



| Vol. 43-1 mars 2023 |

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE D'URBANISME

REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME

f
t
www.aqu.qc.ca

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE
POUR TOUT LE MONDE



A L'ORDRE DU JOUR

COFFRE À OUTILS

Il y a une cinquantaine d'années, il n'était pas rare de constater que les règlements d'urbanisme des municipalités au Québec se limitaient à un cartable de deux pouces d'épaisseur où l'on retrouvait la plupart des normes pour encadrer les usages et les normes d'implantation et de construction. Les plus anciens se souviendront même de l'inexistence de grilles de spécifications puisque les normes étaient traduites sous forme de texte réglementaire !

Certes, les temps ont bien changé et la réglementation d'urbanisme des municipalités québécoises a beaucoup évolué au fil des siècles, et ce, de manière constante.

Si le Code municipal de la province de Québec dès 1870 régit les municipalités rurales, la Loi concernant les cités et les villes propose à partir de 1903 des pouvoirs dont notamment celui de régler la hauteur des bâtiments et les matériaux à employer pour les constructions. Le tournant majeur survient en 1979 avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en permettant la création des MRC et en renforçant la planification du territoire et la cohérence entre les interventions des différents acteurs se partageant la responsabilité de l'aménagement.

Depuis son adoption, la LAU a subi des changements significatifs, permettant l'adoption de règlements à caractère discrétionnaire (DM, PIIA, PAE, PPCMOI, etc.) ou en exigeant que les règlements municipaux respectent certaines politiques adoptées par le gouvernement provincial.

Malgré la bonification substantielle des pouvoirs réglementaires en urbanisme, certains jugent toujours les pouvoirs actuels insuffisants pour encadrer l'aménagement du territoire. Et les défis en matière d'urbanisme ne manquent pas en ce XXI^e siècle : développement durable, changements climatiques, mobilité, densification du territoire, logement abordable. Ces enjeux expliquent en grande partie l'approche préconisée par certaines municipalités de miser sur d'autres stratégies que les approches traditionnelles.

Qu'il s'agisse de l'adoption de politiques et de plans d'action, de démarches de consultation afin de favoriser

la démocratie, d'une démarche de planification stratégique ou de la planification de milieux de vie durables, il existe plusieurs exemples de municipalités misant sur ces nouvelles pratiques pour mieux relever le défi qui les attend au chapitre de l'aménagement de leur territoire et de la promotion de milieux de vie intéressants.

C'est dans ce contexte que l'Association québécoise d'urbanisme vous propose une réflexion portant sur les divers outils et stratégies susceptibles de mieux répondre aux défis d'aménagement et aux enjeux de la ville d'aujourd'hui. À la lecture des articles composant cette édition de mars de la revue, les membres de comités consultatifs d'urbanisme réaliseront que leur coffre à outils est bien garni.

CHANGEMENTS AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION

L'Association souhaite vous faire part de certains changements au sein de son conseil d'administration. M. Louis-Marc Sicotte nous a annoncé son départ après avoir siégé durant deux années comme administrateur.

Le quartier de Griffintown, sur l'île de Montréal, où les hautes tours d'habitation sont légion.



Source : Vivre en ville

De son côté, Mme Virginie Dufour s'est vue dans l'obligation, à contrecœur, de quitter le conseil d'administration suite à son élection comme députée provinciale. Mme Dufour s'est jointe à l'équipe en 2018. Grâce à ses idées, à sa vision et à sa grande disponibilité, elle aura apporté une excellente contribution pour diriger les nombreux dossiers de l'AQU.

Un grand merci à ces deux membres pour leur implication au sein de l'Association !

Mme Léa Lemay Ducharme s'est jointe à l'équipe d'administrateurs et d'administratrices de l'Association. Nous lui souhaitons la bienvenue au sein de l'équipe et à titre de seconde représentante de la région du Centre-du-Québec.

Virginie Dufour animant le colloque de Joliette le 5 octobre 2019.



Source : Vivre en ville

FORMATIONS

Étant donné son succès, nous poursuivons notre offre de formations en ligne. De ce fait, nous vous invitons à surveiller nos annonces pour les prochains webinaires et, que vous soyez ou pas un nouveau membre d'un CCU, nous vous invitons à nous faire part des sujets ou thèmes particuliers que vous souhaiteriez nous voir aborder.

Bonne lecture !

Le comité éditorial de la Revue

4

URBANISME, OUTILS, ÉCHELLES DES VILLES NORD-AMÉRICAINES, QUELLES STRATÉGIES POUR APRÈS-DEMAIN ?

Par : Michel Max Raynaud

7

SE DOTER D'UNE VISION ET DÉFINIR LES ORIENTATIONS DE LA MUNICIPALITÉ L'IMPORTANCE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Par : Patrice Furlan

11

AIRBNB ET USAGES CONDITIONNELS PEUVENT-ILS FAIRE BON MÉNAGE ?

Par : Léa Lemay-Ducharme

13

LE SOUTIEN À DOMICILE DES ÂÎNÉS : UN ENJEU D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Par : Magali Morin et Gabriel Cotte

16

COMMENT MIEUX DÉVELOPPER NOS MUNICIPALITÉS

Par : Louis-Michel Fournier

19

PROFIL DE MEMBRE D'UN CCU

Par : Patrice Furlan

23

L'AQU EST FIÈRE DE VOUS ANNONCER LE RETOUR DE SES COLLOQUES EN PRÉSENTIEL!

24

L'AIDE-MÉMOIRE :

Par : Léa Lemay-Ducharme, Laure Desjardins et Yves Racicot

26

L'OBLIGATION DE MOTIVER : LES BONNES INTENTIONS NE SUFFISENT PAS

Par : Me Pierre Laurin

2630, rue Beaudry,
Sherbrooke, QC J1J 1K8
Téléphone : 514 277-0228
info@aqu.qc.ca • www.aqu.qc.ca

f t in

La REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME est publiée périodiquement par l'Association québécoise d'urbanisme à l'intention de ses membres, des municipalités, des professionnels, des étudiants et de tout citoyen intéressés par l'urbanisme et par l'aménagement du territoire.

Les auteurs des articles conservent l'entière responsabilité des opinions qu'ils émettent. Il en va de même pour les commanditaires quant au contenu de leur publicité. Toute reproduction, traduction ou adaptation, en tout ou en partie, des textes, des tableaux ou des illustrations publiés dans la REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME requiert la permission préalable de l'Association québécoise d'urbanisme.

Président de l'AQU
Yves Racicot,
Citoyen,
Municipalité d'Eastman

Vice-présidente
Laure Desjardins,
Candidate à la maîtrise en études urbaine à l'UQAM

Trésorier
Patrice Furlan,
Urbaniste,
Chef de division urbanisme,
Ville de Drummondville

Secrétaire
Pierre Laurin,
Avocat municipal,
Tremblay-Bois

Administrateurs
Brigitte Villeneuve,
Ex-conseillère, membre du CCU,
Ville de Terrebonne

Stéphane Bertrand,
Conseiller municipal,
Ville de Blainville

Pierre Laplante,
Président du CCU,
Municipalité de Sainte-Luce

Félicité Ngadja,
Consultante en stratégie politique
nationale et internationale

Léa Lemay-Ducharme
Directrice par intérim
du service de l'urbanisme,
Ville de Warwick

Comité de rédaction
Patrice Furlan
Léa Lemay-Ducharme
Laure Desjardins

**Direction artistique et page
couverture**
Yves Racicot

Directrice générale
Magalie Laniel

Révision
Lysandre Monette-Larocque

Édition et impression
Précigrafik

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada
Bibliothèque et Archives nationales du
Québec
ISSN 0842-957X



Michel Max Raynaud, Ph.D.

Professeur à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal en montage et gestion de projets urbains et en design urbain.

Ancien directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier.

Directeur du programme RESAUD-Alioune-Badiane (Réseau d'Échanges Stratégiques pour une Afrique Urbaine Durable) fondé avec ONU-Habitat.

Architecte D.P.L.G. (France) et urbaniste D.I.U.A.P. (France). Il a une longue pratique en France et à l'international comme architecte, urbaniste et expert judiciaire.

URBANISME, OUTILS, ÉCHELLES DES VILLES NORD-AMÉRICAINES, QUELLES STRATÉGIES POUR APRÈS-DEMAIN ?

Par : **MICHEL MAX RAYNAUD**, Ph.D. Professeur à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal

L'art de la prophétie est extrêmement difficile, surtout en ce qui concerne l'avenir.

Mark Twain

MAIS OÙ EST LA VILLE? s'interrogeait Italo Calvino dans son *Journal américain 1959-1960*. La question est pertinente, surtout venant d'un Européen nourri d'idéal urbain des villes italiennes. Il n'est pas le seul visiteur de l'Amérique qui a dû remettre en question son savoir urbain. L'historien anglais Reyner Banham révisera ses références urbaines en découvrant la prépondérance de la mobilité automobile à Los Angeles en 1971 et expliquera que pour pouvoir lire *Los Angeles dans le texte*, il faut d'abord apprendre à conduire.

Le vocabulaire dont nous nous servons... à commencer même par le terme de ville, est désormais inutilisable, nous dit André Corboz. Concernant la ville canadienne, comme pour la ville étatsunienne, il faut revoir notre vocabulaire et nos définitions. Apparemment, la *Leçon de Las Vegas* de Robert Venturi, Denise Scott Brown et Steven Izenour n'a pas été reçue comme une leçon. On n'y a vu généralement qu'un exercice de style distrayant. Pourtant, il y a là des outils indispensables pour saisir autre chose que l'image apparemment chaotique des *Strips*.

Que ce soit dans sa création ou dans son développement, rien ne ressemble moins à une ville européenne qu'une ville nord-américaine. Même s'il faut faire exception des quelques formes anciennes qui persistent aujourd'hui sous le vocable de *vieille ville* et à vocation uniquement touristique. En réalité, la ville, qu'elle soit

étatsunienne, canadienne, et même québécoise, répond à une même logique : absence de limites, absence de centre multifonctionnel remplacé par une série de *destinations* à vocation précise (affaires, commerces, loisirs, etc.), échelles expansives du développement urbain et suburbain et forts réseaux de transports structurants internes. Pour l'exemple, faut-il rappeler que pour une population identique — un peu plus de 2 millions d'habitants — l'île de Montréal a une superficie presque cinq fois plus grande ! L'urbanisme semble négliger ces réalités en continuant de croire que les mêmes outils peuvent répondre à des contextes aussi dissemblables. L'urbanisme doit créer les outils adaptés à ses échelles, de la même façon qu'il doit repenser les modalités d'action et renoncer à construire un futur avec des outils d'un autre âge. Nous nous entêtons à projeter ici en Amérique du Nord une ville qui n'existe pas encore avec comme référence le modèle de villes (majoritairement européennes) qui n'existent plus. La ville nord-américaine avec son histoire, sa dynamique, sa propre réalité est tout sauf le désordre, même si les urbanistes rechignent souvent à y trouver les clés de son ordre. C'est une ville *disciplinée dans la liberté*, pour reprendre l'expression d'Albert Camus à propos de l'Amérique. C'est une ville *ouverte* et sa lecture devrait nous servir à lui définir un sens. Si Montréal voit Longueuil comme une banlieue, Longueuil se voit comme une ville et a sa propre banlieue. Le terme de banlieue pour désigner la suburbanisation ne signifie plus rien dans ce contexte. Ce n'est nullement un champ d'opération particulier qui se différencierait d'un centre et justifierait comme dans la ville classique d'actions et d'outils stratégiques de redressement pensés depuis ce centre imaginaire.

LE RÊVE DE TOUT URBANISME EST DE PLANIFIER LA VILLE DU FUTUR et si possible, pour l'éternité, en oubliant que le propre d'une ville est sa permanente évolution en expansion ou en déclin, et parfois en renaissance. Depuis que la ville existe dans les sociétés humaines — c'est-à-dire depuis le début des civilisations — on espère réaliser la ville idéale comme image d'un futur parfait. Depuis la nouvelle Jérusalem terrestre jusqu'à *The Line*, dernier délire urbain en date de l'Arabie Saoudite, en passant par les cités idéales de la Renaissance, la *Ville Radieuse* corbuséenne ou encore *Brasilia* (Brésil), *Songdo* (Corée du Sud) ou *Masdar* (Émirats arabes unis), l'urbanisme projette ses absolus territoriaux. Est-ce possible en dehors de ces visions dystopiques de prévoir et de planifier un vrai projet urbain qui reflète un avenir crédible ? Sur quelle ville travaillons-nous ? Qu'avons-nous comme outils ? Quelle est la réalité de l'échelle urbaine ? Et particulièrement des villes nord-américaines.

L'URBANISME RELÈVE DE LA THÉORIE DES JEUX où les joueurs décident sans connaître toutes les données du problème, nous rappelle André Corboz. Loin de jouer, c'est-à-dire de prendre des risques, l'urbanisme moderne a choisi depuis longtemps de se nourrir des modes successives pour justifier son actualité. Après être sorti des règles de l'embellissement aristocratique puis bourgeois et avoir traversé le fonctionnalisme et son cortège de règles strictes inspirées — parmi beaucoup d'autres littératures — de la *Charte d'Athènes* ; après avoir subi le choc révolutionnaire du *Droit à la ville* d'Henri Lefebvre qui dicte l'idée d'un *programme politique de réforme urbaine* —

teinté de marxisme — pour un droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée, l'urbanisme a intégré la pensée sociologique dominante qui a suivi. Soumise aux dictats des études urbaines, la théorie urbaine s'est récemment tournée vers l'environnement en limitant malheureusement le développement durable à des fins de plantations et de jardins communautaires.



Crédit photo : Yves Racicot

IL FAUT RENONCER AUX OUTILS D'UN AUTRE ÂGE pour un futur dont on ignore les besoins et les défis. La pandémie de COVID-19 est un bon exemple de l'incertitude qui plane sur toute projection future. Les villes ont été autoritairement vidées de leurs activités et du trafic, puis soumises à des déconfinements successifs, enfin rouvertes sans certitude de ce qui suivrait. L'occupation des immeubles d'activités aux centres-villes s'en est trouvée radicalement modifiée par la généralisation du télétravail. La planification classique des fonctionnalités programmées, des usages et des mobilités déterminées a montré ses limites. Les petites villes sont maintenant convoitées pour leurs qualités de vie alternative à la grande

ville. La connotation des termes — ville positive, banlieue négative — est à revoir. Il faut même probablement tout revoir. Mais comment ? Faut-il reprogrammer de façon rigide de nouvelles pratiques ou imaginer une plus grande souplesse ? Quelle est la part de l'improvisation ? Quelle est la place que l'urbanisme est prêt à laisser aux jeux des acteurs ? Peut-être faut-il interroger les économistes, spécialistes du *dilemme du prisonnier* ou les philosophes, experts du *Problème de Gettier*. L'urbanisme de demain doit apprendre à gérer l'incertitude du *désordre*.

Les Élus voudraient bien avoir des certitudes sur le développement de leur territoire, certitudes que les urbanistes en réalité sont bien incapables de pouvoir leur garantir. Malgré les PPU (Plan Particuliers d'Urbanisme), les PPCMOI (Projets Particuliers de Construction, de Modification ou d'occupation d'un Immeuble), les PDUES (Plan de Développement Urbain, Économique et Social), ou bien encore les PAE (Plan d'Aménagement d'Ensemble), rien ne garantit la réussite des planifications pas plus que de leur pérennité ou leur acceptation sociale. Ces textes proposent de rendre la ville lisible comme un livre. Et si la ville n'était en réalité qu'un *livre de sable*, sans début ni fin, comme l'imagine Borges ? C'est la fin d'une idéologie urbaine de l'ordre remplacée par une mixité mouvante des choix, une apparente irrationalité, par un désordre qui n'en serait pas un. La grille jeffersonienne des *Land Ordinances* a représenté à son époque cet outil parfaitement démocratique, ouvert et libre, sans début ni fin, mais qui ouvre une infinité de possibilités, réceptacle de tous les possibles, de toutes les règles.

LA MESURE DE LA VILLE MODERNE EST LE TEMPS. Paradoxalement, la planification et les outils qui la servent, les plans et autres agendas continuent de parler d'espace, de centre, de périphérie, de banlieue, de territoire. Pareillement pour la mobilité. Mais on ne compte plus en kilomètres ou en miles, mais en heures ou en minutes. Toute la construction d'une mobilité durable ne peut s'appuyer uniquement sur des distances et un *coût carbone*, mais doit interroger le *capital temps* des usagers et leurs capacités à envisager différemment leurs projets de déplacements professionnels ou récréatifs. De la même façon, le temps-travail — pandémie oblige — influence désormais l'espace-travail et le phénomène va s'amplifier. Temps-mobilité, temps-transport, temps-travail, temps-loisirs, etc. sont les nouveaux paramètres qui se sont substitués aux cycles corbuséens de la *Charte d'Athènes*.

Si nous sommes passés de la programmation fonctionnelle à la qualité de vie, cela ne veut pas dire que la qualité de vie se programme stratégiquement et spatialement à partir des dictats des données sociologiques sur les groupes. Nous devons lui intégrer la dimension irrationnelle des choix particuliers, aussi contradictoires soient-ils. Nous devons avoir le courage des cultures autres.

REPENSER L'AVENIR DES DEUX VILLES : DEUX NATURES, DEUX ÉCHELLES, DEUX STRATÉGIES. Depuis toujours, la stratégie de développement de l'urbanisme a été d'imposer une stratégie globale, partant d'un centre dominant à partir duquel tout le reste s'identifiait, se composait hiérarchiquement. Le centre, c'était d'abord l'image du pouvoir de la ville *globale*, point d'où

partent les ordres, le siège d'une stratégie totale sur la ville, y compris sur la ville *locale*. Mais l'hégémonie de ce centre n'existe plus depuis longtemps, même dans les villes que l'on dit traditionnelles. Leur centre est désormais un lieu de mémoire patrimoniale et une attraction touristique. Son avenir est de fossiliser un passé idéalisé. Quant aux villes nord-américaines, les *down towns* et les *business district centers* ont vécu leurs croissances sans jamais agir directement sur les périphéries, laissés à leurs sorts, riches ou pauvres selon les milieux socio-économiques qui y vivent.

Les deux villes, d'un côté la *ville dite globale*, celle du pouvoir politique et commercial, de l'échange avec *l'archipel des autres villes*, de l'autre côté, la *ville dite locale*, celle de la pratique quotidienne, de l'habitat, des équipements et des services, la ville citoyenne par excellence. En Amérique du Nord, ces deux villes n'ont jamais confondu leurs développements. Or, il est intéressant de constater la volonté des urbanistes, avec l'accord des Élus, pour que la même stratégie s'applique, que les mêmes outils agissent sur les deux villes; avec la prépondérance d'une ville sur l'autre suivant les époques.

Aujourd'hui, la ville globale semble oubliée et l'intérêt se focalise sur la ville locale, modèle des projets écologiques, de mobilité active, de concertations citoyennes. Le danger est d'oublier que la ville globale est aussi indispensable que la ville locale. Et les Élus ne peuvent pas se permettre de concentrer uniquement leurs politiques sur des aménagements locaux, aussi populaires soient-ils. C'est un déséquilibre qui affecte la croissance à long terme, soit en privant

la ville d'une image internationale indispensable pour ses échanges et attirer des investissements, soit en privant le tissu urbain des progrès des aménagements et équipements indispensables pour le bien-être des habitants.

Il est donc indispensable que l'urbanisme réfléchisse dans ses projections stratégiques à différencier ses outils tout en les rendant complémentaires — et pas nécessairement compatibles — pour permettre de travailler en même temps aux échelles globales et aux échelles locales, sur le temps, sur la densification — et non la concentration — et qui permettent de fixer des règles originales et innovantes de développements parallèles adaptés aux *villes-territoires* que sont en réalité les villes nord-américaines.

Au-delà de pouvoir enfin réguler un urbanisme innovant, nous pouvons même envisager de devenir à notre tour un modèle de stratégies de développement pour les villes tentaculaires — *Hypervilles* d'André Corboz, *Métapoles* de François Ascher ou *Mégapoles* de David Mangin — des pays émergents et qui peinent toujours dans l'application des vieux schémas de développement néocoloniaux largement dépassés.

ERRATUM

Prenez note que le passage au centre de la page 9 de l'édition de novembre 2022 est incomplet puisqu'il devait se lire ainsi : « Cet objectif peut aussi être atteint en autorisant les subdivisions de logement ou l'aménagement de logements accessoires. Ceci peut permettre aux aînés qui vivent actuellement dans des maisons trop grandes pour leurs besoins de rester auprès de leurs familles et d'habiter leur quartier d'origine, tout en rentabilisant leurs actifs fonciers. »

Désolé pour cette omission.



PATRICE FURLAN,

Urbaniste, chef de division urbanisme à la Ville de Drummondville depuis 2010, Patrice Furlan est titulaire d'une maîtrise en urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et œuvre dans le domaine municipal depuis 31 ans. Il a été secrétaire du CCU de la Ville de Saint-Hyacinthe de 1991 à 2010, rôle qu'il assume depuis 2010 au sein du CCU de la Ville de Drummondville.

SE DOTER D'UNE VISION ET DÉFINIR LES ORIENTATIONS DE LA MUNICIPALITÉ L'IMPORTANCE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Par : **M. PATRICE FURLAN**, urbaniste, chef de division urbanisme, Service de l'urbanisme, Ville de Drummondville.

UTILITÉ

En planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'approche stratégique incite les élus d'une communauté métropolitaine, d'une MRC ou d'une municipalité à porter leurs efforts vers les orientations, les objectifs, les grands enjeux et un plan d'action pour la collectivité tout en gardant à vue les finalités de cette dernière. Après avoir dégagé une vision d'aménagement et de développement durable partagée avec la population et avoir identifié les principales cibles visées, ils peuvent définir les options stratégiques et les grandes lignes du plan d'attaque permettant d'atteindre ces cibles.

Dans des conditions favorables, l'approche stratégique permet aux élus de jouer leur rôle de chefs de file de la collectivité et de conduire celle-ci vers ce qui peut être considéré comme un mieux-être collectif. Ainsi, dans le but de rendre leur collectivité plus attrayante, les décideurs pourront définir avec la population un milieu et un cadre de vie qui la distingue des collectivités voisines. Pour atteindre leur but, ils pourront choisir d'intervenir sur les espaces verts, le centre-ville, la qualité et la quantité de services publics, etc.

Les moyens identifiés pour atteindre le ou les buts visés seront d'autant plus efficaces qu'ils s'appuieront sur les forces de la collectivité et sur les occasions qui s'offrent à elle et que l'approche stratégique aura permis de distinguer.

Ces forces peuvent résider dans les caractéristiques du milieu naturel, dans celles du milieu bâti, dans l'attrait des activités humaines pratiquées dans la région, dans la capacité d'innovation et d'organisation de la population locale, etc. Les occasions peuvent prendre la forme d'un programme d'aide gouvernemental, d'un projet moteur implanté dans les environs, d'un nouveau produit ou d'un nouveau marché, d'un forum où l'on peut promouvoir une idée, etc.

L'approche de planification stratégique peut aider les élus à identifier les éléments-clés d'une situation et à relever avec

succès le défi que certaines situations posent à leur collectivité. En aménagement et en urbanisme, cette approche peut s'avérer particulièrement utile en permettant d'identifier les interventions ayant le plus d'impact sur le territoire ainsi que sur le développement économique et social de la collectivité.

La force de l'imagination et la volonté de se prendre en main peuvent aider certaines communautés à transformer un malheur en succès au moyen d'une action stratégique. Ainsi, une fermeture d'usine, l'annonce d'une fermeture d'école, l'effondrement d'un marché mondial ou l'épuisement d'une ressource naturelle locale provoquent un état de choc qui oblige certaines collectivités à innover pour ne pas sombrer : incubateur industriel, utilisation polyvalente et partage des coûts de maintien d'une école, efforts de diversification et de promotion économique, accueil de touristes dans les familles rurales, tourisme saisonnier, etc.

CARACTÉRISTIQUES

La planification stratégique est un exercice volontaire et n'est encadrée par aucune loi.

La planification stratégique se distingue notamment des autres processus par son approche. Ainsi, un examen des tendances du développement récent de la collectivité permet de repérer les éléments qui la différencient des autres et la situent par rapport à ses voisins ou à celles ayant à peu près la même taille. En réalité, l'exercice stratégique devrait permettre à la municipalité d'orienter l'amélioration de son milieu de vie vers le mieux être tout en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs.

Pour mettre les chances de leur côté, les élus peuvent établir un diagnostic des conditions internes (forces et faiblesses de la collectivité) et externes (occasions et contraintes extérieures) pouvant influencer la progression de la collectivité dans la direction choisie.

C'est lors de cette étape que devrait être exposé le diagnostic établi en raison des données démographiques, économiques,





Source : Patrice Furlan

environnementales et sociales. Dans une démarche de développement durable, c'est le moment de préciser les besoins des populations d'aujourd'hui et de demain : besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipements et de services, etc.

Le conseil municipal peut ensuite dégager une vision d'avenir de la collectivité, en répondant aux questions fondamentales relatives à sa mission et à ses orientations à moyen et à long termes. L'élaboration d'une vision ou d'une mission municipale constitue généralement le point de départ d'un plan stratégique.

Après avoir dégagé une vision d'aménagement et de développement durable partagée avec la population et identifié les principales cibles visées, ils peuvent définir les options stratégiques et les grandes lignes du plan d'attaque permettant d'atteindre ces cibles.

Le plan stratégique contient les cibles prioritaires visées en quantifiant, si possible, les résultats à atteindre.

Veut-on :

- assurer des emplois aux jeunes dans la municipalité?
- attirer de nouveaux résidents?
- améliorer les services à la population actuelle (qualité de l'eau, entretien des routes, loisirs, etc.)?

Centre-ville de Granby : l'importance de maintenir un centre-ville dynamique et attractif, tant pour la population qui y réside que pour le visiteur.

- accueillir des commerces et des services inexistants?
- accueillir plus de touristes?
- créer des débouchés sur place pour les produits agricoles ou forestiers locaux?
- revivifier le secteur central déjà urbanisé?
- renforcer le nombre de logements à prix abordables?
- embellir l'entrée du village ou les abords du cours d'eau, etc.?

Le plan stratégique débouche sur un plan d'action précisant comment on entend atteindre ces résultats : les projets prioritaires et leurs étapes de réalisation, les partenaires et leurs rôles, les moyens d'harmonisation des actions, les échéances, la localisation des projets, les coûts et leur partage.

On peut prévoir que, en subissant l'épreuve du terrain, la stratégie élaborée demandera certains ajustements. Un suivi des résultats obtenus par rapport aux buts visés permettra aux décideurs de juger périodiquement de l'à-propos de modifier certains éléments de la stratégie.

En somme, la planification stratégique constitue un processus continu permettant aux élus d'orienter leur collectivité vers des cibles convenues avec la population tout en tenant compte de l'évolution des éléments internes de l'organisation et de son environnement externe :

- Où est-on aujourd'hui? Soit l'inventaire, la situation existante, les problématiques.
- Où allons-nous? Soit les tendances et les enjeux.
- Où voulons-nous aller? Soit la vision et les objectifs.
- Comment allons-nous y arriver? Soit les actions stratégiques.

Habituellement le processus de planification comprend :

- une participation de tous les intervenants (public et privés) et des citoyens;
- une démarche qui peut être qualifiée de continue, dynamique et interactive;
- une approche intégrée de tous les secteurs d'activités de la ville (ou de la région, dans certains cas) qui n'impose aucune restriction quant aux thèmes de discussion abordés.

Enfin, le plan stratégique étant un document qui intègre et qui harmonise les problématiques et les solutions de toute nature, les actions stratégiques qui découlent de l'analyse sont, pour en assurer la réalisation, généralement réparties dans les documents légaux les plus pertinents (plan d'urbanisme).

Le plan d'action qui doit accompagner le schéma d'aménagement et de développement peut constituer l'aboutissement naturel d'un exercice de planification stratégique et favoriser l'arrimage entre cette approche et l'aménagement du territoire. Il en est ainsi pour les plans relatifs au développement du territoire.



Préservation du patrimoine : l'exemple de la requalification de l'ancien hôtel du Grand Château en logements, dans le centre-ville de Saint-Hyacinthe.

Source : Patrice Furlan

GPS : L'EXEMPLE DE LA VILLE DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU

La démarche de planification stratégique menée en 2004 s'est échelonnée sur une période de 12 mois et aura permis à la communauté de la Ville et de la région de Saint-Jean-sur-Richelieu de se doter d'une vision et d'orientations communes tout en favorisant une mobilisation de l'ensemble des forces vives du milieu. Cette planification stratégique se voulait le reflet le plus fidèle possible des délibérations et discussions en ateliers et des orientations qui ont émergé des dites discussions. Il fut suggéré à l'époque d'accorder à ce document le titre de Guide de Planification Stratégique dont l'acronyme est GPS. Or, un GPS, c'est bien connu, est un outil moderne d'orientation qui met à profit la haute technologie et qui permet aux utilisateurs de demeurer sur la bonne voie et de toujours rejoindre l'objectif.

PRINCIPE ET OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Une planification stratégique est un instrument moderne de gestion municipale qui a pour but de se connaître, de se mesurer, d'identifier les enjeux et d'élaborer les pistes de solutions propres à la communauté. Le plan stratégique doit présenter une vision concertée permettant de répondre aux questionnements suivants : Où en sommes-nous aujourd'hui ? Où allons-nous ? Où voulons-nous aller ? Comment allons-nous y arriver ? Le but ultime de cet exercice est d'améliorer la qualité de vie, satisfaire les besoins et aspiration de la collectivité. La Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, la Municipalité régionale de Comté (M.R.C.) du Haut-Richelieu et ses partenaires associés ont initié un exercice de planification stratégique permettant de faire le point sur les préoccupations et les valeurs de la collectivité. L'établissement du diagnostic, les forces, les faiblesses, les menaces ainsi que les opportunités qui se sont manifestés au cours de l'ensemble de la démarche de consultation ont permis d'identifier toute une série d'enjeux ainsi que des recommandations qui s'y rattachent. De l'ensemble des enjeux qui ont émergé, ceux qui

semblaient mobiliser l'ensemble des citoyens et des intervenants socioéconomiques vers un destin commun meilleur et durable pour la région, ont été retenus. Les enjeux prioritaires qui rejoignaient une majorité des intervenants aux ateliers sont :

OBJECTIF 1

Améliorer l'image distinctive de la Ville et de la région afin d'exploiter leur potentiel à sa juste valeur

OBJECTIF 2

Revaloriser l'éducation dans tous les segments de la collectivité, encourager la réussite en plus grand nombre et favoriser l'arrimage entre les besoins des industries et l'offre de main-d'œuvre.

OBJECTIF 3

Améliorer l'accessibilité et la pérennité des services médicaux et de santé physique de première ligne dans la région.

OBJECTIF 4

Revitaliser le centre-ville de Saint-Jean-sur-Richelieu par l'optimisation de son image de marque en tant que cœur vivant et dynamique de la région.

OBJECTIF 5

Prolonger l'autoroute 35 jusqu'à la frontière américaine.

OBJECTIF 6

Poursuivre, développer et augmenter la concertation et la cohésion entre tous les partenaires régionaux.

OBJECTIF 7

Promouvoir la notion de développement durable en favorisant notamment une meilleure desserte de tous les secteurs de la ville et de la région en transport en commun et en adoptant des mesures concrètes pour sauvegarder les boisés et favoriser le reboisement de certaines parcelles de terrains en milieux agricoles et urbanisés. Le développement durable doit permettre une desserte adéquate et rentable en infrastructures des milieux urbanisés, tout en préservant autant que possible, l'intégralité de la zone verte.

OBJECTIF 8

Mobiliser tous les acteurs économiques, publics et privés, pour mettre en place une stratégie concertée de prospection et de développement des marchés qui tient compte des spécificités de la

Ville et de la région. Notamment, ses positions de force à l'international qui permettent à Saint-Jean-sur-Richelieu de s'intégrer à la nouvelle économie et de mettre en place une économie régionale basée davantage sur le savoir, la recherche et l'innovation.

Combiner le patrimoine, la culture et les attraits d'un milieu naturel : le Musée Boréal situé dans l'ancienne usine de filtration d'eau de la Canadian International Paper (CIP), sur les rives de la rivière Saint-Maurice.



Source : Patrice Furlan

L'EXERCICE DU FFOM

L'analyse FFOM est un outil d'une importance capitale pour la planification stratégique car il permet de connaître les forces et les faiblesses de l'organisation municipale.

La planification stratégique est essentielle à la réalisation du potentiel de son organisation. La connaissance des forces et des faiblesses de notre organisation est essentielle à ce plan, tout comme la compréhension des opportunités qui s'offrent à elle et des menaces auxquelles elle est exposée.

Une analyse FFOM donne non seulement une vue d'ensemble de son organisation, mais elle évalue également des éléments de celle-ci à plus petite échelle. Elle met en évidence les forces et les faiblesses et peut nous aider à découvrir les

opportunités et les menaces qui sont présentes dans notre marché. C'est ce type de renseignements qui rend notre planification stratégique d'autant plus solide.

QUE SIGNIFIE L'ACRONYME FFOM?

FFOM est l'acronyme de forces, faiblesses, opportunités et menaces.

Comme les forces et faiblesses sont des facteurs internes à notre organisation, tandis que les opportunités et les menaces sont des facteurs externes, l'analyse FFOM est parfois appelée «analyse interne-externe».

QU'EST-CE QU'UNE ANALYSE FFOM?

L'analyse FFOM est un cadre qui nous permet de relever et d'analyser les forces et les faiblesses de votre organisation, ainsi que les opportunités qui s'offrent à elle et les menaces auxquelles elle fait face.

Les forces et les faiblesses ne doivent pas être considérées comme étant de simples attributs de notre organisation, mais plutôt comme des caractéristiques précises qui permettent de différencier notre organisation des organisations concurrentes ou qui ont une incidence sur l'expérience de notre clientèle.

Quant aux opportunités et aux menaces, elles renvoient généralement aux changements qui se produisent dans notre marché ou dans le monde en général et qui peuvent représenter des facteurs positifs ou négatifs pour notre organisation.

L'exercice consiste donc à tirer parti de nos forces tout en évitant que nos faiblesses ne deviennent un handicap.

Cela dit, travailler sur les faiblesses de son organisation a ses limites. Bien qu'il soit important de les neutraliser pour qu'elles ne compromettent pas notre réussite, il est suggéré plutôt de continuer à développer nos forces manifestes, celles qui différencient notre organisation des organisations concurrentes.

LES QUATRE ÉLÉMENTS D'UNE ANALYSE FFOM

FORCES

Les forces sont les choses que notre organisation réalise particulièrement bien, ou les ressources et les actifs qui la différencient des organisations concurrentes. On se doit de connaître les forces de notre organisation, car ce sont elles qui la font prospérer.

En voici quelques exemples:

- Localisation géographique stratégique de la municipalité au carrefour de deux autoroutes.
- Tissu économique représenté par des entreprises de haute technologie et de savoir.
- Équipements récréatifs et culturels de dernier cri.
- Municipalité traversée par une rivière.

FAIBLESSES

Les faiblesses sont les attributs et les ressources internes qui font défaut à notre organisation. On se doit de connaître les faiblesses de notre organisation car elles la rendent vulnérable.

Voici des exemples de faiblesses:

- Un taux de vacance important pour les locaux commerciaux du centre-ville.
- Une réglementation d'urbanisme complexe et stricte susceptible de décourager les entrepreneurs.
- Faible attractivité de la main-d'œuvre.
- Rareté de terrains dans le parc industriel.

OPPORTUNITÉS

Les opportunités sont des facteurs externes qui, combinés avec les bonnes décisions, peuvent faire croître votre entreprise ou vous placer dans une position stratégique favorable.

Voici des exemples d'opportunités – et les possibilités pour votre organisation:

- L'annonce du gouvernement provincial d'établir un centre de services dans votre municipalité.
- L'implantation sur votre territoire d'un pavillon satellite d'une université.
- Mise en place d'une stratégie d'accueil et d'intégration de nouveaux arrivants.

- Exercice de densification du territoire selon une approche urbanistique harmonieuse.

MENACES

Les menaces sont les forces extérieures qui constituent un risque pour notre organisation. On se doit d'être à l'affût de ces obstacles extérieurs; notre organisation devra les surmonter pour prospérer.

Voici des exemples de menaces:

- Vulnérabilité face aux changements climatiques.
- Spéculation foncière et gentrification.
- Pression de l'étalement urbain sur la zone agricole.
- Délocalisation d'entreprises importantes.

Matrice FFOM

	Positif (atouts pour atteindre l'objectif)	Négatif (handicaps contre l'atteinte de l'objectif)
Origine interne (organisationnelle)	Forces <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les forces de votre entreprise? • Quelles sont ses avantages concurrentiels? • Votre réputation est-elle solide? 	Faiblesses <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les facteurs qui réduisent la capacité de votre entreprise à atteindre ses objectifs? • Que pouvez-vous améliorer? • Vos équipements sont-ils désuets?
Origine externe (environnementale)	Occasions <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les nouveaux marchés potentiels? • Quelles innovations ou avancées technologiques permettraient à l'entreprise d'être plus rentable? • Quelles sont les tendances en matière de consommation? 	Menaces <ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les menaces/obstacles extérieurs que votre entreprise doit surmonter? • Est-ce qu'une pénurie de main-d'œuvre est à prévoir? • Quels sont les changements législatifs ou réglementaires à surmonter?

Source : HEC Montréal

COMMENT RÉALISER UNE ANALYSE FFOM?

Une analyse FFOM est généralement réalisée dans le cadre d'un atelier, en présence de responsables de chaque service. Généralement, les membres du personnel et gestionnaires clés participent aussi à ces séances.

L'exercice doit permettre d'avoir une conversation approfondie sur les quatre composantes de l'analyse FFOM.

Pour faciliter le processus, il est important que, dans la mesure du possible, toutes les personnes qui participent à l'exercice rassemblent et présentent les données pertinentes qui mettent en évidence chaque force, faiblesse, opportunité et menace.



Léa Lemay-Ducharme est diplômée à la maîtrise en aménagement du territoire et développement régional de l'Université Laval. Elle s'intéresse, entre autres, aux questions d'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette dernière a eu le loisir de participer au Forum développement durable de Victoriaville en 2022 en lien avec son emploi à la Ville de Warwick. Elle fait également partie du conseil d'administration de l'AQU depuis décembre dernier.

AIRBNB ET USAGES CONDITIONNELS PEUVENT-ILS FAIRE BON MÉNAGE ?

Par : **LÉA LEMAY-DUCHARME**, Directrice par intérim du service de l'urbanisme, Ville de Warwick

Depuis 2020, les propriétaires d'établissements d'hébergement touristique, comme des résidences de tourisme ou de l'hébergement dans une résidence principale, doivent s'inscrire auprès de la Corporation de l'industrie touristique du Québec (CITQ) afin de pouvoir mettre en location leur logement pour une courte durée, soit pour une durée inférieure à 31 jours. En revanche, des plateformes, comme Airbnb, affichent davantage d'offres de logements à louer de courte durée que de permis qui ont été délivrés par les municipalités. Outre le fait que ces offres ne sont pas inscrites au CITQ, des enjeux de quiétude sont soulevés, sans compter que le phénomène de l'hébergement de courte durée diminue l'offre de logement de longue durée. Lorsque l'on sait que le problème de disponibilité de logements prend de l'ampleur au Québec, la question des services offerts par des plateformes comme Airbnb se pose.

UN ENJEU PRENANT DE L'AMPLEUR

Le phénomène de location à court terme n'est pas unique aux grandes villes comme Montréal ou Québec. Des villages champêtres du Québec, courus par les visiteurs, sont également touchés par la raréfaction des logements disponibles aux locataires à long terme, en plus de hausser le prix des loyers par le manque d'offre.

Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, c'est 16 % de la proportion du marché locatif en 2022 qui est occupé par *Airbnb*, sans compter d'autres plateformes qui offrent les mêmes services. Il est donc possible de se demander si la proportion n'est pas plus élevée que cela.

UNE SOLUTION PROPOSÉE PAR SAGUENAY

Et si la solution se retrouve dans la réglementation que peuvent adopter les municipalités ?

Au Saguenay, les permis peuvent être délivrés dans deux cas. Le premier est donné automatiquement lorsque l'usage a été permis dans les secteurs ciblés par le règlement de zonage. Le second est conditionnel et les demandes doivent passer par le conseil. Toutefois, le projet de loi déposé par Québec, et sanctionné en 2021, indique qu'aucune disposition d'un règlement municipal ne peut avoir pour effet d'interdire l'exploitation d'un établissement d'hébergement touristique sous certaines conditions. En revanche, le règlement sur les usages conditionnels pourra toujours être appliqué et ainsi permettre l'encadrement de ces hébergements.

L'IMPACT DES USAGES CONDITIONNELS

Le règlement sur les usages conditionnels est un des outils de contrôle du territoire à caractère discrétionnaire, à l'image du règlement sur les dérogations mineures, qui semble être l'un des moins utilisés par les municipalités. Ce règlement prévoit que, sous recommandation du comité consultatif d'urbanisme (CCU), les demandes sont acheminées au conseil municipal pour approbation. Lors de l'étude du projet par le CCU et du conseil, il y a différents critères pour apprécier la demande, ainsi que les documents devant accompagner une demande. En autres, l'étude des impacts potentiels sur le milieu et sur l'environnement immédiat, ainsi que sur les propriétaires voisins peut être considérée. Le conseil municipal peut imposer toute condition qui se doit d'être remplie relativement à l'implantation ou à l'exercice de l'usage.





Source: Istockphoto
Crédit: Marc Bruxelles

Ainsi, des projets tels que vus dans l'image ci-dessus peuvent être permis. Dans ce cas, la Ville de Magog est en processus avec les promoteurs pour permettre l'aménagement d'un sauna flottant au quai MacPherson. Lorsque le règlement modifiant le règlement sur les usages conditionnels de la Ville sera en vigueur, la zone publique située dans le secteur du quai MacPherson sera assujettie au règlement et pourra ainsi permettre, dans cette zone, un usage de sauna à même une embarcation.

Dans le cas de nos locations à court terme, le règlement sur les usages conditionnels de la Ville de Saguenay met en place des critères pertinents concernant les enjeux pouvant être soulevés sur les résidences de tourisme. Il y a, entre autres, différents critères concernant le bâtiment principal, de telle sorte que le projet préserve la quiétude du voisinage et n'engendre pas de nuisance ; le stationnement doit contenir un nombre de cases de stationnement suffisant sur le terrain et les aménagements conserver un caractère résidentiel. L'affichage est interdit sauf pour l'enseigne de la CITQ.

Ainsi, avec ce règlement, il est permis pour les hébergements locatifs de courte durée de s'installer

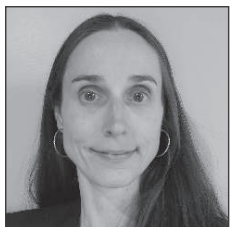
sur le territoire, mais sous encadrement des élus municipaux. Contrairement au règlement de zonage qui prescrit les usages permis, le règlement sur les usages conditionnels met en place les conditions sous lesquelles l'usage est permis par le conseil des élus.

LE RÈGLEMENT SUR LES USAGES CONDITIONNELS POUR PALLIER LA RIGIDITÉ DU ZONAGE

Ce n'est pas la seule limite, l'absence de contrôle discrétionnaire, que le règlement sur les usages conditionnels vient pallier lorsque l'on le compare au règlement de zonage. En effet, le zonage, qui permet ou interdit des usages pour une zone, peut limiter les municipalités dans la mixité et la complémentarité des usages. Les usages conditionnels permettent donc d'avoir une vision de mixité des usages et d'analyser les projets par immeuble, ou partie d'immeuble, et non par zone.

La réglementation sur les usages conditionnels permet également de faire une gestion des usages dérogatoires par droit acquis sur un territoire. En effet, des usages dérogatoires par droit acquis pourraient être autorisés par résolution du conseil municipal et s'exercer conformément à la réglementation d'urbanisme, tandis que le régime de droits acquis est souvent limitant, comme pour l'extension, autoriser l'usage permet d'assujettir l'usage aux règlements d'urbanisme et de permettre, entre autres, plus facilement l'extension dudit usage ou d'agrandir un bâtiment dérogatoire.

Malgré le fait que l'encadrement des hébergements locatifs à court terme soit un enjeu pressant au Québec compte tenu de la diminution du parc de logements locatifs dans certaines municipalités, le règlement sur les usages conditionnels est pertinent afin d'offrir des usages pouvant être permis dans des zones sous conditions. Cet outil d'urbanisme permet d'avoir une vision plus globale du territoire et peut être appliqué pour divers usages, comme l'habitation dans des endroits industriels, de l'agriculture urbaine ou même de permettre des commerces dans des résidences, le tout sous condition.



MAGALI MORIN

Magali est titulaire d'une maîtrise en sciences de l'information (M.S.I.). Elle détient aussi un baccalauréat en sociologie, un certificat en gérontologie et un certificat en santé publique. Elle s'intéresse aux enjeux qui touchent l'inclusion et la participation sociale des personnes âgées. Elle a rejoint l'équipe de Vivre en Ville en 2022, après plusieurs années au sein d'un organisme d'aînés.



GABRIEL COTTE

Gabriel est détenteur d'une maîtrise en histoire à l'Université du Québec à Montréal et d'une maîtrise en urbanisme à l'Université de Montréal. Ses intérêts s'articulent autour des dynamiques d'habitation. Avant de rejoindre l'équipe de Vivre en Ville, il a également contribué à la réalisation de logements communautaires à titre de chargé de projet dans un Groupe de ressources techniques.

LE SOUTIEN À DOMICILE DES AÎNÉS : UN ENJEU D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Par : **MAGALI MORIN ET GABRIEL COTTE**, Vivre en Ville

Vivre en Ville propose d'articuler les enjeux d'habitation et de vieillissement en explorant les façons dont les outils de planification stratégique des municipalités peuvent contribuer à la bonification du soutien à domicile des personnes âgées.

La proportion des personnes âgées ne cessera de croître au cours des prochaines décennies au Québec et, conséquemment, celle des personnes vivant avec des incapacités physiques ou mentales qui auront besoin de soutien à domicile (Statistique Canada, 2022). Cela justifie tant les efforts consentis par les gouvernements provinciaux depuis les années 1980 pour mettre à niveau les services de soins à domicile que les voix qui s'élèvent pour leur demander d'en faire plus et mieux (Maridat, 2022 ; Plourde, 2022).

Parallèlement, le Québec traverse une crise de l'habitation qui impacte la capacité des aînés à maintenir ou améliorer leurs conditions résidentielles. Plus que jamais, le logement figure parmi les défis prioritaires des municipalités. Bien que la possibilité de recevoir les services adéquats chez soi constitue un enjeu d'habitation à part entière pour les populations âgées, peu d'acteurs l'abordent dans cette perspective. Enfin, les approches d'aménagement du territoire favorables au vieillissement s'intéressent essentiellement aux façons de faciliter l'accès des personnes âgées à des milieux de vie complets, notamment à travers l'angle des activités et des services de proximité. À l'inverse, on ne retrouve à peu près pas de réflexions sur les gains en termes de soutien à domicile qui pourraient découler de l'organisation territoriale.

Le vieillissement de la population motive donc différents chantiers en termes de soutien à domicile, en habitation et en aménagement du territoire, mais encore trop peu de vases communicants les relient. Quels sont les champs d'action que les municipalités peuvent investir ?

À défaut de proposer des recettes prêtes à l'emploi, Vivre en Ville espère plutôt ouvrir de nouveaux chantiers en posant ce

problème. À terme, ces réflexions visent l'amélioration des conditions d'habitation des aînés et la résilience de nos collectivités. Il sera question des enjeux d'habitation et de vieillissement ainsi que de l'importance du soutien à domicile dans la trajectoire résidentielle d'une personne âgée, pour finalement esquisser quelques pistes de solutions qui articulent ces deux dimensions.

HABITATION ET VIEILLISSEMENT : QUELQUES PARTICULARITÉS

La particularité des enjeux résidentiels des personnes âgées tient dans la perte d'autonomie — qui se manifeste à des degrés et des rythmes bien variables — et l'adaptation des conditions d'habitation qui en découle. Celle-ci peut prendre différentes formes, qui impliquent toutes leurs défis particuliers.

D'abord, un ménage peut déménager dans un logement mieux adapté à ses nouveaux besoins. Le désir de se rapprocher des services, des commerces, des proches, ainsi que la volonté de réduire l'espace habitable à entretenir figurent parmi les critères de recherche.

Le manque de diversité résidentielle, tant en termes d'abordabilité que d'accessibilité, constitue toutefois une barrière considérable à l'atteinte de ces critères, particulièrement lorsqu'on désire demeurer au sein de sa communauté. De manière générale, les faibles taux d'inoccupation offrent très peu d'options, particulièrement dans le marché locatif.

Aussi, les revenus des personnes âgées n'augmentent pas au même rythme que la valeur des biens immobiliers. Un décalage s'observe entre leurs capacités financières et les prix du marché. Dans plusieurs municipalités, des aînés souhaitent déménager, mais se butent à un marché devenu inabordable, dans un secteur qu'ils habitent depuis plusieurs décennies.

Enfin, s'ajoute la difficulté d'obtenir les services requis dans son



domicile dit traditionnel. Dans bien des cas, cela se traduit par un déménagement dans une résidence privée pour aînés (RPA). L'évolution du marché des RPA présente aussi des contraintes pour les ménages des petites et moyennes municipalités qui souhaitent déménager, mais demeurer dans leur communauté. On observe la consolidation des RPA de 100 logements et plus dans les grands centres couplés à la décroissance de celles de petite taille dans les municipalités périphériques. Par ailleurs, les RPA à but lucratif ne sont pas à la portée des personnes vieillissantes aux moyens financiers limités. Le modèle de l'habitation communautaire s'avère une option de choix à cet égard.

La possibilité de demeurer chez soi, avec le soutien à domicile adéquat, constitue une stratégie d'adaptation des conditions résidentielles supplémen-

pour améliorer le soutien à domicile des aînés.

LE SOUTIEN À DOMICILE : AU-DELÀ DES ACTIVITÉS DE PROXIMITÉ

Une collectivité dépourvue d'activités de proximité peut aussi contribuer au déménagement forcé d'une personne aînée. Certains villages québécois, même en croissance démographique, voient leurs commerces disparaître. Dans les milieux urbanisés, les activités de proximité sont de plus en plus éparpillées. La notion de proximité se perd alors que les distances à parcourir s'allongent.

Les activités de proximité permettent aux aînés

toujours faciles d'accès (p. ex. chaînes de déplacements complexes, environnements bâtis hostiles aux piétons, bâtiments inaccessibles aux personnes à mobilité réduite). Ensuite, les personnes en perte d'autonomie se déplacent moins à l'extérieur du domicile et leur état de santé requiert des services plus soutenus et/ou plus spécialisés. La nature de certains services nécessite leur prestation dans le domicile de la personne aînée. On pense aux services d'entretien ménager ainsi qu'aux soins d'assistance à la personne (p. ex. l'aide au lever et au coucher).

Les services à domicile sont une composante importante du soutien à domicile. En plus du soutien offert par les proches aidants, les services aux aînés proviennent, entre autres, du réseau public, des entreprises d'économie sociale en aide à domicile



La Cité les 3 R, située à Saint-Jérôme, est un projet à but non lucratif favorisant la mixité sociale, où se côtoient des personnes aînées, des familles et des personnes ayant des besoins particuliers.

Crédit : Vivre en Ville

« Les services peuvent également se déplacer vers le domicile de la personne (...).

Toutefois, cela suppose aussi une distance qui se traduit en temps et en coût de déplacement pour le prestataire de services, sans oublier que ce parcours peut aussi comporter des obstacles » (Séguin, 2011, p. 42).

Les environnements bâtis favorables au vieillissement actif sont essentiels pour permettre aux personnes vieillissantes de demeurer dans leur milieu de vie aussi longtemps qu'elles le souhaitent.

Crédit : Vivre en Ville



taires pour les ménages aînés. D'abord parce qu'il s'agit des préférences résidentielles de plusieurs aînés de demeurer dans leurs résidences, puis parce que les conditions du marché de l'habitation leur sont austères. Cette alternative s'avère elle aussi bien imparfaite, notamment en raison de l'offre déficiente des services qui peuvent se rendre à eux. Il importe donc de creuser les pistes de solutions que les municipalités peuvent adopter

de répondre à leurs besoins quotidiens. Une offre riche et diversifiée (p. ex. l'accès à des commerces variés, des équipements municipaux, des services communautaires et de loisir, des services de santé) favorise le maintien des personnes vieillissantes dans leur milieu de vie (Vivre en Ville, 2019).

Or, la présence d'activités de proximité sur un territoire ne suffit pas à répondre à tous les besoins de tous les aînés. En effet, les lieux ne sont pas

(présentes dans les 17 régions administratives du Québec), du milieu communautaire (p. ex. popote roulante). Or, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il faut s'assurer de faire intervenir « la bonne personne au bon moment » (Maridat, 2022). Les municipalités peuvent-elles faciliter l'atteinte de cet objectif? Comment peuvent-elles contribuer au virage vers le soutien à domicile?

En 1994, le gouvernement du Québec adopte le Cadre de référence sur les services à domicile, lequel accorde une attention particulière aux personnes âgées en perte d'autonomie. Puis, en 2003, la Politique de soutien à domicile Chez soi : Le premier choix stipule que le domicile doit toujours être la première option à considérer, dans le respect du choix des individus (MSSS, 2003).

LE SOUTIEN À DOMICILE COMME ENJEU D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les municipalités peuvent contribuer à la bonification du soutien à domicile par des approches d'aménagement durable du territoire. Plusieurs de ces orientations sont déjà connues des urbanistes, mais sont rarement argumentées au profit du soutien à domicile. La densification urbaine, la localisation stratégique des logements et des activités, l'importance des centralités, ainsi que l'aménagement d'infrastructures permettant la mobilité active des aînés contribuent à créer des milieux de vie favorables à leur autonomie.

Ces aménagements compacts facilitent également l'offre de soins et services à leur domicile. En effet, en consolidant l'offre de logements sur le territoire, ce sera, à terme, des trajets plus courts que les ressources devront parcourir. Ou encore, les ressources seront potentiellement plus proches de leurs bénéficiaires. En économisant sur les trajets parcourus non pas en optimisant les moyens de

déplacement, mais bien les distances, ce sont tant la qualité que la quantité de soins et services offerts qui seront bonifiés pour un même investissement. L'aménagement de milieux de vie s'intéresse tant à la façon dont les aînés se rendent aux activités qu'aux façons dont les soins et services peuvent se rendre à eux. Le soutien à domicile s'inscrit dès lors à l'échelle du quartier ou de la municipalité, ce qui recompose l'échelle du problème à celle de l'urbaniste ou de l'aménagiste

HABITATION, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, SOUTIEN À DOMICILE : POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE AU PROFIT DES AÎNÉS

Afin de bonifier les conditions d'habitation des personnes âgées, Vivre en Ville propose donc de pousser plus loin les réflexions reliant l'aménagement du territoire aux services de soutien à domicile. On ne peut pas ignorer le déséquilibre de plus en

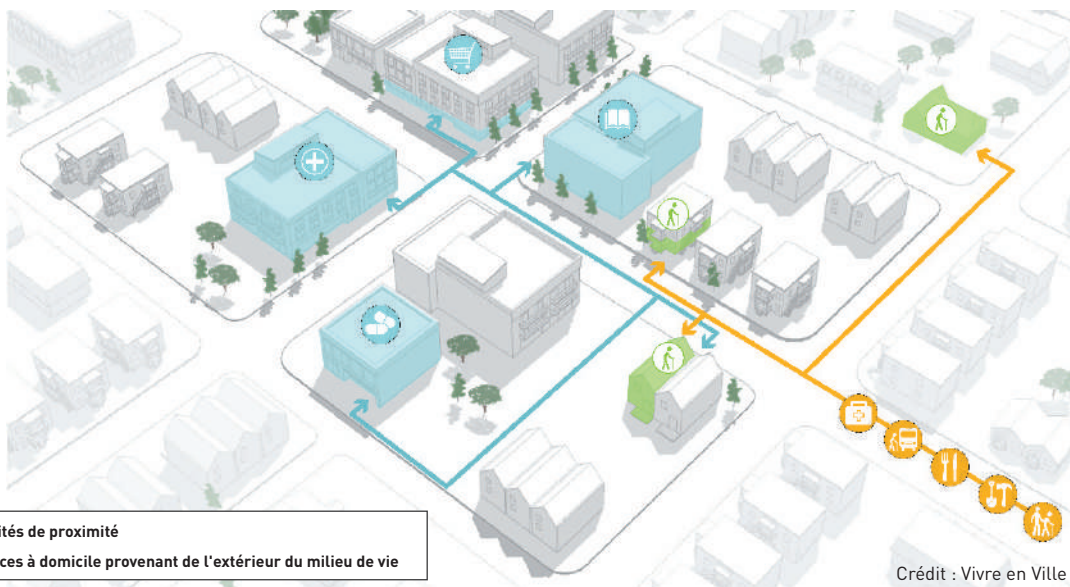
plus important entre les responsabilités croissantes des municipalités et les conditions financières bien limitées avec lesquelles elles doivent composer. Il s'agit, en ce sens, d'un argument de plus pour réviser les modalités de financement des municipalités.

Enfin, la bonification du soutien à domicile doit aller de pair avec l'augmentation et la diversification de l'offre résidentielle en général et en particulier pour les aînés. Ce n'est que par l'articulation de ces axes d'intervention entre l'offre de services à domicile, la disponibilité d'un large éventail de types d'habitations et l'intégration de ces dernières à des milieux de vie complets que nous parviendrons à mettre en place de façon durable de meilleures conditions d'habitation pour les aînés.

BIBLIOGRAPHIE

- Maridat, Q. (2022, 24 août). Appel des EÉSAD au prochain gouvernement : « Accélérez le virage vers le soutien à domicile ! ». Réseau de coopération des EÉSAD. <https://eesad.org/2022/08/appele-des-eesad-au-prochain-gouvernement/>
- MSSS [Ministère de la santé et des services sociaux]. (2003). Chez soi : le premier choix. La politique de soutien à domicile. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2002/02-704-01.pdf>
- Plourde, A. (2022). Les agences de placement comme vecteurs centraux de la privatisation des services de soutien à domicile. Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2022/01/IRIS_Agence_PlacementSSS_web-VF.pdf
- Séguin, A. M. (2011). Le rôle des municipalités dans le soutien à une population vieillissante : vers une reconfiguration du système de soutien aux aînés. *Diversité urbaine*, 11 (1), 39-58.
- Statistique Canada. (2022). Portrait de la population croissante des personnes âgées de 85 ans et plus au Canada selon le Recensement de 2021. Statistique Canada. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/98-200-X/2021004/98-200-X2021004-fra.pdf>
- Vivre en Ville. (2019). Des milieux de vie pour toute la vie : outils pour guider les municipalités dans l'aménagement d'environnements bâtis favorables à un vieillissement actif. https://vivreenville.org/media/915526/venv_milieuxdevie_br.pdf

Les milieux de vie compacts favorisent les trajets courts entre l'individu et les activités de proximité, ainsi qu'entre les prestataires de services à domicile et l'individu.





LOUIS-MICHEL FOURNIER

est urbaniste sénior et directeur général de l'Atelier Urbain. Il a réalisé de nombreux projets structurants de planification et de design urbain, il a plus de 200 projets d'urbanisme à son actif. Il a réalisé des stratégies, des plans directeurs ainsi que des règlements. Il est membre du comité de développement durable de l'OUQ. Il est d'ailleurs récipiendaire du prix 2020 de l'Institut canadien d'urbanisme (ICU).

COMMENT MIEUX DÉVELOPPER NOS MUNICIPALITÉS

Par : **LOUIS-MICHEL FOURNIER**, urbaniste, l'Atelier Urbain

MAÎTRISER LA DENSIFICATION PAR DE NOUVELLES UTILISATIONS DES DIFFÉRENTS OUTILS D'URBANISME

Depuis les années 50, les règlements d'urbanisme sont utilisés massivement au Québec afin d'encadrer l'utilisation du sol. Ils ont d'abord été conçus afin de séparer les usages dans les différentes zones pour, entre autres, éloigner les usines des résidences, protéger les terres cultivables et les milieux naturels du développement, réserver des zones pour les commerces, etc. Aujourd'hui, il en résulte des territoires ségrégués où les fonctions sont éloignées les unes des autres et où tout est organisé en fonction des déplacements automobiles. Depuis quelques années, initié par le mouvement pour un nouvel urbanisme¹, on revient à des milieux de vie de proximité dans lesquels l'on peut vivre en étant de moins en moins dépendant de l'automobile. Ce mouvement est renforcé par les préoccupations environnementales. On vise, tant à l'échelle mondiale que locale, à réduire l'empreinte écologique et la production de gaz à effet de serre (GES) en construisant des villes plus compactes. Les secteurs des transports produisent environ 43 % d'émissions des GES au Québec ; afin d'atteindre les cibles des réductions, une grande proportion des villes et des municipalités tentent de faire évoluer les modes de vie vers des déplacements actifs comme la marche et le vélo. On aménage des quartiers aux habitations plus rapprochées, où il est agréable de marcher et où l'on retrouve, à proximité, les services du quotidien. Au Québec, nous connaissons déjà ce type de développement. Il suffit d'observer les villes et villages du 19^e siècle où les entreprises, les commerces et les écoles sont rapprochés et où les déplacements à pied sont favorisés.

PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME POUR PLANIFIER UNE DENSIFICATION AUX RETOMBÉES POSITIVES

Un grand nombre de municipalités et de villes prennent la voie de la densification afin de répondre à leurs enjeux de croissance sans passer par l'étalement urbain. La Ville de Chambly est un excellent cas de figure, elle subit une pression particulièrement élevée pour le redéveloppement de son centre-ville. La grande attractivité de son cœur patrimoniale et récréotouristique amène des enjeux fort importants de densification dans un contexte urbain ancien à préserver. C'est d'ailleurs dans ce contexte que la Ville de Chambly a décidé de planifier, de manière détaillée, l'avenir de son centre-ville. Le programme particulier d'urbanisme (PPU) est l'outil de planification prévu par la Loi afin de planifier un secteur central ou encore un secteur nécessitant une planification plus poussée. Notre équipe, à l'Atelier Urbain, a eu la chance de travailler sur ce projet et a développé une vision de redéveloppement, ainsi qu'un plan des réaménagements des rues, un plan d'amélioration des parcs et des espaces publics, le tout dans une signature de design urbain d'ensemble mettant en valeur le patrimoine local ainsi que le bassin de Chambly. La stratégie développée a orienté la densification sur les grands sites commerciaux, dont le centre d'achats et le site du Maxi, en permettant jusqu'à six étages sur ces terrains. Le redéveloppement a été soigneusement planifié pour générer des gains collectifs, dont un plus grand nombre de stationnements en souterrain ouverts au public pour répondre au manque de cases dans le secteur, des aménagements de qualité pour les piétons et des interventions de design urbain rehaussant l'expérience du lieu. Ces orientations ont permis de réduire la pression de développement dans la partie ancestrale du centre-ville. Le développement y est limité à certains sites ciblés de manière à préserver le cadre bâti de 2 à 3 étages et l'architecture traditionnelle sur l'avenue Bourgogne longeant le bassin.

1. Congress for a new urbanism, <https://www.cnu.org/>



Pour en savoir plus, le lien ci-dessous permet de consulter le PPU du Centre-Ville de Chambly patrimonial et récréotouristique, le plan d'ensemble est à la page 52 : <https://espacechambly.ca/ppu-centre-ville>

UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE ZONAGE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX ENJEUX D'AUJOURD'HUI

Afin de créer ou de recréer des milieux mixtes densifiés, avec une architecture d'intérêt, plusieurs villes réinventent le règlement de zonage. Au lieu de découper le territoire en zones qui ségrèguent les usages et augmentent les distances à parcourir, on prévoit des milieux de vie et on y encadre l'architecture de manière à atteindre des qualités de forme et d'aménagement à l'échelle humaine et attractive. Cette approche de règlement axée sur la forme urbaine a été développée d'abord aux États-Unis par des urbanistes et des architectes du *Congres of New Urbanism*. Cette approche est appelée Form-Based Code (FBC) ou Règlement axé sur la forme. Il s'agit d'un règlement utilisant les pouvoirs de réglementation d'urbanisme prévus par la Loi pour mieux encadrer l'implantation, l'architecture et l'aménagement des projets immobiliers. À la Ville de Laval, son nouveau règlement d'urbanisme s'inspire directement de cette approche FBC. La Ville a intitulé ce règlement : Code de l'urbanisme de la Ville de Laval. Réalisé conjointement avec notre équipe de l'Atelier Urbain, ainsi que la participation de plusieurs collaborateurs, ce projet est une toute première au Canada, c'est-à-dire un premier règlement axé sur la forme au Canada couvrant l'ensemble d'un territoire

municipal. Il y a déjà eu des plans et des règlements pour des parties de villes, mais le fait d'encadrer, dans ce niveau de détails, le développement de toute une ville est une petite révolution dans l'utilisation des pouvoirs de zonage. Alors que le zonage gère traditionnellement, dans des grilles de normes, les usages, l'implantation et les hauteurs ainsi que quelques dispositions particulières, l'approche par la forme va beaucoup plus loin dans l'encadrement des types de milieux en gérant notamment :

- Front bâti sur rue (largeur des façades sur rue)
- Largeur d'un bâtiment
- Superficie de plancher
- Hauteur du plancher du rez-dechaussée
- Plan angulaire (plan oblique à 45 degrés qui ne doit pas être traversé, applicable pour respecter une gradation des hauteurs avec les bâtiments moins élevés)
- Largeur d'un plan de façade
- Ouverture [fenêtres et portes] d'une façade au rez-dechaussée
- Ouverture [fenêtres et portes] aux autres étages
- Largeur d'une façade aveugle au rez de chaussée
- Retrait d'un garage par rapport au plan de façade principale
- Hauteur d'une porte de garage
- Superficie de plancher des étages supérieurs à 24 mètres [tours effilées en hauteur]
- Retrait avant des étages
- Marge latérale et arrière des étages
- Proportion d'une cour avant ou avant secondaire en surface végétale
- Proportion d'un terrain en surface carrossable
- Bande tampon
- Emplacement d'une aire de stationnement
- Emplacement d'une aire de chargement et déchargement
- Largeur de l'entrée charretière
- Utilisation des cours et des toits autorisée

1008. Les dispositions du tableau suivant s'appliquent aux façades d'un bâtiment principal dans le type de milieu T4.3.

Tableau 332. Façade

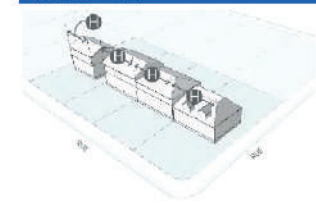


Figure 316. Plans de façade

	Minimum	Maximum
① Largeur d'un plan de façade principale (m)	-	30

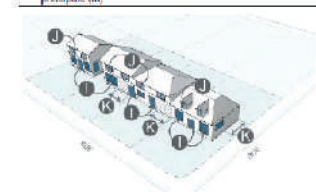


Figure 317. Ouvertures

	Minimum	Maximum
① Ouverture d'une façade principale au rez-de-chaussée (%)	10	-
② Ouverture d'une façade principale aux autres étages (%)	10	-
③ Largeur d'une façade aveugle au rez-de-chaussée (m)	-	-

Matériau de revêtement autorisés

Type	D
------	---



Figure 318. Retrait d'un garage et hauteur de sa porte

	Minimum	Maximum
① Retrait d'un garage par rapport au plan de façade principale (m)	1,5 (art. 1012)	-
② Hauteur d'une porte de garage (m)	-	2,5



Ville de Laval

CODE DE L'URBANISME // 510

Pour en savoir plus, le lien ci-dessous permet de consulter le Code de l'urbanisme, le titre 7 est celui qui réglemente la forme exigée dans les différents milieux de vie de la ville de Laval : <https://www.laval.ca/Pages/Fr/Citoyens/code-urbanisme-reglementation.aspx>

DES PIIA POUR AMENER PLUS LOIN LA QUALITÉ ET LA DIVERSITÉ DES REDÉVELOPPEMENTS

À l'origine, le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale [PIIA] a été surtout utilisé pour encadrer les projets dans des contextes patrimoniaux et ainsi assurer une intégration et une mise en valeur. Au cours des années 2000, plusieurs municipalités ont utilisé le PIIA afin d'assurer une qualité architecturale dans les nouveaux développements résidentiels ou dans les développements

en milieu de villégiature. On venait y préconiser une harmonie d'ensemble et, parfois, des styles architecturaux privilégiés. Depuis quelques années, les règlements de PIIA sont de plus en plus utilisés pour encadrer la densification, la reconstruction de la ville sur la ville. La Ville de Repentigny a d'ailleurs mis à jour son PIIA il y a quelques années afin d'intégrer de nouveaux critères plus sensibles pour les différents projets de redéveloppement. Afin de développer des objectifs et des critères adaptés au territoire de Repentigny et à ses particularités, la Ville de Repentigny a mandaté notre firme, l'Atelier Urbain, pour réaliser une étude typomorphologique et paysagère. L'analyse du territoire a permis de faire ressortir des composantes identitaires à préserver et à mettre en valeur, dont des points de vue sur le fleuve Saint-Laurent. De plus, la caractérisation a mis en relief les qualités distinctives des différents secteurs à potentiels de redéveloppement, ce qui a permis de cibler des critères pour chacun de ces sites.

L'USAGE CONDITIONNEL UTILISÉ POUR AVOIR DES RETOMBÉES COLLECTIVES LORS DE DENSIFICATION

L'usage conditionnel est un règlement qui permet d'exiger des conditions supplémentaires à respecter pour autoriser certains usages prédéfinis. Souvent,

on l'utilise pour des usages à potentiel de nuisance sur le voisinage comme les postes d'essence et on prévoit des conditions comme l'ajout de végétalisation ou la limitation de l'éclairage. L'outil est, depuis peu, utilisé par certaines municipalités d'une manière originale pour mieux encadrer certains projets de densification. On vient prévoir des conditions d'autorisation pour des projets d'usages multifamiliaux. Ainsi, ces projets ne sont plus permis d'emblée, mais plutôt autorisés uniquement si les conditions sont satisfaites. Souvent, les municipalités utilisent plutôt le règlement sur les projets particuliers de construction, modification et occupation d'immeuble [PPCMOI] pour encadrer les projets de densification qui dérogent au règlement d'urbanisme. Le PPCMOI vient définir les critères selon lesquels le règlement peut être modifié pour un site précis afin de permettre le projet. L'usage conditionnel a l'avantage d'avoir une procédure d'approbation plus simple nécessitant uniquement un traitement par le CCU et le conseil alors que le PPCMOI a une procédure plus complexe impliquant une possibilité d'approbation référendaire. Nous avons récemment accompagné la Ville de Berthierville pour mettre en place un règlement d'usage conditionnel relatif à des usages plus denses. Parmi les conditions, on retrouve notamment :

- La hauteur des bâtiments s'intègre au cadre bâti en respectant une gradation qui ne crée pas de différence de hauteur de plus d'un étage

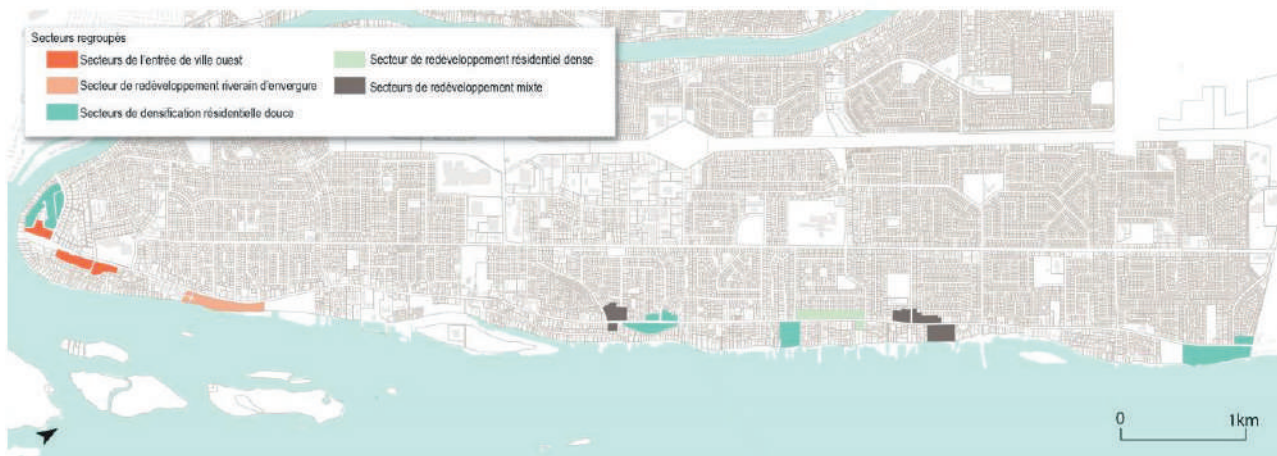
entre deux bâtiments adjacents sur une rue

- Les mesures de gestion durable des eaux de pluie prévues au sein du projet [noues, bassins de rétention, etc.] sont aménagées de manière à en faire des espaces esthétiques, fonctionnels, ou même récréatifs.
- Lorsqu'applicable, le projet prévoit préserver au moins un arbre mature en marge avant et un arbre mature en marge arrière
- Le projet prévoit des logements dont la majorité dispose d'un espace extérieur [cour, balcon, loggia, terrasse sur le toit, etc.]
- Le type de bâtiment proposé tient compte des caractéristiques architecturales des secteurs avoisinants

Le règlement de la Ville de Berthierville va plus loin en utilisant un facteur de densité, une manière novatrice d'évaluer si la densité est raisonnable ou non. Selon les caractéristiques du projet et du contexte d'insertion, on calcule le pointage de densité et l'on obtient une indication du potentiel de densité que le site pourrait accueillir. Par exemple, si l'entrée du bâtiment se situe sur une route artérielle, la densité peut être plus élevée que si le projet est situé sur une rue locale ou encore si le projet est à proximité d'un équipement scolaire ou un équipement sportif, la densité peut aussi être plus élevée.

En conclusion, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec prévoit de nombreux outils afin d'encadrer soigneusement les projets de redéveloppement urbain et de densification. Que ce soit avec les programmes particuliers d'urbanisme, le règlement de zonage, les PIIA, les PPCMOI et les usages conditionnels, plusieurs municipalités innovent dans la manière d'utiliser ces règlements afin de mieux gérer la nécessaire densification de leur milieu urbain.

Pour en savoir plus, le lien ci-dessous permet de consulter le règlement sur les PIIA de la Ville de Repentigny, la section 43 porte sur les projets de redéveloppement : <https://repentigny.ca/services/citoyens/amenagement-territoire-urbanisme>





PATRICE FURLAN,

Urbaniste, chef de division urbanisme à la Ville de Drummondville depuis 2010, Patrice Furlan est titulaire d'une maîtrise en urbanisme de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et œuvre dans le domaine municipal depuis 31 ans. Il a été secrétaire du CCU de la Ville de Saint-Hyacinthe de 1991 à 2010, rôle qu'il assume depuis 2010 au sein du CCU de la Ville de Drummondville.

PROFIL DE MEMBRE D'UN CCU

Propos recueillis par **PATRICE FURLAN**, urbaniste, Ville de Drummondville.

Dans chaque édition de la Revue québécoise d'urbanisme, l'Association québécoise d'urbanisme vous propose de faire connaissance avec un membre du conseil d'administration de l'AQU ou d'un membre d'un comité consultatif d'urbanisme au Québec.

Pour cette édition, nous vous proposons un entretien avec un membre sortant du comité consultatif d'urbanisme de la Ville de Drummondville, **M. Pierre Grondin**.

MOT DE LA PRÉSIDENTE DU CCU

Catherine Lassonde, conseillère municipale

Ce que je retiens du passage de M. Grondin au sein du CCU de la Ville de Drummondville, c'est sa disponibilité, sa grande connaissance du territoire et sa participation assidue aux séances du comité. Il s'absentait rarement pour ne pas dire jamais et on savait que l'on pouvait compter sur lui pour enrichir la discussion autour des dossiers inscrits à l'ordre du jour. Et que penser de ce petit discours qu'il nous a offert le 21 décembre dernier, alors que l'on tenait notre souper de Noël annuel. Il a fait l'éloge de chaque membre du CCU et de l'équipe administrative en trouvant les bons mots pour les remercier individuellement pour ces six années passées ensemble.

MOT DU SECRÉTAIRE DU CCU

Patrice Furlan, urbaniste, Chef de division urbanisme

J'ai eu le plaisir de côtoyer Pierre Grondin pendant six ans au CCU, de janvier 2017 à décembre 2022. Dès son entretien en entrevue, on pouvait constater quel potentiel intéressant il pouvait apporter à ce comité compte tenu de sa connaissance du territoire et de son grand intérêt pour l'histoire. Je retiens de lui ses interventions lors des séances du comité, son approche de communication, son grand intérêt pour l'histoire et le patrimoine, sa disponibilité en relève par son rôle de vice-président et son sens de l'humour. Tout cela faisait de lui un candidat idéal pour siéger au CCU.

Pierre Grondin, lors de la soirée de Noël du CCU, le 21 décembre 2022. Étant donné qu'il terminait son mandat en 2022, il a prononcé un mot de remerciement en s'adressant au groupe, mais aussi en présentant un témoignage individuel pour chaque membre du comité et de l'équipe administrative.

Crédit : Patrice Furlan





WWW.AQU.OC.CA

Crédit : Patrice Furlan

Pierre Grondin, lors de la soirée de Noël du CCU, le 21 décembre 2022. On lui réservait alors la surprise de faire l'objet d'une entrevue pour la prochaine édition de la Revue québécoise d'urbanisme. De gauche à droite sur la photo : Patrice Furlan, secrétaire du CCU, Pierre Grondin, membre sortant du CCU et Catherine Lassonde, conseillère municipale et présidente du CCU de la Ville de Drummondville.

dans l'évolution de la ville, je jugeais que je répondais bien aux critères. Et ce, sans compter que c'était un comité qui m'intéressait beaucoup. Pour moi, le CCU est un comité de grande importance pour une municipalité, car le CCU touche à divers aspects : le milieu de vie, l'évolution de la ville, la qualité des aménagements que l'on doit y retrouver. Et l'on doit retenir aussi l'importance de la concertation avec la municipalité régionale locale et les divers ministères provinciaux en ce qui a trait à des enjeux en aménagement du territoire.

Comment vous prépariez-vous pour une rencontre du CCU ?

Je prenais toujours connaissance des dossiers qui figuraient sur l'ordre du jour transmis cinq jours avant la rencontre. Dans certains cas, j'effectuais une recherche de localisation du milieu grâce à Google Maps et à Streetview, ce qui est plus facile aujourd'hui avec les outils technologiques dont on dispose. Je connais bien la ville, mais compte tenu de l'étendue de son territoire aujourd'hui et des nouveaux quartiers qui se sont développés, je me devais de mener ces recherches pour bien être au fait du secteur à l'étude. Lorsqu'une séance de CCU comporte une vingtaine de dossiers, ça aurait été plus ardu de faire le tour des dossiers en voiture bien que je suppose que certains le font pour bien se préparer pour leur rencontre du comité. Avec Google Maps et Streetview, on peut à tout le moins se familiariser avec le site et le contexte urbain, ce qui nous permet d'arriver quelque peu préparé au CCU, même si l'équipe d'urbanistes nous présente lors de la séance le contexte à l'aide d'un diaporama. Cette préparation d'avant-match m'était donc bien

Parlez-nous un peu de votre cheminement académique et de votre parcours professionnel.

J'ai réalisé des études en histoire, en sciences de l'éducation et en administration. Puis, j'ai réalisé une thèse de maîtrise en histoire urbaine portant sur Drummondville. J'étais intéressé par les sciences humaines et je souhaitais ensuite me lancer dans une carrière d'enseignement au niveau collégial.

J'ai fait principalement une carrière au Cégep de Drummondville comme enseignant en histoire, notamment en histoire locale. J'ai eu la chance d'enseigner l'histoire locale régionale. Puis, comme conseiller en affaires étudiantes et finalement, comme directeur des affaires étudiantes et communautaires.

On comprend donc que ce parcours académique et professionnel vous a bien situé par la suite pour siéger au comité consultatif d'urbanisme. Justement, expliquez-nous le contexte où vous avez soumis votre candidature pour siéger au sein du comité consultatif d'urbanisme ?

C'est arrivé au bon moment, car lorsque j'étais à l'emploi du Cégep de Drummondville, je n'aurais pas pu siéger, c'était trop exigeant avec un peu plus d'une vingtaine de rencontres par année et des rencontres qui se tiennent en avant-midi. Or, je venais de prendre ma retraite en juin 2016 et, quelques semaines plus tard, j'ai pris connaissance de l'appel de candidatures pour un poste citoyen au CCU. Je trouvais que c'était vraiment dans mes cordes. J'ai pris connaissance de l'appel de candidatures et ce qui était recherché chez les candidats citoyens et, baignant depuis longtemps

utile pour arriver préparé à la rencontre du comité, ne serait-ce que de bien saisir l'enjeu du secteur, la volumétrie des bâtiments, l'environnement, etc. Quand il y avait une problématique de hauteur de bâtiment, par exemple, cette préparation me permettait de mieux participer à la discussion, en sachant ce que l'on retrouvait dans le secteur à l'étude.

Qu'est-ce qui vous a plu le plus lors des séances du CCU ?

Il y a deux choses que j'ai retenues. Tout d'abord, la qualité de présentation des dossiers par le personnel du service d'urbanisme. Le professionnalisme constitue la marque de commerce de ce service. La présentation des dossiers est menée d'une telle façon que la prise de décision est facilitée. Elle permettait de bien comprendre la situation et le contexte urbain. Et j'insiste pour dire ici que les présentations des membres du Service de l'urbanisme n'étaient pas orientées ou réalisées dans le but de téléguider les recommandations. Elles étaient menées de façon neutre dans le seul but de permettre au comité de formuler la meilleure recommandation possible.

L'autre aspect qui m'a plu, ce fut de travailler avec des membres aux parcours variés, tant scolaire, personnel et professionnel. Le conseil municipal a toujours cherché à nommer des citoyens sur le CCU avec des horizons différents, qu'il s'agisse d'architecture, de développement économique, d'histoire. J'ai toujours été favorable à cette orientation qui est de pouvoir compter sur des gens de divers domaines. Si je fais l'analogie avec une équipe de hockey, il ne faut pas avoir six gardiens de but sur la glace ! Et les discussions étaient toujours respectueuses et étaient riches d'arguments. Les gens offraient toujours leur opinion en respectant le point de vue des autres, même si nous n'avions pas tous le même profil. Cela ne gênait pas les échanges. Parfois, les recommandations n'étaient pas unanimes parmi les huit membres, mais elles étaient formulées de façon respectueuse. C'est un comité où je ne sentais pas d'animosité et il n'y avait pas de membres qui cherchaient à se placer à l'avant-scène du comité.

Le point important qu'il faut retenir, c'est que, à

titre de citoyen, nous sommes invités à soumettre des recommandations qui peuvent avoir des enjeux pour la collectivité. Mais pour l'élu, c'est une toute autre chose dans la mesure où c'est lui qui reçoit les doléances des citoyens dans le cadre de décisions moins appréciées par ceux-ci.

Globalement, que reprenez-vous des six années passées au sein de ce comité ?

À ma façon, j'ai la satisfaction d'avoir contribué au développement harmonieux de la ville. J'ai aussi la satisfaction d'avoir rempli le mandat qui m'était confié dans un comité important effectuant des recommandations de manière indépendante. Je dis cela, car on ne sentait pas de pression du conseil municipal. Du côté des employés assistant le comité, ils formulaient des recommandations ou des avis qui n'étaient pas là pour orienter les recommandations du CCU. C'était essentiellement pour enrichir la discussion.

Le CCU est un comité qui formule des recommandations de façon indépendante. Certes, il y a la présence de trois élus au sein du comité pour représenter le volet politique, mais on ne sentait jamais d'orientation face à des dossiers. De plus, le comité à Drummondville n'est pas caractérisé par des gens ayant des agendas. Ils sont vraiment là pour la bonne cause, soit d'évaluer des demandes touchant le domaine de l'urbanisme.

À ma façon, je crois donc avoir contribué au développement de ma ville.

Comment entrevoyez-vous le futur du CCU et quels seraient selon vous les défis qu'il aura à relever au cours des prochaines années ?

Les défis sont nombreux avec l'augmentation constante de la population de Drummondville. Au Centre-du-Québec, la croissance démographique se passe surtout dans la région de Drummondville avec les défis que cela comporte. De ce fait, il faut considérer les enjeux de la densification, des artères routières congestionnées, de l'environnement, de la qualité de vie citoyenne, de la préservation du

patrimoine, de l'accès à la propriété et de la disponibilité du logement abordable.

Il faut reconnaître que le réseau routier à l'origine était composé de rangs et qu'aujourd'hui il est constitué d'artères structurant le territoire. Si l'on prend l'exemple du quartier Saint-Joseph, autrefois, c'était un quartier ouvrier où l'on avait moins de véhicules qu'aujourd'hui puisque tout se réalisait à distance de marche : le travail, les achats, le logement, les activités communautaires. Aujourd'hui, il n'est pas rare de constater sur un terrain résidentiel la présence de 3 ou 4 véhicules. À une époque, c'était l'inverse, on pouvait être d'une famille de six avec seulement une voiture devant la porte ! C'était la même chose pour les études : à une époque, les étudiants se rendaient au Cégep à pied. Aujourd'hui, on constate qu'une majorité d'étudiants sont motorisés. Cela dit, le système de transport en commun à Drummondville s'est beaucoup amélioré au cours des dernières années, ce qui peut avoir une certaine portée sur la réduction du nombre de véhicules sur le réseau routier.

En ce qui a trait à la densification, il est fondamental que celle-ci se réalise au bénéfice de la qualité de vie du citoyen. Drummondville a longtemps été une ville dont le développement était beaucoup caractérisé par le marché de l'unifamiliale, mais plusieurs facteurs expliquent ce changement apporté au marché résidentiel et misant davantage sur la densité. Cela dit, Drummondville n'est pas une ville de condominiums comme Sherbrooke, par exemple. On sent que l'engouement de plusieurs citoyens consiste à se trouver un terrain de rêve pour y vivre dans une unifamiliale. C'est donc ce paradigme qui est appelé à évoluer si l'on souhaite miser sur la densité.

La Ville de Drummondville a élaboré son plan d'action en habitation en 2022 et il demeure fondamental de prévoir des mesures pour permettre l'accès à la propriété résidentielle tout en favorisant la densification du territoire et en assurant une bonne offre en logement social et abordable.

La ville n'a que 207 ans d'existence et son territoire est un regroupement d'anciennes municipalités.



De ce fait, l'enjeu du patrimoine est différent de celui d'une ville comme Québec où la protection du patrimoine est bien ancrée chez les gens. À Drummondville, cela ne doit pas empêcher les efforts en matière de patrimoine afin de le préserver pour les générations futures. Il est important de bien protéger le patrimoine et je suis particulièrement heureux d'avoir pu siéger au comité du plan d'action en patrimoine culturel. Avec ce plan d'action, la Ville est sur la bonne voie.

Dans le contexte de ces divers enjeux urbanistique, il importe donc à mon avis que le CCU soit composé de représentant de divers horizons en lien avec ces enjeux ou, à tout le moins, ayant une sensibilité à ceux-ci.

Puisque vous avez été membre pendant six années au sein du comité, si vous aviez à encourager quelqu'un à siéger sur un CCU, que lui diriez-vous ?

Je lui dirais d'avoir du temps de disponible pour une présence assidue afin de participer pleinement à ce comité d'importance stratégique pour la municipalité. Il s'agit en fait d'encourager les gens ou de considérer des citoyens ayant la cause municipale à cœur, car il faut avoir de l'intérêt pour le développement de la ville tout en disposant minimalement de connaissances sur celle-ci. Pour ma part, j'ai toujours cherché à actualiser mes connaissances par mes lectures sur Drummondville, notamment par la lecture du journal local pour connaître l'actualité et les divers enjeux qui touchent notre ville.

Étant donné que j'étais à la retraite, je siégeais à ce comité pour apporter ma contribution au milieu, sans plus. Je le répète, c'est sans doute le plus beau comité auquel on peut siéger, à plus forte raison s'il est constitué de gens sans enjeux et qui ont pour intérêt le développement harmonieux de leur municipalité. En somme, j'ai eu du plaisir pendant six ans à siéger à ce comité.

Pierre Grondin posant fièrement devant la boulangerie-pâtisserie Ludovic, un commerce occupant un des joyaux patrimoniaux du centre-ville de Drummondville.

Crédit : Patrice Furlan



L'AQU EST FIÈRE DE VOUS ANNONCER LE RETOUR DE SES COLLOQUES EN PRÉSENTIEL!

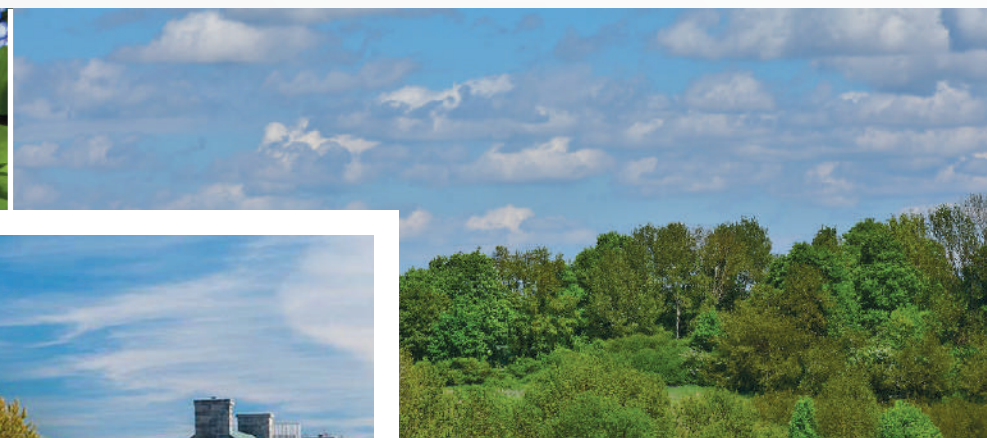
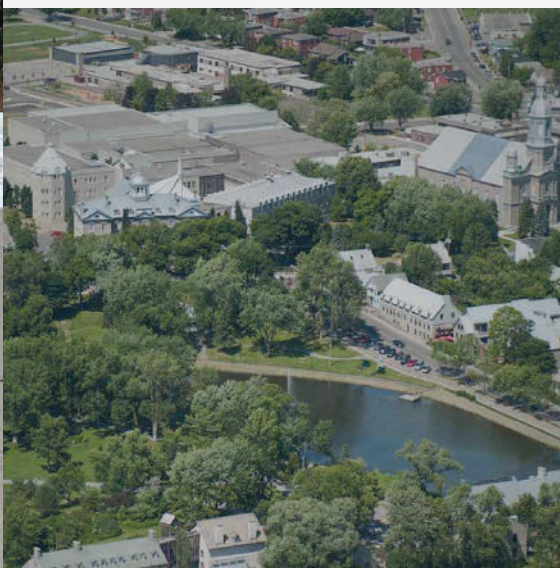
C'est avec grande joie que l'AQU et la ville de Terrebonne (dans le cadre de son 350e) vous invitent, en septembre prochain, pour une formation sous le thème :

Les CCU, partenaires de la transition écologique ?

8-9 septembre 2023

Terrebonne

Plus de détails seront dévoilés dans les prochaines semaines sur notre site web et nos médias sociaux, soyez des nôtres!



23

L'AIDE-MÉMOIRE : VOICI QUELQUES REPÈRES POUR VOUS SOUVENIR DE CE NUMÉRO DE LA REVUE.

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE (PS)

La PS est un processus de gestion en continu permettant:

- D'améliorer le bien-être de la collectivité;
- D'arrimer vision et objectif à l'aide d'un diagnostic du milieu préalable;
- D'identifier où mettre ses efforts pour un maximum d'impact;
- Élaborer et mettre en œuvre le plan d'action.

L'exercice du FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces) est un outil capital dans cette opérationnalisation.

URBANISME, OUTILS, ÉCHELLES DES VILLES NORD-AMÉRICAINES DE DEMAIN

La stratégie de développement partant d'un centre dominant en allant vers ses périphéries est à repenser.

L'urbanisme est à réfléchir pour se renouveler:

- En remettant de l'avant la ville globale (celle des affaires et de la politique)
- En travaillant sur les échelles globales et locales (celles de la pratique quotidienne, de l'habitat, des équipements et des services,) en même temps;
- En favorisant la densification.

LE SOUTIEN À DOMICILE DES ÂÎNÉS

Les municipalités peuvent contribuer à la bonification du soutien à domicile:

- En facilitant l'accès à des milieux de vie complets par des activités et des services de proximité :
 - Qui offrent des activités riches et diversifiées;
 - Qui favorisent le maintien des personnes vieillissantes au sein de leur milieu.
- En repensant la densification urbaine, soit :
 - En favorisant la proximité;
 - En repensant la localisation des logements et des activités;
 - En aménageant des infrastructures permettant la mobilité active.
- En assurant une offre locative pour les aînés ne pouvant avoir accès aux RPA à but lucratif.

MAÎTRISER LA DENSIFICATION PAR DE NOUVELLES UTILISATIONS DES OUTILS D'URBANISME

- Le besoin pour des milieux de vie de proximité et les préoccupations environnementales nécessitent de repenser nos outils d'urbanisme pour répondre à ces enjeux :
- Le programme particulier d'urbanisme (PPU) pour une planification plus poussée et ciblée;
- Le règlement de zonage pour diminuer les distances à parcourir;
- Le règlement axé sur la forme pour prévoir des milieux de vie en encadrant l'architecture;
- Le PIA pour assurer une qualité architecturale dans les nouveaux ensembles résidentiels ou dans les développements en milieu de villégiature;
- Le règlement sur les usages conditionnels pour évaluer si la densité est raisonnable ou non;
- Le PPCMOI pour encadrer les projets de densification qui dérogent au règlement d'urbanisme.

USAGES CONDITIONNELS (UC)

Le règlement sur les UC est un des outils de contrôle du territoire à caractère discrétionnaire.

À la suite de l'étude de la demande, le CCU fait sa recommandation au conseil municipal selon certains critères telle l'étude des impacts potentiels en prenant en compte des indicateurs comme :

- Le milieu et l'environnement immédiat;
- Les propriétés voisines.

Le conseil municipal peut imposer toute condition qui se doit d'être remplie pour l'exercice de ces usages.





L'OBLIGATION DE MOTIVER : LES BONNES INTENTIONS NE SUFFISENT PAS

Par : **ME PIERRE LAURIN**, Tremblay Bois, avocats S.E. N.C. R. L.

WWW.AQU.O.C.CA

Nous avons vu, dans une chronique précédente, qu'un conseil municipal doit motiver toute décision prise dans le cadre de l'application d'un *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale*¹. La motivation doit être pertinente au texte du règlement municipal. Le conseil ne peut prendre en considération des éléments externes comme l'acceptabilité sociale².

Un jugement récent de la Cour supérieure du district de Montréal permet de préciser l'obligation de respecter le cadre d'analyse constitué des objectifs et critères énoncés dans le *Règlement sur les PIIA*. Il s'agit de l'affaire *3470 Parc inc. c. Ville de Montréal (arrondissement du Plateau-Mont-Royal)*³. Les faits sont les suivants.

Un promoteur acheta un terrain vacant, constitué de trois lots qui furent fusionnés en 2020, dans l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. À l'automne 2019, le promoteur présenta à l'arrondissement une demande de permis pour

construire un immeuble à logements de plusieurs étages. Tous les documents requis furent soumis et les frais applicables, dûment acquittés. Le projet était entièrement conforme au règlement de zonage. Il devait toutefois être analysé au regard d'un *Règlement sur les PIIA*. À cette fin, il devait d'abord être étudié par la Direction du développement du territoire et des études techniques de l'arrondissement, puis présenté au comité consultatif d'urbanisme et, finalement, au conseil d'arrondissement.

Le 14 janvier 2020, la Direction présente au CCU un avis défavorable. Il décrit plusieurs éléments du projet qui, de l'avis des fonctionnaires, ne respectent pas les objectifs et critères du PIIA.

Le CCU souscrit à l'analyse de la Direction. Il souhaite qu'un projet révisé tienne compte de plusieurs commentaires énoncés dans la recommandation négative.

S'ensuivent des échanges entre le pro-

moteur ou ses représentants et les fonctionnaires de l'arrondissement. Le Tribunal conclut de la preuve qui fut présentée lors du procès que le promoteur «*se montra à l'écoute des suggestions qu'on lui faisait*»⁴. Il ne pouvait toutefois, notamment pour des raisons de viabilité financière, donner suite à chacune d'elles.

Au cours des discussions, le promoteur et son consultant «*sentaient que l'arrondissement visait un certain idéal*»⁵. Pour le juge, «*la recherche d'un certain projet, peu défini, mais néanmoins idéalisé, prenait le dessus*»⁶.

Le 2 octobre 2020, le promoteur présenta un projet modifié qui incorporait l'essentiel des changements demandés par la ville.

Le 1er décembre suivant, la Direction exprima à nouveau un avis défavorable. Le CCU appuya cette analyse et émit, lui aussi, une recommandation défavorable.

Le 8 mars 2021, le conseil d'arrondisse-

1. Bourguignon c. Ville de Lévis, 2021 QCCS 901.
2. Coopérative funéraire du Grand Montréal c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, 2021 QCCS 512.
3. 2022 QCCS 3775, 17 octobre 2022.

4. Par. 14.
5. Par. 25.
6. Id.

ment refusa le permis, plus particulièrement parce que « *la proposition s'avère non conforme à plusieurs objectifs et critères* » du Règlement sur les PIIA⁷.

Analysant la preuve qui lui fut présentée, le juge rappelle d'abord certains principes applicables, notamment le fait que l'application d'un Règlement sur les PIIA fait appel à une certaine discrétion de la part du conseil et que les tribunaux ne révisent que très rarement ce type de décision. Il rappelle toutefois que le conseil est soumis à des contraintes juridiques lors de la prise de décision, dont celui de respecter les objectifs et critères énoncés dans le règlement municipal. L'appréciation du Tribunal ne repose aucunement sur la bonne ou mauvaise foi. Il s'agit plutôt d'analyser la décision en fonction du cadre imposé par le règlement. Le juge illustre les limites à la discrétion municipale en citant l'extrait suivant d'un texte de Me Marc-André LeChasseur :

« *Il s'agit donc d'encadrer par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire l'exécution de travaux et non de soumettre l'opportunité de les réaliser au bon vouloir du conseil municipal.*⁸ »

Finalement, le juge rappelle que même si le décideur ne considère que les critères pertinents, encore faut-il que son analyse des faits ne comporte pas d'erreurs déraisonnables.

Appliquant ces principes au cas soumis, le Tribunal conclut que le conseil d'arrondissement y a contrevenu, pour deux raisons : la décision « *se trouve empreinte d'une volonté d'imposer un certain idéal au promoteur, ce qui va au-delà des critères qui doivent être pris en compte* » ; de plus, elle « *comporte certaines erreurs déraisonnables qui, de toute évidence, ont été déterminantes dans la décision de rejeter la demande de permis.* »⁹

Sur le premier point, le Tribunal conclut que rien dans le PIIA n'habilitait les autorités de l'arrondissement à exiger du promoteur un projet qui se voulait être idéal, à leurs yeux, compte tenu du tissu urbain environnant. Ce faisant, ces autorités sont allées au-delà des objectifs et critères décrits au Règlement. Ainsi, le refus était notamment fondé sur l'impression que le projet « *ne contribue pas à l'évolution du milieu* » et n'était « *pas conforme aux orientations, plans et politiques* ». Le juge conclut que ce type d'objectifs et de critères, dont le Règlement ne souffle mot, va de toute façon au-delà de la vocation d'un PIIA. Il en va de même de la critique adressée par le CCU voulant que l'uniformité de la typologie du projet était peu susceptible de « *créer une mixité de résidents* ». ¹⁰

Par ailleurs, le juge relève trois erreurs manifestes d'appréciation factuelle. Ainsi, une modification apportée au projet

pour tenir compte des premiers commentaires reçus fut ignorée.

Autre erreur : on a reproché au concept de ne pas avoir prévu certains éléments dont la réalisation était pourtant impossible. Le juge écrit : « *Un pouvoir décisionnel a beau être discrétionnaire ; encore faut-il éviter d'exiger l'impossible.* »¹¹

Le Tribunal casse donc la résolution du conseil d'arrondissement qui refusait l'autorisation demandée et renvoie le dossier à l'arrondissement pour qu'on reprenne l'analyse du dossier.

En somme, il ressort de notre chronique antérieure et de celle-ci que la décision d'un conseil municipal, dans le cadre de l'application d'un Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale, doit :

- 1) Être motivée de façon précise ;
- 2) Ne pas tenir compte de facteurs politiques (ex. : l'acceptabilité sociale) ou urbanistiques non pertinents au texte du Règlement ;
- 3) Refléter une étude minutieuse du dossier, exempte d'erreurs factuelles.

Bref, la rigueur est de mise !

Me Pierre Laurin
Tremblay Bois, avocats S.E. N. C. R. L.

7. Par. 31.

8. Par. 41 ; M.-A. LeChasseur, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, 241.

9. Par. 44.

10. Par. 46

11. Par. 52.

FORMATION

Saviez-vous que l'AQU offrait de la *formation sur mesure* pour les membres de votre CCU?

Nos formations sur mesure sont conçues spécifiquement pour former vos nouveaux membres de CCU, tout en tenant compte des défis et enjeux spécifiques à votre ville ou municipalité. Elles sont développées en collaboration avec vous, pour répondre à vos besoins. La formation peut se donner à distance ou en personne.

Nos formations sont reconnues par l'Ordre des urbanistes du Québec à des fins de crédit de formation continue

WEBINAIRES

RESTEZ À L'AFFÛT
Toutes nos nouvelles
offres de webinaires
seront annoncées
en ligne ici :

aqu.qc.ca/evenements