

MUNICIPALITÉ

REVUE DE LA MUNICIPALITÉ DE LA VILLE DE MONTRÉAL

NOVEMBRE - JANVIER 2011

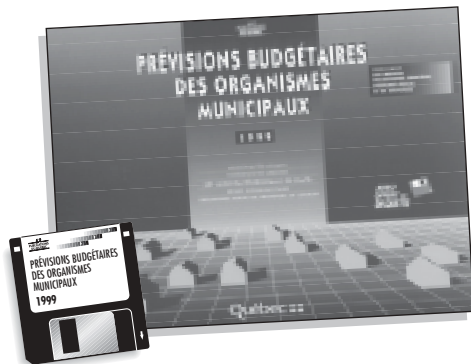


20

ans
de concertation

Le 301 sur l'aménagement
de l'urbanisme

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DES ORGANISMES MUNICIPAUX 1999



Sur disquette

La version électronique est différente de la version imprimée. Elle contient les données brutes de la banque du ministère des Affaires municipales et de la Métropole sur les prévisions budgétaires 1999. Les données concernant l'ensemble des organismes municipaux ne sont donc pas consolidées et on n'y trouve pas les textes explicatifs ni les séries chronologiques, tableaux ou graphiques de la version imprimée. Il s'agit d'un outil complémentaire pour quiconque désire effectuer des tris ou des regroupements d'informations ou obtenir des données plus détaillées sur certaines parties des prévisions budgétaires.

La disquette peut être utilisée indifféremment avec dBASE ou FoxPro et certains chiffriers comme Excel ou Lotus, sur micro-ordinateur ou PC compatible. Le logiciel approprié est nécessaire.

Vente et information

Chez votre libraire

Commande postale:
Les Publications du Québec
C.P. 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5

Internet: <http://doc.gouv.qc.ca>

Télécopieur: (418) 643-6177
1 800 561-3479

Téléphone: (418) 643-5150

1 800 463-2100

Québec 
Les Publications
du Québec

A9-035-3/09

Cette publication contient les principaux renseignements tirés des prévisions budgétaires de l'exercice financier 1999 qui ont été transmises au ministère des Affaires municipales et de la Métropole par les municipalités locales, les communautés urbaines, les municipalités régionales de comté, les régies intermunicipales et les organismes publics de transport en commun. Elle comprend aussi des informations concernant la richesse foncière uniformisée, qui est établie principalement à partir des données des sommaires des rôles d'évaluation.

À la fois instrument de mesure, d'analyse et de comparaison, cette publication vise à répondre aux besoins formulés par le milieu municipal pour la préparation du budget annuel et l'évaluation de l'efficacité des services rendus aux contribuables municipaux et à la population en général.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Version imprimée 1999, 653 pages 2-551-18144-5	Version disquette 2-551-18145-3
--	------------------------------------

53,95 \$

60 \$

Billet

Vingt ans de concertation

L'année 1999 marquait le vingtième anniversaire de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Cette loi a joué un rôle déterminant dans l'évolution des institutions municipales québécoises. C'est à la suite d'un long cheminement que le gouvernement entreprenait une série de réformes dans le domaine municipal, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a servi d'assise à une pratique de la planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme étendue à l'ensemble des municipalités locales, des municipalités régionales de comté (MRC), des communautés urbaines du Québec. Elle a également permis d'instaurer des mécanismes formels de concertation entre les municipalités locales d'une même MRC et entre ces dernières et le gouvernement, ses ministères et ses mandataires.

Avec cette loi, le Québec s'est donné les outils d'aménagement nécessaires à son développement. Les MRC, créées successivement à compter de 1980, ont su prendre leur place et assumer un leadership devenu incontournable. Elles jouent un rôle important dans l'organisation municipale et s'engagent dans des domaines de plus en plus nombreux et diversifiés, selon les spécificités de leur milieu respectif.

On peut d'ores et déjà affirmer que, si cette loi a permis d'aborder la question de la planification de l'aménagement du territoire dans un esprit nouveau et avec des outils appropriés, elle aura surtout contribué à développer une nouvelle sensibilité politique. C'est sans doute l'un des plus grands héritages de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme que d'avoir suscité l'émergence d'une vision à l'échelle du territoire de la MRC.

L'année 2000 qui commence ouvrira de nouveaux chantiers pour moderniser nos façons de faire dans le domaine de la planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En ce début de nouvelle année, souhaitons-nous une concertation productive pour offrir de meilleurs services aux citoyennes et aux citoyens du Québec.

Louise Harel

MUNICIPALITÉ

Direction des affaires publiques et des communications

20 rue Pierre-Olivier-Chauveau
RC, aile Cook
Québec (Québec) G1R 4J3
Téléphone : (418) 691-2019
Télécopieur : (418) 643-7385

Directeur de publication et directeur artistique :

Yvon Poulin
yvon.poulin@mamm.gouv.qc.ca

Comité de lecture :

Claude Michaud
Jocelyne Montminy

Conseiller linguistique :

Réjean L'Heureux

Conseiller juridique :

Direction des affaires juridiques

Abonnement :

Réjean Leroux (418) 691-2015
rejean.leroux@mamm.gouv.qc.ca

Couverture :

Bleu Outremer

Composition, montage, photogravure :

Mono-Lino inc.

Impression :

Imprimerie La Renaissance

Distribution :

Maison postale D.E.E.P. inc.

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec
ISSN : 0713-4800

MUNICIPALITÉ est publié 6 fois par année par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec.

La reproduction partielle ou totale est autorisée à la condition d'en mentionner la source.

Afin d'alléger le texte, dans cette publication, toutes les expressions désignant des personnes visent à la fois les femmes et les hommes.

Les articles n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement l'opinion du Ministère.

Courrier de 2^e classe

Société canadienne des postes – envoi de publications canadiennes – numéro de convention 549517

Les articles de MUNICIPALITÉ sont indexés dans REPÈRE.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE :

Ministre :

Louise Harel

Sous-ministre :

Georges Felli

Directrice générale :

Laurette Laurin

SOMMAIRE

20 ans de concertation



La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) est entrée en vigueur en avril 1980. En plus de créer les MRC, elle devait amener une plus grande concertation des divers intervenants locaux et régionaux. Au moment où les MRC terminent la révision de leur schéma d'aménagement, on peut se demander si la LAU a atteint les objectifs qu'on lui avait assignés. Tour d'horizon.

4

Par Mélanie Pageau

Aménagement et urbanisme au Québec

Une brève histoire



Par Amélie Genois et Pierre Baril

9

« Le nouvel urbanisme doit mieux intégrer les gens, les activités et les équipements »

Marie-Odile Trépanier

Directrice de l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, Marie-Odile Trépanier fait pour nous le bilan du chemin parcouru par le Québec depuis 20 ans en matière d'aménagement et d'urbanisme. Du même coup, elle nous dit aussi quels défis elle entrevoit pour l'avenir.

Entrevue réalisée par Carole Jutras

12

L'avenir de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec

Le point de vue des praticiens

« C'est une loi qui a bien vieilli », conclut Maryse Vermette, urbaniste et directrice de la MRC Lajemmerais, de sa pratique en urbanisme. Son collègue Jacques Potvin, de la MRC Maria-Chapdelaine, renchérit dans le même sens : « Il y a des acquis importants. » L'avenir est-il pour autant sans obstacles ? Opinions.

Entrevue réalisée par Carole Jutras et Claude Michaud

16

Trois chantiers pour l'avenir

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a ouvert trois chantiers pour faire une évaluation critique des pratiques actuelles en urbanisme et présenter des recommandations afin d'en améliorer l'impact.



Par Louis Massicotte, Alain Caron et Clothilde Dupuis

20

Étude exploratoire au Saguenay – Lac-Saint-Jean

Économies et regroupement d'achats

Par Gilbert Brisson

22

À propos de neige, de fondants et d'abrasifs



Par Denis Gagnon et Denis Ferland

26

Le choix des équipements de déneigement

Par Denis Gosselin

28

Le plan de développement commercial

Un outil essentiel !

Depuis trois ans que la Société de développement commercial (SDC) de Joliette met tout en œuvre pour faire de son centre-ville un endroit où l'on fait de bonnes affaires.

Par Gilbert Brisson

30

DROIT

Les équipements industriels environnementaux sont-ils portés au rôle ?

Par M^e Michel Rompré

32

20 ANS DE CONCERTATION

Par
Mélanie Pageau, pigiste

On fête cette année les 20 ans de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). En plus d'entraîner la création des municipalités régionales de comté (MRC), la loi a amené une plus grande concertation des divers intervenants locaux et régionaux. Au moment où les MRC terminent la révision de leur schéma d'aménagement respectif, on peut se demander si les objectifs impartis à la loi, il y a deux décennies, ont été atteints.

Selon l'actuel sous-ministre du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, M. Georges Felli, plusieurs défis se posaient en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme au début des années 80. Une minorité de municipalités locales du Québec disposaient alors de plans et de règlements d'urbanisme; celles qui en étaient dotées étaient principalement localisées en milieu urbain. Ainsi, il n'existait pratiquement pas de planification de l'aménagement du territoire à l'échelle supramunicipale. De plus, il n'y avait pas vraiment de dialogue en matière de planification et de développement du territoire entre les ministères et les organismes gouvernementaux, entre le gouvernement et le milieu municipal pas plus

qu'entre les administrations municipales locales d'une même région. Cette situation ne favorisait pas un développement harmonieux du territoire à un moment où le gouvernement investissait massivement dans les équipements sociaux et de transport et que la pression du développement urbain se faisait de plus en plus intense.

Par ailleurs, l'avènement de la LAU coïncidait avec la venue de grandes réformes dont celles liées à la fiscalité municipale et à la démocratie locale, rappelle M. Felli. Elle s'inscrivait, notamment, dans le sillage de la Loi sur la protection du territoire agricole qui, adoptée quelques mois auparavant, devait avoir un effet déterminant sur la gestion de l'utilisation du sol au Québec.

Comme Georges Felli, Danielle Pilette, urbaniste, professeure et directrice de la maîtrise en gestion et planification du tourisme à l'UQAM, constate que seules les villes importantes du Québec étaient dotées d'outils d'urbanisme au début des années 70, mais elles ne les utilisaient pas dans le même esprit qu'aujourd'hui. « Il n'y avait pas cet esprit de consultation publique », précise-t-elle. Les instruments d'urbanisme n'existaient que pour favoriser des stratégies ponctuelles, individuelles ou promotionnelles. « Pour vendre des terrains à l'étranger, par exemple », précise-t-elle. La dimension plus collective de l'aménagement du territoire été instaurée à la faveur de la loi, estime l'auteure de *L'urbanisme*¹ et de *L'urbanisme au Québec*².



Pour Gilles Brais aussi, président de l'Association québécoise d'urbanisme qui regroupe des représentants de 450 municipalités et, surtout, des citoyens membres de comités consultatifs d'urbanisme, chaque ville se développait au gré des projets qui lui étaient soumis. « S'il y avait des affleurements rocheux au cœur d'une ville, on faisait le tour et on construisait de l'autre côté. C'était un développement en taches d'huile. »

« C'était un peu l'anarchie, dans le fond », renchérit Guy Leblanc, maire de Trois-Rivières. Il cite pour illustrer son propos le manque d'encadrement et les abus de certains conseils municipaux. « Les décisions se prenaient de façon beaucoup plus arbitraire. On a pu avantager des promoteurs, les citoyens n'ayant pas le temps de se prononcer. Avec les années 80, le Québec s'est mis en mode consultation. »

Avant 1980, « on créait n'importe quoi n'importe où » croit quant à lui le préfet de la MRC de Beauharnois-Salaberry et maire de Saint-Louis-de-Gonzague, Yves Daoust. « Chaque municipalité avait son petit parc industriel qu'elle développait. Il n'y avait pas vraiment de concertation dans le milieu, ce qui occasionnait des chicanes de voisinage. Une municipalité pouvait installer un parc industriel juste à côté du développement résidentiel de la ville voisine. »

Période d'apprentissage

Pour Georges Felli, l'élaboration de la première génération de schémas d'aménagement des MRC a surtout été l'occasion pour l'ensemble des intervenants de se familiariser avec les instruments de planification et de réglementation en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi qu'avec les mécanismes de consultation prévus par la loi. Cette première phase a ainsi obligé les intervenants à se concerter sur une base formelle et à faire des compromis sur les orientations et les choix en matière d'aménagement du territoire à privilégier avant d'adopter les schémas et les plans et règlements d'urbanisme qui en découlent.

Bien placé pour observer les difficultés d'implantation de cette pratique sur le terrain, Yves Daoust rappelle quant à lui que « des MRC ont traversé le désert plusieurs

fois avant de venir à bout de s'entendre » sur leur premier schéma. Les élus devaient, en effet, s'asseoir ensemble pour planifier au niveau régional plutôt que local, mais chacun tirait de son côté. « C'était difficile pour les élus d'accepter les schémas d'aménagement. Au départ, le nôtre était restrictif pour les petites municipalités car certains ne savaient pas ce qui se passait. Nous l'avons assoupli au fil des ans. Maintenant, on vit avec ce qu'on a mis en place. »

Gilles Brais se félicite, pour sa part, du caractère obligatoire des schémas d'aménagement et des plans et règlements d'urbanisme. « Nous sommes certains d'avoir les mêmes outils en passant d'un milieu à l'autre. Ça devient plus facile pour une organisation comme la mienne de former les gens parce que le contexte est toujours le même. »

Selon lui, un « plan directeur » comme il dit parlant du schéma d'aménagement, « c'est la plus belle invention que l'on ait pour ralentir des élus qui voudraient aller trop vite. Un plan directeur survit aux élus. Ce faisant, il assure une pérennité au niveau du développement et une vision à long terme. Quand on prend une orientation, comme densifier le territoire, ça ne se prend pas pour trois ans; on n'a même pas le temps d'évaluer l'effet. Il faut que ça dure 10 ou 20 ans. »

Premières retombées...

La professeure Pilette est assez satisfaite des résultats de la LAU estimant même que la loi a atteint d'autres objectifs en plus de ceux fixés au départ. Le plus positif, selon elle, fut d'arriver, par amendements successifs, à la création d'outils beaucoup plus flexibles, capables de s'adapter à la demande comme les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) et les plans d'aménagement d'ensemble (PAE).

Autres points positifs pour Danielle Pilette : la relation entre la planification et l'action, l'émergence de notions comme la bonne foi du requérant, les préjudices aux voisins, l'évaluation des effets selon la source de l'action, sans compter l'effet didactique qu'a eu sur la population la diffusion de concepts nouveaux et de données sur leur territoire. Faire connaître à la population les risques liés aux zones

inondables ou lui faire saisir la notion de patrimoine, par exemple.

Mais, pour Guy Leblanc, la grande contribution de la LAU aura été d'apporter plus d'ordre dans le développement notamment en même temps que plus de démocratie, imposant la possibilité de la participation des citoyens au moment de prendre des décisions.

Gilles Brais croit également que la loi a mis de l'ordre en précisant les rôles, les intervenants et les outils. Les responsabilités de chacun étant mieux définies – par exemple celle des comités consultatifs – dans l'ensemble des interventions, le travail est plus efficace. Ce passionné d'urbanisme croit d'ailleurs que les schémas d'aménagement et les plans et règlements d'urbanisme peuvent aider, notamment, à contrôler l'étalement urbain, « l'effet de beigne ». La LAU n'est pas le seul instrument qui permette de remédier à cette situation. Il y en a d'autres mais, « si la Ville de Québec n'avait pas lancé la revitalisation de son quartier Saint-Roch, ça ne se serait pas fait », estime-t-il.

Le préfet de la MRC de Beauharnois-Salaberry apprécie quant à lui que les MRC aient consenti à créer des sociétés de développement économique qui permettent d'investir dans un développement envisagé d'un point de vue régional. « Les grosses entreprises sont ainsi placées à des endroits bien précis pour ne pas nuire à une municipalité voisine », explique M. Daoust.

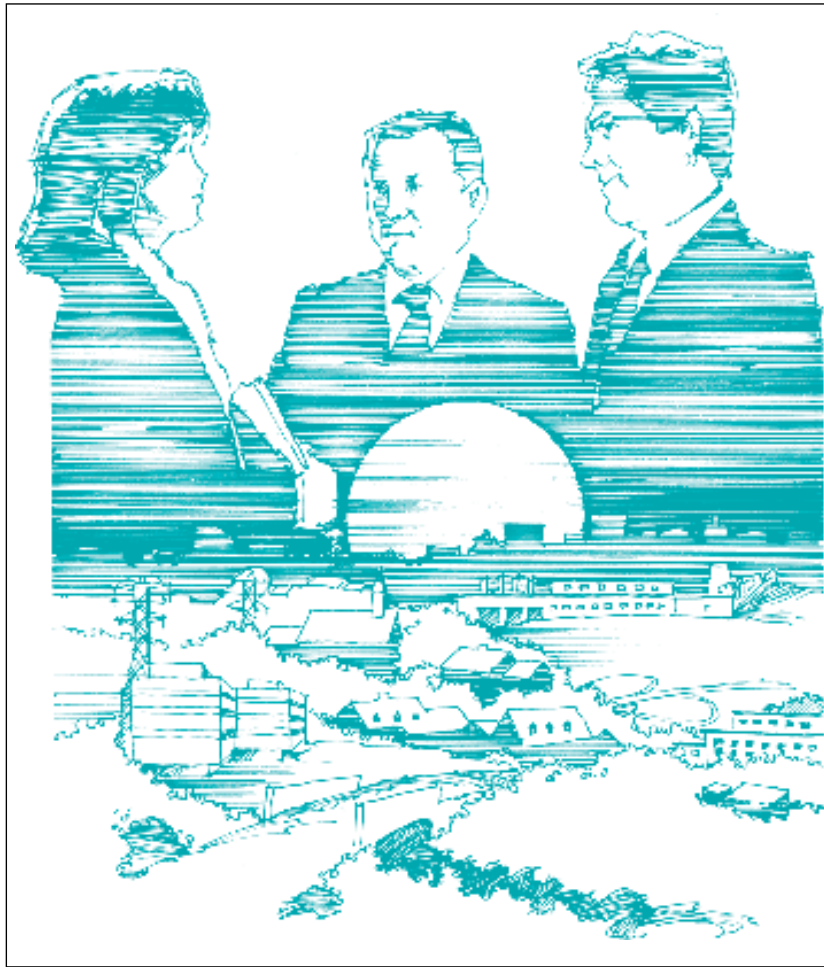
De son côté, le sous-ministre Felli mentionne qu'il faut voir la situation dans une perspective dynamique et évolutive. En effet, on est passé d'une situation caractérisée essentiellement par le contrôle à un mode de planification de plus en plus souple, mieux adapté aux problématiques locales et régionales et permettant une autonomie de plus en plus grande des municipalités. Ainsi, il se félicite des différents outils fournis progressivement par la loi aux municipalités pour leur permettre d'atteindre les objectifs poursuivis. C'est le cas, par exemple, des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) qui permettent d'apporter des précisions au plan d'urbanisme dans le cadre de la planification d'aires d'aménagement stratégiques comme les centres-villes; des plans d'aménagement d'ensemble (PAE) qui

servent à assouplir le processus habituel de planification et de réglementation dans le cas de certains secteurs spécifiques, comme les zones d'extension urbaine périphériques; ou encore des dérogations mineures aux règlements d'urbanisme qui permettent d'autoriser, dans certaines situations exceptionnelles, la réalisation de projets qui ne répondraient pas nécessairement à l'ensemble des exigences. En même temps que les instruments d'urbanisme se sont raffinés, les intervenants du monde municipal ont développé leur expertise et amélioré sensiblement leurs façons de faire.

Si l'ensemble des intervenants interrogés s'entendent sur le fait que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été profitable au monde municipal et aux citoyens, ils notent tout de même quelques ratés, principalement dans la concertation entre les municipalités locales, les MRC et le gouvernement.

Pour M. Daoust, l'arrimage entre les municipalités locales et la MRC s'est bien déroulé, mais celui entre la MRC et certains ministères demeure difficile à cause d'un manque de compréhension mutuelle. « Le gouvernement a créé les MRC, mais elles ont les mains liées, dit-il, parce que le Ministère doit valider le schéma d'aménagement. »

Pour ce qui est de l'arrimage des municipalités locales avec la MRC, le préfet de la MRC de Beauharnois-Salaberry estime qu'il ne « faut pas tordre le bras, mais laisser libre... ». Quand il est entré en poste en 1994, M. Daoust a tenu des séances itinérantes sur l'ensemble du territoire de la MRC, aussi bien à Valleyfield qu'à Saint-Urbain, avec les 11 maires de la MRC. Cela a beaucoup contribué à resserrer les liens entre eux.



À la MRC de Beauharnois-Salaberry, les municipalités locales délèguent certaines de leurs responsabilités à la MRC sur une base volontaire, explique Yves Daoust. La MRC s'occupe, entre autres, de la gestion des déchets, de la collecte sélective, de parcs, de tourisme, de cours d'eau, etc.

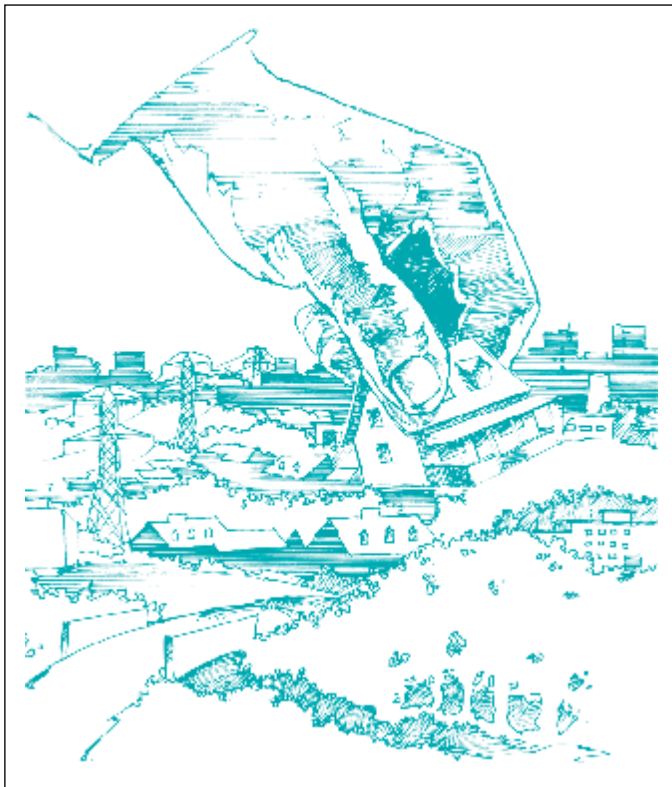
Gilles Brais, qui parle ici à titre de citoyen, estime qu'il reste beaucoup à faire pour que le volet « concertation » de la LAU soit un succès : « Avec les MRC et les communautés urbaines issues de la loi, oui, les gens se parlent plus. On fait un développement plus régional, mais les municipalités continuent de tirer la couverture de leur bord. Leur premier choix serait d'être autonomes. » Parlant des MRC, M. Brais juge que « c'est excellent comme idée, mais les membres qui y siègent représentent leurs municipalités locales respectives et ne peuvent pas être neutres. C'est bien humain. » Mais, même

s'il estime que le modèle n'est pas parfait, il reconnaît que « c'est mieux que de ne pas en avoir ».

Si le maire de Trois-Rivières doute aussi que la consultation ait vraiment réussi, il en voit plutôt l'échec dans les rapports entre les municipalités locales et la MRC. « Dans certaines MRC, on ne fait qu'approuver les projets. Les municipalités ne veulent pas qu'on se mêle de leurs affaires. » Ailleurs, il déplore que la concertation soit demeurée à l'état théorique et que, dans d'autres MRC, les municipalités locales n'aient pas eu le choix de s'arrimer les unes aux autres, surtout celles qui sont essentiellement rurales.

« Dans notre MRC (Francheville), explique M. Leblanc, on a autant de territoire rural, péri-urbain qu'urbain. C'est pas évident d'arrimer le schéma avec tout ça dans la même MRC. » Le conseiller Noël renchérit sur cette disparité et rappelle que Trois-Rivières est la seule « ville-centre » du Québec à faire partie d'une MRC essentiellement rurale. Un modèle de concertation qui ne leur « convient pas vraiment », dit-il. Les intérêts communs se font rares.

Le maire, M. Leblanc reconnaît toutefois que, si les MRC ont moins aidé les municipalités comme Trois-Rivières qui était déjà équipée en matière d'urbanisme, elles ont permis aux plus petites municipalités qui ont moins les moyens de se donner des outils de planification et de contrôle en matière d'urbanisme. Le directeur de l'urbanisme, Jacques Boudreault, résume ainsi le cas de Trois-Rivières : « Ce n'est pas la MRC qui n'est pas correcte. C'est nous, comme agglomération, qui ne cadrons pas. »



La professeure Danielle Pilette déplore également l'ambiguïté des rôles entre les municipalités locales et les MRC. « La MRC, parce qu'elle a un budget et du personnel, rogne parfois sur l'autonomie des municipalités. En région périphérique, certaines MRC ont réussi à imposer une hiérarchisation des pouvoirs correspondant à l'ampleur des territoires qu'elles couvrent. C'est un peu un détournement des objectifs de la loi. »

Si on lui demande de citer une réussite québécoise en urbanisme, Danielle Pilette réfère à des concepts plutôt qu'à des municipalités comme telles : l'animation urbaine au sein des noyaux traditionnels, par exemple. Selon l'urbaniste, la ville est dynamisée par ces espaces d'animation urbaine dédiés à la tenue d'événements.

Elle cite, entre autres endroits, la Ville de Québec et le Vieux Terrebonne qui ont des plans d'illumination pour mettre en valeur les bâtiments patrimoniaux. Le centre-ville de Sainte-Hyacinthe ainsi que les rues Notre-Dame et Victoria à Saint-Lambert sont également devenues des lieux d'animation urbaine. Elle cite aussi Sept-Îles qui a réaménagé son front de

mer à l'occasion des Jeux du Québec, il y a plusieurs années. En outre, ces espaces d'animation urbaine se situent souvent à proximité de l'eau ce qui permet, selon Mme Pilette, d'aménager des rives.

Du meilleur pour demain

Si Gilles Brais considère la LAU comme une « bonne loi qui a du vécu » parce que le législateur a su la rendre adaptable pour la maintenir à la page, ce n'est pas le cas pour nos autres interlocuteurs cependant, pour qui la LAU nécessite encore certains ajustements.

Yves Daoust, déjà satisfait, ne souhaite qu'un meilleur arrimage entre certains ministères. Les élus de Trois-Rivières estiment, quant à eux, que certains délais pourraient être raccourcis, pour un changement de zonage, par exemple. « Même si la loi a changé beaucoup de choses, il y a encore un hiver, un printemps, un été et un automne tardif, dit le maire Leblanc. La saison pour construire et réaliser des projets n'est pas tellement longue. Si l'on manque notre coup, on perd carrément le projet ou il est retardé d'un an. »

Les responsables de l'urbanisme de Trois-Rivières aimeraient également que la LAU gagne en flexibilité. Ils souhaitent enfin une meilleure différenciation entre les dossiers et les régions, que le gouvernement arrête de faire du « mur à mur ».

Danielle Pilette, pour sa part, recommande d'entreprendre deux actions à l'occasion des 20 ans de la LAU. D'abord proposer à chaque municipalité locale de proclamer sa propre charte de l'urbanisme; un charte en cinq points uniquement, en cinq principes qui la guident. « On a des outils, des processus, mais les orientations ne sont jamais assez claires »,

déplore-t-elle. Ainsi, tous les services municipaux pourraient s'y référer. Pour la relocalisation de l'hôtel de ville, par exemple. De plus, l'urbanisme serait davantage visible pour les citoyens. Cette charte ne devrait cependant pas devenir obligatoire. Mme Pilette plaide pour l'incitation plutôt que la coercition.

Comme deuxième recommandation, elle suggère de recréer une commission ou un conseil national de l'aménagement qui s'arrimerait avec la charte locale. Ce forum d'affirmation des principes d'aménagement et d'urbanisme servirait d'organisme central de discussion pour donner un appui aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté.

Le sous-ministre Georges Felli trace, quant à lui, les grandes tendances susceptibles de faciliter l'atteinte des objectifs visés en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et qui sont liés aux réflexions actuelles dans le monde municipal. Il s'agit d'abord du mandat qui pourrait être éventuellement dévolu à des entités qui auraient à planifier l'aménagement du territoire à l'échelle des grandes agglomérations urbaines. Il y a ensuite le débat qui se poursuit sur le coût des équipements régionaux et les objectifs visant l'atteinte d'une plus grande équité dans le partage des coûts dans un contexte de fiscalité d'agglomération.

M. Felli souligne l'émergence d'une sensibilité de plus en plus grande à la vérité des coûts liés au développement urbain et de la nécessité d'instaurer une plus grande équité dans le partage de ces coûts à l'échelle des agglomérations urbaines en ayant recours, par exemple, à des méthodes telles que l'imposition de redevances au développement. Cela pourrait contribuer à mieux contrôler l'étalement urbain.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a fait beaucoup de chemin au cours de ses 20 années d'existence. Reste à voir si elle vieillira en beauté ! ■■

1. Éditions Agence d'ARC inc., Ottawa, 1986, 162 p.
2. En collaboration avec Jean-Pierre Tribillon, Fisher Press, 1993, 158 p.

UN PEU D'HISTOIRE

Par

Amélie Genois, M. urb.

Pierre Baril, urbaniste

Direction de l'aménagement et du développement local



Tandis que l'encadrement juridique des municipalités et la mise en place du réseau urbain se font vers la fin du XIX^e siècle, c'est au début du XX^e siècle que se manifestent les premières interventions municipales dans l'organisation du développement. Lors de la période d'industrialisation, les villes font face à de nombreux problèmes de salubrité qui compromettent la qualité de vie des milieux urbains. Afin de remédier aux problèmes d'hygiène et de santé publique, et sous l'influence d'un mouvement de planification urbaine déjà enclenché dans de nombreux pays industrialisés, les premières dispositions réglementaires relatives à l'urbanisme font leur apparition ici.

Au début du siècle sont introduits dans nos lois municipales les éléments de base sur lesquels s'appuiera la pratique de l'urbanisme au Québec et qui permettront aux municipalités locales d'exercer un contrôle sur leur développement. La Loi sur les cités et villes de 1903 fixe les premiers pouvoirs en matière d'urbanisme, les règlements concernant les constructions et le lotissement ainsi que le concept de plan général de la municipalité (rues, places publiques, parcs, etc.). La technique du zonage fait son apparition dans le Code municipal en 1930 et dans la Loi sur les cités et villes en 1941, pour être uniformisée à l'ensemble des municipalités en 1945. Ces pouvoirs constituent

ainsi les ancêtres des outils d'urbanisme actuels.

Dès 1965, les municipalités locales disposent de tous les outils légaux nécessaires à l'exercice de la planification de leur territoire et à l'application de cette planification par des mesures réglementaires appropriées. Pourtant, au début des années 1970, compte tenu de leur caractère facultatif, ces outils sont peu utilisés.

À partir de 1960

C'est à partir de 1960 que la question de la planification régionale devient un enjeu important au Québec. Des organismes gouvernementaux de planification sont créés tels le Conseil d'orientation économique du

Québec et le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (BAEQ). En 1968, la Commission LaHaye propose au gouvernement une grande charte d'aménagement.

Dans le sillage des travaux de cette commission, le gouvernement crée l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) qui amorce la préparation de schémas d'aménagement dans différentes régions du Québec. Des lois touchant l'aménagement du territoire sont adoptées, assignant des vocations précises à de grandes superficies du territoire québécois (création de parcs, réserves écologiques et fauniques, sites historiques, zonage agricole). La question du découpage des municipalités est également au feuillet et conduit à la création des trois communautés urbaines (Montréal, Québec et l'Outaouais).

Devant cette vague centralisatrice où l'État établit l'aménagement du territoire des régions, peu de place est laissée aux institutions municipales. Leur division en deux groupes s'accroît : le milieu urbain et le milieu rural. Au fil du temps, les 74 conseils de comté avaient perdu des champs de compétence au profit de l'État et leur poids démographique se trouvait diminué à la suite de l'exclusion des municipalités peuplées de leur territoire.

Les courants sociopolitiques du début des années 70 amenèrent le gouvernement à repenser son rôle en matière d'aménagement du territoire. L'heure était à la décentralisation et à la revalorisation des institutions municipales. Plusieurs lois sont adoptées en ce sens dont notamment, en 1979, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui confère au comté municipal remodelé, les MRC, la responsabilité de l'aménagement du territoire.

La création des MRC

Entre 1980 et 1982, le gouvernement demande l'aide du milieu municipal pour redéfinir les comtés municipaux et accueillir la responsabilité de l'aménagement. À la suite de travaux tenus dans toutes les régions du Québec, à l'exception des communautés urbaines, 96 nouvelles municipalités régionales de comté sont créées. Les localités rurales et urbaines sont de nouveau réunies au sein d'une municipalité régionale de comté (MRC)

dont le territoire est délimité d'après des critères d'appartenance au milieu. Son conseil est composé du maire de chacune des municipalités comprises sur son territoire et les maires nomment parmi eux la personne responsable de l'institution, le préfet. Le mode de représentation de chaque municipalité au sein de l'organisme est traité par MRC et décidé par les élus concernés. Le budget de chaque MRC est en partie financé par le gouvernement, mais principalement par les municipalités-membres sous forme de quotes-parts.

Première génération des schémas

En 1982 s'amorce au Québec un exercice d'envergure au sein de chacune des MRC : la planification régionale. Des services d'aménagement sont créés, de jeunes professionnels de l'aménagement sont engagés et un plan de travail à la préparation du schéma d'aménagement est adopté.

Une première étape est franchie par l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) par MRC. Au cours de la période de réflexion menant au schéma, ces règlements visaient, entre autres choses, à restreindre le développement de certains secteurs à risques telles les zones inondables et les zones de mouvements de sols, et à prévoir des normes minimales de lotissement pour les terrains qui n'étaient pas desservis par un réseau d'aqueduc et d'égoût.

Devant l'ampleur de l'exercice et l'obligation conférée par la LAU de respecter les objectifs d'un schéma d'aménagement, le gouvernement du Québec élabore pour la première fois de son histoire un document, *Aménager l'avenir*, regroupant l'ensemble des orientations gouvernementales et ministérielles concernant l'aménagement du territoire au Québec. L'accent est mis principalement sur les orientations de chacun des ministères qui devaient dorénavant tenir compte d'un nouvel interlocuteur et décideur au niveau régional.

Au cours des sept années qui suivirent, les MRC acquièrent une connaissance exhaustive de leur territoire durant la période menant à la préparation de propositions de schéma, à l'adoption d'une version définitive et, enfin, à l'adoption du schéma. Pour sa part, le gouvernement eut

l'obligation de transmettre des avis sur le contenu de chacun des schémas, précisant des orientations retenues. Quarante-cinq schémas d'aménagement entrèrent ainsi en vigueur en conformité avec les orientations gouvernementales et avec l'appui des élus locaux et de la population en général. Un seul demeure toujours en discussion : celui de la Côte-de-Beaupré.

Cette vague de planification régionale fut suivie par une autre de planification locale. Chaque municipalité d'une MRC adopta à son tour un plan d'urbanisme et une réglementation d'urbanisme conformes au schéma d'aménagement en vigueur, approuvés par la MRC.

En 1992 s'amorce au ministère des Affaires municipales une consultation auprès des unions municipales, des associations, des MRC et des ministères sur les résultats de l'application de la LAU. Cette démarche conduit à des modifications importantes à cette loi pour tenir compte de l'expérience acquise lors de la confection des premiers schémas et des nouvelles préoccupations en matière d'aménagement du territoire.

Des dispositions relatives au contenu statutaire d'un schéma d'aménagement sont introduites à la loi, concernant notamment les zones prioritaires de développement, la planification des transports, l'identification des contraintes anthropiques, la protection des zones riveraines et la protection et la mise en valeur de la forêt privée. De plus, des clarifications sont apportées au processus de révision des schémas (ex : document sur les objets de la révision). En matière d'urbanisme, des pouvoirs sont étendus aux parcs, terrains de jeux et espaces naturels.

Révision des schémas

Les valeurs sociales, économiques et environnementales évoluant, de nouveaux enjeux et de nouvelles préoccupations d'aménagement apparaissent, ce qui explique pourquoi la loi demande la révision périodique des schémas d'aménagement.

En 1994 s'ouvre la période de révision de la planification régionale. Des orientations gouvernementales issues d'un contexte socioéconomique et politique nouveau sont adoptées par le gouvernement et transmises

aux MRC. Ces orientations sont plus précises, plus étoffées, plus engageantes.

L'aménagement du territoire se complexifie par l'accentuation d'enjeux sociaux majeurs : la gestion de l'urbanisation, la gestion de la zone agricole, les contraintes anthropiques. Des précisions sont apportées aux orientations gouvernementales au fur et à mesure que se cible l'action gouvernementale : la régionalisation, la décentralisation et la problématique des agglomérations urbaines en 1995, l'aménagement du territoire agricole et des activités agricoles, ainsi que les responsabilités municipales dans ce domaine en 1997, les grandes orientations gouvernementales pour l'aménagement de la métropole en 1997.

Ces exigences, nettement plus nombreuses que celles contenues dans les orientations gouvernementales de la première génération de schémas, obligent les MRC à instaurer de nouvelles approches, à faire participer davantage le milieu agricole et économique, à consacrer plus de temps à l'acquisition de connaissances dans chacun des dossiers d'aménagement, ceci dans un contexte de restrictions budgétaires. À cela s'ajoutent les multiples autres activités qu'entreprennent les MRC en matière de développement économique, à titre de fournisseurs de services publics, de représentants au sein d'organismes régionaux, autour de tables sectorielles ou auprès du gouvernement et de ses ministères.

L'avenir

La façon dont seront relevés trois défis majeurs pourrait influencer l'avenir de la pratique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec.

Le premier de ces défis est d'assurer le succès de la révision du premier schéma d'aménagement. Dans un contexte de restrictions budgétaires comme nous le connaissons aujourd'hui, pour réussir la révision des schémas, les MRC devront modifier leur façon de faire. Elles devront cibler les principaux enjeux régionaux et définir les priorités, associer les ministères et les municipalités le plus tôt possible dans leur démarche afin de trouver des solutions acceptables pour les parties, fixer des délais précis à la résolution de problèmes, démontrer la pertinence des

actions posées en matière d'aménagement, en somme mieux gérer la révision du schéma. De même, certains dossiers d'aménagement complexes requérant des études plus approfondies pourraient faire partie de la liste des activités du plan d'action du schéma révisé. Le schéma d'aménagement est un cadre d'intervention et la démarche menant à son adoption ne doit pas être confondue avec les démarches de développement.

Le deuxième défi consiste à développer notre habileté à ajuster nos pratiques et notre cadre d'intervention aux nouvelles réalités. La viabilité des collectivités locales, le développement durable, le développement économique, les effets du progrès économique sur la planète sont autant d'aspects susceptibles d'influencer les choix d'aménagement. De plus, l'étendue des marchés économiques et la réduction des distances entraînée par les nouvelles technologies de communication augmentent l'interdépendance des milieux urbanisés. Toute la problématique de la planification à l'échelle des agglomérations est questionnée et des solutions devront être apportées.

Le dernier défi est de rendre l'aménagement du territoire et l'urbanisme plus « gérables ». Tous les intervenants devront mieux évaluer la pertinence de leurs interventions, identifier les valeurs ajoutées de leurs interventions et se pourvoir de processus de mesures et de suivi. C'est ainsi que la pratique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme contribuera à répondre aux besoins de la population et à améliorer la qualité des milieux de vie. ■

Principales étapes de l'application de la loi

1979

Adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

1980-1982

Remplacement des 72 anciens comtés municipaux par 96 municipalités régionales de comté

1983

Premier document regroupant l'ensemble des orientations gouvernementales et ministérielles : *Aménager l'avenir*

1982-1989

Période d'élaboration et d'adoption des premiers schémas d'aménagement

1988-1993

Élaboration et adoption de plans d'urbanisme et de règlements d'urbanisme en conformité aux schémas d'aménagement

1993

Bilan de la première génération de schémas et modifications législatives applicables à la deuxième génération de schémas

1994

Dépôt de nouvelles orientations du gouvernement en matière d'aménagement et début de la période de révision des schémas d'aménagement originaux

1995

Précisions aux orientations gouvernementales concernant la régionalisation, la décentralisation et la problématique des agglomérations urbaines

1997

Précisions aux orientations gouvernementales concernant l'aménagement du territoire agricole, les pouvoirs et responsabilités des municipalités relatifs à ce territoire

« *Le nouvel urbanisme doit mieux intégrer les gens, les activités et les équipements* »

Marie-Odile Trépanier

Professeure titulaire et, depuis 1997, directrice de l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement à l'Université de Montréal, Marie-Odile Trépanier donne des cours sur les institutions municipales et régionales, la législation en urbanisme, ainsi que sur la préservation et la gestion des espaces d'intérêt paysager dans une perspective de concertation et de partenariat. Madame Trépanier possède une licence en droit et une maîtrise en urbanisme de l'Université de Montréal. L'entrevue a été réalisée par Carole Jutras, directrice de la Direction de l'aménagement et du développement local.



Q – La pratique de l'aménagement est née au Québec avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Croyez-vous que cela ait pu donner naissance à une « école québécoise » de l'aménagement et de l'urbanisme et comment devront s'orienter ces professions pour l'avenir prévisible ?

Ce que j'ai toujours cru le plus révolutionnaire dans notre loi, c'était la négociation intergouvernementale : les relations entre le gouvernement et les municipalités. Et la force de notre loi, c'est d'avoir introduit en même temps l'adoption des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme pour tout le Québec. C'est un élément qui a permis l'apprentissage en même temps de l'ensemble du gouvernement et des municipalités. Mais c'est aussi une faiblesse dans la mesure où tout le monde n'était pas prêt en même temps et où tout le monde n'a pas joué le jeu pleinement. Beaucoup de gens n'ont pas investi sérieusement dans l'exercice. Pour moi, la faiblesse principale de l'exercice, c'est qu'on s'est, depuis, trop réfugié derrière les obligations. Les démarches d'éducation entreprises dans les années 80 ont été peu à peu mises de côté pour des raisons budgétaires.

On a réussi les schémas, on a réussi les plans, mais on n'a pas fait suffisamment d'efforts pour s'assurer que les gens comprenaient ce qu'ils faisaient. Chez les élus, dont beaucoup changent aux quatre ans, l'apprentissage et la connaissance ne se sont pas nécessairement transmis à leurs successeurs. L'éducation est donc à refaire, mais le momentum de la réforme n'est plus là pour nous stimuler à nouveau. Il manque un mouvement d'idées nou-

velles pour stimuler la population. Il nous manque un courant de revendications fondamentales qui justifieraient une nouvelle loi ou une nouvelle mesure dans la loi.

On avait bien amorcé l'opération révision des schémas en identifiant les grands enjeux comme le développement durable, l'environnement et la gestion de l'urbanisation. Mais, au moment de la formulation du document sur les orientations gouvernementales, je crois qu'on a raté l'occasion de faire un grand débat public autour de ces questions pour les vulgariser. Je considère aujourd'hui que c'est un rendez-vous raté avec l'histoire. Dans l'avenir, les questions d'éducation, de sensibilisation, de communication seront extrêmement importantes si nous voulons que la société intègre mieux les préoccupations d'aménagement et d'urbanisme.

Q – À l'heure de la déréglementation, comment entrevoir l'avenir de la planification, de l'aménagement et de l'urbanisme dont les outils sont principalement législatifs et réglementaires ?

Beaucoup de gens ont critiqué, depuis le début d'ailleurs, le fait que la loi sur l'aménagement s'appuyait trop sur les outils réglementaires. Mais les gens ne semblent pas toujours conscients que les outils ont évolué, que la loi a été modifiée. On a instauré de nouveaux mécanismes qui donnent plus de flexibilité, des liens ont

été faits avec les lois municipales, mais ce n'est pas très connu. Pour moi, on n'a pas suffisamment intégré les nouveaux outils dans la loi. Par exemple, on a accordé des crédits de taxes ou des subventions pour les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) des centres-villes, mais on l'a mis dans les lois municipales. De même, on a autorisé les réserves foncières, mais pas dans la loi et on n'a pas établi de nécessité de lien avec les plans d'urbanisme. Le seul véritable outil dans la loi sur l'aménagement demeure la réglementation.

Il serait important de mieux situer la réglementation par rapport à l'ensemble des pouvoirs des municipalités. Pourquoi ne pas intégrer l'ensemble des outils existants dans d'autres lois à l'intérieur d'un code de l'urbanisme, par exemple ?

Faut-il déréglémenter ? Pour moi, non, mais on doit toujours vérifier l'efficacité des instruments adoptés. Plusieurs confondent règlements et rigidité. En réalité, l'évolution de notre loi a permis d'introduire beaucoup de flexibilité avec les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), les plans d'implantation et d'intégration architecturales (PIIA), etc. Mais on a encore de la difficulté à s'en servir. Les PAE et les PIIA doivent être accompagnés d'une analyse de design. D'un autre côté, certains ne jurent que par le nouvel urbanisme. Mais ces approches sont elles-mêmes très normatives. Elles remettent en question le contenu des normes de l'ère automobile mais elles proposent d'autres formulations de normes.

Par contre, il est temps d'investir des efforts importants dans la mesure des impacts de nos règlements, de mieux mesurer l'adéquation entre l'objectif recherché, l'outil choisi et le résultat obtenu. Dans notre cheminement collectif en matière de pratique urbanisme, on est rendu à l'étape où l'on devrait vérifier, tester et mesurer les applications. Car plus on adopte des outils qui sont contraignants, plus on est obligé de les justifier et plus il faut s'assurer qu'ils produisent les résultats escomptés. Il faut donc instaurer des mesures de suivi, de façon à effectuer les ajustements qui s'imposeront. De plus en plus, l'urbanisme devient un processus continu d'observations, d'analyses, d'interventions, de vérifications de la qualité de l'intervention, d'ajustements, etc.

Q – Est-ce que c'est vrai que l'aménagement et l'urbanisme nuisent au développement économique, qu'ils nous empêchent d'être efficace, productif et compétitif comme société ?

C'est absurde ! Il faut vraiment être une république de bananes pour dire des choses pareilles. En matière d'économie, on constate qu'on n'est plus au stade du développement des ressources primaires. On est à un stade de développement qui s'appuie sur une analyse plus fine des besoins, sur la production de produits plus sophistiqués, des réalisations qu'on est capable d'atteindre dans une société avancée. L'urbanisme est au même point. Il faut faire du développement plus fin, plus subtil, plus qualitatif. En ce sens, en ce qui concerne l'espace, l'outil, c'est l'urbanisme ou l'aménagement. Si l'on veut être reconnu parmi les grandes villes du monde, parmi les sociétés sophistiquées, on ne peut se passer des analyses des urbanistes.

Q – Croyez-vous, comme certains le souhaitent, qu'il faille requestionner les grands principes de la LAU ?

En tout cas, je pense que ça vaut la peine qu'on y réfléchisse. La première remarque que j'aimerais faire, c'est sur la responsabilité politique. Je crois que c'est un principe fondamental. On a voulu insérer l'urbanisme dans l'ensemble des décisions municipales. L'élu doit intérioriser les préoccupations et les principes d'urbanisme, donc se responsabiliser. Je pense que le principe est toujours valable. Par contre, on n'a pas assez pris en compte le fait que le fonctionnement du politique n'est pas celui de l'urbaniste.

Le politique va en élections aux quatre ans. Les candidats font campagne avec un programme. Ils vont consulter les gens pour vérifier leurs besoins. En urbanisme, on a aussi une campagne à faire auprès des élus et de la population pour les stimuler et leur donner le goût de l'urbanisme. Les élus ont vu les expériences-pilotes et les premiers schémas – dans certaines régions en particulier – comme des documents de réflexion et de vision d'avenir. Cette vision s'est perdue avec le temps. Il faut parler le langage du politique. Un schéma, un plan doivent être un projet de vie, un projet de pays. Dans la routine de l'admini-

nistration des permis et des règlements, on a parfois perdu de vue cette dimension.

Si l'urbanisme est politique, alors la communication devient extrêmement importante. Mais il faut communiquer les idées dans un langage qui plaise, qui soit compris par les gens et qui les rejoigne dans leur quotidien. La question de la participation des citoyens a un peu dévié en cours de route. Dans les premières générations de schémas ou de plans, on inventait toutes sortes de formules pour aller chercher les citoyens. Aujourd'hui, les municipalités disent qu'un référendum, ça coûte trop cher. Mais un référendum ne permet pas beaucoup d'échanges. Il faut mettre plus d'efforts dans la conception des outils de communication. La participation des citoyens demande du temps et des efforts pour entrer en communication. Il faut engager une conversation avec la population et un échange plus ouvert que de leur demander s'ils sont d'accord ou pas avec telle ou telle proposition. On aime « parler pour parler » au Québec. On devrait se parler davantage d'aménagement. Dans certaines villes, ailleurs, on fait des réunions de cuisine et des ateliers de maquettes et les gens adorent ça.

Une autre dimension que je trouve importante en ce qui concerne les grands principes, c'est le rôle des professionnels de l'urbanisme. Après 20 ans de pratique, les professionnels méritent plus de reconnaissance. Je pense qu'on devrait faire la distinction entre ce qui est politique dans l'urbanisme et ce qui est de l'ordre de l'analyse et de l'expertise.

On se rend compte aujourd'hui qu'il est de bon ton de raccourcir l'étape d'analyse parce que ça coûte cher ou parce que ça prend du temps, alors que, d'après moi, elle est indispensable. D'autant plus indispensable que nous faisons face à des situations de plus en plus complexes et difficiles, et que, comme je le disais tantôt, plus on fait des interventions exigeantes, plus il faut vérifier, mesurer. À l'heure actuelle, il faut bien le dire, des municipalités court-circuitent cette étape au nom du principe que la responsabilité en urbanisme est politique et au nom de préoccupations budgétaires. Pour pallier cette tendance, peut-être faut-il davantage utiliser les comités consultatifs d'urbanisme, qu'il y ait plus de

propositions soumises à leurs avis et que ces avis soient plus souvent écrits et disponibles pour la consultation publique.

Aujourd'hui, quand je constate que plein d'analyses sont faites à l'interne dans les services d'urbanisme et sont modifiées par les décideurs, je me dis qu'il y a un problème.

Il va falloir rendre le processus plus transparent, séparer les évaluations d'experts de celles des décideurs. De même que je pense qu'il faut que les professionnels soient plus rigoureux dans leurs analyses, je pense aussi qu'il faudra qu'on leur laisse plus de place. Quand la responsabilité politique devient de l'ingérence politique, il faut repenser les règles du jeu. Peut-être les rapports entre urbanistes et élus sont-ils trop incestueux. Il faudrait exiger que certaines décisions particulièrement lourdes de conséquences soient éclairées par des documents d'accompagnement, comme des études d'impact, des options et des choix étayés, comme c'est le cas dans certains États américains avec les études d'impact régional. Les décideurs devraient aussi être tenus de justifier leurs choix de façon distincte

Q – De quel statut, de quel pouvoir et de quels outils auront principalement besoin les instances supramunicipales, pour jouer leur rôle de pivot dans l'aménagement du territoire ?

On a des leçons à tirer de la Loi sur le zonage agricole, parce qu'elle oblige les municipalités à justifier leurs besoins de nouveaux espaces résidentiels et elle oblige les municipalités et les MRC à avoir une vision d'ensemble de leur développement avant de se lancer dans des interventions en zone agricole. Ce qui est intéressant dans le cas du zonage agricole, c'est que le processus est structuré comme une étude d'impact. Vous devez démontrer et justifier les conséquences de votre projet. Dans la loi sur l'aménagement, c'est beaucoup plus abstrait. On doit faire un schéma, mais on ne sait pas pourquoi on fait un schéma d'aménagement. On n'a pas d'objectifs nécessairement très nets. Il faut déjà qu'on réfléchisse aux objectifs ou aux objets sur lesquels on veut intervenir. En bout de ligne, tout est très ouvert avec les schémas d'aménagement. Tellement que ça manque parfois de cible.

Dans l'urbanisme français, il y a deux grandes zones du territoire identifiées comme étant fragiles et requérant une attention plus fine : le littoral et la montagne. Notre politique sur la gestion du littoral demeure bien plus modeste que les approches adoptées en France ou aux États-Unis, par exemple. On pourrait identifier des régions dont le potentiel naturel est particulièrement important et pour lequel on s'attend à ce que les MRC se donnent d'une orientation volontaire. Pourquoi n'inscrirait-on pas le fleuve dans un code de l'urbanisme et inscrire dans ce code, pas seulement dans les orientations gouvernementales, que les MRC situées le long du fleuve sont responsables de la gestion des rives du fleuve ?

Il y a aussi la question des agglomérations et des régions métropolitaines de recensement. Si vous faites partie d'une agglomération ou d'une région métropolitaine, vous avez, en plus de la responsabilité de votre territoire, la responsabilité de travailler à l'intérieur de cette grande région, à l'intérieur de cette grande agglomération. Mais qui devrait « alimenter » les MRC quand on leur demande de réfléchir en matière d'agglomération ou de région métropolitaine ? À défaut ou en attendant les fusions, je pense qu'on devrait créer des agences d'agglomération, comme les agences d'urbanisme en France qui sont des lieux d'études qui ne correspondent pas nécessairement à des communautés urbaines ou à des communautés précises, mais qui alimentent les municipalités dans l'exercice de leurs responsabilités intermunicipales, qui alimentent le débat public. Personne aujourd'hui ne parle au nom des agglomérations. Tout le monde a même intérêt à les ignorer. Créons d'abord un intérêt d'agglomération pour apprendre à s'approprier.

Q – Sous la poussée de l'étalement urbain, les territoires s'uniformisent de plus en plus. Le paysage se banalise, l'environnement se dégrade, les espaces naturels diminuent comme peau de chagrin, les équipements et bâtiments tombent prématurément en désuétude, les coûts collectivement assumés augmentent. Faut-il laisser faire ? L'urbanisation en taches d'huile est-elle une tendance lourde et irréversible ?

Oui, il faudrait absolument freiner l'étalement urbain et éviter la tendance des géographes qui est d'observer de façon passive. Il faut être un peu plus volontariste. Ce qui me paraît le plus problématique chez nous, c'est qu'on est encore dans un débat très polarisé : la méchante banlieue opposée au bon centre-ville. La vérité, c'est que la banlieue est extrêmement diversifiée comme les quartiers centraux. Il faut plutôt intervenir de façon fine.

Le nouvel urbanisme propose des principes importants et pas seulement des applications formelles. Ce que je crains dans le nouvel urbanisme, c'est qu'on s'accroche trop aux formes. Il ne faut pas y voir uniquement une nouvelle façon de faire des lotissements en banlieue. Parce que faire des lotissements de banlieue en demi-cercles ou en grilles orthogonales, ce n'est pas suffisant. Le nouvel urbanisme doit être le lieu où l'on pense la ville autrement pour la rendre plus conviviale et où l'on cherche à mieux intégrer les gens, les activités et les équipements.

Même chose pour la densification des banlieues. Pour les Américains, la densification des banlieues, c'est une découverte extraordinaire. Pas pour nous qui avons une typologie d'implantation beaucoup plus variée qu'aux États-Unis : lotissements plus denses, petits et moyens bâtiments à appartements, triplex, etc. En fait, nous avons une riche expérience dans le domaine. La question, pour nous, c'est plutôt de situer la densification dans une analyse d'ensemble. Souvent nos typologies d'habitation ou de densification ne sont pas rattachées à une analyse régionale ou aux infrastructures, comme le lien entre l'habitat et le transport en commun, par exemple.

La question des « villes émergentes » renvoie aussi à la question du développement de l'emploi en banlieue et aux efforts de structuration du développement en pôles ou en nœuds urbains. Les choix sont difficiles, mais je refuse de baisser les bras devant ce genre de problèmes. Ce sont des défis intéressants pour les urbanistes.

Q – La planification stratégique peut-elle constituer une voie d'avenir pour l'urbanisme ?

La planification stratégique fait couler beaucoup d'encre déjà depuis un bon bout

de temps. Une démarche stratégique, c'est d'abord une réflexion sur nos atouts et sur ce que nous sommes, plutôt que sur ce que nous devons faire pour être comme les autres. Dans l'élaboration d'un plan d'urbanisme, il est fondamental de poser des questions comme : Quelle est la place de la municipalité dans l'ensemble du territoire ? Où se situe-t-elle ? Quelle est sa vocation ? Est-ce que c'est une municipalité rurale, dortoir, industrielle ? Et est-ce qu'elle veut conserver sa vocation ? Bref, avant de se demander comment découper le territoire en petits morceaux, il faut se demander quel avenir on veut pour sa municipalité.

Dans l'esprit d'une planification stratégique, il faut poser des questions « en amont », préalables au plan. Il faut aussi penser « en aval », s'interroger sur notre capacité à concrétiser nos visions au moyen d'outils adaptés. Donc, il faut avoir à la fois une vision très large, très globale, et avoir plein d'outils et de projets qui peuvent être assez précis, assez détaillés pour nourrir et traduire cette vision. Bien ciblés, de petits projets qui aboutissent régulièrement peuvent aussi faire la démonstration que c'est possible, que ça peut être emballant. D'une certaine manière, c'est une démarche beaucoup plus intégrée que l'approche que l'on a présentement.

Apparemment, il y a des municipalités qui se font faire des plans de développement stratégique par des diplômés d'école de gestion ou des économistes, mais on aurait très bien pu les faire faire par des diplômés d'une école d'aménagement du territoire. Ceux-ci pourraient davantage faire le lien entre développement et aménagement, développement et environnement, en tenant compte des atouts, des capacités, des mises en situation, peut-être mieux d'ailleurs que des diplômés en gestion ou en économie.

Q – En conclusion ?

En conclusion, il y a peut-être des nouvelles questions à se poser par rapport à la société dans laquelle nous vivons. Quelles sont les nouvelles réalités urbaines ? Après la guerre, on était en période de croissance forte. Aujourd'hui, on est en période de croissance extrêmement lente. On est encore plus vulnérable qu'avant aux influences de la mondialisation. Il faut sortir des schèmes intellectuels traditionnels du genre « si la construction va, tout va » et se poser la question de l'amélioration de la qualité de nos milieux.

Il faut aussi se poser les questions par rapport à la démographie. D'un côté, la population vieillit, il y a moins de jeunes et ceux-ci sont de moins en moins assurés d'occuper des emplois permanents et stables. Quel effet cela aura-t-il sur la construction ? Va-t-on investir autant dans l'immobilier si l'on n'a pas d'emplois stables ? Est-on certain que les jeunes vont vouloir eux aussi s'établir de façon permanente ? Est-ce qu'ils ne vont pas être davantage portés à explorer un monde où l'internationalisation est une réalité quotidienne ? Avec la mondialisation, il faut penser aussi que ces jeunes auront de plus en plus l'occasion d'aller travailler ailleurs. Dans les

faits, la mobilité va être encore plus forte qu'auparavant.

On peut aussi se poser des questions sur le type d'emploi qui nous attend, à la relation entre l'emploi et le bâtiment. Avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication, on n'aura peut-être plus besoin d'un bureau ou d'un commerce « en dur » comme avant.

D'une certaine manière, tous les plans d'urbanisme devraient d'abord commencer par poser quelques questions en rapport avec ce contexte-là.

Nous avons la chance de vivre dans un pays qui n'est pas trop dégradé et c'est un bien précieux que nous avons la responsabilité de conserver avec soin. Bien entretenir nos villes et respecter notre environnement. Les enjeux du développement soutenable et viable pour les générations actuelles et futures demeurent pour moi les plus importants énoncés des dernières années.

C'est donc la croissance qualitative plutôt que quantitative que l'on doit chercher. Et cette recherche qualitative devra s'appuyer sur notre identité culturelle et territoriale, sur notre patrimoine, sur notre dynamisme et notre originalité. ■■



Ray-Flex Photo

LE POINT DE VUE DES PRATICIENS

Dans le cadre d'un dossier sur les 20 ans de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est apparu nécessaire de demander à ceux qui la vivent au quotidien de rappeler le chemin parcouru et nous dire, à la lumière de leur expérience, comment ils entrevoyaient l'avenir de leur jeune profession¹.

Nous avons donc réuni à nos bureaux Maryse Vermette, urbaniste et directrice de la MRC Lajemmerais et Jacques Potvin, aménagiste à la MRC Maria-Chapdelaine. L'entrevue a été réalisée par Carole Jutras, responsable de la Direction de l'aménagement et du développement local et Claude Michaud, architecte rattaché à la même unité de travail.

Q – À la lumière du bilan que vous faites de l'aménagement au Québec, comment entrevoir l'avenir de la planification, de l'aménagement et de l'urbanisme dont les outils sont principalement législatifs et réglementaires ?

M. V. – À mon avis, les outils réglementaires de la LAU nous permettent d'encadrer le développement. Ça ne l'empêche pas. Quand on a une bonne planification, le développement suit. D'ailleurs, il va falloir de plus en plus lier le développement économique et l'aménagement du territoire. Il y aurait peut-être lieu de modifier certains articles de la loi. Je pense que si l'on veut améliorer nos outils d'urbanisme, notre réglementation, si l'on fait en sorte qu'ils soient plus englobants et moins précis, on va peut-être avoir de meilleurs outils de développement. Donc, je pense qu'il y a une tangente à prendre pour faire en sorte que nos instruments d'urbanisme soient plus facilement applicables, qu'ils permettent de mieux encadrer le développement.

J. P. – Il m'apparaît fondamental de maintenir une certaine réglementation, notamment en regard des grands courants économiques comme la mondialisation. Il y a des problèmes de base qui restent et

qui ne se régleront que par une action « collective ». On peut penser entre autres à toute la problématique environnementale. L'autre élément aussi qu'il ne faut pas oublier, c'est que, tant le schéma d'aménagement que le plan d'urbanisme tendent à créer un environnement où une collectivité peut s'épanouir et trouver réponse à ses besoins de base. Ça fait partie du développement et on a souvent tendance à l'oublier.

Q – Comment voyez-vous l'évolution de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme dans les prochaines années ? Par exemple, croyez-vous, comme certains le souhaitent, qu'il faille en questionner les grands principes ?

M. V. – Les grands principes de la loi doivent demeurer. C'est une loi jeune qui doit encore « faire ses preuves ». Les dernières dix années ont été pour les élus l'occasion d'une prise de conscience de la portée de la loi. De plus, il y a eu des changements au sein des conseils municipaux et des MRC. Il faut donc permettre aux nouveaux élus de s'acclimater.

Depuis dix ans, la pensée régionale s'est beaucoup développée chez nous. On travaille de plus en plus avec des instances dont le rayon d'action épouse le territoire des MRC. Tout le monde parle finalement du même territoire.

C'est aussi très important que les citoyens fassent partie du processus. On constate chez nous que l'intérêt des citoyens s'est grandement accru depuis la

confection des schémas d'aménagement. À l'étape de la révision, les gens comprennent l'impact du schéma d'aménagement dans leur municipalité et s'y intéressent davantage. On le constate chez nous dans l'exercice de révision.

En ce qui concerne l'objectif de la coordination des trois paliers de décision, c'est essentiel de le conserver même si c'est laborieux. Même si le gouvernement oublie à l'occasion qu'il est un partenaire en matière de planification. De même, les relations entre les municipalités locales et les municipalités régionales ne sont pas toujours faciles. Mais c'est accessoire. Il faut continuer à œuvrer pour ce que ces trois intervenants cheminent ensemble.

J. P. – J'abonde dans le même sens. Il faut se rappeler que c'est quand même une loi jeune qui a amené de grands changements. La mise en place des MRC a forcé la création d'une pensée régionale. N'oublions pas que l'idée d'une région d'appartenance est à la base de la création des territoires des MRC.

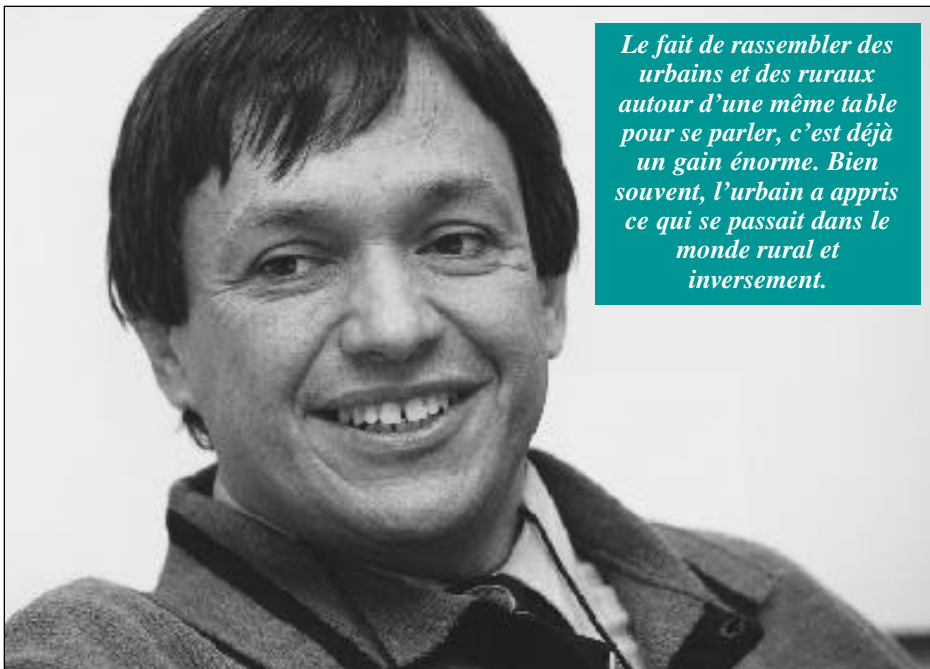
Je suis d'accord pour que l'aménagement reste une responsabilité politique. Mais, il y a deux obstacles qui limitent l'efficacité du politique. À l'heure actuelle, l'élu qui siège à la table de la MRC est un élu avant tout local. Le rôle de conseiller régional n'est peut-être pas nécessairement développé chez tous. Par ailleurs, n'étant pas, dans la majorité des cas, à plein temps, l'élu doit se faire « alimenter » par l'appareil qui est autour et, dans certains cas, les MRC ne se sont pas

1. Des circonstances hors de notre contrôle nous ont empêchés de tenir la table ronde que nous souhaitions et qui aurait réuni universitaires et praticiens. C'est pourquoi, ayant procédé en deux temps, on a posé les mêmes questions à nos invités.

Je trouve qu'on a beaucoup fait au cours des 15 dernières années et on a encore beaucoup à faire. On a de bons outils. On doit les raffiner, les améliorer, mais loin de moi la pensée de tout balayer.



Le fait de rassembler des urbains et des ruraux autour d'une même table pour se parler, c'est déjà un gain énorme. Bien souvent, l'urbain a appris ce qui se passait dans le monde rural et inversement.



Photos : Claude Mathieu

donné un environnement humain et financier qui permette de bien le faire.

L'autre élément aussi que Maryse a abordé, c'est la question de la conciliation des choix entre le gouvernement et la MRC. Actuellement, on a tendance à avoir des orientations gouvernementales qui sont « mur à mur » et peu adaptés aux préoccupations régionales. Je ne pense

pas qu'on puisse appliquer des orientations gouvernementales uniformes de l'Outaouais à la Gaspésie et du sud au nord parce que les régions sont extrêmement différentes. Ainsi, il serait pensable que les ministères laissent plus de place à leur organisation régionale.

Q – De quel statut, de quel pouvoir et de quels outils auront principalement

besoin les instances supramunicipales, pour continuer de jouer leur rôle de pivot dans l'aménagement du territoire ?

J. P. – Je ne crois pas que les outils à ce stade-ci doivent être beaucoup transformés. Par contre, on peut intervenir auprès des acteurs qui ont à travailler avec ces outils. En effet, une difficulté éprouvée dans l'aménagement vient de la compréhension qu'a le nouvel élu de son rôle. Est-ce qu'on le renseigne assez sur les problèmes globaux qu'il aura à résoudre ? Est-ce qu'on fait référence, dans ses cours de préparation à la tâche, à son rôle d'agent régional, d'intervenant en matière de développement, etc. ?

J'aimerais aussi signaler un danger : celui de confondre la MRC avec le « niveau local » comme certains ministères le font dans leur discours. Il ne faut pas que la MRC devienne un « exécutant » pour les municipalités ou pour l'appareil gouvernemental. L'autre problème, c'est qu'il faudrait instaurer un processus plus souple qui permettrait aux MRC d'intervenir sans avoir à modifier une loi ou obtenir un décret.

M. V. – Il y a des organismes du milieu qui vont faire fi du schéma d'aménagement ou même, à la limite, des plans d'urbanisme. Il y a même aussi certaines décisions politiques qui peuvent venir changer complètement l'avenir d'une municipalité. Et ces décisions-là font en sorte qu'on diminue beaucoup l'impact du schéma d'aménagement dans son milieu. Donc, il faut trouver un mécanisme pour que le schéma d'aménagement soit vraiment reconnu comme l'outil de planification dans son milieu. Il faudrait aussi éviter qu'une décision d'un ministre ne vienne pas changer complètement la vocation d'un schéma d'aménagement.

Par ailleurs, chez nos partenaires municipaux qui ont une réglementation conforme au schéma, on peut se demander si celle-ci est vraiment appliquée ? Pensons à la protection des bandes riveraines, à la protection des zones inondables.

Q – Y a-t-il, au Québec, des voies prometteuses, pour l'harmonisation et une meilleure cohabitation ville-campagne, urbain-rural et pour une cohabitation des pouvoirs locaux qui s'y exercent ?

M. V. – La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme proposait le défi de faire travailler ensemble des municipalités urbaines et rurales. Ça ne se fait pas en quatre ou même dix ans. Les conseils municipaux changent. Il faut que les gens apprennent à travailler ensemble.

Le sentiment d'appartenance à une région découle des divers liens qu'ont tissés entre elles les populations des différentes municipalités. À cet égard, il y a une complémentarité qui s'est développée avec les années entre les municipalités plus rurales et celles plus urbaines. Malheureusement, les organismes représentant le monde municipal n'ont pas évolué dans le même sens. Donc, ça ne nous aide pas à faciliter les échanges plus politiques entre le milieu rural et le milieu urbain.

J. P. – Le fait de rassembler des urbains et des ruraux autour d'une même table pour se parler, c'est déjà un gain énorme. On leur demande de travailler à l'élaboration d'un instrument comme un schéma d'aménagement qui est aussi, ne l'oublions pas, un élément de connaissances important. Bien souvent, l'urbain a donc appris ce qui se passait dans le monde rural et inversement.

Dans une région-ressource comme la nôtre, tout le secteur tertiaire (services) et le secteur secondaire (transformation) se retrouvent souvent dans le milieu urbain et ils sont alimentés par des ressources qui se trouvent bien souvent dans le milieu rural. Ça crée une dynamique à partir de laquelle on peut commencer à penser à une vision régionale.

Enfin, du début des années 80 à la fin des années 90, on constate une énorme évolution. Par exemple, au Lac-Saint-Jean, la MRC Maria-Chapdelaine s'est jointe aux MRC le Domaine-du-Roy et Lac-Saint-Jean-Est pour créer un circuit cyclable de



Jacques Potvin a complété des études en urbanisme à l'Université du Québec à Montréal. De 1974 à 1989, il a pratiqué l'urbanisme pour diverses firmes privées dans la région de Montréal, la Mauricie et au Saguenay – Lac-Saint-Jean. Il est, depuis 1989, coordonnateur à l'aménagement et au développement pour la MRC de Maria-Chapdelaine. M. Potvin est membre de l'Ordre des urbanistes du Québec et de l'Association des aménagistes régionaux du Québec

plus de 250 kilomètres. Un autre exemple concerne la population de ouananiches (saumon d'eau douce) qui connaissait des difficultés. On s'est mis ensemble pour identifier le problème et trouver des solutions. À l'heure actuelle, on finance, avec d'autres partenaires, une corporation vouée à la remise en état de la ressource et à la gestion de la pêche sur un immense territoire. Ce sont des exemples de réalisation qui, à mon sens, n'auraient pas pu se faire sans une pensée régionale. Et ça, je l'associe directement au fait qu'il y a des gens qui s'assoient au moins une fois par mois autour d'une table et qui discutent.

M. V. – Le mot « concertation » n'était pas souvent utilisé avant les années 80. Aujourd'hui, s'il y a un mandat dont les MRC se sont bien acquittés, c'est bien celui de faire en sorte que les gens de différents types de municipalités s'assoient ensemble et se concertent.

J. P. – On peut regretter toutefois que le débat sur les équipements de nature régionale se fasse actuellement sur le

mode fiscal ou sur le mode comptable.

Q – Sous la poussée de l'étalement urbain, le territoire s'uniformise de plus en plus. Le paysage se banalise, l'environnement se dégrade, les espaces naturels diminuent comme peau de chagrin, les équipements et les bâtiments tombent prématurément en désuétude, les coûts collectivement assumés par ce phénomène augmentent. Faut-il laisser faire ?

J. P. – Vous comprendrez que les régions-ressources comme la nôtre ne connaissent pas actuellement une croissance démesurée. Le problème de la croissance urbaine y est très limité. On parle beaucoup plus de dévitalisation de certains milieux, entre autres des noyaux villageois.

M. V. – C'est l'offre du marché qui est à l'origine de l'étalement urbain. En matière résidentielle, les citoyens ont des besoins qui se sont exprimés d'une certaine façon dans nos villes et les villes ont répondu à ces besoins-là. Ce n'est pas plus compliqué que ça.

L'évolution actuelle de la démographie, les changements qu'on connaît dans la taille des ménages, dans l'emploi et les revenus font en sorte que les besoins de la population sont en train de changer en matière d'habitation. Je pourrais même dire que le règne du bungalow achève, en tout cas, dans la région du grand Montréal. Au cours des prochaines années, on va plus parler de consolidation de nos municipalités. On ne vivra pas une autre période d'urbanisation effrénée. Il va falloir offrir à la population des produits innovateurs et alléchants en habitation. Donc, il y aura quand même du travail à faire pour les urbanistes, pour les architectes. Je trouve ça emballant. L'aménagement devra être fait non pas pour « freiner l'étalement »,

mais plutôt pour bien encadrer le développement de nos municipalités et faire en sorte qu'on consolide le milieu au lieu de s'éparpiller. L'éparpillement, j'y crois de moins en moins.

Q – Entrevoyez-vous, dans les pratiques d'aménagement actuelles, des amorces de solution aux problèmes de dévitalisation des milieux ruraux ? Par exemple, le fait d'associer plus étroitement aménagement et développement vous semble-t-il une avenue intéressante ?

M. V. – Absolument. Je considère que ce qui manquait finalement à nos outils d'aménagement, c'est la dimension du développement. Et c'est pour ça, entre autres, que j'ai travaillé beaucoup dans mon milieu à implanter le centre local de développement (CLD). Pour que la MRC et le CLD travaillent ensemble, il faut que le schéma soit un outil pour faciliter la mise en œuvre du plan d'action local pour l'économie et l'emploi. C'est-à-dire qu'il faut vraiment que le schéma soit un outil pour aider nos municipalités à se développer, sans pour autant, comme on en parlait tantôt, permettre un développement anarchique. C'est vraiment une condition gagnante pour l'avenir.

J. P. – Dans une région où l'on peut parler de dévitalisation, même si l'on possède beaucoup de ressources naturelles, l'association aménagement et développement est nécessaire. D'ailleurs, le développement avait déjà pris beaucoup de place dans le premier schéma d'aménagement de la MRC. Nous avons déjà regroupé Société d'aide au développement des collectivités (SADC) et la Corporation de développement économique dans un guichet unique pour lier étroitement aménagement et développement. Plus récemment, la MRC, avec ses partenaires, s'est engagée fortement dans le développement de la forêt habitée. Pour nous, c'est un élément

moteur si l'on veut redynamiser certaines communautés locales et le projet de schéma d'aménagement révisé en fait grand état. Si l'on ne s'entend que pour gérer certains contrats de service tels que l'évaluation et les ordures, on ne peut pas penser redynamiser des communautés locales.

Q – Comment voyez-vous, dans le cadre de votre pratique sur l'aménagement du territoire, le concept de développement durable ?

M. V. – Le concept de développement durable colle très bien à la réalité de l'aménagement et il faut en tenir compte. Il faut faire en sorte que les différents intervenants prennent conscience de cette réalité-là qui peut être utilisée à bien des sauces parfois. L'attitude chez nous quand on fait des interventions, c'est justement de viser le long terme.

J. P. – Dans un milieu de ressources comme le nôtre, lorsqu'on aborde la question des ressources, le développement durable fait partie intégrante des choix qui sont faits et même des discussions préalables à ces choix. De plus en plus d'ailleurs, cette notion devra être directe-

ment associé au processus d'aménagement quel qu'il soit.

Q – Que pensez-vous de la planification stratégique, quel est son avenir dans votre pratique ?

M. V. – Le plan d'urbanisme, c'est le mal aimé des outils d'aménagement. Dans la première génération des plans d'urbanisme, on y reproduit un peu, à l'échelle locale, ce qui se retrouvait dans le schéma. Il y aurait moyen pour les municipalités de l'utiliser plutôt comme un outil de développement dans sa planification stratégique, d'où l'appellation plan d'urbanisme stratégique. Il faut essayer de voir comment le plan d'urbanisme peut être un outil stratégique de développement pour les municipalités.

Q – En conclusion ?

J. P. – Tel qu'on l'a répété depuis le début, cette loi est relativement jeune. Il y a des acquis importants, qu'on pense au processus de concertation, à la mise en commun, etc. L'avenir devrait nous permettre d'améliorer certains points sans tomber dans l'excès de vouloir tout corriger.

Par ailleurs, il ne faut surtout pas penser qu'il y a un seul type de MRC ou un seul type de schéma d'aménagement. Le mur à mur, il faut oublier ça. Il faut même oublier ça en matière de fonctionnement. Je pense que chacun des milieux doit façonner sa propre approche.

M. V. – J'abonde dans ce sens. Je pense qu'il faut éviter de s'engouffrer dans d'éternels recommencements. Moi, je suis très optimiste. Je trouve qu'on a fait beaucoup au cours des 15 ou 20 dernières années et on a encore beaucoup à faire, mais on a évolué de façon positive. On a de bons outils, on doit les raffiner, les améliorer, mais loin de moi la pensée de tout balayer. ■



Maryse Vermette est titulaire d'un baccalauréat en urbanisme de l'Université de Montréal. Elle a été récipiendaire du prix Planning Student Award, décerné par l'American Institute of Certified Planners. Depuis 1988, elle occupe le poste de directrice générale de la MRC de Lajemmerais. Auparavant, elle a travaillé comme agente de planification à la même MRC ainsi que pour des firmes de consultants en urbanisme.

L'aménagement au Québec

Trois chantiers pour l'avenir

Par

Louis Massicotte avec la collaboration de
Alain Caron et Clothilde Dupuis

Direction de l'aménagement et du développement local

La conjonction de plusieurs situations observables sur le terrain et de nombreux commentaires d'origines diverses a entraîné une réflexion sur les façons de faire en matière d'urbanisme et en aménagement du territoire au Québec. Que peut-on faire pour activer la révision des schémas d'aménagement ? Comment faciliter et rendre plus efficaces les tâches de planification urbaine aux paliers local et régional ? Comment rejoindre davantage la population lors de la prise de décisions ? Comment intervenir de façon plus dynamique dans une perspective de développement ?

Autant de questions qui traduisent les préoccupations de plusieurs acteurs et spécialistes auxquels la société québécoise a confié le mandat de travailler à l'amélioration de la qualité du cadre de vie, du milieu de vie et du niveau de vie des collectivités.



Ces éléments de réflexion ont amorcé la création par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, de trois chantiers qui devraient mener à des propositions d'action. Le premier de ces chantiers vise l'appareil gouvernemental et l'avancement de la révision des schémas d'aménagement sur des bases consolidées. Le deuxième s'attachera à définir les outils de planification, de réglementation et d'intervention dont ont besoin les professionnels et les techniciens des municipalités, des MRC et des communautés urbaines pour

agir efficacement. Le dernier chantier vise les citoyens et les élus locaux relativement aux modalités de leur participation dans la prise de décisions en aménagement et en urbanisme.

Au début du mois de septembre, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Mme Louise Harel, a informé les unions municipales, les communautés urbaines et les MRC de même que chacune des principales associations professionnelles concernées de la création de ces chantiers, de leur finalité et de l'échéancier de la démarche.

Consolidation des orientations gouvernementales

Afin de raviver le processus de révision des schémas présentement en cours et permettre une meilleure appropriation par les MRC des orientations gouvernementales en aménagement, ce chantier vise avant tout à clarifier les attentes liées à ces orientations. Ces dernières, faut-il le rappeler, concourent à une meilleure gestion de l'urbanisation, à une mise en valeur intégrée des ressources et à un renforcement des structures municipales.

En tant que ministère responsable de coordonner l'élaboration des avis du gouvernement à l'intention des MRC sur les contenus de leur schéma révisé ou modifié, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a lancé ce chantier en rencontrant tous les ministères et organismes concernés afin de les associer de près à cet exercice. Les travaux amorcés visent à clarifier les avis en distinguant davantage les demandes formelles qui y sont exprimées des recommandations ou des éléments d'information ou de sensibilisation qu'ils contiennent et, à préciser le soutien que les ministères et organismes peuvent offrir aux MRC afin de répondre aux demandes formulées. Ces échanges seront également l'occasion d'étendre la collaboration interministérielle aux différents aspects de l'aménagement susceptibles d'être mis en commun. Par exemple, la gestion de l'urbanisation à l'extérieur d'un périmètre urbain donné peut comporter des enjeux touchant des domaines aussi divers que la consolidation des milieux bâtis, la gestion des corridors routiers, la mise en valeur des territoires agricoles, la protection des paysages et le développement de circuits touristiques.

Ce chantier pourrait donc amener les ministères à définir une vision commune des orientations gouvernementales, à ajuster leurs interventions sur le territoire aux orientations et aux avis transmis sur les schémas (programmes, politiques et interventions), à intensifier les interventions auprès des MRC en matière d'aide technique et de transfert d'expertise de façon à faciliter le suivi de certaines demandes formulées dans les avis.

La démarche en cours s'appuie sur un échantillonnage des projets et schémas d'aménagement révisés ainsi que des avis gouvernementaux auxquels ils ont donné lieu. L'analyse critique de ces documents et les échanges entre les différents partenaires devraient déboucher, dans les six à huit prochains mois, sur une clarification des attentes gouvernementales. Par ailleurs, celles-ci devraient être appuyées par des gestes des ministères et organismes en harmonie avec les choix des MRC et du gouvernement.

Modernisation et bonification des instruments

Le chantier sur l'instrumentation doit proposer de nouveaux outils qui permettront aux praticiens de mieux remplir leur mandat. En effet, les besoins d'espaces en habitation ou pour la production de biens et de services évoluent sans cesse. Des valeurs nouvelles émergent. Les praticiens disposent d'une information abondante et à jour sur l'état et l'évolution de nos villes et de nos campagnes. Des modèles étrangers s'implantent ici et là. Dans ce contexte, les outils actuels ne sont pas toujours adaptés pour encadrer efficacement les projets de développement conformément aux objectifs souhaités.

Tout au long des 20 dernières années, les instruments d'urbanisme et d'aménagement du territoire ont fait l'objet d'une série d'améliorations ponctuelles visant la bonification des pouvoirs existants ou l'octroi de nouveaux pouvoirs, en vue de fournir aux administrations municipales des moyens d'action plus nombreux et plus flexibles. Il en est ainsi de la bonification des pouvoirs touchant les dérogations mineures, les plans d'implantation et d'intégration architecturale, la contribution pour la création de parcs, les zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement ou encore les programmes de revitalisation.

Un sondage auprès des praticiens devrait nous permettre de faire le plein de suggestions sur les outils à mettre en place, les techniques nouvelles à faire connaître, les pouvoirs particuliers à formuler, les rôles à définir, etc. Un comité-ressource composé de praticiens et d'observateurs sensibles aux approches d'ici et d'ailleurs a été récemment constitué. Il aura pour mandat de présenter une vision globale de l'instrumentation en regard des problèmes éprouvés. Il devra à cet effet formuler des recommandations quant aux les instruments à privilégier, aux façons de faire à établir et aux modifications législatives à envisager à court terme. Le comité devra transmettre ses propositions aux autorités du MAMM d'ici l'automne. On prévoit consulter les unions municipales et les associations et ordres professionnels sur toute proposition de modification à la LAU issue de cette réflexion.

La vitrine Internet du Ministère (www.mamm.gouv.qc.ca) permettra en outre à toute personne intéressée de suivre l'évolution de ce chantier et d'y participer grâce au forum de discussions qui s'y trouve.

Démocratie locale

Le chantier sur la démocratie locale se penchera sur les modalités de participation des différents acteurs concernés par les décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme. Le chantier sera l'occasion de trouver les moyens de faciliter la participation des citoyens et de simplifier les procédures de manière à assurer la transparence des décisions et la simplicité administrative en urbanisme et en aménagement.

Bien que les travaux de ce troisième chantier soient à peine amorcés, il est déjà prévu d'acheminer un questionnaire auprès des officiers municipaux d'un ensemble de municipalités. La compilation des résultats de ce sondage de même que la tenue éventuelle de groupes de discussion devraient permettre d'aboutir à un ensemble de propositions d'action qui seront transmises aux autorités du MAMM.

À terme, ce chantier doit permettre d'alléger les modalités dans la prise de décisions, tout en renforçant l'exercice de la démocratie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Vers une plus grande maturité

Le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme était l'occasion idéale pour démarrer ces trois chantiers. L'expérience acquise par les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi que les pratiques émergentes conduisent tout naturellement à chercher à améliorer les façons de faire, les divers outils de planification, de développement, de communication et de consultation publique et amènent aussi une plus grande précision des rôles des différents paliers de décision.

L'apport des acteurs municipaux sera déterminant dans le succès d'une opération qui devrait se solder par des gains dans l'aménagement et le développement des collectivités. ■

Nous tenons à remercier MM Alain Caron, Luc Beaudin et Richard Audette pour la précieuse collaboration apportée à la réalisation de ce dossier sur les 20 ans de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

ÉCONOMIES ET REGROUPEMENT D'ACHATS

Par

Gilbert Brisson Ph.D.

Directeur du Centre québécois de recherche sur les municipalités, UQAC

Nous publions dans les pages qui suivent les résultats d'une étude exploratoire du Centre québécois de recherche sur les municipalités. Il s'agissait pour les spécialistes du Centre d'évaluer les économies possibles dans le cadre d'un éventuel regroupement d'achats. Bien que particulière à une région, nous pensons que la démarche présentée peut soutenir la réflexion de ceux et celles qui songent à adopter la formule des achats regroupés.

A la demande de la table des préfets de MRC du Saguenay et du Lac-Saint-Jean, le Centre québécois de recherche sur les municipalités (CQRM) de l'Université du Québec à Chicoutimi s'est vu confier le mandat de réaliser une recherche prospective portant sur le regroupement des achats municipaux au Saguenay et dans la région du Lac-Saint-Jean.

Dans ce cadre, le CQRM a procédé aux différentes analyses permettant d'identifier des éléments susceptibles d'alimenter et d'orienter les discussions en tentant de démontrer les bénéfices possibles liés à un projet de mise en commun des achats, de manière à dégager pour les élus et gestionnaires municipaux les éléments nécessaires à une prise de décision éclairée et basée sur l'examen d'indicateurs précis, fiables et valides.

Deux objectifs majeurs ont guidé la réalisation de cette recherche. Primo, permettre aux municipalités intéressées d'établir un véritable partenariat avec d'autres, tout en conservant leur autonomie et leur entité respective. Secundo, permet-

tre aux municipalités concernées de s'inscrire dans un processus « gagnant-gagnant »; soit de réaliser des économies d'exploitation tout en maintenant ou améliorant la qualité des services offerts aux citoyens de leur communauté respective.

Tenant compte du contexte et des objectifs précités, le CQRM a entrepris une démarche en deux étapes. Il a d'abord réalisé une analyse de la situation prévalant actuellement (sans regroupement) et une analyse de la situation avec un regroupement d'achats.

De manière à enrichir cette recherche, le premier volet a permis de présenter une analyse de la situation des achats dans le secteur municipal au Saguenay – Lac-Saint-Jean à partir des données de l'exercice financier de l'année 1996. Sur cette base, il a été possible d'établir les coûts et les volumes d'achats municipaux. Ces premiers résultats ont permis d'estimer et de mesurer le potentiel d'achats susceptibles de faire l'objet d'un regroupement.

Au moment d'analyser ce que pourrait donner un regroupement d'achats, nous

avons établi des comparaisons entre les prix payés par les municipalités pour différents produits de consommation d'usage courant et, en même temps, réalisés des comparaisons entre les prix payés par Acquisition Québec pour des produits comparables. Cette étape était nécessaire pour identifier et mesurer les économies possibles ou envisageables. L'analyse des résultats obtenus a permis de dégager des conclusions basées sur une investigation de la réalité observable.

Pour les fins d'analyse et de production de résultats, pour estimer les économies envisageables dans un regroupement, nous avons utilisé comme base de référence les données fournies par l'ensemble des organisations municipales du Saguenay et du Lac-Saint-Jean, en réponse à un questionnaire portant sur les résultats de l'année financière 1997.

Dans l'analyse, notre démarche nous a amené à considérer les dépenses des organisations municipales sous trois grandes rubriques : les dépenses en immobilisation, l'achat de biens non durables et l'achat de services.



Les dépenses en immobilisation

Il importe tout d'abord de rappeler que certaines municipalités du territoire ont été touchées par le déluge en 1996, ce qui a eu pour effet de gonfler leurs dépenses d'immobilisation pour cette année-là. Dans la présentation de leurs rapports financiers, ces municipalités ont comptabilisé les dépenses d'immobilisation consacrées à la reconstruction sous la rubrique dépenses non capitalisées. Nous avons pris en compte cette situation particulière dans nos analyses.

En incluant les dépenses de reconstruction occasionnées par le déluge, les municipalités locales du Saguenay – Lac-Saint-Jean ont consacré la somme de 115 044 365 \$ au chapitre des dépenses en immobilisation. À cette somme il faut ajouter les dépenses en immobilisation effectuées par les MRC du territoire, qui représentaient 705 176 \$. Au total, il s'est donc dépensé 115 749 541 \$, en immobilisation. Cette somme représente ce qui s'est réellement dépensé en 1996. Par

ailleurs, si l'on exclut les sommes consacrées à la reconstruction suite au déluge, soit 18 950 454 \$, nous obtenons un montant de 96 799 087 \$. Cette dernière somme reflète la réalité vécue dans les organisations municipales du territoire.

Il s'agit de dépenses considérables puisque, en excluant les dépenses liées aux travaux de reconstruction occasionnés par les effets du déluge, les organismes municipaux de la région ont consacré 45,8 % de leurs achats à la dépense en immobilisation.

L'achat de biens

Pour l'achat de biens non durables, les municipalités locales ont dépensé en 1996 la somme de 54 823 057 \$ et les MRC 224 866 \$, ce qui porte le total des dépenses pour l'achat de biens à 55 047 923 \$.

Une analyse un peu plus fine nous amène à faire deux remarques importantes. En 1996, les municipalités de grande taille de la région ont dépensé pour l'achat de biens non durables la somme de 47 430 962 \$. Ce qui signifie que les

municipalités rurales et les MRC de la région ont dépensé 7 616 961 \$.

En 1996, les deux municipalités d'Alma et de Jonquière qui gèrent des réseaux électriques ont consacré la somme de 28 101 200 \$ à la rubrique énergie électrique. Or, si l'on exclut cette dépense particulière, le montant de dépense résiduel pour les municipalités de grande taille s'élève à 19 329 762 \$. Cela signifie que les huit municipalités de grande taille du Saguenay et du Lac-Saint-Jean, qui regroupent 62,5 % de la population régionale, ont dépensé ensemble plus de 72 % du montant total liés à l'achat de biens non durables.

L'achat de services

Au Saguenay – Lac Saint-Jean, pour l'exercice financier 1996, les organisations municipales ont consacré 59 650 118 \$ pour l'achat de services de toute nature. Alors que l'ensemble des municipalités locales y consacraient 48 731 881 \$, les MRC, pour leur part, ont dépensé 10 918 237 \$, ce qui représente un peu plus de 18 % du montant total. Dans cette

même perspective, les municipalités régionales de grande taille ont dépensé 29 398 698 \$, ce qui représente un peu plus de 49 % des achats municipaux de services.

Cette brève analyse permet également de constater que les collectivités rurales ont dépensé environ 33 % du montant total inscrit à cette rubrique. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les petites municipalités ont généralement moins de ressources humaines et moins d'équipements que les municipalités de grande taille. Il est intéressant de noter que les municipalités rurales ont consacré comparativement beaucoup plus d'argent à l'achat de services (19 333 183 \$) qu'à l'achat de biens (7 392 095 \$).

Les dépenses totales des achats

En tenant compte des effets du déluge, les municipalités locales du territoire Saguenay et du Lac-Saint-Jean ont dépensé en immobilisation biens et services la somme de 218 599 303 \$. En ajoutant à cette somme les 11 848 279 \$ dépensés pour les mêmes motifs par les MRC régionales, il appert que l'ensemble des organisations municipales ont affecté 230 447 582 \$ à l'immobilisation et à l'achat de biens et services.

Considérant que le déluge est un événement exceptionnel et non récurrent, il est souhaitable d'en isoler l'importance financière de manière à obtenir une mesure plus exacte de la réalité. En effet, si l'on exclut du montant total des achats la somme de 18 950 454 \$, qui représente la part des dépenses en immobilisation consacrée à la reconstruction à la suite du déluge de 1996, il en résulte que les organisations municipales régionales ont globalement dépensé 211 497 128 \$ pour des achats liés soit aux immobilisations, soit aux biens et services.

Cela constitue un indicateur réaliste du montant annuel que consacrent les organisations municipales des deux régions pour effectuer des achats. Il s'agit d'une somme très importante puisqu'elle avoisine le quart de milliard de dollars. À juste titre, une telle somme justifie que les gestionnaires et les élus régionaux cherchent à identifier des moyens qui pourraient permettre de réaliser certaines économies. En effet, le déclin économique que nous connaissons actuellement constitue un motif

suffisant. Il est donc utile de chercher des formules nouvelles qui permettent d'atteindre une efficacité et une efficience accrues.

Économies potentielles liée au regroupement d'achats

Dans cette section, nous avons d'abord identifié certaines dépenses qui peuvent difficilement faire l'objet d'un regroupement d'achats. Dans la catégorie des dépenses en immobilisation, nous avons retranché les travaux de génie (68 548 151 \$) qui constituent en très grande partie des travaux confiés à des entrepreneurs. Nous avons également soustrait les dépenses difficilement identifiables effectuées sur les bâtiments administratifs et communautaires (16 096 628 \$), les achats de terrains (2 380 414 \$), les autres actifs (970 865 \$) et les dépenses liées aux deux réseaux électriques municipaux existants sur le territoire (3 544 537 \$).

De plus, du total en achat de biens durables nous avons retranché les dépenses affectées aux achats d'énergie électrique (28 101 200 \$) effectuées par les deux municipalités qui exploitent un réseau de distribution électrique. En d'autres termes, cela signifie que le montant total des dépenses qui peuvent difficilement faire l'objet d'un regroupement d'achats régional est de 119 641 795 \$.

Pour établir le montant total des dépenses susceptibles de faire l'objet d'un regroupement régional, nous avons considéré le montant total d'achat (211 497 128 \$), excluant les dépenses de reconstruction reliées au déluge, duquel nous avons enlevé le total des dépenses qui peuvent difficilement faire l'objet d'un regroupement d'achat régional (119 641 795 \$), ce qui nous a permis d'identifier un potentiel total de 91 855 333 \$.

Nous sommes cependant d'avis que ce montant représente un idéal impossible à atteindre. En effet, nous considérons que, pour des raisons liées à l'éparpillement des municipalités sur le territoire, l'existence de besoins particuliers difficilement compatibles avec la standardisation, l'existence de politiques d'achat local, il nous apparaît beaucoup plus réaliste de retenir un taux de regroupement de 30%,

ce qui représente tout de même un montant 27 556 600 \$.

Nous avons retenu ce taux de 30 %, en nous reportant à l'expérience vécue par les établissements de santé. Ces derniers, après plus de 25 ans de travail dans le regroupement des achats, atteignent un taux avoisinant 40 %. De plus, il faut mentionner que l'atteinte de ce taux cible de 30 % est possible seulement si l'ensemble des organismes municipaux adhèrent à un projet de regroupement.

D'autres économies possibles

Il est très important de mentionner que les différentes analyses que nous avons effectuées ne traitent que des économies directes. Or, à la lumière des analyses et des conclusions qui en découlent, il apparaît approprié de retenir que les économies directes résultant d'un regroupement d'achats municipaux pourraient atteindre 15 %, ce qui signifie des économies annuelles prévisibles de 4 133 190 \$ pour l'ensemble des municipalités régionales.

Les économies prévisibles se partageraient de la manière suivante : 2 362 996 \$ pour les municipalités de grande taille, 1 257 802 \$ pour les municipalités rurales et 512 697 \$ pour les quatre MRC.

Or, pour chaque municipalité locale, les montants d'économie prévisibles pour chaque citoyen seraient différents. En effet, à ce chapitre, on observe, d'une part, une variance très forte, le montant d'économie per capita le moins élevé étant de 7,22 \$, alors que le montant le plus important est de 34,37 \$.

D'autre part, cette prévision d'économies possibles ne prend pas en compte les économies indirectes potentielles rattachées aux coûts administratifs occasionnés par les processus d'achat dans chaque municipalité.

Le processus d'achat de biens et services, comporte habituellement et obligatoirement pour chaque municipalité de nombreuses étapes. Les principales sont les suivantes :

- identification des besoins;
- élaboration de cahiers de charge;
- préparation des demandes de soumissions;

- recherche de fournisseurs;
- négociation des termes et des conditions d'achat;
- finalisation et signature des contrats;
- préparation des commandes;
- réception et vérification des produits;
- gestion des inventaires;
- comptabilisation et paiement des factures.

Un processus d'achats regroupés aurait pour effet de réduire considérablement la somme de travail administratif demandée à chaque municipalité puisqu'il prendrait en charge :

- l'identification des besoins;
- l'élaboration de cahiers de charge;
- la préparation des demandes de soumissions;
- la recherche de fournisseurs;
- la négociation des termes et conditions d'achat;
- la finalisation et la signature des contrats.

Il resterait alors aux organisations participantes des fonctions et des responsabilités comme la préparation des commandes périodiques, la réception des marchandises, la gestion des inventaires, la comptabilisation et le paiement des factures.

Il n'est pas possible de quantifier maintenant de façon précise les économies potentielles liées à cette simplification du processus d'acquisition des biens et services. Il faut cependant retenir qu'un regroupement d'achats aurait pour effet de favoriser une utilisation plus efficace et efficiente du personnel affecté au processus d'achat. En effet, les économies de temps réalisées à la suite de la réduction des étapes administratives liées au processus d'achat individuel pourraient être consacrées à d'autres activités administratives propres à chaque organisation municipale.

Il existe également une autre dimension qu'il n'est pas possible de traduire en bénéfices monétaires directs : il s'agit de l'avantage lié à la standardisation. La standardisation constitue une garantie de régularité dans la qualité, et une référence à des normes de qualité reconnues, admises et généralisées.

Enfin, la participation à un regroupement d'achats permet également aux participants de profiter d'une expertise

accrue, autrement impossible à atteindre et ce, sans frais supplémentaires.

Regroupement d'achats et politique d'achat local

En utilisant les données financières de 1996 pour l'ensemble des municipalités régionales du territoire du Saguenay – Lac-Saint-Jean, nous avons estimé qu'un éventuel regroupement d'achats ne toucherait que 13 % du marché total.

Nous arrivons à cette conclusion après avoir analysé les données financières de la manière suivante. En retenant que le total des achats municipaux représentait environ 211 000 000 \$ par année, nous avons déterminé qu'un montant d'environ 119 000 000 \$ devait être traité comme non admissible dans un processus de regroupement d'achats municipaux, ce qui permet de dire que le potentiel total d'achat découlant d'un processus de regroupement des achats est de l'ordre de 91 000 000 \$.

De plus, en considérant un taux de regroupement réaliste de 30 %, cela suppose qu'un regroupement des achats municipaux pourrait atteindre environ 27 500 000 \$ par année. (30 % X 1 000 000 \$). En conclusion, cela signifie qu'un éventuel regroupement des municipalités à des fins d'achats ne dépasserait pas 13 % du volume total des achats réalisés par ces dernières (27 500 000 \$ / 211 000 000 \$ = 13 %).

Ce qui signifie qu'en prenant comme référence la situation actuelle, les politiques d'achat local prévalant dans les municipalités, le marché local ne serait touché que dans une proportion équivalente. Or, cela ne constitue pas une menace pour les marchands locaux qui méritent d'être encouragés à titre de citoyens corporatifs.

Le grand gagnant

L'analyse qui précède nous a permis de mettre en lumière certains éléments qui militent en faveur d'un regroupement des



achats municipaux. Il est clair que les grands gagnants dans une telle démarche sont les citoyens contribuables. Qu'ils appartiennent à une petite collectivité rurale ou à une municipalité de plus grande taille, tous y trouvent en effet un avantage économique. Une question demeure cependant : les décideurs politiques accepteront-ils de prendre le virage du partenariat pour réaliser des économies, tout en misant sur l'efficacité et l'efficience ? ■

RÉFÉRENCES

1. Dans un article intitulé « Les achats regroupés : c'est le temps d'y penser » publié dans QUORUM, vol. 22, no5, juillet-août 1997, p. 20, l'UMRCQ indique que des économies variant entre 10% et 50% découlent des achats regroupés réalisés par son intermédiaire.
2. Dans un article intitulé « En avoir plus pour son argent », dans URBA, vol.18, no 5, juillet – août, 1997, p.13–14, l'UMQ, rapporte des économies variant entre 5% et 94 %.
3. Dans un document de travail du ministère de la Santé et des Services sociaux, intitulé « Modernisation des services administratifs et de support. Document synthèse », juin 1997, p.43, nous retenons que les regroupements d'achats dans le réseau de la santé représentent des économies de 10%.

À propos de neige, de fondants et d'abrasifs

Par
Denis Gagnon, ing. et Denis Ferland
Loretteville

La construction et la modernisation d'importants réseaux d'autoroutes et de routes ont été des facteurs déterminants pour le progrès économique du Québec. Parallèlement, leur entretien hivernal s'est développé à la demande des usagers toujours de plus en plus exigeants : les automobilistes exigent de se déplacer dans des conditions optimales de conduite et de sécurité quelles que soient les conditions climatiques. De même, les différents agents économiques acceptent de plus en plus difficilement que les conditions de transport par route puissent, en hiver, avoir un effet négatif sur les processus de production, de distribution et la rentabilité de leurs activités.

Ville de Montréal



tions. Un épandage préventif d'abrasifs et de fondants doit souvent être fait dans ces endroits puisque c'est là que les risques d'accident sont élevés. Enfin, le type de précipitation – neige fondante, pluie hivernale, neige poudreuse, verglas – a un impact important sur les opérations d'épandage d'abrasifs.

Le sel et les abrasifs ont des fonctions différentes en matière d'entretien des routes en hiver. Le sel est un agent déglaçant et les abrasifs ne font que favoriser la traction. Toutefois, il faut se rappeler que les abrasifs sont très rarement utilisés seuls. Le plus souvent, en effet, on les mélange avec un fondant pour éviter des problèmes tels que l'agglomération et le gel de matériau granulaire.

Les abrasifs

Les abrasifs sont utilisés pour réduire la glissance de la chaussée enneigée en augmentant la friction entre les pneus et la route. Ils sont généralement employés durant et à la fin des tempêtes ou de façon préventive. Ils peuvent être utilisés seuls dans les secteurs normalement entretenus avec des fondants lorsque la température est inférieure à leurs conditions d'utilisation, souvent la nuit.

On divise les abrasifs en deux catégories principales : les sables et les graves. Le verre concassé peut aussi être utilisé comme abrasif. Toutefois, les faibles quantités disponibles sur le marché font qu'il est très peu employé. Les sables sont des matériaux relativement peu coûteux. Ils sont disponibles presque partout au Québec. On les retrouve sous deux formes : les sables tamisés qui

Qu'il s'agisse de fondant ou d'abrasif, différents facteurs en influenceront l'épandage : la température, la configuration des routes et la nature des précipitations. De façon générale, les températures croissent entre le levé du soleil et le milieu de l'après-midi pour ensuite décroître jusqu'au coucher du soleil. L'arrivée de masses d'air peut modifier ce patron. Il faut alors surveiller de près les variations

des températures afin de déterminer si l'on doit procéder à un épandage. Par exemple, une masse d'air chaud amène parfois avec elle une pluie qui peut geler au sol instantanément si celui-ci est gelé à une profondeur d'un mètre ou un mètre et demi.

Les routes en pentes, comme les courbes et les intersections, sont des endroits particuliers à surveiller lors des précipita-

proviennent des carrières et les sables délavés issues des rivières.

Les graves sont des matériaux plus coûteux que les sables. Leur coût varie en fonction de la distance entre le lieu de production et le point de livraison. On les retrouve sous deux formes : le gravier concassé et la pierre concassée. Les graves sont de très bons antidérapants. Ils sont constitués de pierres angulaires de 5 mm de diamètre.

L'achat d'abrasifs peut sembler chose facile. Toutefois, la non-disponibilité de matériaux de qualité dans une région donnée peut compliquer la tâche. De plus, la comparaison des coûts pour différents matériaux peut compliquer les choix. Afin de déterminer le type d'abrasif que vous devez épandre, nous vous recommandons de faire la liste comparative des matériaux disponibles dans votre région. Cette liste doit comprendre les éléments suivants : le type d'abrasif, son prix, la quantité totale disponible, la distance et le délai de livraison, la qualité du matériau.

Il est important de prévoir l'achat de quantités d'abrasifs réalistes. Il faut cependant prévoir la possibilité de coups de froid prolongé et hors saison ainsi que des quantités de neige ou de glace plus importantes que lors d'un hiver normal. Lorsque vous procédez à l'achat d'une quantité importante d'abrasifs, il faut s'assurer de respecter les règles relatives aux soumissions publiques le cas échéant. Pour ce faire, un appel d'offres doit être lancé et un devis doit indiquer toutes les conditions et spécifications techniques.

Les fondants...

Il existe différents types de fondants : le chlorure de sodium (NaCl), le chlorure de calcium (CaCl₂), le chlorure de magnésium (MgCl₂), l'urée technique, des alcools tel le méthanol, des glycols tel l'éthylène de glycol; des composés amoniaqués, des phosphates, l'acétate de calcium-magnésium (CMA). Au Québec, on emploie presque exclusivement les deux premiers fondants, pour cette raison appelés fondants classiques.

Le chlorure de calcium est fortement hygroscopique (l'hygroscopie est la pro-

priété qu'a un solide d'absorber l'humidité). Il peut donc être utilisé avec le chlorure de sodium (sel) lorsque le taux d'humidité relative est faible. Le chlorure de sodium (sel gemme ou NaCl) étant peu hygroscopique, il absorbe peu l'humidité de l'air. Pour forcer la fonte de la glace, il faut donc soit :

- avoir une humidité relative de 75 % à 80 %;
- utiliser du chlorure de calcium pour capter l'humidité lorsque l'humidité relative est faible ;
- humidifier le sel mécaniquement lors de l'épandage.

Il y a trois types de chlorure de sodium, communément appelé sel, classés selon son origine :

- le sel marin tiré directement de la mer par cristallisation dans les marais salants;
- le sel gemme provenant de mines puis soumis à un concassage mécanique;
- le sel raffiné, qui est du sel gemme qu'on a soumis à une technique de dissolution par injection d'eau dans des puits et cristallisation de la saumure ainsi obtenue par évaporation.

Le sel a besoin de chaleur pour amorcer la fonte de la glace. Le sel peut fondre une quantité importante de glace lorsque la température n'est pas trop froide.

Le sel doit être entreposé localement afin de garder une quantité disponible de ce matériau pour une utilisation rapide. Il est important d'entreposer le sel dans des conditions adéquates afin d'éviter tout problème lors de son utilisation et pour éviter les pertes inutiles lors des pluies hivernales. Le sel entreposé à l'extérieur doit être placé en tas et ne jamais être exposé aux intempéries. Il doit reposer sur une surface imperméable d'asphalte ou de béton et recouvert d'une toile goudronnée ou de polyéthylène.

Pour leur part, les abrasifs devraient préférablement être entreposés dans une enceinte couverte pour faciliter le chargement. En outre, l'enceinte fermée permet d'éliminer les possibilités de contamination des cours d'eau et des puits, empêche la formation de grumeaux et celle de masses humides et lourdes.

Jusqu'à 45 % d'économie

Les municipalités devraient définir, pour leur territoire, des niveaux de service afin de déterminer les endroits où seront épandus les fondants et les abrasifs. De plus, des chartes d'épandage devraient être établies pour déterminer les quantités de fondants ou d'abrasifs à appliquer selon le degré de température et les conditions climatiques. Pour ce faire, les épanduses doivent être équipées de contrôleurs électroniques et ceux-ci doivent être calibrés chaque automne ou lors de bris mécaniques majeurs.

Les épanduses traditionnelles dépourvues de contrôleurs électroniques peuvent aussi être qualifiées, sauf que le taux d'efficacité est de 25 % comparativement à un taux de 95 % dans le cas d'un contrôle électronique.

Une municipalité dont le personnel applique les techniques d'épandage peut ainsi espérer réaliser des économies de 10 % à 15 % sur son budget de fondants et d'abrasifs. En ajoutant un contrôle électronique, les économies peuvent se chiffrer entre 25 % et 30 %. Plus encore, si l'on humidifie le sel avant de l'épandre, les économies peuvent alors atteindre 35 à 45 %. Pareille économie est rendue possible par l'adoption de quelques mesures de gestion d'épandage : achat de sel de bonne qualité, application de fondants et d'abrasifs aux bons endroits et en quantité appropriée aux conditions climatiques.

C'est pour ces raisons que le groupe IVHER (Institut de viabilité hivernal et de l'entretien des routes), rattaché à l'Association québécoise des transports et des routes (AQTR), a mis en place des cours de perfectionnement afin que les gestionnaires, les opérateurs et les mécaniciens en l'emploi des municipalités comprennent bien l'importance des techniques d'épandage, les propriétés des fondants et des abrasifs, la fabrication de charte d'épandage et le calibrage des épanduses.

Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec l'AQTR au (514) 523-6444. ■

Le choix des équipements de déneigement

Par
Denis Gosselin, dir. des travaux publics
Ville de Saint-Romuald

Parmi toutes les stratégies d'intervention en déneigement, il y en a une qui est très négligée ou carrément mise de côté. Cette « oubliée » influence directement vos coûts d'exploitation, la sécurité lors des opérations en déneigement ainsi que l'image de votre organisation. Cette « stratégie », c'est le choix des équipements.



Depuis quelques années, le monde municipal est en pleine évolution pour conserver un parc d'équipements fonctionnels et adéquats. Le service des travaux publics se doit donc d'être de plus en plus inventif et compétitif. Les responsables doivent se tenir à la fine pointe des développements technologiques et toujours rechercher des équipements ou des véhicules qui leur permettront de réduire les coûts d'exploitation.

Beaucoup de lois et de règlements régissent les travaux publics, dont la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds. Cette loi nous rappelle que nous devons être très vigilants dans l'utilisation des véhicules qui doivent toujours être affectés aux travaux pour lesquels ils ont été conçus et dans le respect de toutes les règles de sécurité.

Donc, fini le temps où vous téléphonez à un confrère d'une autre ville et lui disiez : « J'ai remarqué que tu as acheté un nouveau dix roues. Ça répond bien à tes besoins ? Nous avons le budget pour un dix roues, peux-tu me fournir ton devis ? »

Vous êtes heureux. Vous pensez sauver plusieurs heures de travail à la rédaction d'un devis. Seulement à changer le nom

de la ville et à signer, et vous voilà prêt à aller en soumission.

À l'arrivée du véhicule, vos employés sont heureux d'avoir un véhicule neuf. Mais, après quelques semaines, aucun chauffeur n'est disposé à utiliser ce véhicule, tous préférant les vieux véhicules. Certains vont même jusqu'à dire que le camion qui a été remplacé était le meilleur de la flotte.

Pourquoi ce changement d'attitude ? C'est bien simple, vous avez acheté un véhicule sans avoir analysé les besoins de votre service. Avant de rédiger un devis, vous devez toujours avoir en tête les résultats recherchés qui sont :

- de maximiser la disponibilité;
- de minimiser les coûts d'exploitation;
- d'accroître la sécurité;
- de présenter une bonne image de votre organisation.

D'abord se poser quelques questions

Première question : que ferons-nous avec ce véhicule ?

- Transport seulement ?
- Déneigement équipé avec aile de côté et gratte avant ?

- Camions polyvalents avec ces accessoires et une boîte « quatre saisons » pour épandre du sel et faire du transport ?

Deuxième question : quel type de territoire desservira ce camion ?

- Le terrain est-il plat ou accidenté ?

Troisième question : quelle expérience ont vos employés en matière de véhicule ?

- Ont-ils l'habitude des transmissions manuelles ?

Vous pouvez répondre à cette question vous-même.

En effet, vous n'aurez qu'à consulter les dossiers d'entretien mécanique de vos véhicules. S'il y a souvent des dépenses liées à l'installation de disques d'embrayage, alors vous avez plutôt besoin d'un véhicule doté d'une transmission automatique.

Il est important aussi de connaître le goût des utilisateurs, car une partie de leur vie se passera à bord de ce véhicule.

Quatrième question : quelle sera la vitesse moyenne à laquelle circulera le camion ?

- Sur route ou sur chantier de voirie ou seulement à l'intérieur des limites de la ville à 50 km/h ?

Cinquième question : quelle est la réglementation municipale ou régionale ?

- Exemple : les freins moteurs sont-ils tolérés ?

N'oubliez pas qu'il y a deux façons de faire un mauvais achat. On peut acheter un véhicule trop petit pour les besoins : il sera alors souvent en réparation. On peut, au contraire, se porter acquéreur d'un véhicule trop gros qui coûtera ainsi plus cher à l'achat et engloutira les budgets énergétiques. ■

À lire

La rémunération des élus municipaux au Québec

Josée Perras, Jacques Desmarais,
Ministère des Affaires municipales et de la
Métropole, 1999, 32 p.

Ce document est un tiré à part du dossier paru dans MUNICIPALITÉ (février-mars 1999, p.7 et suivantes). On y brosse le portrait de la rémunération des élus telle qu'elle était en 1997-1998 et l'on y explique les règles inscrites dans la Loi sur le traitement des élus municipaux et qui servent de balises à la détermination de la rémunération des élus. On peut d'ailleurs accéder à ces contenus dans la vitrine Internet du ministère des Affaires municipales et de la Métropole à l'adresse suivante : <http://mamm.gouv.qc.ca/revmun/r99fmind.htm>.

On peut obtenir un exemplaire de ce tiré à part en s'adressant à :

Réjean Leroux
Direction des affaires publiques et des
communications
Ministère des Affaires municipales et de la
Métropole
20 rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Qué) G1R 4J3
Téléphone : (418) 691-2015
Courriel : Rejean.Leroux@mamm.gouv.qc.ca

* * *

Droit municipal

Principes généraux et contentieux

Jean Hétu, Yvon Duplessis et Dennis
Pakenham

Publications CCH, Farnham, 1998, 125 \$

Voici un ouvrage de référence de plus de 1 400 pages abordant presque tous les sujets intéressants une municipalité. De nombreux exemples tirés des décisions des tribunaux illustrent le propos des auteurs. L'ouvrage se divise en trois parties distinctes.

La première aborde, entre autres sujets, la question du fonctionnement du conseil municipal, l'élection de ses membres, le traitement des élus, les règles sur la fonction publique municipale et l'accès aux documents municipaux en regard de la protection des renseignements personnels.

Le deuxième traite des pouvoirs généraux des municipalités, des pouvoirs corporatifs d'une personne morale de droit public, de pouvoirs réglementaires et de contrat municipal.

Enfin, la dernière partie examine la responsabilité extracontractuelle des municipalités, les règles de forme et de procédure

propres aux poursuites judiciaires et les principes applicables en matière de faute municipale.

* * *

Planification, aménagement et loisir

Robert Soubier,
Presses de l'Université du Québec
Sainte-Foy, 1999

L'auteur propose un cadre de référence adapté à la planification dans le domaine du loisir et présente une revue exhaustive des approches méthodologiques et des techniques d'évaluation de la demande. Il traite également du cadre d'intervention juridico-administratif appliqué à l'utilisation du sol et aux institutions qui interviennent dans la planification du territoire québécois.

Ce volume pourra être utile aux étudiants et aux professionnels en loisir, ainsi qu'aux urbanistes, architectes-paysagistes, géographes et autres spécialistes de l'aménagement du territoire qui se familiariseront avec une approche d'aménagement fondée prioritairement sur les besoins du client ou de l'utilisateur.

* * *

Le loisir et la municipalité

Pierre Gagnon,
Presse de l'Université du Québec
Sainte-Foy, 1996, 440 p., 49 \$

À l'aube de l'an 2000, les municipalités s'interrogent sur la place que doit occuper le loisir dans l'ensemble des services qu'elles assurent. En dressant le portrait de l'intervention en loisir, en dégagant les grandes tendances et en précisant les missions et les modes d'intervention, ce volume permettra au monde municipal de faire des choix éclairés.

* * *

Loisir et société

Traité de sociologie empirique

Gilles Pronovost,
Presses de l'Université du Québec
Sainte-Foy, 1997, 432 p., 48 \$

Comment faire une lecture critique de la société à travers l'étude du loisir moderne ? Non pas que des phénomènes « nouveaux » apparaissent soudainement, mais bien parce qu'on peut mieux comprendre la société si l'on est attentif aux multiples facettes que

nous révèle le loisir, comme l'évolution des valeurs et des comportements, les rapports culturels entre les générations, les nouveaux rapports au travail, la vie culturelle locale, les modalités d'appropriation des médias et les dimensions éducatives du loisir.

* * *

Les 300 mois de Pierre-Horace Boivin, maire de la ville de Granby de 1939 à 1964

Paul-O. Trépanier
JoLanne éditions, coll. Chronique d'une
époque 1999, 900 p.

Lui-même ex-maire de Granby de 1964 à 1982, Paul-O. Trépanier signe son premier livre où il met en valeur le travail de Pierre-Horace Boivin à qui Granby doit son jardin zoologique et ses nombreuses fontaines. En outre, l'ouvrage rappelle le parcours chronologique, les 25 ans en fait, durant laquelle Pierre-Horace Boivin a dirigé les destinées de Granby à titre de premier magistrat. Les faits marquants de la carrière de ce grand homme et la petite histoire de Granby s'y croisent habilement. De nombreuses photographies d'époque agrémentent ce volume.

* * *

Communications en temps de crise

Sous la direction de Danielle Maisonneuve,
Catherine Saouter et Antoine Char
Presses de l'Université du Québec
Sainte-Foy, 1999, 412 p., 40 \$

En janvier 1998, le Québec connaissait la pire crise météorologique de son histoire. Une tempête de verglas, d'une ampleur jamais enregistrée, s'est abattue sur le Québec, privant d'électricité trois millions de citoyens au cœur de l'hiver.

Le premier anniversaire de cette tempête a été l'occasion pour des responsables sociaux, des professionnels de la communication et des universitaires de soulever la question de la communication en temps de crise. Parmi les collaborateurs de cette ouvrage, signalons André Caillé, pdg d'Hydro-Québec, qui signe un texte sur la place des communications dans la gestion des situations de crise, Steve Flanagan, qui nous dit comment réussir ses relations de presse en situation d'urgence, ou encore Paul Leduc, maire de Brossard, qui signe un article intitulé « L'information au cœur de la protection du citoyen ».

Le plan de développement commercial

UN OUTIL ESSENTIEL !

Par

Gina Gaudreault, directrice générale

Regroupement des centres-villes et des artères commerciales

Depuis trois ans maintenant que la Société de développement commercial (SDC) de Joliette met tout en œuvre pour faire de son centre-ville un endroit où il fait bon vivre et faire des affaires. Ainsi, un plan directeur a été récemment mis en branle, question d'atteindre le positionnement souhaité.

Située au cœur de la région de Lanaudière, à environ 50 minutes de Montréal, la Ville de Joliette compte un peu plus de 17 000 habitants et s'étend sur une superficie de 22,36 km². En plus de ses nombreux commerces et services, Joliette compte une forte présence institutionnelle avec le cégep, l'hôtel de ville, le palais de justice, le centre récréatif et autres. Tout cela fait de cette ville l'un des plus gros employeurs de la région.

Pendant de nombreuses années, c'est un regroupement de gens d'affaires qui était aux commandes du centre-ville. Sur 240 places d'affaires, on comptait environ 110 membres. « C'est beaucoup 110 sur une base volontaire, mais pas suffisant pour une bonne représentation devant les instances municipales ou d'autres instances », nous explique le président de la SDC, M. Sylvain Labine. Aux prises en outre avec certains problèmes de représentation et de communication avec les membres, il fallait néanmoins aller de l'avant. Ainsi, à force de discussions et d'argumentations fut mise en place la Société de développement commercial de Joliette.

La clientèle du centre-ville se recrute dans une zone primaire très petite et concentrée qui compte environ 15 630 ménages. En effet, 66 % des clients provi-

ennent de Joliette même et des municipalités avoisinantes. Pour le reste, 27 % de la clientèle provient de la zone secondaire qui, elle, s'étend aux autres municipalités de la MRC de Joliette, mais également aux autres MRC. Cette zone totalise approximativement 50 275 ménages. Si l'on ventile ces chiffres selon le statut des clients, on évalue à 20 % sa clientèle de travailleurs résidant dans l'une ou l'autre des deux zones. Les étudiants, quant à

peut donc pas compter sur son bassin primaire pour assurer son développement. Quoi faire alors pour solliciter activement la clientèle de la zone secondaire ?

Créer de la nouveauté

Si l'on fait un survol des réalisations de la SDC depuis sa fondation en 1996, on constate qu'un premier pas, en ce sens a été fait avec l'instauration du stationnement gratuit les soirs de semaine et les samedi et dimanche. Ce fut un « bon coup », selon Sylvain Labine. « Les démarches ont été longues. La municipalité nous a accordé trois mois d'essai. Lorsqu'ils ont pris fin, les gens ne savaient plus quand c'était gratuit ou quand ça ne l'était pas. » Finalement, la clientèle du centre-ville peut maintenant jouir de ce service sur une base permanente.

La traditionnelle vente de trottoir a pour sa part pris un virage différent. Outre le magasinage extérieur, « Le centre-ville en fête » propose entre autres activités une messe en plein air, une vente de garage pour enfants et plusieurs spectacles.

De plus, la SDC n'a rien négligé en organisant la « Journée de la culture ». C'est ainsi que, depuis trois ans, au mois de septembre, la population se rend au centre-ville pour découvrir un éventail de produits culturels. Installés sous des tentes,

eux, représentent 6 %, les villégiateurs, 3 %, et une dernière catégorie, les excursionnistes, dont 13 % provenant des zones primaire et secondaire et 4 %, de l'extérieur.

Alors que la population de la zone primaire est plutôt stagnante et vieillissante, la zone secondaire connaît un accroissement démographique. Le centre-ville ne



Photos : Studio Y. Forest



poubelles) serait également apprécié.

Par ailleurs, des points positifs ressortent de cette évaluation de situation. Le service personnalisé, la compétence du personnel, la restauration, la qualité des marchandises à prix raisonnable sont les atouts du secteur. De plus, la présence des nombreuses institutions contribue à la dynamique commerciale du

libraires, auteurs de bandes dessinées et autres exposent leur marchandise. Cette année, plus de dix partenaires ont uni leurs efforts pour faire une réussite de cette journée.

Projet de développement

Bien qu'importantes, il faudra davantage de réalisations pour pallier le manque à gagner au centre-ville. C'est pourquoi la SDC, avec l'appui financier de la municipalité et des deux autres paliers de gouvernement, a élaboré un plan de développement du centre-ville. Évidemment, avant de trouver les solutions, les intervenants devaient tout d'abord faire une évaluation de la situation.

Examinons ensemble quelques points du document synthèse de ce plan directeur. La SDC fait face à plusieurs attentes exprimées par la clientèle; parmi celles-ci, l'amélioration en qualité et en diversité du mix commercial. Ce dernier est à peu près à 50 % constitué de services (personnels, professionnels, divers) et présente le taux d'inoccupation le plus élevé de la région, soit 20 %. Les automobilistes réclament une meilleure signalisation des stationnements et les piétons, l'aménagement de parcours piétonniers.

L'embellissement du domaine public est aussi une préoccupation de la clientèle. L'aménagement actuel de la place Bourget, par exemple, n'exploite pas le plein potentiel de cet espace public. Même si elle est considérée comme l'une des plus grandes richesses de la structure urbaine du centre-ville, elle est jugée peu conviviale et pas très sécuritaire pour les piétons. D'autres améliorations ont été suggérées, dont un meilleur éclairage les soirs de magasinage sur les rues Saint-Viateur, Manseau et Notre-Dame. Du mobilier urbain supplémentaire (bancs ou

centre-ville et lui confère un positionnement régional de services auprès de sa clientèle.

Qu'en est-il de la clientèle ?

À la lumière des données compilées dans le plan de développement, on constate que la notoriété des Galeries Joliette, un magasin à grande surface situé à un kilomètre, est beaucoup plus grande (65 %) que celle du centre-ville (37 %), en plus d'être le lieu de magasinage le plus populaire (66 %) comparativement au centre-ville (16 %). Par contre, lorsqu'il s'agit des emplettes courantes, le centre-ville devient le lieu favori pour 18 % des résidents même si les Galeries



suivent de très près avec 16 %. En matière de commerce de détail, les Galeries sont manifestement le premier concurrent du centre-ville.

Mais doit-on pour autant parler de compétition entre les deux ? Sylvain Labine ne le croit pas nécessairement. « J'y vois peut-être un avantage étant donné sa proximité avec le centre-ville. En fait, je trouve qu'on se complète », précise-t-il. Et c'est une excellente façon de contrer les fuites commerciales vers l'extérieur.

La clientèle a changé et continuera de changer au rythme des grandes tendances sociales. Entre autres changements, notons que les consommateurs d'aujourd'hui, plus critiques et plus mobiles, recherchent une valeur ajoutée quand ils font leur magasinage. Pour certains, c'est une question de temps et d'argent alors que, pour d'autres, c'est plutôt la consommation liée au plaisir. « Ce que la clientèle veut, ce sont des prix de grandes villes avec des services de petites villes », constate le président de la SDC.

Le positionnement proposé consiste à faire du centre-ville un pôle régional de biens et services permettant une expérience ludique et récréative aux consommateurs. Comment concrétiser cette orientation ? En proposant de surprendre le client, de l'informer, de l'étonner et de le divertir lors de son magasinage en créant des ateliers-boutiques, des restaurants thématiques, des terrasses ou des magasins-café, par exemple. Il suppose des aménagements intérieurs et extérieurs créant une ambiance et une image architecturale distinctive qui dépayse du quotidien. Le positionnement proposé s'appuie notamment sur un élément urbain à fort potentiel d'animation : la place Bourget.

Plan d'action

Évidemment, on peut avoir les plus beaux projets ou les plans de développement les plus précis, mais, sans la collaboration active des différents partenaires, ils ne sont pas nécessairement un gage de succès. C'est ensemble donc que la Ville de Joliette, la SDCJ, les propriétaires et les gens d'affaires vont unir leurs efforts pour un objectif ultime : le développement du centre-ville.

Qui dit commerce dit commerçant ! Il est donc question, entre autres, d'implanter différents programmes de recrutement commercial, de parrainage pour les jeunes entrepreneurs et d'accueil pour favoriser la venue d'investisseurs et de nouveaux commerçants. De plus, tout projet innovateur et rentable pourrait être privilégié en accordant une pondération importante dans les critères de sélection du concours d'entrepreneuriat et un programme de reconnaissance viendrait souligner les efforts déployés par les commerces et les services actuels.

LES ÉQUIPEMENTS INDUSTRIELS ENVIRONNEMENTAUX SONT-ILS PORTÉS AU RÔLE ?

L'élaboration d'un plan de communication et une plus grande visibilité accordée à la signature et au logo de la SDCJ permettront de promouvoir et de positionner le centre-ville. « Nous voulons que le centre-ville devienne une destination précise dans le sens où, lorsqu'une personne prend sa voiture, elle sera déjà décidée à venir chez nous », explique Sylvain Labine.

Afin justement d'inciter la clientèle à se rendre directement au centre-ville, afin aussi de développer et de maintenir sa fidélisation, on prévoit la création d'un fichier de la clientèle, la mise en place d'un programme de récompense auprès des bons clients, la distribution de passeport-points, de carte à étamper ou de coupons-rabais. De plus, le plan directeur demande à ce que ce soit la SDC qui gère les places publiques, question de pouvoir s'en servir douze mois par année. De cette façon, il sera plus aisé d'affirmer le centre-ville comme un lieu d'ambiance animé, en maintenant un programme d'animation annuel permanent, en organisant des journées thématiques et en privilégiant les activités à caractère culturel ou social.

Finalement, le côté formation n'a pas été négligé non plus. Ainsi, il est question d'élaborer un document de formation, destiné aux gens d'affaires, sur le service à la clientèle et un autre relatif au processus de vente dans le commerce de détail. Le « merchandising », la conception de vitrines et l'aménagement intérieur retiennent aussi l'attention. On verra aussi à maintenir les déjeuners-rencontres et à les bonifier avec un contenu d'actualité et une thématique de gestion de commerce de détail et d'entreprises de services.

Un projet de longue haleine

Il est clair que ce que nous venons de voir, ne sont que les grandes lignes du plan de développement. Pour reprendre une vieille expression, Rome ne s'est pas faite en un jour et il est bien évident que le développement projeté du centre-ville de Joliette ne le sera pas non plus.

« Nos projets pourraient s'étendre sur une période de cinq à huit ans. Ceci inclut les retards qui sont parfois inévitables. Nous sommes réalistes », souligne M. Labine. « Nous voulons que la clientèle ait un réel plaisir à venir au centre-ville ! », conclut le président de la Société de développement commercial de Joliette. ■



Par

Me Michel Rompré

Direction des affaires juridiques

Un jugement intéressant a été rendu le 10 août 1999 par le juge Daniel Lavoie de la Cour du Québec¹ à la suite de l'appel porté à la Cour du Québec de la décision rendue le 11 décembre 1997 par le Bureau de l'éva-

luation foncière du Québec (BREF). Dans cette décision, le Bureau avait donné raison à Industries James Maclaren inc. qui avait porté plainte à l'égard d'une modification faite au rôle triennal pour y inscrire la construction d'un système de traitement

des eaux industrielles de l'usine de la compagnie à Thurso. Le BREF avait donné raison à la compagnie et statué que le nouveau système de traitement des eaux industrielles devait être exclu du rôle. Cette décision a eu pour effet d'abaisser la valeur foncière de 67 302 800 dollars à 42 250 600 dollars.

Cette cause soulève de nouveau l'application du paragraphe 1° de l'article 65 de la Loi sur la fiscalité municipale² :

65. Ne sont pas portés au rôle les immeubles suivants :

- 1° une machine, un appareil et leurs accessoires, autres que ceux d'une raffinerie de pétrole, qui sont utilisés ou destinés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole.

Pour décider de la question, le tribunal devait donc déterminer si le nouveau système de traitement des eaux installé par la compagnie était utilisé ou destiné à des fins de production industrielle. Comme le fait remarquer le juge Lavoie de la Cour du Québec, l'audition de la cause a été marquée par deux jugements de la Cour d'appel rendus dans des cas semblables. Il s'agit des affaires *Ville de Charny c. Alex Couture inc.*³ et *Ville de Sept-Îles c. Aluminerie Alouette inc.*⁴ Le tribunal reviendra plus loin sur ces deux jugements.

Les faits à l'origine de cette affaire peuvent se résumer comme suit. L'usine des Industries Maclaren fabrique de la pâte à papier Kraft depuis 1970 sur le territoire de la Ville de Thurso. Selon un témoin à l'audition, « l'eau est omniprésente à l'intérieur du processus de fabrication ». À compter de 1995, les normes fédérales et provinciales sur l'environnement ont été modifiées et la compagnie a dû apporter des changements au système de traitement des eaux utilisé avant 1995. Le nouveau système aurait nécessité des investissements de plus de 37 millions de dollars. Selon le tribunal, « ce système sophistiqué occupe une place imposante sur le site de l'usine ».

Afin de donner toutes les caractéristiques de ce système, le jugement reproduit aux pages 4 et 5 un rapport d'un

ingénieur qui décrit en détail les étapes du traitement des eaux usées de l'usine. Le juge Lavoie résume ainsi la décision du BREF dans cette affaire :

Le BREF conclut que le nouveau système de traitement ne doit pas être porté au rôle. Selon lui, ces nouveaux équipements environnementaux vivent en symbiose avec la production industrielle :

Pour le Bureau, le système de traitement secondaire des effluents de l'usine de pâte à papier de type Kraft est utilisé ou destiné à des fins de production industrielle parce que sa raison d'être origine de l'ensemble des opérations de l'entreprise industrielle et que sa capacité ainsi que son efficacité sont conçues en symbiose avec la production industrielle.

Toutefois, le juge Lavoie note que selon le témoignage de l'expert-évaluateur de la compagnie, « le système ne sert pas directement à la production industrielle et qu'avant 1995, année de sa mise en opération, l'usine a continuellement produit de la pâte Kraft malgré l'absence de ces nouveaux équipements environnementaux. ».

Le juge Lavoie cite ensuite les extraits pertinents des jugements rendus dans les dossiers *Alex Couture inc* et *Aluminerie Alouette inc* dont le texte suivant du juge Brossard dans le dossier *Alex Couture inc* :

Le système de biofiltration est nécessaire à l'opération légale de son industrie mais non à son opération fonctionnelle non plus qu'à la fourniture du seul service d'élimination [...]

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le législateur a décidé d'exempter du rôle d'évaluation foncière non pas la totalité de l'équipement requis par l'entreprise industrielle, mais uniquement cette partie de l'équipement qui sert principalement à la production industrielle, ce qui n'inclut pas nécessairement l'équipement requis pour que l'industrie puisse rencontrer ses obligations environnementales.

En vertu de cette jurisprudence, le juge Lavoie est d'avis qu'il faut faire une distinction entre l'opération légale et l'opération fonctionnelle d'une chaîne industrielle. Après avoir comparé les faits des affaires *Alex Couture inc.* et *Aluminerie Alouette inc.*, le juge s'exprime ainsi :

Selon la preuve audiovisuelle et les témoignages, l'eau utilisée par l'intimée (la compagnie) paraît servir essentiellement comme une composante ajoutée au procédé de la fabrication, jouant certes un rôle de support indispensable à l'instar de l'électricité mais non pas originant de la matière elle-même ou de sa fabrication. [...] Autrement dit, le système de traitement des effluents opérant depuis 1995 à l'usine [...] constitue, à notre avis, un exemple parfait d'équipements environnementaux rattachés passivement à la production.

Le tribunal est d'avis qu'il suffit d'appliquer la jurisprudence actuelle de la Cour d'appel à savoir qu'un équipement industriel de nature environnementale doit constituer un élément actif dans le procédé industriel, pour être visé par l'article 65 de la loi. Il conclut que le système de traitement des eaux usées industrielles de la compagnie Maclaren n'est pas un ensemble d'immeubles utilisés ou destinés à des fins de production industrielle. En conclusion, on peut dire que la jurisprudence, avec ce jugement de la Cour du Québec et les jugements précédents de la Cour d'appel, est en voie de clarifier un aspect important pour les municipalités. ■

1. Cour du Québec, district de Hull (numéro 550-02-008431-975).

2. L.R.Q., chapitre F-2.1. Le tribunal a également eu à se prononcer sur la notion d'immeuble contenue à l'article 1 de la loi. Nous n'avons pas retenu cette partie du jugement dans la présente chronique.

3. 1998 R.J.Q. 1329 (C.A.).

4. J.E. 99-475 (C.A.).



Élections à la mairie 1999

En 1999, 615 municipalités étaient en élection pour combler les postes de maires et/ou de conseillers. De ce nombre, 49 municipalités ont vu leurs élections reportées parce qu'elles s'étaient engagées dans un processus de regroupement.

À ce jour, 241 mairesses et maires ont été élus. Ainsi, le 15 octobre, date de fin de la période de mise en candidature, 116 mairesses et maires étaient élus sans opposition. Il s'agit de 27 personnes nouvellement élues (25 hommes et 2 femmes) et 89 réélus (78 hommes et 11 femmes). Deux autres maires ont également été élus sans opposition à la suite du désistement des opposants.

Quant au vote par scrutin du 7 novembre dernier, il aura permis de combler 123 postes à la mairie, soit 61 nouvellement élues (52 hommes et 9 femmes) et

62 réélus (54 hommes et 8 femmes). Une analyse de ces résultats montre que :

- 211 hommes (87,6 %) et 30 femmes (12,4 %) ont été élus au poste de maire, ce qui représente une augmentation de 2,4 % du nombre de femmes élues par rapport à l'an dernier;
- 89 personnes ont été nouvellement élues (78 hommes et 11 femmes);
- 152 personnes ont été réélues (133 hommes et 19 femmes);
- 78 hommes sont de nouveaux élus et 133 ont été réélus;
- 11 femmes sont de nouvelles élues et 19 ont été réélues.

Les deux graphiques plus bas donnent une vision plus globale des résultats d'élections à la mairie en 1999. Le premier présente une répartition par région administrative du nombre d'élus selon

qu'il s'agit d'hommes ou de femmes, alors que le second fait ressortir les résultats obtenus selon la région administrative et selon que les mairesses et les maires ont été élus sans opposition ou par voie de scrutin.

Enfin, il faut se rappeler que les élections de 1999 ont été marquées par des modifications substantielles à certaines dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.R.Q., c. E-2.2. Ces changements ont touché, à différents égards, le processus électoral notamment quant aux conditions d'éligibilité du candidat, à la qualité d'électeur, à l'inscription et à l'identification de ce dernier, à l'utilisation d'un nouveau bulletin de vote, au financement des partis politiques et à l'affichage électoral. ■



TABLEAU 1

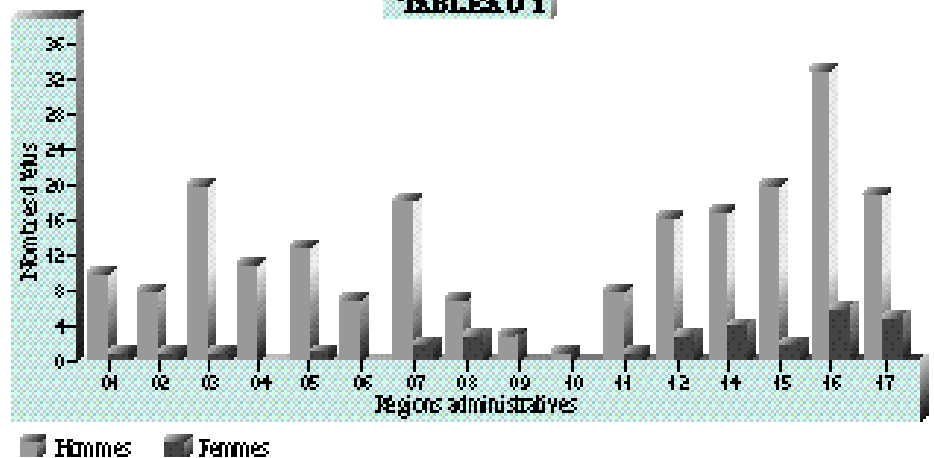
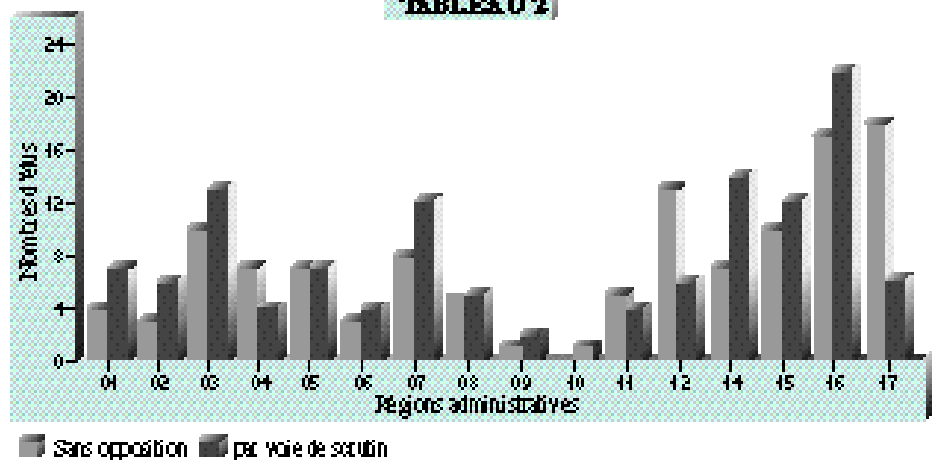


TABLEAU 2





Le premier prix du 3^e millénaire au théâtre du Capitole de Québec

Pour la deuxième année consécutive, c'est au théâtre du Capitole de Québec qu'aura lieu la première cérémonie de remise des prix du Mérite municipal du troisième millénaire. Riche de son glorieux passé, cet établissement offre aux lauréats et lauréates, ainsi qu'aux maires et mairesses, l'ambiance à la fois chaleureuse et majestueuse qui convient à ce prestigieux « prix du Québec aux bénévoles dans les municipalités ».

Soulignons que la participation des municipalités, responsables de la constitution et de l'envoi des dossiers de leurs candidats et candidates locaux, est en hausse, grâce notamment à l'apport financier du Groupe Mutuelle des fonctionnaires et de sa filiale Les assurances La Capitale, qui renouvellent pour l'an

2000 leur soutien au prix du Mérite municipal.

Même si l'échéance semble encore éloignée, il est grand temps, pour les administrations municipales, de rassembler et de sélectionner les candidatures en vue de leur transmission au jury du Mérite municipal qui se réunira au tout début de mai prochain.

Le prix du Mérite municipal est une initiative conjointe des municipalités du Québec, de l'Union des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales et du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Les dates importantes à retenir pour l'édition 2000 sont les suivantes :

- le vendredi 5 mai 2000 : date limite de réception des candidatures au prix du Mérite municipal.
- le vendredi 9 juin 2000 : cérémonie de remise du Mérite municipal et des prix aux lauréats et lauréates.
- du dimanche 4 juin au samedi 10 juin 1999 : tenue de la Semaine de la municipalité.

Pour toute information supplémentaire, il suffit de s'adresser au bureau régional du ministère des Affaires municipales et de la Métropole de sa région ou encore à la Direction des affaires publiques et des communications du Ministère au numéro (418) 691-2019.

Source : Jacques Verreault

Où trouver l'article que vous cherchez ?

Vous cherchez un article publié dans la revue *MUNICIPALITÉ* ou encore vous désirez rassembler l'information sur un sujet précis traité dans le magazine ? Voici quelques endroits où il vous sera utile de chercher.

Dans toutes les **bibliothèques municipales et scolaires du Québec**, vous pouvez consulter la revue.

Les contenus de la revue sont indexés dans **REPÈRE**.

Vous pouvez vous adresser au **Centre de documentation du ministère des Affaires municipales et de la Métropole** en communiquant par téléphone au (418) 691-2018 ou par courrier électronique au centre.doc@mam.gouv.qc.ca

Depuis le numéro d'avril-mai 1997, le contenu intégral de *MUNICIPALITÉ* est accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.mam.gouv.qc.ca/revmun/revue.htm>.

BUREAUX RÉGIONAUX

BAS-SAINT-LAURENT

Jean-Paul Caron

337, rue Moreault, 2^e étage
Rimouski G5L 1P4
Téléphone : (418) 727-3629
Télécopieur : (418) 727-3537

SAGUENAY — LAC-SAINT-JEAN

André Rochefort

227, rue Racine Est
bureau 306
Chicoutimi G7H 7B4
Téléphone : (418) 698-3523
Télécopieur : (418) 698-3526

QUÉBEC ET CHAUDIÈRE-

APPALACHES

Maurice Lebrun

1200, route de l'Église
Rez-de-chaussée, bureau 34
Sainte-Foy G1V 4K9
Téléphone : (418) 643-1343
Télécopieur : (418) 643-4086

MAURICIE ET CENTRE-DU-QUÉBEC

Pierre Robert

100, rue Laviolette,
bureau 302, 3^e étage
Trois-Rivières G9A 5S9
Téléphone : (819) 371-6653
Télécopieur : (819) 371-6953

ESTRIE

Suzanne Godbout

200, rue Belvédère Nord,
bureau 4.04, 4^e étage
Sherbrooke J1H 4A9
Téléphone : (819) 820-3244
Télécopieur : (819) 820-3979

MONTRÉAL

Raymond Lynch

3, Complexe Desjardins, 26^e étage
C.P. 185
Montréal H5B 1B3
Téléphone : (514) 873-5487
Télécopieur : (514) 873-3057

OUTAOUAIS

Pierre Ricard

170, rue de l'Hôtel-de-ville,
bureau 9.300, 9^e étage
Hull J8X 4C2
Téléphone : (819) 772-3006
Télécopieur : (819) 772-3989

ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Denis Bureau

170, avenue Principale
bureau 105, 1^{er} étage
Rouyn-Noranda J9X 4P7
Téléphone : (819) 763-3582
Télécopieur : (819) 763-3803

CÔTE-NORD

Louis Bélanger

625, boul. Lafliche,
bureau 1.801
Baie-Comeau G5C 1C5
Téléphone : (418) 295-4241
Télécopieur : (418) 295-4955

GASPÉSIE — ÎLES-DE-LA-MADELEINE

Michel Gionest

220, rue Commerciale Est
C.P. 310
Chandler G0C 1K0
Téléphone : (418) 689-5024
Télécopieur : (418) 689-4823