

Alain Caron et Pierre Blais, urbanistes

Juillet 2009

978-2-550-56499-7 (PDF seulement)



Faut-il coordonner l'élaboration du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local?

L'élaboration du plan d'urbanisme et celle de l'Agenda 21 local présentent de nombreux points communs. Comme il s'agit de deux démarches stratégiques et globales, il est pertinent de s'interroger sur l'opportunité de favoriser leur coordination, voire de multiplier les outils d'orientation de l'action publique pour se doter d'un réel contrat social au niveau local.

» De nombreux points en commun

Le document de réflexion diffusé en avril 2007 dans l'Observatoire municipal du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et intitulé *Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme : trois outils d'une même démarche?*¹ présentait les conclusions suivantes :

« Il ressort que ces exercices de planification devraient :

- s'appuyer sur un même exercice de diagnostic du territoire et de sa collectivité;
- se fonder sur une même vision globale, un même scénario du développement de ce territoire et de cette collectivité;
- assurer la cohérence des divers plans d'action sectoriels sur lesquels ils débouchent;

¹ Pierre BLAIS et Alain CARON. *Agenda 21 local, schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme : trois outils d'une même démarche?*, [En ligne], Ministère des Affaires municipales et des Régions, avril 2007, 17 p. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/agenda_21_local.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

- s'accompagner d'un monitoring permettant d'évaluer la réalisation de la vision et des objectifs de planification. »

Au niveau municipal, le plan d'urbanisme est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire. Le plan d'urbanisme est un cadre formel de planification pour les acteurs municipaux publics et privés dont l'opposabilité s'inscrit surtout dans les règlements d'urbanisme normatifs et à caractère discrétionnaire, adoptés en conformité avec le plan en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)².

L'Agenda 21 local (21 pour XXI^e siècle) est une démarche participative par laquelle une communauté construit une stratégie de développement durable qui débouche sur un plan d'action concret, périodiquement mis à jour. L'Agenda 21 local est un engagement de la collectivité à agir et a une valeur indicative. Il n'est encadré par aucun texte législatif à portée obligatoire³.

Si le plan d'urbanisme et l'Agenda 21 local sont différents dans leur portée, dans leur présentation et dans les moyens utilisés pour les mettre en œuvre, il s'agit pourtant de deux démarches stratégiques et globales dont la finalité est de concrétiser le « projet de développement durable » de la municipalité⁴. Ces deux démarches peuvent être caractérisées comme suit :

- Elles sont stratégiques parce qu'elles s'appuient sur une même logique de projet, à savoir : l'établissement d'un diagnostic de développement durable, la définition d'orientations et d'objectifs, l'élaboration d'actions sur quelques années et l'évaluation régulière des résultats obtenus.
- Elles sont globales parce qu'elles portent sur une variété de thèmes qui concernent l'ensemble des champs d'intervention de la municipalité et qu'elles intéressent les forces vives de la communauté, c'est-à-dire les élus municipaux et la société civile, comprenant à la fois, citoyens, associations, entreprises et services publics.

2 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. « Le plan d'urbanisme », dans *Guide : La prise de décision en urbanisme*, [En ligne], mise à jour le 25 avril 2008, [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_plan.asp] (Consulté le 7 octobre 2008).

3 AGENCE RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES ÉNERGIES. *Agenda 21 local, Plan local d'urbanisme, deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, [En ligne], mai 2004, 59 p., [http://www.arenidf.org/medias/publications/Agenda_21_Local_Plan_Lo.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

Le présent document de veille s'inspire librement de ce guide élaboré pour les collectivités locales françaises.

4 AGENCE RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES ÉNERGIES. *La coordination des documents du PLU et de l'Agenda 21 local*, [En ligne], 11 mars 2003, p. 25, [http://www.arenidf.org/medias/fichiers/2-PLU_A21.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

- Elles constituent un projet de développement durable parce que l'élaboration du plan d'urbanisme et celle de l'Agenda 21 local sont des occasions de présenter publiquement les enjeux du développement durable au sein de la municipalité et de répondre aux préoccupations sociales, économiques et environnementales pour les générations actuelles et futures.

» **Un même diagnostic de développement durable**

L'approche de la planification stratégique comporte une composante intéressante, familière à plusieurs officiers municipaux : le diagnostic. Il s'agit d'une façon de présenter les données de base de la collectivité selon les catégories suivantes :

- les forces et les faiblesses internes de la municipalité;
- les opportunités et les contraintes de son environnement externe.

Habituellement, le diagnostic est déposé et rendu public en amont du processus de consultation et de concertation, afin d'en partager les conclusions et de sensibiliser les parties prenantes lors de l'élaboration des documents de planification.

Le diagnostic peut faire état de l'évolution de l'utilisation du sol, mais également aborder d'autres éléments liés au développement durable, à la gestion municipale et aux planifications sectorielles associées à l'organisation du territoire.

Un bon dossier argumentatif sur lequel s'appuie le plan d'urbanisme est essentiel pour justifier et expliquer les choix offerts à la population et aux promoteurs ainsi que pour faciliter la prise de décision par les élus. D'ailleurs, des méthodes pour élaborer un tel argumentaire ont été rodées depuis plusieurs années par les professionnels de l'urbanisme.

Quels que soient les thèmes abordés (démographie, logement, équipements publics, économie, déplacements, environnement, paysage et urbanisme), le diagnostic sert d'abord et avant tout à clarifier et à expliquer la situation et à dégager les enjeux qui se posent à la collectivité pour chacun de ces thèmes.

Aussi, bien que les éléments de diagnostic accompagnant l'élaboration du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local puissent différer, il y aurait intérêt à articuler les deux démarches à cette étape afin que les points forts et les atouts d'une communauté soient partagés.

» **Une seule vision stratégique du développement**

Le diagnostic est donc un outil de base qui facilite les échanges avec les personnes engagées dans l'élaboration de la vision stratégique du développement culturel,

économique, environnemental et social de la collectivité⁵. Par son caractère pragmatique, le diagnostic permet à la vision stratégique de franchir le stade du simple vœu pieux.

Rappelons que l'énoncé d'une vision stratégique vise essentiellement⁶:

- à fournir les bases nécessaires à la planification locale (la vision stratégique se situe en amont de toutes démarches de planification);
- à coordonner, motiver et mobiliser la communauté autour d'une vision partagée;
- à simplifier la complexité générée par le grand nombre de démarches existantes, par leur manque de liaison et de complémentarité ainsi que par l'intervention trop cloisonnée des différents partenaires;
- à réduire l'improvisation dans les décisions;
- à guider et à baliser les stratégies selon une orientation générale;
- à favoriser la solidarité, la cohérence et la convergence des actions susceptibles de produire des effets structurants sur la vie locale.

Puisque la vision stratégique implique les forces vives de la communauté — la société civile — et qu'elle vise la représentation d'un scénario de développement durable, son énoncé devrait favoriser la cohérence et la convergence entre les orientations⁷, les objectifs et les actions. Ces derniers découlent à la fois de l'adoption obligatoire du plan d'urbanisme, de l'adoption facultative de l'Agenda 21 local avec sa stratégie politique ainsi que de tout autre plan de gestion et politique municipale (politique familiale, politique culturelle, politique de l'eau, plan de mobilité active, etc.).

► Une même exigence de consultation publique

Un des points forts d'un document de planification réussi est d'arriver à engager les membres de la communauté dans le processus de décision relatif au développement local.

5 Alain CARON et Roger P. MARTEL. *La vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social*, [En ligne], Ministère des Affaires municipales et des Régions, septembre 2005, 38 p. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/visi_stra.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

6 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit qu'un schéma d'aménagement et de développement d'une communauté métropolitaine et d'une MRC doit comprendre l'énoncé d'une vision stratégique. Dans le cas d'une MRC, la vision stratégique doit être énoncée au plus tard lors de la première période de révision de son schéma (après le 18 décembre 2002). Toutefois, rien n'empêche une MRC qui le souhaite de la formuler plus tôt.

7 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. « Les grandes orientations d'aménagement du territoire », dans *Guide : La prise de décision en urbanisme*, [En ligne], mise à jour le 25 avril 2008, [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_orie.asp] (Consulté le 7 octobre 2008).

Le développement d'une communauté demeure l'affaire d'un ensemble d'acteurs provenant de secteurs différents (développement social, éducation, formation de la main-d'œuvre, développement économique, environnement, habitat, patrimoine, etc.) qui doivent être reconnus comme interlocuteurs importants. L'élaboration du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local doit être le fruit d'une consultation active et permettre des échanges parmi les forces vives de la communauté.

Bien que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme détermine les règles qui encadrent la consultation publique dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme, le champ de possibilités reste vaste pour informer, consulter et concerter les citoyens⁸.

L'un des principaux enjeux, à la fois du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local, est la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent pour définir une vision concertée du développement durable. Il va donc de soi que les principes qui orientent la consultation pour le plan d'urbanisme devraient être semblables à ceux qui orientent la consultation pour l'Agenda 21 local⁹.

►► Une complémentarité sur le plan des actions

Le plan d'urbanisme et l'Agenda 21 local viennent concrétiser par des moyens et des actions le projet de développement durable de la municipalité.

À titre d'exemple, le programme d'actions de l'Agenda 21 local peut favoriser le développement d'une haute qualité environnementale dans les constructions (bâtiments verts) et les aménagements locaux; une meilleure gestion des végétaux (plantation et abattage d'arbres) par leurs propriétaires à des fins de protection des paysages, etc. Dans ces cas, l'aspect réglementaire de l'urbanisme est essentiel. Toutefois, il ne sera peut-être pas suffisant pour atteindre le but souhaité. Ainsi, il peut être opportun d'accompagner cet aspect réglementaire de certaines initiatives définies dans l'Agenda 21 telles que la diffusion de documents ou l'organisation d'activités de sensibilisation aux répercussions que peut avoir une telle intervention¹⁰.

En réalité, certaines mesures de l'Agenda 21 local seront renforcées en les intégrant au plan d'urbanisme qui leur donne une portée réglementaire. Par ailleurs, le texte du plan

8 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. « Les mécanismes de consultation publique », dans *Guide : La prise de décision en urbanisme*, [En ligne], mise à jour le 25 avril 2008, [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_meca.asp] (Consulté le 7 octobre 2008).

9 QUÉBEC. *Loi sur le développement durable*. L.R.Q., c. D-8.1.1, article 6 (principes, paragraphe e) « participation et engagement » [En ligne], [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/D_8_1_1/D8_1_1.html].

10 Alain CARON et Pierre BLAIS. *Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable*, [En ligne], Ministère des Affaires municipales et des Régions, avril 2008, 44 p. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/obse_outi_urba_deve_dura.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

d'urbanisme sera lui-même mieux accueilli lorsque des mesures d'une autre nature, notamment de mise en valeur du milieu et du cadre de vie, l'accompagneront¹¹.

Aussi, puisque les actions qui découlent du plan d'urbanisme ou de l'Agenda 21 local sont établies de façon à répondre aux objectifs à court, moyen et long termes du développement durable, il y aurait avantage à faire ressortir la complémentarité qui peut exister entre ces deux documents opérationnels, de manière à offrir aux élus et administrateurs municipaux ainsi qu'aux citoyens, une vue d'ensemble de l'interrelation des interventions qui y sont prévues.

» **Un même suivi de l'atteinte des objectifs**

Il est souhaitable pour une communauté qui a participé activement au processus de consultation et de concertation associé à l'élaboration de bilans et de diagnostics, à l'énoncé d'une « vision stratégique », puis à la définition d'orientations à privilégier, de voir les documents de planification et les programmes d'actions qui en résultent faire l'objet d'un suivi.

C'est pourquoi les administrations publiques se dotent de plus en plus d'outils de suivi (tableaux de bord) permettant, chemin faisant, d'évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui sont exprimés dans les documents de planification et de rendre compte de ces progrès¹².

Aussi, puisque cette évaluation permet de mesurer l'efficacité du développement durable — finalité du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local — il paraît indispensable d'articuler les deux démarches à l'étape du monitoring et de tenir à jour les informations nécessaires à la conduite des programmes d'actions dans leurs champs d'activité afin d'obtenir la cohérence souhaitée.

» **Une coordination qui offre de réels avantages**

Manifestement, l'élaboration du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local résulte de nombreuses opérations identiques qui justifient leur arrimage.

À titre d'exemple, les gains suivants sont envisagés :

11 AGENCE RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES ÉNERGIES. *La coordination des documents du PLU et de l'Agenda 21 local*, [En ligne], 11 mars 2003, p. 21, [http://www.areneidf.org/medias/fichiers/2-PLU_A21.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

12 Louis MASSICOTTE. « Les indicateurs et le monitoring », dans *Guide : La prise de décision en urbanisme*, [En ligne], [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_indi.asp] (Consulté le 7 octobre 2008).

- Une meilleure compréhension du projet de la municipalité et de sa stratégie de développement durable, en alliant l'approche « thématique » de l'Agenda 21 local et l'approche « territoriale » du plan d'urbanisme et en renforçant la cohérence de l'action de multiples intervenants qui ont une influence majeure sur la communauté dans son ensemble¹³;
- Un renforcement réciproque des deux outils, en utilisant l'Agenda 21 local pour convertir les orientations stratégiques du plan d'urbanisme en projets opérationnels et, vice versa, en appuyant les actions de l'Agenda par l'encadrement juridique du plan;
- Une économie de temps et de ressources, en sollicitant une seule fois la participation de nombreux acteurs, dans une démarche longue, progressive et complexe, qui mobilise des moyens importants lors de l'élaboration et de la validation du diagnostic, de la vision stratégique, des orientations d'aménagement, des actions à privilégier et de leur évaluation continue.

» Conclusion

Compte tenu de la finalité du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21, il y a lieu d'éviter de multiplier les démarches conduisant à leur élaboration.

Bien que les exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme relatives au contenu du plan d'urbanisme aient subi très peu de transformations depuis 1979, rien n'empêche d'utiliser le plan d'urbanisme pour répondre aux préoccupations de la population et aux nouvelles tendances et pratiques d'urbanisme. Rien n'empêche non plus de l'accompagner d'un plan d'action ou de politiques particulières qui contribuent à sa mise en œuvre.

À titre d'exemple, le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal a été envisagé comme un instrument privilégié de développement durable à l'échelle de la ville. Ce plan d'urbanisme met de l'avant des principes généralement associés à la notion de ville durable, notamment la compacité du tissu urbain, la diminution de l'usage de l'automobile au profit des transports collectifs, la mixité sociale et fonctionnelle du sol et la coordination entre transport et aménagement. Il s'accompagne également d'une série de politiques urbaines, dont une politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels, un Plan de transport, une stratégie d'inclusion du logement abordable, dont les

13 AGENCE RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES ÉNERGIES. *Agenda 21 local, Plan local d'urbanisme, deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, mai 2004, p. 9, [http://www.areneidf.org/medias/publications/Agenda_21_Local_Plan_Lo.pdf] (Consulté le 7 octobre 2008).

objectifs visent directement à concourir à la mise en œuvre des principes de développement durable¹⁴.

En tout état de cause, si les deux exercices étaient réalisés séparément, il serait dommage qu'ils aboutissent à des divergences, voire des contradictions, alors qu'ils doivent servir de guides pour assurer la cohérence des actions futures.

14 Mario GAUTHIER, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIÉRIER. *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 182.

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire*

Québec 