre de référence et de coordination auprès des intervenants nationaux, régionaux ou municipaux. Il traduit la stratégie d'aménagement et d'investissement des infrastructures à l'échelle régionale.

Le Conseil de Comté a tout de même un pouvoir de décision déterminant relié à sa responsabilité en matière de transport en commun. Ainsi, en conformité avec le plan régional, l'Agence doit donner son avis aux municipalités sur les projets de développement résidentiel ou d'autre type. Comme ces projets doivent souvent être

accompagnés d'un lien avec le réseau de transport en commun, puisqu'il s'agit dans la région de Stockholm d'un critère important de localisation des ménages et des entreprises, l'Agence a ainsi un certain pouvoir de négociation sur les projets municipaux. Les municipalités restent tout de même les maîtres d'oeuvre de ces projets.

Le Conseil de Comté et l'Agence ont donc un rôle d'influence important auprès des différentes autorités publiques et des organisations. Cette influence s'appuie principalement sur deux éléments : la crédibilité des études et analyses de l'Agence et le processus de concertation lié au plan. Et l'expérience des trente dernières années, en matière de planification régionale à Stockholm, a démontré aux différents acteurs la nécessité d'une planification à l'échelle de l'agglomération. Ces acteurs, dont les élus eux-mêmes, ont pris conscience de la nécessité d'une telle démarche. Plusieurs enjeux ont souvent une portée régionale et politique. Il est donc généralement reconnu que de tels processus d'analyse et de concertation sont nécessaires pour trouver des solutions.

Toute l'opération d'élaboration du plan s'appuie sur la concertation avec les partenaires régionaux (soit environ 300 groupes, associations, agences, municipalités et ministères), auprès de qui les résultats des études et analyses sont diffusés et discutés en comités de travail. Comme le rappelle le responsable du plan, le résultat le plus important n'est pas tant le plan régional comme tel que le processus de concertation en vue de préparer le plan. Ce processus est fondamental dans l'établissement des consensus sur les enjeux, les orientations et les mesures à adopter. Il permet que soient exprimés les intérêts et opinions des acteurs régionaux. Et la production de documents d'analyse rend ce processus possible. Des exemples concrets existent à ce sujet sur des enjeux comme le transport, le réseau vert, l'habitation ou le développement international de la région (que nous verrons dans les sections suivantes). Le plan régional et ses cartes d'accompagnement sont en quelque sorte une synthèse des résultats de ce long processus de concertation.

### **3.2.2 Une planification stratégique et à long terme, établie sur la base de scénarios**

L'ARPT a utilisé quelques méthodes de planification au cours des dernières décennies. L'expérience aurait démontré la pertinence d'une approche à la fois stratégique et à long terme (20 à 30 ans) établie selon différents scénarios; cette perspective à long terme commande automatiquement une révision à court terme, à tous les 5 ou 10 ans, pour valider ou corriger les scénarios.

La pratique suédoise en planification urbaine avait surtout mis l'accent, depuis les années 1940, sur la méthode traditionnelle de planification d'ensemble (*comprehensive planning*). L'expérience a démontré toutefois, comme partout ailleurs, que l'approche d'ensemble était souvent vouée à l'échec puisqu'il est impossible de prévoir tous les facteurs de changement qui surgissent bon gré mal gré. Le milieu urbain, selon l'approche d'ensemble, devait être transformé selon la vision du plan tel que dessiné par les planificateurs. La ville, au contraire, est le lieu d'expression et d'action d'une multitude d'acteurs privés et sociaux, dont les planificateurs, qui la transforment continuellement.

L'approche stratégique, apparue au cours des années 80, met par ailleurs l'accent sur les principaux enjeux, à plus ou moins court terme, et sur les facteurs de changement. Elle permet aux planificateurs d'analyser, avec les autres acteurs, ces phénomènes et de proposer des mesures d'intervention.

La perspective à long terme, telle que pratiquée par l'ARPT, permet, de plus, de tenter de prévoir l'évolution des principaux phénomènes socio-économiques et des principales forces de changement. Cette perspective est essentielle, par exemple, pour la planification des infrastructures majeures de transport ou pour les grands équipements collectifs. L'ARPT associe cette démarche à long terme à l'établissement de scénarios qui permet, sinon de prévoir, à tout le moins d'évaluer les situations possibles : décroissance, statu quo, croissance lente ou rapide, etc. Cette approche se distingue de celle pratiquée au cours des années 50 et 60, dont la perspective à long terme était plutôt quantitative que qualitative et selon un seul scénario déterminé.

Cette démarche sur la base de multiples scénarios n'est apparue qu'au cours de la dernière décennie. Il faut dire que les années 1990 sont venu bouleverser plusieurs fondements de la société suédoise établis depuis un demi-siècle, affectant particulièrement la région de Stockholm. La crise économique a d'abord frappé durement : perte de 100 000 emplois entre 1990 et 1994, dans la région de Stockholm seulement, et un taux de chômage de 10% dans un pays qui connaissait le plein-emploi depuis des décennies; aujourd'hui, l'économie des nouvelles technologies a relancé la région, où le taux de chômage a été ramené à 6%. La crise des finances publiques a forcé l'État à revoir une partie du système social, surtout en matière d'habitation, accentuant une sévère crise du logement qui perdure. Au cours de la même période, la chute du mur de Berlin, le démantèlement de l'URSS et la création des nouveaux états baltes changeaient le rôle international de la Suède et de Stockholm dans cette région du monde, sans oublier l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995. Finalement, les effets de la mondialisation des marchés devaient aussi affecter l'organisation des entreprises suédoises, qui sont surtout orientées vers les marchés extérieurs (40 % de la production régionale est exporté).

Tous ces changements sont apparus en même temps et rendaient caduc le plan de 1991, établi sur des analyses qui précédaient cette période de turbulence. Un nouveau plan était nécessaire et fut entrepris dès 1996 selon cette double approche stratégique et à long terme, sur la base de trois scénarios.

### **3.2.3 Le contenu de la version préliminaire du plan régional de juin 2000**

La démarche de révision du plan régional était entreprise dans un contexte de bouleversement. Les documents de 1996 qualifiaient le contexte de planification par l'expression *«l'incertitude de l'avenir»*. Dix enjeux stratégiques avaient alors été retenus dans les domaines de l'économie, de l'environnement et des conditions sociales<sup>26</sup>. Les

---

<sup>26</sup> La croissance économique, la présence d'une main-d'oeuvre compétente, le nouveau rôle international de Stockholm en Europe et dans la région baltique, la consolidation du tissu urbain autour des infrastructures de transport en commun, les principales infrastructures de transport, la protection du réseau vert face aux

études et analyses ont été produites et discutées avec de multiples intervenants au sein de comités de travail.

Le document préliminaire de juin 2000, diffusé pour fins de consultation, comprend cinq documents de discussion :

- la proposition préliminaire du plan régional;
- le plan des infrastructures de transport;
- un document d'orientation sur l'intégration sociale;
- un document d'orientation sur l'éducation et la recherche et développement;
- un document de positionnement sur le rôle de la région de Stockholm dans la sphère de la mer Baltique.

Trois objets majeurs sont abordés par la version préliminaire du plan :

- la croissance économique et démographique de la région;
- les besoins en habitation et les pressions du développement urbain;
- le transport des personnes et des marchandises et les problèmes d'accessibilité.

La population de la région de Stockholm connaît une croissance d'environ 1 % par année, soit environ 20 000 nouveaux résidents annuellement. La croissance économique se situe depuis quelques années à 2 ou 3 % annuellement. Globalement, ces données sont satisfaisantes et démontrent la force d'attraction et la vitalité de la région et de ses entreprises. De plus, Stockholm jouit d'une situation favorable grâce à un type de développement urbain assez dense concentré aux abords du réseau très élaboré de transport en commun, permettant une desserte efficace (voir ci-après la section 3.3.1). Toutefois, certains problèmes surgissent ou se retrouvent accentués par deux phénomènes particuliers : *une certaine crise du logement* et *des problèmes de congestion* sur des tronçons du réseau routier.

La stratégie mise de l'avant consiste à *orienter le développement urbain vers les secteurs déjà urbanisés*. Cette stratégie vise à densifier certains secteurs, à rentabiliser les infrastructures existantes et à préserver le réseau vert régional - la municipalité de Stockholm a une orientation semblable pour son territoire (voir la section 4.3). Ce sera aussi l'occasion d'orienter ce développement et de nouveaux résidents vers d'autres secteurs que les quartiers les plus anciens de la ville centrale qui demeurent les plus attractifs.

Le plan préliminaire propose également de considérer *un développement régional articulé autour de sous-centres urbains*, en complémentarité avec le centre existant. Ces sous-centres multifonctionnels se grefferaient à des secteurs existants, comportant surtout des lieux de travail, accessibles par transport en commun. Le plan préliminaire présente deux options : l'une comprenant deux sous-centres et l'autre six ou sept sous-centres.

---

pressions de développement, le développement durable des ressources non renouvelables, les écarts sociaux surtout dans la population immigrante, la participation du public au processus de planification, l'implication des différents acteurs sociaux et économiques dans le développement régional.

De même, en matière de transport, demeure *l'enjeu du lien routier et ferroviaire entre le nord et le sud de Stockholm*. Dans le centre de l'agglomération, 500 000 emplois sont localisés sur la rive nord et 300 000 sur la rive sud. Il n'existe, au centre-ville, qu'une seule artère majeure pour relier les deux rives et un seul corridor ferroviaire et de métro; une voie de chemin de fer supplémentaire serait nécessaire. De plus, le réseau routier présente de plus en plus des points de congestion, surtout à l'approche du centre-ville. Une seule voie majeure de contournement existe dans la partie ouest de la ville. L'Accord Dennis (voir la section 3.3.5), approuvé en 1991 et intégré au plan régional adopté, proposait différentes mesures dont certaines ont finalement été rejetées par le gouvernement en 1996. Des solutions doivent encore être avancées et discutées à ce sujet.

D'autres objets sont également soumis aux discussions de la version préliminaire du plan, comme le développement des centres commerciaux, l'approvisionnement en eau (principalement du lac Mälaren) et le traitement des eaux usées, ainsi que le niveau de services aux 3000 résidents établis sur des dizaines d'îles de l'archipel sans lien routier.

### **3.3 La planification des réseaux de transport régionaux**

Les réseaux de transport jouent un rôle essentiel dans l'organisation territoriale d'une agglomération urbaine. Ils assurent non seulement les échanges de marchandises et le déplacement des personnes, mais ils structurent l'espace de façon déterminante. Dans le cas de la région de Stockholm, les réseaux de voirie et de transport en commun convergent de façon radiale vers le centre. De plus, Stockholm étant établi sur un archipel constitué de dizaines d'îles, ce réseau se caractérise par de nombreux ponts et tunnels pour traverser les voies d'eau.

Au plan régional, l'utilisation du transport en commun a stagné au cours des dix dernières années, perdant du terrain au profit de l'automobile, mode privilégié par les résidents habitant en dehors du comté de Stockholm. L'enjeu consistait donc à maintenir la part relative du transport en commun, qui demeure particulièrement élevée en comparaison avec d'autres métropoles européennes ou nord-américaines : 73 % aux heures de pointe, vers le centre-ville, et 40 % tous motifs confondus sur une base quotidienne moyenne. À titre de comparaison, ces proportions étaient, à Montréal, en 1998, de 51 % vers le centre-ville et de 17 % sur une base quotidienne moyenne. Signalons, par ailleurs, que seulement 40 % des 850 000 ménages du comté de Stockholm possèdent une voiture. Cette proportion n'est que de 20 % dans les secteurs centraux de l'agglomération.

L'exercice de planification des réseaux de transport a connu un point tournant entre 1989 et 1992. Un comité de travail, réunissant des dirigeants politiques des principales formations nationales et régionales, a signé un accord, en 1991, sur des investissements d'environ 35 milliards de couronnes suédoises - SEK - (5,8 milliards \$ CAN), sur quinze ans, en infrastructures routières et de transport en commun. Cet accord a été désigné sous le nom de son président M. Dennis. Nous verrons comment cet exercice de concertation s'est déroulé et comment il pourrait servir de modèle.

De plus, la société de gestion du transport en commun (SL), propriété du Conseil de Comté, a connu au cours de cette même décennie une réorganisation en profondeur. La société a cédé par contrats à différentes entreprises l'exploitation des réseaux d'autobus, de train et du métro. Le nombre des employés a été réduit de 12 000 à 200. La société s'est dotée d'un plan d'affaires et a entrepris des investissements majeurs en infrastructures.

Voyons d'abord quelles sont les instances responsables en matière de transport et l'importance du réseau de transport en commun dans l'agglomération de Stockholm. Nous verrons ensuite les rôles de l'Agence régionale de planification et de transport et de SL. Nous terminerons avec la présentation de l'Accord Dennis et celle de la planification et de la gestion du train léger.

#### **3.3.1 Les compétences des différents acteurs**

Trois instances institutionnelles se partagent les compétences en matière de transport à Stockholm.

L'État national gère les infrastructures nationales à travers trois agences :

- le conseil administratif de l'État au niveau du comté (*Länsstyrelsen*), qui agit comme agence de contrôle et d'exécution du gouvernement; en matière de transport, cette agence planifie le réseau routier national et détermine les sommes investies dans le réseau routier régional ainsi que les subventions à SL et aux municipalités;
- la construction et l'entretien des routes nationales dans le comté de Stockholm via l'Agence nationale des routes (*Vägverket*);
- la construction et l'entretien des chemins de fer nationaux via l'Administration nationale des voies ferrées de Suède (*Banverket*).

Le Conseil de Comté est responsable de :

- la planification régionale du transport (études et analyses) par l'entremise de l'Agence régionale de planification et de transport (*Regionplane och Trafikkontoret*);
- la planification, la gestion et l'entretien du réseau de transport en commun par SL (*Storstockholms Lokaltrafik*), propriété du Conseil de Comté.

La Ville de Stockholm gère les éléments locaux de transport à travers trois organismes municipaux :

- le Service de planification urbaine (*Stadsbyggnadskontoret*), responsable de la planification de la circulation et de son intégration aux autres objets de planification (habitation, parcs, industrie, etc.);
- le Service de gestion immobilière et de la circulation (*Gatu-och Fastighetskontoret*), responsable de la planification détaillée des voies locales, ainsi que de leur construction et entretien;
- *Stockholm Parkering*, compagnie de gestion des terrains de stationnement appartenant à la municipalité, s'apparentant à *Stationnement Montréal*.

### **3.3.2 Le réseau de transport en commun**

La planification des réseaux de transport en commun a été intimement liée à la planification urbaine à Stockholm. Cette option fondamentale a été rendue possible grâce aux pouvoirs importants dévolus aux municipalités en matière d'urbanisme, principalement dans la Loi sur l'urbanisme et la construction de 1947. La construction des nouveaux secteurs résidentiels et industriels a dès lors, et encore aujourd'hui, été planifiée en relation avec l'extension du réseau de transport en commun. Cette tradition de planification explique l'importance du transport en commun dans l'agglomération de Stockholm, reconnue et soutenue par les pouvoirs publics, les entreprises et l'opinion publique. Ceci explique aussi en grande partie le faible taux de voiture par ménage, comparativement à la moyenne montréalaise (pourtant l'une des plus faibles d'Amérique du Nord).

Comme l'ensemble des grandes villes, la Ville de Stockholm avait implanté un réseau de tramways, d'autobus et de trains de banlieue dès le début du siècle, reliant les quartiers résidentiels au centre-ville et aux aires industrielles. Dès 1945, la Suède connaîtra une croissance économique très importante, d'autant qu'elle n'a pas connu la destruction de ses infrastructures, contrairement à l'ensemble des pays européens, puisqu'elle n'a pas participé à la guerre de 1939-1945. L'expansion urbaine de Stockholm qui s'ensuit sera planifiée dans ses moindres détails par la municipalité qui possède de nombreux terrains et qui construira une part importante des logements. Tous les nouveaux quartiers étaient reliés au réseau de transport en commun, soit le train et le métro, dont les premières lignes apparaissent dès 1950. Le tramway et les trolley-bus sont abandonnés petit à petit au cours des années 50 et 60.

La compétence en matière de transport en commun est cédée au Conseil de Comté en 1964 qui créa, en 1967, la compagnie d'exploitation SL (*AB Storstockholms Lokaltrafik*). Le réseau connaîtra différentes phases d'extension et d'améliorations techniques depuis lors. Aujourd'hui, le réseau de transport en commun géré par SL comprend :

- un réseau de métro de 100 stations sur neuf lignes et 106 kilomètres de voies;
- six lignes de trains locaux avec 71 stations, qui prolongent quatre des lignes de métro;
- un réseau de trois lignes de train de banlieue, comprenant 48 stations réparties sur 185 kilomètres, qui relie au centre-ville les secteurs non desservis par les trains locaux;
- 460 lignes d'autobus qui se rabattent sur les stations de métro et de train;
- une ligne de train léger de 13 stations implantée en 1999 et 2000.

Tableau 3.1 - *Le réseau de transport en commun dans le comté de Stockholm (1999)*

	Lignes	Stations	Km de voies	Millions de passagers/an
Métro	9	100	106	258
Train local	6	71	93	14
Train de banlieue	3	48	185	56
Train léger	1	9	7	2
Autobus	460	5440	8142	242

Source : Comté de Stockholm et Ville de Stockholm

Tableau 3.2 - *Le matériel roulant du réseau de transport en commun dans le comté de Stockholm (oct. 1998)*

voitures de métro	860
wagons de trains locaux	150
wagons de train de banlieue	290
autobus	1700

Source : Comté de Stockholm et Ville de Stockholm

Le réseau géré par SL couvre tout le territoire de l'agglomération urbaine du comté, soit environ 2 000 km<sup>2</sup> où résident un peu moins de 1,8 million d'habitants. À titre de comparaison, la Communauté urbaine de Montréal compte une population semblable sur un territoire de 500 km<sup>2</sup> et la région métropolitaine de recensement compte 3,3 millions d'habitants sur un territoire de 4000 km<sup>2</sup>. SL transporte 617 millions de passagers par année (1999), ou 620 000 passagers par jour moyen de semaine, alors que quelque 350 000 passagers utilisent le transport en commun par jour moyen de semaine dans la région de Montréal. La part du transport en commun vers le centre-ville de Stockholm aux heures de pointe du matin s'élève à 73 % , alors que la proportion du transport en commun vers le centre-ville de Montréal, à la période de pointe du matin, est en baisse constante depuis une vingtaine d'années; cette proportion atteignait presque 66 % au début des années 1980, et elle ne représente plus que 51 % des déplacements, en 1998, selon la dernière enquête origine-destination.

Le réseau de transport en commun de Stockholm est un système radial orienté vers le centre-ville. Avec la dispersion des lieux de travail, apparue surtout depuis une quinzaine d'années, il devient nécessaire de créer des liens entre les branches de ce système radial. Un premier tronçon de train léger sur rail a été implanté en 1999 en vue de relier différentes lignes de métro et de train, tout en offrant un service de transport en commun rapide à de nouveaux secteurs. Ce train léger comprend aujourd'hui une dizaine de stations et sera étendu au cours des cinq prochaines années (voir la section 3.3.6).

Mentionnons aussi les ententes de collaboration entre les Chemins de fer nationaux de Suède (*Sveriges Järnväg - SJ*) et les agences de transport en commun dans les cinq comtés entourant le lac Mälaren , dont le comté de Stockholm. Ces ententes ont pour but d'harmoniser les transferts intermodaux et d'opérer un marketing conjoint sur ce territoire où vivent environ 2,5 millions de personnes. Ces ententes sont d'autant plus importantes pour le comté de Stockholm que la pression automobile sur le réseau routier du comté provient de plus en plus des résidents établis dans les comtés voisins travaillant dans l'agglomération de Stockholm.

## Plan 3.2 – Le réseau de transport en commun du comté de Stockholm



Source : AB Stockholms Lokaltrafik

### **3.3.3 Le rôle de l'Agence régionale de planification et de transport**

Le rôle principal de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) est de produire des documents d'analyse et d'étude sur les tendances et les phénomènes qui concernent l'aménagement du territoire. Le transport est l'un des objets majeurs d'analyse de l'Agence. Celle-ci intervient d'abord auprès du Conseil de Comté, de qui elle reçoit ses mandats. Elle agit aussi auprès des municipalités, des agences de l'État et des associations en matière de planification régionale. Ses pouvoirs d'intervention sont limités, mais son pouvoir d'influence est assez grand.

Comme le Conseil de Comté de Stockholm est propriétaire de SL, le travail de l'Agence a donc une portée à cet égard auprès de celui-ci. De même, l'Agence doit donner son avis aux municipalités sur les projets de développement résidentiel ou d'autre type. Comme ces projets doivent souvent être accompagnés d'un lien avec le réseau de transport en commun, puisqu'il s'agit dans la région de Stockholm d'un critère important de localisation des ménages et des entreprises, l'Agence a ainsi un certain pouvoir de négociation sur les projets municipaux. Les municipalités restent tout de même les maîtres d'oeuvre de ces projets.

L'Agence entretient aussi des relations importantes avec les autorités gouvernementales en matière de transport (réseaux routier et ferroviaire). Elle est un acteur important pour faire valoir et défendre la perspective régionale auprès de ces instances non seulement en matière de transport, mais aussi en relation avec les autres composantes de l'aménagement du territoire (habitation, environnement, développement économique, etc.), qui ne sont généralement pas prises en compte par des agences nationales en matière de transport, habituées de travailler de manière sectorielle.

Ce rôle principal d'analyste et de conseiller a permis à l'Agence régionale de planification et de transport du Comté de Stockholm de prendre l'initiative dans la démarche de planification de l'ensemble des réseaux de transport qui a conduit à la signature de l'Accord Dennis présenté plus loin. L'Agence a pris l'initiative dans la formation de ce comité politique et technique et en a assuré le secrétariat. Cet exercice exceptionnel de concertation n'aurait probablement pas été possible sans l'existence de l'Agence.

### **3.3.4 La gestion du réseau de transport en commun par SL**

*Storstockholms Lokaltrafik* (SL) est la société publique, propriété du Conseil de Comté de Stockholm, responsable de la planification et de la gestion du réseau de transport en commun dans le comté de Stockholm. Son conseil d'administration est composé de douze membres, soit neuf représentants élus membres du Conseil de Comté et trois représentants des employés. Le président et les deux vices-présidents du conseil d'administration sont des élus. Les neuf membres élus sont désignés par le Conseil de Comté en fonction de la représentation proportionnelle des partis politiques.

Le financement de SL est assuré à parts presque égales par les tarifs payés par les usagers (45 %) et par les contributions du Conseil de Comté de Stockholm (55 %), à même les

impôts sur le revenu et une subvention de l'État. Les coûts d'opération s'élevaient, en 1999, à 6,6 milliards SEK (1,1 milliard \$ CAN).

L'État national contribuait au financement des opérations jusqu'en 1975. Sa contribution se traduit depuis par un système de subventions en matière de transport au Comté et aux municipalités, dont les montants varient au fil des années, et par une aide ponctuelle à des projets d'infrastructures. En 1999, la contribution de l'État à SL, via le Conseil de Comté, équivalait à 12 % du budget.

L'originalité de la gestion de SL tient au fait qu'elle s'est départie des opérations d'exploitation du réseau de transport en commun depuis une dizaine d'années. SL demeure propriétaire des infrastructures, ainsi que des voitures de train et de métro, mais ne possède plus aucun autobus. SL cède par contrat à des entreprises privées les opérations de tout son réseau. Les contrats collectifs des employés (opérateurs de métro, contrôleurs, chauffeurs d'autobus, mécaniciens) ont aussi été transférés aux compagnies d'exploitation, selon les conditions existantes au moment du transfert. SL ne compte plus aujourd'hui que 200 employés contre 12 000 il y a un peu plus de dix ans. Ce choix a été fait en vue d'améliorer la qualité du service aux usagers, en assurant une compétition entre les entreprises. Depuis, les entreprises de transport se sont consolidées et ont formé des consortiums qui oeuvrent aussi à l'extérieur de la Suède.

De plus, SL, via le Groupe SL, possède des actions de certaines entreprises d'exploitation, comme celle du métro (40% des parts), du train desservant l'aéroport (20%), ou des trains de banlieue (49,5%). Son système informatique est également géré par une compagnie indépendante, propriété de SL.

Le choix des entreprises d'opération se fait par appel d'offres. Un contrat de cinq ans, renouvelable pour cinq années supplémentaires, est établi avec les entreprises sélectionnées. Au terme des cinq ou dix ans du contrat, un nouvel appel d'offres est lancé. Un contrôle constant de la qualité du service offert par ces entreprises est assuré par SL. Les contrats stipulent le niveau de qualité du service. Les entreprises peuvent ainsi voir leur revenu augmenter selon leur performance sur le nombre de passagers transportés, le niveau de satisfaction des usagers (évalué par des firmes indépendantes) ou la rencontre des objectifs environnementaux établis par SL.

SL fait affaires avec cinq principales entreprises d'exploitation :

- Swebus, la plus importante compagnie d'autobus de Suède (6 000 employés et 3 000 autobus);
- Busslink qui emploie 5 500 personnes et possède 2 000 autobus;
- Connex Tunnelbanan, succursale de CGEA Transport Group, entreprise européenne, qui opère, en collaboration avec SL, le métro, quelques lignes de trains locaux et le nouveau train léger sur rail;
- Linjebuss Sverige (3 400 employés et 1 650 autobus) offre des services de transport en autobus, en plus de gérer quelques lignes de train local; Linjebuss est propriété de CGEA Transport Group;

- Citypendeln exploite les trains de banlieue; cette compagnie est la propriété du consortium formé de VIA G.T.I. (France), Go Ahead Group (Royaume-Uni) et BK Tåg (Suède).

SL a doté l'ensemble de son réseau d'un système de signalisation et de télécommunications par satellite : chaque autobus, station et locomotive de métro et de train y sont reliés, ainsi que les abribus des quatre lignes intermunicipales d'autobus. Les passagers sont avertis par des afficheurs électroniques du délai d'attente des autobus ou convois de train et de métro. Ainsi, depuis la centrale, il est possible de gérer la circulation et de réagir rapidement en cas de panne. Par exemple, dans le cas d'une panne d'autobus ou d'un retard, les autres chauffeurs de la même ligne peuvent être avertis d'accélérer ou de se déplacer en priorité à un endroit. Les horaires, affichés dans chaque station et abribus, doivent être respectés à l'intérieur de trois minutes. Tout retard de plus de vingt minutes est remboursé par SL aux usagers qui sont alors autorisés d'emprunter des taxis. En 1999, le taux de ponctualité était respecté dans des proportions variant de 95 à 98 % sur l'ensemble du réseau, à l'exception d'une ligne de métro dont le taux était de 75 %. Le matériel roulant de cette ligne, la plus ancienne, a commencé à être remplacé; l'opération sera terminée dans trois ans.

Après un peu plus de dix ans, le niveau de satisfaction des passagers s'est accru non seulement en ce qui concerne la ponctualité du service, mais aussi en ce qui a trait au service et à l'accueil du personnel sur l'ensemble du réseau, conséquence semble-t-il de la gestion du personnel par les entreprises chargées de l'exploitation du réseau.

SL s'est également dotée d'un plan stratégique en relation avec le développement économique de Stockholm. La région de Stockholm connaît, après quelques années de crise au début des années 90, le développement économique le plus important des pays scandinaves. Cette expansion s'appuie entre autres sur la croissance des entreprises liées aux nouvelles technologies de l'information, dont la région de Stockholm est l'un des chefs de file mondiaux. Cette croissance économique s'accompagne d'une croissance soutenue de population et d'emplois, donc de déplacements. Pour maintenir la place privilégiée de Stockholm parmi les métropoles économiques, il faut aussi assurer un réseau de transport efficace dans la région.

L'objectif de SL est donc d'offrir à Stockholm, d'ici 2005, le meilleur service de transport public d'Europe. À l'heure actuelle, le service de transport en commun vers le centre de la ville est le plus efficace en comparaison avec d'autres agglomérations européennes de taille semblable (Vienne, Zurich, Liverpool). Des investissements majeurs ont été faits dans l'amélioration du réseau : modernisation du matériel roulant (métro et train) et des infrastructures, aménagement d'une ligne de train léger, réseau de télécommunications et de signalisation, etc. Au total, l'équivalent de 1,2 milliards de dollars canadiens ont été investis en infrastructures entre 1992 et 1998 et 3,3 milliards de dollars canadiens seront investis entre 1999 et 2005.

De plus, SL a un programme environnemental qui vise principalement la réduction de la pollution sonore des trains et du métro et la réduction des émissions de monoxyde de

carbone des autobus. À cet effet, la plupart des autobus circulant dans les quartiers centraux (les plus denses) fonctionnent aujourd'hui à l'éthanol.

### **3.3.5 L'Accord Dennis : une démarche originale de planification et de concertation**

Les analyses et études en préparation pour la publication du plan régional de 1991 du comté de Stockholm faisaient état d'enjeux majeurs en matière de transport à l'échelle de l'agglomération. La part de l'automobile était grandissante, faisant croître la congestion du réseau routier et conséquemment la pollution sonore et de l'air. De plus, un nombre grandissant de personnes commençaient à s'établir à l'extérieur du périmètre urbain, soit dans les îles de l'archipel de la mer Baltique, soit aux abords du lac Mälaren. L'enjeu de l'amélioration des réseaux de transport se doublait d'un enjeu environnemental, comme c'est souvent le cas en Suède : le réseau de transport doit assurer un déplacement efficace et rapide, tout en étant respectueux de l'environnement.

Le réseau routier présentait de plus en plus des points de congestion, surtout à l'approche du centre-ville. Une seule voie majeure de contournement existe dans la partie ouest de la ville. Cette voie de contournement partiel relie le nord et le sud de l'agglomération, ainsi que le nord et le sud de la Suède. La congestion se produit nécessairement sur les voies d'approche de cette voie de contournement. La géographie de Stockholm rend la chose encore plus difficile : les quartiers centraux, où sont concentrés la majorité des emplois régionaux, sont séparés par un bras de mer (Saltsjön) qui relie le lac Mälaren à la mer Baltique. 500 000 emplois sont localisés sur la rive nord et 300 000 sur la rive sud. Il n'existe, au centre-ville, qu'une seule artère majeure pour relier les deux rives et un seul corridor ferroviaire et de métro. Ces deux corridors de transport traversent les abords de la vieille ville, située au milieu de ce bras de mer. Il était clair, aux yeux des experts en transport, que la solution à ces problèmes passait d'abord par une amélioration du réseau de transport en commun, misant sur la qualité et la rapidité du service, pour offrir une alternative tout aussi valable à l'utilisation de l'automobile. Par ailleurs, il était aussi évident que l'utilisation de la voiture ne pouvait être totalement contrecarrée, surtout dans les secteurs plus périphériques de l'agglomération.

*Une démarche de concertation politique, incluant tous les paliers décisionnels en transport*

Un comité de travail, dont le secrétariat était assuré par l'ARPT, a réuni durant près de quatre ans (1989-1992) des représentants politiques du plus haut niveau provenant des instances nationales et régionales. Ce comité d'une douzaine de personnes se rencontrait à toutes les six ou huit semaines et faisait le point régulièrement avec les responsables des agences nationales ou régionales chargées de la gestion des réseaux de voirie et de transport en commun.

Le résultat de ces négociations a pris la forme d'un accord signé le 23 janvier 1991 par les trois principaux partis politiques nationaux et régionaux, accord désigné du nom du responsable politique de ce comité, M. Bengt Dennis. Cet accord déterminait les investissements nécessaires pour les réseaux de voirie et de transport en commun pour la

période 1992-2006. Rappelons que ces trois partis politiques (social-démocrate, modéré et libéral) se partagent le pouvoir au fil des élections, autant aux niveaux national, régional que municipal, le pouvoir alternant entre les mains des sociaux-démocrates et des modérés, qui font ou non alliance avec les libéraux (ou les verts depuis quelques années). En ce sens, cet accord avait un caractère historique et permettait d'assurer un cadre d'investissements à moyen terme accepté par l'ensemble des partis politiques.

### *Les interventions proposées*

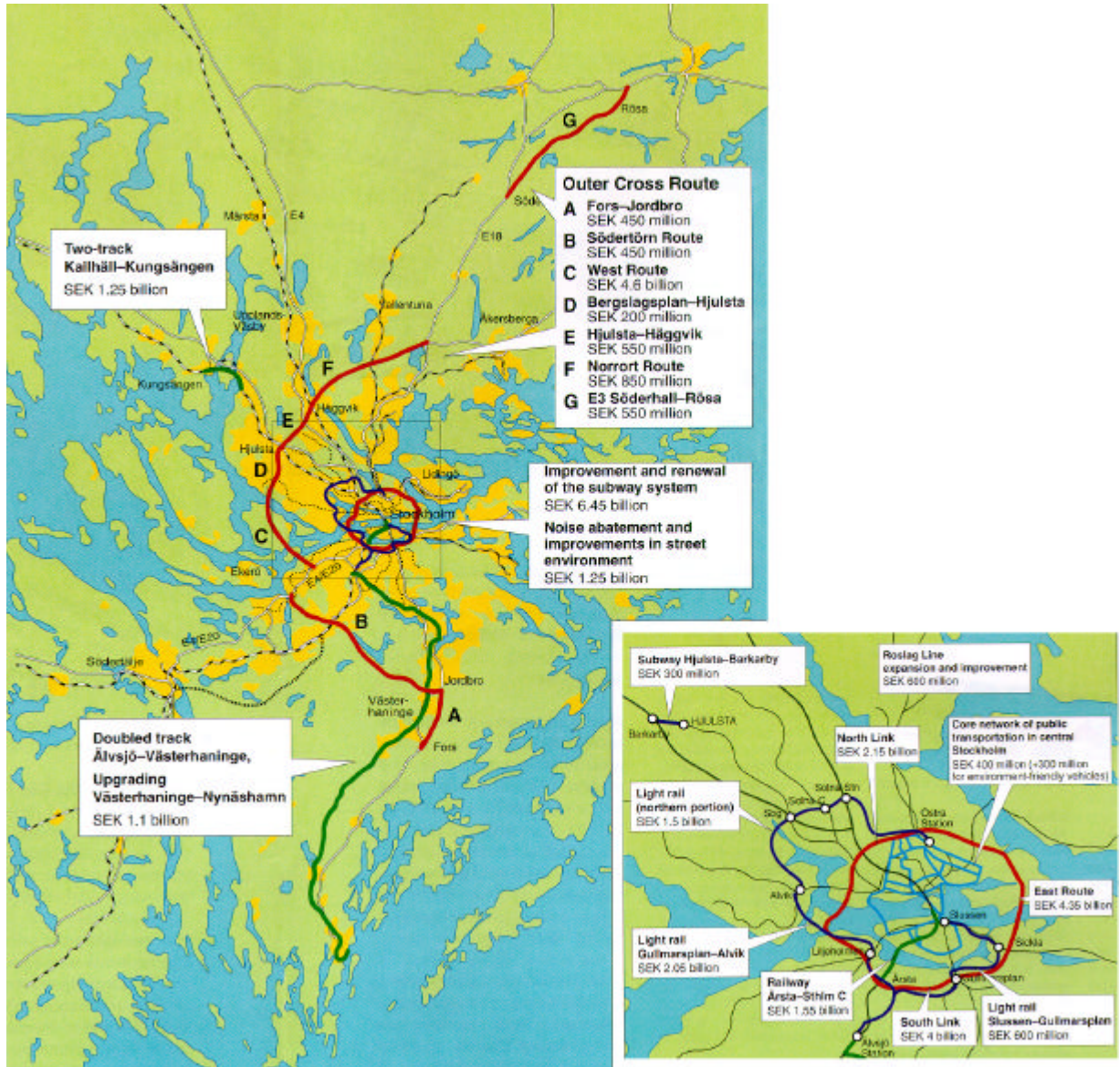
Les objectifs principaux de l'Accord Dennis visaient à réduire le nombre de voitures au centre de Stockholm, réduisant ainsi la pollution de l'air et le niveau de bruit. Rappelons que la circulation véhiculaire est l'une des principales sources de pollution, avec le chauffage urbain, dans la région de Stockholm, région-capitale et de services.

En ce qui concerne le réseau routier, deux projets majeurs de voie de contournement étaient proposés. D'abord, la voie de contournement existante aux abords ouest du centre-ville devait être complétée pour créer un anneau complet contournant l'ensemble des quartiers centraux, permettant de réduire le nombre de voitures dans ces quartiers en dirigeant toute la circulation de transit sur ce boulevard périphérique (voir le plan en mortaise sur le plan 3.3). Le coût de ce boulevard, en partie souterrain et en tunnel sous le bras de mer, était évalué à 10,5 milliards SEK (1,75 milliards \$ CAN). Une voie de contournement supplémentaire, en arc de cercle, dans la partie ouest de l'agglomération devait relier les deux autoroutes nationales principales vers le nord et le sud du pays (soit les tronçons A à G sur le plan 3.3); son coût estimé : 7,6 milliards SEK, dont 4,6 milliards pour la construction d'un tunnel. D'autres interventions mineures faisaient aussi partie de la proposition. Fait important à souligner, tous ces investissements devaient être financés par l'établissement d'un péage sur ces nouveaux tronçons routiers. Des études avaient démontré qu'un grand nombre d'automobilistes étaient prêts à assumer ce coût dans la mesure où le transport était plus efficace.

Les différentes améliorations du réseau de transport en commun, dont le coût total était évalué à 15,8 milliards SEK (2,6 milliards \$ CAN), étaient entièrement financées par les pouvoirs publics. Selon l'Accord Dennis, l'État assumait 10 milliards SEK, le reste étant assumé par le Conseil de Comté. Toutefois, un réajustement des subventions de l'État au comté et aux municipalités était aussi prévu pour ne pas surtaxer les citoyens du comté.

Les travaux d'amélioration du réseau de transport en commun consistaient principalement à la réfection et à la modernisation des infrastructures et du matériel roulant, soit le train et le métro. L'Accord prévoyait le réaménagement de voies ferrées et le renouvellement d'une partie de la flotte des wagons de métro qui date des années 50, pour un total de 9,6 milliards SEK (près de 1,6 milliards \$ CAN). De plus, 5 milliards SEK (830 millions \$ CAN) étaient prévus pour l'implantation en trois phases du système de train léger (voir la section suivante 3.3.6). Près de deux milliards étaient aussi prévus pour d'autres interventions dont la transformation des autobus pour l'utilisation de l'éthanol comme source d'énergie.

### Plan 3.3 – Les interventions proposées par l'Accord Dennis



Source : The Dennis Agreement, Traffic system of the future, 1992

### *Une étude d'impacts environnementaux, sociaux et économiques*

Une étude fut aussi commandée pour évaluer les effets de l'Accord Dennis selon quatre critères : l'environnement, l'accessibilité, le développement régional et les répercussions sociales. L'intérêt de cette étude d'impacts tient au fait qu'elle ne tient pas seulement compte des répercussions de ces interventions en matière de transport selon un principal critère de fluidité des personnes et des marchandises, comme nous le voyons trop souvent. Au contraire, en liant les impacts environnementaux, économiques et sociaux aux effets sur l'accessibilité, cette démarche d'analyse venait confirmer l'intérêt de l'Accord. En résumé, l'amélioration de l'environnement passait par une réduction de la pollution et une réduction du nombre de voitures au centre de l'agglomération. Le développement de la région était soutenu grâce à un réseau de transport plus efficace et plus rapide. L'accessibilité était accrue pour un grand nombre de personnes et, socialement, l'Accord était acceptable puisque la part dédiée aux investissements routiers était assumée par les utilisateurs alors que les coûts des investissements en transport public étaient assumés par la collectivité.

Les auteurs de l'étude d'impacts concluaient que cet Accord était original à plusieurs égards. Les aspects les plus évidents à ce sujet concernent sa forme et son contenu en termes d'objectifs, le mode de financement proposé, l'approche globale de l'Accord, son large soutien politique, les perspectives économiques, le calendrier réaliste des projets, et surtout le fait qu'il propose des interventions à la fois sur le réseau de transport en commun et le réseau routier.

### *Les projets réalisés*

Les travaux d'amélioration du réseau de transport en commun ont été entamés dès 1993. Cependant, les propositions qui concernaient le réseau routier ont soulevé quelques controverses. D'abord, la voie de contournement ouest, reliant les autoroutes nord et sud, était remise en question par plusieurs groupes environnementaux puisqu'elle se trouvait à traverser de façon perpendiculaire un grand axe du réseau vert, en plus d'impliquer des coûts élevés. La municipalité de Stockholm avait une alternative moins coûteuse, et tout aussi efficace, selon ses dires. De même, la partie est de l'anneau de contournement ou boulevard périphérique aux abords du centre soulevait une controverse semblable. On questionnait son utilité et les coûts reliés au tunnel. Finalement, il semble aussi que la proposition de prélever un péage routier ait fait reculer certains politiciens. La décision fut prise en 1996 par le premier ministre de mettre fin à l'Accord. Seuls les projets alors approuvés ou en chantier seraient poursuivis.

Aujourd'hui, en 2000, l'ensemble des travaux en matière de transport en commun ont été réalisés ou en voie de l'être; un dernier tronçon du système de train léger sur rail reste à être construit. La partie sud du boulevard périphérique est en construction, et les travaux de planification du tronçon nord sont entamés. Certaines améliorations mineures au réseau routier seront aussi exécutées. Cependant, les tronçons des voies de contournement qui avaient soulevé la controverse ne sont toujours pas retenues par les

autorités. On évalue que les deux tiers des travaux proposés par l'Accord Dennis ont tout de même été réalisés.

Cet exercice a pourtant été jugé par certains comme un demi-échec. En fait, l'échec repose plutôt sur la façon dont la décision de mettre fin à cet accord a été prise. Les raisons officielles demeurent vagues; on soupçonne plutôt la crainte de la controverse autour du projet de péage. Cette évaluation de demi-échec sur la base de la rupture de l'accord par le gouvernement ne rend pas justice à un processus original de concertation entre différentes instances gouvernementales, nationales et régionales. Force est de reconnaître l'originalité de la démarche, son sens pragmatique et les réalisations qui ont suivi.

### **3.3.6 Le train léger de surface**

Dès la fin des années 1980, SL envisageait de construire une ligne de train léger en vue de relier entre elles des sections du système radial du réseau de transport en commun orienté vers le centre-ville, tout en assurant un service rapide de transport public dans un secteur mal desservi. La proposition globale prévoit une ligne d'environ 25 kilomètres qui recoupera l'ensemble des lignes de métro et de train dans une boucle presque complète autour du centre de la ville (depuis Universitetet jusqu'à Slussen, en passant par Alvik - voir le plan 3.4 à la page 59). Cette proposition avait été intégrée à l'Accord Dennis de 1991.

Un premier tronçon de 7 kilomètres a été inauguré en 1999 (Gullmarsplan - Liljeholmen) et un second de 5 kilomètres en mai 2000 (Liljeholmen - Alvik), pour un total de 13 stations. Située dans la partie sud des quartiers centraux, cette ligne permet également de relier deux des secteurs de développement stratégique désignés par le plan d'urbanisme de Stockholm (Hammarby-Sjöstad et Liljeholmen - voir section 4.6). Ce faisant, cette proposition de train léger a accéléré le processus de planification et de réalisation de ces projets urbains.

Plusieurs arguments jouaient en faveur de cette solution de transport. D'abord, l'objectif visait à mettre en place un système rapide et confortable pour relier les différents corridors radiaux du système de transport existant, créant ainsi plusieurs points d'échanges intermodaux. Même si son coût est plus élevé qu'un réseau d'autobus, sa fiabilité et son efficacité sont plus grandes. L'autobus subit les aléas et la congestion de la circulation automobile, même s'il roule sur une voie réservée; en contrepartie, le train léger a sa propre emprise et il peut aussi circuler dans la rue, si nécessaire. Ensuite, il a un effet plus structurant et sur le réseau de transport et sur les effets de l'urbanisation : une fois la ligne de train implantée, elle demeurera en place pour une très longue période, alors qu'une ligne d'autobus peut facilement être déplacée ou annulée. La proposition a été accueillie avec enthousiasme par les membres du Conseil d'administration de SL et les autorités du Comté. Il faut dire que de façon générale les gens de Stockholm sont fiers de leur réseau de transport en commun et affectionnent les trains et le tramway. Cette proposition de train léger avait donc l'appui moral de plusieurs adeptes dès le départ.

Le tronçon actuel de 12 kilomètres a coûté 2 milliards SEK (333 millions \$ CAN); ce tronçon comprend par ailleurs deux ponts ferroviaires qui en augmentent sensiblement le coût. Le Conseil de Comté de Stockholm a en assumé 75 % des coûts et l'État 25 %. Le train roule à une vitesse moyenne de 30 km/heure et transporte 7 500 personnes par jour (sur le premier tronçon de 7 kilomètres), à raison d'un convoi de deux voitures aux six minutes dans chaque direction. Il s'agit de voitures construites par Bombardier. SL est propriétaire de l'infrastructure et des voitures. L'exploitation est assurée Connex.

### Plan 3.4 – Le réseau du train léger de surface



*Note : Les pointillés représentent les différentes lignes de métro. Les lignes avec tirets représentent les réseaux de train de banlieue et de train local.*

*Source : AB Stockholms Lokaltrafik*

### 3.4 Le réseau vert régional

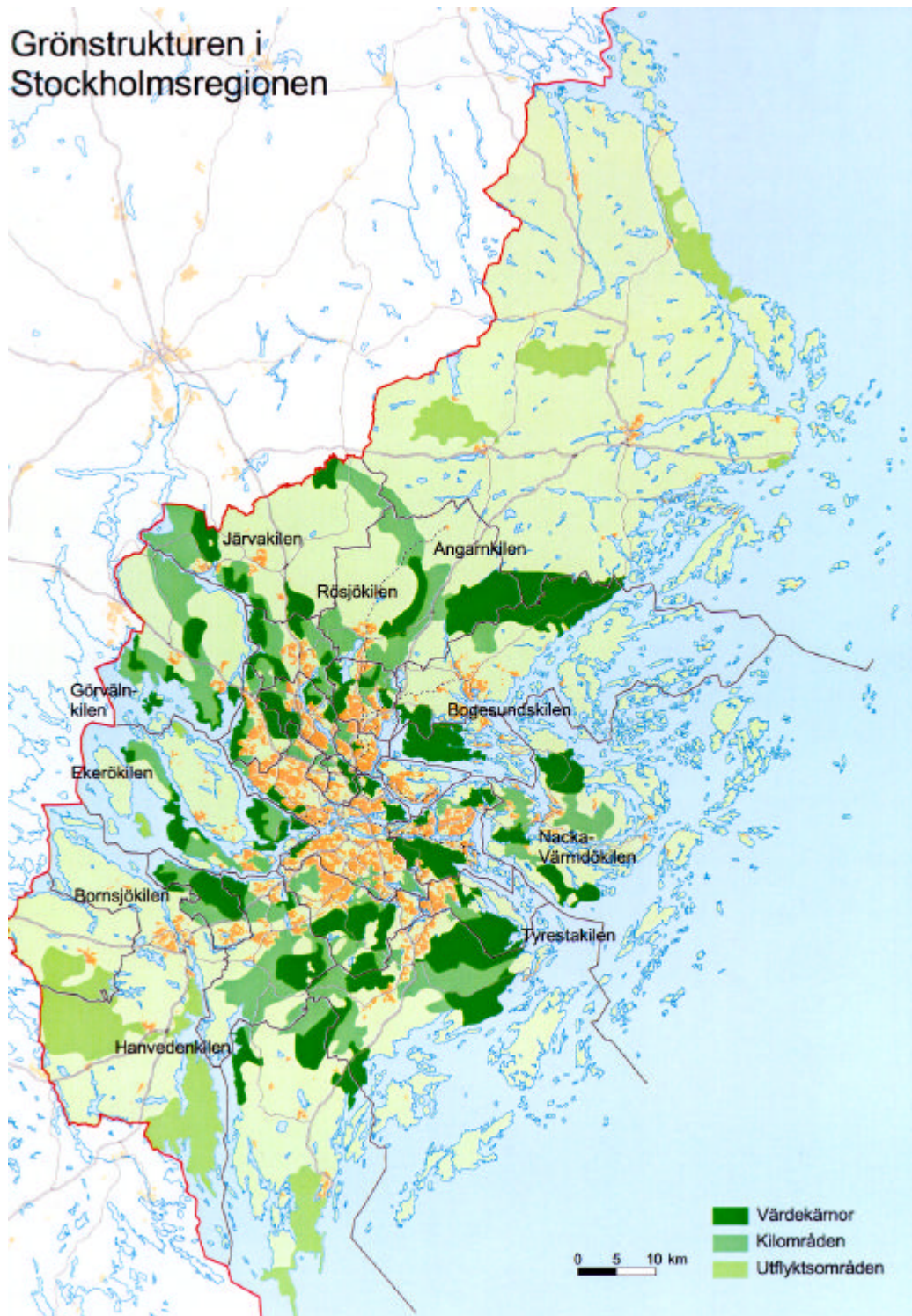
L'agglomération urbaine du comté de Stockholm représente 2300 km<sup>2</sup> (sur les 6500 km<sup>2</sup> du comté). L'ensemble des espaces verts, naturels ou aménagés, constitués en réseau (*grönstrukturen*) couvrent à eux seuls une superficie de 1300 km<sup>2</sup>, soit un territoire plus vaste que la zone urbanisée de près de 1000 km<sup>2</sup>. Ce réseau est composé de dix longs corridors d'une largeur minimale de 500 mètres chacun, qui irradient comme des faisceaux depuis le centre de l'agglomération. Ces corridors sont plus étroits dans la zone centrale et s'élargissent à mesure que l'on s'en éloigne. Ils débordent même l'aire urbanisée. Ils sont formés de parcs municipaux, de jardins, d'espaces naturels (forêts, bois, formations rocheuses, collines, lacs) ou de terres agricoles. De plus, ce réseau profite à plusieurs endroits de l'omniprésence de l'eau, que ce soit aux abords du lac Mälaren ou des multiples anses ou bras de mer de l'archipel de la mer Baltique. Le réseau vert régional revêt une importance capitale aux yeux des Stockholmlois.

Les autorités ont su certes mettre à profit une situation géographique privilégiée que l'on retrouve rarement dans les grandes capitales. Il faut aussi reconnaître les effets d'une planification urbaine qui a tenu compte du caractère géologique et topographique de la région. Le réseau vert régional est le prolongement du réseau municipal de Stockholm, dont les principes ont été mis en place dès les années 1930 et repris par les municipalités voisines (voir la section 4.4).

La formation géologique de la ville et de la région est caractérisée par de longues dépressions au creux de formation rocheuses. Les aires urbaines ont surtout été concentrées dans ces dépressions, formant de grands axes articulés le long des infrastructures de transport en commun : les quartiers ont été organisés autour des stations de train et de métro, où se concentrent les services et les habitations plus denses. Ces principes d'aménagement de Stockholm ont été largement repris par les municipalités de banlieue au fur et à mesure de leur développement. Cette forme d'organisation urbaine a donc laissé de nombreux espaces libres, soit naturels, soit aménagés qui composent le réseau vert régional.

Une des valeurs très importantes de la société suédoise est désignée par le mot *allemansrätt*, qui signifie que quiconque peut marcher où bon lui semble, que ce soit sur une propriété privée ou publique, en autant que la personne respecte l'environnement. De plus, la Suède est parcourue de milliers de kilomètres de sentiers pédestres et de voies cyclables, permettant à tous les citoyens d'avoir accès aux grands espaces et à la nature. L'activité physique la plus populaire du pays est d'ailleurs la marche et la randonnée pédestre. Dans ces circonstances, il est moins étonnant de constater l'ampleur de ce réseau vert qu'on préserve autant pour des raisons sociales, scientifiques et écologiques, que culturelles.

### Plan 3.5 – Le réseau vert de l'agglomération de Stockholm



Source : ARPT de Stockholm (*Stockholms Regionplane -och Trafikkontoret*), juin 2000

Élément structurant de l'organisation territoriale, tout comme les réseaux de transport, le réseau vert offre, par son ampleur, des possibilités innombrables pour des fins récréatives, permet aux citoyens d'avoir des contacts quotidiens avec la nature et assure le maintien d'une biodiversité dans l'environnement urbain. Il réduit aussi la pollution de l'air grâce à l'action de captation des gaz carboniques par les plantes. Il contribue également, dans une certaine mesure, à la préservation de certaines espèces d'animaux ou de plantes.

### **3.4.1 Le rôle de l'Agence régionale de planification et de transport**

Le plan régional du Comté de Stockholm reconnaît l'importance de ce réseau. Soulignons que le Conseil de Comté de Stockholm ne possède aucun terrain de ce réseau immense constitué de terres publiques de l'État et de la Couronne (dont les jardins entourant des châteaux), de terrains municipaux ou privés (principalement des fermes et des forêts). Il n'a pas de pouvoir d'intervention directe sur la constitution du réseau.

L'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) du Conseil de Comté joue d'abord un rôle d'étude et d'analyse sur l'état du réseau vert. Elle cumule les données et établit des lignes directrices d'aménagement. Elle tente donc d'assurer la pérennité du réseau auprès des instances nationales et municipales en conseillant sa préservation et sa mise en valeur. Son action se limite à formuler des orientations visant à limiter le développement aux abords du réseau et à interdire l'exploitation des secteurs de plus grande valeur. Ces orientations sont transmises aux municipalités qui sont invitées à les intégrer dans leur plan d'urbanisme.

Certains observateurs locaux soulèvent ainsi certaines menaces qui planent sur l'intégrité de ce réseau exceptionnel<sup>27</sup>. Ces menaces proviennent principalement des pressions de développement dans ces aires libres et naturelles, des liens entre les grands axes des réseaux de transport qui traverseraient les corridors, et la propriété privée des espaces libres, surtout en périphérie, composés de fermes et de forêts (dont les intérêts sont d'abord commerciaux). Finalement, l'absence d'un organisme régional responsable de la mise en valeur du réseau constitue aussi une menace. Pour l'instant, il revient aux municipalités et propriétaires de comprendre l'importance des segments de ce réseau et de le mettre en valeur.

L'Agence a mené, depuis 1985, différentes études sur la qualité et l'évolution des différents segments de ce réseau. En 1996, elle publiait une étude-synthèse<sup>28</sup> sur l'état de l'ensemble du réseau, caractérisé par deux grands types d'espaces verts :

- les secteurs de plus grande valeur sociale, scientifique ou culturelle;
- les corridors du réseau d'une largeur minimale de 500 mètres.

---

<sup>27</sup> DAHLBERG, Gunn-Britt, *Stockholm's Green Structure*, conférence prononcée le 27 août 1999.

<sup>28</sup> Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), Stockholm Regional Green Structure, résumé, 19 p., 1996.

Par ailleurs, d'autres éléments du réseau ont aussi été identifiés afin que des mesures spécifiques soient prises :

- les zones plus névralgiques, soit les segments des corridors ayant moins de 500 mètres de large;
- les segments entrecoupés qui doivent être éventuellement reliés au reste du réseau;
- les liens verts à créer pour relier entre eux les différents corridors.

Les secteurs de grande valeur sont déterminés selon leur haut niveau d'intérêt naturel ou culturel. Il s'agit de paysages complexes composés de forêts, de lacs ou de lieux de valeur culturelle. Ils doivent avoir une superficie d'au moins trois kilomètres carrés. Ces secteurs de grande valeur doivent renfermer différents éléments naturels et contribuer à une grande biodiversité. Ils doivent aussi être facilement accessibles pour des fins d'excursion. Finalement, ils doivent être sauvegardés contre tout type de transformation ou d'exploitation.

Les corridors sont l'armature du réseau et sont en relation directe avec les secteurs de grande valeur. Ils n'ont toutefois pas le même niveau d'intérêt sur le plan naturel ou culturel.

### **3.4.2 Les valeurs sociales du réseau**

La raison fondamentale pour l'établissement d'un réseau d'espaces verts, selon les documents de l'ARPT, est de permettre aux résidents de l'agglomération d'avoir accès à des espaces libres, naturels ou aménagés. Ces espaces permettent aux gens de se détendre, de prendre contact avec la nature, de pratiquer des activités récréatives et de relâcher le stress de la vie urbaine<sup>29</sup>.

Le premier critère en importance pour l'établissement d'un tel réseau, selon cette étude de 1996, est donc, dans une perspective sociale, l'accessibilité aux segments du réseau, permettant aux résidents de profiter au maximum des richesses de celui-ci. Conséquemment, les segments situés près du centre de l'agglomération ont ainsi une importance plus grande, même si leurs caractéristiques naturelles peuvent être de moindre valeur. 80 % des déplacements vers le réseau seraient effectués au sein du périmètre urbanisé ou à ses abords immédiats.

#### ***Normes et dimensions des espaces verts***

Sur la base d'études menées dans les villes des pays scandinaves, différentes normes sur la distance et la dimension minimales des espaces verts ont été établies, reprises par l'ARPT.

---

<sup>29</sup> Des études, citées par l'ARPT, auraient démontré que les gens qui vivent à moins de 300 mètres (6 minutes de marche) d'un espace vert souffriraient moins de problèmes de tension dans le dos et le cou.

Dans le cas de terrains de jeux (destinés principalement aux tout-petits), ceux-ci doivent être à 50 mètres des résidences. Pour les parcs de petite dimension (0,6 - 3 ha), une distance maximale de 300 à 500 mètres est suggérée.

Quant aux espaces d'intérêt régional prévus pour la randonnée, établis aux abords des secteurs résidentiels, ils doivent être à un maximum de 2 à 3 kilomètres de ceux-ci. Le temps moyen de randonnée pédestre varie entre une et trois heures. Ainsi, les gens ne devraient pas mettre plus d'une demi-heure pour atteindre ces lieux de randonnée.

En termes de dimension, une superficie minimale de 3 km<sup>2</sup> permet des parcours intéressants pour l'observation de plantes et d'animaux et permet de réduire l'impact des nuisances urbaines, comme le bruit. Les études démontrent par ailleurs que la jouissance de tels espaces est plus grande si ces espaces ne sont pas encadrés d'édifices, donnant aux marcheurs une impression de continuité de la nature. Conséquemment, il est reconnu que des espaces d'environ 10 km<sup>2</sup> offrent plus facilement cette possibilité. La dimension d'un espace vert voué à la randonnée ou toute activité semblable doit aussi être adaptée au nombre de visiteurs afin d'en conserver la qualité à long terme.

La variété des types d'espaces est aussi une considération importante, permettant aux utilisateurs différentes expériences de contact avec la nature.

### **3.4.3 Les valeurs scientifiques ou écologiques**

Le deuxième critère d'importance dans l'établissement du réseau concerne la valeur scientifique ou écologique du secteur, en relation avec la biodiversité à maintenir ou à améliorer.

Dans le cas de la région de Stockholm, le rôle principal des corridors du réseau vert, en matière de biodiversité, est la «propagation» des plantes et des animaux. Bien sûr, le réseau vise également à préserver des éléments naturels fragiles, comme les terres humides, les tourbières, les cours d'eau, des bois, enfin toute zone dont la survie écologique pourrait être menacée.

Les secteurs de grande valeur écologique sont donc protégés contre toute forme d'exploitation. Le plus grand impact négatif provient principalement du réseau d'infrastructures routières ou ferroviaires qui traversent ou longent ces corridors, source majeure de la nuisance sonore. Certaines aires industrielles seraient aussi problématiques. Une étude complémentaire sur les niveaux de décibels et les sources de ces nuisances a été menée récemment par l'Agence afin d'établir des mesures de mitigation.

Dans le cas des infrastructures déjà en place, des mesures de mitigation sont envisagées entre autres pour la réduction du bruit et le passage des animaux. Les propositions de nouvelles infrastructures peuvent, pour leur part, mener à des controverses comme ce fut le cas de la proposition d'une autoroute de contournement dans la partie ouest de l'agglomération (voir la section 3.3.5 - L'Accord Dennis). Ce projet d'autoroute a été

abandonné puisque plusieurs y voyaient une menace pour l'équilibre écologique des secteurs que devait traverser cette autoroute; de plus, l'autoroute aurait créé une barrière importante puisqu'elle coupait de manière transversale un corridor du réseau.

#### **3.4.4 Les valeurs culturelles**

Le réseau vert régional de Stockholm vise également à faire valoir et faire connaître les paysages naturels les plus caractéristiques. De plus, le paysage est souvent marqué par la présence humaine à travers les siècles : ancien cimetière, type d'exploitation agricole, châteaux et jardins. Conséquemment, la détermination des secteurs de grande valeur tient aussi compte de la valeur culturelle d'un paysage. Sont retenus principalement les paysages qui :

- sont représentatifs de la région;
- ont des caractéristiques exceptionnelles et rares;
- illustrent un certain type de développement de la région, à une époque donnée;
- ont une grande valeur à des fins éducatives, autant sur le plan scientifique qu'historique.

### **3.5 Le rayonnement international de Stockholm**

Sous l'initiative de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT), le Conseil de Comté de Stockholm a entrepris, en 1998, une démarche de réflexion stratégique sur le développement et le rayonnement international de la région. Cette démarche visait principalement le renforcement de la compétitivité internationale de la région.

Sur le plan économique, la région de Stockholm a connu des changements importants au cours des années 1990. Le début de la décennie a été marqué par une grave crise des finances publiques et un ralentissement économique, créant un niveau de chômage jusqu'alors inconnu depuis des décennies. La situation économique s'est rétablie, à tout le moins dans l'agglomération, dès le milieu des années 90, surtout grâce au développement des entreprises liées aux nouvelles technologies de communication.

Sur le plan politique, la création des états baltes à la suite de la chute du mur de Berlin, en 1989, et l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, en 1995, ont donné une nouvelle perspective internationale à la Suède et à Stockholm.

Les dirigeants économiques et politiques ont pris conscience du rôle international que peut et que doit jouer Stockholm pour assurer son développement économique. Stockholm est une ville-région internationale en concurrence avec les autres villes-régions de la mer Baltique, de l'Europe et d'Amérique du Nord.

Cette prise de conscience est d'abord venue du milieu des grandes entreprises appelées à se restructurer face aux défis de la mondialisation des marchés. Il faut rappeler que l'économie suédoise s'appuie sur la performance des grandes entreprises, principalement axées sur les marchés extérieurs. Pour un pays de taille modeste comme la Suède, cette situation est très particulière, voire exceptionnelle, dans le monde occidental. Ces entreprises ont donc une influence très grande sur les milieux économique et politique.

Les institutions politiques ont pris conscience de l'importance de certaines conditions pour soutenir ce développement et assurer la compétitivité de l'agglomération de Stockholm. D'abord, le système d'éducation doit être capable de former une main-d'oeuvre suffisamment spécialisée pour répondre aux besoins des entreprises et des services publics. Ensuite, le système des soins de santé se doit d'être performant et de qualité pour le bien-être de la population. Il faut également compter sur des compétences en recherche de niveau international; plusieurs entreprises ont établi leurs fonctions de recherche et de développement dans la région de Stockholm, nécessitant une main-d'oeuvre hautement qualifiée. La qualité de l'aménagement urbain et l'efficacité des transports, dans une perspective de développement durable, doit finalement créer des conditions de vie agréables pour les résidents et les étrangers appelés à s'établir dans la région.

Ces efforts pour soutenir le développement de la région de la Stockholm sont essentiels pour le développement économique du pays, car la richesse économique se crée dans les grandes agglomérations et métropoles, en concurrence les unes avec les autres.

«In a world in which national boundaries mean less and less, the role of regions as unified markets and places for the creation of wealth increases. (...) Links with other parts of the world need to be intensified to enable the region to fulfil this function as an import and export hub for other Swedish regions as well as those in the Baltic region.»<sup>30</sup>

Au plan international, la région de Stockholm n'occupe pas une place privilégiée. C'est une agglomération de taille modeste, comparativement aux autres villes-régions du monde occidental. Géographiquement, elle se trouve éloignée du centre de l'Europe. Cependant, elle est au coeur de la zone de la mer Baltique, près de nouveaux marchés importants, les états baltes et la région de Saint-Petersbourg, sans compter les autres pays scandinaves. La région est la cinquième d'importance mondiale dans les domaines de l'informatique et des télécommunications. Elle compte aussi sur une concentration importante de centres de recherche, principalement en biotechnologie.

Cette analyse contextuelle dressée par l'ARPT a amené cette dernière à formuler, en 1998, une démarche de planification stratégique afin d'établir les paramètres d'un cadre décisionnel pour le développement international de la région. Le but de l'exercice visait aussi à cerner les conditions institutionnelles nécessaires pour le développement international de la région.

Il s'agissait d'abord de déterminer les facteurs de développement sur lesquels peut compter la région dans une perspective internationale. Ensuite, il fallait aussi déterminer les réseaux ou partenaires avec qui la région doit ou peut faire des échanges. La position de Stockholm au sein de la zone baltique présente ainsi plusieurs avantages de proximité géographique, de liens culturels et institutionnels, sans oublier bien sûr les relations économiques existantes. Cependant, l'exercice doit aussi amener le Conseil de Comté à évaluer comment la région de Stockholm peut établir des liens et des échanges avec les autres villes-régions d'Europe, surtout avec celles appelées à jouer un rôle primordial. La même évaluation doit être faite en ce qui regarde les autres régions suédoises ou scandinaves.

Conséquemment, une plus grande connaissance des avantages de situation, des axes de développement de la région et de l'évolution du développement d'autres villes-régions doit être établie. Le travail de réflexion stratégique a été construit autour de trois questions principales :

- 1) *Quelle est la position de la région de Stockholm aujourd'hui dans une perspective internationale* : forces, faiblesses, potentiel, menaces (SWOT analysis); quels sont les réseaux et partenaires, quelles sont les régions en développement avec lesquelles des liens seraient profitables, quel est le niveau de compétitivité de la

---

<sup>30</sup> Office of Regional Planning and Urban Transportation, County of Stockholm, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), The International Development of the Region of Stockholm, document de travail, janvier 1999, p. 16.

- région ? Les résultats de l'analyse vont donner un portrait de la région de Stockholm en comparaison d'autres régions.
- 2) *Quels sont les axes de développement de la région ?* Cette deuxième étape vise à déterminer les possibilités et stratégies de développement de la région. Des études de cas d'autres régions vont être menées afin de déterminer leurs facteurs de développement et leurs réseaux de coopération et d'échanges avec d'autres régions.
  - 3) *Vers où la région de Stockholm doit-elle aller ?* Les résultats de la deuxième étape seront comparés aux axes existants afin de déterminer les axes à renforcer et les facteurs de développement à soutenir. Les priorités de développement et de réseautage seront discutées.

Les première et deuxième étapes ont été réalisées par l'ARPT et un rapport interne a été soumis au Conseil de Comté au début de l'année 2000. Au moment d'écrire ces lignes, l'exécutif du Conseil de Comté venait tout juste de décider de limiter son champ d'action au niveau international aux compétences du Comté (les soins de santé et le transport en commun) et de se concentrer sur son rayonnement dans la zone baltique.

Par ailleurs, le Conseil de Comté de Stockholm, par l'entremise de l'ARPT, a aussi établi depuis quelques années un réseau de collaboration avec l'Assemblée des Régions d'Europe et le réseau des Régions Capitales de l'Union Européenne. Ces collaborations ont permis la réalisation d'un certain nombre d'études de comparaison et d'échange d'expertise. C'est le cas notamment en ce qui concerne les domaines du transport et de l'environnement. Une rencontre récente, organisée par l'ARPT, a réuni les experts de dix régions-capitales européennes pour étudier les mesures innovatrices en matière de transport et de planification, dans une perspective de développement durable<sup>31</sup>.

Le rôle de l'ARPT dans le domaine international est partiellement remis en question à l'heure actuelle par le Conseil de Comté, pour des raisons d'orientation politique. Peu importe la décision prise, la démarche de réflexion entreprise par l'ARPT peut servir d'exemple à une démarche semblable pour évaluer le rôle international de la région de Montréal. Elle démontre le rôle que peut jouer une Agence de planification dans une perspective de développement économique et international d'une région.

---

<sup>31</sup> Cette rencontre de décembre 1999 réunissait des experts des dix régions-capitales suivantes : Bruxelles, Helsinki, Lisbonne, Ljubljana, Madrid, Randstad (Pays-Bas), Riga, Rome, Stockholm et Vilnius. Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council (*Regionplane -och Trafikkontoret*), *EU Capital Regions towards Sustainable Mobility - Innovative Measures in Regional Planning and Transport*, avril 2000, 80 pages.





#### **4. La gestion de l'urbanisme à la Ville de Stockholm**

L'expérience de Stockholm en matière de planification et de gestion urbaines est souvent citée en exemple dans les pays occidentaux. La municipalité s'est particulièrement démarquée entre les années 1945 et 1975, alors qu'elle a connu la phase d'expansion la plus importante du vingtième siècle. Nous rappellerons, dans la première section de ce chapitre, l'évolution de l'urbanisation de Stockholm et les faits saillants de cette période d'expansion. Nous verrons ensuite, dans la deuxième section, la structure politique et administrative de la municipalité.

La troisième section traite du contenu et du processus d'élaboration du dernier plan d'urbanisme de Stockholm, approuvé en 1998 par la commission municipale. La municipalité a une longue tradition de planification, depuis la deuxième moitié du XIXe siècle. Dès lors, plusieurs plans de secteurs ou d'ensemble ont été dressés. Ces documents n'avaient aucune portée légale ou officielle avant 1991. Pourtant, ils ont servi de cadre de référence à toutes les opérations municipales de développement et ont permis d'établir un cadre de vie urbain des plus intéressants.

La planification des espaces verts, qui occupent plus de 40 % du territoire municipal, est abordée dans la quatrième section du chapitre. Les espaces verts, avec le réseau de transport en commun, jouent un rôle primordial dans la structure urbaine de la ville de Stockholm. La cinquième section aborde la planification des transports et les enjeux actuels surtout reliés à l'environnement.

La section 4.6 présente les deux projets majeurs de construction en cours à Stockholm, Hammarby Sjöstad et Liljeholmen. L'intérêt de ces deux projets consiste entre autres par la différence des approches de planification, marquant la transition dans les méthodes de travail du Service de planification urbaine de Stockholm. Nous terminons ce chapitre par la présentation du parc technologique de Kista, le cinquième en importance mondiale dans le domaine des nouvelles technologies de l'information, et une description de l'aménagement des quartiers environnants, derniers exemples des quartiers du métro construits entre les années 1950 et 1975.

#### 4.1 Un bref rappel historique de l'évolution de la ville et des principales réalisations après 1945

Stockholm a d'abord été longtemps un poste commercial, stratégiquement localisé entre l'embouchure du lac Mälaren et la mer Baltique. La ville a pris naissance sur l'île qui fait le pont entre les eaux douces du lac et le bras de mer, Saltsjön, qui conduit à la Baltique. Cette île porte toujours le nom de l'île de la Cité - *Stadsholmen*. Une forteresse a été érigée en 1252 pour protéger ce poste, date officielle de la fondation de Stockholm. Stockholm deviendra la capitale et le centre administratif du royaume suédois en 1523, mais demeura une petite bourgade de 8 000 habitants encore à la fin du XVIe siècle. Elle connaîtra un certain essor au cours de la période de puissance de la Suède au XVIIe siècle, alors que la population grimpera jusqu'à 50 000 habitants; cette période sera suivie par une longue stagnation de près de 200 ans.

La révolution industrielle, durant la deuxième moitié du XIXe siècle, marquera les débuts de la croissance urbaine de Stockholm, qui atteindra une population de 100 000 habitants en 1870. La croissance industrielle entraînera la migration de plusieurs paysans suédois vers la ville. Au tournant du vingtième siècle, Stockholm compte 300 000 habitants. La population atteindra un sommet de 810 000 habitants en 1960. Depuis, la croissance démographique a surtout eu lieu en périphérie de la ville. La ville de Stockholm compte aujourd'hui 740 000 habitants et son agglomération 1,8 million d'habitants.

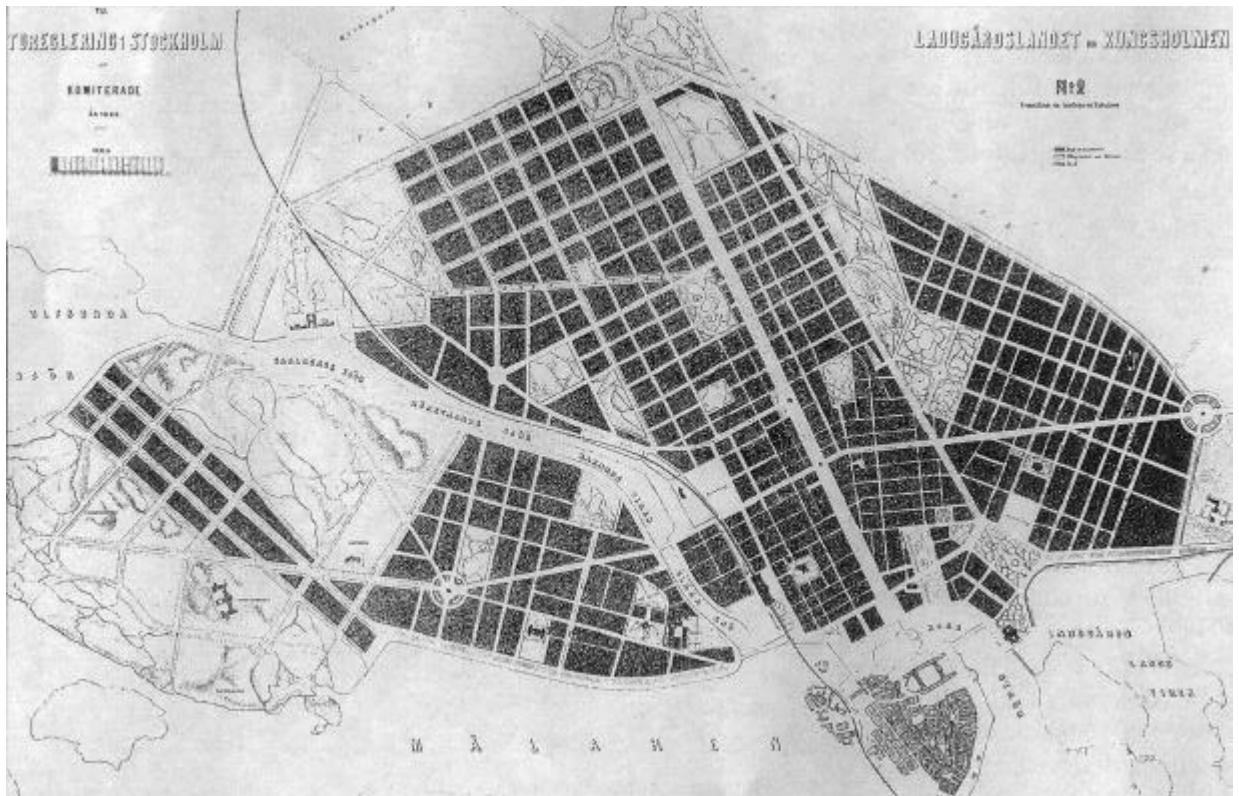
Les historiens distinguent cinq principales phases d'urbanisation de Stockholm<sup>32</sup>. D'abord, la ville médiévale, qui correspond au secteur *Gamla Stan* (ou la vieille ville) sur l'île de la Cité, caractérisée par la grille de rues étroites et tortueuses, bordées d'édifices serrés le long de ces rues.

La deuxième phase correspond à la partie centrale de la ville construite au cours des XVIIIe et XIXe siècles. Cette expansion se fera sur la rive nord du Saltsjön (Norrmalm, Östermalm, Vasastaden) et sur les deux principales îles avoisinantes, Södermalm et Kungsholmen. Ces quartiers ont des grilles de rue orthogonales, plus étroites dans les plus anciens quartiers (8 à 10 mètres) et plus larges dans les quartiers construits après 1870 (18 mètres). Les immeubles résidentiels de pierre ou de façades de stuc s'élèvent généralement sur quatre à six étages. Certains des quartiers du XIXe siècle seront fortement influencés par le modèle des quartiers haussmaniens.

---

<sup>32</sup> En référence à ces phases d'urbanisation, le Service de planification urbaine a déterminé douze styles architecturaux prédominants qui font référence à différentes époques de construction et à des quartiers spécifiques. Ces styles architecturaux sont présentés et illustrés à la figure 4.3, pages 90 à 92.

**Figure 4.1 – Le plan de Lindhagen, 1866**



*Ce plan de Lindhagen, élaboré en 1866, est un exemple des plans élaborés au XIXe siècle. Il avait été dressé en vue de planifier l'extension de la ville depuis la ville médiévale, située au bas du plan. La grille de rues orthogonale est traversée par des grands boulevards, qui se terminent sur des ronds-points. Les principes d'organisation ont été respectés, même si des modifications ont été apportées par les plans subséquents. (Source : Stockholms Stad, Stadsbyggnads Kontoret, 1997, Översiktplan Stockholm, p. 74)*

La troisième phase, de 1905 à 1930, sera marquée par la construction de cités-jardins. La partie centrale était presque toute construite et le mouvement coopératif fera la promotion des maisons individuelles pour les familles ouvrières. Une partie de la bourgeoisie s'établira également dans des quartiers plus cossus, reprenant le même modèle d'implantation.

La quatrième phase se caractérise par la construction de bâtiments multifamiliaux de petite dimension, entre 1930 et 1950, à la limite des quartiers centraux et à proximité des cités-jardins.

La cinquième phase couvre la période d'expansion la plus importante qu'ait connu Stockholm au vingtième siècle, soit entre 1945 et 1975. La ville connaît alors une croissance économique qui attire de nombreux immigrants, d'abord du milieu rural suédois, puis de l'étranger. La demande en logements sera très grande. C'est durant cette période que la Ville de Stockholm bâtira sa réputation de planification urbaine, avec l'aide financière des programmes d'État en matière d'habitation (voir la section 5.1). La construction des nouveaux quartiers résidentiels sera également liée à celle du réseau du métro et du transport en commun.

Au cours de cette même période, le centre des affaires quittera la vieille ville et s'établira sur la rive nord du Saltsjön, dans Norrmalm, transformant ce quartier principalement commercial et résidentiel en un quartier d'édifices à bureaux et de commerces, caractéristique des opérations de rénovation moderne des années 1960.

Depuis le début des années 1980, la ville de Stockholm n'a pas connu de phase importante de construction ou d'expansion. Celle-ci a surtout eu lieu dans la banlieue, et ce depuis les années 1970. Cependant, la croissance économique, amorcée depuis le milieu des années 1990 dans la région, a entraîné un courant important de conversion d'anciennes zones industrielles, souvent désaffectées, à des fins de bureau, de commerce et d'habitation. Nous abordons cette question à la section 4.6.

### ***Les principales réalisations en urbanisme entre 1945 et 1975***

La forte croissance économique dont a profité la Suède et Stockholm, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, a entraîné une expansion urbaine importante. La Suède n'avait pas participé au conflit mondial et son infrastructure industrielle était donc intacte.

Cette période d'après-guerre permettra aussi au gouvernement social-démocrate, élu sans interruption depuis 1932 (et ce jusqu'en 1976), de mettre en oeuvre l'ensemble des mesures et politiques prévues, mais dont l'application avait été retenue par la guerre. Ce sera principalement le cas en matière d'habitation. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant sur l'habitation, le système d'aide financière de l'État suédois était très généreux et visait à assurer un logement adéquat et à coût raisonnable pour tous les citoyens. Les municipalités seront chargées de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux et seront incitées à créer des sociétés municipales d'habitation.

La Ville de Stockholm avait déjà créé deux sociétés d'habitation en 1936 et 1937, et en créera une troisième en 1944. De plus, la Ville avait constitué depuis le début du siècle une vaste banque foncière, dans le but de lutter contre la spéculation foncière. Finalement, les dispositions de la Loi sur l'urbanisme, révisée en 1947, doteront les municipalités de pouvoirs importants pour déterminer le rythme et le type de développement.

Dotée de ces atouts, la municipalité s'est aussi engagée de 1945 à 1952 dans l'élaboration d'un plan directeur, qui servira de cadre de référence pendant plus de vingt ans pour orienter le développement urbain. Ce plan directeur déterminait la forme urbaine et le rythme de développement, le type d'habitation, la localisation des infrastructures de transport, les axes du réseau vert, les équipements collectifs, etc. Il n'avait aucune portée légale, mais sera suivi scrupuleusement par les autorités.

La municipalité avait aussi entrepris la construction du métro. Cette solution apparaissait la plus efficace, malgré son coût important, puisque Stockholm est construite sur quatorze îles et que les ponts présentaient (déjà) des points de congestion majeure.

L'originalité de la démarche de Stockholm, après 1945, tient donc au fait que la planification des nouveaux quartiers s'est faite selon les directives du plan directeur, dans une démarche intégrée. Celui-ci prévoyait, de façon systématique, la localisation des quartiers en fonction des axes de transport en commun, principalement le métro. De plus, ces axes d'expansion urbaine tenaient compte de la topographie particulière de Stockholm. Comme nous le verrons dans la section 4.4, le réseau vert municipal est constitué de longs axes, principalement au creux des dépressions rocheuses qui caractérisent la région. Ces corridors verts ponctuent les quartiers et forment un réseau impressionnant.

Ces projets résidentiels des années 1950, 1960 et 1970 sont reconnus comme les quartiers du métro (*tunnelbanestad*) et se situent dans les secteurs périphériques de la ville de Stockholm. Au centre de ces quartiers se trouvent la station de métro et les services commerciaux (la plupart du temps dans un centre commercial). Les bâtiments résidentiels les plus denses sont regroupés, dans un rayon de 500 mètres, autour de la station, alors que les maisons individuelles sont implantées plus loin jusqu'à un maximum de 800 mètres de cette station. Les écoles, garderies et parcs locaux sont répartis au cœur des ensembles résidentiels.

Le premier quartier d'importance de ce type, et le plus célèbre, est celui de Vällingby, construit en 1950. Il est composé de quatre ensembles résidentiels majeurs situés autour d'un immense espace vert. Ils sont tous reliés au centre de la ville par quatre stations de métro. Chacun de ces ensembles est doté d'un petit centre de services et l'un d'entre eux, plus important, comprend aussi les services publics pour tout le quartier.

Plusieurs autres quartiers seront construits selon ce modèle, non seulement à Stockholm mais aussi dans les villes de banlieue avoisinantes desservies par le réseau de transport en commun (train ou métro). La Ville de Stockholm profitera particulièrement des

subventions de l'État pour entreprendre ces projets résidentiels. Le dernier projet de ce type a été planifié au début des années 1970, dans le secteur de Kista, adjacent à un parc technologique, que nous présentons à la section 4.7. Durant la période 1950-1975, il se construira près de 100 000 logements dans la ville de Stockholm selon ce modèle, soit près du quart du parc de logements actuels.

Des critiques s'élèvent aujourd'hui sur l'aspect morne de ces projets standardisés, qui manquent d'animation urbaine et où on retrouve aujourd'hui une plus grande proportion de difficultés sociales (voir la section 5.1). Il faut dire que la demande en logements était grande et les besoins pressants. Cette critique, qui demeure fondée, n'enlève rien cependant à la démarche intégrée de planification des quartiers en relation avec les axes de transport en commun et le réseau vert. L'un des facteurs fondamentaux de l'efficacité du réseau de transport en commun et de son taux d'utilisation très élevé tient en grande partie à cette planification intégrée. Et ceci explique aussi la faible proportion de ménages possédant une voiture (40 % dans l'agglomération et un peu plus de 20 % dans les quartiers centraux).

Le Service de planification urbaine de la Ville de Stockholm a eu un rôle déterminant dans la planification et la réalisation de ces projets. Une grande expertise s'y est développée au cours des années. Aujourd'hui, le Service est appelé à revoir son rôle et ses méthodes, maintenant que la ville est presque entièrement construite. Les exemples d'Hammarby Sjöstad et de Liljeholmen, présentés à la section 4.6, ainsi que l'analyse des enjeux d'habitation, à la section 5.2, nous permettront de revenir sur cette question.

## **4.2 La structure politique et administrative de la Ville de Stockholm**

La Ville de Stockholm, la plus importante de Suède, compte 740 000 habitants. Elle couvre un territoire de 187 km<sup>2</sup> presque entièrement construit. La municipalité est subdivisée en 18 quartiers. La municipalité emploie 55 000 personnes, principalement dans le réseau scolaire primaire et secondaire.

### ***Le Conseil municipal***

Le Conseil municipal est l'instance décisionnelle suprême de la municipalité. Il voit à l'application des services à l'ensemble des citoyens. Il adopte les politiques et règlements municipaux, le budget et détermine le niveau de taxation. Il doit aussi répondre aux requêtes des conseils de quartier, des commissions municipales et des sociétés paramunicipales. Il se réunit deux fois par mois et les assemblées sont publiques.

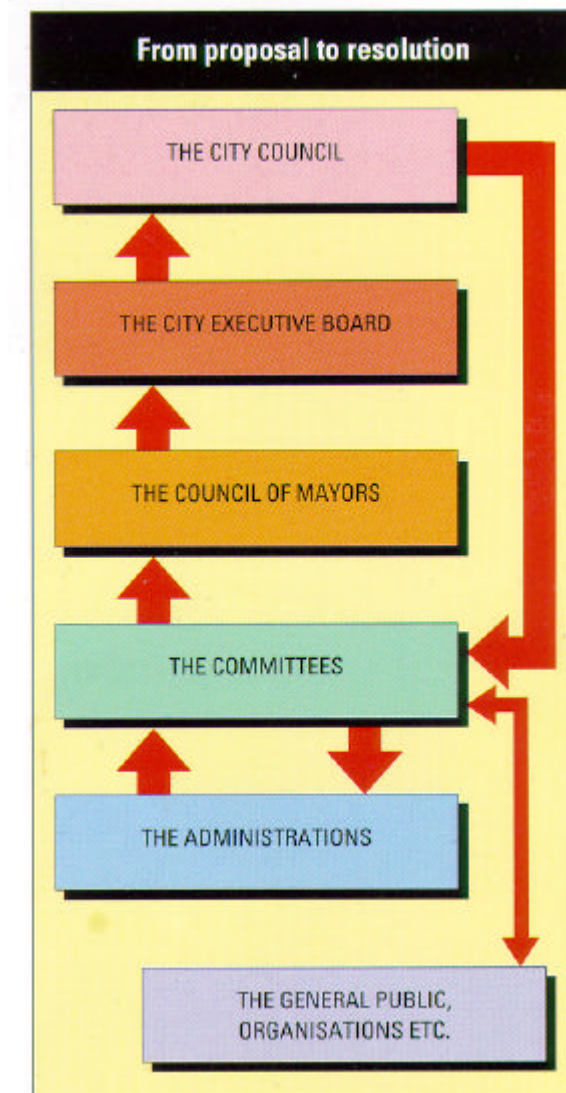
Le Conseil est composé de 101 membres élus au suffrage universel, dont les sièges sont distribués selon une représentation proportionnelle des votes exprimés. Le maire est désigné par le Conseil parmi les membres élus. Les élections municipales ont lieu à tous les quatre ans, au même moment que les élections nationales et de comté. Lors des dernières élections, en 1998, 77 % des électeurs ont pris part au scrutin. La coalition au pouvoir, avec 53 sièges, est dirigée par le parti modéré (35 sièges) qui a fait alliance avec les partis libéral (9), démocrate-chrétien (6) et de Stockholm (3). L'opposition, avec 48 sièges, est dirigée par le parti social-démocrate (29) allié au parti de la gauche (13) et au parti vert (6).

Le Conseil municipal adopte des résolutions sur tous les objets d'importance pour la municipalité. Le processus décisionnel débute généralement par le dépôt d'une motion de la part d'un membre du Conseil, transmise à la commission responsable pour étude et avis. La recommandation de la commission est transmise au conseil des maires, puis au comité exécutif pour sa mise en oeuvre et retourne éventuellement au Conseil municipal pour être résolue.

### ***Le comité exécutif***

Le comité exécutif de Stockholm est composé de treize membres parmi les 101 élus municipaux, qui représentent les partis élus en proportion du nombre de sièges obtenus; les partis au pouvoir et de l'opposition y sont donc représentés. Le comité exécutif adopte des résolutions ou émet des opinions sur tous les sujets soumis au Conseil municipal. Le comité exécutif est aussi responsable de la mise en oeuvre des résolutions du Conseil.

Figure 4.2 – Le processus décisionnel du conseil municipal de Stockholm



Source : Stockholms Stad, How Stockholm is managed, février 1995

### ***Le conseil des maires***

Les partis de la coalition au pouvoir désignent les membres du conseil des maires (le maire et les vice-maires) qui sont ensuite élus pour quatre ans par le Conseil municipal. Les activités et responsabilités de la municipalité sont regroupées par champ d'intérêt au sein de divisions. Chaque division est présidée par un des membres du conseil des maires, qui exercent leur fonction à temps plein. Les divisions voient aux activités des commissions municipales et des sociétés paramunicipales. À l'heure actuelle, le conseil des maires compte un maire et sept vice-maires, responsables des huit divisions suivantes:

- finances (toujours dirigée par le maire);
- planification urbaine;
- développement immobilier et circulation;
- écoles;
- services sociaux;
- soins aux personnes âgées et culture;
- intégration, environnement et sports;
- environnement urbain (incendie, mesures d'urgence).

Le conseil des maires traite l'ensemble des dossiers et fait ses recommandations au comité exécutif. Le conseil des maires assure la liaison entre les instances politiques de la Ville (le Conseil municipal et le comité exécutif) et l'appareil administratif (les commissions et la fonction publique).

La division des finances est toujours assumée par le maire, qui préside et le conseil des maires et le comité exécutif. Il est aussi responsable du budget municipal. Depuis octobre 1998, monsieur Carl Cederschiöld occupe la fonction de maire de la Ville de Stockholm.

Ces fonctions du conseil des maires s'apparentent grandement à celle des comités exécutifs des grandes villes du Québec. Cependant, il faut noter que l'opposition officielle siège d'office aux réunions du conseil des maires. Ses quatre représentants ne dirigent cependant aucune division.

### ***Les commissions municipales***

Les commissions, aussi parfois appelés comités, tombent sous la juridiction des divisions. Ces commissions, formées d'élus municipaux, sont responsables des différentes activités de la municipalité : commission des loisirs, commission de la planification urbaine, commission des écoles, etc. Le président de la commission est généralement un membre du conseil des maires. Chaque directeur de service municipal est donc redevable devant une commission, conséquemment devant un membre du conseil des maires.

### ***Le budget municipal***

Le budget municipal annuel de 2000 est de l'ordre de 28,6 milliards SEK (4,8 milliards \$ CAN). Il est approuvé par le Conseil municipal au mois de novembre de chaque année.

Les deux tiers des revenus de la municipalité proviennent de l'impôt sur le revenu. Les autres revenus proviennent de la tarification (18 %), des revenus de loyers de terrains (5 %), des subventions de l'État (11 %), des revenus d'intérêt et de placements (1 %). Par tranche de 100 couronnes de revenu, les citoyens de Stockholm en versent 17,93 à la municipalité (la moyenne nationale est de 21 %) et 10,32 au comté. Les Stockholmois versent donc plus du quart (28 %) de leur revenu en impôts locaux.

En ce qui concerne les dépenses, 61 % de celles-ci sont allouées aux 18 conseils de quartier pour assurer les services des garderies, des écoles primaires et secondaires, les soins aux personnes âgées et handicapées, aux services sociaux et à l'entretien des parcs et des rues. Le reste du budget (39 %) est réparti entre les activités centrales et administratives.

### ***Les conseils de quartier***

Depuis 1996, la Ville de Stockholm a décentralisé une grande partie de ses activités vers les 18 conseils de quartier. Cette réforme importante visait trois objectifs :

- renforcer la démocratie locale en rapprochant les citoyens du lieu de décision;
- améliorer la prestation des services municipaux en les adaptant au besoin des quartiers;
- utiliser plus efficacement les ressources budgétaires en fonction des besoins locaux.

Les conseillers municipaux ne sont pas élus sur une base territoriale, mais sur la base d'une liste de parti; conséquemment, le nombre de sièges de ces conseils de quartier doit refléter la même proportion que celle du Conseil municipal. Les partis politiques proposent donc les membres des conseils de quartier que le Conseil municipal approuve. Les membres des conseils de quartier effectuent leur tâche à temps partiel pour une période de quatre ans.

Les conseils de quartier n'ont de pouvoir décisionnel que sur les objets délégués par le Conseil municipal, tout comme les commissions. Leur champ d'application se limite au territoire du quartier. Les enjeux d'ordre municipal (comme le budget et le taux de taxation) demeurent de la responsabilité du Conseil municipal.

Les ressources des conseils de quartier varient selon les besoins de ses résidents et sont établies selon le nombre d'habitants, les groupes d'âge et les conditions de vie. Chaque quartier a sa propre administration sous le leadership d'un directeur de quartier. Les principales activités gérées à l'échelle d'un quartier sont les suivantes :

- l'éducation (les garderies, les écoles primaires et secondaires);
- les services sociaux locaux (l'aide sociale aux familles, l'application de la loi de la famille - congés parentaux, adoption -, l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées);
- les activités culturelles dont les bibliothèques;
- les centres de loisir et terrains de jeux pour enfants et jeunes;
- l'entretien des rues et des parcs.

### ***Les sociétés paramunicipales***

La Ville de Stockholm a établi un nombre important de sociétés municipales au fil des années pour gérer son immense parc immobilier de logements et d'écoles, l'approvisionnement en eau potable et la gestion des eaux usées, la production d'énergie, les activités portuaires, le stationnement, l'aréna de hockey professionnel, en passant par son matériel roulant et le développement du réseau de fibre optique. Ces sociétés sont incorporées et gérées par des conseils d'administration dont les membres sont désignés par le Conseil municipal; le conseil des maires désigne un de ses membres sur chacun de ces conseils d'administration. Le Conseil municipal détermine les tarifs des services offerts par les entreprises, comme l'approvisionnement en eau ou l'enlèvement des ordures ménagères.

La Ville de Stockholm a intégré un grand nombre de ces entreprises municipales au sein d'une société mère (Stockholms Stadhus AB) qui regroupe aujourd'hui 24 sociétés affiliées. Cette société emploie 3 400 personnes et a eu un chiffre d'affaires de 10,6 milliards SEK en 1999 (1,8 milliards \$ CAN).

Les entreprises les plus importantes sont les trois sociétés immobilières responsables des deux tiers de ce chiffre d'affaires :

- Svenska Bostäder, fondée en 1944, est l'entreprise immobilière la plus importante de Suède avec 49 000 logements et 850 000 mètres carrés de locaux commerciaux;
- Stockholmshem, fondée en 1937, possède et gère 35 000 logements et 4 000 locaux commerciaux;
- Familjebostäder, fondée en 1936, possède et gère 30 000 logements et 3 000 locaux commerciaux.

### ***Le Service de planification urbaine***

Le Service de planification urbaine reçoit ses mandats de la commission de planification urbaine du Conseil municipal. Sa mission principale est de «prendre en compte les intérêts public et privé dans la mise en valeur de l'aménagement et du paysage de la ville, afin d'en préserver la beauté»<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Stockholm City Planning Administration, *We shape the city in dialogue with the people of Stockholm*, brochure de présentation, 1999.

Le Service est responsable de tout le processus de planification jusqu'à l'approbation par la commission de planification urbaine du Conseil. L'information des citoyens est un élément important du processus de décision, ce qui implique de nombreuses réunions et d'éléments de présentation (expositions, assemblées, rencontres, etc.)

Les responsabilités spécifiques du Service sont :

- la planification générale et particulière de la municipalité de Stockholm;
- l'émission des permis de construire;
- l'adaptation des logements pour les personnes handicapées;
- la production des plans et cartes de la ville;
- l'enregistrement des subdivisions de lots et des propriétés.

Le Service comprend cinq divisions : trois divisions territoriales (quartiers centraux, sud et ouest), une division de planification stratégique et une division administrative. Il regroupe quelque 300 personnes.

Les divisions territoriales sont responsables, à l'échelle du territoire désigné, de la planification des projets, des banques de données et de l'émission des permis. Les banques de données servent principalement à suivre l'évolution des fonctions urbaines du territoire et à la production des cartes à l'usage des services municipaux ou des citoyens. 250 personnes oeuvrent au sein des trois divisions territoriales.

La division de planification stratégique est principalement responsable de l'élaboration et de la révision du plan d'urbanisme. Elle regroupe une équipe multidisciplinaire d'une vingtaine de professionnels (urbanistes, architectes, ingénieurs en transport, sociologues, experts en habitation, architectes du paysage, biologistes, économistes, etc.).

### **4.3 Le plan d'urbanisme : le contenu, le processus et le rôle d'encadrement**

La municipalité de Stockholm, comme nous l'avons vu précédemment, a une pratique de planification de plus d'un siècle. Pourtant, elle n'a adopté officiellement son premier plan d'urbanisme qu'en 1991. La modification de la Loi de l'urbanisme de 1987 obligeait chaque municipalité à adopter un plan d'urbanisme qui couvre l'ensemble de son territoire. Ce plan de 1991 a été révisé depuis. En avril 1998, le Service de planification urbaine a soumis une proposition de plan à la commission de planification urbaine qui l'a approuvée et soumise au Conseil municipal. Au moment d'écrire ces lignes, le plan n'est pas encore en vigueur puisqu'un citoyen a fait appel quant à la teneur d'une des propositions. L'objet est toujours en délibéré (voir la procédure d'appel à la section 2.2).

Même si aucun plan directeur n'a été officiellement adopté avant 1991, plusieurs autres plans ont été dressés au cours du dernier siècle et ont servi de cadre de référence. Plusieurs plans de secteurs ont été produits à la fin du XIXe siècle, lors de la vague d'urbanisation rapide de Stockholm, et des plans directeurs ont vu le jour dès les années 1920. Le plan de 1952, dirigé par Sven Markelius et Göran Sidenbalh, demeure un ouvrage de référence. Il n'a jamais été officiellement adopté par le Conseil municipal, mais il a déterminé l'emplacement des principales infrastructures, les projets de développement et a encadré l'ensemble des interventions municipales pendant quelques décennies. Il a entre autres choses servi à dresser les plans détaillés qui déterminent les usages et les hauteurs des constructions, les infrastructures, les équipements publics et les parcs.

Historiquement, la municipalité de Stockholm a principalement géré son territoire à l'aide de règlements de zonage entre 1874 et 1947. L'élaboration du plan directeur de 1952 a ensuite été l'ouvrage de référence et a été remplacé par les plans détaillés de développement, qui ont une portée légale. Les plans de 1991 et 1998 sont venus apporter cette dimension d'ensemble nécessaire pour la gestion municipale. Le plan de 1998, plus particulièrement, a une dimension stratégique qui donne plus de poids à la démarche planificatrice.

#### ***Les orientations et contenu du plan d'urbanisme de 1998***

*L'analyse* faite par la Division de la planification stratégique met l'accent sur les changements les plus fondamentaux qui touchent la ville de Stockholm, dans une perspective économique régionale et internationale.

Le monde des affaires et le secteur industriel ont connu et connaissent des transformations importantes ayant un impact déterminant sur l'organisation territoriale. La croissance économique actuelle est principalement due aux entreprises liées à l'industrie du savoir, des télécommunications et des nouvelles technologies. Leur mode d'implantation n'est certes pas le même que celui des industries de transformation, dont plusieurs ont fermé leurs portes.

Stockholm est au coeur d'une région métropolitaine, qui est à la fois la capitale nationale et le centre de gravité économique du pays. La région de Stockholm est l'un des leaders mondiaux dans le domaine des télécommunications. Le développement de la région, et conséquemment de la ville, est encore plus dépendant de son ouverture sur d'autres marchés et d'autres pays.

Les enjeux environnementaux concernent le maintien et l'amélioration du réseau d'espaces verts et de parcs, ainsi que la diminution des nuisances causées par la circulation automobile. Conséquemment, l'enjeu d'un nouveau plan de transport pour la circulation automobile devient impérieux à la suite de l'abandon de certaines propositions de l'Accord Dennis (voir la section 3.3.5).

Sur le plan démographique, la population de l'agglomération de Stockholm connaît une croissance qui varie de 7000 à 8000 personnes annuellement depuis les années 1980. Cette croissance est principalement due à la migration depuis les différentes régions suédoises vers la région de Stockholm. Le maintien de la qualité des services demeure un enjeu, particulièrement pour les personnes âgées (17 % de la population) et les personnes d'origine immigrante.

Conséquemment, *les objectifs du plan* portent essentiellement sur quatre objets :

- améliorer les conditions existantes dans la ville, dans une perspective d'équité entre tous les quartiers;
- répondre aux situations de changement et à la croissance, en soutenant la production de logements (environ 2000 logements par année) et en répondant aux nouveaux besoins des entreprises appelées à s'implanter dans des quartiers multifonctionnels;
- autoriser la construction d'immeubles ou de logements que dans les secteurs déjà urbanisés et desservis, afin de sauvegarder les sols non construits;
- réduire les besoins de transport par automobile, dans une perspective de développement durable.

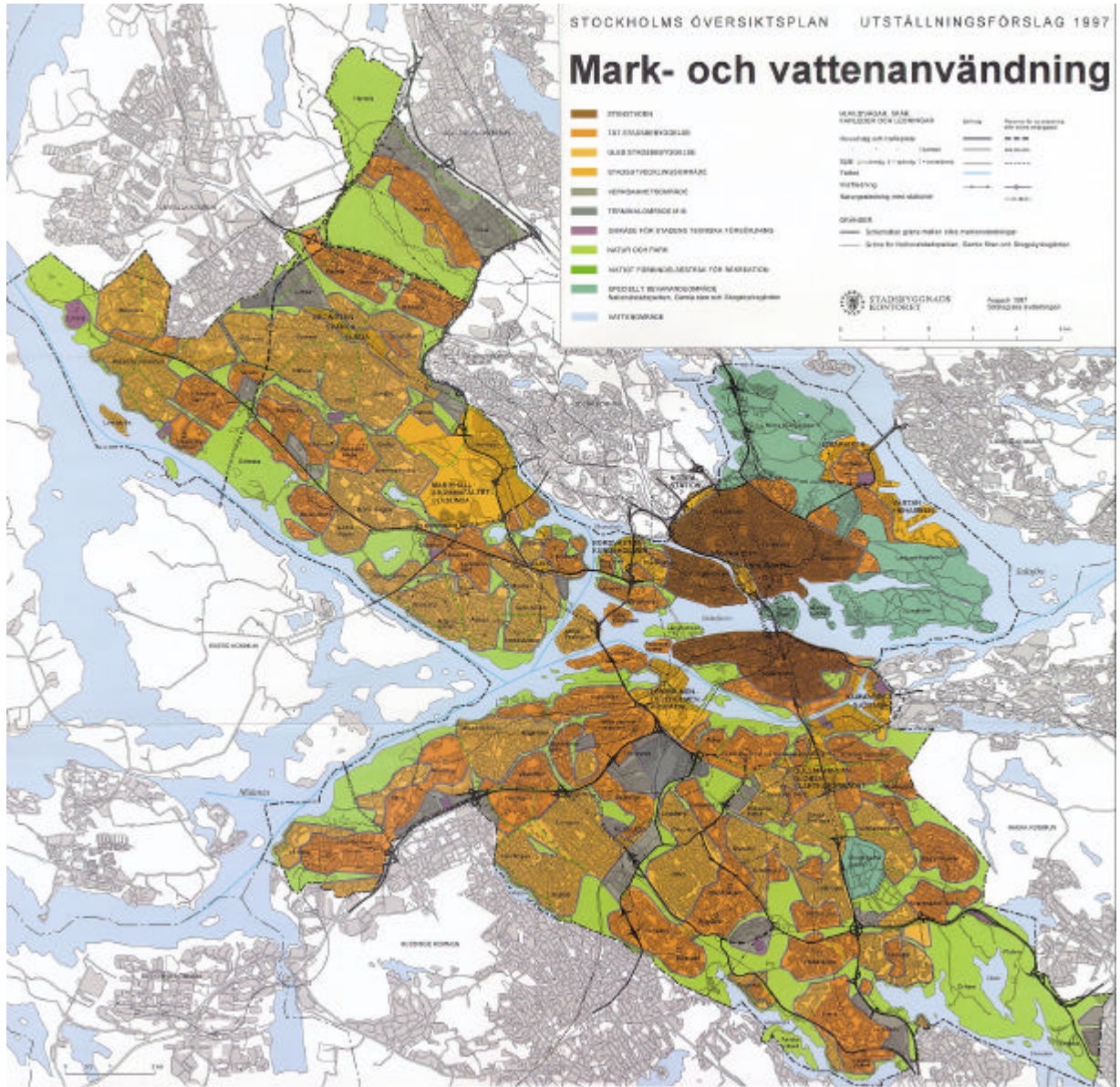
*La stratégie principale* vise donc essentiellement *à construire la ville sur elle-même*<sup>34</sup>. Stockholm est une ville déjà construite. Les éléments de changement identifiés plus haut ne nécessitent pas d'étendre la zone urbanisée, même à l'intérieur des limites de la municipalité. Au contraire, il s'agit de saisir l'occasion pour transformer d'anciennes zones industrielles, ou de revitaliser des secteurs existants.

L'élément le plus pertinent du plan est donc la *désignation de 12 secteurs stratégiques de développement*, tous d'anciennes zones industrielles centrales appelées à être transformées (voir le plan 4.2). Ces secteurs feront graduellement l'objet de processus de planification particulière. Les cas d'une ancienne zone industrialo-portuaire, Hammarby-Sjöstad, et d'une vieille zone d'entrepôts, Liljeholmen, toutes deux recyclées à des fins de bureaux, de commerces et d'habitations, sont les plus probants (voir la section 4.6).

---

<sup>34</sup> Traduction libre de la brochure en version anglaise du plan de Stockholm qui utilise l'expression : *Build the City inwards*.

**Plan 4.1 – Le plan d'affectation du sol du plan d'urbanisme de la Ville Stockholm**



Source : Ville de Stockholm, Stadsbyggnads kontoret, Översiktplan Stockholm, 1997

L'ensemble de ces secteurs stratégiques de développement représentent un potentiel important de conversion à des fins d'espaces de travail et d'habitation. Une évaluation sommaire établit de 40 000 à 70 000 logements le potentiel de construction de ces secteurs. De plus, la superficie d'espaces de bureaux ou d'activités connexes pourrait être accrue comparativement à la superficie industrielle existante, selon une densité de construction deux fois moindre que celle du centre-ville<sup>35</sup>.

Le deuxième élément de la stratégie urbaine concerne les secteurs périphériques aux quartiers centraux, où la qualité des services et des conditions de vie n'est pas de niveau semblable à celle rencontrée au centre. Il s'agit dans ce cas de développer le potentiel d'attraction de ces secteurs un peu en périphérie. D'abord en améliorant l'offre de services collectifs (éducation, culture, recherche) au sein de nouveaux centres de services. Ensuite, en reliant plus efficacement ces secteurs périphériques au réseau rapide de transport en commun, grâce entre autres au système de train léger. Finalement, la construction de logements devra répondre aux besoins des familles plus démunies et des personnes âgées.

Le plan d'urbanisme comprend bien entendu un plan d'affectation des sols, avec des orientations d'aménagement pour chacune des catégories. Le plan désigne les secteurs patrimoniaux à protéger.

Il comprend aussi des paramètres de planification et de design. Douze styles architecturaux prédominants ont été désignés par le plan. Ces styles sont caractéristiques des époques de construction et des phases d'urbanisation de la ville et correspondent à des quartiers spécifiques. Ils servent de référence aux projets d'insertion et de construction. (Voir les illustrations à la fin de cette section)<sup>36</sup>.

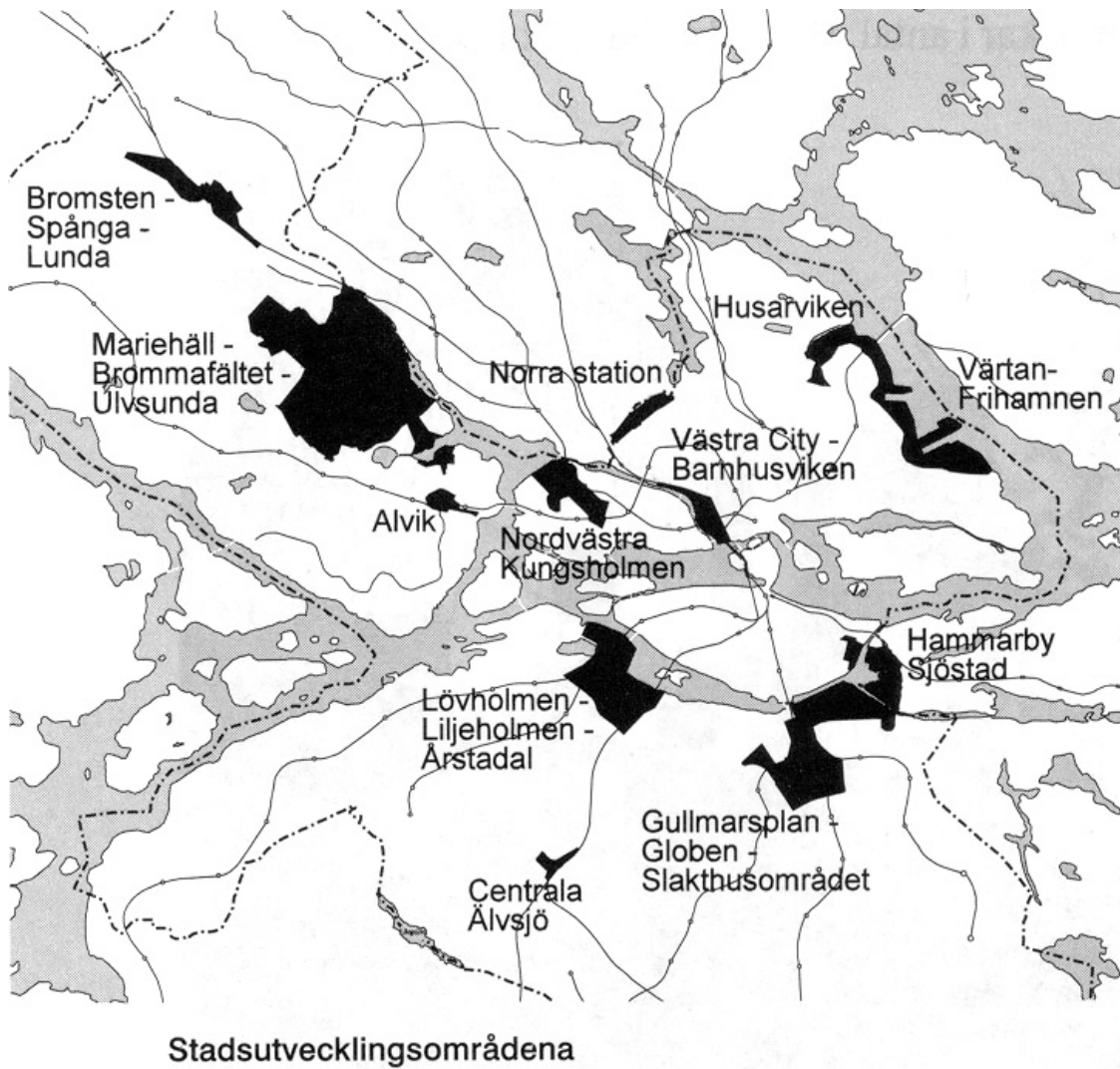
Les autres éléments les plus pertinents du plan font référence aux espaces verts, au transport, à la revitalisation de secteurs stratégiques que nous présentons plus en détail dans les sections suivantes de ce chapitre.

---

<sup>35</sup> La densité de construction des immeubles varie entre 6 et 9 au centre-ville. Presque tous les édifices ont un taux d'occupation de 100 % et dépassent rarement dix étages. Le centre-ville de Stockholm n'a pas de gratte-ciel à l'américaine. Le seul complexe de tours, construit entre 1955 et 1965, Hötorgscity, est composé de cinq tours de 20 étages chacune.

<sup>36</sup> Les douze styles architecturaux sont les suivants (traduction libre de l'auteur) : la vieille ville, la cité de pierres, la banlieue ancienne, les quartiers de maisons individuelles, la cité-jardin, le cercle de la cité de pierres, les maisons en rangée, les quartiers du métro, la nouvelle enclave urbaine, les parcs institutionnels, le secteur des affaires, les nouveaux quartiers limitrophes au centre

**Plan 4.2 – Les douze secteurs stratégiques de développement désignés dans le plan d'urbanisme de Stockholm**



Source : Stockholms Stad, Stadsbyggnads Kontoret, 1997, Översiktplan Stockholm, p. 58

### ***Le processus d'élaboration et de consultation du plan***

Le processus de révision du plan de 1991 a été entamé deux ans après son adoption, soit en 1993, et s'est poursuivi durant cinq ans. La tâche a été exécutée par la Division de planification stratégique du Service de planification urbaine. L'équipe a réuni plus de vingt professionnels issus de différentes disciplines.

La première tâche a été de recueillir les informations et données existantes dans les autres services de la municipalité, notamment auprès des trois divisions territoriales responsables des bases de données de l'évolution des fonctions urbaines. Ensuite, un programme préliminaire a été présenté en février 1994 devant la commission municipale de planification urbaine.

Un ensemble de consultations a été engagé par la suite, par la Division, auprès des associations, des organisations économiques ou sociales, et des groupes de citoyens. Ces séances de consultation ont duré six mois, de septembre 1995 à mars 1996. Pour les fins de ces séances, un document général a été produit accompagné d'un document pour chacun des 18 quartiers de Stockholm.

Les résultats de ces séances ont été intégrés dans une version révisée du plan, soumise à la commission de planification urbaine en décembre 1996. Après débats et corrections, la commission a adopté la proposition qui a fait l'objet d'une exposition en septembre et octobre 1997 pour recueillir les commentaires des citoyens. La proposition révisée a été présentée de nouveau en avril 1998 à la commission qui l'approuva et la recommanda au Conseil municipal en mai 1998. Sa mise en vigueur est retardée puisqu'un avis d'appel a été déposé par un citoyen.

### ***Le rôle d'encadrement du plan***

Tout comme au Québec, l'adoption officielle d'un plan d'urbanisme par les municipalités est une démarche récente en Suède. Notons aussi qu'il n'a pas de portée légale. Toutefois, la longue tradition de planification urbaine et économique du pays joue différemment sur la perception du rôle du plan ou sur la nécessité d'un tel exercice.

Le plan d'urbanisme est d'abord un document de référence pour les interventions municipales. Et cela était le cas bien avant l'adoption obligatoire d'un tel plan. Les plans directeurs des années 20 ou celui de 1952 n'avaient pas de statut officiel, mais servaient de cadre de référence aux interventions municipales. De telle sorte que celles-ci avaient une plus grande cohérence.

De plus, ces documents étaient utilisés par la municipalité dans ses rapports avec les instances nationales et régionales. Le statut officiel du plan d'urbanisme est donc venu renforcer le statut officieux qu'il avait déjà traditionnellement. Cela est d'autant plus vrai auprès des instances nationales qui ont un pouvoir important en termes d'investissements d'infrastructures (routes, rail, transport d'énergie, programmes d'habitation). Depuis, la

reconnaissance officielle du plan d'urbanisme par la Loi sur l'urbanisme, les municipalités sont dans un rapport de force qui les avantage un peu plus auprès de ces agences nationales qui ont, nécessairement, une approche sectorielle. Cependant, plusieurs des objets gérés par ces agences nationales ont la plupart du temps une portée régionale et non seulement locale. Le comté devrait jouer un rôle plus grand à cet égard, mais ne possède pas vraiment les outils pour le faire, sauf dans le cas de la région de Stockholm où le Conseil de Comté a le pouvoir d'adopter un plan régional.

Figure 4.3 – Les douze styles architecturaux prédominants de Stockholm (1 de 3)

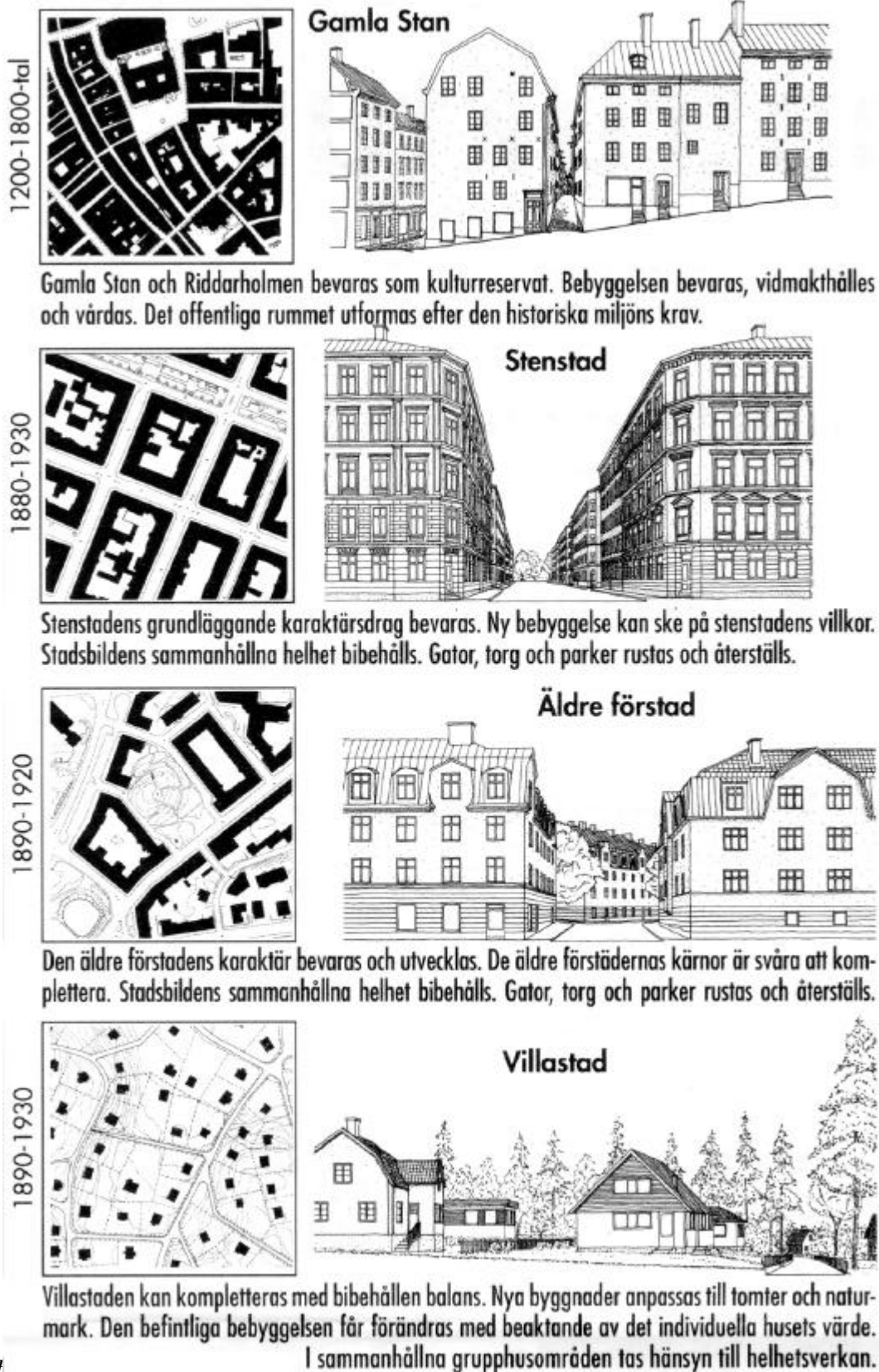


Figure 4.3 Les douze styles architecturaux prédominants de Stockholm (2 de 3)

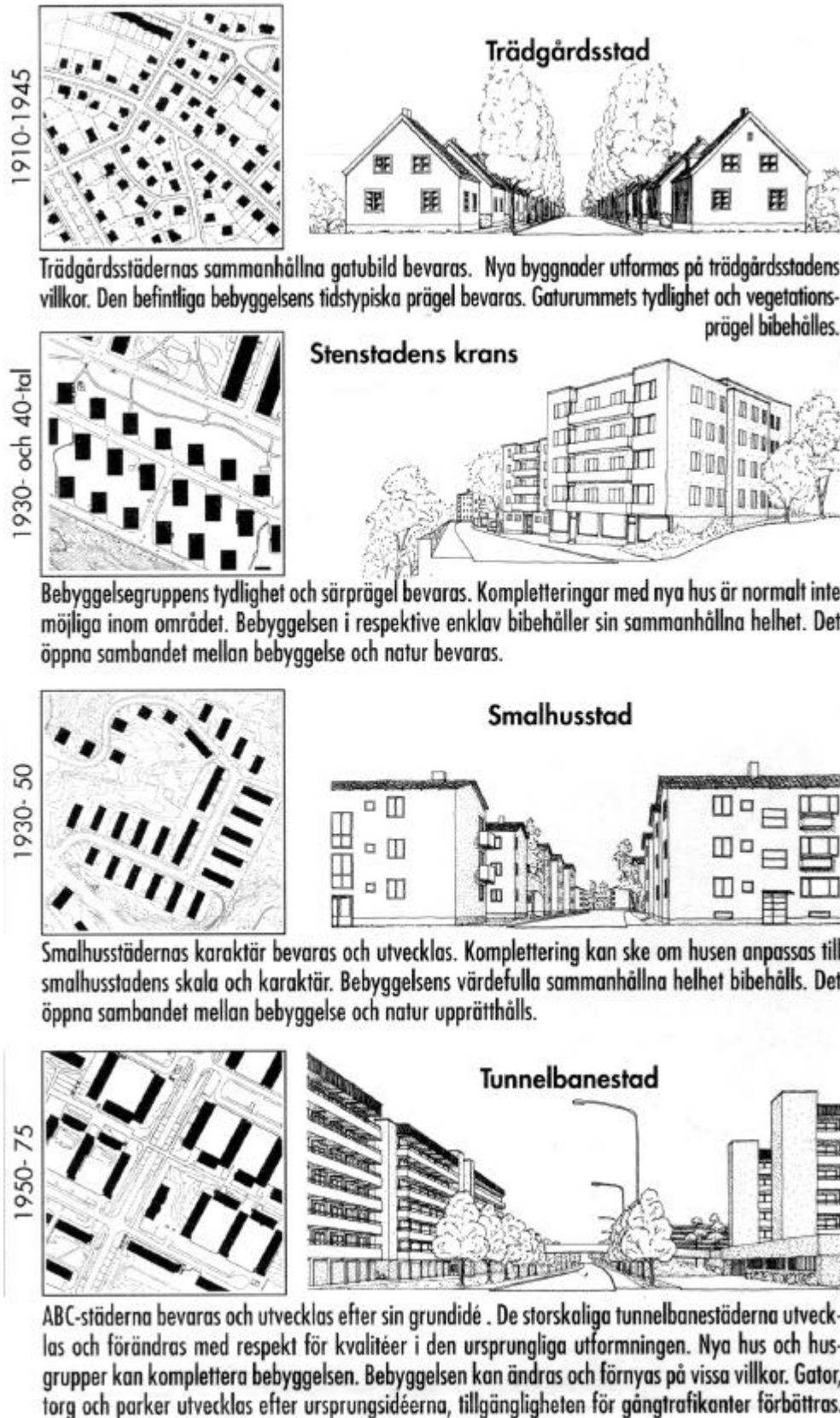
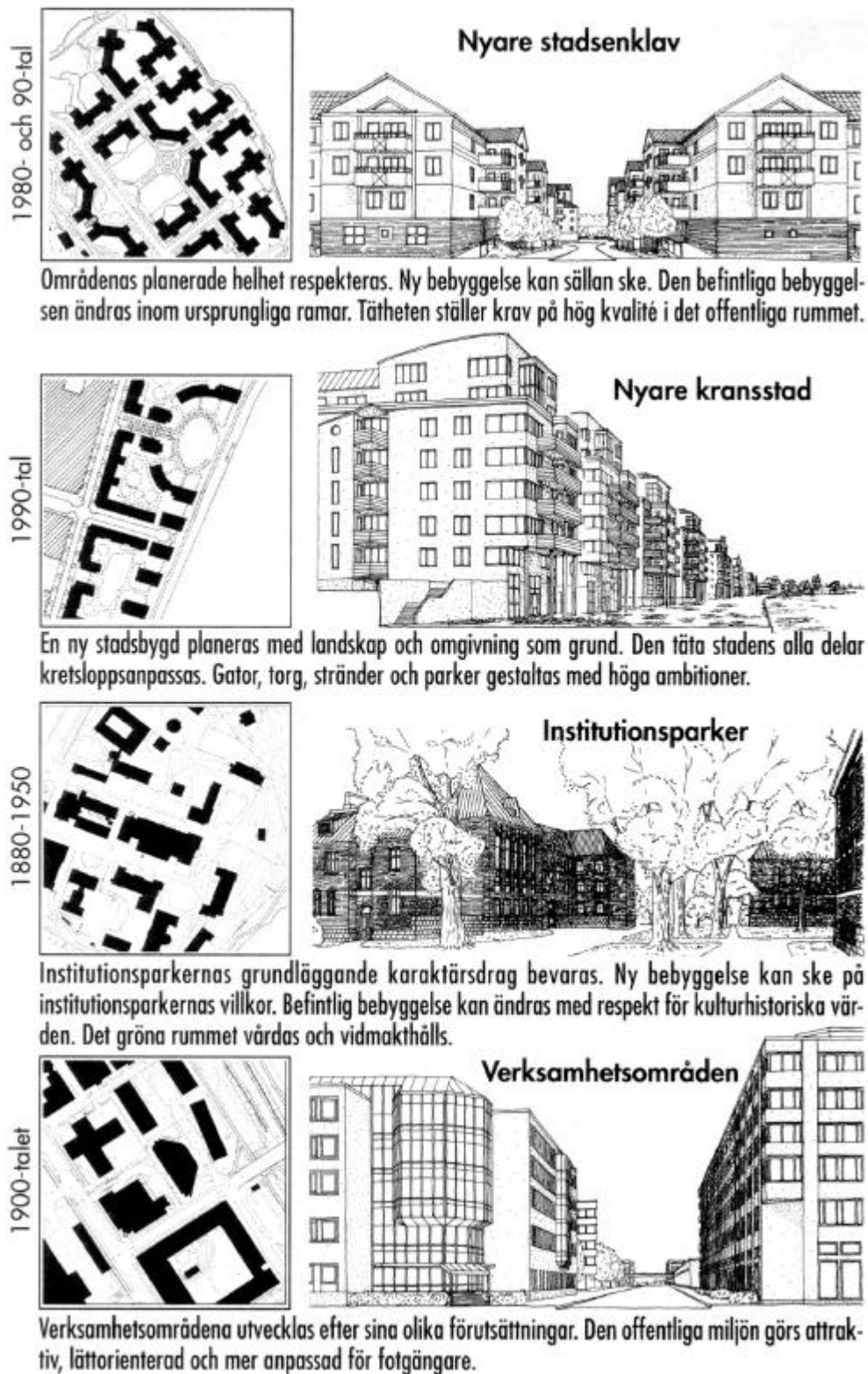


Figure 4.3 Les douze styles architecturaux prédominants de Stockholm (3 de 3)



Source : Ville de Stockholm, Stadsbyggnads kontoret, Översiktplan Stockholm, 1997

#### 4.4 Les espaces verts municipaux

Les enjeux environnementaux ont de plus en plus d'importance dans la planification et les interventions des villes. Plusieurs d'entre elles, comme Stockholm, se réfèrent alors au concept de développement durable. Ce concept, dans un contexte urbain, fait souvent écho à l'importance de la présence de la nature dans la ville, que ce soit des parcs, des jardins ou des espaces naturels, même si le concept de développement durable englobe bien sûr une notion beaucoup plus vaste.

C'est dans cette perspective que la Ville de Stockholm poursuit la mise en valeur de son vaste réseau de parcs et d'espaces naturels, qui la démarque parmi les métropoles occidentales. Ce programme de mise en valeur est désigné par le titre de *Stockholms grönstrukturen* (la structure verte de Stockholm). Il est conduit par la Division de la planification stratégique et intégré au plan d'urbanisme.

À cet égard, les autorités de Stockholm ont su profiter d'un site naturel exceptionnel et le mettre en valeur pour le bénéfice des citoyens. La municipalité est composée d'une quinzaine d'îles au sein de l'immense archipel de la région (24 000 îles) aux abords de la mer Baltique. Le noyau urbain d'origine de Stockholm (*Stadsholmen* - l'île de la Cité) a été construit sur une île à la rencontre du lac Mälaren et du bras de mer Saltsjön.

De plus, grâce aux efforts de planification, les autorités ont su mettre à profit les avantages de ce site. Dès le début du XXe siècle, la municipalité de Stockholm a acquis de nombreux terrains en vue de contrôler le coût du sol pour la construction de logements. La municipalité a même acheté des terrains hors des limites municipales. En plus de servir à des fins de développement résidentiel, l'acquisition de terrains visait aussi à des fins d'aménagement d'espaces verts et récréatifs.

Aujourd'hui, l'ensemble des espaces verts de la Ville de Stockholm représente une superficie de 85 km<sup>2</sup>, soit 45 % de la superficie de la municipalité (187 km<sup>2</sup>). Ils se répartissent comme suit.

Tableau 4.1 - *Superficie des espaces verts - Ville de Stockholm - 1999*

Superficie de la municipalité (excluant les surfaces d'eau) :	187 km <sup>2</sup>
Superficie de tous les espaces verts :	85 km <sup>2</sup>
- 12 grands parcs de plus de 100 ha chacun :	34 km <sup>2</sup>
- parcs de quartiers, de voisinage et de promenade, jardins communautaires :	32 km <sup>2</sup>
- bois, anciens champs agricoles (en friche), de propriété municipale	19 km <sup>2</sup>

Source : *Service de planification urbaine, Ville de Stockholm*

Les parcs aménagés représentent 66 km<sup>2</sup>, soit 35 % de la superficie de la municipalité. Signalons tout de même que les 19 km<sup>2</sup> de terrains non construits, composés de bois et d'anciens champs, sont traversés par les réseaux cyclables et piétons et servent donc à des fins récréatives. Notons aussi que 80 % des berges de Stockholm sont publiques et que la plupart sont dotées de sentiers et de voies cyclables. Ce seul réseau de voies sur les berges s'étend sur 150 kilomètres.

La qualité de l'aménagement de ces parcs mérite également d'être soulignée. Il s'agit de vastes espaces plantés, parfois laissés à l'état naturel, mettant en valeur la topographie des lieux. Certains sont agrémentés d'aires de repos ou de cafés-terrasses (surtout sur les berges), endroits très prisés des Stockholmlois. De plus, on retrouve par centaines des aires de jeux pour les enfants dans les parcs municipaux ou squares.

La préservation de ces espaces verts, constitués pour la plupart en réseau, est l'un des objectifs fondamentaux du plan d'urbanisme. Les espaces verts municipaux font partie de l'identité de Stockholm. D'ailleurs, la fréquentation de ces lieux est très élevée. On estime que 90 % des Stockholmlois fréquentent les parcs et espaces naturels au moins une fois par année, et 45 % à chaque semaine.

Leurs fonctions récréatives et de détente sont essentielles dans un espace urbain. Ils constituent le «poumon» de la ville, comme le précisent les documents municipaux. Ce réseau de grands corridors verts joue un effet de ventilation de la ville, créant des microclimats agréables, en plus de contribuer à la réduction de la pollution de l'air par la captation des gaz carboniques. Ils contribuent aussi à la biodiversité du milieu urbain.

La stratégie principale du plan d'urbanisme, comme nous l'avons vu à la section précédente (4.3), vise à «*construire la ville sur elle-même*», soit de densifier les zones déjà construites et desservies, préservant ainsi les espaces verts existants. Même les 19 km<sup>2</sup> d'espaces libres et naturels sont interdits de construction et ne font pas partie, en théorie, de la réserve de terrains à des fins d'expansion urbaine.

#### **4.4.1 La relation entre la forme urbaine et la topographie**

La topographie de Stockholm est le résultat de l'ère glaciaire et des effets du retrait des glaciers qui ont forgé le sol et dont la fonte a créé plusieurs lacs et cours d'eau. Le paysage est composé de dizaines d'îles rocailleuses réparties au sein de trois archipels distincts en fonction de trois plans d'eau : l'immense lac Mälaren dont les eaux douces se déversent via un bras de mer, Saltsjön (le lac salé, littéralement), vers la mer Baltique.

La topographie d'ensemble donne un paysage onduleux, formé de légères dépressions. Les dépressions constituent le sol le plus riche en végétation, souvent utilisées à des fins agricoles à l'origine, puis occupées progressivement par le milieu urbain et les parcs actuels. Ces dépressions (ou petites vallées) sont bordées par des formations rocheuses recouvertes de conifères, qui ont parfois des pentes abruptes contribuant au caractère dramatique du paysage, surtout sur les rives. Ces longues dépressions étirées suivent un

parcours nord-ouest/sud-est en périphérie du centre, et un parcours est/ouest dans le centre-ville.

Ce paysage d'ensemble a forgé en quelque sorte la structure urbaine de Stockholm et de sa région. La ville a crû depuis son centre (*Stadsholmen*) vers la périphérie en fonction de cette topographie. Les réseaux de transport en commun, particulièrement, ont suivi les axes formés par les dépressions. Et les quartiers résidentiels ont été construits, depuis la fin des années 1940, autour des stations de train et de métro, selon un modèle de densification autour des stations. De grands espaces libres ont aussi été préservés entre ces quartiers à des fins de parcs ou de réserves naturelles, dont la forme s'apparente à de longs corridors. Selon le plan directeur de 1952, ce système de corridors semblait plus efficace et adéquat qu'une ceinture verte entourant la ville. Ces corridors verts ont donc un effet structurant sur la forme urbaine, parallèlement aux réseaux de transport.

«The interplay between buildings and landscape gives Stockholm its unique identity and charm as a spacious, green metropolis with an abundant variety of nature, beautiful parks, aquatic spaces, squares and tree-lined avenues (...) Parks and nature break up the city while forming a continual network of greenery through the city, defining neighbourhood boundaries, giving them individual character, and contributing towards orientation and structure in the urban landscape.»<sup>37</sup>

#### 4.4.2 Les objectifs et le programme d'intervention

Le Service de la planification urbaine a été mandaté par les autorités municipales pour élaborer un programme de mise en valeur du réseau de parcs et d'espaces naturels, dans la perspective de préservation de ces espaces. *Les objectifs principaux* sont les suivants :

- répondre aux besoins des Sockholmois en matière de parcs et d'espaces naturels à proximité des résidences et des lieux de travail pour des fins d'activités récréatives, de détente et découverte de la nature;
- sauvegarder et accroître la biodiversité de la ville, ainsi que les écosystèmes et la variété des espèces;
- maintenir les caractéristiques des paysages naturels et aquatiques (types de paysage, caractéristiques locales, relation avec les quartiers) afin de consolider l'identité de Stockholm;
- protéger les anciennes terres et les vieux bâtiments agricoles, comme référence culturelle;
- réduire les problèmes d'acidité.

*Le programme d'intervention* comporte trois volets :

- la caractérisation des différentes composantes de la structure verte;
- la désignation des aires à protéger;

---

<sup>37</sup> SANDBERG, Anders, *Stockholm's green structure*, texte d'une conférence, mars 1995.

- la détermination des caractéristiques des paysages à conserver dans les secteurs appelés à être développés.

**La caractérisation des composantes du réseau** de parcs et d'espaces naturels a été entamée dans le cadre de l'élaboration du plan de 1991. Cette caractérisation est complétée par un travail d'évaluation de ces composantes. Ce travail se poursuit toujours, de façon plus détaillée. Une cartographie complète de l'ensemble des éléments du réseau de parcs est constituée et sert d'ouvrage de référence. Entre autres, les espaces naturels ont été analysés d'abord à l'aide de relevés à l'infra-rouge, puis de relevés sur le terrain. Une banque de données importantes a ainsi été constituée sur les caractéristiques naturelles et les équipements de chacune des composantes du réseau, représentées sur des cartes à références spatiales.

La préoccupation a aussi été portée du côté des usagers et des résidents, adultes et enfants. Une vaste enquête a été menée par la Division auprès d'eux pour connaître la perception qu'ont les gens des espaces, ainsi que les usages les plus fréquents. Cette enquête a été menée par sondage dans les parcs et sur le réseau internet (une page web a été créée sur le site de la Ville pour chaque parc où les gens peuvent répondre à un questionnaire).

**La désignation des aires à protéger** a conduit à une catégorisation détaillée des différents éléments du réseau ainsi qu'à des mesures diverses. Les critères d'évaluation font référence, comme dans le cas des espaces verts régionaux, à des critères de valeurs sociales, de valeurs scientifiques ou écologiques et de valeurs culturelles (voir la section 3.4). Cinq principales catégories distinguent les différents éléments du réseau à protéger et à mettre en valeur :

- les grands espaces naturels et aires récréatives : représentatifs du paysage et éléments naturels de Stockholm, ces grands espaces servent surtout à des fins récréatives (marche, randonnée, vélo, découverte de la nature); leur protection devrait être assurée grâce aux dispositions de la Loi de la conservation de la nature;
- les rives naturelles et celles aménagées en parc;
- les grands parcs reliant les différents quartiers de la ville : ils constituent un réseau de corridors naturels;
- les liens cyclables et piétons entre les composantes du réseau, souvent aménagés avec plantations;
- l'aménagement paysager de plusieurs quartiers qui participe à la biodiversité et au caractère de la ville.

De plus, 50 lieux et objets ont été désignés d'intérêt scientifique à travers la ville. Il s'agit de formations géologiques particulières, de bois d'une valeur caractéristique, de terres humides ou aires avec une flore intéressante. D'autres lieux et paysages, caractéristiques de certains modes d'implantation ou d'exploitation (soit préhistoriques, soit contemporains), sont maintenus pour leur valeur culturelle et scientifique.

Il faut aussi ajouter à ce vaste réseau de grands espaces naturels, l'ensemble des squares, parcs de voisinage et de quartier.

L'ensemble du réseau d'espaces verts et naturels de Stockholm représente en soi quelque chose d'exceptionnel par son ampleur et sa qualité. Certaines composantes du réseau se démarquent tout de même :

- une aire d'intérêt scientifique et national : la moraine *de Geer* dans le secteur de Bromma (nord-ouest de Stockholm), représentative de la dernière ère glaciaire dont la valeur pédagogique est très grande;
- le parc national urbain Djurgården (*Ecoparken*), formé de terres de la couronne; ce vaste parc de 27 km<sup>2</sup>, adjacent au centre-ville, est composé de bois, de châteaux et jardins, sur les rives de la mer Baltique; il servait autrefois de terrain de chasse pour le roi et sa cour; il a été transformé en parc national en 1995; il est le seul «parc national urbain» au monde;
- l'archipel de Stockholm et du lac Mälaren, ainsi que leurs rives, protégés par la Loi sur la gestion des ressources naturelles;
- les vastes espaces naturels, qui servent principalement à des activités d'excursion et de randonnée; plusieurs de ces aires sont sous la protection de la Loi de la conservation, à la demande de la municipalité; compte tenu de la valeur scientifique et pédagogique de ces espaces, seules les activités légères de récréation y sont autorisées;
- 80 % des rives sont accessibles au public et un réseau de sentiers de 150 kilomètres longe ces rives; 46 % de ces rives sont intégrées dans un parc, 18 % sont des espaces naturels et 36 % sont construites avec un droit de passage pour l'aménagement de sentiers;
- des aires de jeux pour les tout-petits sont aménagées dans tous les parcs et squares, afin de respecter la norme d'une distance moyenne de 50 mètres des résidences;
- vingt plages publiques sont en opération à différents endroits de la ville, soit aux abords du lac, soit aux abords de la mer;
- 60 jardins communautaires sont répartis dans la ville comprenant plus de 8 000 jardinets, d'une superficie moyenne de 375 m<sup>2</sup> chacun, pour un total d'environ 300 hectares; la plupart d'entre eux ont été aménagés entre 1940 et 1960 - certains existent depuis 90 ans.

## 4.5 La planification du transport

Trois instances institutionnelles se partagent les compétences en matière de transport à Stockholm (voir le détail à la section 3.3.1). L'État national gère les infrastructures nationales, soit le réseau routier national et les chemins de fer nationaux. Le Conseil de Comté est responsable de la planification régionale du transport (études et analyses) et principalement de la gestion du réseau de transport en commun. La Ville de Stockholm gère les éléments locaux de transport à l'aide de trois organismes municipaux :

- le Service de planification urbaine (*Stadsbyggnadskontoret*), responsable de la planification de la circulation et de son intégration aux autres objets de planification (habitation, parcs, industrie, etc.);
- le Service de gestion immobilière et de la circulation (*Gatu-och Fastighetskontoret*), responsable de la planification détaillée des voies locales, ainsi que de leur construction et entretien;
- *Stockholm Parkering*, compagnie de gestion des terrains de stationnement appartenant à la municipalité (s'apparentant à *Stationnement Montréal*).

En matière de circulation, les services municipaux doivent tenir compte à la fois des enjeux locaux et régionaux, étant donné le rôle de ville centrale et de capitale joué par la Ville de Stockholm. De plus, les professionnels de la Division de la planification stratégique du Service de planification urbaine voient à l'intégration de ces enjeux en relation avec les activités urbaines.

Cette expertise vient ainsi compléter celle de l'Agence de planification régionale et de transport du Conseil de Comté de Stockholm. Elle apporte une vision spécifique de la Ville de Stockholm face aux enjeux régionaux. Ce fut le cas, par exemple, dans le débat engagé à la suite de l'Accord Dennis (voir la section 3.3.5). Le Service municipal a présenté une contre-proposition à la voie de contournement à l'extrémité ouest de l'agglomération. La Ville de Stockholm a soutenu une voie de contournement plus rapprochée du centre, qui prolongeait une voie existante, pour un coût moindre, et sans entraver le réseau vert régional.

### *Les principaux enjeux*

La Ville de Stockholm est le cœur économique de l'agglomération et concentre la majorité des emplois et des entreprises. Grâce à l'étendue et l'efficacité du réseau de transport en commun régional, 73 % des gens utilisent le transport collectif pour se rendre au centre, quotidiennement, à la période de pointe du matin. Rappelons que 60 % des ménages de l'agglomération de Stockholm ne possèdent pas de voiture. Cette proportion grimpe jusqu'à près de 80 % des ménages qui habitent dans les secteurs centraux de l'agglomération.

Il n'en demeure pas moins quelques problèmes de congestion automobile aux heures de pointe, surtout dans les approches du centre-ville. Quelque 500 000 voitures se rendent

ou traversent tous les jours les quartiers centraux de Stockholm. Le réseau routier radial de Stockholm et la topographie de l'archipel rendent les choses parfois difficiles.

À cet égard, la Ville a soutenu la construction d'une voie de contournement autour des quartiers centraux pour y canaliser la circulation de transit, principalement celle des poids lourds (voir la section 3.3.5). La section sud de cette voie est en construction. Toutefois, comme la section est a été abandonnée, les services municipaux continuent de travailler à des solutions de rechange, en collaboration avec les instances régionales et nationales.

La Ville a également soutenu l'implantation du système de train léger en périphérie des quartiers centraux (voir la section 3.3.6). Le parcours proposé rencontrait différents objectifs municipaux, en plus d'améliorer le transport en commun. Ce système permet de mieux relier et de développer en priorité des secteurs stratégiques identifiés par le plan d'urbanisme (voir la section suivante 4.6).

### ***Des objectifs de circulation reliés à des objectifs environnementaux et sociaux***

La particularité de la planification des transports en Suède, comme c'est le cas de la municipalité de Stockholm, tient dans la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux reliés au transport. Les politiques, les interventions et les évaluations des projets contiennent systématiquement une composante environnementale et sociale. La formation des ingénieurs civils et spécialistes en transport tient compte de ces dimensions depuis les années 1970. Elles sont donc intégrées dans le travail de ces professionnels.

Par exemple, la municipalité de Stockholm avance comme objectif principal, en matière de transport, une accessibilité adéquate pour les déplacements liés au travail et autres activités (études, magasinage, divertissement, etc.), ainsi que pour le transport des marchandises. Cette efficacité en transport vise à soutenir l'emploi et le bien-être des résidents. Cet objectif est cependant aussi lié à des objectifs de sécurité et de développement durable.

Ainsi l'objectif de réduction des voitures au centre-ville est soutenu par la municipalité depuis plus d'une décennie, afin de réduire les conséquences liées au bruit et à la pollution de l'air. Les interventions sur le réseau vise donc en priorité, en ce qui concerne les véhicules, le transport commercial, les autobus et les cyclistes. Le nombre d'accidents doit aussi être réduit de 25 % sur 10 ans, nécessitant un ensemble d'interventions pour corriger les intersections dangereuses.

La Ville a également adopté un programme environnemental (*Miljö 2000*); différents objectifs sont reliés aux questions de circulation et de transport :

- qualité de l'air;
- émissions de dioxyde de carbone;
- nuisances par le bruit;
- effets de barrière des infrastructures;
- dommages causés à la biodiversité;

- la protection des paysages naturels et urbains, dont l'environnement visuel des rues.

L'expérience suédoise, en matière de planification des transports, pourrait servir de modèle pour intégrer ces notions de promotion environnementale et sociale dans nos politiques et projets de transport, autant aux niveaux municipal, régional que provincial.

#### **4.6 La planification des secteurs stratégiques : deux cas de recyclage de terrains industriels, deux approches de planification**

Les secteurs d'Hammarby Sjöstad et de Liljeholmen sont désignés comme secteurs stratégiques de développement par le plan d'urbanisme. Ils sont d'anciens secteurs industriels transformés à des fins d'habitation, de commerces et de bureaux. L'intérêt de ces deux exemples repose sur deux éléments.

D'abord, ces projets constituent un exemple de conversion d'anciennes fonctions industrielles à des fins d'habitation et de bureaux dans les quartiers centraux. Ils profitent de la proximité du centre-ville et se trouvent aux abords de grands plans d'eau. De plus, ils sont localisés sur le parcours du nouveau train léger sur rail qui reliera les deux secteurs au centre-ville et aux autres lignes de métro et de train. Ces projets permettent aussi de créer de nouveaux espaces résidentiels et d'innover sur le plan technologique et environnemental, tout en respectant les caractéristiques fondamentales du cadre bâti environnant.

Ensuite, ces deux exercices de planification sont des exemples de la transition entre deux modes de planification. Dans le cas du secteur d'Hammarby Sjöstad, le processus de planification a débuté en 1991, alors qu'il a débuté en 1997 dans le cas de Liljeholmen. Ces dates sont significatives, car depuis 1995 la tendance a été de rompre avec la tradition de planification qui a tant caractérisé la Ville de Stockholm. Depuis la fin des années 1940, la municipalité, à titre de grand propriétaire foncier, exerçait un contrôle quasi absolu sur la planification et le développement des quartiers, déterminant le rythme et le type de développement. Hammarby Sjöstad est le dernier en lice de ce type de projets municipaux.

Il fut décidé, au milieu des années 1990, de transformer ce rôle traditionnel de planification et de développement de la municipalité. La municipalité doit plutôt, selon la nouvelle politique, accompagner les promoteurs privés et jouer un rôle de négociation entre les promoteurs et les citoyens, dans une perspective de défense de l'intérêt public (voir la section 2.3). C'est le cas appliqué au secteur de Liljeholmen.

La raison fondamentale de cette nouvelle approche tient surtout au fait que la réserve foncière municipale de terrains à construire est presque épuisée et que l'acquisition de terrains est devenue trop onéreuse. La Ville de Stockholm ne jouit plus des conditions exceptionnelles dont elle a pu profiter, au cours du vingtième siècle, en constituant son immense banque foncière et en pouvant agir à titre de promoteur immobilier (voir aussi la section 5.2 à ce sujet).

##### **4.6.1 Le secteur d'Hammarby Sjöstad**

Le secteur d'Hammarby Sjöstad se situe au sud-est du centre de Stockholm (voir le plan 4.2, page 87). Cette aire industrialo-portuaire désaffectée de 200 hectares était déjà désignée comme secteur stratégique de développement dans le plan d'urbanisme de 1991.

Un travail important de décontamination des sols a aussi dû être entrepris, géré et financé par la municipalité.

Des travaux de planification ont été entamés la même année en vue de créer un nouveau quartier mixte : activités de bureau juxtaposées à un quartier résidentiel, avec équipements collectifs, parcs et services commerciaux. Le site permet également de mettre à profit la proximité de l'eau, aux abords du centre-ville. Le premier plan directeur de 1991 avait été jugé trop grandiose et une version révisée fut présentée en 1996. Sept plans détaillés de développement seront élaborés pour l'ensemble du projet au cours de la période 1992-2000. Le programme architectural s'est inspiré des attributs de la ville centrale, soit les îlots denses des villes européennes, tout en adaptant l'architecture traditionnelle aux besoins contemporains, en allouant plus d'espaces libres et plus de lumière dans les logements.

Des travaux de construction ont été entamés dès 1993 sur la base du premier plan détaillé (Norra Hammarbyhamnen - 500 logements – plan 4.4, page 106). Déjà en 1999, 1 250 logements avaient été construits. Le projet final comportera 8 000 logements d'ici une quinzaine d'années. On évalue qu'environ 15 000 personnes habiteront ce nouveau quartier et que quelque 10 000 personnes y travailleront.

#### *Le processus de planification*

Le processus de planification mis en place pour Hammarby Sjöstad correspond à la méthode traditionnelle de planification de la Ville de Stockholm. La municipalité était déjà propriétaire d'une partie des terrains et a acquis les autres terrains du secteur à développer. Tout le projet est planifié par le Service de planification urbaine, depuis la localisation des activités, le gabarit des immeubles, la localisation des équipements et infrastructures, en plus des critères architecturaux (matériaux, dimension des pièces, hauteur des plafonds, etc.). Les terrains à construire sont loués par bail emphytéotique à des entreprises privées chargées de construire les logements selon les directives de la municipalité.

Comme il a été mentionné plus haut, ce projet est le dernier en lice des projets municipaux tels que la Ville de Stockholm en a menés depuis les années 1940. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la promotion du projet souligne qu'Hammarby Sjöstad s'inscrit dans la tradition stockholmoise de planification, ce qui lui assurerait une cohérence et une harmonie avec les autres quartiers caractéristiques de la ville.

«In many countries, debate surrounds the conditions, methods, and results of urban planning. In Hammarby Sjöstad, the opposite is true, with a conviction that the city actually needs planning, and that the city has a crucial responsibility for this. (...) Stockholm has a powerful and lengthy historical tradition of urban planning. (...) Few cities offer similar conditions. Internationally, diversity, variability, and an emphasis on the individual project more commonly represent the contemporary approach. Chaos is often the actual situation of planning, and deconstruction its philosophical architectonic expression. (...) In an international

perspective the further development of the "Stockholm model" is therefore essential.»<sup>38</sup>

### *Les caractéristiques du projet*

En 1998, Stockholm était désignée capitale culturelle de l'Union Européenne. La Ville de Stockholm a alors publié un livre répertoriant les courants architecturaux de la ville qui ont caractérisé les époques et les quartiers, depuis sa fondation en 1252. Le titre du livre «*Stockholm's Annual Rings*»<sup>39</sup> fait référence aux anneaux de croissance des arbres et compare ainsi les différents quartiers à des couches successives sur la ville comme l'écorce annuelle d'un arbre. Le projet d'Hammarby Sjöstad est présenté comme une couche supplémentaire, qui s'ajoute aux autres quartiers de la ville, en continuité et en harmonie avec ceux-ci.

Le projet s'inspire des règles du classicisme des années 1920 et adopte la forme d'îlots semi-ouverts. Cette option permet une plus grande source de lumière naturelle et donne de meilleures perspectives sur les parcs et les surfaces d'eau. Le projet s'articule autour des composantes principales suivantes : la place prépondérante de l'eau (aux abords du bras de mer Saltsjö), le boulevard planté et les parcs. Ces composantes forment les fondations du projet autour desquels s'orientent les éléments de construction.

Des efforts particuliers en matière d'environnement sont mis sur l'utilisation de l'énergie solaire pour le chauffage. Le secteur sera desservi par le train de surface qui reliera Hammarby Sjöstad au centre-ville et à des stations de métro et de train. Cette desserte en transport en commun servira autant pour les résidents que pour les travailleurs. Les services commerciaux seront localisés au rez-de-chaussée des immeubles, le long du boulevard et des rues principales.

La Ville de Stockholm a désigné dans le plan d'urbanisme douze styles architecturaux caractéristiques dont devraient s'inspirer les projets de développement selon leur localisation (voir les illustrations de la figure 4.3, pages 90 à 92). Le projet Hammarby Sjöstad s'inscrit dans le courant des *nouveaux quartiers limitrophes au centre* (les caractéristiques sont décrites dans l'encadré de la page suivante). Ce style fait référence aux nouveaux quartiers ou projets situés entre les quartiers centraux (XVIIIe et XIXe siècles) et les quartiers de banlieue construits entre les années 1930 et 1970. Des exemples de projets en cours ou prévus sont illustrés dans les pages qui suivent.

---

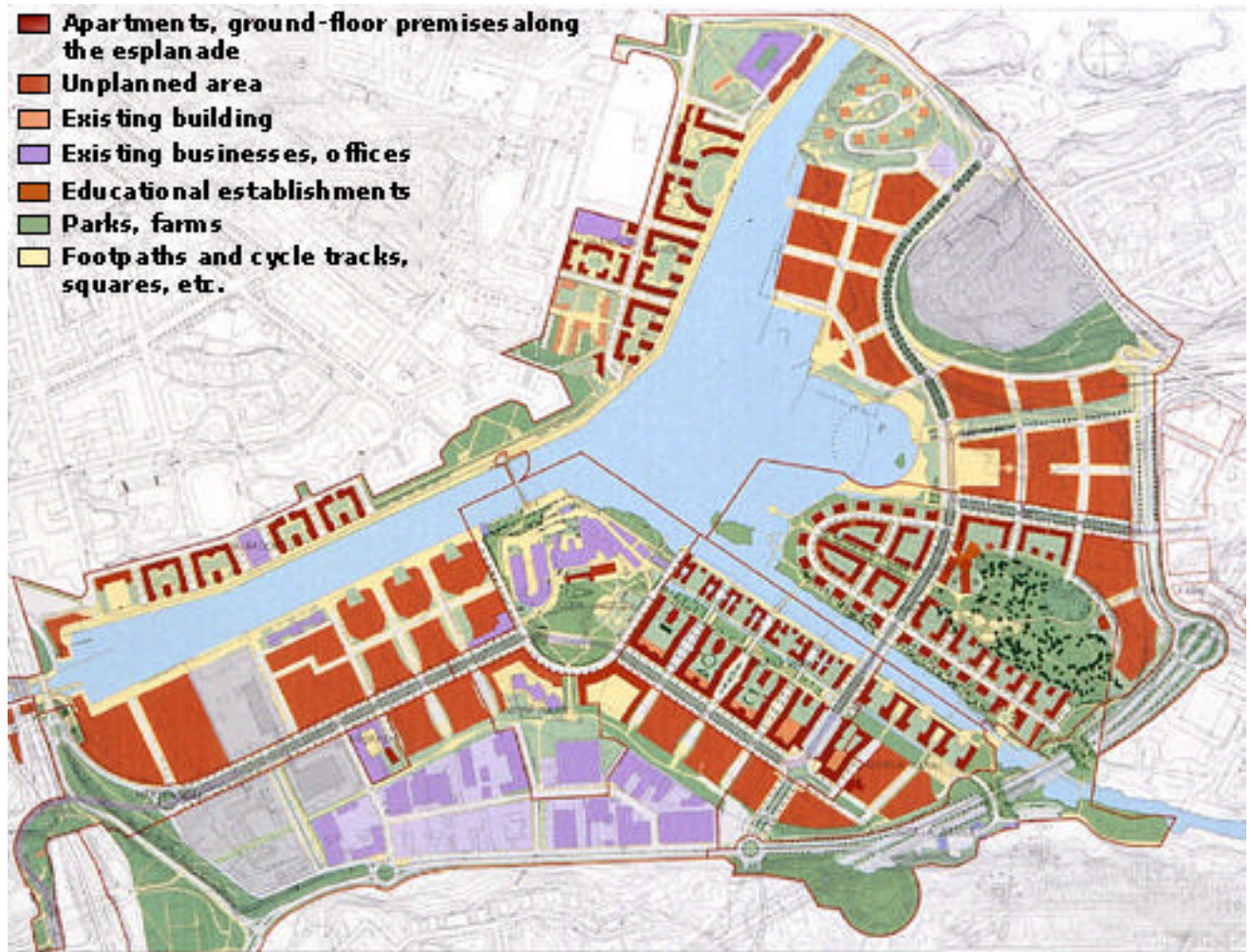
<sup>38</sup> Ville de Stockholm, *Hammarby Sjöstad - from industrial area to modern neighbourhood*, site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se), avril 2000.

<sup>39</sup> The Committee for Documentation on Stockholm, Andersson Magnus, auteur des textes, *Stockholm's Annual Rings - A glimpse into the development of the City*, Stockholm, 1997, 256 pages.

**Les principales caractéristiques du style *nouveaux quartiers limitrophes au centre*, selon le plan d'urbanisme de Stockholm :**

- projets situés aux abords de l'eau, dont la densité de construction est semblable à celle des quartiers centraux ou de la vieille ville, mais comprenant plus d'espaces libres et de parcs;
- le modèle d'implantation implique une combinaison d'îlots traditionnels fermés et des sections ouvertes pour mettre en valeur les vues sur les berges et accroître la lumière naturelle dans les édifices;
- le paysage urbain et les éléments naturels représentent les principaux éléments de paysage;
- les éléments construits aux abords des rives et le long des rues sont les composantes principales du plan;
- la forte densité de construction commande une approche rigoureuse sur les rues principales, les espaces libres, les parcs et les berges;
- le tracé des rues s'inspire des règles de la  *cité de pierres*  (XVIIIe siècle), avec une attention aux rues principales plantées;
- la haute densité des immeubles peut être compensée par des plafonds élevés dans les logements et plus de lumière naturelle;
- l'architecture doit aussi intégrer des mesures pour utiliser l'énergie solaire pour le chauffage des immeubles : l'installation de capteurs solaires, une orientation adéquate des immeubles, design approprié des façades pour la ventilation et le chauffage.

### Plan 4.3 – Plan d'ensemble du secteur d'Hammarby Sjöstad



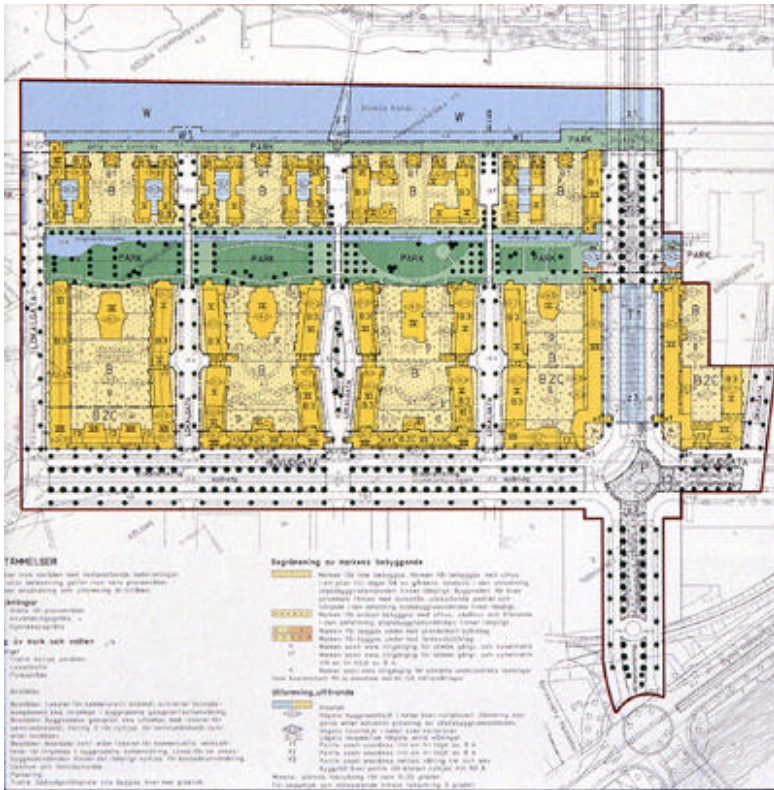
Source : site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se)

**Plan 4.4 – Plan détaillé de Norra Hammarbyhamnen (projet Hammarby Sjöstad)**



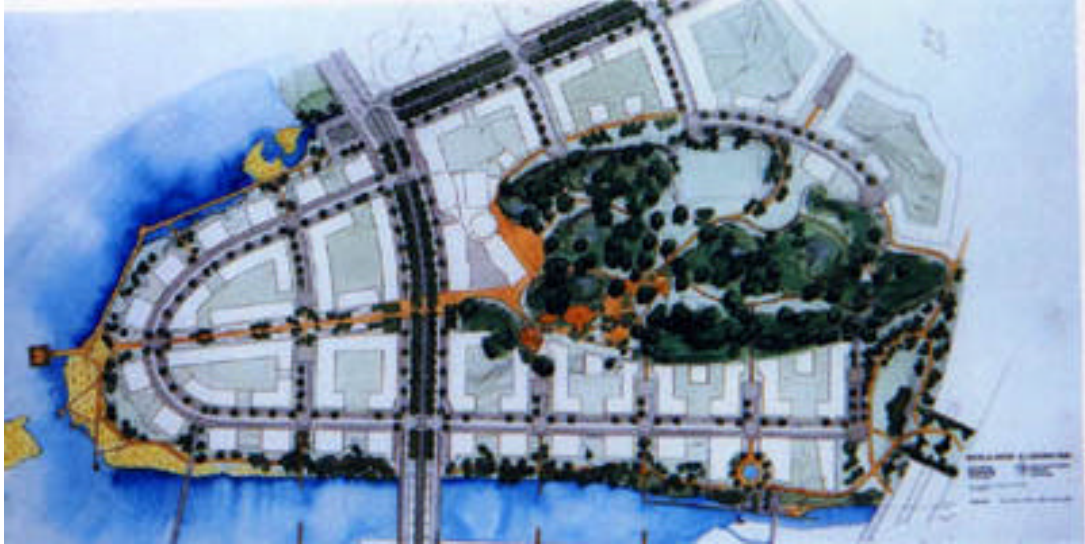
*Source* : site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se)

**Plan 4.5 – Plan détaillé de Sickla Kaj (projet Hammarby Sjästad)**



Source : site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se)

**Plan 4.6 – Plan détaillé de Sickla Udde (projet Hammarby Sjöstad)**



*Source* : site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se)

#### 4.6.2 Le secteur de Liljeholmen

Le secteur de Liljeholmen couvre une superficie d'environ 75 hectares, situé au sud-ouest du centre de Stockholm, sur les bords de l'embouchure du lac Mälaren (voir le plan 4.2). Le secteur a longtemps été caractérisé par la présence d'anciens entrepôts de vins et spiritueux établis depuis le XIXe siècle, dont les activités ont été abandonnées en 1996. Cette zone d'entrepôts côtoie un secteur résidentiel, composé de tours d'habitations, et une zone de bureaux. Le secteur résidentiel jouit aussi de la présence d'un lac de bonne superficie, le lac Trekanten. Le secteur est également traversé par une voie rapide qui relie le sud-ouest de Stockholm au centre-ville. Le tout présente, pour l'instant, un aspect désarticulé (voir la photo aérienne et le plan 4.7).

Par ailleurs, le secteur de Liljeholmen est un point de rencontre intermodale, au croisement de plusieurs liens de communication de transport en commun : la station de train léger sur rail ouverte à l'automne 1999, une station de métro, une station de train de banlieue, et des lignes d'autobus qui se rabattent sur ces stations. Cette localisation privilégiée a accéléré la transformation du secteur.

Les propriétaires des entrepôts, qui sont aussi propriétaires du terrain, ont commandé une étude de marché, à la suite de l'abandon des activités d'entreposage. Cette étude a confirmé la possibilité de transformer cette zone industrielle à des fins d'habitation ou de bureaux. Pour obtenir une modification du plan détaillé de développement existant, qui n'autorise que des fonctions industrielles, les propriétaires ont fait une demande au Service de planification urbaine, qui a mis en place un processus de révision et de planification.

Le processus d'élaboration et de consultation avec les propriétaires et les autorités politiques s'est échelonné sur trois ans, du début de 1997 jusqu'au début de 2000. Le Service de planification était responsable du processus, menant les négociations avec les promoteurs et faisant valider les propositions par la commission de planification urbaine, à différentes étapes.

Une proposition d'ensemble, intégrant le projet immobilier, fut finalement élaborée par le Service et soumise en 1999. Les promoteurs ont alors remis en cause les solutions avancées sur le système de rues et d'accès routier reliant le secteur à construire et les secteurs avoisinants. Une contre-évaluation faite par des experts engagés par les promoteurs devait donner raison au Service de la planification.

Une proposition d'aménagement a été déposée en mars 2000 devant la commission de planification urbaine et un document d'information a été produit et présenté en assemblée publique en mai 2000 (voir le plan 4.8). Le projet immobilier s'établit sur un horizon de dix ans débutant en 2000. Le document propose la construction de 3000 logements (6 000 à 7 000 habitants) et des bureaux d'une superficie 250 000 m<sup>2</sup> (6 000 à 7 000 personnes). La hauteur maximale des bâtiments varie de cinq à sept étages, comme c'est

souvent la norme à Stockholm. Le débat se poursuit sur l'importance à accorder aux espaces verts et sur la présence de bâtiments résidentiels sur les rives du lac.

La voie rapide de circulation sera transformée en voie urbaine plantée, avec intersections. Les rampes d'accès actuelles à l'autoroute seront éliminées pour permettre la construction d'immeubles. Ces mesures sont avancées pour réduire l'impact visuel et sonore des infrastructures de transport existantes et pour créer un environnement urbain plus agréable.

Ce type de processus de négociation entre un promoteur et une municipalité est chose courante dans l'ensemble des pays occidentaux. À Stockholm, il s'agit presque d'une première. Il est intéressant de noter, par ailleurs, que la municipalité et son Service de planification urbaine restent les maîtres d'oeuvre dans l'élaboration du plan détaillé de développement.

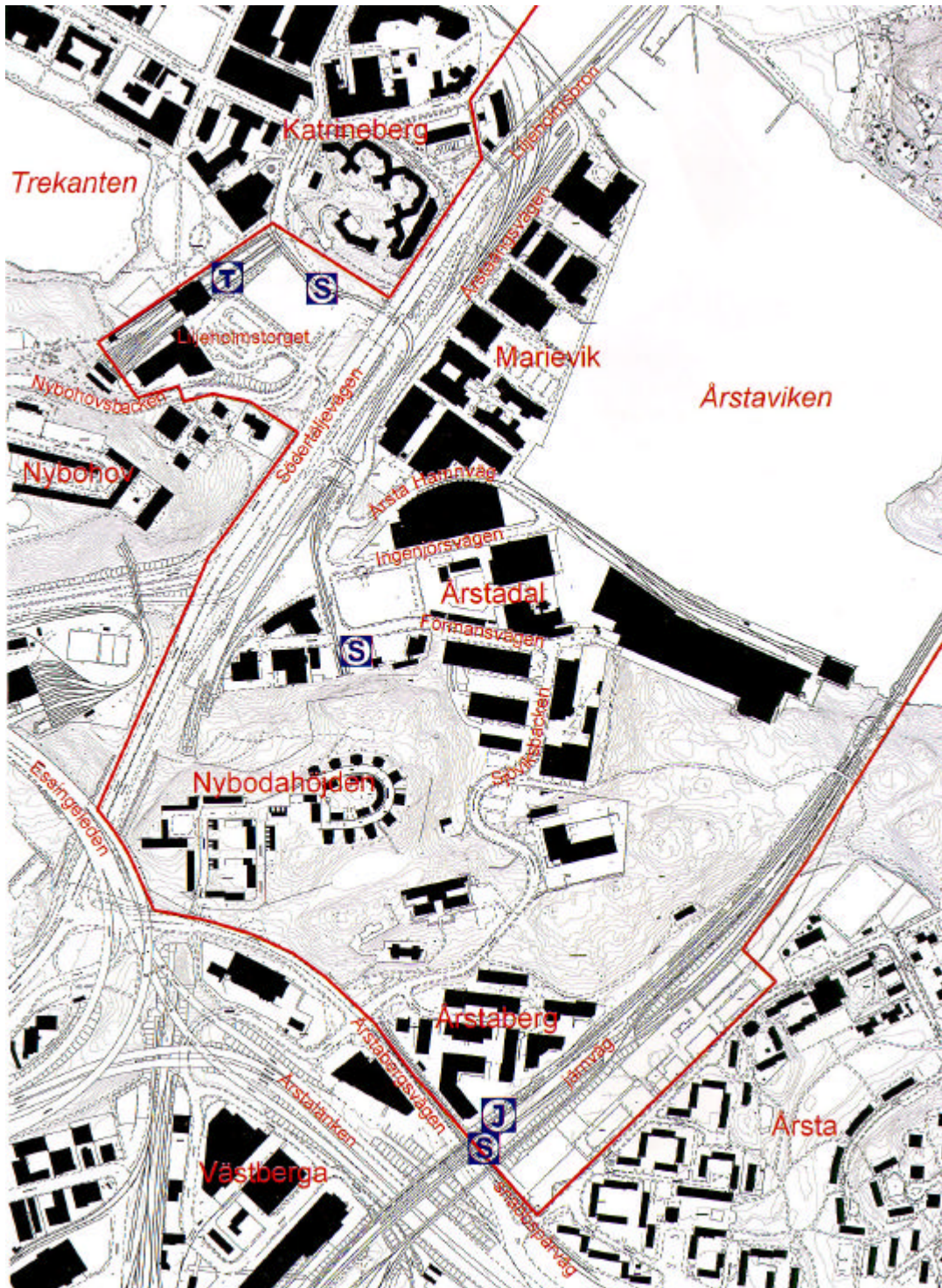
Comme le plan détaillé de développement couvre nécessairement un secteur plus grand que celui du seul terrain à construire, la municipalité se doit de considérer l'ensemble du secteur couvert par ce plan. C'est-à-dire que la demande de modification du plan détaillé de développement donne l'occasion d'étudier, en plus de la demande particulière d'un promoteur, d'autres mesures d'intervention sur le secteur en relation avec ce nouveau projet. Conséquemment, la municipalité conserve le leadership dans la démarche de planification et oblige le promoteur à tenir compte de l'intérêt public représenté par la municipalité. Cet exemple confirme que le plan détaillé de développement n'est pas seulement un outil de contrôle, mais aussi un instrument de planification et de développement (voir la section 2.2).

*Photo aérienne du secteur de Liljeholmen*



*Source : Ville de Stockholm, Stadsbyggnads kontoret, Liljeholmen – Program för ett stadsutvecklingsområde, mai 2000*

Plan 4.7 – Le secteur de Liljeholmen – *la situation existante*



Source : Ville de Stockholm, Stadsbyggnadskontoret, Liljeholmen – Program för ett stadsutvecklingsområde, mai 2000

**Plan 4.8 – Le secteur de Liljeholmen – la proposition d'aménagement**



Source : Ville de Stockholm, Stadsbyggnads kontoret, Liljeholmen – Program för ett stadsutvecklingsområde, mai 2000

#### 4.7 Le parc technologique de Kista et son quartier du métro

Le parc technologique de Kista (*Kista Science Park*, comme il est officiellement désigné en Suède) est le plus grand centre d'entreprises liées aux nouvelles technologies de l'information et des télécommunications en Suède. Il est le cinquième en importance au monde.

Ce parc technologique, planifié et aménagé dès le milieu des années 1970, se situe au nord-ouest de la municipalité de Stockholm, à une douzaine de kilomètres du centre-ville. Il concentre des entreprises et des centres de recherche de petite et grande taille, tous reliés aux domaines des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information. On y retrouve quelque 600 entreprises qui emploient 27 000 personnes.

Quelques multinationales y ont établi leur siège social suédois ou scandinave, telles Compaq, Hewlett-Packard, IBM, ICL Microsoft et Sun Microsystems. La firme Ericsson emploie à elle seule près de 10 000 personnes à Kista. Nokia y a établi son centre de recherche et de développement.

Ce parc technologique abrite aussi un centre de formation et de recherche universitaire dans le domaine des technologies de l'information, appelé Electrum. Ce centre, construit vers la fin des années 1980, est un projet conjoint de l'État suédois, de la Ville de Stockholm et des entreprises de l'informatique et de l'électronique. Electrum accueille plus de 3 000 étudiants de niveau universitaire. Electrum est aussi un lieu de coopération étroite entre les centres de recherches, les entreprises et les institutions d'enseignement. Deux universités (Institut royal de technologie - *Kungliga Tekniska Högskolan* - et l'Université de Stockholm) sont représentées par trois départements dans le domaine des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information. À l'heure actuelle, plus de 3 500 personnes travaillent à Electrum dans les centres de recherche, sans compter plus de 500 enseignants et professeurs.

Ce parc technologique est établi entre deux voies de transport en commun et est donc desservi à la fois par une station de métro et une station de train de banlieue. Il est aussi relié au réseau autoroutier.

Le parc technologique occupe une superficie d'environ 5 km<sup>2</sup>. Jusqu'à ce jour, la forme architecturale des édifices respectait un gabarit de cinq à six étages, en formes de blocs ouverts avec jardin dans les cours intérieures. Une tour de vingt-cinq étages viendra s'ajouter dans les prochains mois aux abords de la station de métro pour répondre aux besoins grandissants du parc technologique.

##### *Le quartier du métro*

Deux secteurs résidentiels bordent ce parc technologique : à l'est, la municipalité de banlieue (Sollentuna – 60 000 habitants) et, à l'ouest, un secteur résidentiel de Stockholm de plus de 30 000 habitants (les secteurs de Kista, Husby et Akalla). Les entreprises de haute technologie, qui doivent souvent faire appel à des spécialistes et une main-d'oeuvre

hautement qualifiée de l'étranger, possèdent ou louent des logements pour ces personnes dans ces quartiers.

Le quartier de Stockholm, formé des trois secteurs de Kista, Husby et Akalla, est un exemple typique des *quartiers du métro (Tunnelbanestad)*, l'un des douze types architecturaux établis par le plan d'urbanisme (voir la figure 4.3). Au cours des années 1960 et 1970, la municipalité de Stockholm s'est engagée dans un vaste programme de construction de logements, pour répondre à une demande pressante provenant à la fois de la création des ménages et de l'arrivée massive d'immigrants. Ce programme s'inscrivait également dans le programme national d'un million de logements.

Des quartiers entiers ont été construits sur ce modèle, non seulement à Stockholm mais aussi dans les municipalités de banlieue desservies par le métro. Inspirée de l'approche rationnelle, la planification de ces nouveaux quartiers applique la séparation des fonctions et des types de circulation. La station de métro se trouve au centre du nouveau quartier. Les services commerciaux et publics (dispensaire, bibliothèque) y sont aussi localisés, règle générale dans un centre commercial. Les immeubles résidentiels les plus denses (5 ou 6 étages) sont construits près de la station, dans un rayon maximal de 500 mètres, et la densité diminue au fur et à mesure que l'on s'en éloigne. Des maisons individuelles en rangée, de petite dimension, sont construites aux limites du quartier, soit à un maximum de 800 mètres de la station de métro. Des garderies, des écoles primaires et secondaires sont implantées au coeur des secteurs résidentiels, en plus des parcs pour les tout-petits. La plupart de ces nouveaux quartiers sont bordés par des corridors du réseau vert municipal et régional.

Dans le cas de Kista, ce modèle a été appliqué tel quel. De plus, compte tenu du courant de pensée des années 1970, la circulation automobile a été complètement séparée de la circulation piétonne et cycliste. Les rues et voies de communication avec le réseau routier parcourent les abords du secteur résidentiel. Quelques rues traversent de façon perpendiculaire les secteurs résidentiels, mais en tranchée, les piétons empruntant une passerelle qui enjambe ces rues perpendiculaires. Les voitures sont stationnées dans des garages communs, à quelques minutes de marche des bâtiments résidentiels. Il est toutefois possible de stationner quelques minutes à proximité de son immeuble pour des fins personnelles.

L'ensemble donne un environnement résidentiel très calme, malgré la densité relative des immeubles, sans bruit ni poussière, mais sans animation urbaine. Cette absence d'animation tient entre autres au fait que les activités commerciales et publiques sont uniquement concentrées dans le centre commercial, adjacent à la station de métro. Il n'y a pas de rue animée par de telles activités. Par contre, la séparation des circulations permet aux enfants de se rendre librement et en toute sécurité depuis leur résidence jusqu'à l'école ou aux parcs sans avoir à traverser de rue, ni rencontrer de véhicules.

Plusieurs critiques ont toutefois été formulées depuis sur l'aspect uniforme, voire morne, de ces vastes quartiers résidentiels. La qualité des logements a dominé les critères architecturaux de ces projets et peu d'importance a été accordé à la création d'un espace

urbain convivial et attirant, qui donnerait vie à un quartier. La municipalité de Stockholm consacre maintenant des efforts pour animer ces secteurs résidentiels, dans les secteurs actuellement en construction aux abords des quartiers d'origine. C'est le cas d'Ärvinge, aux abords de Kista. Certaines applications de la séparation des circulations sont maintenues, de même que le gabarit des immeubles. Cependant, une certaine mixité des fonctions est recherchée : des immeubles de bureaux sont adjacents à des secteurs résidentiels, reliés par une rue commerçante.

*Photos aériennes du secteur de Kista*



*Photo aérienne du parc technologique de Kista*



*Photo aérienne du quartier résidentiel (à gauche) et du parc technologique (à droite) de Kista, séparés par la rame de métro. La station de métro et le centre commercial sont au centre de la photo. L'illustration du projet de tour (en construction) apparaît en avant-plan du centre commercial.*



## **5. Les enjeux en matière d'habitation**

La Suède est réputée à l'échelle internationale pour l'ensemble de ses mesures sociales, particulièrement en matière d'habitation. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Parlement suédois adoptera une politique nationale d'habitation qui sera l'un des piliers du système social suédois. Cette politique reconnaissait le droit à un logement adéquat et à prix raisonnable pour tous les citoyens.

On peut affirmer aujourd'hui que cet objectif a été grandement rencontré. Un système d'aide au financement des logements a permis d'assurer de très bonnes conditions de logement à travers le pays. On ne rencontre pas de zones urbaines dévastées et le phénomène de ghettoïsation est inconnu. Ce système d'aide s'adressait à toutes les couches de population et non pas seulement aux plus défavorisés. Un supplément au revenu permettait aux ménages les plus pauvres de s'assurer un logement décent. Donc, il n'existe pas de logements sociaux en Suède, tel que nous le comprenons généralement dans les pays occidentaux.

La crise des finances publiques, qui a frappé durement le pays au tournant des années 1990, entraînera une révision de ce système d'aide financière mis en place pendant près de 50 ans. Le nouveau système d'aide, établi dès 1992, viendra modifier considérablement les conditions de production du logement qui avaient prévalu jusqu'alors.

Nous verrons d'abord dans ce chapitre les fondements de la politique suédoise de l'habitation et son mode de financement, tel que pratiqué jusqu'au tournant des années 1990 et celui mis en place depuis. La seconde section de ce chapitre portera sur l'état de la situation en matière de logement dans la ville de Stockholm et son agglomération. Les deux dernières sections aborderont la question du soutien en matière de logement pour deux groupes particuliers de personnes : les personnes âgées et les mesures de maintien à domicile, et les personnes handicapées, notamment celles souffrant de maladie mentale chronique.

## 5.1 La politique d'habitation et le mode de financement

Les fondements de la politique d'habitation ont été établis dès les années 1930, dans la foulée des mesures sociales du premier gouvernement social-démocrate. Les principales mesures d'aide financière seront adoptées par le Parlement au milieu des années 1940 et demeureront jusqu'en 1992, alors que le mode de financement connaîtra des changements fondamentaux.

La situation du logement était assez catastrophique au cours des premières décennies du vingtième siècle, autant dans les régions urbaines que rurales. Plus de la moitié des logements étaient surpeuplés et les deux tiers des logements ne bénéficiaient pas des commodités modernes. Deux phénomènes reliés et fréquents amèneront aussi le gouvernement à intervenir en matière de logement : les hausses vertigineuses des loyers et le manque récurrent de logements, qui faisait augmenter les loyers. Les mesures adoptées devaient permettre une forme de contrôle des loyers et une régulation de la production des logements. Les principales raisons de la mise en place du système d'aide financière étaient d'ordre politique et idéologique, dans une perspective d'équité sociale. L'intervention de l'État visait à éliminer les fluctuations dans la production du logement et les situations de crise souvent rencontrées <sup>40</sup>.

La politique d'habitation est devenue l'un des piliers de la politique de bien-être social de la Suède. Le but premier de cette politique était d'assurer un logement adéquat et à prix raisonnable pour tous. Le logement était dès lors considéré comme un droit, reconnu par la loi. La politique visait aussi à éliminer la surpopulation des logements et à maintenir les loyers à un maximum de 20 % du revenu des ménages. Selon la loi, chaque ménage d'une personne a droit à un logement d'au moins 30 m<sup>2</sup>, soit une pièce, en plus de la cuisine et de la salle de bain, dont les normes nationales strictes doivent être respectées. Pour chaque personne additionnelle dans le ménage, il faut compter une pièce supplémentaire d'au moins 10 m<sup>2</sup>.

Les municipalités ont aussi été appelées à jouer un rôle important en étant responsables de la mise en oeuvre de la politique d'habitation. Pour ce faire, elles ont été encouragées à créer des sociétés municipales de construction et de gestion de logements. Au départ, les projets municipaux d'habitation étaient destinés à des groupes particuliers, comme les ménages avec enfants qui avaient de la difficulté à se loger convenablement. L'objectif général de ces sociétés municipales visait toutefois à assurer un logement adéquat à toute la population.

Au cours des années, leur rôle s'est trouvé renforcé, entre autres sur le marché foncier et immobilier. Elles ont acheté des terrains et construit des centaines de milliers de logements. Aujourd'hui, les sociétés municipales suédoises possèdent et gèrent 22 % des 4 220 000 logements du pays. Les municipalités détiennent aussi des pouvoirs importants, attribués par la Loi sur l'urbanisme, qui leur permettent de déterminer non seulement les secteurs de développement résidentiel et leur type, mais aussi à quel

---

<sup>40</sup> CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *Housing Policy in Transition*, dans *Swedish Planning - In times of transition* (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, page 54.

moment ce développement peut se produire. On fait souvent référence, en Suède, aux conditions de monopole accordées aux municipalités en matière de planification et de développement du territoire (voir le chapitre 2); ceci est particulièrement le cas en matière d'habitation.

Tableau 5.1 – Le nombre de logements selon les modes de tenure en Suède (1999)

Modes de tenure	Nbre de logements	%
Propriétaires occupants (individuels)	1 780 000	42,2
Locatif municipal	928 000	22,0
Locatif privé	745 000	17,7
Coopératives	711 000	16,8
Propriété de l'État et des églises	56 000	1,3
Total	4 220 000	100

Source : *Europe Actualités HLM*, no 684, 30 juin 2000

Dès le départ, l'aide financière en matière de logement s'adressait à presque toutes les couches de la société. L'État assurait, par un système de prêts et d'intérêts garantis, des conditions favorables d'emprunt hypothécaire pour la construction et la rénovation d'immeubles. Ces mesures financières étaient accordées pour tout type de construction et de rénovation résidentielles, dans la mesure où il s'agissait de logements permanents.

Ces mesures étaient accessibles pour les sociétés municipales, les coopératives, les constructeurs privés ainsi que les citoyens. Entre 1950 et 1970, ce qui correspond à la période de construction la plus active du vingtième siècle, 90 % des logements construits en Suède ont profité de ce système de prêts et d'intérêts garantis<sup>41</sup>.

Le vaste programme de construction d'un million de logements, mis en place entre 1965 et 1974, a accentué la construction d'immeubles multifamiliaux. Ce programme a été institué pour répondre à la très grande demande de logements. Cette demande était conséquente à la croissance économique de la Suède au cours des années 1950-1960 qui a engendré une forte urbanisation; une vague importante d'immigration a suivi, d'abord des régions rurales suédoises, puis de l'étranger. Jusqu'alors, les maisons individuelles représentaient la majorité (53 %) des logements en Suède, pays de faible population sur un grand territoire. Aujourd'hui, elles ne représentent plus que 46 % des logements. Les logements multifamiliaux forment maintenant la majorité (54 %) du parc de logements en Suède. Dans l'agglomération de Stockholm, ils forment, en 1996, 73 % des logements, alors que dans les limites de la municipalité, cette proportion grimpe jusqu'à 90 %.

Jusqu'en 1992, tous les logements devaient respecter le code national de construction extrêmement détaillé. Il déterminait les dimensions des pièces, les types d'appareil, les normes minimales des installations sanitaires, les dimensions des armoires des cuisines,

<sup>41</sup> City of Stockholm, The Development of Stockholm, (1989) écrit par Bo Lanesjö, page 21.

etc. Le respect de ces normes était l'un des critères d'attribution des prêts gouvernementaux. Le but de ce code est d'assurer une qualité des logements et la sécurité des occupants<sup>42</sup>. Depuis, les constructeurs ont la responsabilité civile de respecter le code. Les municipalités déterminent la fonction d'un immeuble par réglementation que le constructeur s'engage à respecter lors de la demande du permis de construction. Ce contrôle selon la fonction de l'immeuble détermine entre autres que tout immeuble résidentiel de plus de deux étages doit avoir un ascenseur pour permettre l'accès aux personnes handicapées. De même, toute personne en fauteuil roulant doit pouvoir circuler librement dans une pièce meublée.

Il n'y a aucun type d'aide pour la construction de logements dits sociaux destinés aux ménages à faible revenu. En Suède, on utilise plutôt l'expression de logements aidés. En contrepartie, le gouvernement a institué dès les années 1940, pour ces ménages à faible revenu, une allocation-logement pour couvrir les frais d'habitation, qui s'applique sans considération du logement occupé. La plupart des bénéficiaires sont des retraités. Un peu plus de 8% des ménages en âge de travailler perçoivent une allocation-logement, la plupart étant des familles monoparentales. Un peu moins de 22% des ménages suédois touchent une allocation ou un supplément au logement. L'État verse annuellement un peu plus de 5 milliards de couronnes en allocation-logement, soit environ 850 millions de dollars canadiens<sup>43</sup>.

Tableau 5.2 - Plafonds applicables à l'allocation-logement pour les familles avec enfants, SEK/mois, 1998 (les nombres entre parenthèses sont une approximation en dollars canadiens)

	Nombre d'enfants		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Loyer maximal donnant droit à l'allocation-logement	5 300 (883)	5 900 (983)	6 600 (1 100)
Surface maximale du logement	80 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>	120 m <sup>2</sup>
Allocation logement maximale	2 500 (417)	3 175 (529)	3 900 (650)
Revenu annuel limite pour l'obtention de l'allocation	261 000 (43 500)	301 500 (50 250)	345 000 (57 500)

Source : Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, La situation économique des ménages suédois, août 1998.

<sup>42</sup> Le gouvernement suédois a fait des études détaillées sur la disposition et la dimension des appareils électro-ménagers, des comptoirs et armoires de cuisine et a établi des normes conséquentes dans le code. Des études du même ordre ont été faites sur la disposition des appareils sanitaires et des matériaux des salles de bain.

<sup>43</sup> Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, La situation économique des ménages suédois, août 1998.

Cette allocation-logement est destinée en premier lieu aux familles à faible revenu (le tableau 5.2 présente les plafonds applicables en 1998). Elle peut aussi être accordée aux personnes seules et aux couples entre 18 et 28 ans sans enfant, dont le revenu annuel ne dépasse pas 49 000 couronnes suédoises - SEK -(8 200 \$ CAN). Au lieu de l'allocation-logement, les retraités perçoivent un supplément au logement de l'État, de 100 à 4000 SEK (16 à 1600 \$ CAN), représentant au maximum 85 % du loyer.

La révision du système d'aide financière en matière de logement, en 1992, a relancé le débat sur la politique d'habitation et ses objectifs. Nous reviendrons sur cette question à la fin de cette section, après avoir décrit le système d'aide financière mis en place dans les années 1940 et sa révision de 1992.

### **5.1.1 Le système d'aide financière en matière de logement jusqu'en 1992**

Plusieurs modifications ont été apportées au système suédois de financement du logement depuis sa mise en application dans les années 1940. Mais il restera sensiblement le même jusqu'en 1992, alors qu'il a connu des changements fondamentaux.

Le système d'aide financière qui a prévalu pendant près de 50 ans comprend deux éléments principaux : une subvention sur les intérêts d'une première hypothèque, ainsi que des prêts gouvernementaux, à taux d'intérêt privilégiés, pour des projets d'habitation préalablement approuvés par une agence nationale et la municipalité. La première hypothèque représentait 70 % du coût de construction ou de rénovation du projet d'habitation approuvé. Cette hypothèque était cédée par les institutions bancaires. Les prêts gouvernementaux couvraient les 25 ou 30 % restants, selon le promoteur du projet.

Presque tous les projets de construction et plusieurs projets de rénovation d'immeubles multifamiliaux ont été partiellement financés par ces prêts gouvernementaux. L'hypothèque des projets des sociétés municipales étaient ainsi subventionnés jusqu'à 100 % et ceux des coopératives jusqu'à 99 %.

Quand un prêt gouvernemental était accordé, le prêt et l'emprunt hypothécaire étaient tous les deux éligibles à la subvention sur les intérêts de la part du gouvernement. Les termes variaient selon l'emprunteur, selon les indications du tableau qui suit. Le taux d'intérêt garanti était fixé à un maximum de 3,5 % pour les projets de construction (sauf pour les propriétaires occupants). Le gouvernement subventionnait les paiements découlant de toute augmentation de ce taux garanti. Pour un projet de construction, cette subvention directe sur les intérêts couvrait environ 65 % des coûts sur le capital durant la première année du prêt. Le taux d'intérêt subventionné augmentait ensuite de 0,25 à 0,5 point de pourcentage par année.

Tableau 5.3 - Proportion des prêts gouvernementaux et taux d'intérêt garantis pour les projets de construction et de rénovation en Suède (1991)

Emprunteurs	Proportion du prêt gouvernemental (%)	Taux d'intérêt garanti		Croissance du taux d'intérêt (points de %)
		construction	rénovation	
Propriétaire-occupant	25	4,9	10,0	0,5
Société municipale	30	3,4	5,25	0,25
Coopérative	29	3,4	5,1	0,25
Autre	25	3,4	5,1	0,25

Source : CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *Housing Policy in Transition*, dans *Swedish Planning - In times of transition* (1991), Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, page 63.

Pour être éligible à cet ensemble de mesures, les projets devaient rencontrer les conditions suivantes : approbation du projet par les autorités municipales, respect des normes gouvernementales en matière de logement et de coûts de production, garantie bancaire (pour propriétaires-occupants et coopératives), projets soumis à un appel d'offres.

En déterminant les conditions de prêts, l'État était aussi en position de contrôler la production du logement et de veiller à l'évolution raisonnable des coûts de construction<sup>44</sup>. «The rationale was that temporary fluctuations in the interest level should not be permitted to disturb building activity and of course, the demand for new housing.»<sup>45</sup> De plus, ce système assurait aussi un contrôle sur les loyers.

«In this way, the rent levels in new housing would be kept from escalating, so that low-income households could afford to rent newly-built apartments and even live in the same apartment house as a more well-to-do family.»<sup>46</sup>

Le système d'aide financière connaîtra plusieurs ajustements au cours des décennies. Il fonctionnera plutôt rondement jusqu'au tournant des années 1980, grâce entre autres à la croissance et la stabilité économiques entre les années 1950 et 1980.

«This subsidy system could function in an inflation economy with low or even negative real interest rates. Inflation meant that rents could be raised at the same rate as the interest subsidy was reduced, and households could meet the higher housing costs because their incomes tracked inflation.»<sup>47</sup>

Cependant, la décennie des années 1980 sera marquée par des fluctuations économiques qui affecteront ce système. Au tout début des années 1980, la Suède a connu une activité

<sup>44</sup> ÅHS,Ulla, *op.cit.*, p. 37.

<sup>45</sup> CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *op.cit.*, p. 55.

<sup>46</sup> ÅHS,Ulla, *op.cit.*, p. 37.

<sup>47</sup> ÅHS,Ulla, *op.cit.*, p. 38.

accrue dans la construction résidentielle, les conditions du marché étant avantageuses. Plusieurs projets de logements et de bureaux ont été mis en chantier, en nombre qui parfois dépassait la demande réelle. Le taux d'inflation a ensuite diminué considérablement et les prix à la consommation ont connu une certaine hausse. Par ailleurs, les taux d'intérêt en vigueur se trouvaient fort élevés durant la période de récession, qui débuta au milieu des années 1980, et il a fallu un certain nombre d'années avant d'égaliser de nouveau le taux d'inflation<sup>48</sup>.

«The overheating of the construction market drove up production costs for apartments and houses. The government's expenses for interest subsidies multiplied many times over until the early 1990's (...).»<sup>49</sup>

Dès le début des années 1980, le gouvernement a annoncé à quelques reprises que le volume total des subventions ne devait pas augmenter et que l'aide générale des subventions sur les intérêts serait transformée par une aide auprès des individus. Les évaluations faites par le gouvernement démontraient que les subventions sur les intérêts, dans la forme appliquée jusqu'alors, ne permettaient pas d'assurer une distribution équitable des logements. Le système d'aide financière n'assurait pas non plus une répartition juste des coûts entre les types de tenure et entre les logements anciens et les logements neufs<sup>50</sup>.

De plus, au fil des années, il y aura une inadéquation grandissante entre les loyers, établis à l'échelle nationale, et les coûts réels de construction et d'entretien (voir les exemples à l'annexe A de ce chapitre). Les loyers sont fixés par l'État à la suite de négociations entre ses représentants et l'Association nationale des locataires (*Hyresgästföreningen*), groupe de pression fort important et influent. La base de référence de ces négociations est établie sur les loyers des sociétés municipales d'habitation, organismes sans but lucratif, selon un principe établi sur «la valeur de l'usage». Ce type de négociations a été entamé dès les années 1960, selon l'approche courante de négociations qui caractérise la social-démocratie suédoise. Depuis, l'ensemble des décisions fait office de jurisprudence devant le tribunal administratif désigné (*Hyresnämnden*). De façon générale, les loyers demeurent assez bas en comparaison avec les autres grandes villes européennes.

En 1990, le soutien de l'État suédois en matière de logement s'élevait à 48,7 milliards SEK (environ 8,1 milliards de dollars canadiens). L'ensemble des subventions entre 1975 et 1990 avait connu une augmentation de 60%. En additionnant les allocations au logement, les subventions des taux d'intérêt et les exemptions de taxes spécifiques au logement, celles-ci représentaient 30 % du coût moyen d'un logement. C'est-à-dire que les contribuables suédois soutenaient, en 1991, grâce à l'impôt sur le revenu, 30 % du coût de consommation des logements. En contrepartie, au début des années 1950, on évalue la part de l'État dans le soutien aux coûts du logement à seulement 5 %<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> ÅHS, Ulla, *op.cit.*, p. 39

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *op.cit.*, p. 64

<sup>51</sup> CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *op.cit.*, pp. 58 et 64

L'État suédois s'est donc trouvé à devoir soutenir encore plus que prévu le financement de l'habitation. Le rôle de l'État était devenu trop important, empêchant le système de production de devenir autonome, alors que l'intention initiale était le retrait progressif de l'État dans le soutien au logement. Un ensemble de facteurs explique cette surenchère des coûts, comme nous venons de le voir.

L'État faisait face, au début des années 1990, à une crise des finances publiques sévère. Le système d'aide financière du logement contribuait à cette situation de crise. De plus, la Suède était confrontée, pour la première fois depuis des décennies, à une récession économique qui entraîna son lot de chômage, réduisant tout autant les revenus de l'État. Une révision du système était devenue nécessaire.

### **5.1.2 La révision du système d'aide financière en 1992 et ses conséquences**

Une révision du système d'aide a été entreprise en 1990. Le Parlement suédois a adopté des changements fondamentaux, abandonnant entre autres tout le système de garantie des taux d'intérêt. Ces changements ont été mis en place en 1992 et 1993.

Globalement, les prêts gouvernementaux ont été radicalement modifiés. Ils ont alors été accordés à des taux d'intérêt équivalents à ceux du marché hypothécaire. Et progressivement, au cours de la décennie 1992-2002, les prêts accordés aux municipalités auront été éliminés. Les modalités de remboursement ont été différées dans le temps, limitant la part de l'État et évitant à l'emprunteur des déboursés trop élevés dans les premières années. Les subventions sur les intérêts autrefois destinées aux propriétaires-occupants ont été remplacées par une aide gouvernementale prenant la forme de prêts garantis ou de réduction d'impôt sur les intérêts hypothécaires, correspondant à une somme maximum équivalente à 30 % des frais d'intérêt. Les entreprises privées et les coopératives peuvent obtenir une subvention sur les intérêts couvrant un maximum de 30 % des frais d'intérêt.

Cette subvention sur les frais d'intérêt s'applique pour des coûts moyens de construction de 9 000 SEK/m<sup>2</sup> (1 500\$/m<sup>2</sup>), alors que dans les faits le coût moyen de construction d'un logement s'élève aujourd'hui entre 18 000 et 20 000 SEK/m<sup>2</sup>. Compte tenu des méthodes de calcul, la subvention sur les intérêts s'applique, de façon générale, aux premiers 35 mètres carrés d'un logement, les mètres carrés supplémentaires construits étant financés par un emprunt hypothécaire au taux d'intérêt bancaire. Les propriétaires occupants jouissent toutefois de certaines exemptions de taxes sur les intérêts hypothécaires, dont ne profitent pas les constructeurs privés.

Les taux d'intérêt sur les emprunts hypothécaires étant fixés par le marché, les coûts de construction ont donc augmenté. Par ailleurs, l'effervescence des années 1980 a créé un surplus de logements, à l'exception des trois aires métropolitaines de Stockholm, Göteborg et Malmö, où, au contraire, il y a pénurie de logements. Mais, comme les coûts de construction demeurent élevés, les entreprises jugent la rentabilité insuffisante et entreprennent peu de projets de construction. La production de logements est à son niveau le plus faible depuis le début du vingtième siècle.

«In real terms, property costs are increasing every year in pace with decreasing interest subsidies, while raising rents is out of question. The result is even more empty apartments and even less profitability.»<sup>52</sup>

La plupart des observateurs reconnaissent que le système de production du logement suédois connaît une période de transition difficile. Le secteur privé doit maintenant opérer selon les conditions du marché, avec une aide réduite de l'État, alors que la fixation des loyers n'est pas soumise aux mêmes conditions. Les municipalités n'ont plus d'aide financière pour intervenir. Pourtant, la demande en logements demeure assez grande dans une agglomération comme Stockholm qui connaît une croissance économique. Plusieurs entreprises doivent faire appel à une main-d'oeuvre spécialisée étrangère qu'il devient difficile de loger. De plus, cette pénurie de logements aurait entraîné une hausse vertigineuse des prix des logements existants.

La situation des finances publiques s'est peu à peu rétablie en Suède. Certains espéreraient voir réapparaître des conditions de financement du logement semblables à celles d'avant 1992. D'autres reconnaissent la difficulté de cette période de transition. Pour l'instant, aucune instance institutionnelle n'est officiellement appelée à se pencher sur la question.

Selon Ulla Åhs, ancien secrétaire du Comité national de l'habitation, l'enjeu de l'habitation ne résiderait plus dans la construction de logements neufs. Il s'agit plutôt de réviser la politique de l'habitation en fonction des questions sociales, c'est-à-dire préserver un environnement urbain adéquat. Elle pense particulièrement aux enfants et aux jeunes qui devraient grandir dans des quartiers de qualité.

«The conclusion is that Sweden no longer needs a traditional housing policy aimed primarily at housing production. (...) The residential environment has been built to facilitate development towards a better society, but it is not a goal in itself for social welfare.»<sup>53</sup>

Cette opinion n'est pas partagée par d'autres observateurs institutionnels, qui soulignent le problème particulier de la demande de logements dans les agglomérations urbaines. À ce sujet, ils soutiennent que l'aide de l'État demeure nécessaire, et devrait être même accrue. Le débat public reste encore à faire à ce sujet en Suède.

Une certaine unanimité se dégage toutefois sur l'enjeu de revitalisation de certains quartiers construits durant les années 1960 et 1970, marquées par les grands ensembles résidentiels. Ceux-ci présenteraient des problèmes d'ordre fonctionnel et physique qui les rendent moins attrayants et où certains problèmes sociaux sont apparus, comme le vandalisme. Il ne faudrait pas relier l'apparition de ces problèmes à la concentration particulière des immigrants les plus récents dans certains secteurs spécifiques. En fait, l'agglomération de Stockholm ne connaît pas le phénomène de ghettoïsation. Les

---

<sup>52</sup> ÅHS, Ulla, *op.cit.*, p. 39.

<sup>53</sup> ÅHS, Ulla, *op.cit.*, p. 41.

conditions de logement et l'état physique de ces secteurs sont tout aussi semblables que celles rencontrées dans d'autres secteurs de l'agglomération construits durant la même période. L'apparition de problèmes sociaux serait généralisée dans les secteurs des grands ensembles et serait donc plus reliée aux problèmes fonctionnels d'aménagement de ces quartiers.

Une décision récente du conseil municipal de Stockholm, dirigé par le parti modéré (conservateur), risque fort aussi d'orienter le débat sur la révision de la politique d'habitation<sup>54</sup>. En 1999, le conseil a décidé de se défaire des actifs des sociétés municipales d'habitation, soit en vendant les logements municipaux à leurs occupants, soit en privatisant les trois sociétés municipales. Celles-ci possèdent près de 120 000 logements, soit 28 % du parc de logements de Stockholm. Cette initiative du conseil municipal de Stockholm a comme toile de fond un enjeu électoral national entre le parti modéré et le parti social-démocrate qui dirige un gouvernement minoritaire depuis 1998.

Le gouvernement suédois a réagi par deux mesures en réponse à cette initiative. Il a d'abord imposé qu'une partie des bénéfices de la vente de logements lui soient versée (mesure appliquée jusqu'en juillet 2001) et il a créé une commission royale sur la question de l'avenir des sociétés municipales d'habitation. Un rapport intermédiaire de la commission royale propose des mesures pour moderniser le fonctionnement des sociétés municipales d'habitation par un renforcement de la participation des locataires et un assouplissement du mode de négociations des loyers. Un livre blanc doit être publié en novembre 2000 en vue de préparer un projet de loi en 2001.

Il faut reconnaître que la politique d'habitation et le système d'aide financière comptent parmi les réalisations les plus importantes du régime social-démocrate, en plus des mesures de protection sociale. La Suède a su redresser en quelques décennies une situation jugée parmi les plus déplorables en matière de logement en Europe au début du vingtième siècle. Cette approche générale visait tous les citoyens et non pas des groupes particuliers de la société. Dans son ensemble, la politique d'habitation a donc permis une amélioration constante de la situation du logement.

Cependant, ce système d'aide n'a pas pu s'autoréguler et est devenu trop onéreux pour l'État, surtout après 1980. La crise des finances publiques, au tournant des années 1990, a nécessité la révision en profondeur de ce système d'aide financière.

Les différents acteurs dans le domaine de l'habitation ont dû revoir leur mode d'intervention. La mission et le mode de gestion des sociétés municipales d'habitation sont révisés à l'heure actuelle par le gouvernement; elles ne jouissent plus du soutien de l'État et ne construisent plus. Les entreprises privées appelées à poursuivre la majorité des activités de construction jugent les conditions de rentabilité insuffisantes, habituées à de généreuses subventions.

---

<sup>54</sup> *Logement social en Suède - Privatiser ou non ?*, dans Europe Actualités HLM, n°684, 30 juin 2000

Le système de production du logement est donc actuellement en transformation en Suède. Les experts eux-mêmes reconnaissent que la Suède vit une situation difficile, et il n'y a pas d'unanimité sur les orientations ou actions à soutenir. Le nouveau mode d'aide financière n'a toutefois pas remis en cause les objectifs fondamentaux de la politique d'habitation. Son application peut créer certains problèmes dans cette période de transition, mais le système d'aide financière n'est peut-être pas le seul facteur en cause.

## 5.2 L'état de la situation du logement à Stockholm et dans son agglomération<sup>55</sup>

Comme nous l'avons vu, la croissance de Stockholm a d'abord eu lieu au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. La région, comme le reste de la Suède, a ensuite connu, à la fin du XIX<sup>e</sup> et dans la première partie du XX<sup>e</sup> siècle, un certain ralentissement économique et une forte vague d'émigration. La croissance économique est réapparue au cours des années 1930 et surtout après la Deuxième Guerre mondiale. La Suède, et particulièrement Stockholm, a aussi alors commencé à accueillir plusieurs vagues d'immigrants. C'est au cours de cette période d'après-guerre que le développement de Stockholm et des municipalités de banlieue a pris son ampleur et que la demande en logements a été la plus forte.

La situation du logement à Stockholm était particulièrement précaire dans la première moitié du vingtième siècle. Le stock de logements avait été construit au cours des deux siècles précédents. La plupart des quartiers étaient composés d'immeubles multifamiliaux de quatre à six étages, dans un tissu dense, où logeaient la population ouvrière de la ville. Ces logements étaient souvent composés d'une ou deux pièces et souffraient de commodités sanitaires de base, en plus d'être surpeuplés pour la majorité d'entre eux. Quelques quartiers étaient destinés à la bourgeoisie industrielle et commerciale naissante (comme Östermalm), inspirés des quartiers haussmaniens de Paris; les logements y étaient spacieux et luxueux, il va sans dire.

La politique d'habitation mise en place à partir des années 1930 permettra de vastes projets de construction et de rénovation des logements existants, comme nous l'avons vu précédemment. La Ville de Stockholm sera particulièrement active à cet égard. La municipalité profitera d'abord d'une vaste réserve foncière acquise petit à petit dès les années 1910. Elle créera également, dès 1936, des sociétés municipales de construction, sans but lucratif, en vue de mener à terme plusieurs projets d'habitation. Jusqu'alors, la production de logements était l'apanage exclusif de sociétés privées. Le système coopératif se lancera aussi dans la construction de logements dès les années 1920.

À la fin des années 1930, les quartiers centraux de Stockholm étaient construits. Les familles plus aisées s'étaient établies dans les villes de banlieue, reprenant les modèles britanniques de l'époque. Quelques familles occupaient des cités ouvrières construites à la limite de Stockholm. Avec le boum économique de l'après-guerre, la pression se fait plus grande pour déborder des limites traditionnelles de Stockholm.

Le contrôle foncier exercé par la municipalité de Stockholm, en plus des pouvoirs de réglementation, lui permettront d'orienter le développement résidentiel et d'en déterminer la forme et le rythme de construction. Car, en plus des activités de ses sociétés municipales, la municipalité a acquis des terrains pour ses propres fins et en a loué

---

<sup>55</sup> Voir aussi les statistiques générales sur le logement dans la ville et l'agglomération de Stockholm à l'annexe B de ce chapitre.

d'autres, par bail emphytéotique, soit à des sociétés privées, soit à des particuliers. La municipalité n'achète presque plus de terrains aujourd'hui<sup>56</sup>.

La philosophie de cette politique d'acquisition de terrains remonte au début du vingtième siècle, inspirée par des projets municipaux britanniques. Le conseil municipal a acquis des terrains agricoles aux limites municipales de l'époque, selon les disponibilités. Au fil des années, cette réserve foncière donnera un pouvoir d'influence important à la municipalité dans le contrôle du développement urbain, déterminant non seulement le rythme de développement, mais aussi le type de construction.

«Without land reserves of its own - so is the doctrine - the municipality becomes dependent on private land owners. Land ownership often tends to a situation similar to monopoly and it is better that public institutions gains the benefits.»<sup>57</sup>

Aujourd'hui, la municipalité de Stockholm possède 67 % des terrains du territoire municipal. La situation de monopole privé dans le domaine foncier, que craignaient les conseillers municipaux de Stockholm, au début du siècle, s'est transformée en faveur d'un quasi-monopole municipal.

Ce contrôle foncier permettra la mise en chantier de grands projets résidentiels durant la période 1950-1975. Stockholm a vu naître à chaque année, durant cette période, un quartier de 10 000 personnes. 30 % du parc actuel de logements de la ville de Stockholm a été construit durant cette période. S'appuyant sur les orientations du plan directeur préparé entre 1945 et 1952, cette période effervescente sera l'occasion de créer de nouveaux quartiers en relation avec la construction du métro et l'établissement du réseau vert (voir les chapitres 3 et 4)<sup>58</sup>. Le quartier de ce type le plus célèbre est Vällingby, au nord-ouest de Stockholm, planifié au début des années 1950.

Les sociétés immobilières municipales seront très actives durant cette période. Elles profiteront largement du système d'aide financière mis en place par l'État, qui subventionnait près de 100 % des coûts de ces projets. Ces sociétés n'avaient pas besoin de mise de fond pour démarrer les projets et profitaient d'un taux d'intérêt garanti à 3,5 %. D'autres municipalités en banlieue de Stockholm emboîteront le pas au cours de cette même période et créeront des projets résidentiels semblables. Rappelons les actifs des trois sociétés immobilières de la Ville de Stockholm :

- Svenska Bostäder, fondée en 1944, est l'entreprise immobilière la plus importante de Suède avec 49 000 logements et 850 000 mètres carrés de locaux commerciaux;
- Stockholmshem, fondée en 1937, possède et gère 35 000 logements et 4 000 locaux commerciaux;

---

<sup>56</sup> Le dernier projet en lice de cette sorte est celui d'Hammarby Sjöstad, un secteur industrialo-portuaire de 200 hectares transformé à des fins résidentielles et de bureaux par la Ville de Stockholm (voir la section 4.6).

<sup>57</sup> City of Stockholm, *op.cit.*, p. 21.

<sup>58</sup> Voir aussi, à la section 4.7, la description des *quartiers du métro*, représentatifs des projets de cette période.

- Familjebostäder, fondée en 1936, possède et gère 30 000 logements et 3 000 locaux commerciaux.

Signalons également qu'entre 1975 et 1985, la Ville de Stockholm a soutenu un programme de rénovation et de mise aux normes des logements des quartiers centraux. Plusieurs de ces logements avaient été construits aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Souvent ils n'étaient composés que d'une ou de deux pièces. Un certain nombre d'entre eux ont été agrandis pour respecter la norme minimale de 30 m<sup>2</sup> pour une seule personne. Dans la plupart des cas, il s'agissait surtout de mise aux normes (électricité, cuisine, équipement sanitaire), de l'installation d'un ascenseur et d'une adaptation des logements pour les personnes handicapées.

### **5.2.1 Les objectifs en matière d'habitation à l'échelle de l'agglomération**

En matière d'habitation, le Conseil de Comté de Stockholm n'a pas de pouvoir d'intervention, contrairement aux municipalités. Il peut, cependant, par l'entremise de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT), tenter d'influencer les décisions municipales sur les actions et interventions dans le domaine de l'habitation. À ce sujet, l'Agence régionale produit périodiquement des études et analyses sur l'état de la situation et suggère des interventions, soit aux instances nationales, soit aux municipalités.

Les plus récentes analyses ont été menées dans le cadre de la préparation du nouveau plan d'aménagement régional, dont la version préliminaire a été déposée en juin 2000, en vue de son adoption en 2002.

La croissance démographique de l'agglomération se poursuit, depuis une dizaine d'années, à un rythme d'environ 1 % par année, soit environ 20 000 personnes. On évalue que les besoins en logement devraient donc aussi croître à un rythme de 9 000 à 10 000 logements annuellement, pour répondre à cette croissance démographique. Toutefois, la production annuelle de logements pour l'ensemble de l'agglomération n'a été que de 3 000 à 4 000 logements au cours des dernières années, alors qu'elle totalisait 9 000 logements en 1990. La baisse importante du nombre de logements construits au cours de la dernière décennie est une conséquence directe de la révision du mode de financement de l'habitation, comme nous l'avons vu plus haut. Depuis 1998, les sociétés municipales d'habitation n'ont presque plus construit de logements dans l'agglomération.

L'ARPT soutient que pour répondre à la demande existante et réduire la crise actuelle du logement dans l'agglomération de Stockholm, il faudrait construire entre 6 000 et 10 000 logements par année. Sinon, l'ARPT craint que cette crise risque d'affecter le rendement économique de la région en rendant plus difficile l'embauche de personnel étranger. De plus, cette situation risque d'accroître certains problèmes sociaux, surtout chez les jeunes qui n'arriveront pas à s'établir.

L'ARPT soutient, par ailleurs, que ces nouveaux logements devraient être construits dans les secteurs périphériques au centre de l'agglomération, dans les aires déjà urbanisées,

dans une perspective de densification de la structure urbaine régionale. Cette orientation permettrait de consolider certains secteurs et y accroître l'offre de services commerciaux et publics. L'ARPT associe cette orientation en matière d'habitation à celle qui vise à créer une structure polycentrique. Les sous-centres proposés (deux options sont avancées) seraient constitués d'activités de bureau et de commerce, de services publics et de secteurs résidentiels denses.

### **5.2.2 Les objectifs en matière d'habitation de la Ville de Stockholm**

La municipalité de Stockholm a été très active en matière d'habitation au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, comme nous l'avons vu précédemment. La situation a radicalement changé au cours des dernières années. La révision du système d'aide étatique a complètement chambardé le système de production de logements.

Les sociétés immobilières municipales, qui détiennent un actif imposant, ont cessé toute activité de construction depuis 1998, sur décision du conseil municipal. La Ville a également cessé toute activité d'acquisition de terrains. Elle tente même de revendre au secteur privé une partie de sa réserve foncière. De plus, comme nous l'avons vu, le conseil municipal a décidé, en 1999, de se défaire des actifs des sociétés municipales d'habitation, soit en vendant les logements municipaux à leurs occupants, soit en privatisant les trois sociétés municipales

La tradition de planification et de construction qui a tant caractérisé la municipalité de Stockholm est en transformation. Cette tradition s'appuyait sur trois axes fondamentaux :

- les pouvoirs attribués par la Loi sur l'urbanisme et la construction qui permettent de déterminer le secteur et le type de développement, ainsi que la période temporelle de construction;
- le contrôle foncier exercé par la municipalité, propriétaire de la majorité des terrains de la ville;
- le soutien de l'État en matière d'habitation assurant un financement avantageux aux sociétés immobilières municipales.

Seuls les pouvoirs réglementaires de la municipalité demeurent aussi forts qu'auparavant. Les terrains appelés à être construits ne sont pas pour la plupart de propriété municipale et le soutien de l'État à la construction a été abandonné au cours de la dernière décennie. La transition se fait donc assez difficilement, semble-t-il. La fonction publique municipale, dont la grande expertise ne fait pas de doute, doit revoir ses méthodes de travail établies depuis des décennies, comme nous l'avons vu notamment avec les exemples des projets d'Hammarby Sjöstad et de Liljeholmen (voir la section 4.6).

La Ville de Stockholm, comme la plupart des municipalités suédoises, fait face à un défi de taille pour redéfinir son rôle dans l'orientation du développement urbain. Cette révision de ses activités est étroitement liée à la révision de la politique d'habitation. Stockholm devra probablement prendre le leadership en matière de revitalisation de certains quartiers. C'est le cas particulier des quartiers construits au cours des années

1960 et 1970, où certains problèmes sociaux sont apparus au cours des dernières années. Ces problèmes sont également reliés à l'aménagement physique, parfois dysfonctionnel, de ces quartiers qui manquent d'animation urbaine et de vie collective. Tout comme Stockholm a pris les devants au cours des années 1930 par la construction de nouveaux logements, elle pourra, par ses interventions, orienter cette nouvelle politique nationale d'habitation réclamée par les observateurs.

En ce qui concerne les orientations en matière d'habitation comme telles, elles sont reliées aux objectifs généraux du plan d'urbanisme (voir la section 4.3). Rappelons-les brièvement.

La population de Stockholm connaît une certaine croissance (7 000 à 8 000 personnes annuellement) depuis les années 80, due principalement à la migration vers la région. Il y a donc un besoin de construire des logements, soit environ 2 000 par année. Ces nouveaux logements devront être construits dans les zones déjà construites ou urbanisées. La stratégie principale du plan d'urbanisme est de *construire la ville sur elle-même*.

Il s'agit de saisir l'occasion afin de transformer d'anciens secteurs industriels vétustes ou abandonnés, en périphérie des quartiers centraux, pour créer des nouveaux secteurs de travail (bureau et commerce) et de nouveaux quartiers résidentiels; plusieurs d'entre eux sont localisés aux abords de plans d'eau. C'est le cas des secteurs d'Hammarby Sjostad et de Liljeholmen, présentés à la section 4.6. Dans les deux cas, d'anciennes aires industrielles sont en voie d'être transformées en secteurs résidentiels avec certaines activités de bureau et de commerce. Quelque 8 000 logements sont prévus dans Hammarby Sjostad (environ 1 500 sont déjà construits) et quelque 3 000 logements seront construits dans Liljeholmen.

Les promoteurs privés se sont montrés intéressés par ces nouveaux projets de conversion et concentrent leurs activités foncières et immobilières dans ces secteurs. Ceux-ci seront aussi reliés au réseau de transport en commun, dont particulièrement le nouveau train léger de surface. Une évaluation sommaire établit le potentiel de construction de l'ensemble des anciens secteurs industriels entre 40 000 et 70 000 logements.

Soulignons, par ailleurs, que les logements des quartiers centraux de Stockholm demeurent les plus en demande dans l'agglomération. Leur localisation centrale, l'architecture des bâtiments résidentiels, l'environnement urbain de qualité et la facilité d'accès à un ensemble de services publics et privés en font des milieux de vie fort intéressants et attrayants. Plusieurs anciens bâtiments industriels et de bureau situés dans ces quartiers ont été transformés en logements au cours des dernières années. Malgré les efforts pour attirer de nouveaux résidents vers les quartiers périphériques, la force d'attraction du centre demeure très grande, surtout pour les ménages sans enfant.

### 5.3 L'aide aux personnes âgées et le maintien à domicile<sup>59</sup>

Le vieillissement de la population s'est manifesté en Suède, au cours du dernier siècle, plus tôt que dans bien d'autres pays en raison des faibles taux de natalité à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Des mesures d'aide ont donc dû être entreprises par l'État dès le début du vingtième siècle. Aujourd'hui, près d'un Suédois sur cinq est retraité. Et le pourcentage des personnes âgées, et en particulier des plus âgées, continuera d'augmenter au cours des prochaines années.

On compte 18 % de personnes de plus de 65 ans en Suède, soit environ 1,6 million de personnes parmi les 9 millions de Suédois. Les personnes de 80 ans et plus représentent à elles seules 5 % de la population totale.

Ce vieillissement accru de la population devient un enjeu social et financier important en Suède. L'entrée en vigueur de la Loi sur le service social, en 1982, a déterminé l'ensemble des principes et mesures d'aide aux personnes âgées. Les mesures de prise en charge des personnes âgées sont envisagées de façon globale en Suède. Les textes législatifs déterminent les mesures et interventions destinées à ce groupe d'âge autant en ce qui concerne la santé, le logement, l'aide à domicile, le soutien financier et les retraites. De même, la loi désigne les autorités responsables de l'application de ces mesures (direction nationale, conseil de comté ou municipalité). C'est donc dire que les mesures d'aide en matière de logement doivent être prises en compte en relation avec les autres mesures d'aide, comme l'aide à domicile, les soins particuliers de santé, etc.

La crise des finances publiques, qui a frappé durement au début de la décennie des années 1990, a forcé l'État à réviser la Loi sur le service social en 1992 et à accélérer la transformation des modes de gestion des soins de santé, engageant la Suède vers le «virage ambulatoire». De même, l'État a dû réduire les sommes allouées à l'aide aux personnes âgées, alors que certains besoins deviennent aigus. L'enjeu actuel ne consiste pas tant à remettre en cause le système d'aide globale aux personnes âgées qu'à déterminer les priorités d'intervention en fonction de ressources moindres.

Le rôle de la famille dans cette prise en charge demeure important. Les structures d'accueil publiques prennent le relais quand une personne ne peut plus être prise en charge par sa famille ou qu'elle n'a pas de famille.

«Les personnes âgées vivent en général avec leur conjoint (un peu plus de la moitié) ou seules (40 %). Seulement 3 ou 4 % vivent avec leurs enfants, des frères ou soeurs ou d'autres proches parents, et 8 % dans des formes d'hébergement institutionnel (...) Vers la fin de leur vie, les personnes âgées sont plus nombreuses à vivre seules que la moyenne de la population - c'est le cas de 70 % des femmes, contre 30 % des hommes.»<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Une grande partie de l'information présentée dans cette section a été tirée du document suivant : Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, *L'accueil des personnes âgées*, avril 2000

<sup>60</sup> Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, *L'accueil des personnes âgées*, avril 2000, p. 1

Selon les recherches citées par l'Institut suédois, les familles suédoises aident leurs parents âgés dans la même proportion que dans les autres pays développés, sans toutefois partager le même logement, ce qui ne serait pas souhaité ni par les parents, ni par leurs enfants. La plupart des personnes âgées ont des enfants qui vivent à proximité, et les relations familiales seraient plus étroites qu'auparavant.

### 5.3.1 Les responsabilités institutionnelles

Historiquement, l'assistance pratique aux personnes âgées a toujours été de la responsabilité des collectivités locales. Les soins institutionnels destinés aux malades et malades mentaux - parmi lesquels de nombreuses personnes âgées - sont gérés (depuis le milieu du XIXe siècle) par le conseil de comté (entité régionale). Les services sociaux (comprenant l'aide à domicile), dont les normes sont édictées par l'État, sont assurés par les municipalités, de même que la construction de logements destinés aux personnes âgées. Il existe cependant des disparités dans le niveau de services entre les 289 municipalités suédoises.

«(...) il n'existe pas à proprement parler de réglementation centrale de l'assistance aux personnes âgées dans les communes suédoises. Cela tient pour une bonne part à la petite taille des ministères suédois, qui ne contrôlent pas la mise en oeuvre concrète d'activités telles que les services sociaux. Ces tâches incombent à des administrations centrales - la Direction nationale de la santé et des affaires sociales (*Socialstyrelsen*) (...)»<sup>61</sup>

La Direction nationale est dotée d'agences régionales chargées de la supervision des prestations fournies, mais ces organismes n'ont pas les moyens d'exercer un contrôle de détail. Certaines municipalités, comme Stockholm, ont même créé un poste d'ombudsman pour les personnes âgées.

Cette répartition des responsabilités institutionnelles rend donc complexe la gestion de l'ensemble des soins pour les personnes âgées. Malgré l'approche globale des soins préconisée par la Loi sur les services sociaux, la coordination institutionnelle entre le conseil de comté (responsable des soins de santé) et les municipalités (responsables des services sociaux et du logement) est cependant difficile.

Les dépenses de l'assistance aux personnes âgées sont considérées dans leur ensemble dans le budget de l'État et des collectivités locales. Elles représentent 20 % du PNB. Les retraites constituent le poste le plus important<sup>62</sup>, suivies des allocations au logement, des soins de santé et finalement de l'aide à domicile. Selon les données de 1997, les dépenses municipales attribuées à l'assistance aux personnes âgées et handicapées s'élèvent, en moyenne, à 26 % des budgets des municipalités; la proportion des emplois municipaux consacrés à l'assistance aux personnes âgées était de 39 %.

---

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Le montant minimum des pensions de retraite est de 4 600 SEK/mois, soit environ 766 \$ CAN. Grâce aux régimes de retraite, les personnes âgées ne sont plus tributaires de l'aide sociale.

### 5.3.2 L'aide en matière de logement

Dans la foulée des mesures prises par l'État suédois dans le domaine de l'habitation, après la Deuxième Guerre mondiale, des programmes généreux ont été mis en place à partir des années 1950 pour améliorer les conditions de logement des personnes âgées. Le but de l'ensemble de ces interventions visait à permettre aux citoyens suédois d'avoir accès à un logement décent dès leur naissance, et ce jusqu'à leur mort. Déjà, le principe de maintenir les personnes âgées le plus longtemps possible dans leur logement était établi.

L'objectif premier a été de reconnaître le droit au logement pour tous. Chaque personne seule avait droit dès lors d'avoir un logement d'au moins 30 m<sup>2</sup>, avec cuisine et salle de bain. Des normes spécifiques étaient aussi établies pour les logements occupés par des personnes âgées, afin qu'ils soient adaptés à leurs besoins et leur sécurité.

Les retraités, comme nous l'avons vu plus haut, perçoivent de l'État une allocation au logement (ou supplément au logement) qui varie selon leur revenu. L'allocation maximale s'élève à 4 000 couronnes (environ 1 600 \$ CAN) et représente un maximum de 85 % du loyer. 30 % des personnes âgées, soit environ 500 000 personnes, perçoivent une telle allocation. «Ces allocations leur permettent de disposer d'un logement personnel de bonne qualité.»<sup>63</sup> Il est à noter que les propriétaires d'une maison individuelle ont également droit à cette prestation.

Des maisons d'hébergement pour personnes âgées ont quand même été construites par les municipalités; leur type a varié au cours des dernières décennies. Il s'agissait d'abord, dans les années 1950, d'immeubles imposants qui prenaient plus l'allure d'hôpitaux, composés presque exclusivement de chambres de 12 à 18 m<sup>2</sup>, avec salle de bain. Dès les années 1960, des appartements étaient construits, dans des complexes importants. Ce n'est qu'au tournant des années 1970 que l'on assista à la construction de petits ensembles résidentiels pour personnes âgées, composés d'environ 50 logements.

Les divers établissements - maisons de retraite, maisons médicales et autres - se ressemblent de plus en plus, par leur aspect et leur orientation, mais aussi en ce qui concerne l'état de santé des résidents, la densité de personnel et les procédures de soins. «Seuls les appartements thérapeutiques constituent une catégorie spécifique d'hébergement pour les personnes âgées atteintes de diverses formes de démence, où elles doivent en principe pouvoir résider jusqu'à la fin de leur vie.»<sup>64</sup> En 1998, 8,2 % des personnes âgées de plus de 65 ans vivaient dans les établissements spécialisés, dont 20 % des personnes de 80 ans et plus<sup>65</sup>.

Les résidences pour personnes âgées sont apparues sur le marché du logement récemment en Suède. Il s'agit de logements locatifs ou en copropriété, adaptés aux besoins des

---

<sup>63</sup> Institut suédois, *op. cit.*, p. 2.

<sup>64</sup> *Idem*

<sup>65</sup> Socialstyrelsen, *Äldreuppdraget - Slutrapport* (Direction nationale de la santé et des affaires sociales de Suède, *Rapport d'étape sur l'état des personnes âgées*), avril 2000, tableau 3, p. 25.

personnes handicapées. Un pour cent des personnes âgées habitent ce type de logement. Leurs résidents ont droit aux services publics d'aide à domicile.

La possibilité pour les personnes âgées de demeurer aussi longtemps qu'elles le veulent dans leur logement ne tient pas uniquement aux conditions de logement, ou au revenu personnel (avec ou sans soutien de l'État), il va sans dire. Tout un système d'aide à domicile a dû être mis en place au cours des années 1960, assurant des soins personnels et d'entretien ménager, de cuisine et de transport adapté.

### 5.3.3 L'aide à domicile

L'assistance concrète aux personnes âgées commence généralement par le recours aux soins à domicile, dont sont responsables les municipalités. «Rares sont ceux qui sont admis dans un établissement (pour personnes âgées) sans avoir reçu auparavant une aide à domicile (...) La Suède est le seul pays à avoir inscrit dans la loi le droit au maintien à domicile avec une aide appropriée, indépendamment de l'importance des besoins.»<sup>66</sup>

Au départ, l'aide à domicile était presque exclusivement limitée aux tâches ménagères, achats, préparation des repas, nettoyage et blanchissage pour l'essentiel. Ces vingt dernières années un temps accru a été consacré aux soins personnels, principalement à cause de la croissance du nombre des personnes plus âgées.

Plusieurs personnes âgées utilisent aussi les dispositifs de téléalarme municipaux, reliés aux établissements les plus proches. Un important système de transport a également été mis en place pour permettre aux personnes âgées, qui ont des difficultés ou handicap pour se déplacer, d'emprunter des taxis au prix du transport en commun (avec un plafond de déplacements par personne).

Mise en branle au début des années 1960, l'aide à domicile a connu une croissance jusqu'en 1975. Les soins étaient accordés à 18 % des personnes de plus de 65 ans et à 38 % des personnes de plus de 80 ans. Ces proportions ont diminué respectivement à 8 et 23 %, en 1997, principalement à cause de la mise en place d'autres programmes et de la diversification des formes de prise en charge.

La réforme importante de la Loi du service social, en 1992, marqua un tournant dans l'aide aux personnes âgées. Cette réforme visait également une réforme des soins de santé, en vue d'abrégé le séjour à l'hôpital. Elle fut accompagnée d'une réforme de l'aide à domicile, afin d'assurer une grande partie des soins de convalescence à domicile. Une première évaluation des effets de ces événements a cours à l'heure actuelle au sein de l'appareil gouvernemental.

Un premier rapport d'étape<sup>67</sup> de la Direction nationale de la santé et des affaires sociales souligne que les conditions de logement, les soins de santé et l'aide aux personnes âgées en Suède demeurent de loin supérieurs à ceux de plusieurs pays développés. Toutefois, la

---

<sup>66</sup> Institut suédois, *op. cit.*, p. 2.

<sup>67</sup> Socialstyrelsen, *op. cit.*

révision des soins de santé au cours des années 1990, en plus de la croissance du nombre de personnes très âgées, a modifié substantiellement la distribution des services aux personnes âgées en général.

«The restructuring of hospital care is characterized by an ongoing reduction in the number of beds, and municipal care is today being offered to progressively fewer elderly persons than was formerly the case (...) The progressively shorter lengths of stay are a particular problem for older persons, who more often than not need additional time in order to recover (...) Simultaneously with the changes occurring in hospital care, and partly as a consequence of, municipal authorities have radically re-prioritised their domiciliary care input in favour of those who are most severely ill and most in need of help (...) Fewer people are receiving help, but the average input per person assisted has increased.»<sup>68</sup>

Les données du tableau ci-dessous viennent corroborer cette affirmation. Elles permettent aussi de voir l'importance des soins à domicile accordés en Suède.

Tableau 5.4 - Nombre de personnes de 65 ans et plus recevant des soins à domicile, par nombre d'heures/mois, 1992 et 1997.

Nombre d'heures/mois des soins à domicile	Total des pers., 1992	Total des pers., 1997	Variation (%)
1 - 9 heures	74 935	57 651	- 23
10 - 25 heures	48 633	38 869	- 20
26 - 49 heures	30 599	27 445	- 10
50 - 119 heures	26 197	30 024	+15
120 heures et plus	6 489	7 582	+17
Total	186 853	161 571	

Source : Socialstyrelsen, *Äldreuppdraget - Slutrapport* (Direction nationale de la santé et des affaires sociales de Suède, *Rapport d'étape sur l'état des personnes âgées*), avril 2000, tableau 4, p. 26.

Depuis une dizaine d'années, diverses options de rechange aux services municipaux d'assistance aux personnes âgées sont apparues en matière de logement et d'aide à domicile. Le financement demeure public, mais les prestataires de services proviennent du secteur privé; leur sélection est faite par appel d'offres.

De plus, il existe la possibilité pour un proche d'être engagé comme aide à domicile ou de percevoir une allocation en espèces pour s'occuper d'une personne âgée. Environ 7 000 personnes sont ainsi rémunérées pour assurer une aide à domicile, souvent pour moins de 20 heures par semaine.

<sup>68</sup> Socialstyrelsen, *op. cit.*, *Summary and conclusions*

Il est aussi possible de recevoir une indemnité versée par l'assurance sociale pour apporter des soins à une personne âgée proche parent ou amie gravement malade ou mourante. 7 500 personnes par an prennent congé en moyenne 10 jours par année dans ces circonstances.

#### 5.4 L'aide en matière de logement pour les personnes handicapées

La Suède possède, comme nous l'avons vu, une politique générale de bien-être qui garantit la sécurité matérielle et les droits sociaux de tous les citoyens. Cette garantie est exercée non pas par des mesures spécifiques destinées à certaines catégories sociales défavorisées, mais sous forme de prestations fournies à tous. En plus des dispositions générales, un certain nombre de droits et d'aides financières viennent compléter la protection sociale. Les programmes spécifiques à l'intention des personnes handicapées (physiques ou mentales) entrent dans cette catégorie.

Dans la foulée de l'année internationale des personnes handicapées, en 1981, la Suède a révisé la législation sur les droits des handicapés en 1982. La Loi sur les services sociaux (*Socialtjänstlag*), adoptée aussi en 1982, définit ainsi les responsabilités des municipalités:

« (...) celles-ci doivent faire en sorte que les personnes atteintes d'incapacités physiques ou mentales aient la possibilité, d'une part, de disposer d'un logement qui réponde à leurs besoins, et de l'autre, de participer à la vie de la collectivité, c'est-à-dire pouvoir voyager et se déplacer, accéder aux locaux publics, etc. Les services sociaux des communes (municipalités) ont en dernier ressort la responsabilité de donner à tous leurs habitants l'aide et le soutien dont ils ont besoin.»<sup>69</sup>

La notion sociale du handicap utilisée en Suède a été lancée par le mouvement des handicapés<sup>70</sup>.

«Elle revient à définir le handicap non pas comme inhérent à la personne, mais comme effet des obstacles qu'elle rencontre par suite des difficultés d'accès dans son environnement. Cette définition fait incomber aux institutions publiques et privées la responsabilité de faire en sorte que les activités soient accessibles à tous.»<sup>71</sup>

L'État détermine dans sa législation les dispositions générales et définit le rôle des conseils de comté et des municipalités. Les conseils de comté sont responsables des services de santé et les municipalités ont la responsabilité du logement et des services sociaux.

En 1994, le Parlement suédois créait le poste d'Ombudsman des handicapés (*Handikappombudsmannen*), chargé de suivre les questions concernant les droits et les intérêts des personnes handicapées. De même, la loi sur le soutien aux personnes atteintes d'incapacités fonctionnelles précisait, cette même année, le droit à l'assistance

---

<sup>69</sup> Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, *La politique suédoise en faveur des handicapés*, juin 1997, p. 2.

<sup>70</sup> Ce mouvement regroupe environ 470 000 personnes qui participent au sein d'une quarantaine d'organisations nationales et de deux mille associations locales.

<sup>71</sup> Institut suédois, *op. cit.*, p. 1.

personnelle. Conséquemment, la municipalité désigne une personne chargée de cette assistance ou alloue une aide financière à l'intéressé; cette aide est limitée aux personnes de moins de 65 ans, les personnes âgées pouvant bénéficier des mesures d'aide à domicile.

#### **5.4.1 L'aide en matière de logement et l'aide à domicile**

Comme nous l'avons vu précédemment, les constructeurs ont la responsabilité civile de respecter le code du bâtiment. Tout immeuble résidentiel neuf de plus de deux étages doit avoir un ascenseur pour permettre l'accès aux personnes handicapées. De même, toute personne en fauteuil roulant doit pouvoir circuler librement dans une pièce meublée. Ces normes déterminent ainsi une superficie minimale des pièces d'un logement. Le contrôle est exercé par les municipalités à l'émission des permis de construction.

Selon les dispositions de la loi, les municipalités sont aussi responsables de la construction ou de l'adaptation des logements spécifiquement destinés aux personnes handicapées. Les logements doivent répondre aux besoins particuliers des personnes, qu'ils soient neufs ou anciens, et pour tous les types de handicap. L'adaptation des logements doit porter sur des fonctions telles le sommeil, le repos, les soins d'hygiène personnelle, la cuisine et les repas, et les déplacements à l'intérieur du logement. Il existe aussi des logements et appartements thérapeutiques pour les personnes atteintes d'incapacités graves, qui peuvent compter sur un service d'aide vingt-quatre heures par jour.

Les municipalités sont également tenues, par la loi, de veiller à ce que les zones résidentielles soient bien aménagées et offrent aux résidents un environnement, des services et des moyens de déplacement de qualité. L'objectif est d'assurer à tous des conditions de logement équivalentes.

Les services sociaux municipaux organisent aussi des services d'aide à domicile pour les personnes handicapées, comme pour les personnes âgées : nettoyage, préparation des repas, achats, soins personnels, etc. L'aide à domicile peut également être chargée de l'accompagnement pour les promenades et les loisirs.<sup>72</sup>

#### **5.4.2 L'aide aux personnes handicapées mentalement**

La réforme des soins de santé, mise en place depuis une dizaine d'années en Suède, a aussi fait en sorte que plusieurs personnes atteintes de maladie mentale chronique gagnent en autonomie. Le séjour en établissement a de plus en plus été remplacé par diverses formes de logements autonomes. La situation suédoise est d'autant plus intéressante qu'elle précède de quelques années la réforme québécoise.

---

<sup>72</sup> Un ensemble d'autres mesures destinées aux personnes handicapées touchent les questions d'éducation, de vie professionnelle, de culture et de loisirs, ainsi que l'aide technique. Ces questions ne sont pas abordées dans le cadre de cette recherche, mais peuvent être consultées dans le Feuilleton de documentation de l'Institut suédois cité plus haut.

Malgré les dispositions de la Loi sur les services sociaux de 1982, les municipalités n'ont toutefois pas su répondre adéquatement aux besoins particuliers des personnes handicapées mentalement. Telle est la conclusion du rapport de la Commission parlementaire sur les soins psychiatriques, paru en 1992, qui a donné lieu à une réforme des soins psychiatriques mise en place en janvier 1995.

L'objectif premier de la réforme des soins psychiatriques vise la réhabilitation des personnes handicapées mentalement. La notion générale de handicap retenue par la loi prend une dimension sociale particulière dans ce cas-ci :

«A mental disability arises as a consequence of an illness and constricts important life spheres (...) Inadequate support from people and organizations surrounding the ill person contributes to his or her handicap. Thus, a handicap can be ameliorated or even cease to exist, but may also be exacerbated, depending upon the support one receives or how the people in one's life act.»<sup>73</sup>

Cet objectif de réhabilitation a été traduit dans différents textes législatifs. Par exemple, la Loi sur les responsabilités financières municipales indique que les municipalités doivent assurer un logement aux patients après un traitement de trois mois consécutifs en institution hospitalière, jugé approprié et terminé par les médecins traitants. Sinon, la municipalité doit payer pour tout traitement prolongé en institution.

Cette réforme a entraîné le transfert d'environ 4 000 patients et de centaines de programmes de réhabilitation du secteur de la santé, géré par les conseils de comté, vers les services sociaux gérés par les municipalités. Les conseils de comté ont aussi reçu des subventions spécifiques de plus de 1,2 milliard de couronnes (environ 200 millions de dollars) pour assurer une coordination entre les soins psychiatriques et les services sociaux pendant la période de transition.

La difficulté principale repose, selon le rapport d'évaluation de la Direction nationale de la santé et des affaires sociales, sur le manque de soutien, de la part des services sociaux municipaux, en matière d'activités sociales et récréatives ou d'emploi pour les personnes handicapées mentalement. De plus, la coordination entre l'État (responsable des mesures législatives), les institutions de santé (qui relèvent des conseils de comté) et les services sociaux (sous la responsabilité des municipalités) ne serait pas toujours adéquate, surtout dans les grandes agglomérations.

Dans une perspective de réhabilitation sociale, l'enjeu ne peut pas se limiter seulement au soutien en matière de logement. Les efforts doivent aussi être portés sur les activités sociales et des programmes d'occupation quotidienne de ces personnes, que ce soit par le travail ou d'autres activités. La difficulté majeure de la réhabilitation des personnes handicapées mentalement concerne l'oisiveté de ces personnes à domicile.

---

<sup>73</sup> Socialstyrelsen (Direction nationale de la santé et des affaires sociales), Division des services sociaux, Welfare and freedom of choice ? - Final report from the evaluation of the 1995 psychiatric care reform - Summary, mai 1999, p.281.

On compte entre 40 000 et 46 000 personnes atteintes de maladie mentale chronique en Suède, soit environ 0,65 % de la population adulte. Les hommes et les femmes sont en proportion équivalente. Le groupe d'âge des 35-50 ans est le plus important en nombre absolu et le seul qui dépasse largement la proportion du même groupe d'âge de la population totale (41 % contre 25 %). 20 % sont mariés ou cohabitent avec un conjoint.

78 % des personnes handicapées mentalement vivent dans leur propre logement. Elles bénéficient, si nécessaire, de l'assistance aux personnes handicapées et de l'allocation au logement. 12 % vivent en institution ou dans des établissements thérapeutiques. Et finalement, 10 % habitent dans des logements municipaux destinés aux personnes handicapées. De façon générale, les personnes souffrant d'une maladie mentale risquent plus que les autres citoyens d'être évincées de leur logement, à cause de comportements difficiles. C'est particulièrement le cas de personnes qui abusent de la consommation de drogues. Le rapport d'évaluation de la Direction nationale recommande à cet effet la création de programmes municipaux spécifiques pour loger ces personnes. Il recommande aussi la mise sur pied d'équipes mobiles des services sociaux dédiées au suivi de certaines personnes.

En conclusion sur les enjeux en matière d'habitation, il faut reconnaître que la politique d'habitation est l'une des réalisations les plus importantes du régime social-démocrate, en plus des mesures de protection sociale. La Suède a su redresser, en quelques décennies, une situation jugée parmi les plus déplorables en matière de logement en Europe au début du vingtième siècle. La loi suédoise a reconnu à chaque citoyen, dès les années 1940, le droit à un logement adéquat et à prix abordable. Cette approche générale visait tous les citoyens et non pas des groupes particuliers de la société.

Aujourd'hui les conditions de logement, en Suède, sont parmi les meilleures des pays européens. Chaque citoyen a droit à un standard minimum de 30 m<sup>2</sup>, avec cuisine et salle de bain. En moyenne, on évalue que chaque personne occupe une superficie résidentielle de 47 m<sup>2</sup> en Suède (contre 32 en France ou 27 en Grande-Bretagne)<sup>74</sup>. Cette situation contraste fortement avec celle qui prévalait dans les années 1940.

On ne rencontre pas de zone urbaine dévastée ou de taudis en Suède. Même si la population immigrante récente a tendance à se concentrer dans certains secteurs de Stockholm, on ne peut pas parler de formation de ghettos. Les conditions de logement y sont semblables à celles de plusieurs autres secteurs de Stockholm.

Pour certains groupes de personnes plus vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes handicapées, des mesures spécifiques ont été prévues dans le système de protection sociale pour leur permettre d'avoir un logement adéquat et approprié à leurs besoins. Encore une fois, comme c'est souvent le cas en Suède, ces mesures ne considèrent pas seulement les besoins en matière de logement, mais un ensemble de

---

<sup>74</sup> La surface moyenne d'habitation est de 49m<sup>2</sup>/pers. au Danemark, 43 en Norvège, 32 en France, 30 en Finlande, 27 en Grande-Bretagne et 24 en Espagne. *Source : Institut suédois, op. cit., août 1998.*

mesures pour permettre à ces personnes d'avoir une vie tout aussi décente que tout autre citoyen. Ainsi des mesures d'aide à domicile et d'accompagnement ont été reconnues dans la loi pour ces personnes.

La politique d'habitation et le mode d'aide financière, mis en place dès les années 1940, visaient à soutenir la construction et la rénovation des logements de façon continue, et non pas sporadiquement ou ponctuellement. Cette approche a donc permis une amélioration constante de la situation du logement. De plus, plutôt que de construire des logements pour les ménages les plus défavorisés, comme cela s'est fait dans la plupart des pays occidentaux, la Suède a opté pour une allocation-logement destinée à ces ménages.

Cependant, ce système d'aide n'a pas pu s'autoréguler et est devenu trop onéreux pour l'État, surtout après 1980. La crise des finances publiques, au tournant des années 1990, a nécessité la révision en profondeur de ce système d'aide financière, sans remettre en cause pour autant les objectifs fondamentaux de la politique d'habitation.

Le système de production du logement est actuellement en transformation en Suède. Les sociétés municipales d'habitation ne jouissent plus du soutien de l'État et ne construisent plus. La mission et le mode de gestion de ces sociétés sont révisés à l'heure actuelle par le gouvernement, voire combattus par le parti modéré au pouvoir de la Ville de Stockholm. Les entreprises privées appelées à poursuivre la majorité des activités de construction jugent les conditions de rentabilité insuffisantes, habituées à de généreuses subventions. De plus, le système de négociation des loyers à l'échelle nationale vient perturber toute forme d'ajustement des coûts de gestion des logements.

Les experts eux-mêmes reconnaissent que la Suède vit une situation difficile, et il n'y a pas d'unanimité sur les orientations ou actions à soutenir. Pendant ce temps, il y a crise du logement dans les agglomérations : il y a un manque de logements pour une population croissante. Cette situation risque à terme d'avoir des effets négatifs sur la formation des ménages et sur la force d'attraction des agglomérations auprès d'une main-d'oeuvre qualifiée, très en demande.

Les municipalités des principales agglomérations et les conseils de comté auront probablement un rôle déterminant à jouer dans la régulation de la situation, puisqu'ils sont aux prises avec le problème. La Ville de Stockholm, comme la plupart des municipalités suédoises, fait face à un défi de taille pour redéfinir son rôle dans l'orientation du développement urbain et la gestion du parc de logements. Cette révision de ses activités est étroitement liée à la révision de la politique d'habitation. L'État ne pourra donc pas éviter de s'impliquer puisque le problème risque d'amoinrir les effets bénéfiques de la politique en ce qui regarde les conditions du logement.

### **Annexe A - Les coûts de construction et de loyer**

En 1991, le coût moyen net de construction d'un logement locatif de 75 m<sup>2</sup> (3 pièces, une cuisine et une salle de bain), était évalué à 825 000 SEK (137 500 \$ CAN) ou 11 000 SEK/m<sup>2</sup> (1 833 \$ CAN/m<sup>2</sup>). Les frais mensuels de remboursement hypothécaire (à un taux d'intérêt de 13 %) et les frais d'opération s'élevaient à 11 200 SEK par mois. Le loyer d'un tel appartement n'était que de 4 500 SEK par mois, soit environ 750 dollars canadiens. C'est donc dire que les subventions devaient aussi couvrir la différence de 6 700 SEK, selon cet exemple, soit plus de 1 000 dollars par mois<sup>75</sup>.

Alors que le coût moyen de construction d'un logement s'établissait à 11 000 SEK/m<sup>2</sup> en Suède, en 1991, il était de 15 000 SEK/m<sup>2</sup> dans le centre de Stockholm et de 12 000 SEK/m<sup>2</sup> dans sa banlieue. Les coûts grimperont, en 1999, à 20 000 SEK/m<sup>2</sup> pour le centre de Stockholm et à 15 000 SEK/m<sup>2</sup> pour la périphérie (soit respectivement 3 333 \$ CAN/m<sup>2</sup> et 2 500 \$ CAN/m<sup>2</sup>)<sup>76</sup>.

En moyenne, les ménages suédois consacrent 32 % de leur revenu au logement, à l'électricité et au chauffage. Le coût moyen d'un logement suédois varie selon les types et sa localisation. À titre d'exemple, l'Institut suédois présente les loyers mensuels moyens suédois, en 1998, selon les types de logement suivants<sup>77</sup> :

- maison individuelle, 4 pièces et cuisine : 5 610 SEK (935 \$ CAN)
- appartement locatif, 3 pièces et cuisine : 4 810 SEK (802 \$ CAN)
- appartement locatif, 2 pièces et cuisine : 3 890 SEK (648 \$ CAN)

Le loyer maximal d'un logement neuf, en 1999, établi par décret gouvernemental, était de 1 350 SEK/m<sup>2</sup>/an, soit 8 437 SEK/mois (1 406 \$ CAN/mois) pour un logement de 75 m<sup>2</sup>. Dans l'agglomération de Stockholm, les loyers des logements neufs varient, en 1999, entre 800 et 1 200 SEK/m<sup>2</sup>/an. Dans les logements construits avant 1985, qui constituent la majorité, le loyer moyen annuel est de 700 SEK/m<sup>2</sup> pour un logement de 75 m<sup>2</sup>, soit environ 730 \$ CAN/mois<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, *op.cit.*, p. 52.

<sup>76</sup> Ville de Stockholm, Service de la planification urbaine

<sup>77</sup> Institut suédois, Feuille de documentation sur la Suède, *La situation économique des ménages suédois*, août 1998.

<sup>78</sup> Ville de Stockholm, Service de la planification urbaine

## **Annexe B - Quelques statistiques sur le logement – Agglomération et ville de Stockholm**

### L'agglomération de Stockholm

*Selon les statistiques de 1996, l'agglomération de Stockholm a une population de 1,76 million d'habitants, répartis sur 2230 km<sup>2</sup>, ce qui représente 766 habitants/km<sup>2</sup>; si on exclut de ce calcul la superficie imposante du réseau vert régional, soit 1 300 km<sup>2</sup>, la densité de population des aires urbanisées est alors de 1 895 habitants/km<sup>2</sup>.*

*On compte 847 000 logements, à l'échelle de l'agglomération, soit une moyenne de 2,1 personnes par ménage, équivalente à la moyenne des quartiers centraux de Montréal<sup>79</sup>. 73 % des logements sont construits dans des bâtiments multifamiliaux. Les maisons unifamiliales, dont plusieurs sont jumelées ou en rangée, représentent 27 % du stock de logements.*

*Les sociétés municipales possèdent 30 % du parc de logements, le secteur coopératif 20 % et les sociétés privées 25 %. La proportion de propriétaires occupants est donc de 25 %, principalement dans des maisons unifamiliales que l'on retrouve majoritairement dans les villes de banlieue.*

### La ville de Stockholm

*Dans les limites de la ville de Stockholm, on retrouve une population de 740 000 habitants, sur un territoire de 187 km<sup>2</sup>, soit une densité de population de 3 957 habitants/km<sup>2</sup>. Tout comme à l'échelle de l'agglomération, les grands espaces verts, composés de terres en friche et de 12 parcs de plus de 100 ha chacun, occupent un grande partie du territoire, soit 53 km<sup>2</sup>. Si on exclut du calcul de densité cette superficie des grands espaces verts, les aires urbanisées de Stockholm ont alors une densité d'occupation de 5 522 habitants/km<sup>2</sup>.*

*La population de Stockholm réside dans quelque 400 000 logements, soit une moyenne de 1,85 personne par ménage (cette moyenne était de 2,8 en 1950). Plus de la moitié des ménages (54 %) de la ville de Stockholm sont formés d'une seule personne. 27 % sont composés de deux personnes et seulement 19 % sont formés de trois personnes ou plus.*

*Les logements multifamiliaux représentent 90 % du parc de logements de la ville de Stockholm, les maisons unifamiliales (ou villa en suédois) 10%. La plupart des immeubles multifamiliaux sont construits sur quatre à six étages. Quelques rares tours d'habitation de dix à vingt étages apparaissent ici et là, dans les secteurs construits au cours des années 1970.*

*Les sociétés municipales et le secteur coopératif possèdent respectivement 28 % et 27 % de ces logements. Les sociétés privées en gèrent 30%. C'est-à-dire que ces trois groupes principaux possèdent entre 110 000 et 120 000 logements chacun. Les propriétaires individuels possèdent environ 15 % des logements. Ces propriétaires habitent pour la plupart des maisons unifamiliales (10 % des logements), construites à partir des années 1920; les logements en copropriété ne représentent qu'environ 5 % du parc de logements et se retrouvent dans des immeubles multifamiliaux, presque tous situés dans au centre de la ville.*

---

<sup>79</sup> La moyenne nationale suédoise, en 1996, était de 2,2 personnes par ménage.

Tableau 5.5 - Statistiques générales en habitation - Comté et ville de Stockholm, 1996

	Comté de Stockholm	Ville de Stockholm
Population	1 763 000	740 000
Densité de population (aires urbanisées)	1 895 hab./km <sup>2</sup>	5 522 hab./km <sup>2</sup>
Nombre de logements	847 000	400 000
Personne/ménage	2,1	1,85
% de logements dans immeubles multifamiliaux	73 %	90 %
% de logements dans maisons individuelles	27 %	10 %
Propriété des logements (%) :		
- sociétés municipales	30 %	28 %
- coopératives	20 %	27 %
- sociétés privés	25 %	30 %
- propriétaires occupants	25 %	15 %

Sources : Comté de Stockholm et Ville de Stockholm

Tableau 5.6 - Le nombre de pièces par logement (excluant cuisine et salle de bain) - Pourcentage des logements - Comté et ville de Stockholm, 1996

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et +
Comté de Stockholm (847 000 log.)	21	24	24	15	16
Ville de Stockholm (400 000 log.)	25	29	24	12	9

Sources : Comté de Stockholm et Ville de Stockholm





## Conclusion

L'intérêt d'une étude de cas étranger, comme celle présentée dans ce rapport, porte essentiellement sur les enseignements que l'on peut en tirer dans une perspective de réflexion et de comparaison sur nos manières de faire. Au moment où a cours une révision de l'organisation municipale et des outils d'urbanisme au Québec, l'expérience suédoise et de Stockholm offre plusieurs pistes de réflexion.

### *Le rôle important des collectivités locales*

À prime abord, il faut souligner l'importante décentralisation, en Suède, des pouvoirs en matière de santé, de services sociaux et d'éducation délégués aux collectivités locales. Les conseils de comté gèrent le réseau de la santé. Les municipalités ont la responsabilité des services sociaux et de l'éducation aux niveaux primaire et secondaire. Au plan fiscal, les recettes principales du gouvernement et des collectivités locales proviennent de l'impôt sur le revenu.

Pour assurer une qualité des services à l'échelle locale et améliorer l'efficacité de la gestion municipale, le gouvernement suédois a dû entreprendre, dès 1946, une réforme des limites municipales, qui s'est étendue sur plus de vingt ans, afin de réduire le nombre de municipalités de 2 500 à 300. Cette réforme visait surtout le regroupement des municipalités rurales très nombreuses. Le gouvernement a finalement dû forcer les fusions au début des années 1970. L'enquête d'une commission parlementaire, au tournant des années 1980, a confirmé les effets tangibles dans l'amélioration de la gestion municipale à la suite des regroupements municipaux. Aujourd'hui, plus personne ne remet en cause cette réforme et d'aucuns en font valoir les mérites.

La réforme des limites des municipalités, en vue d'en réduire le nombre, a été menée, rappelons -le, dans une perspective d'efficacité administrative et dans le contexte d'un État décentralisé. Dans le contexte actuel des fusions municipales au Québec, l'expérience suédoise peut certainement être fort utile quant aux objectifs fondamentaux à poursuivre et aux méthodes employées.

### *La tradition de planification et de concertation*

La reconnaissance des institutions publiques suédoises à l'égard de la planification urbaine en général doit être soulignée. Cette reconnaissance remonte au XIXe siècle et a été renforcée par l'approche de planification économique et spatiale, soutenue par les gouvernements sociaux-démocrates dès les années 1940. Il est important aussi de souligner la constance de l'approche intégrée en matière de planification, reliant les différents enjeux urbains en matière d'habitation, de transport, d'espaces verts, d'équipements collectifs, de lieux de travail, et plus récemment en matière environnementale. Cette approche n'est pas seulement l'apanage des services de planification urbaine ou régionale. On la retrouve aussi au sein d'organismes responsables de transport en commun, d'habitation, d'espaces verts ou même dans les

organismes responsables des services sociaux. Ainsi, il va de soi pour ces organismes de traiter un problème urbain avec toutes ses composantes.

Un des exemples les plus probants de cette tradition de planification est l'approche retenue à la fin de la Deuxième Guerre mondiale devant la pression de développement urbain. La municipalité de Stockholm a géré la croissance urbaine la plus importante du siècle en suivant les orientations de son plan directeur. Celui-ci mettait l'accent sur l'intégration des nouveaux quartiers résidentiels au nouveau réseau du métro, prévoyant aussi l'extension du réseau vert, et ce dans le respect du paysage et de la topographie. Ce modèle a aussi été repris par les municipalités de banlieue desservies par le métro. Aujourd'hui, les effets bénéfiques de cette approche se font encore sentir. Le taux d'utilisation du transport en commun est l'un des plus élevés dans les pays occidentaux. Seulement 40 % des ménages de l'agglomération ont une voiture, et ce taux chute à près de 22 % dans les quartiers centraux. De plus, l'importance et la qualité du réseau vert régional est l'un des atouts incomparables de Stockholm.

Au cours de la même période, presque toutes les grandes agglomérations occidentales faisaient face au même type de pression de développement. La réponse à cette pression, en Amérique du Nord, a consacré une place déterminante au réseau autoroutier, à la voiture individuelle et à la maison unifamiliale, avec les conséquences de l'étalement urbain que l'on connaît. Même ailleurs en Europe, mises à part quelques exceptions, l'intégration des réseaux de transport en commun n'était pas aussi intimement liée au développement des nouveaux quartiers résidentiels, et rares sont les agglomérations qui peuvent prétendre à la qualité des espaces verts de l'agglomération de Stockholm.

Notons également que le poids institutionnel de la planification ne repose pas sur la coercition des outils officiels de planification. Le plan d'urbanisme de Stockholm et le plan d'aménagement régional n'ont été adoptés officiellement pour la première fois qu'en 1991. Et pourtant les indications des plans précédents (ayant un statut officieux) ont été suivies, selon une tradition établie dès le XIXe siècle. La raison de cette attitude favorable à la planification se trouve plutôt dans la reconnaissance de la part des institutions et des politiciens de la nécessité de planifier, afin que les décisions soient prises en fonction des options possibles et que les investissements publics soient faits de façon judicieuse. Cette reconnaissance est aussi acquise auprès du milieu économique et de l'opinion publique en général.

Une autre explication tient aussi au fait que les démarches de planification se sont toujours faites dans un contexte de consultation large des organisations sociales et économiques. Une des caractéristiques de la société suédoise est de gérer par consensus, dans une perspective de bien-être collectif. L'exemple du poids des commissions d'enquête parlementaires (*utredning*) chargées de la préparation des réformes législatives est révélateur à ce sujet. Cette attitude face à la consultation signifie de façon générale de longues discussions, mais permet par ailleurs d'arrêter des choix qui ne sont pas constamment remis en cause. De plus, il faut rappeler qu'il s'agit d'exercices continus. Comme les professionnels suédois le rappellent, le résultat le plus important n'est pas tant le plan comme tel mais bien le processus d'élaboration du plan où se construisent les

consensus sur les enjeux et les priorités d'intervention. Par exemple, l'Agence régionale de planification et du transport (ARPT) poursuit constamment ses analyses et alimente la réflexion auprès des instances politiques et des organisations régionales de Stockholm durant toute la période qui sépare l'adoption officielle des plans. Il en est de même au niveau municipal, où la révision du plan d'urbanisme de Stockholm de 1991 a été entamée dès 1993 et ce jusqu'à l'adoption du plan de 1998.

Ce type de démarche de concertation en aménagement ne se limite pas aux plans officiels. L'expérience de l'Accord Dennis en est un exemple. Tous les intervenants impliqués dans les différents moyens de transport (gestion des autoroutes, transport en commun, chemins de fer, voies locales) ont été réunis, durant quatre ans, sous l'égide d'un comité politique large et de haut niveau. La décision du comité a fait l'objet d'un rapport consensuel sur les interventions, le budget et la période de réalisation. Soulignons aussi, encore une fois, l'approche intégrée qui a été retenue dans ce cas. La planification des transports ne tenait pas seulement compte de la fluidité de la circulation. L'objectif premier était d'abord d'améliorer la desserte en transport en commun, afin de réduire l'impact sur l'environnement de la circulation véhiculaire. Les interventions étaient aussi liées à des objectifs économiques et sociaux. Cette expérience devrait pouvoir servir d'exemple pour aborder la planification des transports des agglomérations du Québec.

### *La gestion métropolitaine*

L'expérience de l'agglomération de Stockholm en matière de gestion métropolitaine est unique en son genre en Suède. À l'exception de Stockholm, les conseils de comté n'ont aucun rôle à jouer en matière d'aménagement, alors que plusieurs reconnaissent aujourd'hui que les enjeux urbains se posent surtout à l'échelle régionale (les résultats de l'expérience pilote dans quatre autres comtés changeront probablement cette situation). Malgré tout, cette expérience peut certainement servir à alimenter la réflexion en cours au Québec sur la planification des agglomérations. De façon générale, les pouvoirs légaux du Conseil de Comté de Stockholm en matière d'aménagement sont faibles. Sa force réside plutôt en son pouvoir d'influence auprès des municipalités, des organismes nationaux et de la société civile.

Ce pouvoir repose d'abord sur la mission de planification et de gestion du transport en commun. Comme nous l'avons vu, le réseau de transport en commun joue un rôle fondamental dans la structure de l'espace urbain de l'agglomération de Stockholm. De plus, la qualité et l'efficacité de ce service garantissent un haut taux d'utilisation, sans compter l'effet déterminant qu'il a joué à contrer l'étalement urbain. Finalement, un des critères fondamentaux de localisation des projets immobiliers dans l'agglomération de Stockholm est la proximité du réseau de transport en commun. À ce titre, l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) et SL ont leur mot à dire sur la planification des projets, en fonction des objectifs du plan d'aménagement régional.

L'autre élément du pouvoir d'influence du Conseil de Comté s'appuie sur la qualité des études et analyses produites par l'ARPT, dont la crédibilité ne fait pas de doute. De plus, l'approche de concertation et de consultation qui caractérise le travail de planification

régionale de l'Agence vient renforcer ce pouvoir d'influence puisqu'il s'étend ainsi à la société civile, en passant par les organisations sociales et économiques. Fort de cette influence, le plan d'aménagement régional a donc eu historiquement une résonance importante auprès des municipalités et des institutions nationales, sans que le plan n'ait de portée légale.

L'exemple de l'Accord Dennis cité plus haut, initié par l'ARPT, démontre aussi l'importance de la démarche de concertation qui la caractérise. Aucun autre organisme n'aurait pu enclencher un tel processus.

L'ARPT a également conduit une réflexion sur les facteurs de développement et de rayonnement international de Stockholm, qui connaît une croissance économique liée aux nouvelles technologies de l'information (comme à Montréal). Cette réflexion a été suscitée par les grandes entreprises intéressées d'assurer une position forte de Stockholm, en concurrence avec d'autres grandes villes-régions d'Europe. Il est clairement ressorti de cette réflexion que la qualité de l'aménagement et l'efficacité du réseau de transport comptaient parmi les critères d'attraction et de concurrence entre les villes-régions. Stockholm vise donc à renforcer ces atouts pour s'assurer d'un plus grand rayonnement international, principalement dans la région de la mer Baltique.

Toutefois, il n'est pas dit que cette instance régionale ne devrait pas avoir de pouvoirs plus importants, même en ce qui concerne le plan d'aménagement régional. Un autre maillon faible du Conseil de Comté de Stockholm est son incapacité légale ou administrative de gérer le réseau vert régional, qui est pourtant l'un des éléments fondamentaux de la qualité de vie de l'agglomération.

#### *Le rôle déterminant des municipalités dans l'orientation du développement urbain*

Les municipalités suédoises en général, et celle de Stockholm en particulier, ont eu un rôle déterminant dans le développement urbain au cours des cinquante dernières années, surtout en matière d'habitation. Elles ont été appelées à mettre en oeuvre la politique nationale d'habitation et ont pu profiter du système d'aide financière mis en place.

De plus, les municipalités exercent des pouvoirs très étendus en matière d'aménagement. Elles peuvent non seulement déterminer l'utilisation du sol, mais aussi le moment où le développement peut avoir lieu. Les plans détaillés de développement de la Ville de Stockholm autorisent une période de 5 à 15 ans pour la réalisation des projets conformes aux dispositions de ces plans détaillés. À ce titre, le plan détaillé de développement représente un outil d'urbanisme intéressant; il permet non seulement d'exercer le contrôle sur le type de développement, mais il sert aussi d'outil de développement du territoire.

Les municipalités se sont aussi vu accorder le pouvoir d'acquérir du terrain et de mettre sur pied des sociétés municipales de construction et de gestion de logements. C'est principalement par ces pouvoirs et ces moyens d'intervention qu'elles ont eu un rôle déterminant dans la mise en oeuvre de la politique d'habitation. Plusieurs de ces

réalisations demeurent remarquables, même si elles présentent aujourd'hui certains problèmes dysfonctionnels.

La révision par l'État du système d'aide financière en matière d'habitation, en 1992, a remis en cause le rôle des municipalités à titre de promoteurs immobiliers. Depuis cette date, les sociétés municipales ne construisent presque plus de logements dans l'agglomération de Stockholm. Les services de planification urbaine et les municipalités sont à un tournant quant aux méthodes de travail et d'intervention. Pendant plus de cinquante ans les planificateurs urbains et architectes de la Ville de Stockholm ont supervisé et réalisé la construction de près de 100 000 logements et des équipements urbains. Ils sont plutôt appelés aujourd'hui à jouer un rôle d'intermédiaire entre les promoteurs immobiliers, d'une part, et les politiques et les citoyens d'autre part. La très grande expertise de la fonction publique municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme représente toutefois une valeur sûre qui devrait permettre un ajustement approprié face aux nouveaux défis.

### *Les retombées bénéfiques de la politique d'habitation*

L'une des réalisations les plus importantes du régime social-démocrate, en plus des mesures de protection sociale, est certainement la politique d'habitation. La Suède a su redresser en quelques décennies une situation jugée parmi les plus déplorables en matière de logement en Europe au début du vingtième siècle. La loi suédoise a reconnu à chaque citoyen, dès les années 1940, le droit à un logement adéquat et à prix abordable. Cette approche générale visait tous les citoyens et non pas des groupes particuliers de la société. Il n'existe pas à proprement parler de logements sociaux en Suède.

Pour certains groupes de personnes plus vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes handicapées, des mesures spécifiques ont été prévues dans le système de protection sociale pour leur permettre d'avoir un logement adéquat et approprié à leurs besoins. Encore une fois, comme c'est souvent le cas en Suède, ces mesures ne considéraient pas seulement les besoins en matière de logement, mais un ensemble de mesures pour permettre à ces personnes d'avoir une vie tout aussi décente que tout autre citoyen. Ainsi des mesures d'aide à domicile et d'accompagnement ont été reconnues dans la loi pour ces personnes.

Aujourd'hui les conditions de logement, en Suède, sont parmi les meilleures des pays européens. Chaque citoyen a droit à un standard minimum de 30 m<sup>2</sup>, avec cuisine et salle de bain. On ne rencontre pas de zone urbaine dévastée ou de taudis en Suède. Même si la population immigrante récente a tendance à se concentrer dans certains secteurs de Stockholm, on ne peut pas parler de formation de ghetto. Les conditions de logement y sont semblables à celles d'autres secteurs de Stockholm.

Le système d'aide financière mis en place dès les années 1940 visait à soutenir la construction et la rénovation des logements de façon continue, et non pas sporadiquement ou ponctuellement. Cette approche a donc permis une amélioration constante de la situation du logement. Cependant, ce système d'aide n'a pas pu s'autoréguler et est

devenu trop onéreux pour l'État, surtout après 1980. La crise des finances publiques, au tournant des années 1990, a nécessité la révision en profondeur de ce système d'aide financière, sans remettre en cause pour autant les objectifs fondamentaux de la politique d'habitation.

Aujourd'hui, le système de production du logement est en transformation en Suède, certains diront même qu'il est en crise. Les sociétés municipales d'habitation ne jouissent plus du soutien de l'État et ne construisent plus. Les entreprises privées appelées à poursuivre la majorité des activités de construction jugent cependant les conditions de rentabilité insuffisantes, habituées à de généreuses subventions. De plus, le système de négociation des loyers à l'échelle nationale vient perturber toute forme d'ajustement des coûts de gestion des logements. La mission et le mode de gestion des sociétés municipales d'habitation sont révisés à l'heure actuelle par le gouvernement, voire combattus par le parti modéré au pouvoir de la Ville de Stockholm.

Les experts eux-mêmes reconnaissent que la Suède vit une situation difficile, et il n'y a pas d'unanimité sur les orientations ou actions à soutenir. Pendant ce temps, il y a crise du logement dans les agglomérations : il y a un manque de logements pour une population croissante. Cette situation risque à terme d'avoir des effets négatifs sur la formation des ménages et sur la force d'attraction des agglomérations auprès d'une main-d'oeuvre qualifiée, très en demande.

Les municipalités des principales agglomérations et les conseils de comté auront probablement un rôle déterminant à jouer dans la régulation de la situation, puisqu'ils sont aux prises avec le problème. L'État ne pourra pas non plus éviter de s'impliquer puisque le problème risque d'amoindrir les effets bénéfiques de la politique en ce qui regarde les conditions du logement.

En guise de conclusion générale, rappelons que les habitants l'agglomération de Stockholm jouissent d'une qualité de vie que l'on rencontre rarement dans les agglomérations occidentales. Ceci n'est pas le fruit du hasard, mais bien le résultat d'une action concertée et réfléchie en matière de planification et d'aménagement depuis des décennies, dans une perspective d'équité sociale et de bien-être collectif.





## Bibliographie

### Articles et ouvrages

ÅHS,Ulla, 1997, *Housing Policy and Social Welfare*, dans Swedish Planning - Towards Sustainable Development, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 37-41.

ALFREDSSON, Björn et WIMAN, Jan, *Planning in Sweden*, 1997, dans Swedish Planning - Towards Sustainable Development , Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 11-18.

CARS, Göran et HÅRSMAN, Björn, 1991, *Housing Policy in Transition*, dans Swedish Planning - In times of transition, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 53-66.

CARS, Göran et ENGSTRÖM, Carl-Johan, 1997, *Current Trends in Swedish Planning*, dans Swedish Planning - Towards Sustainable Development, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p.19-25.

DAHLBERG, Gunn-Britt, 27 août 1999, *Stockholm's Green Structure*, texte d'une conférence, 4 p.

DAUN, Åke, 1999, Swedish Mentality, The Pennsylvania State University Press, University Park, 236 p.

HOLM, Per et FREDLUND, Arne, 1991, *The Idea of Community Planning*, dans Swedish Planning - In times of transition, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 35-51.

PETERSSON,Olof, 1991, *Shifts in Power*, dans Swedish Planning - In times of transition, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p. 9-16.

PETRELLI, Robert, décembre 1991, Étude des avantages stratégiques comparés de scénarios de décentralisation des responsabilités gouvernementales au profit de Montréal, Étude réalisée pour la Ville de Montréal, 74 p.

PETRELLI, Robert, octobre 1992, Pour une concertation régionale à Montréal - Émergence d'une conscience régionale, rapport de recherche présenté au *Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale*, Ville de Montréal, 58 p.

RUDBERG, Eva, 1991, *From model town plans to municipal guidelines*, dans Swedish Planning - In times of transition, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p.101-123.

SANDBERG, Anders, mars 1995, *Stockholm's green structure*, texte d'une conférence, 9 p.

TAYLOR, Doreen, éditrice, 1998, Le grand guide de la Suède, Gallimard, p. 55-85.

WETTERBERG, Gunnar, 1991, *Challenges to strategic policy making*, dans Swedish Planning - In times of transition, Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm, p.17-34.

*Logement social en Suède- Privatiser ou non ?*, dans Europe Actualités HLM, n°684, 30 juin 2000

### **Documents de l'Institut suédois**

Institut suédois, mars 1995, Feuille de documentation sur la Suède, *Les institutions politiques et administratives*, 4 p.

Institut suédois, avril 1996, Feuille de documentation sur la Suède, *L'administration locale*, 4 p.

Institut suédois, juin 1997, Feuille de documentation sur la Suède, *La politique suédoise en faveur des handicapés*, 4 p.

Institut suédois, décembre 1997, Feuille de documentation sur la Suède, *L'assurance sociale en Suède*, 4 p.

Institut suédois, août 1998, Feuille de documentation sur la Suède, *La situation économique des ménages suédois*, 4 p.

Institut suédois, décembre 1998, Feuille de documentation sur la Suède, *L'économie suédoise*, 4 p.

Institut suédois, décembre 1999, Feuille de documentation sur la Suède, *La population suédoise*, 4 p.

Institut suédois, janvier 2000, Feuille de documentation sur la Suède, *Données générales*, 4 p.

Institut suédois, février 2000, Feuille de documentation sur la Suède, *L'accueil de l'enfance en Suède*, 4 p.

Institut suédois, avril 2000, Feuille de documentation sur la Suède, *L'accueil des personnes âgées*, 4 p.

The Swedish Institute, 1999, Swedish Local Government - Traditions and Reforms, 122 p.

The Swedish Institute, 1999, Hans-Ingvar Johnsson auteur des textes, Spotlight on Sweden, 256 p.

**Documents de l'Agence régionale de planification et de transport (ARPT) du Conseil de Comté de Stockholm ( Stockholm län landsting Regionplane -och Trafikkontoret)**

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), 1991, Regional Plan 1991 for the County of Stockholm 1990-2020 - Summary, 15 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), 1996, Stockholm Regional Green Structure, résumé, 19 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, County of Stockholm, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), août 1998, Program för Regionplan 2000 för Stockholms län, 48 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, County of Stockholm, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), janvier 1999, The International Development of the Region of Stockholm, document de travail, 14 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, County of Stockholm, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), 1999, Planning of the Stockholm Region, 27 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, County of Stockholm, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), 1999, Regionala skillnader i Stockholms län - Rapport 5, 88 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council (*Regionplane -och Trafikkontoret*), avril 2000, EU Capital Regions towards Sustainable Mobility - Innovative Measures in Regional Planning and Transport, 80 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), texte de Kajsa Bernergård, avril 2000, *Strategic environmental assessment of regional planning in the Stockholm region*, 9 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council (*Regionplane -och Trafikkontoret*), juin 2000, Regional Development Plan for the County of Stockholm - Brief summary, document de consultation, 26 p.

Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm County Council, (*Regionplane -och Trafikkontoret*), juin 2000, site internet : [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se)

Storstockholms Lokaltrafik (SL), 2000, *Document de présentation*, 26 p.

Storstockholms Lokaltrafik (SL), 2000, *Annual Report 1999*, 45 p.

Storstockholms Lokaltrafik (SL), 2000, *Strategic Plan 2000, a brief summary*, 8 p.

The Dennis Agreement, 1992, *Traffic system of the future*, 11 p.

*Effects of the Dennis Agreement - An Overview - Environment, Accessibility, Regional Development, Social Benefits*, 1993, 26 p.

The Social Democratic Party, The Moderate Party, The Liberal Party, 1992, *Agreement on enhancing the traffic infrastructure in the Stockholm region*, 26 p.

**Documents du Service de planification urbaine de la Ville de Stockholm (Stockholms Stad, Stadsbyggnads Kontoret)**

City of Stockholm, Bo Lanesjö auteur des textes, 1989, The Development of Stockholm, 71 p.

Stockholm City Planning Administration, 1994, Stockholm's Parks and Topographical Resources, extract from the Structure Plan for Stockholm 1990, 19 p.

Stockholms Stad, Stadsbyggnads Kontoret, 1997, Översiktplan Stockholm, 164 p.

The Committee for Documentation on Stockholm, Andersson Magnus, auteur des textes, 1997, Stockholm's Annual Rings - A glimpse into the development of the City, Stockholm, 256 p.

Stockholm City Planning Administration, 1998, *Build the City inwards - Stockholms Översiktsplan*, résumé du plan d'urbanisme, 12 p.

Stockholm City Planning Administration, 1998, *Document de présentation sur le transport*, 25 p.

Stockholm City Planning Administration, 1999, *We shape the city in dialogue with the people of Stockholm*, brochure de présentation, 4 p.

Ville de Stockholm, avril 2000, Hammarby Sjöstad - from industrial area to modern neighbourhood, site internet [www.hammarbysjostad.stockholm.se](http://www.hammarbysjostad.stockholm.se).

Ville de Stockholm, avril 2000, site internet [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se)

Ville de Stockholm, Stadsbyggnads kontoret, mai 2000, *Liljeholmen – Program för ett stadsutvecklingsområde*, 47 p.

**Documents de la Direction nationale de la santé et des affaires sociales (Socialstyrelsen)**

Socialstyrelsen (Direction nationale de la santé et des affaires sociales, Division des services sociaux), mai 1999, Welfare and freedom of choice ? - Final report from the evaluation of the 1995 psychiatric care reform - Summary, p. 280-294.

Socialstyrelsen, *Äldreuppdraget - Slutrapport - Summary and Conclusions* (Direction nationale de la santé et des affaires sociales de Suède, *Rapport d'étape sur l'état des personnes âgées*), avril 2000, 6 p.

**Personnes rencontrées**

Göran Cars, Associate Professor, Regional Planning, Royal Institute of Technology

Susanne Ingo, architecte, associée principale, INREGIA AB

Dr. Thomas Lundén, Director, Regional Coordination, Svenska Institutet

**Conseil de Comté de Stockholm (Stockholms län landsting) :**

Kajsa Bernergård, architecte, Project Manager - environmental issues, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Magnus Carle, ingénieur civil, Transportation Planner, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Björn Dalborg, Senior Advisor, Managing Director Staff, AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)

Suzanne Dufresne, urbaniste, Project Manager, European Affairs, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Hans Hede, Senior Regional Planner, International Co-operation, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Göran Johnson, architecte, Programme Co-ordinator, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Ragnar von Malmberg, Project Manager - housing issues, Regional Planning, Office of Regional Planning and Urban Transportation

Ville de Stockholm (Stockholms Stad)

Kristina Björn, architecte, Senior Planner, City Planning Administration, Strategic Planning Department

Åsa Bodén, Head of information, The Real Estate and Traffic Administration, The Hammarby Sjöstad Project

Stig Holmstedt, ingénieur civil, Senior Traffic Planner, City Planning Administration Strategic Planning Department

Torsten Malmberg, sociologue, Housing Planner, City Planning Administration, Strategic Planning Department

Anders Sandberg, architecte du paysage, City Planning Administration, Strategic Planning Department

Ulla-Britt Wickström, architecte, Project Planner, City Planning Administration, Southern City District Division

Direction nationale de la santé et des affaires sociales (Socialstyrelsen) :

Gert Alaby, Senior Administrative Officer, National Board of Health and Welfare, Department of Health Care and Medical Services, Division of Elderly

Leif Jacobson, Senior Administrative Officer, National Board of Health and Welfare, Division of Social Services

Göran Stefansson, Senior Administrative Officer, National Board of Health and Welfare, Division of Social Services