

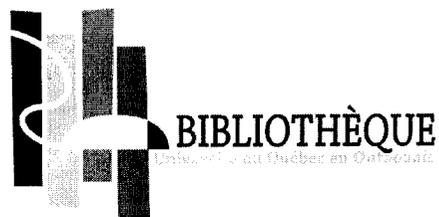
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ET GESTION DE L'URBANISATION À  
GATINEAU : VERS UN RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES  
PLANIFICATRICES?

MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PAR  
VÉRONIQUE MARTIN

NOVEMBRE, 2009



### *Avertissement*

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur.

L'auteur a autorisé l'Université du Québec en Outaouais à reproduire et diffuser, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, en totalité ou en partie, à prêter ou à vendre au coût de reproduction, exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de cet essai, ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cet essai, ce mémoire ou cette thèse. Les extraits substantiels de celui-ci ne peuvent être imprimés ou reproduits sans autorisation de l'auteur, sauf exception d'une utilisation équitable comme le prévoit la *Loi sur le droit d'auteur*.

Si vous utilisez un extrait de cet essai, ce mémoire ou de cette thèse, vous devez citer le nom de son auteur.

## REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire, ce projet de trois ans, n'aurait pu se passer de l'appui indéfectible et précieux de maintes personnes dans mon entourage.

Dans un premier temps, il m'appert incontournable de souligner l'excellent travail de direction effectué par Mario Gauthier. Ce dernier n'a jamais hésité et ce, dès le début, à me confier un rôle d'assistante de recherche qui m'aura permis de faire l'acquisition de nombreuses connaissances et compétences professionnelles. Son enseignement, ses conseils et les passionnantes discussions que nous avons échangées sont assurément à la source du cheminement intellectuel et méthodologique qui caractérise ce travail de recherche.

Aussi, la richesse de cette démarche s'est grandement peaufinée dans le cadre des divers échanges, informels ou pas, réalisés avec mes très chères amies de la maîtrise en développement régional, soit Céline Beauparlant, Isabelle Fournier, Karine Robillard et Isabelle Sabourin. Comme le disait si bien Céline, en toute humilité, nous serons peut-être prochainement les « têtes d'affiches du développement régional » qui auront à cœur le développement de la région de l'Outaouais.

Arrivé en fin de parcours, je souhaite plus que tout adresser un remerciement tout spécial à mon amoureux, Éric Lord, qui en plus de m'offrir un soutien moral, a gentiment et volontairement accepté de réviser ce document dans ses moindres détails.

Enfin, j'aimerais dédier ce projet de mémoire à des personnes immensément chères à mes yeux, mes parents, Jean-Charles et Louise, qui depuis ma plus tendre enfance, me supportent dans mes projets, m'encouragent à me dépasser et à réaliser mes rêves. Je leur suis tellement reconnaissante, merci papa et maman pour avoir rendu ce défi réalisable! Frangin, je t'offre également un merci tout particulier pour m'avoir permis de si nombreuses fois de décrocher lorsque j'en ressentais le besoin.

## RÉSUMÉ

Dans les villes contemporaines, l'importance de la gestion de l'urbanisation pour le développement de collectivités viables incite de plus en plus les décideurs publics à revoir leur conception de la planification urbaine. En regard de cette problématique, le but de cette recherche, qui adopte une démarche interdisciplinaire, est de comprendre et d'analyser le renouvellement de la planification urbaine sous l'angle du paradigme du développement urbain durable. Aussi, l'objet de cette étude, d'envergure locale, s'intéresse aux dispositifs de planification urbaine entrepris par la municipalité de Gatineau, ville québécoise faisant partie de la région de la capitale nationale du Canada.

Au travers deux études de cas à Gatineau, soit l'élaboration du programme particulier d'urbanisme du centre-ville et la réalisation du plan d'aménagement du cœur du Plateau, cette recherche examine les logiques de planification urbaine mise en œuvre dans le cadre de l'interaction entre plusieurs acteurs. De la sorte, les principaux sujets traités concernent les dynamiques (le quoi et le comment) de la planification et le contenu des documents de planification et d'urbanisme résultant de ces interactions. Ainsi, le questionnement de départ cherche à considérer la nature véritable du renouvellement de la planification urbaine en regard du paradigme du développement urbain durable.

À la lumière d'une transformation annoncée de la planification urbaine, nous formulons l'hypothèse que les nouvelles réalités urbaines (environnement, qualité de vie, participation citoyenne, etc.) suscitent l'adhésion des divers acteurs à des démarches planificatrices davantage participatives et orientées en fonction d'approches telles que le nouvel urbanisme ou la croissance intelligente. Afin de considérer cette hypothèse de recherche, nous avons eu recours à trois méthodes de collecte des données – étude documentaire, observations directes et entretiens semi-dirigés – appliquées à une étude de cas, créant de la sorte un riche corpus de données.

L'analyse des données recueillies est organisée selon trois chapitres spécifiques qui font appel aux dimensions et indicateurs associés à la planification rationnelle et à la planification renouvelée décrite dans le cadre théorique. Un premier chapitre évalue l'évolution de la planification et de la gestion de l'urbanisation à Gatineau, un second analyse la gestion de l'urbanisation dans les documents actuels de planification tel que le schéma d'aménagement et de développement, le plan stratégique et le plan d'urbanisme et enfin, un dernier chapitre considère la nature du renouvellement des pratiques planificatrices au travers des deux études de cas mentionnées précédemment.

Les principaux résultats de cette recherche révèlent qu'il y a effectivement une préoccupation de la municipalité de Gatineau envers l'importance de la gestion de

l'urbanisation, celle-ci étant exprimée dans les principaux documents de planification tel le plan d'urbanisme.

Cependant, ces premiers résultats doivent être nuancés. En effet, malgré l'introduction de nouveaux instruments davantage associés à l'agir collectif, il apparaît que le poids des présentes et anciennes structures, tel la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de même que l'attachement aux formes traditionnelles de planification par les autorités municipales mènent à une incohérence entre les documents de planification, les décisions politiques et l'aménagement du territoire. Il y a donc lieu de relativiser l'étendue du renouvellement associé à la planification urbaine qui, malgré l'introduction de nouvelles logiques aux discours utilisés, ne semble pas mener à une réelle harmonisation des intérêts allant dans le sens de pratiques durables. Dans cette perspective, il semble pertinent d'ouvrir les réflexions sur les mesures à envisager pour permettre la mise en œuvre d'un développement urbain durable qui prenne en considération tout autant les finalités des documents de planification et de l'aménagement que les procédures qui y mènent.

**Mots-clés :**

Développement urbain durable, planification urbaine, étalement urbain, nouvel urbanisme, participation publique, Ville de Gatineau.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	ii
RÉSUMÉ .....	iii
TABLE DES MATIÈRES .....	v
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX.....	viii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I.....	5
L'ÉTALEMENT URBAIN ET L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE PLANIFICATION URBAINE AU CANADA ET AU QUÉBEC .....	5
1.1 Émergence et évolution d'une problématique urbaine : l'étalement urbain et la métropolisation .....	6
1.2 L'évolution de la planification urbaine au Canada en regard de la transformation des modèles de planification .....	9
1.3 La problématique de l'étalement urbain au Québec : évolution du cadre de la planification urbaine et des instruments d'urbanisme .....	14
1.4 Questionnement de recherche .....	18
CHAPITRE II .....	21
ORIENTATIONS THÉORIQUES .....	21
2.1 Définition de la planification urbaine et remise en cause du modèle rationnel.....	22
2.2 Le renouvellement de la planification urbaine .....	25
2.3 Le développement urbain durable et la planification urbaine : nouveaux principes d'action .....	29
2.4 La croissance intelligente et le nouvel urbanisme .....	32
2.5 Hypothèses de recherche .....	39
CHAPITRE III.....	41
LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	41

3.1 Le cadre opératoire : la planification urbaine et le développement urbain durable.....	41
3.2 Méthodes de collectes de données .....	42
3.3 L'analyse des données .....	51
CHAPITRE IV .....	54
DÉVELOPPEMENT URBAIN ET CADRE DE LA PLANIFICATION À GATINEAU ..	54
4.1 Les spécificités de la RMR d'Ottawa-Gatineau .....	58
4.2 Portrait de l'étalement urbain dans la RMR d'Ottawa-Gatineau.....	64
4.3 Évolution de la planification urbaine dans l'agglomération d'Ottawa-Gatineau .....	68
4.4 Les restructurations municipales et la gestion de l'urbanisation .....	72
CHAPITRE V .....	78
PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET PLAN D'URBANISME À GATINEAU : UN RENOUVELLEMENT MITIGÉ DES LOGIQUES DE PLANIFICATION .....	78
5.1 Le cadre de la planification urbaine à Gatineau, depuis la fusion municipale .....	79
5.2 Le plan d'urbanisme : une approche stratégique de développement urbain durable.....	90
5.3 Analyse synthèse des logiques planificatrices .....	101
5.4 Remarques conclusives.....	104
CHAPITRE VI.....	106
LE PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME POUR LE CENTRE-VILLE ET LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DU CŒUR DU PLATEAU : DU DISCOURS À LA MISE EN OEUVRE.....	106
6.1 Le programme particulier d'urbanisme : un outil de revitalisation urbaine de gestion de l'urbanisation .....	108
6.2 L'aménagement du cœur du village urbain du Plateau : entre renouvellement et abandon du modèle rationnel .....	126
6.3 Remarques conclusives.....	139
CONCLUSION.....	148

## LISTE DES ACRONYMES

ARP	Association des résidents du Plateau
ARIH	Association des résidents de l'île de Hull
CCN	Commission de la capitale nationale
CRO	Communauté régionale de l'Outaouais
DR	Division de recensement
DUD	Développement urbain durable
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
PU	Plan d'urbanisme
PPU	Programme particulier d'urbanisme
PRG	Planification rationnelle globale
RCN	Région de la capitale nationale
RMR	Région métropolitaine de recensement
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SAO	Société d'aménagement de l'Outaouais

## LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

### FIGURES

Figure 4.1 - Localisation de Gatineau dans le Canada .....	56
Figure 4.2 - La région de l'Outaouais et les municipalités régionales de comté.....	57
Figure 4.3 - Agglomération d'Ottawa-Gatineau.....	58
Figure 4.4 - Taux d'accroissement de la population selon la région métropolitaine de recensement, Canada.....	60
Figure 4.5 - Facteurs d'accroissement démographique selon la région métropolitaine de recensement, Canada, 2005-2006 .....	61
Figure 4.6 - La Ville de Gatineau et ses cinq secteurs.....	66
Figure 5.1 - Le cadre de la planification urbaine à Gatineau.....	80
Figure 5.2 - Les villages urbains à Gatineau .....	98
Figure 6.1 - Village urbain Centre-ville.....	109
Figure 6.2 - Village urbain Le Plateau.....	128
Figure 6.3 - Centre du village urbain du Plateau .....	130
Figure 6.4 - Plan d'aménagement du cœur du Plateau - Concept 1.....	136
Figure 6.5 - Plan d'aménagement du cœur du Plateau - Concept 2.....	136

### TABLEAUX

Tableau 1.1 - Les traits distinctifs de l'étalement urbain.....	7
Tableau 1.2 - Les valeurs professionnelles dans l'histoire de la planification au Canada ...	11
Tableau 2.1 - Les logiques de la planification rationnelle et de la planification renouvelée	27
Tableau 3.1 - Catégories d'acteurs et code de référence .....	51
Tableau 4.1 - Variation de la population de quelques régions du Québec .....	62
Tableau 4.2 - Caractéristiques du cadre bâti des cinq secteurs de Gatineau.....	67
Tableau 5.1 - Quelques activités de planification urbaine de la ville de Gatineau, depuis la fusion municipale en janvier 2002 (non-exhaustif) .....	81
Tableau 5.2 - Échéancier de l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau.....	93
Tableau 5.3 - Explications sur les différentes dimensions du concept de village urbain à Gatineau .....	96
Tableau 5.4 - Démarche de planification du concept de village urbain .....	99
Tableau 6.1 - Profil du village urbain no 8 - Village urbain Centre-Ville.....	111
Tableau 6.2 - Activités de consultation publique dans le cadre du PPU centre-ville .....	114
Tableau 6.3 - Élaboration du PPU Centre-ville, cheminement du dossier .....	115
Tableau 6.4 - L'aménagement du village urbain du Plateau : cheminement du dossier ....	132

**ENCADRÉS**

Encadré 3.1 - Interroger un document selon Fijalkow.....	45
Encadré 3.2 - Guide d'observation .....	47
Encadré 3.3 - Guide d'entretien.....	50

## INTRODUCTION

Villes durables, collectivités viables et développement urbain durable sont quelques uns des concepts dont s'inspirent les villes contemporaines pour la planification et l'aménagement du territoire. De toute évidence, les nombreux problèmes issus de l'étalement urbain et de l'éclatement de la forme urbaine et des métropoles, tel la dépendance à l'automobile et l'empiétement sur les milieux naturels, suscitent dans plusieurs villes l'émergence d'un regard nouveau sur la gestion de l'urbanisation. À ces modèles de planification urbaine sont également associés les mots-clés de la gouvernance urbaine et de la participation publique qui exhortent les administrations municipales à revoir leurs conceptions traditionnelles de la planification et ce, de manière à considérer les diverses logiques et intérêts émanant des collectivités urbaines.

En regard de cette problématique, le sujet au cœur de cette recherche concerne les formes que revêt le renouvellement de la planification urbaine et ce, spécifiquement en lien avec l'enjeu que représente la gestion de l'urbanisation<sup>1</sup>. Par conséquent, nous aborderons les tenants et aboutissants de ces transformations à la lumière d'un modèle théorique qui propose un croisement entre contenu et procédure, entre « bonnes » formes urbaines et « bonnes » structures de gouvernance. Pour vérifier l'hypothèse du renouvellement de la planification urbaine, nous avons appliqué notre démarche de recherche à la ville de Gatineau, Chef-lieu de la région de l'Outaouais incluse dans la Région de la capitale nationale (RCN), connaissant actuellement, et depuis les dernières années, une croissance démographique importante.

---

<sup>1</sup> Ce mémoire de recherche s'inscrit dans le cadre du projet de recherche « Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal » sous la direction de Mario Gauthier (Subvention CRSH no 410-2006-2104).

L'analyse de notre problématique de recherche au travers du cas spécifique de la Ville de Gatineau vise l'atteinte des objectifs de recherche suivants : la compréhension des dynamiques interactionnelles entre les acteurs concernés par l'étude; l'identification des effets liés au recours du concept de développement urbain durable dans la planification et enfin; les divergences et les complémentarités caractérisant la planification rationnelle et la planification renouvelée.

Le premier chapitre de ce mémoire de maîtrise fait état de la problématique de recherche, c'est-à-dire qu'il positionne le problème à résoudre en définissant dans un premier temps la notion d'étalement urbain et ses conséquences sur la planification urbaine. Dans un deuxième temps, ce chapitre dresse un portrait de l'évolution de la planification urbaine au Canada, puis plus particulièrement au Québec et ce, afin d'illustrer les transformations associées aux divers modèles de planification. Plus spécifiquement, nous posons la question de recherche suivante : avec l'émergence d'un discours orienté autour du développement urbain durable, y-a-t-il renouvellement de la planification urbaine?

Le second chapitre concerne quant à lui la présentation des orientations théoriques qui guident l'analyse des données et constituent une loupe d'observation. En premier lieu, nous y définissons la notion de planification urbaine et expliquons les contours de la crise de la rationalité ayant mené au renouvellement des paradigmes de planification. En ce sens, nous identifions les distinctions entre la planification rationnelle d'une part et la planification renouvelée d'autre part. Ce chapitre présente également les notions de développement urbain durable, de croissance intelligente et de nouvel urbanisme qui préconisent un renouvellement de la planification et de l'aménagement. Enfin, ce chapitre se conclut par la présentation de l'hypothèse de recherche.

La démarche méthodologique et d'analyse explicitée en troisième chapitre précise les méthodes de collectes des données employées. Ainsi, l'étude de cas, l'étude documentaire, l'observation directe et l'entretien semi-dirigé ont permis d'amasser une quantité

considérable d'informations pertinentes. Ces nombreuses données ont soigneusement été filtrées et considérées à la lumière des typologies portant d'une part sur les logiques de planification et d'autre part, sur les caractéristiques des modèles de développement urbain durable, soit le nouvel urbanisme et la croissance intelligente. Enfin, ce cadre particulier d'analyse des données a permis de considérer les diverses relations entre les variables et concepts-clés identifiés et de formuler des explications en regard du questionnement de recherche et de l'hypothèse générale qui en émane. Ajoutons que les trois derniers chapitres qui composent ce travail portent spécifiquement sur l'analyse des résultats.

Le quatrième chapitre échafaude un portrait de l'évolution de la planification et de la gestion de l'urbanisation dans la Ville de Gatineau de 1949, avec le rapport Gréber à aujourd'hui. Il présente et considère les diverses structures municipales, dans ce qu'elles ont mis de l'avant pour contrôler l'étalement urbain, mais également sur les caractéristiques du phénomène de l'étalement urbain. En effet, les spécificités géographiques, politiques et administratives attribuées à cette municipalité, notamment celle d'être incluse dans la RCN, déterminent grandement la manière dont est considéré l'aménagement du territoire.

Le cinquième chapitre de ce mémoire propose une analyse du plan d'urbanisme et du concept central le structurant : le village urbain. Cette section examine donc cet important document de planification à la lumière des procédures qui ont mené à son élaboration et des partis d'aménagement qu'il préconise en lien avec les orientations théoriques définies préalablement.

Le sixième et dernier chapitre aborde l'analyse de deux démarches de planification spécifiques à deux villages urbains de la Ville de Gatineau, soit en premier lieu celui de l'élaboration du programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville et, en second lieu, celui de la conception d'un Plan d'aménagement pour le village urbain du Plateau. Au-delà du discours rhétorique, cette section fait état, à la lumière du

questionnement de recherche, des manifestations tangibles des transformations de la planification urbaine.

En conclusion, nous rappelons les grandes lignes de la démarche, nous proposons une évaluation et une comparaison des résultats en lien avec les hypothèses, puis finalement, nous exposons les connaissances acquises dans le cadre de ce travail de recherche. Cette dernière conclusion illustre que le renouvellement de la planification selon le paradigme de développement urbain durable est nuancé, voir limité. En effet, le poids de la tradition et de la rationalité administrative en planification amenuisent grandement l'évolution des pratiques vers une conception davantage décloisonnée et participative de la gestion de l'urbanisation.

## CHAPITRE I

### L'ÉTALEMENT URBAIN ET L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES DE PLANIFICATION URBAINE AU CANADA ET AU QUÉBEC

Les fondements de ce projet de mémoire de maîtrise émergent de l'observation d'un phénomène de transformation des ensembles urbains bien présent dans les enjeux contemporains de planification urbaine : l'étalement urbain. En effet, il semble maintenant impossible d'ignorer les conséquences multiples associées à l'expansion incessante, discontinue et souvent désorganisée de la forme urbaine : coûts élevés reliés aux infrastructures et aux services, pertes des terres agricoles, pollution associée à l'utilisation accrue de l'automobile, dévitalisation des quartiers anciens et centraux, ségrégation sociale de l'espace liée à l'inégalité devant l'accessibilité aux services, aux logements, etc. (Ritchot, Mercier et Mascolo, 1994; Bourne, 2001; Binet, 2004; Ghorra-Gobin, 2005; Bruegmann, 2006). Cet étalement, que l'on caractérise généralement comme un phénomène d'urbanisation dispersée, en tache d'huile, de faible densité et résultant d'une faible planification donne bien des maux de têtes aux autorités publiques ainsi qu'aux planificateurs qui doivent composer avec cette réalité déterminante pour l'aménagement de l'espace (Sénécal, Reyburn et Poitras, 2005). Par ailleurs, les préoccupations environnementales, sociales et économiques soulevées par ce type d'urbanité désorganisée suscitent une réflexion sur nos pratiques planificatrices à savoir s'il y a lieu de revoir les pratiques et les outils/instruments de planification urbaine actuels à la lumière du phénomène de l'étalement urbain.

Afin de bien cerner l'ampleur de cette interrogation initiale, il apparaît essentiel d'articuler une problématique qui porte sur l'évolution des pratiques planificatrices en regard de l'urbanisation des villes contemporaines. Pour ce faire, quatre sections distinctes

seront exposées dans le présent chapitre, et ce afin de clairement énoncer notre problématique et notre questionnement de recherche spécifique. Tout d'abord, l'étalement urbain ne peut être dissocié du phénomène de métropolisation, où les caractéristiques de la ville actuelle semblent redéfinies en fonction de nouvelles dynamiques complexes et évolutives. Ensuite, ces mouvances urbaines témoignent d'un passé en matière de planification que l'on se doit d'exposer, et ce plus particulièrement en ce qui a trait d'une part à la situation canadienne et d'autre part à l'évolution du cadre de la planification urbaine au Québec. Enfin, une dernière section portant sur le renouvellement de la planification en lien avec l'émergence de nouveaux enjeux tels que le développement durable, la participation citoyenne et la remise en cause du modèle rationnel des pratiques planificatrices posera les jalons du problème de recherche. Notons en dernier lieu que cette recherche se penchera sur le cas de l'étalement urbain et de la gestion de l'urbanisation dans la ville de Gatineau, située dans l'agglomération d'Ottawa-Gatineau, région de la capitale nationale du Canada.

### **1.1 Émergence et évolution d'une problématique urbaine : l'étalement urbain et la métropolisation**

L'étalement urbain n'est pas un phénomène récent. Ses premières manifestations proviennent des suites de la Seconde Guerre mondiale et du boom économique qui en a résulté (Fortin, Després et Vachon, 2002). Recherchant un milieu de vie plus sain, plus tranquille et plus intime, la population de la classe moyenne émergente s'est peu à peu retirée des grands centres urbains pour s'établir en périphérie donnant ainsi lieu à l'éclosion rapide des banlieues et des bungalows individuels aussi connus sous le terme d'ensembles pavillonnaires (Fortin, Després et Vachon, 2002).

À la lumière d'une revue de la littérature, il semble qu'il soit difficile de définir exactement ce qui relève ou non de l'étalement urbain et encore plus ardu d'obtenir un

consensus à cet effet entre les divers intervenants (Bourne, 2001; Lewis, Barcelo et Larivée, 2002). En effet, l'expression étalement urbain, *urban sprawl* dans la littérature anglophone, qui reflète une connotation péjorative, réfère généralement à l'extension urbaine du cadre bâti qui s'articule de façon plus ou moins organisée et à de très faibles densités. De la sorte, même s'il s'avère complexe de déterminer ce qui relève de l'étalement urbain ou tout simplement de la croissance urbaine et démographique «désirée» et «souhaitable»<sup>2</sup>, il demeure possible d'énoncer certains facteurs explicatifs communément associées à l'étalement urbain. En effet, selon Lewis, Barcelo et Larivée, certains traits distinctifs peuvent généralement être attribués à l'étalement urbain (tableau 1.1):

**Tableau 1.1 - Les traits distinctifs de l'étalement urbain**

- L'absence de limites à l'extension urbaine.
- Des ensembles résidentiels et commerciaux à faible densité.
- Une urbanisation en saute-mouton.
- La fragmentation du contrôle de l'utilisation du sol entre plusieurs municipalités.
- La prépondérance de l'automobile privée pour assurer les déplacements.
- L'absence de planification ou de contrôle centralisés à l'échelle métropolitaine sur l'utilisation du sol.
- L'extension généralisée des artères commerciales.
- Des disparités fiscales importantes entre les localités.
- La ségrégation des diverses utilisations du sol.

Source : Adapté de Lewis, Barcelo et Larivée, 2002, pp. 15-16.

Ce tableau général des caractéristiques de l'étalement urbain dépeint également de manière probante la situation dans laquelle se trouvent maintes villes nord-américaines en ce qui à trait au contrôle de l'étalement urbain. Par ailleurs, les nouvelles formes urbaines qui se dessinent actuellement et que l'on vient partiellement d'énoncer marquent une profonde mutation entre l'ancienne ville industrielle et traditionnelle et la ville

<sup>2</sup> Tel que le souligne Binet (2004), « les nouveaux espaces urbanisés répondent davantage à un redéploiement de la population plutôt qu'à une croissance » (p.90).

métropolitaine actuelle (Bassand, Kaufmann et Joye, 2001; Simard et Gauthier, 2004; Filion et Bunting, 2006; Fontan et al., 2006). Le phénomène de la mondialisation, alimenté entre autres par l'ouverture des frontières économiques et l'augmentation de la concurrence économique internationale, aurait en effet profondément modifié la structure productive des agglomérations en accélérant le développement du secteur tertiaire, et ce, parallèlement au déclin des activités industrielles caractéristiques du modèle fordiste (Filion et Bunting, 2006). D'autre part, la population mondiale ne cesse de s'urbaniser à un rythme effréné et les métropoles se déploient conséquemment vers des limites toujours plus grandes (Hanna, 2006) définissant ainsi l'essence même de la métropolisation pour Ascher (1997 : p.53) : « la concentration des hommes et des richesses dans les villes les plus importantes ». Pour Bassand, Cunha et Tarradellas (2000), l'étalement urbain est le processus le plus manifeste de la métropolisation puisqu'il résulte principalement d'une forte croissance urbaine qui ne peut plus être contenue à l'intérieur des frontières traditionnelles de la ville, donc qui transforme significativement la forme urbaine des villes contemporaines. Ce concept de métropolisation, pour Hamel (2005), se caractérise donc principalement par une mobilité accrue des habitants, par l'étalement urbain et par « l'établissement de nouvelles hiérarchies entre les principales composantes de leur territoire » (p.393). En d'autres termes, cette nouvelle hiérarchie urbaine, encouragée par la mobilité accrue, réfère à l'éclatement du territoire où le développement ne se fait plus uniquement en fonction d'un centre, mais bien à partir de plusieurs pôles attractifs. Cette polycentralité, qui résulte de l'étalement urbain, engendre de nouvelles dynamiques entre le centre et les périphéries, mais aussi, tel que le souligne Bassand (2001), favorise la constitution d'une trame urbaine mondiale caractérisée par un « réseau de métropoles » où chacune d'entre elles tente de tirer son épingle du jeu.

Les régions métropolitaines contemporaines, que l'on peut également qualifier de villes post-fordistes, présentent donc une structure qui contraste grandement avec les anciens référents associés à la ville industrielle. Les auteurs Bassand, Kaufmann et Joye (2001) font état des distinctions entre ce qu'ils qualifient « d'ancien régime de la ville » et

du « régime actuel de l'urbain et de la métropolisation ». Alors que la ville industrielle et dense dans son occupation du territoire présentait une diversité alliant l'économique, le social et le culturel ainsi qu'une forte distinction entre les limites du rural et de l'urbain, du centre et de la périphérie, il en va tout autrement pour la ville du régime urbain et métropolitain. En effet, les mouvances urbaines de la nouvelle métropole sont plutôt marquées par une double dynamique de l'étalement urbain issu d'une croissance accélérée et d'une recomposition des centralités qui, telle que nous venons de le souligner, engendrent des effets de fragmentation sociale et spatiale (Jouve, 2004). Pour Sénécal, Reyburn et Poitras (2005), comme pour Hamel (2005), cette recomposition des formes urbaines donne lieu à « l'émergence de la métropole polycentrique » qui découle principalement de la décentralisation des formes urbaines et de la population au profit d'une relocalisation des secteurs d'emploi et de résidence en périphérie (Bourne, 1989).

## **1.2 L'évolution de la planification urbaine au Canada en regard de la transformation des modèles de planification**

Les effets liés à l'étalement urbain constituaient, dès les années 1970, une préoccupation des planificateurs urbains et des décideurs publics au Canada et ce, avant même que l'idée d'un développement urbain durable ne soit introduite dans les discours de planification urbaine (Leo et al., 1998). En effet, la publication par le *Real Estate Research Corporation*, en 1974 d'une étude sur les coûts économiques et environnementaux de l'étalement urbain a porté à l'attention des planificateurs urbains les conséquences d'une croissance urbaine non maîtrisée (Leo et al., 1998). Par ailleurs, en 1992, un article de Des Rosiers (cité dans Leo et al., 1998) paru dans *Plan Canada* insiste sur les effets dévastateurs reliés à l'étalement urbain en concluant de la manière suivante : « sprawl is one of the most detrimental post-war phenomena to have occurred ». Enfin, notons que Thomas Adam, planificateur britannique engagé par la commission de la conservation du Canada en 1914, préconisait l'aménagement d'une ville conçue selon le principe de la

ville-jardin (*Garden City*) afin de répondre à la congestion de la ville-centre et de réduire l'étalement régional de la forme urbaine (Girard, 1994). Ainsi, les décideurs publics, les planificateurs de même que les citoyens ont depuis déjà quelques décennies insisté sur l'importance d'intervenir dans la gestion de l'urbanisation afin de limiter les effets néfastes liés à une approche de laisser-faire, encouragée par l'école du *public choice*, qui s'appuie sur les mécanismes du marché qui se substituent à une approche publique davantage interventionniste (Hamel, 2005).

Pour illustrer ces diverses approches, Grant (2006), présente un portrait général de l'évolution historique des diverses tendances en matière de planification urbaine et d'aménagement territorial au Canada et ce, en lien avec l'urbanisation croissante, les valeurs planificatrices et les enjeux associés à chacune des périodes d'évolution identifiées par cette auteure (tableau 1.2). La lecture que nous portons sur ce tableau insiste tout particulièrement sur la dimension des modèles de planification en aménagement et ce, en regard de périodes historiques significatives. En plus de ces modèles, ce portrait des pratiques planificatrices que dresse Grant présente l'évolution des valeurs-clé associées à la planification en ce qui a trait aux compétences, aux équipements urbains, puis enfin à l'habitation. Ce tableau est pertinent à la compréhension de la problématique puisqu'il énonce les éléments clés de l'évolution des tendances et des étapes de renouvellement des divers paradigmes en aménagement. Ainsi, il nous permet de comprendre et de saisir la nature des transformations ayant marqué le passage de la quasi absence de planification urbaine et régionale à la planification rationnelle globale puis au développement urbain durable.

Tableau 1.2 - Les valeurs professionnelles dans l'histoire de la planification au Canada

Valeur-clé associée à la planification	Période	1) Émergence des premiers mouvements de planification urbaine (1890-1920)	2) Crise économique/ Dépression (1920-1930)	3) Deuxième Guerre mondiale et redressement économique (1940-1965)	4) Contestations et mobilisation citoyenne (1965-1979)	5) Post-modernisme et néo-conservatisme (1980-2000)
<b>Modèle de planification</b>		Alors que certains professionnels préconisent la planification régionale, les villes portent leurs efforts sur l'application du zonage.  Modèle de la cité-jardin, du « city beautiful » et de la santé publique.	À la fin de la Guerre, la planification rationnelle globale mène au Plan global « Master plan ». Le modernisme contribue à l'intérêt porté vers le renouvellement urbain.	Les protestations mènent à l'introduction de la participation citoyenne dans les processus de planification.	La planification stratégique ainsi que le développement durable deviennent les nouveaux mots d'ordre. Le nouvel urbanisme et la croissance intelligente émergent.	
<b>Efficacité/ compétence</b>		Premier plan d'aménagement et introduction du zonage pour améliorer les conditions des milieux de vie	Le zonage est répandu dans tout le pays comme instrument pour contrôler l'urbanisation.	L'approche de la planification rationnelle globale gagne en popularité. Plans et outils réglementaires sont adoptés.	Projets de planification régionale pour encourager la croissance. Planification de quartier pour répondre aux mouvements de protestations citoyennes.	Crise fiscale diminue les ressources pour la planification. Planification considérée inefficace et contraignante pour la flexibilité du marché
<b>Équipements urbains (amenity)</b>		Mouvement du « city beautiful » de l'embellissement des villes	Désintéressement du gouvernement pour la planification. Les consultants ne parviennent pas à vendre leurs services.	Établissement de normes pour la planification des espaces publics. Construction de routes et d'autoroutes pour répondre à la demande grandissante de la circulation routière.	Établissement de procédures d'évaluation environnementale. Programmes de quartiers pour l'amélioration des infrastructures.	Intérêt pour la revitalisation des centres-villes et sentiment de nostalgie des traditions menant à l'approche du Nouvel Urbanisme.
<b>Équité/ habitation</b>		La planification est séparée de la problématique du logement.	Peu de ressources sont allouées par le gouvernement. Peur du socialisme.	Projet de logement social et de tours à logement. Production de masse de bungalows pour la classe moyenne.	Opportunités d'implication citoyenne. Réactions populaires aux projets de revitalisation urbaine.	Promotion de la mixité sociale de l'habitation et de la mixité des usages. L'accessibilité au logement demeure problématique.

Source : Traduit et adapté de Grant, 2006, pp. 332-333

La première période identifiée par Grant est caractérisée par l'émergence des premiers mouvements de planification urbaine (1890-1920) qui introduisent l'approche de la cité-jardin qui prône l'assainissement des villes et des milieux de vie à ce moment insalubres. C'est également dans ce contexte que certaines villes commenceront à avoir recours au zonage comme outil de séparation des différents usages et fonctions urbaines comme l'habitat, le commerce, le récréatif et l'industrie (Girard, 1994) dans le but d'embellir les villes et d'améliorer les conditions de vie.

Quoique l'usage du zonage se répande de plus en plus dans tous les pays pour contrôler l'urbanisation, la deuxième période (1920-1930) est davantage marquée par le contexte de crise économique. Ainsi, malgré un intérêt émergent et marqué pour l'amélioration de la santé publique et des milieux de vie, Grant (2006) rappelle que ce contexte de dépression économique relèguera les préoccupations de planification à l'écart des priorités gouvernementales canadiennes lors de cette seconde période. Par ailleurs, l'application généralisée du zonage primera sur l'approche de planification régionale souhaitée par certains professionnels qui considèrent cette dernière davantage adaptée à une gestion globale et cohérente des problématiques de planification urbaine comme l'étalement urbain.

De la sorte, il faudra attendre les suites de la Seconde Guerre mondiale et de la période de croissance économique (1940-1965) s'en suivant pour noter le retour de la planification urbaine vers une planification rationnelle globale (PRG) (Proulx, 2008). Ce modèle de planification, englobant et rationnel, sera essentiellement soutenu par l'apport et le rôle des experts de la planification dans l'élaboration de plan d'urbanisme, d'outils réglementaires et de normes adoptées par les divers gouvernements. Aussi, la planification rationnelle globale vise essentiellement la définition de buts, d'objectifs généraux à atteindre et ce, selon la lecture d'un portrait d'une situation territoriale donnée et d'un inventaire des options possibles (Proulx, 2008).

La quatrième période identifiée par Grant (1965-1979) est surtout caractérisée par un mouvement de contestation et de mobilisation citoyenne en regard de la nature autoritaire et bureaucratique des pratiques planificatrices orientées principalement autour du savoir des experts. Ainsi, pour la première fois sera considérée l'introduction de la participation citoyenne dans les processus de planification. En effet, les politiques de planification jusqu'à ce moment uniquement élaborées et mises en œuvre par les décideurs publics font face à de nombreuses protestations citoyennes qui émergent avec la montée de valeurs et de préoccupations écologiques qui modifient les perceptions à l'égard de l'environnement. En plus des considérations écologiques, cette période sera marquée par les mobilisations citoyennes en ce qui a trait aux projets de revitalisation urbaine, souvent orientés et mis en œuvre de manière centralisée et technocratique.

Tel que le souligne Grant (2006) ainsi que plusieurs autres chercheurs (Hamel, 1996; Wolfe, 2002; Gauthier et Lepage, 2005; Ghorra-Gobin, 2006; Fischler et Wolfe, 2006), l'émergence de valeurs et d'enjeux liés à l'environnement et à la participation citoyenne mèneront à la critique du modèle rationnel de la planification et de l'aménagement jugé inadéquat et inadapté aux problématiques urbaines qui s'avèrent, tel qu'indiqué précédemment, résolument complexes et évolutives (Ascher, 1995). En effet, le paradigme alors dominant de la PRG semble définitivement bousculé par des valeurs et des dynamiques qui valorisent le décloisonnement des pratiques planificatrices vers un mode d'interaction et des procédures davantage axées sur la négociation entre de multiples acteurs affichant des logiques et des intérêts variés (Gauthier, 2005).

Partant de ce point de vue, la cinquième période (1980-2000) qu'identifie Grant, est imprégnée de l'apparition de nouvelles conceptions et paradigmes préconisant un renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens d'un développement urbain durable (Berke, 2002; Da Cunha, 2005; Emelianoff, 2005, Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008). À ce sujet, notons l'engouement axé vers les approches nord-américaines de planification et d'urbanisme, comme la croissance intelligente (*Smart Growth*) et le nouvel

urbanisme (*New Urbanism*), qui critiquent toutes deux l'étalement urbain et la forme éclatée des villes résultant principalement d'une planification désordonnée et consommatrice d'espace (Ghorra-Gobin, 2006). Ces nouveaux modèles, qui recommandent un aménagement dense, mixte et orienté en fonction du transport en commun, prônent également la participation des divers acteurs dans les procédures de planification afin d'opérer une approche plus intégrée et d'obtenir des résultats davantage ancrés selon les besoins de la communauté, du quartier (Vivre en ville, 2001; Barbonne, 2009; Fondation Rues principales, 2009).

La perte de légitimité de la PRG pour l'aménagement urbain a d'un autre côté stimulé le recours à une planification davantage stratégique et interactive, définie selon Proulx (2007) comme « un processus continu de réactualisation des priorités plutôt qu'un schéma indicateur à très long terme » (p. 9). Au Québec, comme au Canada, cette évolution des pratiques planificatrices s'est produite dans un contexte et des valeurs similaires à celles décrites par Grant et menant à la construction du cadre de la planification, essentiellement représenté au Québec par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

### **1.3 La problématique de l'étalement urbain au Québec : évolution du cadre de la planification urbaine et des instruments d'urbanisme**

Dans ses travaux portant sur la planification territoriale au Québec, Proulx (1996; 2008) soutient qu'au-delà de la mise en œuvre des plans territoriaux et des mesures ponctuelles d'aménagement du territoire, la planification urbaine ne prendra réellement de l'importance qu'après les années 1960 :

« Depuis les années 1960, la gestion territoriale de fonctions publiques est devenue un enjeu d'action très important à tous les échelons (...) Pour certains enjeux territoriaux globaux tels que l'aménagement, l'urbanisme et le développement, la planification représente désormais le mode privilégié de

régulation basé sur la coordination des multiples et diverses actions (décisions) vers des buts et finalités communautaires. » (Proulx, 2008 : p.25)

De la sorte, c'est surtout après la Deuxième Guerre mondiale que les principaux éléments du corpus législatifs ou lois-cadres ont émergé (Trépanier, 2004) entraînant dans ce courant la création du cadre de la planification au Québec.

Afin de pallier aux problèmes d'urbanisation tels que l'étalement urbain, l'urgence de créer et d'établir des instruments d'urbanisme ainsi qu'un cadre de planification ont incité les autorités gouvernementales et les planificateurs à concevoir des outils d'urbanisme opérationnels, complémentaires et cohérents (Guay, 1987). Ainsi, même si depuis les années 1960, la gestion territoriale est devenue un enjeu d'action important (Proulx, 2008), les véritables mesures en termes de planification urbaine et d'aménagement du territoire au Québec ne seront introduites qu'à la toute fin des années 1970 avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c.A-19.1), en vigueur depuis le 12 décembre 1979, qui a eu pour effet de créer les municipalités régionales de comté (MRC) de même que l'obligation pour ces dernières d'adopter un schéma d'aménagement et pour les municipalités, un plan d'urbanisme (PU).

Relativement au partage des pouvoirs et de la décentralisation introduite par cette loi-cadre, Trépanier (2004) mentionne que « la Loi québécoise sur l'aménagement et l'urbanisme reflétait déjà les mises en doute de la centralisation et traduisait les premiers efforts vers un partage des responsabilités plus politique » (p.60). En outre, cette loi serait déterminée selon une conception plus souple et moins autoritaire de la planification en faisant appel à la concertation et à la coopération intergouvernementale (Trépanier, 2004). En ce qui concerne le processus décisionnel de la LAU, Trépanier (2004) ajoute que ce dernier « était lui-même une nouveauté; plus souple, plus politique, plus interactif que les lois des années d'après-guerre, il rompait ainsi avec l'autoritarisme bureaucratique traditionnel » (p.62).

Au moment de l'adoption de la LAU commencera donc un véritable exercice de planification territoriale qui, par le biais des schémas d'aménagement<sup>3</sup>, obligera chaque municipalité locale d'une MRC à adopter à son tour un PU<sup>4</sup> et une réglementation d'urbanisme conforme au schéma d'aménagement en vigueur. Avant l'introduction de la LAU, seulement une centaine de municipalités québécoises disposaient d'un PU alors que le Québec d'alors comptait 1 600 municipalités (Beudet, 2005). Par ailleurs, cette loi-cadre, au moment de son adoption, est venue combler un vide et corriger une situation de laisser-aller généralisée qui existait avant sur le territoire québécois (Guay, 1987). En effet, si plusieurs municipalités avaient une réglementation d'urbanisme sommaire, cette dernière n'était que rarement accompagnée d'une réflexion approfondie sur les enjeux d'aménagement pour le développement futur de la ville (Trépanier, 2004).

Le SAD répond en partie au problème de l'étalement urbain en prévoyant la délimitation d'un périmètre d'urbanisation restreignant l'implantation d'activités urbaines à l'intérieur de limites prédéfinies. Notons également que devant l'urgence d'assurer la protection des terres agricoles, il y aura en 1978, l'adoption par le gouvernement québécois de la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA)<sup>5</sup> qui en plus de viser la conservation des terres agricoles par l'établissement d'un zonage agricole de toutes les

---

<sup>3</sup> En 2002, les schémas d'aménagement sont devenus les schémas d'aménagement et de développement (SAD). À ce moment, il y avait une volonté claire de lier les dimensions aménagement et développement qui auparavant, étaient dissociées. Cette nouvelle approche précise donc que l'aménagement n'est pas seulement physique, qu'il relie aussi les dynamiques spatiales et socio-économiques dans une perspective temporelle allant du court au long terme (Trépanier, 2004) Selon la définition émise par le MAMR, le SAD « est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté métropolitaine. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement économique, social et environnemental » (MAMR, 2008a).

<sup>4</sup> Selon le MAMR, le plan d'urbanisme « est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire » (MAMR, 2008b).

<sup>5</sup> Depuis 1997, cette loi est maintenant appelée la Loi sur la protection des terres et des activités agricoles (LPTAA) et a aussi évolué pour s'adapter aux diverses mutations et réalités de l'environnement socio-économique (Ouimet, 2001).

terres cultivées et cultivable au Québec a, selon Ouimet (2001), nécessairement influencé les attitudes à l'égard de la gestion d'ensemble du territoire.

En dépit du caractère souple et décentralisé de la LAU, les instruments qui permettent sa mise en œuvre demeurent largement rigides de par leur nature réglementaire et législative (Trépanier, 2004). Conséquemment, les mécanismes de mise en œuvre de la loi demeurent plus traditionnels reposant sur la conformité entre les schémas, les plans et les règlements. Par ailleurs, si l'adoption de la LAU a permis de jeter les bases de la participation et de la consultation citoyenne en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, certaines difficultés rencontrées dans le processus illustrent que la participation effective des citoyens produit des résultats mitigés et que les processus de consultation sont incomplets et parfois inefficients (MAMR, 2007). En effet, les mécanismes de participation mis en place par la LAU ne favoriseraient pas la participation et l'intérêt des citoyens puisqu'ils s'avèrent souvent présentés de manière peu attrayante, sous forme juridique et accompagnés d'une documentation à la qualité et la pertinence inégale. Aussi, ajoutons que l'absence fréquente de la diffusion des résultats de consultation de même que l'incapacité de générer des obligations qui aillent au-delà de celle d'informer et de consulter provoquent un désintéressement généralisé des citoyens face aux activités de consultation (MAMR, 2007).

Selon Fischler et Wolfe (2006), l'obligation pour les municipalités locales de respecter les dispositifs réglementaires des mécanismes de planification éloigne souvent la pratique des objectifs de planification stratégique et globale définis dans les documents : « *Conformity of a project with the zoning plan is checked against the specific regulatory norms contained in local bylaws, rather than against the overall planning objectives that the plan spells out. Where conformity with regulations is established, a building permit is issued* » (p. 343).

Devant cette difficulté d'arrimer les objectifs de planification avec les dispositifs de mise-en-oeuvre, le gouvernement provincial a apporté des changements avec l'ajout de plusieurs outils permettant de prendre en considération des circonstances particulières ou nouvelles (Trépanier, 2004). À cet égard, Trépanier mentionne que « l'utilisation des outils d'urbanisme selon une approche stratégique et proactive est de plus en plus importante dans un contexte de réaménagement urbain et d'amélioration du tissu urbain existant, en particulier des secteurs centraux et anciens. L'intervention dans l'existant requiert notamment une approche par projet, intégrant des outils variés et complémentaires » (2004 : p.68).

Tout compte fait, le cadre de la planification québécois poursuit lui aussi l'évolution décrite par Grant (2006) en ce qui concerne l'émergence d'un discours fondé sur l'approche du développement durable. Ces nouveaux enjeux liant les dynamiques spatiales et socio-économiques, dans une perspective large et à long terme (Trépanier, 2004), insufflent une critique de l'urbanisme traditionnel et stimule la nécessité d'introduire de nouvelles pratiques urbanistiques adaptées à ces exigences. Pour ce faire, une nécessaire refonte des processus et des instruments est mis en lumière par maints auteurs (Ascher, 1995; Padioleau, 2000; Trépanier, 2004; Da Cunha, 2005; Fischler et Wolfe, 2006; Gariépy, Gauthier et Trépanier, 2008). À cet effet, Padioleau (2000) indique qu'au-delà de leur fonction technique, les instruments de planification doivent être envisagés comme de véritables « systèmes d'action collective », qui commandent une utilisation adaptée et évolutive.

#### **1.4 Questionnement de recherche**

Les nombreuses conséquences associées à l'étalement urbain sont au cœur des préoccupations liées aux enjeux de croissance urbaine (Wheeler, 2003; Boutaud, 2006). Ces effets indésirables de l'urbanisation des métropoles en pleine expansion portent les

regards vers les pratiques planificatrices actuelles de même que de leurs capacités effectives à répondre aux enjeux contemporains tels que le développement urbain durable.

Ce concept, servant à guider l'action, semble devenir le nouveau cadre d'action (Theys, 2000) en matière de planification urbaine. De ce point de vue, il implique d'abord un renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens de l'intégration des dimensions – environnement, société, économie – associées à ce concept, mais également dans le sens d'une redéfinition des interactions et de la mise en œuvre (Da Cunha, 2005; Gauthier, 2008). Développement durable, ville durable, nouvel urbanisme et croissance intelligente sont toutes des approches qui émergent d'une réflexion selon laquelle les métropoles contemporaines, pour assurer un développement respectueux de l'environnement et des collectivités, doivent recourir à de nouvelles formes de gouvernance urbaine qui favorisent la concertation entre les acteurs et l'harmonisation des intérêts.

La mise à jour de ces enjeux – développement urbain durable, participation publique, gouvernance – en lien avec les pratiques actuelles de planification urbaine, nous conduit donc vers la formulation de notre questionnement de recherche. Avec l'émergence d'un discours orienté autour du développement urbain durable, assistons-nous à un renouvellement de la planification urbaine? Quelles sont les manifestations tangibles associées à ces transformations aux niveaux de la gestion de l'urbanisation et de l'interaction entre les acteurs? En d'autres mots, quelle est la véritable nature du renouvellement associé aux pratiques planificatrices et comment le développement durable peut-il y être lié?

Ce questionnement de recherche vise à répondre à deux objectifs. Tout d'abord, nous souhaitons déterminer dans quelles mesures le développement urbain durable influence les pratiques planificatrices urbaines en regard de la gestion de l'urbanisation. D'autre part, il s'agit de discerner, au travers de l'étude de cas, les divergences et les complémentarités

entre d'une part, la planification rationnelle et d'autre part la planification renouvelée et de poser un diagnostic sur l'état actuel de la planification urbaine dans ce cas particulier.

## CHAPITRE II

### ORIENTATIONS THÉORIQUES

Le chapitre précédent aura permis, à l'aide du récit de l'évolution de la planification urbaine, de poser les bases du problème spécifique de recherche, à savoir dans quelle mesure il y a un renouvellement de la planification urbaine en regard de l'émergence de nouveaux enjeux tels que le développement urbain durable. En effet, le cadre et les instruments actuels de la planification, de nature majoritairement réglementaire et rigide, ne semblent plus adaptés au contexte urbain et métropolitain caractérisé par l'incertitude et la complexité des dynamiques urbaines (Alexander, 1984; Ascher, 1991, 1997; Lewis, 2004). Dans ces conditions, la montée en popularité d'un nouveau paradigme de développement urbain durable se positionnant en parallèle avec les problématiques d'expansion urbaine comme l'étalement urbain, tente d'apporter un cadre de planification urbaine qui prétend être davantage adapté à ces nouveaux enjeux (Wolfe, 2002) : « Much more attention is being paid to bring together land use planning and environmental assessments, two activities which have traditionally been undertaken by different agencies, whether at municipal or provincial levels » (p.9).

Ce chapitre sera voué à la présentation du cadre théorique allant de pair avec la problématique préalablement énoncée. Les concepts déjà abondamment utilisés de la planification, qu'elle soit urbaine, traditionnelle, renouvelée ou métropolitaine, des instruments et du développement urbain durable seront ici exposés afin de mieux cerner l'objet d'étude. Dans un premier temps, nous présenterons le concept de la planification qui implique diverses inclinaisons théoriques. Par la suite, nous expliciterons les liens unissant le renouvellement de la planification urbaine et le paradigme du développement urbain

durable. Enfin, les principes de la mise en œuvre de la ville viable au travers des notions d'instruments, de croissance intelligente et de nouvel urbanisme constitueront les derniers éléments de ce cadre théorique.

## **2.1 Définition de la planification urbaine et remise en cause du modèle rationnel**

Parmi les définitions les plus souvent utilisées de la planification, celle élaborée par Merlin et Choay (2000) dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, s'avère des plus pertinentes en regard de notre cadre théorique. Ainsi, ces derniers définissent la planification comme étant un « processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un État), après études et réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci » (Merlin et Choay, 2000 : p. 616). En plus de cette définition classique de la planification, ces mêmes auteurs en précisent le sens dans un contexte urbain :

« Ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques et financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les instruments d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine » (Merlin et Choay, 2000 : p.622).

Proulx (2008) précise le sens et l'origine derrière la nature de la planification territoriale en soutenant que l'exercice de planifier recèle d'abord l'intention de prévoir l'organisation d'un « monde meilleur » et qu'il s'accompagne d'une volonté d'un passage à l'action par la recherche de pragmatisme. À cet effet, il définit la planification territoriale « comme étant l'ajout de rationalité à la prise de décisions collectives aux échelles infranationales de l'État central. » (Proulx, 2008 : p. 26). Dans sa forme la plus

traditionnelle, l'exercice de planification renvoie donc au lien unissant la production de connaissances à l'action (Friedmann, 1987) visant la mise en œuvre d'un « monde meilleur ». Dans l'atteinte de ce but, Merlin et Choay (2000) ajoutent également le recours à des instruments techniques tels que les procédures judiciaires et financières ainsi que les plans pour matérialiser dans l'aménagement<sup>6</sup> et l'urbanisme<sup>7</sup> des territoires les connaissances préalablement acquises sur les collectivités territoriales.

### *2.1.1 La crise du modèle de la planification rationnelle globale (PRG)*

Le paradigme de la planification rationnelle globale (PRG) est la cible de maintes critiques (Hamel, 1996, 1997; Ascher, 1997; Wolfe, 2002). Le protocole typique de la PRG intègre une série fixe de procédures allant de la définition des objectifs, en passant par un portrait de la situation du territoire, l'inventaire et l'analyse de toutes les options, la comparaison des conséquences possibles et se concluant par la sélection des options considérées optimales (Proulx, 2008). Cette démarche qui apparaît louable en soi présente plusieurs difficultés en ce qui a trait à sa mise en œuvre et constitue ainsi l'une des premières critiques adressées à ce modèle, à savoir qu'il semble impossible avec les contraintes opérationnelles – temps, ressources – d'exécuter l'ensemble de ces manœuvres et ce, en toute connaissance du territoire et de ses dynamiques propres (Hamel, 1996, 1997; Proulx, 2008).

---

<sup>6</sup> Merlin et Choay (2000 : p. 37) définissent l'aménagement comme un « ensemble d'actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'étendue d'un territoire ».

<sup>7</sup> Dans l'ouvrage de référence le *Multi dictionnaire de la langue française*, l'urbanisme est défini comme l'« ensemble des connaissances et des pratiques guidant le processus de planification et de gestion des territoires urbains et ruraux » (p. 1482).

Mais fondamentalement, la planification rationnelle souffre d'une crise de légitimité qu'exprime Ascher (1997 : p. 50) en termes éloquents: « L'on ne peut plus concevoir la planification urbaine de la même manière que dans les années cinquante – soixante-dix, c'est-à-dire comme un processus linéaire allant du diagnostic au projet, du programme au plan, déduisant le court terme du long terme, le petit du grand, le particulier du général ». Abondant dans le même sens, Hamel (1996, 1997) et Wachter (2000) parlent d'une « crise de la planification », plus largement associée à la crise de la modernité et de l'État où une part du problème semble provenir en partie d'une perte de légitimité politique. Ainsi, la planification traditionnelle traverse une période de remise en cause et ce, tant annoncée par les chercheurs, les planificateurs que les élus. Cette crise de la rationalité, tel que l'évoque Hamel (1996), découle donc des nombreuses transformations (technologiques, socio-économiques, culturelles, politiques, etc.) qui ont cours depuis les dernières décennies dans les sociétés contemporaines.

Ces multiples et profondes transformations des sociétés et, dans ce cas-ci, des métropoles font valoir plus que jamais la complexité des milieux urbains et de la diversité des points de vue et des formes d'expression qui s'en dégagent (Hamel, 1996). Or il apparaît que les pratiques planificatrices traditionnelles, fondées sur la connaissance scientifique (rôle central de l'expert), la définition de l'intérêt général par l'État et l'usage d'instruments opérationnels et réglementaires n'ont pas été en mesure de s'adapter à ces nouvelles transformations étant trop orienté dans une logique descendante (top-down), le plus souvent insensible aux intérêts ou initiatives impulsés par le bas, le local. Dès lors, des voix s'élèvent pour qu'il y ait un renouvellement des pratiques planificatrices vers un modèle davantage axé sur la reconnaissance des intérêts et des points de vue multiples. À cet effet, la popularité grandissante des notions telles que la gouvernance urbaine ou le développement urbain durable témoigne, selon Ascher (1997 : p. 50), de « la remise en cause des cadres traditionnels de la pensée et de l'action sur la ville ».

## 2.2 Le renouvellement de la planification urbaine

Pour Fischler et Wolfe (2006), la crise du modèle de la planification rationnelle découle, comme nous l'avons dit plus haut, de la perte de légitimité de l'État, accentuée par les ratés du secteur public, le manque de coordination entre les différents niveaux de gouvernement ainsi que de la croissance rapide d'une hétérogénéité de la population urbaine. En plus de cela, ces auteurs formulent une définition renouvelée de la planification qui résume et réunit tout à la fois dans un paragraphe les défis soulevés par les critiques de la planification rationnelle :

« Planning may be defined as the collective management of development, that is, the use of foresight to influence the evolution of society through the built, natural, and, to a lesser extent, social environments, according to shared values and collective interest. It is a political activity in which communities, from the local to the national scale, enunciate visions of a better future, elaborate policies, plans and programs to realize them, and organize process and institutions to facilitate decision making and implement decisions” (Fischle et Wolfe, 2006: p. 338)

Cette définition, qui met en lumière la nature essentiellement politique de la planification, les processus collectifs, la dynamique ascendante (bottom-up) des interactions et enfin, la gestion concertée de l'élaboration des instruments, contraste fortement avec la planification rationnelle. En effet, une vaste littérature contemporaine dans le domaine de la planification urbaine, qui est largement critique de la planification rationnelle, suggère le renouvellement de cette dernière vers un modèle présentant une conception de la planification qui soit davantage participative et s'alliant sur une dynamique à géométrie variable (Da Cunha, 2005; Gauthier, 2008; Gauthier et Lepage, 2006). Pour Wachter (2000), les outils et les méthodes de la planification ont subi de grands changements en devenant davantage orientés vers l'information, la coordination et la coopération entre les acteurs. Par ailleurs, la planification renouvelée semble davantage se soucier des performances instrumentales plutôt que de fixer des buts à atteindre. En effet, les procédures et la mise en œuvre de mécanismes d'échanges, de discussions et de débats

publics pour assurer un développement durable paraissent devenir les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement comme le souligne Gauthier (2008) : « le nouvel urbanisme se caractérise principalement pas sa dimension procédurale ainsi que par son attitude plus réflexive visant l'approfondissement des connaissances par la négociation et l'interaction entre les acteurs » (p.166).

Le tableau 2.1, qui présente diverses dimensions et indicateurs des modèles de planification qu'ils soient rationnels ou renouvelés, illustre en un coup d'œil le renouvellement que divers acteurs se proposent d'opérer. Par ailleurs, nous emploierons cette typologie des deux modèles de planification définis ci-haut comme cadre opératoire pour l'analyse des données. En effet, ce tableau explicite et simplifié des logiques rationnelle et renouvelée des pratiques planificatrices offre une grille d'analyse systématique et rigoureuse en raison de l'identification de certains indicateurs et dimensions clés.

**Tableau 2.1 - Les logiques de la planification rationnelle et de la planification renouvelée**

<b>Logique de la planification / Dimensions</b>	<b>Planification rationnelle globale (PRG) (indicateurs)</b>	<b>Planification renouvelée (indicateurs)</b>
<b>Conception de la planification</b>	Vision techno-scientifique de l'intérêt général Priorité à l'action étatique Priorité à l'expertise scientifique Géométrie fixe/routine administrative	Vision procédurale/participative Recherche de partenariat Priorité à l'action politique Géométrie variable/sens de l'initiative Interactive et stratégique
<b>Mode d'élaboration et de coordination</b>	Administrative Hiérarchique Centralisée Sectorielle/verticale	Partenariale Contractuelle Décentralisée/polycentrique Transversale/horizontale
<b>Échelles spatio-temporelles</b>	Territoire politico-administratif Horloge administrative (court terme)	Approche par territoire En continu et permanent
<b>Instruments</b>	Réglementaires, basés sur la contrainte et l'autorité. Incitation économique.	Instruments de capacité d'action collective, notamment le projet urbain <sup>8</sup> et les règles négociées
<b>Rôle de l'acteur</b>	Gérer règles, schémas directeurs Plan Contrôler l'application des règles Prescrire	Favoriser médiation/transaction Évaluer, animer Actualiser positions dans systèmes d'acteurs
<b>Participation publique</b>	Prédominance des professionnels Information et consultation publique Validation et adhésion Perspective instrumentale	Harmonisation des intérêts Concertation multi-acteurs Recherche de compromis Démocratisation de la science Perspective pluraliste

Source : Adapté de Padioleau (2000), Da Cunha (2005) et Gauthier et Lepage (2005).

<sup>8</sup> Conformément à la définition émise par Da Cunha (2005), la notion de projet urbain est ici comprise comme étant un cadre d'action à caractère flexible qui introduit l'élément de la participation ouverte aux acteurs publics et privés. De manière complémentaire, Pinson (2004) met en évidence trois caractéristiques du projet comme instrument d'action publique : un instrument de mobilisation sociale; un instrument de mise en œuvre d'une rationalité interactionniste et processuelle; un instrument d'affirmation des identités d'action.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le tableau 2.1 présente cinq dimensions et autant d'indicateurs y étant reliés pour caractériser deux logiques de planification, l'une traditionnelle et rationnelle et l'autre renouvelée selon le paradigme contemporain du développement urbain durable et de la gouvernance urbaine. Les nouveaux défis que pose le développement durable favorisent conséquemment l'émergence de nouveaux modes de planification et de gouvernance pour évoluer vers des formes d'organisation davantage tournées vers une rationalité réflexive, ancrée dans un dialogue continu entre les acteurs du système (Juillet et Andrew, 1999). Pour Bourdin (2000), la gouvernance qui désigne la relation entre l'État et la société civile, de même que l'art de gouverner et de conduire l'action réfère, dans les sociétés contemporaines, à quatre idées essentielles : la complexité croissante des sociétés contemporaines, l'autonomisation progressive interpellant la coordination de multiples acteurs, le recours à la négociation et enfin, le polycentrisme de l'action publique qui n'appartient plus qu'à l'État, mais implique plutôt une diversité d'acteurs (p.42). Mais surtout, toujours selon Bourdin, la gouvernance permet de mettre en lumière des questions longtemps négligées, entre autres celles soulevées lors d'exercice de débat public réunissant une conjoncture d'acteurs diversifiés.

Faisant écho à ces nouvelles conceptions de la gouvernance et des liens qui unissent les dirigeants et les dirigés, le tableau 2.1, adapté des typologies suggérées par Da Cunha (2005) et Gauthier et Lepage (2005), en ce qui a trait plus particulièrement à la colonne de droite, repose sur des dimensions essentiellement procédurales puisqu'elles visent, comme l'affirmait Padioleau (2000), à définir les interactions déclenchées par l'« agir collectif ». Ainsi, cette typologie nous révèle que ces deux types de planification – planification rationnelle et renouvelée – sont profondément opposées dans la mesure où l'une privilégie un type d'interaction linéaire, administratif, technocratique dans laquelle la définition de l'intérêt général est portée par l'État et que l'autre s'appuie plutôt sur l'ouverture des processus vers davantage de concertation multi-acteur dans laquelle la définition de l'intérêt général n'est pas donnée à l'avance mais plutôt construite dans la mise en œuvre de cet « agir collectif », qui conçoit la planification sous un angle stratégique et interactif.

La typologie que nous proposons en tableau 2.1 fait donc référence à deux modèles-type des pratiques planificatrices. Confrontée à la réalité empirique, notre analyse des résultats recueillis empruntera à l'un et à l'autre de ces modèles générique.

### **2.3 Le développement urbain durable et la planification urbaine : nouveaux principes d'action**

Plus que jamais, le développement durable est positionné à l'avant-scène des orientations jugées essentielles et prioritaires pour le développement urbain (Juillet et Andrew, 1999; Filion et Bunting, 2006; Gauthier, 2008; Sénécal et al., 2005; Theys, 2000 ). Dans cette optique, Da Cunha (2005 : p. 175) affirme qu'il « est devenu évident que les décisions en matière d'aménagement urbain ne peuvent être examinées aujourd'hui sans référence au développement durable ». En effet, la cause environnementale, déjà soutenue dans les années 1970 par divers groupes de mobilisation citoyenne, représente dorénavant l'un des enjeux publics ralliant le plus les groupes d'acteurs, aussi diversifiés soient-ils (Ruegg, 2003). Toutefois, si un large consensus semble se former autour de la nécessité de mettre en œuvre un développement durable, il en est tout autrement lorsque vient le moment de définir ce nouveau principe d'action (Theys, 2000).

Dans un premier temps, soulignons que la notion de développement durable a officiellement été reconnue et popularisée avec la publication en 1987 du rapport *Notre avenir à tous* réalisé par la Commission Brundtland. À ce moment, la Commission définissait le développement durable comme un développement capable de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1987, p. 50-51). Le développement durable, au-delà de cette définition, revêt un caractère multidimensionnel (Boutaud, 2006). En effet, Theys (2000) fait aussi ressortir cette pluralité conceptuelle en posant trois questions centrales liées au développement durable : une première sur l'équilibre entre l'intégrité écologique, la

croissance économique et la recherche d'équité sociale, une deuxième sur la temporalité qui conjugue le court terme au long terme, et finalement, une troisième qui met de l'avant les « identités spatiales » et l'enjeu associé à la territorialisation du développement durable. La multidimensionnalité du développement durable est donc issue de cette recherche d'équilibre associée à la juxtaposition de ces différents préceptes (intégrité écologique, équité sociale et croissance économique).

Considéré par certains comme étant un oxymoron (Rist, 2007), le développement durable met effectivement de l'avant plusieurs aspects contradictoires, a priori irréconciliables, qui créent un flou autour de la définition de ce paradigme (Wachter, 2000). En effet, Wachter souligne que, souffrant de définition parcellaire et floue, les domaines d'action que représentent l'aménagement du territoire de même que le développement durable, une fois réunis, peuvent accentuer l'ambiguïté entourant la planification : « le risque est de voir associés deux domaines d'action mal définis et aux contours flottants dont la réunion évoquerait un magma administratif et un champ de compétences tellement extensif qu'il troublerait encore davantage la visibilité et l'unité de l'aménagement du territoire » (p. 262). Ainsi, si plusieurs s'entendent sur la recherche d'équilibre entre les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable dans une perspective ralliant le court et le long terme, le local et le global (Emelianoff et Theys, 2001), il demeure apparemment plus ardu de déterminer le contenu d'un concept éminemment normatif (Theys, 2000) qui ne peut, tel que le prétend la planification rationnelle, être déterminé de manière exclusivement scientifique. Pour Theys, le développement durable apparaît donc comme un « principe sans contenu », un « principe normatif sans norme » (Theys, 2000 : p. 240-242) qui définit davantage les principes de l'action publique, de la planification que du contenu, de la substance. En ce sens, le développement durable propose un renouvellement de la planification rationnelle et surtout, des procédures : « on comprend, dans cette perspective, l'importance attachée à l'efficacité des procédures, aux pratiques de transparence et de délibération collective – et l'insistance à faire du développement durable un concept essentiellement procédural » (Theys, 2000, p.

243). Ainsi, la difficulté de définir les normes du développement durable peut s'avérer être une opportunité pour les acteurs de construire collectivement, par la négociation et la délibération, le contenu tant recherché (Theys, 2000; Torres, 2002). À cet effet, Torres (2002) soutient que l'essentiel n'est pas de parvenir à la décision optimale, mais bien de « construire des normes pratiques acceptées et comprises par les acteurs locaux et permettant d'engager l'action dans la direction choisie » (p.8).

Nous avons vu plus haut que pour Juillet et Andrew (1999), il est évident que le développement durable implique un renouvellement des modes de gouvernance. Ainsi, comme le soulignent Gauthier et Lepage (2005) « le développement durable suppose une modernisation de l'action publique afin de favoriser des innovations institutionnelles et organisationnelles » (p. 102-103). La mise en oeuvre du développement durable s'inscrit donc théoriquement et, compte tenu de ce qui précède, dans le sillon de la critique de la planification rationnelle et de son renouvellement vers une planification faisant appel à une action collective, stratégique et interactive. Ceci étant dit, autant les notions de gouvernance que d'action publique mettent en exergue la territorialisation ou, comme le souligne Theys (2000), la recherche du « territoire (pertinent) » pour le développement durable.

Torres (2002) pose bien la difficulté « d'adapter localement la problématique du développement durable » qui est à prime abord considérée à l'échelle planétaire, tel que le révèle la publication du Rapport Brundtland et les nombreuses conférences ayant eu lieu sur la scène internationale<sup>9</sup>. En effet, la territorialisation du développement durable apparaîtrait essentielle, quoique complexe, puisque dans le cas de l'élaboration de normes au niveau planétaire et sans articulation au territoire local, il devient laborieux pour les acteurs locaux de s'approprier ces règles globales, compliquées et abstraites (Torres, 2002). À cet effet, Torres (2002) suggère de considérer la mise en oeuvre du développement

---

<sup>9</sup> La question du développement durable est souvent considérée à l'échelle internationale, notamment dans le cadre de certains événements tel la Convention de Rio et l'adoption des Agenda 21 en 1992 et le Sommet de Johannesburg en 2002.

durable selon deux perspectives, deux niveaux de production de normes, soient l'articulation entre le global-théorique et le local-pratique. Dans le cadre de ce projet de mémoire, nous nous attarderons exclusivement sur la dimension locale de la production des normes et des objectifs de développement durable puisque notre propos s'inscrit dans le cadre de la planification urbaine et des interactions à l'échelle locale et régionale.

#### **2.4 La croissance intelligente et le nouvel urbanisme**

Nous considérons, à la lumière des écrits parcourus, que la manière d'appréhender et de créer la liaison entre les concepts de planification et de développement urbain durable nécessite une refonte des pratiques planificatrices et ce, autant en termes de contenu que de procédures et de mécanismes. En effet, le développement urbain durable interpelle, conformément à ce qui précède, un renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens de compromis entre les objectifs reconnus du développement durable, à savoir l'économique, le social et l'environnement. Or un pont se doit d'être franchi entre le renouvellement des procédures et l'opérationnalisation du développement urbain durable (Emelianoff et Theys, 2001) en principes d'action durable. Dans cette optique, il semble y avoir une popularité grandissante de nouvelles approches de développement urbain durable tel que la croissance intelligente ou encore le nouvel urbanisme, qui proposent toutes un renouvellement des pratiques et ce, autant par la définition de nouveaux instruments que de principes allant dans le sens de collectivités viables.

Partant d'une critique de l'étalement urbain et de la PRG et suggérant un renouvellement des formes et des procédures de planification et d'aménagement urbain, la croissance intelligente et le nouvel urbanisme, s'inscrivent dans le courant de la mise en œuvre du développement urbain durable et de la ville viable (Vivre en ville, 2001; Ouellet, 2006; Ghorra-Gobin, 2004). En effet, ces modèles, identifiant des dimensions et des principes bien précis du développement urbain durable, se propose de combler, en quelque

sorte, les lacunes opérées par la PRG en suggérant de nouvelles manières de concevoir la planification urbaine.

L'approche de la croissance intelligente (*Smart Growth*), qui s'oppose fondamentalement à l'étalement urbain, suggère principalement le redéveloppement des quartiers centraux, plutôt que des banlieues périphériques, par le biais d'une approche régionale d'aménagement qui use d'un ensemble varié de mesures d'aménagement : gestion du développement urbain, élaboration de lois, d'outils fiscaux, incitations économiques, politiques sur les investissements, programmes des acteurs publics (Ye, Mandpe et Meyer, 2005; Ouellet, 2006). Cette approche, de plus en plus populaire en Amérique du Nord tel que le témoignent les réseaux nationaux développés<sup>10</sup>, tire son origine des théories de la gestion de l'urbanisation des années 1960 et a été étoffée en s'appuyant sur l'évolution du paradigme de développement durable à la fin des années 1980 (Ouellet, 2006. En effet, la croissance intelligente ne serait ni plus ni moins, selon Lewis, Barcelo et Larivée (2002) que le prolongement opérationnel du développement urbain durable. En effet, par le biais des mesures énoncées ci-haut, ce modèle propose une approche de développement qui soit axée sur la préservation des ressources, par opposition à l'étalement urbain, et qui prône également un développement plus équitable, moins marqué par la fragmentation et la ségrégation. De la sorte, la croissance intelligente est définie par le Sierra Club (dans Lewis, Barcelo et Larivée, 2002 : p. 22) comme un « développement intelligent, bien planifié, qui dirige la croissance vers les zones urbaines existantes, assure des options de transport en commun, et conserve les terres agricoles et les espaces libres. »

Toujours selon Lewis, Barcelo et Larivée (2002), les principales dimensions de la croissance intelligente seraient au nombre de six, soit la gestion de l'urbanisation (forme

---

<sup>10</sup> *Smart Growth Network* fut créé en 1996 par l'Agence fédérale de la protection de l'environnement : <http://www.smartgrowth.org> et le *Smart Growth BC* est une coalition nationale comprenant principalement des organismes non gouvernementaux : <http://www.smartgrowth.bc.ca>

urbaine plus compacte), les secteurs centraux (revitalisation), les périphéries (restreindre les aménagements), l'aménagement urbain (mixité des fonctions, diversification de l'offre résidentielle), les transports (diversité des transports, réduction de l'usage automobile) et enfin, le processus décisionnel (participation des citoyens, processus plus transparent). Pour Ye, Mandpe et Meyer (2005), qui ont passé en revue la notion de croissance intelligente au sein de diverses agences publiques américaines, il est évident que cette approche n'est pas perçue uniformément de tous. Malgré cela, ces derniers ont, similairement à Lewis, Barcelo et Larivée, identifié six dimensions caractéristiques de la croissance intelligente : la planification (*comprehensive planning*, densité, mixité des usages, etc.), le transport (transports actifs, systèmes de pôles de développement, etc.), le développement économique (commerce de quartier, revitalisation des quartiers centraux, etc.), le logement (mixité sociale, réduction de la superficie des lots, etc.), le développement communautaire (participation publique, approche par territoire) et enfin, la préservation des ressources naturelles. Ces dimensions de la croissance intelligente identifiées par les auteurs précédemment mentionnés serviront de références systématiques à l'analyse des données recueillies afin de repérer, dans les divers documents et activités de planification urbaine, les emprunts faits à ce modèle.

Ainsi, la nature étendue de la croissance intelligente lui procure certaines critiques telles que de ne pas être une approche suffisamment circonscrite permettant la mise en œuvre de projets concrets : « ce concept débouche sur un ensemble de lois qui apparaissent cohérentes et louables en soi, mais qui sont dans bien des cas trop vagues ou trop permissives pour amener des changements significatifs à l'échelle locale » (Ouellet, 2006, p.179). Aussi, Filion (2003), ajoute que le concept du *smart growth* est souvent repris par un ensemble d'acteurs diversifiés ne partageant pas tous les mêmes visions de ce que signifie cette approche engendrant de la sorte une compréhension et une application inégale. Malgré ces critiques, ce modèle met à l'avant scène de la planification urbaine la nécessité d'établir une vision cohérente et régionale de la gestion de l'urbanisation et ce, dans le but de créer des agglomérations urbaines davantage viables qui considèrent les

dynamiques de croissance urbaine dans leur globalité. Par ailleurs, et au-delà des principes de durabilité de l'aménagement des villes, la croissance intelligente insiste sur un processus décisionnel incluant la participation des citoyens et, plus largement, des acteurs concernés. Ainsi, ce principe procédural va dans le sens d'un décloisonnement des pratiques planificatrices encouragées, tel que mentionné précédemment, par un renouvellement de la conception de la participation publique dans la planification urbaine.

Le nouvel urbanisme, qui constitue l'un des mouvements d'aménagement les plus importants en Amérique du Nord, cherche à réformer notre mode actuel de planification et de développement en soutenant la création de quartiers de banlieue denses et mixtes, la revitalisation de quartiers centraux et en favorisant la marche et l'utilisation du transport en commun (Barbonne, 2009; Boelens, 2006; Larsen, 2005; Ouellet, 2006). Le nouvel urbanisme, qui emploie le terme nouveau en raison de son intention de proposer de nouvelles valeurs en urbanisme, se présente ainsi comme une alternative à la faible densité qui accompagne l'étalement urbain (Skarburskis, 2006). Il ne faut toutefois pas s'y méprendre car le nouvel urbanisme, même s'il réfère à une nouvelle approche, préconise une planification et un aménagement qui reviennent aux principes de l'urbanisme traditionnel<sup>11</sup> en favorisant un retour aux formes initiales des villages d'autrefois, caractérisés par la convivialité et la proximité entre les diverses fonctions urbaines (Saleh, 2004).

Le nouvel urbanisme ou urbanisme néo-traditionnel, qui s'avère être un courant architectural et urbanistique, cherche donc à créer un sens du lieu – pour recréer l'ambiance villageoise – dans des espaces périurbains jusqu'à présent dénués de planification intégrée. Deux courants sont associés au nouvel urbanisme, l'un de l'est des États-Unis, représenté

---

<sup>11</sup> Il s'avère important de clarifier l'usage du terme traditionnel dans ce mémoire qui, lorsqu'il se réfère au nouvel urbanisme ou encore à la planification rationnelle globale prend une signification différente. Employé avec le nouvel urbanisme, le qualificatif traditionnel désigne une organisation spatiale de la forme urbaine qui réfère aux anciens villages et est alors considéré comme souhaitable. Dans le cas de la planification rationnelle globale, le terme traditionnel indique plutôt un urbanisme qui est bureaucratique ou technicien.

par les architectes Andres Duany et Elizabeth Plater-Zyberk et l'autre, provenant de l'ouest nord-américain et popularisé par l'architecte Peter Calthorpe (Ghorra-Gobin, 2004). Le courant de l'ouest serait davantage près du mouvement environnementaliste en mettant l'accent sur le développement du transport durable urbain – Transit Oriented Development (TOD) – et en adoptant également une vision plus régionaliste que le courant de l'est qui mise surtout sur l'échelle de quartier et l'esthétisme associé au design urbain (Ouellet, 2006). Malgré ces différences, ces deux courants convergent vers un modèle urbain priorisant l'aménagement d'espaces publics pour le piéton. D'ailleurs, les principes du nouvel urbanisme sont intégrés dans la Charte du nouvel urbanisme qui regroupe toutes les orientations et les principes d'aménagement urbain du nouvel urbanisme. De plus, cette charte fait place aux diverses échelles territoriales en incluant trois niveaux d'intervention, soit la région, le quartier puis l'Îlot. Ajoutons également que le nouvel urbanisme s'inscrit dans la logique des formes de démocratie locale en favorisant la participation des divers acteurs à l'élaboration des projets (Ghorra-Gobin, 2004). Le nouvel urbanisme est ainsi en faveur du partage de valeurs urbaines relevant d'un développement urbain durable. Ghorra-Gobin (2004), qui positionne le nouvel urbanisme comme le rival de l'architecture moderne considère que ce mouvement se présente toutefois comme « en quête d'une vision politique du développement durable » (p.6). En effet, et cela constitue l'une des critiques les plus courantes du nouvel urbanisme, ce mouvement ne parviendrait pas à se sortir du design, de la forme urbaine afin d'accorder plus grande part aux dimensions sociales et environnementales du développement urbain durable (Till, 2001; Berke et al., 2003). Tel que nous venons de le souligner, cette approche de design urbain est également critiquée par plusieurs qui la considèrent idéaliste et déterministe dans sa volonté de vouloir modifier le comportement des populations seulement par un aménagement esthétique et convivial (Grant, 2002; Lewis, Barcelo et Larivée, 2002). De plus, le nouvel urbanisme est quelques fois jugé négativement pour son manque de vision régionale même si la Charte intègre un tel niveau d'intervention. Ainsi, le nouvel urbanisme concentrerait ses interventions davantage au niveau du quartier, et même du quartier situé en territoire suburbain.

Les approches de croissance intelligente et de nouvel urbanisme, à la lumière de ce que nous venons de présenter, sont assurément complémentaires. En effet, alors que certains reprochent à la croissance intelligente de ne pas être en mesure d'instaurer de mesures concrètes, d'autres considèrent justement que le nouvel urbanisme, davantage opérationnel, peut servir d'outil à une stratégie plus large de croissance intelligente (Ghorra-Gobin, 2006). En outre, ces deux modèles font l'arrimage entre les principes substantifs du développement urbain durable (densité, transport durable, mixité, périmètre d'urbanisation, revitalisation des centres-villes, etc.) et les principes procéduraux mettant en scène la participation publique au processus de planification urbaine. Néanmoins, ces deux approches, qui nous proposent la réalisation d'une ville durable, sont incontestablement soumises à diverses difficultés que relèvent maints observateurs (Filion, 2003; Grant, 2006).

#### *2.4.1 Les difficultés associées à la mise en œuvre du développement urbain durable*

Les critiques et les doutes reliés à la mise en œuvre des modèles de croissance intelligente de même que du nouvel urbanisme sont nombreux (Talen, 2000; Emelianoff et Theys, 2001; Filion et McSpurren, 2007). Dans un premier temps, Filion (2003) considère que la forme urbaine des villes nord-américaines, étalée, éclatée et largement dépendante de l'automobile, rend particulièrement difficile l'aménagement de villes compactes développées en fonction du transport en commun : « I would argue, however, that the most pernicious obstacle to alternatives to prevailing urban development is the entrenchment of the dispersed urban form, defined by overall low density, a decentralized activity distribution pattern and a near total dependance on the automobile » (Filion, 2003 : p. 56).

En plus des défis imposés à l'aménagement du territoire par la forme urbaine dispersée, la mise en œuvre d'une planification urbaine allant dans le sens d'un développement urbain durable semble confrontée à des difficultés de gouvernance urbaine

et de participation publique (Ghorra-Gobin, 2006; Ouellet, 2006). En effet, la définition d'une stratégie de gestion de l'urbanisation apparaît souvent coincée entre divers paliers gouvernementaux (municipal, régional, provincial) qui peinent à concilier les stratégies de manière à ce que l'aménagement territorial soit cohérent. En outre, s'ajoute à ces difficultés de gouvernance métropolitaine le pari d'inclure les citoyens dans un processus de planification ouvert, décentralisé et transparent permettant la conjugaison des intérêts divergents vers un modèle plus équitable et démocratique. Or Sénécal, Reyburn et Poitras (2005) concluent, à la suite de l'observation de pratiques de développement urbain durable dans diverses métropoles canadiennes, que les impacts de la participation publique demeurent mitigés :

« Les villes canadiennes n'ont pas trouvé les moyens de mettre en œuvre les approches participatives et de gestion décentralisée qui devaient redonner aux citoyens une place de choix dans les processus décisionnels, dans la gestion des milieux et dans l'application de mesures de conservation et de monitoring environnemental. Chemin faisant, ce sont les dimensions sociales et démocratiques du projet d'établir des collectivités viables, pourtant énoncées dans le discours, et référence obligée de la programmation environnementale, qui ont été oubliées. » (p. 85).

Ainsi, le succès des processus et des dispositifs participatifs n'est pas donné à l'avance puisque la transition entre une planification rationnelle et renouvelée semble impliquer une transformation des instruments de cet « agir collectif ».

Dès lors que la gouvernance métropolitaine et la participation publique apparaissent comme des défis pour le renouvellement de la planification urbaine, les instruments les encadrant sont également au cœur d'une transformation complexe impliquant une adaptation à la planification renouvelée. À ce sujet, Ghorra-Gobin (2006) mentionne que les projets de nouvel urbanisme requièrent une flexibilité accrue des instruments et des outils d'aménagement afin de répondre, entre autres, aux dimensions de la mixité et de la densité. Or un chambardement des règles du jeu ou plus simplement la mise en branle d'un

projet urbain particulier soulève un autre défi de taille : celui de la participation et de l'adhésion des citoyens.

## 2.5 Hypothèses de recherche

Dans le cadre de notre questionnement de recherche, nous présumons que les pratiques planificatrices de même que les instruments de gestion de l'urbanisation prennent forme dans un contexte de renouvellement de la planification urbaine et métropolitaine transformé par de nouveaux enjeux – participation publique, environnement, santé publique, qualité des milieux de vie – associés au développement urbain durable.

Nous croyons également que les pratiques planificatrices s'inscrivent dans une démarche davantage procédurale et participative, tout en intégrant les concepts de nouvel urbanisme et de croissance intelligente. Nous supposons que les instruments de planification urbaine traditionnels sont dorénavant accompagnés de nouveaux outils, plus souples et adaptés. Nous prévoyons que l'acteur étatique n'est plus le seul à déterminer les dimensions (procédures et contenus) de la planification qui se traduit plutôt par la mise en scène de nouveaux acteurs et de nouvelles interactions socio-politiques. Toutefois, nous posons l'hypothèse que les tensions et les conflits associés aux interactions entre les divers acteurs constituent un frein non négligeable à la mise en œuvre d'une planification urbaine négociée. De la sorte, et quoique la vision de la planification et le cadre d'intervention apparaissent renouvelés selon des principes associés au développement urbain durable, nous présumons que les interactions et les logiques décisionnelles dépendent toujours, dans une certaine mesure, de la planification urbaine traditionnelle et rationnelle.

Dans cet ordre d'idées, Alexander (1984) propose une série de réponses anticipées par les administrations publiques parallèlement avec la crise de la PRG. Il suggère dans un premier temps une approche traditionnelle (*ritual response*) qui ferait intervenir davantage de

rationalité dans la planification et refuserait totalement d'opérer une transformation des modes d'action : « a more rational rationality », tel qu'il la présente. La seconde réponse identifiée par Alexander réfère à une reconnaissance des limites engendrées par la PRG combinée avec un refus d'opérer un renouvellement des pratiques (*avoidance response*). En troisième lieu, une autre réaction possible à la crise de la PRG prend diverses formes, mais réside essentiellement dans la reconnaissance que le modèle rationnel doit être abandonné au profit d'une nouvelle forme d'intervention et de planification (*abandonment response*). Cette approche semble caractériser une grande majorité des instances publiques qui souhaitent diriger la gouvernance urbaine vers une planification stratégique et s'éloignant du modèle DAD « Décider, Annoncer, Défendre » de la PRG. D'un point de vue pragmatique, cette réponse redéfinit généralement le rôle de l'expert comme celui d'un facilitateur, d'un médiateur, d'un assistant au processus décisionnel plutôt que comme le preneur de décision. Aussi, cette approche peut insister sur le développement d'un cadre institutionnalisé de la planification territoriale puis de la gestion de l'urbanisation. Enfin, ce modèle qui reconnaît l'essence politique de la planification insiste sur l'importance d'inclure dans le processus décisionnel une série d'acteurs. La dernière réponse anticipée à la crise de la rationalité est la plus radicale en ce sens où elle préconise le remplacement de la PRG par un paradigme totalement différent à la PRG. La crise de la planification que soulève Alexander (1984) ne date pas d'hier et le questionnement qu'elle provoque est toujours aussi actuel et contemporain. Dans le cadre de notre typologie des logiques de planification (tableau 2.1), ces diverses réponses à la crise qu'énonce Alexander, qui s'avèrent également être des éléments de réponse à notre hypothèse, s'inscrivent à divers niveaux d'intensité de renouvellement dans ces logiques-type développées (PRG, Planification renouvelée). En conclusion de ce mémoire, nous verrons comment le cas sélectionné se positionne dans le cadre de ces diverses réponses à la crise de la PRG.

## CHAPITRE III

### LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

#### 3.1 Le cadre opératoire : la planification urbaine et le développement urbain durable

Dans la formulation du cadre théorique, nous avons défini deux concepts centraux soit celui de la planification urbaine et celui de développement urbain durable, tous deux formant la base conceptuelle de cette recherche. Par ailleurs, nous avons exposé le contexte ayant mené à la crise du modèle de la planification rationnelle globale (PRG) suivi d'une explication du renouvellement des pratiques planificatrices que semble inspirer ce changement de paradigme. Pour appuyer ces dynamiques et pour opérationnaliser les concepts-clés, nous avons également présenté le tableau 2.1 portant sur les logiques de la PRG et de la planification renouvelée. Dans ce chapitre de présentation de notre démarche méthodologique, nous exposerons ainsi de quelle manière le cadre théorique, adapté à notre problématique de recherche, servira de base opératoire pour l'analyse des données. Aussi, cette section de la recherche précisera les méthodes de collectes de données employées, c'est-à-dire l'étude de cas, l'étude documentaire, les observations directes puis l'entretien semi-dirigé. Enfin, nous expliciterons notre démarche d'analyse des résultats à la lumière du questionnement de recherche et du cadre opératoire échafaudé.

Tel que nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, la planification urbaine se trouverait, du moins théoriquement, à la croisée des chemins entre la recherche de rationalité, issue d'un courant traditionnel en aménagement et urbanisme, et une autre, allant plutôt dans le sens d'un renouvellement, d'une reconfiguration des interactions et des processus y étant liés. Partant de cette hypothèse, nous avons présenté dans la section

précédente une grille d'analyse (tableau 2.1, p.26) réunissant, selon diverses dimensions de la planification urbaine, les distinctions subsistant entre ces deux conceptions bien différentes de la planification. Comme nous l'avons mentionné, cette typologie des modèles-types de planification urbaine a servi de cadre de référence pour la classification et l'analyse des données recueillis. En effet, l'appartenance à l'une ou à l'autre des ces logiques a grandement participé à déterminer l'essence et la profondeur de l'information traitée, de même qu'à établir des liens de corrélations entre les diverses variables, permettant de la sorte l'identification de tendances dominantes et significatives pour l'analyse.

Étant donné que la grille d'analyse des logiques de planification porte essentiellement sur la nature procédurale de la planification, nous avons eu recours à d'autres modèles-types du développement urbain durable comblant l'aspect substantif des démarches planificatrices. En effet, les caractéristiques préalablement présentées de la croissance intelligente puis du nouvel urbanisme (section 2.4, p.34) ont été utilisées afin de considérer le contenu des divers documents et démarches d'aménagement et d'urbanisme.

### **3.2 Méthodes de collectes de données**

Dans l'intention d'assurer la validité et la fiabilité des résultats de recherche, cette étude s'appuie sur la triangulation des méthodes de recherche (Roy, 2004). En effet, nous avons eu recours à quatre méthodes de recherche distinctives soit l'étude de cas, l'étude documentaire, les observations directes et les entretiens semi-dirigés.

### *3.2.1 Étude de cas : la ville de Gatineau et la gestion de l'urbanisation*

Le choix de la ville de Gatineau comme cas à l'étude s'appuie sur des dimensions socio-politiques, économiques et démographiques. En premier lieu, il s'agit d'un territoire politique transfrontalier où la gouvernance métropolitaine prend une allure déterminante pour l'organisation de l'espace et fait intervenir une multiplicité d'acteurs. En outre, la récente réorganisation municipale de Gatineau induit des changements institutionnels qu'il y a lieu d'observer en matière de planification territoriale. Ensuite, il s'agit d'un territoire connaissant, depuis les dernières années, une croissance économique et démographique significative et une croissance urbaine considérable qui interpelle les autorités publiques vers une gestion plus efficiente et cohérente du développement urbain. Nous espérons également que les résultats de notre recherche contribueront à un corpus de données portant sur la récente Ville de Gatineau, créée par la fusion de cinq municipalités en janvier 2001. Enfin, nous souhaitons, par le biais de cette recherche, améliorer la compréhension de ce problème spécifique d'urbanisation et de planification territoriale afin, entre autres, d'ouvrir la voie à d'autres recherches plus élaborées.

Dans la perspective d'une recherche s'appuyant sur la gestion de l'urbanisation et de l'approche du développement urbain durable dans la ville de Gatineau, nous avons sélectionné, en plus du plan d'urbanisme encadrant l'aménagement du territoire, deux cas spécifiques s'inscrivant dans une démarche allant de pair avec l'approche de la ville durable, unissant croissance intelligente et nouvel urbanisme. En effet, l'élaboration actuelle et simultanée d'un programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville et d'un plan d'aménagement pour le centre du village urbain<sup>12</sup> du Plateau vont dans le sens d'actions entreprises par diverses villes pour arrimer des stratégies locales et métropolitaines avec un développement qui se veut en cohérence avec l'approche du

---

<sup>12</sup> Dans le chapitre 4, nous élaborerons davantage sur le concept de village urbain qui structure le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau et qui émane de la volonté de créer une mosaïque de noyaux urbains liés entre eux par des réseaux stratégiquement tissés.

développement urbain durable : « Parmi les stratégies qui sont proposées pour la création de formes urbaines à la fois plus compactes et plus viables, l'approche qui présente le plus d'intérêt est le développement concomitant d'interventions à l'échelle régionale et métropolitaine et à l'échelle locale », (Lessard, 2004 : p. 217).

Dans cette perspective, la sélection de ces deux cas d'aménagement et d'urbanisme s'inscrit dans une stratégie d'analyse des données qui s'appuie sur une démarche globale de planification. Cette démarche allie des modes de conception et de coordination à un contenu substantif et des partis d'aménagement spécifiques, elle résulte donc d'une procédure et de concepts. Par ailleurs, l'analyse de ces deux cas nous a permis de considérer deux démarches distinctes de planification sur un même territoire municipal et ce, avant leur mise-en-œuvre.

### *3.2.2 L'étude documentaire : le plan d'urbanisme et les plans préliminaires*

Dans le cadre de notre étude, nous avons eu recours aux modèles-types présentés plus haut afin de classifier d'une part les procédures ressortant des documents et d'autre part les contenus en lien avec les dimensions et indicateurs identifiés. De plus, le dépouillement de ces documents s'est effectué de pair avec la stratégie développée par Fijalkow (2002) pour interroger un document (Encadré 3.1).

### Encadré 3.1 - Interroger un document selon Fijalkow

1. Quels sont les informations factuelles données par le document?
2. Sous quelle forme les informations sont-elles données : chiffres, courbes, schémas, photos, témoignages? Pourquoi cette forme d'information est-elle privilégiée? En quoi cette forme est-elle indispensable à la démonstration?
3. Quelle est l'opinion de l'auteur sur l'événement? Trouve-t-on dans son article des faits qui contredisent son opinion?
4. Qui a produit le document (un journaliste spécialisé? Dans quel domaine?) Qui a collaboré au document et est donc qualifié d'«expert » (personnes interrogés : chercheur, homme politique, responsable culturel, architecte, institution, administration, État, organisation dont le but est...)?
5. À qui et pour qui le document est-il destiné? À des scientifiques, à des politiques, à des militants, à des fidèles, aux contribuables, aux électeurs, aux habitants d'un lieu, au grand public, etc.?
6. Dans quel but le document a-t-il été produit (pour aider à comprendre, pour aider à agir, pour faire croire, faire penser, promouvoir, dénigrer – idéologie, propagande, polémique)?
7. Dans quel contexte idéologique, politique, ce document – cet article – a-t-il été écrit?

Source : FIJALKOW, Yankel (2002), *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, 122 pages

Cette approche élaborée par Fijalkow, composée d'une série de questions pertinentes à l'analyse de document de planification urbaine, permet de cerner les caractéristiques essentielles du document en question. Dans le cadre de cette recherche, trois documents de planification ont été analysés :

1. Le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau, adopté en 2005;

2. Les propositions d'aménagement pour le programme particulier d'urbanisme (PPU) du centre-ville (en cours d'élaboration);
3. Les propositions d'aménagement pour le plan d'aménagement du cœur du village urbain Le Plateau (en cours d'élaboration).

L'analyse documentaire constitue l'une des méthodes de collecte de données primordiales à cette étude. En effet, le cadre de la planification en lien avec la gestion de l'urbanisation ne peut être saisi sans l'observation et l'analyse des documents pertinents. De plus, Fijalkow (2002) met en évidence les avantages de l'analyse de documents en soulignant que cette activité permet de « cerner les acteurs, les enjeux, les positions » (p.101).

### *3.2.3 Les observations directes*

L'interaction des acteurs locaux dans les dossiers de planification et d'aménagement étant l'un des aspects centraux de cette recherche, la démarche méthodologique implique conséquemment l'observation directe des activités de consultation publique relative aux activités de planification. Cet exercice s'est déroulé sous la forme d'observation totale et directe de consultations publiques où nous avons nous-même procédé au recueil des informations, sans s'adresser aux sujets concernés. Ainsi, il est important de souligner que l'objet d'étude n'est pas centré sur les individus participant au processus de consultation mais plutôt aux diverses dynamiques engendrées par l'exercice de la consultation publique (Beaud et Weber, 2003). Nous avons donc porté une vision impersonnelle sur les individus présents et nous nous sommes intéressés à ces derniers en tant que participants à l'évènement. Dans ce contexte particulier, nous avons focalisé ces observations sur le repérage des acteurs, des enjeux et des positions, l'analyse des rôles, des atouts, des contraintes et des logiques d'actions. Finalement, il s'agit-là d'une observation totale qui

fut encadrée par la mise en œuvre d'un processus d'observation qui impliquait des étapes bien définies (Encadré 3.2).

### Encadré 3.2 - Guide d'observation

#### 1) Activités préalables (préparer l'observation)

- Noter la façon dont l'étudiante a eu connaissance de l'événement;
- Choisir l'événement et noter les raisons de ce choix;
- Accumuler des documents et en noter les conditions de recueil.

#### 2) Activités pendant l'événement

- Observer et noter son déroulement;
- Mémoriser la disposition spatiale des lieux et des personnes;
- Mémoriser le déroulement temporel de l'événement;
- Distinguer les différents groupes d'acteurs présents;
- Déterminer quels sont les principaux sujets abordés;
- Noter les différents points de vue.

#### 3) Activités après l'événement

- Mettre au propre les notes accumulées;
- Rédiger un compte-rendu d'observation.

Source : BEAUD, S. et F. WEBER (2003), *Guide de l'enquête de terrain* (nouv. Éd.), Paris, La découverte, 356 pages.

Ces observations nous offrent un riche contenu sur les interactions entre les acteurs ainsi que sur le rôle des acteurs et les formes que prend la consultation publique. Nous avons observé autant le contenu latent que le contenu manifeste lors des observations. Le contenu manifeste étant les éléments descriptifs de l'observation et le contenu latent relevant le sens caché, sous-entendu des informations présentées (Dépelteau, 2002). L'analyse du contenu latent permet de dégager des informations plus riches et par ailleurs,

de caractériser les diverses dimensions de notre cadre opératoire. Par exemple, lors d'une consultation publique, il s'avère particulièrement intéressant pour l'analyse de l'interaction entre les acteurs d'observer le comportement de chacun de ces acteurs afin d'en relever le sens précis.

Pour cette étude, nous avons effectué six observations dont cinq étaient des consultations publiques tenues par la ville de Gatineau et la cinquième était une consultation populaire réalisée par l'Association des résidents de l'Île de Hull (ARIH).

1. Consultation populaire de l'ARIH portant sur le PPU centre-ville (5 avril 2007);
2. Journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville « Réfléchissons sur l'avenir du centre-ville de Gatineau » (21 avril 2007);
3. L'aménagement du cœur du Plateau – Volet I (21 novembre 2007);
4. L'aménagement du cœur du Plateau – Volet II (12 mars 2008);
5. Soirées portes ouvertes – « Imaginons ensemble le centre-ville de Gatineau » (17 et 18 juin 2008);
6. Atelier (charrette) portant sur les propositions d'aménagement du centre-ville (20 septembre 2008).

#### *3.2.4 L'entretien semi-dirigé*

En plus de l'étude documentaire et des observations directes, la réalisation d'entretiens semi-dirigés avec les acteurs participants de la planification a permis de bonifier substantiellement les données de l'étude en plus de caractériser l'interaction entre les acteurs selon les perceptions qui leur sont propres.

Nos entretiens semi-dirigés se sont appuyés sur un guide d'entretien (encadré 3.3) inspiré de Beaud et Weber (2003). Nous avons construit ce dernier afin de recueillir des

informations relatives aux interactions entre les acteurs, de définir la perception des intervenants face aux modèles de développement et enfin, de considérer leur compréhension du renouvellement de la planification. Dans cette optique, cinq thématiques particulières ont été définies : rôle et fonction de l'acteur, processus et mise en œuvre, gestion de l'urbanisation et étalement urbain, développement urbain durable et, finalement, planification urbaine. Les entretiens ont eu une durée approximative de 60 minutes et ont permis de couvrir l'ensemble de ces thématiques. Un compte-rendu d'entretien relevant les principaux éléments pertinents à l'analyse a été réalisé pour chacune des rencontres. C'est donc à partir de ces résumés qu'ont pu être appliquées les différentes grilles d'analyse.

### **Encadré 3.3 - Guide d'entretien**

#### **Rôle et fonction de l'acteur**

- En quoi consiste votre travail? Pouvez-vous me décrire les aspects principaux de votre travail?
- Quels sont les aspects les plus importants (les plus difficiles, les plus intéressants, etc.) de votre travail?
- Quels sont les problèmes essentiels que vous rencontrez dans votre travail et comment parvenez-vous à résoudre ces problèmes?

#### **Processus et mise en œuvre**

- Avec qui êtes-vous amené à travailler ou avec qui êtes-vous en relation suivie dans votre travail?
- Pour votre travail, quelles sont parmi ces relations, les plus importantes?
- Avec lequel de ces partenaires entretenez-vous de bonnes (mauvaises, tendues) relations et pourquoi?
- Quel rôle attribuez-vous à la participation publique? Au débat public?

#### **Gestion de l'urbanisation et étalement urbain**

- Comment percevez-vous les efforts actuels pour la maîtrise de l'étalement urbain? (plan, programme, réglementation, incitatif, transport, aménagement, ect.)
- Comment percevez-vous les outils, instruments de gestion de l'urbanisation? (SAD, planification stratégique, plan d'urbanisme, zonage, réglementation, PPU)

#### **Développement urbain durable**

- Comment définiriez-vous le développement urbain durable?
- Selon vous, dans quelles mesures, les documents de planification urbaine intègrent-ils les dimensions du développement durable?

#### **Planification urbaine**

- Selon vous, la planification urbaine actuelle (dans la ville de Gatineau) diffère-t-elle de la planification traditionnelle?
- Comment percevez-vous les nouveaux modèles de planification tels que la croissance intelligente et le nouvel urbanisme?

Source : Inspiré de BEAUD, S. et F. WEBER (2003), *Guide de l'enquête de terrain* (nouv. Éd.), Paris, La découverte, 356 pages.

Pour atteindre un échantillon représentatif, nous avons réalisé 13 entrevues avec des acteurs diversifiés qui sont reliés, ou qui l'étaient, au processus de planification urbaine et de gestion de l'urbanisation à la Ville de Gatineau. Ainsi, quatre catégories d'acteurs (élus locaux, gestionnaires municipaux, associations, autres) ont été sollicitées dans le cadre d'entrevues semi-dirigées se déroulant dans un lieu déterminé par le participant. Afin de détailler ces quatre types d'acteurs, le tableau 3.9 indique un code formé à l'aide de chiffres permettant d'identifier anonymement les différents intervenants rencontrés. Ultérieurement, dans les chapitres d'analyse, la référence à cette numérotation sera employée pour identifier l'intervenant dont il est question.

Tableau 3.1 - **Catégories d'acteurs et code de référence**

Catégorie	Code de référence
1. Élus municipaux (2)	1.1 et 1.2
2. Gestionnaires locaux (2)	2.1 et 2.2
3. Associations (2)	3.1 et 3.2
4. Autres (7) (promoteurs, ingénieurs, consultants)	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 et 4.7

### 3.3 L'analyse des données

Pour Quivy et Campenhoudt (2006), l'analyse des informations se réalise selon trois étapes : la préparation et la description des données, l'analyse des relations entre les variables et la comparaison des résultats observés avec les résultats attendus et l'interprétation des écarts. Relativement à ces étapes, nous avons réalisé trois chapitres d'analyse des résultats.

Nous avons d'abord dressé au chapitre quatre un portrait analytique de l'évolution de l'urbanisation à Gatineau afin de cerner l'essence du développement urbain et des problématiques d'aménagement qui caractérisent ce territoire. Aussi, nous avons porté un regard critique sur la transformation des structures de gouvernance et des stratégies qu'elles ont mis de l'avant dans le cadre de la gestion de l'urbanisation. Cette section d'analyse se réfère essentiellement à une étude documentaire (portraits statistiques, articles scientifiques, ouvrages de référence, données socio-démographiques et géographiques, etc.) du cas à l'étude et sert à préciser ses contours.

Le cinquième chapitre présente une analyse documentaire du plan d'urbanisme et de manière générale, du cadre de la planification à Gatineau depuis la fusion municipale en 2002. C'est donc par l'analyse du plan stratégique, du plan d'urbanisme puis du concept de village urbain à la lumière des divers modèles-types qu'est confrontée notre hypothèse de recherche supposant le renouvellement de la planification et cherchant à préciser la nature de celui-ci.

En partant du général au particulier, le sixième chapitre fait écho aux précédents en affinant et ciblant l'analyse sur deux cas particuliers d'aménagement et d'urbanisme. En effet, l'élaboration du PPU centre-ville de même que du Plan d'aménagement pour le Plateau sont deux démarches de planification ayant été traitées selon une étude documentaire, des observations et des entretiens semi-dirigés. Ces nombreuses données ont systématiquement été sélectionnées selon leur pertinence à l'objet de recherche et traitées selon les grilles d'analyse élaborées.

Enfin, une conclusion générale permet une analyse globale des relations observées entre les variables de même qu'une réponse partielle et nuancée au questionnement de recherche ayant donné lieu à une hypothèse de recherche. Ce chapitre de montée en généralités permet donc, comme le soulignent Quivy et Campenhoudt (2006), une

comparaison des résultats observés avec les résultats attendus et une interprétation de ces écarts.

## CHAPITRE IV

### DÉVELOPPEMENT URBAIN ET CADRE DE LA PLANIFICATION À GATINEAU

Les préoccupations en matière d'aménagement du territoire issues de la problématique de l'étalement urbain sont actuellement inscrites à l'agenda des grandes agglomérations canadiennes tel que Toronto, Vancouver et Montréal. En effet, l'urbanisation croissante du Canada, où en 2006, 80,2% de la population canadienne vivaient dans des régions urbaines de 10 000 habitants et plus (Statistique Canada, 2006), est à la source d'un étalement urbain incessant qui s'érige en un enjeu de taille pour la planification urbaine et métropolitaine. Au Québec, l'évolution de la population urbaine s'est également exercée à un rythme rapide passant de 61 % en 1941 à 80% en 2006 (Statistique Canada, 2006).

Par ailleurs, étant la quatrième région métropolitaine de recensement en importance au Canada, l'agglomération d'Ottawa-Gatineau est également aux prises avec les conséquences découlant de la croissance de sa population. Située de part et d'autre de la frontière qui sépare les provinces de l'Ontario et du Québec, la région métropolitaine de recensement (RMR)<sup>13</sup> d'Ottawa-Gatineau, mais plus particulièrement la partie située sur la rive québécoise (figure 4.1), constitue le terrain d'enquête de cette recherche. Toutefois, cette portion du territoire ne peut être correctement observée et analysée sans l'étude des dynamiques associées à tout le territoire métropolitain de la région de la capitale nationale

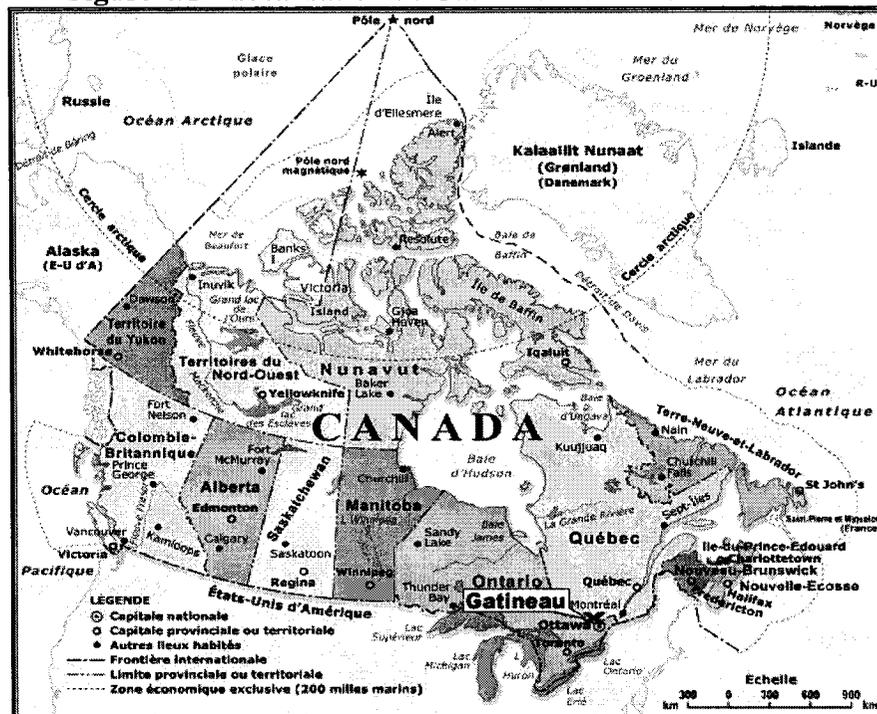
---

<sup>13</sup> Selon la définition émise par Statistique Canada « le concept général de région métropolitaine de recensement (RMR) s'applique à un grand noyau urbain ainsi qu'aux régions urbaines et rurales adjacentes dont le degré d'intégration économique et sociale avec ce noyau urbain est très élevé. Une RMR est délimitée à partir d'un noyau urbanisé lorsque ce dernier compte au moins 100 000 habitants », (d'après les résultats du recensement précédent) (Statistique Canada, 2006).

qui se distingue des autres métropoles canadiennes par ses spécificités géographique, politique, sociale et culturelle. Dès lors, ce quatrième chapitre sera voué à la présentation et à l'analyse du territoire à l'étude – structure de la population, caractéristiques de l'occupation du territoire, données socio-démographiques – et de l'évolution des dynamiques d'urbanisation et de croissance qui l'animent. Quatre sections composeront ce chapitre, la première portant sur les spécificités de la RMR d'Ottawa-Gatineau, la deuxième dressant un portrait de l'étalement urbain sur ce même territoire, plus spécifiquement du côté québécois. Une troisième section présentera l'évolution de la planification urbaine et de la gestion de l'urbanisation dans l'agglomération et enfin, une quatrième section portera sur les diverses restructurations municipales depuis les années 1970 en lien, évidemment, avec la problématique de la gestion de l'urbanisation.

La raison d'être de ce premier chapitre d'analyse repose sur la volonté d'explicitier les contours du cadre de la planification à Gatineau et des problématiques particulières de gestion de l'urbanisation qui l'animent. Ainsi, c'est par un regard alimenté par diverses données disponibles sur les caractéristiques de la croissance urbaine et des réalités territoriales que seront exposés les éléments distinctifs de l'évolution des logiques de planification dans cette municipalité ayant cours depuis les années 1960.

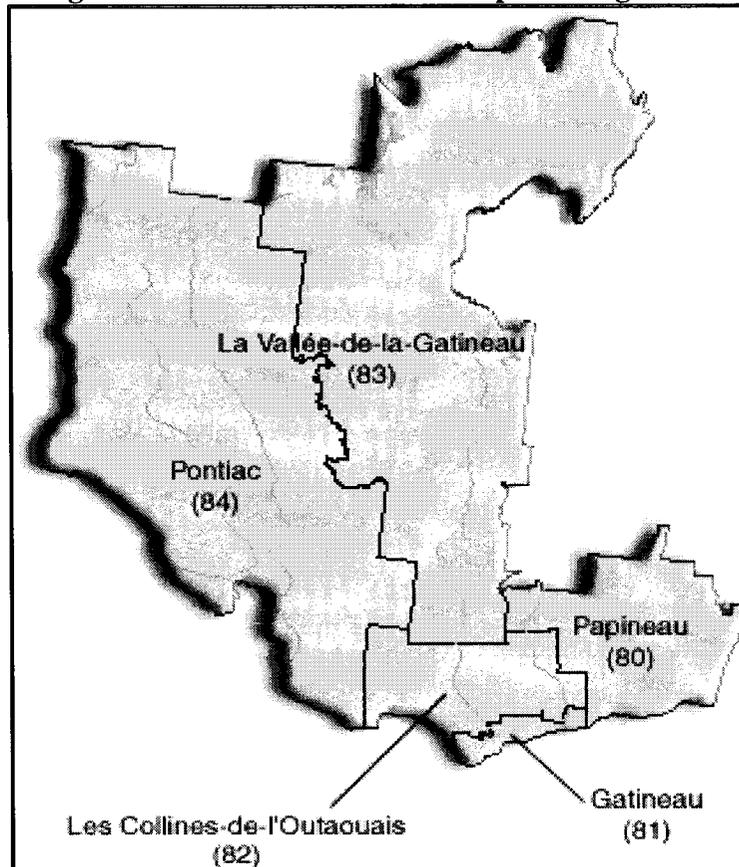
Figure 4.1 - Localisation de Gatineau dans le Canada



Source : Ville de Gatineau, <http://www.ville.gatineau.qc.ca/cartes.htm>

En premier lieu, soulignons que Gatineau fait également partie de la région administrative de l'Outaouais, une des dix-sept régions du Québec. L'Outaouais est située à l'extrême sud-ouest du Québec, entre l'Abitibi-Témiscamingue au nord-ouest, les Laurentides à l'est et la province de l'Ontario au sud. Elle est séparée de la province voisine par la rivière des Outaouais. L'Outaouais est composée d'une zone urbaine, la ville de Gatineau, et d'une zone rurale constituée de quatre municipalités régionales de comté (MRC) : la MRC Pontiac à l'ouest, la MRC La Vallée-de-la-Gatineau au nord, la MRC Papineau à l'est et la MRC Les Collines-de-l'Outaouais, ceinturant la zone urbaine (Figure 4.2). La ville de Gatineau compte 71,8 % de la population régionale.

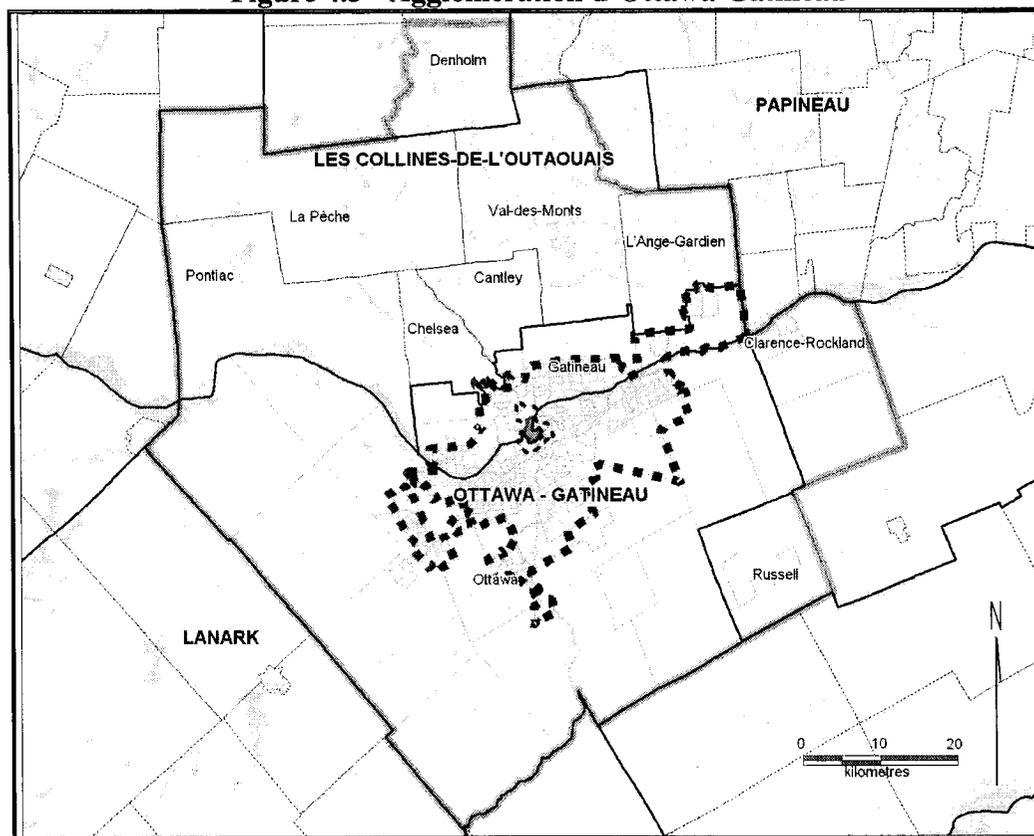
**Figure 4.2 - La région de l'Outaouais et les municipalités régionales de comté**



Source : <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=2620>

D'autre part, mentionnons que l'agglomération d'Ottawa-Gatineau (Figure 4.3) est située à près de 200 km à l'ouest de Montréal et 400 km au nord-est de Toronto. La région se trouve aussi à proximité du nord-est et du centre-est des États-Unis. Ainsi, le nord de l'État de New York est situé à près de 100 km de la région et l'ensemble des grandes villes de ce territoire se retrouve à peine à une journée de camionnage.

**Figure 4.3 - Agglomération d'Ottawa-Gatineau**



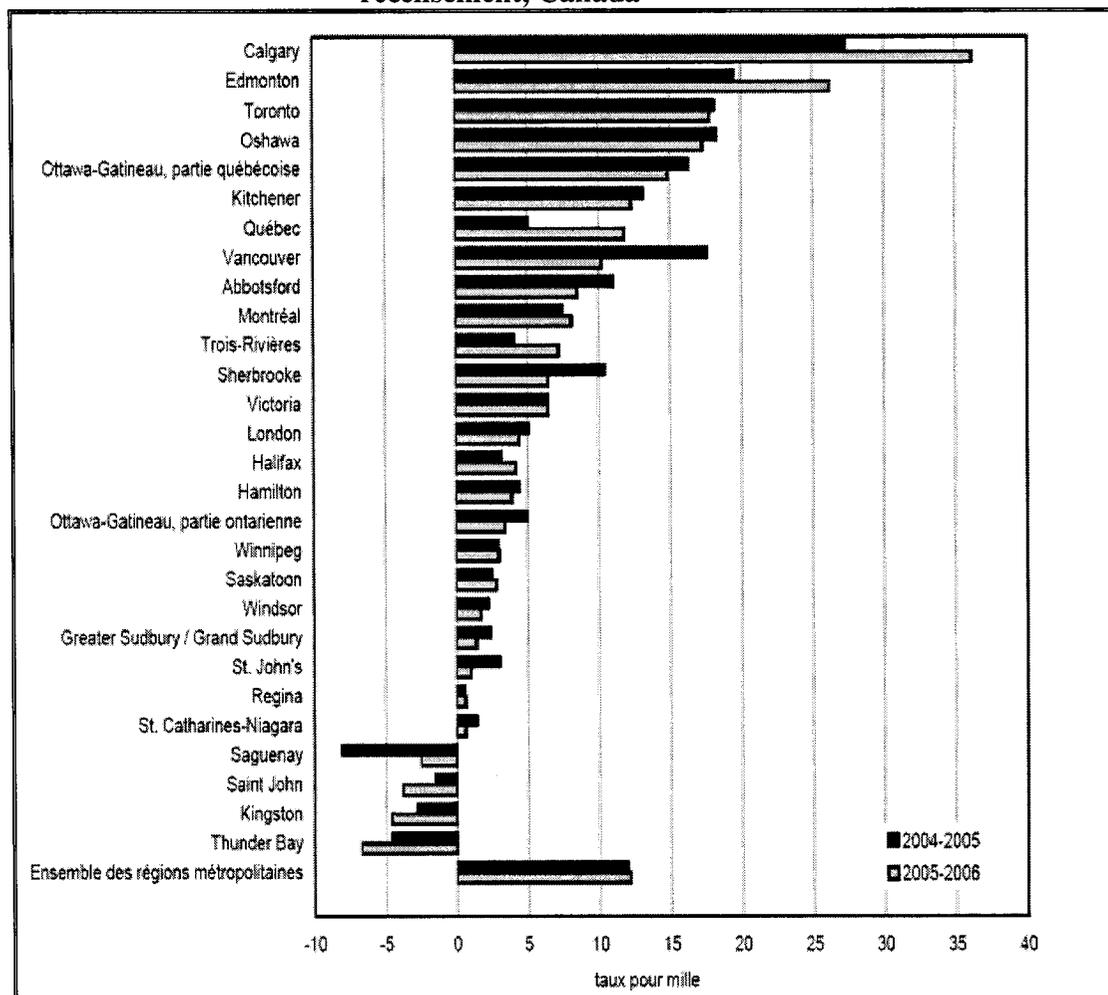
Source : <http://uti-itu.ca/survey/files/Maps/Ottawa-Gatineau.png>

#### **4.1 Les spécificités de la RMR d'Ottawa-Gatineau**

Selon les données récentes des recensements de 2001 et 2006 de Statistique Canada, la RMR d'Ottawa-Gatineau englobe une population totale de 1 130 761 habitants, soit 283 959 (25%) habitants du côté québécois et 846 802 (75%) du côté ontarien. De plus, la RMR dispose d'une superficie globale de 5 716 kilomètres carrés qui se subdivise en 2 442 kilomètres carrés pour la portion québécoise et 3 273 kilomètres carrés pour la portion ontarienne. Depuis quelques années, l'agglomération d'Ottawa-Gatineau présente un rythme de croissance dynamique surtout en ce qui a trait à la partie québécoise. En effet, le

taux d'accroissement de cette partie, pour la période 2005-2006, a été de 15% alors que le même taux pour la partie ontarienne s'est avéré de 3,4%. À cet effet, les figures 4.4 et 4.5 illustrent de manière significative la position de la partie québécoise de l'agglomération – cinquième position du recensement – par rapport à la partie ontarienne de même que les divers facteurs étant à la source de la croissance urbaine.

**Figure 4.4 - Taux d'accroissement de la population selon la région métropolitaine de recensement, Canada**

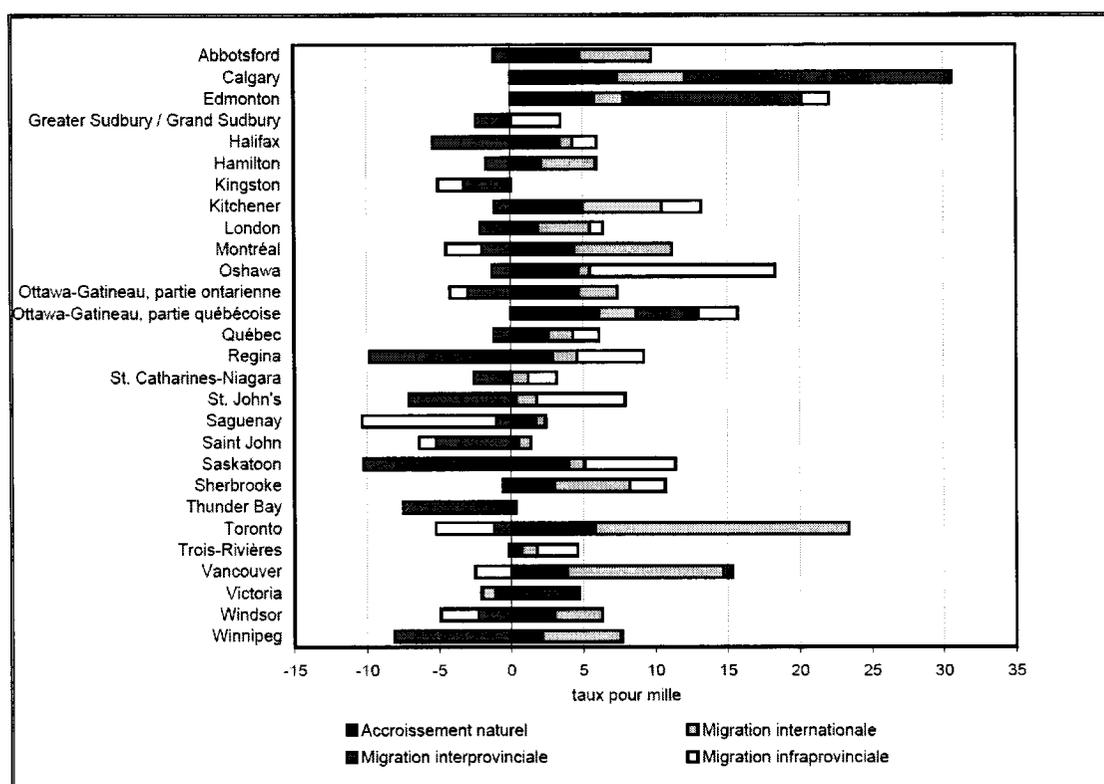


Source : Statistique Canada, Estimation démographiques annuelles, 2001 à 2006, page 13

Selon les données recensées par Statistique Canada (2001 à 2006), quatre facteurs sont à l'origine de l'accroissement démographique des RMR : l'accroissement naturel, la migration interprovinciale, la migration internationale et la migration infraprovinciale. Dans le cas de la RMR d'Ottawa-Gatineau, partie québécoise, il est pertinent de constater que ces quatre facteurs d'accroissement démographique se répartissent de façon plus ou moins égale comparativement aux autres RMR où prédomine habituellement seulement un

ou deux de ces facteurs (figure 4.5). Plusieurs facteurs semblent être à l'origine de la popularité de la partie québécoise de la RMR pour l'attraction de cette nouvelle population, de provenance diversifiée (dynamisme du secteur de la haute technologie, fonctions gouvernementales fédérale et provinciale, industries, économie de service, proximité de la capitale fédérale, faible coût de logement comparativement à la partie ontarienne, etc.).

**Figure 4.5 - Facteurs d'accroissement démographique selon la région métropolitaine de recensement, Canada, 2005-2006**



Source : Statistique Canada, Estimations démographiques annuelles, 2001 à 2006

Dans une perspective comparative avec d'autres régions du Québec, il apparaît donc que l'Outaouais présente une croissance de sa population qui soit active, tel que le

démontre le tableau 4.1, dont les données proviennent du document *Québec, chiffres en main*, réalisé par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ).

**Tableau 4.1 - Variation de la population de quelques régions du Québec**

Région	Population	Variation 2002/2007
02 – Saguenay Lac Saint-Jean	273 434	-2,7%
03 – Capitale Nationale	675 450	3,0%
06 – Montréal	1 871 846	0,2%
<b>07 – Outaouais</b>	<b>349 377</b>	<b>6,5%</b>
13 – Laval	381 651	7,2%
14 – Lanaudière	445 188	10,6%
15 – Laurentides	528 318	9,5%
Le Québec	7 700 807	3,4%

Source : Inspiré de *Québec, chiffres en main*, Institut de la statistique du Québec, [http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2009/QCM2009\\_fr.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2009/QCM2009_fr.pdf)

Par ailleurs, la Ville de Gatineau présente un taux d'accroissement largement supérieur aux Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec qui affichent un taux respectif de 0,9% et 6,8% alors que celui de Gatineau est de l'ordre de 10,8% (Statistique Canada, recensement 2006). Il est également à propos de souligner la forte croissance qu'a connu la MRC des Collines-De-L'Outaouais qui se retrouve dans le palmarès des dix divisions de recensement (DR)<sup>14</sup> ayant connu la plus forte croissance au cours de la dernière année avec un accroissement de l'ordre de 36,4%. Ces municipalités, qui bordent les limites de la Ville de Gatineau, se situent en périphérie de l'agglomération

<sup>14</sup> Selon Statistique Canada, une division de recensement est un « terme générique qui désigne les régions géographiques établies en vertu de lois provinciales ou territoriales et qui constituent les régions intermédiaires entre la subdivision de recensement et la province ou le territoire (par exemple, divisions, comtés, districts régionaux, municipalités régionales et sept autres genres de régions géographiques formées de groupes de subdivisions de recensement) » (Statistique Canada, 2006).

d'Ottawa-Gatineau et constituent, outre leur caractère rural et agricole, une zone suburbaine de développement résidentiel de prédilection pour plusieurs travailleurs recherchant le calme de la campagne.

Selon le portrait socioéconomique de la région de l'Outaouais, édition 2008 du Ministère québécois du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations, les perspectives démographiques, malgré la prévision d'un ralentissement, demeurent très bonnes pour l'Outaouais et son rythme de croissance demeure deux fois plus élevé que celui du Québec, jusqu'en 2021 (Québec, 2008). Ainsi, tel que mentionné précédemment, ce même portrait souligne que « cette croissance est due, notamment, à un solde migratoire total positif et alimenté autant par les mouvements migratoires internationaux qu'interprovinciaux, de même que par les autres régions du Québec » (Québec, 2008).

L'agglomération d'Ottawa-Gatineau présente plusieurs traits spécifiques, dont le plus évocateur d'être la capitale canadienne, qui la distingue par rapport aux autres agglomérations canadiennes et la situe dans un contexte géopolitique bien particulier (Gilbert, 2002). En premier lieu, et cela a déjà été évoqué, cette région qui accueille le siège du parlement canadien est représentée par deux gouvernements provinciaux, soit ceux de l'Ontario et du Québec. En plus de ces deux juridictions provinciales, la région doit composer avec deux administrations municipales : la Ville d'Ottawa et la Ville de Gatineau, dont les cinq secteurs de cette dernière (Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull et Masson-Angers) ont été fusionnés en une seule grande ville le 1<sup>er</sup> janvier 2002 dans le cadre de la loi 170 du gouvernement provincial québécois sur les regroupements municipaux. Avant à cette fusion municipale, le gouvernement provincial de l'Ontario avait précédé le Québec en transformant, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en une seule ville, celle d'Ottawa.

Les spécificités de cette agglomération résident également dans son caractère unique de Région de la capitale nationale (RCN) qui couvre une superficie de 4 715 kilomètres

carrés. Cet attribut administratif particulier introduit un autre acteur politique de taille dans la région, soit la Commission de la Capitale Nationale (CCN), qui est d'ailleurs la seule entité administrative à détenir, à l'exception du gouvernement fédéral, un pouvoir décisionnel en matière de planification et d'aménagement du territoire des deux côtés de la rivière. De plus, la CCN dont le mandat premier est de « susciter un sentiment de fierté et d'unité nationale par l'entremise de la région de la capitale du Canada » détient 12,4 % des terrains de la RCN<sup>15</sup>. La CCN est ainsi propriétaire de nombreux terrains de part et d'autre de la rive ce qui accroît considérablement son rôle dans l'administration et la planification territoriale. En matière d'aménagement du territoire, la CCN est chargée selon la *Loi sur la capitale nationale* d'aménager, de construire, d'entretenir et de conserver les biens fédéraux dans la région de la capitale et ce, en orientant l'aménagement matériel et l'utilisation des terrains fédéraux, en produisant des plans à long terme ainsi que des plans de secteur et d'emplacement et finalement, en approuvant l'utilisation de tous les terrains fédéraux de la région et les projets de design connexes.

#### **4.2 Portrait de l'étalement urbain dans la RMR d'Ottawa-Gatineau**

Le plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau, adopté en 2005 à la suite d'une série de consultations publiques et d'un exercice de planification stratégique<sup>16</sup>, identifie un certain nombre de constats socio-démographiques qui situent cette municipalité par rapport aux autres grandes municipalités du Québec tel Montréal, Québec et Longueuil. Ainsi, parmi ces données, il s'avère intéressant de souligner que la Ville de Gatineau affichait, en 2001, selon le recensement de Statistique Canada, la plus faible densité d'occupation du territoire, le plus de logements récents (construits entre 1981 et 2001), et enfin, une proportion de logements unifamiliaux plus élevée qu'à Longueuil, Québec et Montréal (Ville de

---

<sup>15</sup> CCN, <http://www.canadacapital.gc.ca>, site consulté le 2 juillet 2008.

<sup>16</sup> Les diverses étapes liées à la planification stratégique de même qu'à l'élaboration du plan d'urbanisme seront davantage détaillées au chapitre 5 qui porte sur le cadre de la planification urbaine à Gatineau.

Gatineau, Plan d'urbanisme, 2005 : p. 14). À cet effet, la politique d'habitation dont s'est dotée Gatineau indique que dans cette ville, les nouveaux ensembles résidentiels mis en valeur sont principalement et prioritairement organisés autour de la maison individuelle, sauf, nous souligne-t-on, quelques exceptions (Hautes-Plaines, Le Plateau, de la Cité) (Ville de Gatineau, 2006 : p.10). Par ailleurs, les pressions pour construire de nouveaux logements, de part et d'autre de la rivière, ont été importantes faisant ainsi de la gestion de l'urbanisation un enjeu prioritaire : « le défi sera d'assurer un mode de développement urbain conciliant croissance économique, protection de l'environnement et mixité des usages autant dans la conception des nouveaux espaces résidentiels que le réaménagement des quartiers existants » (Ville de Gatineau, 2006 : p. 13).

Comme il a été souligné précédemment, la RMR d'Ottawa-Gatineau fait état d'une croissance dynamique qui se révèle d'autant plus soutenue dans la partie québécoise tel que le révèlent les constats socio-démographiques précédents. Alors qu'Ottawa a principalement bénéficié des échanges internationaux, Gatineau a surtout tiré avantage d'échanges infraprovinciaux et interprovinciaux dont le tiers provenait d'Ottawa (Statistique Canada, 2006). Aussi, la ville de Gatineau, avec Ottawa, forme la quatrième agglomération urbaine d'importance au pays et s'inscrit décidément dans le contexte de la métropolisation caractérisé par l'évolution rapide et éclatée des formes urbaines selon un polycentrisme alimenté par l'étalement urbain. En effet, la problématique de l'étalement urbain et l'enjeu de gestion de l'urbanisation qu'il soulève est bien relevé par la ville de Gatineau comme étant un défi de taille lorsque cette dernière identifie, dans son plan d'urbanisme, la structure polynucléaire, la discontinuité de la trame urbaine et la distribution diffuse de la densité comme composantes structurantes et contraignantes du développement urbain (Ville de Gatineau, 2005). La trame urbaine de la ville de Gatineau présente effectivement plusieurs caractéristiques propres à l'étalement urbain tel que le souligne Gilbert (2002) :

« La nouvelle ville de Gatineau se caractérise par une dilatation considérable de son aire d'urbanisation. Tout un chapelet de petites localités périphériques sont englobées dans un territoire métropolitain au tissu inégalement dense, incorporant, à quelques kilomètres à peine du centre-ville de Hull, de larges périmètres vides d'occupations. Tous les schémas d'aménagement produits depuis 30 ans n'auront réussi à pallier que partiellement l'éclatement du territoire ». (p. 201)

La forme géographique de la ville de Gatineau n'aide en rien à une structure diffuse et discontinue de la trame urbaine puisque celle-ci s'étale, d'est en ouest, sur une longueur de près de 45 kilomètres alignant dans une structure polynucléaire et chemin faisant, les cinq noyaux urbains de l'agglomération (Figure 4.6).

**Figure 4.6 - La Ville de Gatineau et ses cinq secteurs**



Source : Ville de Gatineau

La dispersion urbaine de Gatineau provient donc initialement de cette forme naturellement étalée du territoire et de la présence de noyaux urbains distincts entre

lesquels la trame urbaine est discontinue. Malgré la présence d'une urbanisation généralement décrite comme étant polynucléaire, il demeure plus complexe de définir ce qu'est réellement l'étalement urbain et comment il se présente sur le territoire étudié.

**Tableau 4.2 - Caractéristiques du cadre bâti des cinq secteurs de Gatineau**

Secteur	Population (2001)	Caractéristiques du cadre bâti
Aylmer	34 815	Certains secteurs présentant un cadre bâti homogène, centré sur l'habitation unifamiliale. Présence d'un noyau urbain d'intérêt patrimonial doté d'une rue commerciale traditionnelle.
Hull	65 895	Centre-ville de Gatineau. Présence de toutes les fonctions urbaines. Identité historique et culturelle très forte. Typologie résidentielle variée. Réunit tous les niveaux de la hiérarchie commerciale. À certains endroits, trame urbaine discontinue.
Gatineau	99 350	Tissu urbain morcelé, reflet de plusieurs phases de développement. Mixité du cadre bâti. Centre de service en émergence rassemblant un ensemble d'équipements institutionnels (ex. Maison de la culture, CLSC, Cégep de l'Outaouais, etc.). Réunit tous les niveaux de la hiérarchie commerciale
Buckingham	13 455	Relativement homogène et une majorité de logements unifamiliaux. Présence d'un noyau urbain d'origine bien défini. Bon niveau d'équipements et de services.
Masson-Angers	7 395	L'une des plus fortes proportions de logements unifamiliaux de la Ville. Certains secteurs nécessitent une remise en état du cadre bâti. Encore considérée comme une banlieue dortoir. Faible desserte commerciale.

Source : Données réunies et adaptées de Ville de Gatineau, 2005

Conscientes de la problématique de l'étalement urbain depuis les années 1970, les autorités gouvernementales ont tenté, par diverses stratégies de planification urbaine de même que par certaines restructurations municipales, d'opérer une gestion de l'urbanisation qui soit efficiente et cohérente avec le développement urbain.

### **4.3 Évolution de la planification urbaine dans l'agglomération d'Ottawa-Gatineau**

L'urbanisation de la région d'Ottawa-Gatineau est étroitement liée à la présence déterminante de la capitale nationale et des fonctions administratives qui en découle tel que le souligne le rapport du mandataire du gouvernement provincial sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais (Grégoire, 2000, p.4) : « La croissance démographique et l'expansion de la fonction publique fédérale ont entraîné l'accélération de l'urbanisation de la région et le développement des services gouvernementaux ». Ainsi, autant la présence du gouvernement fédéral fut déterminante pour stimuler la croissance urbaine qu'elle favorisa également maintes interventions en matière de planification et d'aménagement du territoire. Ce n'est que vers la fin des années 1960 que le gouvernement provincial interviendra dans les orientations de planification territoriale de la région. Le poids qu'aura pris le gouvernement fédéral et ses interventions, entre autres par l'entremise de la CCN, seront ainsi à l'origine de l'aménagement actuel d'une grande part des infrastructures de la ville de Gatineau, particulièrement au centre-ville. Néanmoins, nous constaterons que l'évolution du cadre de la planification territoriale au Québec est venue modifier le rôle des acteurs participants au développement de l'actuelle ville de Gatineau.

#### *4.3.1 Le rôle du gouvernement fédéral dans l'évolution de la planification et de l'aménagement de l'agglomération d'Ottawa-Gatineau*

L'urbanisation, la planification et l'aménagement du territoire de la région de l'Outaouais ne peuvent être compris sans l'analyse de l'activité gouvernementale sur ce territoire. Par ailleurs, la croissance de la fonction publique au XXe siècle s'accompagnera d'une diminution d'activité pour les secteurs plus traditionnels du commerce et de l'industrie. Ainsi, plus que les activités associées à l'histoire traditionnelle de la région, l'expansion de l'activité gouvernementale dans la région aura créé les conditions du développement urbain de l'agglomération. De la sorte, nous comprenons que le rôle de

développeur attribué à l'État fédéral lui a conféré une grande marge de manœuvre pour la planification du territoire de la RCN.

Malgré l'existence de documents de planification antérieurs (Commission de l'embellissement d'Ottawa, Rapport Holt), le Projet d'aménagement de la Capitale nationale, le rapport Gréber, réalisé par l'urbaniste français Jacques Gréber en avril 1949, donnera lieu à la mise en œuvre de plusieurs actions concrètes pour l'aménagement du territoire et marquera le début significatif de l'intervention du gouvernement fédéral du côté québécois de la rivière des Outaouais et ce, dans une période de prospérité économique sans précédent au Canada. De plus, ce document orientera les pratiques planificatrices de la région des années 1950 à 1970, et jusque dans les années 1980 (CCN, 1998). Essentiellement, ce rapport se fondait sur une vision de la planification pour la capitale fédérale qui incluait tout autant la ville de Hull et la région de l'Outaouais que la ville d'Ottawa. En effet, les documents de planification précédents avaient surtout centré leurs efforts et ressources sur la partie ontarienne de l'agglomération, confinant Hull dans un rôle de voisine industrielle, peu pourvue en termes d'institutions diverses, de services et d'infrastructures. En outre, la vision régionale énoncée dans ce rapport présente un rôle spécifique et différencié pour les deux côtés de la rive; Ottawa étant considéré comme le pôle urbain, centré sur l'emploi et les institutions et l'Outaouais représentant plutôt un secteur ouvrier en son centre urbain et un lieu champêtre de divertissement pour la capitale avec les vastes étendus d'espaces verts (Andrew, 1994). Essentiellement, cinq recommandations étaient formulées dans ce plan : le déplacement des voies ferrées, le prolongement du réseau de promenades, la décentralisation des édifices gouvernementaux, la création d'une ceinture de verdure et l'agrandissement du parc de la Gatineau (CCN, 1998). Le plan Gréber sera également à l'origine de la constitution de la Commission de la Capitale Nationale (CCN). En effet, en 1958, le Parlement adopta la Loi sur la Capitale nationale qui établit la région de la capitale du Canada ainsi qu'un nouvel organisme, la CCN, chargée de mettre en œuvre le plan Gréber (CCN, 1998).

Un autre tournant majeur dans la planification de la rive québécoise de l'agglomération et de son intégration dans la RCN est associé à un changement de vision en termes de planification urbaine lors des années 1960. En effet, à cette époque, les spécialistes de l'aménagement préféreront le développement de noyaux urbains viables et animés à la vision décentralisatrice associée aux années 1950 (Andrew, 1994). De plus, la modification du centre de Hull sera en partie due à des raisons politiques et symboliques voulant que la rive québécoise de l'agglomération prenne le visage de la RCN et forme un tout harmonieux avec Ottawa, capitale nationale : « le rôle symbolique de la capitale, la nécessité d'éliminer les déséquilibres sociaux et économiques entre les deux rives et, enfin, l'importance d'un noyau dynamique pour la région » (Andrew, 1994, p.471). Ainsi, ces motivations se traduiront par la production d'un rapport intitulé *Hull 1969-1995*, ébauchant des plans d'aménagement à long terme pour Hull et prévoyant la construction d'immeubles fédéraux sur la rive québécoise, en plein centre-ville de Hull donnant ainsi lieu à de nombreuses expropriations et luttes urbaines.

L'aménagement du centre-ville et les expropriations changeront considérablement le visage du centre de la rive québécoise. En effet, l'aménagement de nouveaux boulevards – Maisonneuve, Saint-Laurent, Boulevard de la Confédération – auront eu pour effets de diviser le centre-ville et de couper la trame urbaine. En outre, les expropriations ont forcé des milliers de ménages à quitter le centre-ville pour se reloger à l'extérieur de l'île de Hull car plus de 1 000 édifices localisés au centre ont été démolis affectant de la sorte plus de 4 000 habitants (Andrew, 1994). Cet exercice de planification et d'aménagement correspond tout à fait au paradigme rationnel de la planification car le seul acteur responsable de la définition de l'intérêt général fut dans ce cas-ci, le gouvernement fédéral. En aucun temps la population ou tout autre groupe organisé n'auront été invités à s'impliquer dans ce projet urbain dont les lignes directrices ont plutôt entièrement été définies par l'État. Par ailleurs, nous pouvons considérer que malgré la création d'emploi et l'harmonisation du développement urbain des deux rives, la réalisation de cet important chantier a contribué en partie à la dévitalisation actuelle du centre-ville de Gatineau. En effet, le manque

d'animation du centre est en partie dû à son aménagement en tant qu'espace de transit et de lieu de travail (Ville de Gatineau, 2008).

#### 4.3.2 *L'implication du gouvernement provincial et la Commission Dorion*

Ce n'est qu'en 1967, par la modification de la Commission Dorion (étude sur l'intégrité du territoire du Québec) pour inclure la question de la région de la capitale fédérale, que fut étudiée par l'État québécois la situation de la région de l'Outaouais, porte d'entrée de la province et vitrine sur la culture francophone. Ainsi, une motion alors adoptée par l'Assemblée législative demanda au gouvernement de charger la Commission d'étudier les problèmes engendrés par la CCN – ses structures, ses pouvoirs et l'étendue de son territoire – et également de mettre sur pied une commission de planification pour l'ouest du Québec (Andrew, 1994, p. 476). Principalement, cette commission vit dans les projets d'aménagement la solution aux problèmes de cette région québécoise. Il fut ainsi déterminé que l'aménagement devait être planifié et conçu en fonction des besoins spécifiques de l'Outaouais et non uniquement en fonction de ceux de l'Ontario. Le rapport résultant de cette étude et intitulé *Les problèmes de la région de la capitale canadienne*, mieux connu sous le nom de *Rapport Dorion*, serait à l'origine de la création, en 1970, de la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) et de la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO) (Cimon, 1979). Le but de cet exercice, qui coïncide avec la création des communautés urbaines de Montréal et de Québec, était de créer une superstructure régionale qui permettrait l'expression cohérente des divers intérêts régionaux.

Dans l'exercice de planification du rapport Dorion, l'inclusion des citoyens dans une part du processus tranche en quelque sorte avec l'approche plus dirigiste du gouvernement fédéral au moment de la construction des édifices fédéraux au centre-ville de Hull. En effet, lors de la Commission Dorion, divers groupes et individus de la région eurent la possibilité d'exprimer leurs positions face au développement de l'Outaouais (25 mémoires provenant

de particuliers ou de groupements politiques ont été déposés). Toutefois, il semble difficile de déterminer l'apport réel de chacune de ces interventions dans les conclusions émises par la Commission Dorion.

Au terme de la présentation de l'implication des gouvernements fédéral et provincial dans la planification et l'aménagement de la région, il est possible de conclure que ces derniers ont joué un rôle de complémentarité et de rivalité dans le développement du centre de l'agglomération (Andrew, 1994). En effet, tous deux ont usé de leur autorité et champs de compétences respectifs pour occuper un territoire caractérisé par une dynamique transfrontalière fort complexe qui anime et façonne sans cesse l'évolution de la planification urbaine. En outre, ils auront chacun développé leurs créneaux d'intervention faisant de l'un le principal employeur de la région et de l'autre le principal réformateur des administrations municipales et des conditions de gouvernance locale. Enfin, nous pouvons conclure que le type de planification urbaine caractérisant cette période d'aménagement s'inscrit davantage dans une logique rationnelle où la vision volontariste et le cadre conventionnel des procédures ont mené à une interaction peu concertée entre les acteurs et dans laquelle prédominait assurément une logique décisionnelle verticale et centralisée au sein des gouvernements fédéral et provincial. Toutefois, une ouverture vers la consultation publique s'est produite avec la participation d'acteurs diversifiés à la Commission Dorion.

#### **4.4 Les restructurations municipales et la gestion de l'urbanisation**

Les pressions et recommandations exercées par la Commission Dorion portant sur la nécessité d'une transformation et d'un renforcement des structures institutionnelles de l'Outaouais mèneront le gouvernement québécois à créer, en 1970, la Communauté

régionale de l'Outaouais (CRO) et la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO)<sup>17</sup>. Il y aura également au même moment la création de la Commission de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais (CTCRO) alors responsable du transport public et prédécesseur de l'actuelle Société des transports de l'Outaouais (STO). La création de ces nouvelles instances était directement liée à la volonté de susciter une planification du développement qui soit d'ordre régional et ce, afin d'éviter la fragmentation de la cohésion associée à la multiplicité des acteurs régionaux (Andrew, 1994). En plus de ces nouvelles institutions régionales, le gouvernement québécois élaborera, tel que nous l'avons présenté précédemment, le cadre de la planification territoriale au Québec en adoptant la LAU en 1979, donnant lieu à la naissance des MRC, des Schémas d'aménagement ainsi que des plans d'urbanisme. À l'origine de la constitution de ces diverses entités régionales, notons que la gestion de l'urbanisation constituait une préoccupation centrale pour les planificateurs et les autorités gouvernementales. En effet, et tel que cela a été souligné dans le cadre des entretiens, les préoccupations reliées à l'étalement urbain étaient déjà manifestées dans le premier Schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais en 1976. À cela, ajoutons que le Plan de transport de la Société de transports de l'Outaouais (STO) de 1985 concordait avec ce premier schéma d'aménagement.

#### *4.4.1 La Communauté régionale de l'Outaouais (CRO)*

La création en 1970, par le gouvernement québécois de la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) survient dans un contexte de prise en compte de la difficulté d'arrimer la planification territoriale à l'échelle régionale en lien avec les problèmes de coordination des services municipaux (Grégoire, 2000; Gilbert, 2002). Par ailleurs, le gouvernement

---

<sup>17</sup> Par la mise en place de cette société, l'État québécois désirait manifester officiellement sa participation active au développement de la région. La SAO avait pour mandat de « développer la région en mettant sur pied des programmes d'équipement et de promotion dans les domaines industriel, commercial, touristique et récréatif » (Andrew, 1994, p. 484). Ainsi, le rôle de la SAO était de promouvoir et d'informer les entreprises locales et extérieures des ressources et du potentiel de développement de la région.

créera simultanément par l'adoption de lois, la Communauté urbaine de Montréal ainsi que la Communauté urbaine de Québec. Tel que l'indique son nom, la CRO s'inscrit à une échelle régionale<sup>18</sup> alors que les autres instances oeuvrent dans des milieux urbains davantage denses que l'Outaouais, dont l'urbanisation est plutôt réparti sur un vaste territoire. Néanmoins, la CRO se justifie par une forte croissance de l'Outaouais métropolitain. En effet, la croissance de la région pendant les années 1970 sera trois fois plus importante que celle de l'ensemble du Québec et deux fois et demi plus importante que celle de la région métropolitaine d'Ottawa (Andrew, 1994). Cette importante croissance démographique qui donne lieu à une consommation du territoire semble donc justifier la mise en place d'une telle instance régionale. Par ailleurs, la CRO regroupera à ses tous débuts 32 municipalités laissant ainsi présager les tensions entre les milieux urbain et rural en lien avec les besoins en services et la répartition des coûts de ces services. En 1974, la composition de la CRO sera grandement modifiée par la mise en œuvre d'une réforme du gouvernement provincial (loi no 98) faisant passer de 32 à 8 le nombre de municipalités.

La CRO poursuivait un double objectif qui était d'une part d'assurer la coordination des services urbains et d'autre part de servir de contrepoids à la CCN, jusqu'alors seul acteur de la planification territoriale de la région. Un plan officiel<sup>19</sup> pour la région produit par la CRO sera approuvé par le ministère des Affaires municipales en 1978 et illustrera le désir de positionner la région face à sa voisine ontarienne. Ainsi, les principales recommandations de ce plan concerneront au premier chef le renforcement de la ville de Hull dans son rôle de métropole régionale et la consolidation éventuelle du pôle urbain de la ville de Gatineau. À ce moment, l'objectif le plus important pour la CRO sera « la création d'une métropole régionale forte, qui pourrait exercer son leadership sur le territoire qu'elle polarise » (Andrew, 1994, p.484). Toutefois, des divisions internes, entre autres

---

<sup>18</sup> La CRO incluait une partie rurale et une partie urbaine composé des anciennes municipalités de la ville actuelle de Gatineau et de la MRC des Collines de l'Outaouais.

<sup>19</sup> Ce plan officiel donna lieu au premier schéma d'aménagement à être adopté par la CRO et ce, avant les communautés urbaines et avant les MRC.

entre la ville de Hull et la ville de Gatineau, viendront limiter la portée effective de ces objectifs et ne permettront pas d'accorder toute l'attention voulue au centre-ville de Hull.

#### *4.4.2 La communauté urbaine de l'Outaouais et la MRC des Collines-de-L'Outaouais*

En 1990, le gouvernement québécois remplacera la CRO par deux entités, soit la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), constituée des cinq municipalités formant la ville actuelle de Gatineau et la MRC des Collines-de-L'Outaouais qui comprend sept autres municipalités. La principale raison évoquée pour la dissolution de la CRO provient de la difficulté à obtenir une concertation entre les municipalités de la portion urbaine et les municipalités de la portion rurale. À ce moment, la CRO était résolument considérée comme une entité coûteuse, lourde et relativement inefficace comme instrument de concertation (Grégoire, 2000). La création de ces deux entités révélera également d'une certaine manière la difficulté pour la région de l'Outaouais à définir de façon définitive ses frontières régionales (Andrew, 1994). À cet effet, les propos recueillis par les divers intervenants en entretiens sont éloquentes dans le sens où plusieurs jugent inefficaces la gouvernance régionale actuelle entre autres, avec la coquille vide que semble représenter la Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais (CCAO) créée en janvier 2002 par le gouvernement du Québec avec la naissance de la nouvelle ville de Gatineau. Cette instance de gouvernance régionale est chargée d'adopter un document déterminant les grandes orientations ainsi que les principaux axes d'intervention devant guider, en matière d'aménagement et d'urbanisme, les MRC sur le territoire desquelles elle a compétence (MAMR, 2008).

La constitution de la CUO ne sera pas le dernier chapitre des reconfigurations territoriales administratives de la région. En effet, la fusion municipale des cinq municipalités de la CUO en janvier 2002 mènera à la situation actuelle faisant place à la grande ville de Gatineau, quatrième agglomération urbaine en importance au Québec.

#### 4.4.3 *La création de la Ville de Gatineau et la cohérence en aménagement territorial*

La fusion municipale des anciennes municipalités de la CUO<sup>20</sup> est le résultat de la plus récente réorganisation municipale réalisée dans le cadre du projet de loi n° 170, adopté en 2000, du gouvernement québécois. En effet, et tel que nous l'avons déjà mentionné, ce processus de réorganisation municipale participait d'un objectif d'améliorer la cohérence du développement des agglomérations urbaines en contexte de forte expansion du territoire urbanisé. En plus de cet objectif de gouvernance métropolitaine, Gilbert (2001) soutient que « la décision du gouvernement Harris de transformer la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en une seule ville dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 interpelle vivement la rive québécoise » (p.309) Il s'avérait donc nécessaire aux yeux du gouvernement du Québec de pourvoir l'Outaouais d'une structure régionale capable de faire un contrepoids à la nouvelle ville d'Ottawa ainsi qu'à la CCN. L'objectif des fusions municipales entre ainsi pleinement dans la dynamique de métropolisation qui induit, dans une dynamique incessante de croissance urbaine, la nécessité pour une agglomération de se positionner sur l'échiquier des interactions nationales et internationales. Toujours selon Gilbert (2001) l'objectif des fusions visait donc le renforcement des pôles urbains sur le territoire du Québec afin de leur permettre de jouer leur rôle de « plaque tournante des échanges avec le monde extérieur » (Gilbert, 2001).

De la sorte, la problématique de l'étalement urbain et de la gestion de l'urbanisation, explicitée dans ce chapitre, met en lumière l'enjeu relié à la planification urbaine et métropolitaine. Par ailleurs, un défi relevé par Antoine Grégoire, mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais, appuie avec insistance la pertinence du questionnement énoncé dans ce mémoire : « Le premier défi, d'ordre général, est celui de la gestion de l'urbanisation dans une agglomération métropolitaine (...) La gestion de l'urbanisation commande alors une planification plus

---

<sup>20</sup> Il s'agit de la fusion de cinq municipalités: Aylmer, Hull, Gatineau, Buckingham et Masson-Angers.

intégrée et des mécanismes de contrôle plus rigoureux » (Grégoire, 2000, p.16). La succession des réformes institutionnelles régionales et des divers cadre de planification ayant eu lieu sont en quelque sorte des réponses formulées à l'enjeu de l'urbanisation mais sont aussi le reflet de l'évolution de la planification urbaine. En effet, ils traduisent bien l'importance pour la région de se positionner et de s'affirmer dans le contexte territorial particulier à la RCN et réfèrent également au défi d'arrimer des structures et échelles de gouvernance cohérente.

Ce défi de la gestion de l'urbanisation semble constituer un enjeu de taille et un défi incontournable pour la viabilité et la durabilité de l'agglomération de Gatineau. En outre, la nécessité de prendre en compte ces enjeux incite les gestionnaires urbains à revoir les instruments de gestion de l'urbanisation afin de les adapter à ce contexte de forte croissance démographique. Est-ce que cette volonté de s'adapter aux enjeux de développement urbain se traduit par un renouvellement des pratiques et ce, au-delà des réformes institutionnelles antécédentes? En ce qui a trait aux périodes précédant la création de la nouvelle municipalité, il semble opportun de considérer les logiques de planification comme relevant du modèle de la PRG puisque généralement, c'est une vision administrative, centralisée et réglementaire ponctuée par des plans globaux qui ont animé les pratiques planificatrices. Le plan Gréber, l'aménagement du centre-ville de Hull et les expropriations sont quelques-uns des exemples d'une approche fondée sur la rationalité des choix et du savoir des experts outrepassant la logique des divers systèmes d'acteurs en présence.

## **CHAPITRE V**

# **PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET PLAN D'URBANISME À GATINEAU : UN RENOUVELLEMENT MITIGÉ DES LOGIQUES DE PLANIFICATION**

Ce chapitre est en premier lieu dédié à une mise en contexte du cadre de la planification urbaine à la Ville de Gatineau puis à une analyse plus détaillée du plan d'urbanisme. De plus, une dernière section de ce chapitre est consacrée à l'analyse du concept de village urbain, principe d'organisation spatial structurant grandement l'organisation du plan d'urbanisme.

Plus particulièrement, l'objectif de ce chapitre est d'analyser puis d'illustrer, selon la méthodologie identifiée au chapitre 3, comment le cadre de la planification urbaine dans la nouvelle ville de Gatineau, en regard toujours de la gestion de l'urbanisation, s'appuie sur une hybridation entre la planification rationnelle et la planification renouvelée, empruntant aussi aux concepts relevant du développement urbain durable. Ainsi, dans cette section, nous souhaitons exposer quelles sont les manifestations tangibles associées aux transformations de la planification urbaine, aux niveaux de la gestion de l'urbanisation et de l'interaction entre les acteurs et ce, tout en tenant compte des dimensions de contenu (nouvel urbanisme et croissance intelligente) et de processus (PRG et planification renouvelée).

### 5.1 Le cadre de la planification urbaine à Gatineau, depuis la fusion municipale

La nouvelle ville de Gatineau, depuis sa création en janvier 2002, a amorcé un important processus de planification stratégique visant l'harmonisation des orientations de développement pour les cinq secteurs nouvellement regroupés (Ville de Gatineau, 2008b). Ainsi, la ville a d'abord publié, en août 2002, un document intitulé *Pistes de réflexion* reprenant les principales problématiques de la ville et servant de point de départ pour les discussions et les consultations publiques prévues. En septembre 2002, près de 200 acteurs de la ville provenant d'horizons diversifiés ont partagé leur vision afin de mettre la table pour une ronde de consultation publique à la grandeur de la municipalité ayant permis aux citoyens de faire part de leurs préoccupations et de leurs attentes quant au développement de Gatineau. Pour clore cet exercice de consultation, un forum permettant de valider la vision et les orientations stratégiques préalablement définies a eu lieu en mars 2003. À la suite de ces procédures de consultation, la Ville de Gatineau a adopté, le 18 septembre 2003, son plan stratégique couvrant la période 2003-2007<sup>21</sup>. Le plan stratégique de la Ville de Gatineau chapeaute et encadre la planification urbaine, l'élaboration des documents qui en émane de même que les diverses activités qui s'y réfèrent (tableau 5.1). En effet, ces principaux instruments d'urbanisme qui sont le schéma d'aménagement et de développement (SAD), le plan d'urbanisme, les politiques urbaines de même que la réglementation d'urbanisme découlent de ces directions stratégiques. Dans son plan d'urbanisme, la ville de Gatineau présente un schéma illustrant le cadre de la planification urbaine, décliné de façon hiérarchique et complémentaire. En effet, la figure 5.1 portant sur le cadre de la planification à Gatineau démontre clairement que le plan stratégique superpose et détermine le contenu des autres dimensions de la planification. De la sorte, les directions et orientations du plan stratégique structurent le SAD, les politiques urbaines et le plan d'urbanisme, qui, à son tour, définit une réglementation d'urbanisme cohérente.

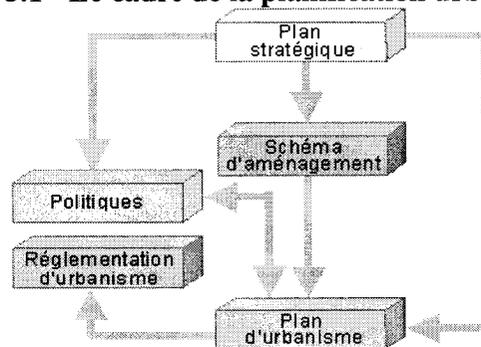
---

<sup>21</sup> En automne 2008, la Ville de Gatineau a procédé à la mise à jour de son plan stratégique qui couvrira désormais la période 2009-2014. Dans cette optique, les citoyens étaient invités à réagir via le site Internet de la municipalité afin d'émettre leurs commentaires et suggestions (Ville de Gatineau, 2009).

Enfin, notons que des liens de transversalité se tissent également entre les politiques urbaines et le plan d'urbanisme, qui se doit aussi de répondre aux exigences du SAD. Cette importante imbrication des divers instruments de planification vise d'abord et avant tout, dans une perspective stratégique, la cohérence entre la vision de développement et l'aménagement du territoire.

Comme le mentionnent Padioleau et Demesteere (1992), la planification stratégique, qui vise l'amélioration de l'efficacité des outils et des procédures de l'action publique, se démarque de la planification traditionnelle puisqu'elle se veut itérative. Ainsi, à l'image de la figure 5.1, le plan stratégique de Gatineau ne serait qu'une phase seulement du cycle stratégique qui incorpore également les activités de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation ici représenté par le SAD, le plan d'urbanisme, les politiques urbaines puis la réglementation d'urbanisme.

**Figure 5.1 - Le cadre de la planification urbaine à Gatineau**



Source : Boutet, É. (2008), *La planification du territoire à Gatineau*, présentation dans le cadre du cours SOC-2543, Sociologie de l'environnement urbain, Gauthier, Mario, 16 novembre 2008.

Tableau 5.1 - Quelques activités de planification urbaine de la ville de Gatineau, depuis la fusion municipale en janvier 2002 (non-exhaustif)

Activité de planification	Période
Entrée en vigueur du schéma d'aménagement et de développement révisé	Décembre 1999, modifié en février 2005
Publication du document <i>Pistes de réflexion</i>	Août 2002
Ateliers de discussion portant sur la planification stratégique	Septembre 2002
Forum sur l'avenir de Gatineau	Mars 2003
Adoption du plan stratégique 2003-2007	Septembre 2003
Adoption du plan d'urbanisme	Juin 2005
Entrée en vigueur du plan d'urbanisme	Octobre 2005
Adoption du cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales	Février 2005
Adoption de la politique d'habitation	Octobre 2006
Processus de révision du plan stratégique	Automne 2008

Source : Adapté de Boutet, É. (2008), *La planification du territoire à Gatineau*, présentation dans le cadre du cours SOC-2543, Sociologie de l'environnement urbain, Gauthier, Mario, 16 novembre 2008.

### 5.1.1 Le plan stratégique : un outil souple et évolutif

Selon le *Guide de la prise de décision en urbanisme* du Ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR) mis à la disposition des professionnels de la planification urbaine, la planification stratégique sert d'abord à l'élaboration d'un plan global qui définit des objectifs, des stratégies et qui dégage une vision d'aménagement et de développement durable partagée avec la population. Il s'agit en outre d'un exercice totalement volontaire n'étant encadré par aucune loi. Dès lors, la planification stratégique fait grandement appel à une planification renouvelée s'appuyant sur la participation de maints acteurs et s'inscrivant dans une perspective évolutive. Relativement à l'implication

des citoyens dans ce processus de planification, Chiasson (2006) soutient que cette démarche s'inscrit dans l'objectif d'institutionnalisation de la participation des citoyens : « ces initiatives peuvent être interprétées comme une volonté d'institutionnaliser la participation des citoyens tant au plan de la définition des grandes priorités de la Ville qu'au plan de ses orientations sectorielles » (Chiasson, 2006, p. 85). En outre, la planification stratégique aurait comme objectif, selon Padioleau et Demesteere (1992), de recueillir l'acquiescement d'un grand nombre de citoyens à un ensemble de problématiques et d'orientations. Il s'agirait donc en quelque sorte d'obtenir une validation des directions déterminées par la municipalité.

Dans l'intention de favoriser la participation des citoyens à l'élaboration du plan stratégique, la Ville a donc invité ces derniers à prendre part au processus en s'impliquant notamment dans la définition de la vision de développement de Gatineau qui porte le nom de « *Gatineau, un modèle et une source de fierté!* ». À cet égard, le mot du maire Ducharme dans le feuillet publicitaire de présentation du plan stratégique intitulé « *Une vision qui nous rassemble. Une ville qui nous ressemble* » est éloquent de la volonté d'inclure dans une certaine mesure les citoyens dans un projet collectif : « Ensemble, nous pourrions être fiers de ce grand projet collectif qu'est l'édification de notre nouvelle ville » (Ville de Gatineau, 2005b). Par ailleurs, de cette vision découlent quatre directions spécifiques visant sa mise en œuvre et son passage vers l'action. De la sorte, les quatre directions stratégiques<sup>22</sup> couchent sur papier des orientations qui donnent une substance, un contenu à la planification stratégique qui ne soit pas étranger avec les principes du développement durable. En effet, soulignons par exemple les orientations de la mise en valeur de façon durable et de la protection du milieu naturel et du paysage agricole ou encore la consolidation d'un réseau de transport en commun efficace. Il est également indiqué dans le plan stratégique que cet outil demeure une « source d'inspiration », un

---

<sup>22</sup> A. Vers une harmonisation entre les milieux naturels et bâtis ; B. Vers un développement économique, culturel, social et communautaire intégré ; C. Vers une mosaïque de villages urbains ; D. Vers une gouvernance participative et une gestion efficiente

« cadre de référence » pour l'administration municipale. Ainsi, il ne s'agit pas d'un document rigide ou définitif, mais bien d'un outil souple et flexible, appelé à évoluer et où les orientations, les directions, servent de « repères » à l'action municipale.

En plus d'accorder une place significative à la participation publique, notamment par l'identification de la gouvernance participative comme l'une de ses directions stratégiques, la Ville de Gatineau a adopté, à la suite d'une vaste étude sur la gouvernance participative, un document encadrant ses procédures de participation citoyenne intitulé *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* (encadré 5.1). Ce cadre qui pose les principes de la participation révèle également un certain renouvellement de la PRG vers une plus grande reconnaissance et ouverture des modes d'élaboration et de coordination changeant par le fait même les conceptions de la planification et le rôle de l'acteur qui est davantage positionné dans une démarche participative institutionnalisée. En effet, le plan stratégique insiste sur la notion de gouvernance : « la gouvernance municipale devra démontrer cette volonté de démocratie par le développement de partenariats et l'encouragement d'une plus grande participation du citoyen à la vie municipale » (Ville de Gatineau, 2003, p. 6). L'adoption de ce cadre par la municipalité de Gatineau traduit également, au-delà de la recherche d'une gouvernance participative, le désir d'aller au-delà des mécanismes prévus par la LAU qui exigent, dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme, un nombre minimal peu élevé de consultation publique. Ainsi, nous pouvons supposer que ce cadre s'inscrit en quelque sorte dans la foulée des nouveaux types d'instruments recherchant la mise en œuvre d'une planification de nature collective que nous aurons davantage le loisir de considérer dans les prochains chapitres, lors de l'analyse d'exercices de planification plus précis. En dépit de l'attrait que représente ce cadre, il demeure pertinent de se questionner sur ses effets véritables sur le débat, notamment sur sa capacité de mobiliser les acteurs qui le plus souvent, ne participent que très peu aux consultations publiques.

À cet égard, certains auteurs ont élaboré sur les écueils de la participation (Bacqué et al., 2001; Blondiaux, 2007) et sur la difficulté d'influencer les processus décisionnels vers une gestion davantage négociée et partenariale. Par exemple, notons que malgré l'ouverture des processus de planification, le pouvoir de décision n'est souvent pas directement remis en jeu et que certains exercices de participation s'apparentent davantage « à des jeux démocratiques dans lesquels tout est réglé, cadré, anticipé, scénarisé » (Blondiaux, 2007, p.125). En conséquence, la création d'un cadre de participation à Gatineau et la mise en œuvre de démarches de consultation publique en découlant ne garantit pas indubitablement un renouvellement substantif et important des processus de planification et du rôle véritable des acteurs. Comme le nommerait Alexander (1984), la crise du modèle de la PRG est ici davantage considérée sous l'angle d'une réponse mitigée, qui reconnaît la nécessité de revoir la gouvernance urbaine, mais qui demeure ancrée dans un processus décisionnel traditionnel et rationnel. Pour nuancer, ajoutons enfin que malgré un renouveau parfois audacieux du cadre formel, les pratiques des acteurs peuvent, en raison de divers motifs, prendre des directions différentes de ce qui est a priori souhaité et recherché.

### **Encadré 5.1 - Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales**

Vers une gouvernance participative:

Dans la foulée de la quatrième direction stratégique – *pour une gouvernance participative et une gestion efficiente* – la municipalité a initié une démarche menant à l'adoption d'un cadre de référence en matière de participation citoyenne. Cet outil, qui vise essentiellement à rapprocher le citoyen de la vie démocratique en contribuant à l'émergence d'une culture de la participation transparente, inclusive, constructive et accessible, à vu le jour à la suite d'un processus composé de trois volets.

Dans un premier temps, il y a eu récolte d'informations sur les modèles et outils de gouvernance participative par une équipe de chercheurs de l'INRS. Ensuite, des experts de la région ont partagé leurs connaissances et leurs commentaires sur la mise en place d'un mode de gouvernance participatif. Enfin, un dernier volet a permis d'entendre les avis et les suggestions des citoyens lors d'une audience publique qui a culminé par un Colloque sur la démocratie municipale.

Parmi les recommandations retenues, subdivisées en maintes sections allant de l'élaboration de règles de fonctionnement, à la coordination et passant par des mécanismes de communication et de suivi, notons que la Ville s'engage à faciliter la participation de tous aux affaires de la ville et de permettre à la population d'intervenir plus tôt dans l'élaboration des projets. Enfin, soulignons également que ce cadre encourage la création d'instances de participation additionnelles.

Source : Synthèse personnelle adaptée de Ville de Gatineau (2005c), *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, Document préparé par la Section de la planification stratégique et adopté par résolution du conseil municipal de la Ville de Gatineau le 8 février 2005.

Au-delà de ce cadre de la participation, un consultant (4.1) considère que la municipalité est en avance de 15 ans par rapport à plusieurs autres villes québécoises dans ces démarches de planification stratégique. En effet, ce dernier soutient que l'effort fourni par la ville pour établir une vision commune du développement est notable. De plus, ce dernier estime que la planification stratégique sert de balise auprès des acteurs tout en contribuant à développer une culture de la planification. Au premier abord, il semble donc

que la municipalité gatinoise ait saisi l'importance de l'émergence d'un « nouvel impératif participatif » (Blondiaux, 2008) en matière de planification urbaine, tel que l'illustrent le contenu et les diverses démarches associées à l'élaboration du plan stratégique et du cadre de participation citoyenne.

En plus d'un renouvellement des procédures vers une planification davantage concertée, le plan stratégique met en évidence maints principes associés au développement urbain durable, tel que le soulignent les références multiples à la protection de l'environnement, au développement durable. De surcroît, la troisième orientation du plan stratégique, *Vers une mosaïque de villages urbains*, réfère directement au concept de nouvel urbanisme et de *Transit oriented development* : « Faire évoluer Gatineau vers une collectivité exemplaire composée de villages urbains articulés autour de réseaux sociaux florissants, structurés le long d'un système de transport adapté aux besoins des utilisateurs et reliés entre eux par de multiples canaux de communication » (Ville de Gatineau, 2003, p.27). Le plan stratégique énonce également, en sous-orientation, la nécessité de « gérer la croissance urbaine en favorisant la densification des activités et la mixité des usages dans les secteurs existants » (Ibid, p. 29), positionnant ainsi le développement urbain en parallèle avec quelque uns des impératifs de la croissance intelligente et du nouvel urbanisme, soient les principes de densification, de mixité des usages et de coordination des transports à l'aménagement du territoire.

Dès lors, notre analyse documentaire du plan stratégique révèle un document de planification s'inscrivant, sur papier, dans une logique de planification renouvelée donnant priorité à l'action négociée, à l'évolution des outils et ce, tout en valorisant un développement urbain respectueux de l'environnement et intégrant les principes du développement urbain durable. Par ailleurs, ce document englobant l'action municipale et la planification urbaine gatinoise reconnaît les principes de gouvernance favorisant un décloisonnement entre les secteurs privés et publics et la société civile qui, chemin faisant, redéfinit le rôle traditionnel de la municipalité : « les autorités municipales assument, en

plus de leur mandat traditionnel, un rôle de facilitateur, de stratège, d'animateur, de régulateur » (Ibid, p.34). Toutefois, nous rappelons que la reconnaissance par la municipalité de la mise en place d'une gouvernance participative n'ouvre pas nécessairement les procédures vers des démarches d'harmonisation des intérêts. En effet, ces efforts d'ouverture et d'inclusion des divers acteurs semblent souvent se traduire par une volonté de validation des approches davantage que par une réelle concertation multi-acteurs.

### *5.1.2 La gestion de l'urbanisation et le schéma d'aménagement et de développement (SAD)*

Contrairement à la majorité des municipalités québécoises réunies en Municipalité régionale de comté (MRC), la ville de Gatineau affiche plutôt un statut hors-MRC, signifiant de la sorte qu'il s'agit d'une municipalité locale exerçant certaines compétences des MRC, tel la réalisation d'un schéma d'aménagement et de développement (SAD). À Gatineau, le SAD actuel, adopté en février 2005, découle d'une révision du SAD de l'ancienne Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), regroupant jadis les anciennes villes du territoire municipal actuel plutôt que d'un processus de planification récent.

Dans l'introduction du SAD de Gatineau, la problématique que soulève l'étalement urbain est bien identifiée comme représentant un défi dans la gestion de l'urbanisation :

« La densité globale du développement résidentiel localisé dans les zones homogènes se réduit de plus en plus et la population résidente par hectare diminue, tant à cause de la typologie de l'habitat que de la faiblesse du nombre de personnes par ménage. Ce phénomène a un nom, il s'agit de l'étalement urbain et de ses conséquences. » (Ville de Gatineau, 2005, p. 9).

L'objectif ici n'est pas d'apporter une analyse détaillée du SAD, mais bien d'illustrer comment cet outil de planification peut faire ressortir une vision régionale du développement et dans la perspective qui nous interpelle, orienter l'expansion urbaine dans

les parties du territoire pouvant accueillir le développement urbain tout en respectant les milieux naturels. Par ailleurs, la concordance entre le SAD et le plan d'urbanisme s'avère essentielle à la cohérence en aménagement du territoire et cela justifie l'enchaînement étroit de ces deux documents de planification (voir la figure 5.2).

En dépit des rôles de régulateur et d'administrateur confiés à la municipalité et plus particulièrement au conseil municipal, il appert parfois que le cadre réglementaire construit dans le cadre de certains documents de planification tel le schéma d'aménagement et de développement ne soit pas respecté et appliqué. À cet effet, la décision de la Ministre des Affaires municipales, en mai 2008, d'apposer son veto pour renverser une décision du conseil municipal allant à l'encontre du SAD et jugée propice à l'étalement urbain est éloquente (Duquette, 2008). En effet, les élus municipaux gatinois avaient autorisé un promoteur immobilier à construire 200 nouvelles maisons sur une réserve foncière, près de l'aéroport de Gatineau alors que le SAD caractérisait plutôt cette zone comme une aire d'expansion, destinée à un développement ultérieur.

Aussi, selon l'un des acteurs interrogés (4.3), il semblait plus logique à ce moment de créer un SAD pour l'ensemble du territoire couvert par cette entité administrative. En effet, aujourd'hui, toujours selon les propos de ce même interlocuteur, la ville de Gatineau, dont les limites du SAD ignore les municipalités suburbaines tel que représenté par la MRC des Collines-de-l'Outaouais, a peu de contrôle sur cette périphérie en pleine croissance. Ce dernier considère que le présent SAD de la ville de Gatineau ne présente pas d'orientations suffisamment fermes afin de palier cette problématique de gestion de l'urbanisation : « Entre le rural et l'urbain, il n'y a pas de communication. Quand on a eu le premier schéma de la CUO on couvrait le bon territoire à gérer pour avoir une conurbation intelligente. Mais là c'est le *free for all* du côté des municipalités rurales. Il y a actuellement un laisser aller. ». Lors de nos entretiens, il est revenu à maintes reprises des réactions concernant la maîtrise véritable de l'étalement urbain dans la région. En effet, certains considèrent que malgré la présence d'outils tels le plan stratégique, le SAD, le plan

d'urbanisme et la réglementation d'urbanisme, la gestion de l'urbanisation et l'aménagement du territoire échappent parfois à un contrôle rigoureux ou à une mise en œuvre de projets de développement allant véritablement dans le sens d'un développement urbain durable. Ces lacunes au niveau de l'aménagement semblent également aller au-delà du contenu du SAD et du territoire qu'il couvre. À ce niveau, la création de la CCAO est évocatrice de la volonté du gouvernement d'articuler le développement urbain entre les divers paliers locaux et régionaux tel la MRC des Collines-de-l'Outaouais et la Ville de Gatineau. Or comme mentionné précédemment, la CCAO, selon les propos de maints interlocuteurs rencontrés, échoue dans sa mission de constituer une réelle plate-forme de coordination et ce en raison de la faible légitimité et importance qui lui sont reconnues par ses membres.

De la sorte, malgré toute l'importance et les mesures qu'accordent les documents de planification, tel le SAD, à la gestion de l'urbanisation et à l'élaboration d'outils divers comme les périmètres d'urbanisation et les zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement<sup>23</sup>, la réalité est autre sur le terrain, lorsque vient le moment d'appliquer ces pratiques. Cet écart, qualifié par maints auteurs d'« *implementation gap* » (Filion, 2003; Grant, 2006; Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008) entre l'exercice de planification urbaine et la mise en œuvre demeure souvent l'un des principaux obstacles rencontrés. Cette notion qui insiste sur la difficulté d'évoluer de la planification urbaine à l'aménagement du territoire illustre de manière convaincante toute la complexité à allier processus, contenu et instrument de mise en œuvre dans une perspective d'arrimage entre la vision et les objectifs à atteindre. Aussi, nous comprendrons que ce défi posé par le développement territorial

---

<sup>23</sup> Tel que présenté par le MAMROT, « la municipalité régionale de comté (MRC) ou la communauté métropolitaine doit, à l'intérieur de son schéma d'aménagement et de développement, délimiter les territoires d'urbanisation incluant les secteurs déjà urbanisés et ceux dans lesquels elle entend implanter les nouveaux secteurs d'expansion urbaine. Elle peut également déterminer les zones qui seront les premières aménagées ou réaménagées à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation. » (Guide La prise de décision en urbanisme, Aménagement et gestion du territoire, en ligne [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\\_outi\\_plan\\_peri.asp](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_peri.asp))

teinte grandement l'évolution de la planification urbaine. Fainstein (2003) est également d'avis que la planification s'appuyant sur un processus ouvert et une démarche participative implique souvent un écart important entre la rhétorique et l'action dans le cas où le plan, une fois traduit en action, peut être contesté par certaines parties prenantes incluses dans le processus.

Dans cette perspective de difficulté à arrimer vision, objectifs et réalité terrain, la ville de Gatineau s'est dotée de politiques urbaines, telle la politique de l'habitation ou encore la politique environnementale, visant l'élaboration d'outils efficaces et cohérents avec la planification stratégique. Cette recherche de transversalité entre le plan stratégique et les politiques sectorielles renvoie, selon l'un des consultants (4.1), à un besoin de cohérence et de continuité interpellant et faisant simultanément appel à diverses sections et compétences d'une municipalité : la gestion de l'urbanisation n'est pas que confinée à un plan. En effet, nous constaterons dans la section suivante que le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau va au-delà d'un document servant de cadre réglementaire et qu'il s'inscrit dans cette perspective d'arrimage entre les diverses facettes de la planification urbaine; est-ce là un signe de renouvellement de la planification urbaine?

## **5.2 Le plan d'urbanisme : une approche stratégique de développement urbain durable**

Selon le Ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR), le plan d'urbanisme est le « document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire. [...] Le plan permet de mieux comprendre la logique derrière les moyens réglementaires, les interventions et les mesures fiscales, financières et promotionnelles privilégiées pour faciliter sa mise en œuvre » (Caron, 2005, p. 113-114). La définition du plan d'urbanisme qu'émet la Ville de Gatineau va clairement au-delà de celle formulée par le MAMR, qui s'associe davantage à une logique rationnelle de la planification, faisant primer les notions réglementaires, fiscales et financières de cet

outil de planification. Gatineau aurait ainsi répondu à l'appel ou l'analyse effectuée par l'une des fiches de veille du MAMR, (2007) : « Les plans d'urbanisme actuels, qui n'ont subi que très peu de changement, ne correspondent plus aux nouvelles réalités en matière de planification territoriale. Or, un nouveau plan d'urbanisme devrait s'articuler avec des politiques, des stratégies et des plans sectoriels complémentaires liés à la planification stratégique et au développement durable ». En effet, pour la Ville de Gatineau, le plan d'urbanisme est également un instrument stratégique, permettant la transposition d'une vision commune et encadrant les dynamiques de gouvernance :

« Le plan d'urbanisme est constitué d'un document de planification et de gestion du territoire. Il permet en effet de transposer la vision stratégique de la Ville en un plan d'aménagement et de développement, et d'encadrer la gouvernance et la gestion du territoire. Le plan d'urbanisme contribue notamment à donner une vision commune aux différents intervenants qui fournissent des services à la population » (Ville de Gatineau, 2005a, p.5).

Cette complémentarité entre plan d'urbanisme et vision stratégique, clairement énoncé dans le plan gatinois, fut également relevée par l'un de nos intervenants (4.1), alors que ce dernier soutenait que le croisement entre la planification stratégique et le plan d'urbanisme illustre un signe de renouvellement de la planification, allant dans le sens d'un métissage entre anciens instruments et approches renouvelées. Partant de cette observation, nous souhaitons dans cette section exposer une analyse du contenu du plan d'urbanisme, en ce qui a trait d'une part aux dimensions de la démarche procédurale et d'autre part, aux dimensions relatives au développement urbain durable, donc du contenu, de la substance. Nous considérons qu'une telle démarche permettra de relever les éléments particuliers au renouvellement de la planification urbaine en égard à la planification rationnelle et aux formes hybrides entre ces deux dernières logiques planificatrices.

### 5.2.1 La structure du plan

Le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau a été conjointement réalisé par les consultants *Daniel Arbour et Associés* et le *Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc* (GGBB) et ce, sous la commande municipale du Module d'urbanisme et de développement durable. En outre, le plan et la réglementation d'urbanisme adopté en juin 2005 ont été soumis à un exercice de consultation publique, lors d'une séance ayant, selon la ville, réuni 500 personnes issues de différents milieux, notamment de l'environnement, de l'éducation, des affaires et de l'immobilier (tableau 5.2). Aussi, il est significatif de mentionner que le plan d'urbanisme a été conçu à la suite de la fusion municipale entre les cinq anciennes municipalités de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) et ce dans une double perspective d'harmonisation de la réglementation et des orientations de même que des directions d'aménagement. À ce sujet, il ne faut en effet pas oublier que l'un des principaux objectifs des fusions municipales était d'apporter davantage de cohérence dans l'aménagement du territoire et ce, particulièrement en regard de la gestion de l'urbanisation dans les agglomérations urbaines (Collin, 2002). Essentiellement, la réalisation du nouveau plan d'urbanisme comportait donc quatre objectifs principaux, soit de contribuer à atteindre les orientations du plan stratégique, de développer une vision « grande ville », d'harmoniser les outils d'urbanisme des cinq ex-villes et enfin, de tenir compte des particularités locales comme en témoigne le recours au concept de village urbain, unité de planification qui se situe à l'échelle locale, de quartier (Boutet, 2006).

Tableau 5.2 - Échéancier de l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau

Étape de conception du plan d'urbanisme	Période
Analyse et enjeux	janvier – avril 2004
Concept et affectations	mai – août 2004
Rencontres avec les groupes d'intérêts	avril – novembre 2004
Portes ouvertes	novembre 2004
Ajustements au plan	novembre – mars 2004
Consultations publiques dans le cadre de la LAU	avril 2005
Adoption par le conseil municipal	juin 2005
Formation des fonctionnaires	septembre 2005
Entrée en vigueur du plan	octobre 2005

Source : Boutet, Éric (2006), La planification du territoire à Gatineau, présentation dans le cadre du cours SOC-2543, Sociologie de l'environnement urbain, Gauthier, Mario, 16 novembre 2006.

Dans un premier temps, et en ce qui a trait au contenu du plan, notons que ce dernier est séparé en trois sections; la première dressant le contexte d'intervention (composantes structurantes, identitaires, les milieux de vie, les secteurs d'emplois), la deuxième présentant le parti d'aménagement (8 principes directeurs, 10 orientations d'aménagement, un concept d'organisation spatiale) et la troisième exposant la stratégie de mise en œuvre (affectations du sol et densités de construction, secteurs particuliers d'aménagement et de développement, cadre de gestion de l'utilisation du sol, cadre de gestion de l'environnement). Ces trois parties inhérentes à la réalisation d'un plan d'urbanisme sont évidemment complémentaires et sont chacune subdivisées en plusieurs sous-sections appuyant, à l'aide de stratégies diverses allant d'instruments réglementaires (ex. règlement de zonage, périmètre d'urbanisation, zones prioritaires de développement ou de redéveloppement), incitatifs (ex. outil de promotion, de persuasion, procédure d'appel d'offre, crédit de taxe, subventions) ou hybrides (ex. PIA, PPU, politique d'habitation), les directions et orientations générales définies.

Dans la réalisation des plans d'urbanisme, le MAMR distingue le contenu obligatoire du contenu facultatif que doivent intégrer les plans. Il est ainsi à noter que le plan d'urbanisme de Gatineau présente, en plus des éléments obligatoires, un large contenu facultatif. En effet, ce plan rend de manière détaillée les caractéristiques de chacune des zones du territoire en plus d'identifier pour chacune de ces dernières des interventions spécifiques d'aménagement et de développement. Pour le centre-ville, cela se concrétise par la réalisation du programme particulier d'urbanisme (PPU) qui est un outil facultatif au plan d'urbanisme.

Parmi les principes directeurs et orientations d'aménagement définis dans le plan, certains demeurent davantage pertinents et significatifs en lien avec notre sujet d'étude. En effet, ces sections structurantes du plan révèlent un contenu alliant maints principes de développement urbain durable. Ainsi, trois orientations nous apparaissent particulièrement significatives à cet égard, soit : un concept d'aménagement privilégiant l'utilisation du transport en commun, l'accent sur la pleine mise en valeur des sites stratégiques sous-utilisés plutôt que sur l'étalement urbain et la mise en réseau et la complémentarité des pôles. Du côté des directions inscrites au plan d'urbanisme, notons les quatre suivantes qui s'allient également au développement durable et notamment, aux approches de croissance intelligente et de nouvel urbanisme tel qu'explicitées précédemment : villages urbains complets, dynamiques et conviviaux; intensification des activités en bordure du réseau de transports collectif; protection des corridors de verdure et des milieux sensibles et le rayonnement du centre-ville, du centre d'activités et des noyaux urbains.

### *5.2.2 Le village urbain : la pierre angulaire du plan d'urbanisme et un cadre de réflexion pour la planification urbaine et l'aménagement du territoire*

Le concept de village urbain se trouvant au cœur du plan d'urbanisme provient des théories de l'urbanisme néo-traditionnel et tel que nous l'avons présenté dans le cadre de ce mémoire, du nouvel urbanisme. Selon l'idéal-type à atteindre décrit par le rapport de consultation de la ville de Gatineau portant sur la vision communautaire sur les villages urbains (Ville de Gatineau, 2005d), ce quartier urbain, basé sur les noyaux historiques, est un milieu de vie alliant plusieurs composantes favorisant la création d'un sentiment d'appartenance (voir tableau 5.3). Aussi, tel que mentionné dans le plan d'urbanisme, le village urbain est un lieu où se rencontrent diverses fonctions telles que l'habitation, l'emploi, la récréation, le magasinage, etc. de même qu'une diversité dans la gamme des logements offerts, allant de l'unité unifamiliale aux immeubles multifamiliaux et ce, dans l'objectif de restreindre l'étalement urbain : « Dans le but d'offrir une diversité d'alternatives d'habitation et de fournir une alternative à l'étalement urbain à même le territoire de la Ville de Gatineau, le plan d'urbanisme recommande les mesures suivantes : densité, diversité, sites sous-utilisés » (Ville de Gatineau, p. 87). Essentiellement, le village urbain, dans le contexte gatinois, constitue une unité, de 20 000 à 40 000 personnes selon les villages, et une échelle de planification urbaine locale qui, contrairement à la formule des arrondissements privilégiée dans d'autres villes québécoises telles que Montréal et Longueuil, n'est pas une structure administrative supplémentaire.

**Tableau 5.3 - Explications sur les différentes dimensions du concept de village urbain à Gatineau**

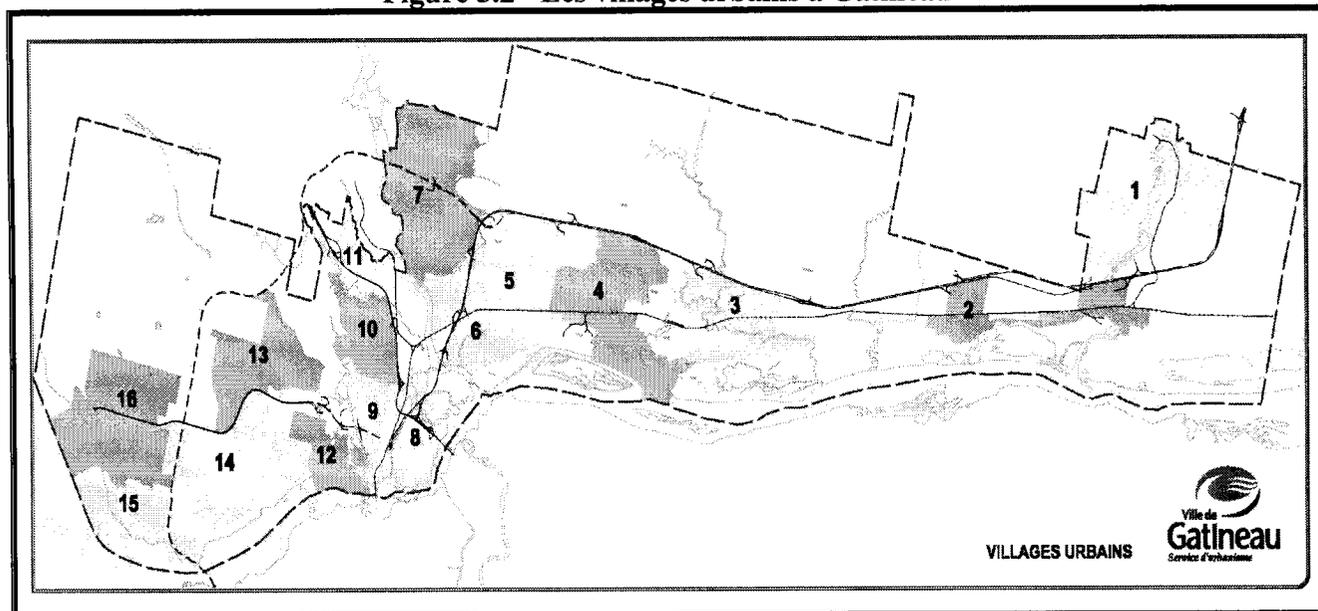
<b>Dimensions</b>	<b>Explications</b>
<b>Loisir et vie socio-communautaire</b>	Les résidants développent des réseaux communautaires forts et dynamiques. Les associations sociocommunautaires sont actives et les résidants contribuent à la qualité de vie de leurs concitoyens. La vie récréative est animée, contribuant à resserrer les liens entre les résidants. Le centre villageois constitue le point focal du village urbain pour la communauté.
<b>Forme urbaine</b>	La mixité et la densité des usages sont favorisées surtout dans le centre du village urbain ou le long des grands axes de transport. C'est dans le centre de village que sont localisés les immeubles les plus hauts et les plus distinctifs ainsi que les usages mixtes. L'architecture est distincte, soignée et variée.
<b>Environnement et développement durable</b>	Le village urbain est caractérisé par l'intégration harmonieuse des espaces verts au milieu bâti. Les espaces naturels et les parcs sont nombreux et reliés entre eux. Les résidants sont conscientisés : toutes les formes de développement durable sont populaires (conservation de l'énergie, recyclage, compostage, agriculture urbaine).
<b>Vie culturelle</b>	L'identité du village urbain se traduit entre autres par la fébrilité de ses activités artistiques et culturelles (festivals, arts visuels, théâtre, etc.). Des institutions appropriées desservent le village urbain. Les adultes (aînés entre autres) et les jeunes ont accès à de la formation et des activités adaptées à leurs besoins.
<b>Transport</b>	Les déplacements en automobile sont gérés par des mesures d'adoucissement de la circulation. Les déplacements à pied et à bicyclette sont favorisés par les nombreux sentiers ou passages qui relient les principales activités. Le transport en commun et collectif est facilement accessible et dessert efficacement les autres villages urbains, les centres d'emploi et les centres-villes. La maximisation de la circulation piétonnière augmente les relations entre les résidants et renforce la vie communautaire.
<b>Services</b>	Les services commerciaux aux fins du magasinage quotidien sont accessibles sans l'utilisation d'un véhicule automobile. Les services de santé de base sont aussi accessibles facilement à l'intérieur du village urbain ou à proximité (pharmacie, médecine communautaire).
<b>Gestion participative</b>	L'appropriation par les résidants de leur milieu de vie est au cœur du concept. Ceux-ci s'impliquent activement tant au niveau de la réflexion, qu'à celui de l'action, pour développer et mettre en oeuvre des solutions locales aux problématiques rencontrées dans le village urbain, et participent à définir comment ils veulent le voir évoluer.

Ville de Gatineau (2005d), *Vision communautaire sur les villages urbains*, Rapport de consultation, 2<sup>e</sup> édition, septembre 2005, TECSULT, p.68-69.

Les villages urbains, au nombre de 16 (figure 5.2) sur tout le territoire municipal, ont été conçus et élaborés dans un contexte politique et géographique bien particulier résultant des fusions municipales et de la volonté de recréer de nouvelles appartenances, différentes de celles attribuées aux anciennes villes. Par conséquent, l'un des objectifs premiers du concept de village urbain est de ramener la planification urbaine à l'échelle du citoyen, du quartier. À cet égard, l'un des participants à notre recherche, consultant (4.5), soulignait la nécessité que les gens s'identifient à leur milieu de vie plutôt qu'à leurs anciennes villes. Cet interlocuteur soutient qu'il fallait créer une nouvelle unité de planification, d'intervention, dans le but de s'éloigner des conflits politiques associés aux limites administratives, relativement, entre autres, à la répartition des projets immobiliers qui sont considérés comme d'importantes sources de taxe foncière, principal revenu des municipalités et souvent catalyseur d'étalement urbain en raison de l'attrait économique que représente la construction de nouvelles résidences, le plus souvent en territoire périphérique au noyau urbain.

Dès lors, la dimension spatio-temporelle de la planification revêt une importance significative puisque la volonté d'amener la planification à l'échelle locale illustre un renouvellement par rapport à la planification urbaine traditionnelle qui conçoit cette même dimension dans une perspective qui s'avère davantage politico-administrative. Cette situation donne lieu à un chevauchement des territoires de planification, les uns étant associés à la dynamique traditionnelle, soit les secteurs et les districts, et les autres résultant d'une logique renouvelée, soit les villages urbains, nouveau cadre de gestion municipale et de planification urbaine.

Figure 5.2 - Les villages urbains à Gatineau



- |    |   |     |   |
|----|---|-----|---|
| 1. | Vallée-de-la-Lièvre                       | 9.  | Lac-des-Fées                            |
| 2. | Bassin-de-la-Lièvre                       | 10. | Mont-Bleu                               |
| 3. | Rivière Blanche                           | 11. | Hautes-Plaines                          |
| 4. | Du Moulin                                 | 12. | Du Parc                                 |
| 5. | La Cité                                   | 13. | <b><u>Du Plateau (étude de cas)</u></b> |
| 6. | Rivière-Gatineau                          | 14. | Les Golfs                               |
| 7. | Les Rapides                               | 15. | Lac-Deschênes                           |
| 8. | <b><u>Centre-Ville (étude de cas)</u></b> | 16. | Des Explorateurs                        |

Avant l'identification du concept de village urbain comme pierre angulaire du plan d'urbanisme et de la planification urbaine, tout un travail de recherche, d'étude, de planification et de consultation a été opéré par la municipalité dans le cadre de l'exercice d'élaboration du plan stratégique 2003-2007. En effet, la démarche de planification s'est, grosso modo, déroulée selon cinq phases, ayant éventuellement mené à la définition du village urbain (tableau 5.4)

**Tableau 5.4 - Démarche de planification du concept de village urbain**

Date	Activités
2003	Adoption du Plan stratégique 2003-2007 – troisième direction stratégique (C) : « Vers une mosaïque de villages urbains »
2004	Délimitation et caractérisation préliminaires des villages urbains dans le cadre de l'élaboration du Plan d'urbanisme
2005	Rencontres de vision communautaire avec les citoyens – Ateliers de travail avec l'Administration municipale
2005	Compte-rendu et suivi des rencontres

Dans le cadre de l'adoption du plan d'urbanisme en juin 2005 et de l'identification du concept de village urbain comme élément structurant du territoire, il apparaissait essentiel, puisque la planification urbaine est désormais intimement liée à la participation citoyenne, tel que définie dans le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, d'une part de mieux définir ce concept et d'autre part, de recueillir la perception des populations résidentes face à leur milieu de vie et leur vision face à son développement futur. Conséquemment, c'est dans cette optique qu'on été invités les résidents, les groupes, les associations et différents partenaires de la Ville dans le cadre d'ateliers de vision communautaire desquels ont résulté un rapport de consultation publique

préparé par la firme d'expert-conseil TECSULT (Ville de Gatineau, 2005d). Selon ce rapport, il semblerait que de manière générale, les citoyens ayant participé à cette activité s'identifient et s'approprient plutôt positivement le concept de village urbain. En parallèle à cette observation et en s'appuyant sur la tenue, en novembre 2008, d'un forum citoyen organisé par différentes personnes de la région provenant du milieu communautaire et réunissant 200 citoyens d'horizons diversifiées, nous souhaitons apporter un regard divergeant. L'un des quatre ateliers de la journée, portant en parti sur les villages urbains, a clairement démontré que les citoyens ignorent largement l'existence de ce concept, ce qui empêche conséquemment toute référence identitaire ou organisationnelle à cette unité de découpage.

Le recours au village urbain s'inscrit également dans une volonté de poursuivre un développement urbain durable. En effet, l'invitation lancée aux citoyens de participer aux ateliers de vision communautaire, en 2005, stipulait clairement cette intention d'allier la croissance des villages urbains aux principes de développement durable :

« La création de villages urbains a aussi pour but de mettre en application les pratiques qui sous-tendent le développement durable. Des projets conçus et développés dans le respect du milieu naturel, une saine consommation énergétique, la mise en place de programmes de gestion des matières résiduelles : tous ces éléments contribuent dans les faits à bâtir des communautés plus en santé, plus dynamiques, au sein desquelles les résidents développent un sentiment d'appartenance fort » (Ville de Gatineau, 2005b, p.3)

Au-delà de cette rhétorique mettant l'accent sur le développement urbain durable, tel qu'il apparaît maintenant incontournable de le faire, maints éléments sont évoqués comme le recours à de nouvelles pratiques. En se fiant à la description des villages urbains que propose la municipalité, la création de collectivités viables transige nécessairement par l'élaboration de projets intégrés dépassant la simple logique traditionnelle et rationnelle de l'urbanisme fonctionnel et opérationnel. En effet, cette volonté d'arrimer planification, développement durable, sentiment d'appartenance et participation des citoyens suppose

nécessairement de nouvelles façons de planifier et d'aménager qui impliquent, selon Da Cunha (2005), un décloisonnement institutionnel et la mise en place d'une planification opérant sur la base de l'innovation et de la gouvernance urbaine. En effet, la mise en œuvre du développement urbain durable dépasserait la seule raison technique des experts pour s'inscrire dans l'action politique concertée et intégrée. Aux yeux de la municipalité, voici ce que le concept de village urbain se propose d'opérer comme instrument de mise en œuvre du développement durable.

### **5.3 Analyse synthèse des logiques planificatrices**

Au terme de ce qui précède, il convient dans un premier temps de systématiquement confronter le plan d'urbanisme, et plus particulièrement le concept de village urbain, aux dimensions procédurales des logiques de la planification urbaine, identifiées dans le cadre théorique. La municipalité, par le biais du plan d'urbanisme, a bien signifié son intention de créer, au fil du temps, de véritables noyaux de villages urbains correspondant le plus possible aux caractéristiques énoncées précédemment (tableau 5.3).

Bien qu'il peut apparaître difficile de déterminer les contours procéduraux d'un document de planification, le MAMR souligne justement que le plan « permet de mieux comprendre la logique derrière les moyens réglementaires, les interventions et les mesures fiscales, financières et promotionnelles privilégiées pour faciliter sa mise en œuvre » (MAMR, 2008b). À cet égard, le plan d'urbanisme gatinois fait maintes fois mention de l'importance, dans le processus de planification des villages urbains, de recourir à une gestion hybride, c'est-à-dire traditionnelle et renouvelée : « leur mise en œuvre [les villages] sera assurée par divers moyens allant de la gouvernance, à de l'encadrement réglementaire, à l'application de programmes ou à la réalisation de projets d'immobilisation » (Ville de Gatineau, 2005). Dès lors, la perspective hybride qu'adopte le plan d'urbanisme permet, à prime abord, d'appréhender un mode d'élaboration et de

coordination de la planification qui soit, conséquemment aux préceptes de la gouvernance, partenarial, décentralisé et transversal.

Dans une telle perspective, la définition du rôle de l'acteur se doit également d'osciller du côté de la logique renouvelée de la planification qui s'appuie davantage sur la transaction, l'évaluation, l'animation, la persuasion que sur le contrôle de l'application des règles, la prescription et la mobilisation du monopole de la légitimité instituée par la municipalité. Or, l'analyse de ce document de planification qu'est le plan d'urbanisme ne saurait être complète sans l'apport d'une nuance significative sur l'équilibre qui semble se créer entre les logiques rationnelle et renouvelée de la planification. En effet, si le plan, de même que toute la planification stratégique, insiste sur l'importance d'une gouvernance participative, il souligne également le rôle central des dispositifs réglementaires : « le plan d'urbanisme précise des approches et des dispositions particulières pour ces problèmes ponctuels de gestion du territoire, lesquelles ont été intégrées à la réglementation d'urbanisme » (ville de Gatineau, 2005). De la sorte, le contenu du plan reconnaît la nécessité de recourir à une réglementation précise d'urbanisme afin d'encadrer l'application des principes d'aménagement prioritaires.

Chemin faisant, les diverses données amassées lors de l'étude terrain de ce projet de mémoire, que ce soit lors d'observations ou dans le cadre d'entretiens semi-directifs, auront clairement mis en évidence la complexité qui subsiste entre la formulation des documents de planification et les instruments de mise en œuvre. De toute évidence, il semble y avoir chevauchement entre les logiques rationnelle et renouvelée, donnant ainsi lieu à une forme hybride d'intervention. Ce constat est appuyé par certains interlocuteurs rencontrés tel un consultant (4.1) qui soutient que « les instruments traditionnels associés à l'urbanisme (plan, PPU, PAE, PIIA, règlements sur les dérogations mineures, etc.) sont repris dans un contexte de planification urbaine qui fait appel à de nouveaux processus et tente d'incorporer une vision plus globale des réalités urbaines. » Ce renouvellement et ce croisement entre anciens instruments et approche renouvelée se traduit entre autres par

l'amalgame entre la planification stratégique et le plan d'urbanisme. Néanmoins, si pour certains ces instruments sont traditionnels, pour d'autres ils relèvent davantage d'une forme innovante d'instruments qui possèdent un réel potentiel stratégique. Il semble donc important de préciser qu'une règle, qu'un instrument ou un outil ne sont pas nécessairement restrictif et traditionnel, mais qu'au contraire, ils peuvent introduire des éléments de souplesse et d'innovation, que ce soit au niveau procédural ou substantif (Trépanier, 2004). À titre d'illustration, notons que les SAD, en tant qu'instrument, doivent contenir une vision d'avenir, un périmètre d'urbanisation et que la LAU prévoit également l'identification des zones d'aménagements prioritaires, d'outil de phasage de l'urbanisation qui sont tous des outils préconisés dans les approches récentes de planification urbaine tel la croissance intelligente ou le nouvel urbanisme.

Mais au-delà du SAD et de ce qui est prévu par la LAU, il semblerait que la véritable innovation relative aux instruments réside dans le concept de village urbain comme pierre angulaire du plan d'urbanisme et comme cadre de planification urbaine. Effectivement, deux interlocuteurs (4.1 et 4.5) ont insisté sur le potentiel de renouvellement de la planification urbaine que permettait le recours au village urbain dans la gestion de l'urbanisation. De ce point de vue, le village urbain donnerait un cadre de réflexion et de travail qui permettrait de faire autre chose que du « traditionnel », c'est-à-dire différemment de l'urbanisme fonctionnel qui a donné lieu à un étalement urbain et à l'aménagement d'espaces désincarnés des besoins de la population, tel la proximité des services de base ou encore la création d'un sentiment d'appartenance fort. La planification urbaine, vu dans le prisme du village urbain, pourrait donc être conçue différemment, et il s'agit en ce sens d'un renouvellement des formes traditionnelles de la planification.

Autrement dit, le concept de village urbain permettrait d'apporter de l'innovation et du renouvellement au niveau du contenu et de la procédure. Du contenu d'abord, parce que le village urbain, tirant ses caractéristiques du nouvel urbanisme, favoriserait la création d'un milieu de vie de qualité, centré sur la proximité des services, sur la densification et sur

la diminution de la dépendance à l'automobile, aspect actuellement particulièrement présent à Gatineau. De la procédure ensuite, parce que le village urbain, perçu comme l'outil de mise en œuvre du développement durable, accorde une grande importance à la participation citoyenne dans les démarches de planification. De surcroît, l'approche stratégique qu'adopte le concept de village urbain implique une réflexion qui conduit à l'usage d'instruments complémentaires au plan d'urbanisme, comme le plan d'aménagement (Plateau) ou encore le programme particulier d'urbanisme (Centre-ville). Pour Juillet et Andrew (1999), si l'atteinte du développement durable exige des transformations substantives des activités et des pratiques de développement, il s'avère également primordial de modifier les pratiques décisionnelles et les modes de coordination des activités socioéconomiques.

#### **5.4 Remarques conclusives**

En dernière analyse, un retour sur le tableau 1.2, présenté en problématique et portant sur l'évolution des valeurs professionnelles dans l'histoire de la planification au Canada, nous permet de considérer l'inscription de la planification urbaine actuelle dans un processus de renouvellement, qu'il soit partiel ou hybride. Ce renouvellement, considéré dans le sens des réponses élaborées par Alexander (1984), qui vont du refus de l'innovation à la reconnaissance de la perte de légitimité de la PRG et à l'élaboration de nouvelles démarches est relatif. En effet, si les processus, les instruments et les contenus de cette planification contemporaine apparaissent redéfinis en fonction de nouvelles valeurs et approches, qui mettent l'accent sur les procédures plutôt que sur les normes et sur le contenant plutôt que le contenu, une analyse plus raffinée et nuancée fait assurément ressurgir le concept *d'implementation gap*, notamment employé par Fainstein (2003), qui illustre dans les faits, un écart entre ce qui est souhaité et ce qui est réellement atteint. Reconnue par la LAU comme étant une activité fondamentalement politique, l'évolution de l'aménagement du territoire résulte en grande partie de l'interaction entre les acteurs qui

l'animent. Ainsi, au-delà des mécanismes et des instruments de l'aménagement, la subjectivité des acteurs et la dynamique politique influencent grandement la planification urbaine. À cet égard, et d'un point de vue méthodologique, nous ne pouvons passer sous silence la nature hautement subjective des propos recueillis lors de nos entretiens. Chacun des intervenants rencontrés exprimait bien une position d'acteur teinté par la nature de leur position, de leur rôle, de leur expérience de même que de leur appartenance organisationnelle. Évidemment, ce constat primordial influence nécessairement les perspectives sur la planification que dégagent ces acteurs.

## CHAPITRE VI

### **LE PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME POUR LE CENTRE-VILLE ET LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DU CŒUR DU PLATEAU : DU DISCOURS À LA MISE EN OEUVRE**

Dans ce chapitre, nous présenterons l'analyse de deux cas spécifiques de planification territoriale, soit l'élaboration du programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le village urbain du centre-ville de même que la conception du plan d'aménagement pour le cœur du village urbain le Plateau, tous deux situés à Gatineau (figure 5.2). Ainsi, ce dernier chapitre sera consacré à l'analyse de ces deux processus de planification urbaine ayant présentement cours et s'inscrivant dans une démarche de consultation publique auprès de la population allant au-delà des exigences minimales prévues par la LAU. La raison d'être de ce chapitre réside dans son objectif de démystifier, à l'aide de ces deux exemples récents, la teneur réelle du renouvellement de la planification en regard de notre problématique et de notre cadre théorique.

Étant décrit par l'administration municipale comme un outil innovateur permettant la mise en œuvre d'un développement urbain durable, le concept de village urbain est ici employé dans ces exercices de planification, d'une part pour sa dimension procédurale (démarche de consultation, élaboration de plans d'aménagement) et d'autre part pour sa dimension substantive, ses principes d'aménagement (croissance intelligente et nouvel urbanisme). En effet, il apparaît que le paradigme du développement urbain durable soit maintenant un incontournable dans la gestion du territoire urbain : « Le développement durable des villes et des métropoles est devenu ces dernières années un principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme » (Gauthier, 2008 : p. 165).

Aussi, la problématique de l'étalement urbain dans la ville de Gatineau et plus largement dans la région métropolitaine est perçue par un consultant en urbanisme (4.3), comme une véritable Épée de Damoclès : « Le développement actuel de faible densité (MRC des Collines) constituera éventuellement un grave problème de développement urbain en termes environnementaux (infrastructures, approvisionnement en eau, etc.) ». Partant de ce constat, réalisé pour maintes agglomérations urbaines contemporaines en proie à l'étalement urbain, l'intégration de nouvelles approches en terme de planification s'avère de plus en plus considérée tel que le souligne Gauthier, Gariépy et Trépanier (2008) : « Plus récemment, la question du renouvellement de la planification est revenue à l'ordre du jour avec l'émergence de nouvelles approches prônant le développement durable, dont les approches de la croissance intelligente (*smart growth*) et du nouvel urbanisme (*new urbanism*) » (Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008, p.331)

Dans ce chapitre, il s'agira donc de confronter le modèle théorique échafaudé précédemment, portant sur les logiques de la planification urbaine, aux nombreuses données amassées pour chacun des ces deux cas. En effet, un corpus significatif réunissant entretiens, observations et analyse documentaire sera employé afin d'énoncer des éléments de réponse liés à notre questionnement de recherche qui porte sur le renouvellement de la planification en regard de l'émergence d'un discours orienté par le développement urbain durable. Nous avons divisé ce chapitre en trois sections, l'une portant sur l'élaboration du PPU pour le centre-ville, une deuxième sur le plan d'aménagement et de design du centre du village urbain du Plateau et finalement une section portant sur les éléments culminants de l'analyse de ces deux cas. Enfin, notons que l'imbrication imminente entre procédures et contenus façonne une analyse dynamique, où les principaux points d'intérêts se présentent simultanément et non uniquement dans une logique indépendante l'une de l'autre.

## **6.1 Le programme particulier d'urbanisme : un outil de revitalisation urbaine de gestion de l'urbanisation**

### *6.1.1 Le contexte de planification*

Le village urbain du centre-ville de Gatineau comprend les secteurs de l'Île de Hull jusqu'au boulevard Saint-Joseph, le pôle institutionnel de l'Université du Québec en Outaouais, le secteur du Casino et le secteur Fournier (figure 6.1). En effet, c'est en 2005 que l'île de Hull a été reconnue comme le cœur de la ville de Gatineau. De surcroît, cette zone urbaine centrale est un milieu de vie comportant un centre d'affaires et de services gouvernementaux importants fournissant 29 000 emplois de services, un pôle de magasinage et de divertissement, un rassemblement d'institutions, d'équipements sociocommunautaires et d'attractions touristiques, un lieu d'identité historique et culturelle de même qu'un important point de convergence des réseaux de transport et de circulation de la région.



Relativement à la concentration d'activités structurantes pour ce territoire, notons l'importance de la présence de la ville voisine, Ottawa, capitale nationale qui influence fortement le développement urbain de l'agglomération et plus particulièrement, du centre-ville de Gatineau. En effet, le flux continuuel entre les deux rives de la population de travailleurs et des activités y étant liées font du centre-ville un point d'attraction d'envergure régionale qui mobilise l'attention des pouvoirs publics (ville de Gatineau, Commission de la Capitale nationale, gouvernement du Québec) et de maints acteurs (résidents, travailleurs, population gatinoise, association de résidents, entrepreneurs, organismes, etc.) dans le cadre de sa planification et de son aménagement. À cet effet, la dévitalisation que connaît ce village urbain depuis les dernières décennies, notamment en lien avec une diminution de la population<sup>24</sup> et des activités de services au profit de l'accroissement des secteurs périphériques, mobilise l'attention des acteurs tout juste mentionnés.

En ce qui a trait à la situation du logement, le profil de ce village urbain est bien particulier comparativement au reste de la ville. D'une part, le revenu médian des ménages qui est généralement faible donne lieu à une situation où les logements sont majoritairement loués et souvent en décrépitude. Aussi, la population est composée d'un pourcentage assez élevé de personnes seules, de familles monoparentales et de jeunes, souvent étudiants (tableau 6.1).

---

<sup>24</sup> Au centre-ville, on constate une baisse de -2,9% de la population entre 1991 et 2001.

Tableau 6.1 - Profil du village urbain no 8 - Village urbain Centre-Ville

<b><u>HABITATION</u></b>				
<b>8. Centre-Ville</b>	1991	2001	1991- 2001 Variation	Comparaison par rang Variation 1991-2001
				Rang descendant des villages
<b>Population</b>	12 955	12 665	-2.29%	13/16
<b>Ménages au total</b>	6 185	6 815	9.24%	13/16
<b>Nombre de log. sociaux</b>	979	1 153	174	3/16
<b>% log. sociaux / nb. Log. du village</b>	15.83%	16.92%	1.09%	4/16
<b>Nouveaux log. sociaux 2002-06</b>	49 log. sociaux depuis 2002			Période 2002-06 = 4/16
<b>Locataires consacrant 30% et + de leur revenu pour se loger</b>	29.70%	28.40%	-1.30%	14/16
<b>Logements loués</b>	79.20%	77.10%	-2.10%	10/16
<b>Revenu médian des ménages</b>	23 922 \$	26 882 \$	2 960 \$	14/16
<b>Personnes seules</b>	40.30%	49.30%	9.00%	3/16
<b>Familles monoparentales</b>	12.10%	25.20%	13.10%	2/16
<b>Personnes de 65 ans et plus</b>	12.00%	12.40%	0.40%	11/16
<b>Période de const. 1960 et avant/%</b>	55.20%	52.80%	-2.10%	10/16

Source: Village urbain 8, en ligne, [www.ville.gatineau.qc.ca/village\\_urbain/g-village8.pdf](http://www.ville.gatineau.qc.ca/village_urbain/g-village8.pdf), consulté le 20 janvier 2009.

Pour compléter ce portrait et pour détailler le tissu urbain du centre-ville, la Ville de Gatineau a dressé une liste des faiblesses du centre-ville qui énumère maintes problématiques auxquelles est confrontée la revitalisation de ce secteur (Ville de Gatineau, 2008a) :

- La dispersion des espaces à bureaux et des projets structurants dans le centre-ville, les ruptures de la trame urbaine créées par la juxtaposition des secteurs d'emploi et des milieux de vie;
- L'occupation industrielle des berges aux portes du centre-ville;
- Une trame urbaine fragmentée par la présence de grands ensembles en périphérie du centre-ville;
- La présence d'un réseau autoroutier entraînant un découpage des milieux de vie;
- Une desserte commerciale peu diversifiée et le manque de lieux pouvant générer l'animation du centre;
- La déstructuration de la trame urbaine causée par l'aménagement de nombreux stationnements;
- Le manque de relation entre l'île et ses pôles périphériques.

Conséquemment à l'identification de ces enjeux pour la planification et l'aménagement du centre-ville de même que la volonté de gérer l'urbanisation de manière plus rigoureuse, la municipalité a enclenché, en mars 2007, un processus d'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour son centre-ville.

#### *6.1.2 La démarche et les objectifs du Programme particulier d'urbanisme du centre-ville*

Tel que définie par la boîte à outil du MAMR, le programme particulier d'urbanisme fait partie intégrante du plan d'urbanisme et permet « d'apporter plus de précisions quant à la planification de certains secteurs qui suscitent une attention toute particulière de la part

du conseil municipal » (MAMR, 2008). Ainsi, le PPU est davantage et généralement utilisé comme outil de planification dans la revitalisation du centre-ville puisqu'il permet, pour la municipalité, d'exercer un leadership en ayant recours à divers moyens (Ville de Gatineau, 2008a) :

- Moyens d'intervention directe sur le cadre bâti par des programmes de réaménagement et de restauration ;
- Par l'aménagement des terrains dans un milieu bâti détérioré ;
- Pouvoir d'exproprier et d'administrer un immeuble (crédit de taxe, subventions, etc.).

À ces divers moyens d'intervention, ajoutons que le PPU comporte généralement trois volets, tel que spécifié dans un document portant sur les propositions d'aménagement pour le centre-ville (2008a, p.A05) :

- Un programme d'intervention visant l'aménagement des propriétés publiques ;
- Un encadrement des projets privés de façon à ce qu'ils participent à la vision d'aménagement ;
- Un programme de soutien au développement et à la revitalisation.

Le PPU centre-ville, en plus d'être voué à un objectif de revitalisation par le biais de divers outils d'intervention traditionnels tels les instruments réglementaires et d'incitation économique (Padioleau, 2000), a intégré tout au long de son élaboration diverses activités de consultation publique, orchestrées par le service de planification stratégique de la municipalité. En effet, afin de respecter le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* et de rendre les procédures davantage transparentes, le processus d'élaboration du PPU s'est divisé en cinq activités de participation réparties

dans deux principaux volets, soit celui des lignes directrices d'aménagement du centre-ville et celui de l'élaboration du PPU (Tableaux 6.2 et 6.3). Notons qu'un troisième volet, peu explicité jusqu'à présent, porte sur la représentation de la vision d'aménagement avec le développement d'outils promotionnels, de communication et de référence.

**Tableau 6.2 - Activités de consultation publique dans le cadre du PPU centre-ville**

<b>Volet/Activité de consultation</b>	<b>Date</b>
Exercice de réflexion communautaire sur le centre-ville	Février 2005
Création d'un comité d'usagers	Janvier 2007
Volet 1 : Journée de réflexion	21 avril 2007
Volet 1 : CCU extra-ordinaire	7 mai 2007
Volet 2 : Séances porte-ouverte	17 et 18 juin 2008
Volet 2 : Journée d'atelier	20 septembre 2008
Volet 2 : Audience publique	22 septembre 2008
Volet 2 : Présentation du PPU au comité plénier	27 avril 2009
Volet 2 : Audience publique prévue par la LAU	4 juin 2009

Source : Ville de Gatineau (2008), Guide de consultation séance portes ouvertes, 17 et 18 juin

**Tableau 6.3 - Élaboration du PPU Centre-ville, cheminement du dossier**

<b>Élaboration du programme particulier d'urbanisme (PPU) du village urbain Centre-Ville</b> Cheminement du dossier	
Présentation du projet et du plan de consultation aux membres de la Commission consultative d'urbanisme	5 mars 2007
Présentation du projet et du plan de consultation aux membres du conseil municipal	13 mars 2007
Déroulement de la journée d'ateliers de discussion auprès des citoyens, des organismes et des partenaires du milieu	21 avril 2007
Élaboration des lignes directrices en partenariat avec le comité d'étude	De septembre à décembre 2007
Dépôt au comité plénier des lignes directrices	15 janvier 2008
Préparation du devis d'appel d'offres et octroi du mandat pour le deuxième volet	Janvier 2008
Opération portes ouvertes portant sur les propositions d'aménagement pour le village urbain Centre-ville	17 et 18 juin 2008
Atelier (charrette) portant sur les propositions d'aménagement du centre-ville	20 septembre 2008
Audience publique portant sur les propositions d'aménagement	22 septembre 2008
Rédaction du rapport de consultation publique et bonification des propositions d'aménagement	Décembre 2008
Dépôt du PPU centre-ville au comité plénier	Avril 2009
Consultation publique prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour la modification au plan d'urbanisme visant à y intégrer le PPU du centre-ville	4 juin 2009

Source : Ville de Gatineau (2008), Guide de consultation séance portes ouvertes, 17 et 18 juin

Le PPU a d'abord émergé de la définition d'une vision de développement qui a été soumise aux citoyens lors de la première activité de consultation et qui s'est modifiée selon certains des commentaires émis. En effet, des éléments relatifs au centre-ville comme milieu de vie et espace culturel et social ont été précisés dans la nouvelle version de la vision. Comme pour la vision, la définition des lignes directrices s'est réalisée selon un cheminement intégrant la participation de divers acteurs. Ainsi, leur adoption par le conseil

municipal fut précédée par une journée de réflexion le 21 avril 2007. Lors de cette activité ont été peaufinées les lignes directrices suivantes, inspirées de la vision et des principes du développement durable (ville de Gatineau, 2008a, p. A06) :

- Consolider et animer le cœur du centre-ville;
- Créer des milieux de vie agréables et sécuritaires;
- Augmenter le nombre de résidants au centre-ville;
- Favoriser les déplacements de piétons et le transport durable;
- Mettre en valeur les aspects reliés à la culture, à l'histoire et au patrimoine;
- Utiliser les composantes naturelles et les espaces verts et bleus comme éléments structurants de la trame urbaine;
- Développer des pôles d'activités intégrés aux réseaux de transport.

D'un point de vue procédural, les activités de participation publique s'inscrivent dans une nouvelle approche de planification urbaine qui vise l'inclusion, dans une certaine mesure, des différents acteurs du milieu au processus de planification et font ainsi écho, tel que mentionné précédemment, au cadre de référence en matière de participation : «La Ville reconnaît l'intérêt porté par les citoyens aux questions relatives aux milieux de vie et à l'urbanisme. Elle s'engage à faire des efforts particuliers pour favoriser leur engagement dans les discussions qui se rapportent à ces sujets.» (Ville de Gatineau, 2004, p.19). À partir de ce constat, la Ville de Gatineau a donc mandaté le *Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc* (GGBB), une firme de consultant montréalaise, pour concevoir une série d'activités de participation de même que pour réaliser certaines études du territoire (ex. portrait des forces et faiblesses, caractéristiques des différents secteurs, etc.).

Nonobstant les efforts fournis par la Ville pour la mise en œuvre d'une telle procédure de participation, certains éléments de critique ont été soulevés tout au long de cette démarche. Ainsi, en lien avec la première activité de consultation, soit la journée de

réflexion du 21 avril 2007, divers participants ont souligné les lacunes inhérentes au processus tel que l'illustre le titre évocateur de cet article<sup>25</sup> paru à la suite de cette journée de consultation : « Consultation publique sur l'avenir du centre-ville de Hull : un processus plus qu'inquiétant ». À cet égard, un certain nombre d'intervenants à la consultation ont formé la Coalition populaire pour l'avenir du centre-ville qui reprochait, entre autres, que les termes du débat soient prédéfinis par un groupe de consultants externes et non par la population, que le délai entre l'annonce publique et la journée de réflexion ait été trop court pour permettre la préparation au débat et que l'accès à l'information ait été limité à cette journée. Ainsi, ce sont ces critiques qui ont porté certains acteurs à considérer ce processus comme étant inquiétant pour la participation réelle des citoyens au débat engagé par la Ville.

La journée de réflexion du 21 avril 2007 a marqué le lancement des activités de consultation pour l'élaboration du PPU centre-ville. Cette journée a réuni, autour d'ateliers portant sur diverses problématiques du centre-ville, 108 personnes provenant de milieux diversifiés (citoyens, élus, association de résidents, entrepreneurs, organismes, étudiants, institutions). Lors de cette journée, plusieurs éléments et points de vue ont émergé quant à la revitalisation du centre-ville tel la création d'espaces multifonctionnels, la consolidation du réseau de transport en commun, la mixité sociale, la densification, la participation citoyenne, etc. C'est par une séance plénière réunissant une synthèse des commentaires formulés au cours des ateliers que s'est terminée cette première consultation publique. Les participants, tout au long de la journée, ont débattu et discuté de problématiques préalablement identifiées par le consultant. Aussi, un compte-rendu des activités de réflexion reprenant essentiellement les propos émis, la documentation utilisée et les mémoires déposés, a été rédigé, sans analyse supplémentaire, par une firme de consultants (GGBB).

---

<sup>25</sup> *Le Droit* du 23 mai 2007

Le rapport de consultation, divisé en deux grandes sections, présente d'une part le contexte de l'étude, les activités de participation publique, la journée de réflexion sur l'avenir du centre-ville, les ateliers et le format des discussions et d'autre part les comptes rendus des discussions sur les opportunités et enjeux (pré-déterminés par le consultant), la vision du centre-ville de 2025 ainsi que des cinq ateliers. Enfin, une synthèse de chacun des mémoires déposés est présentée. Aucune recommandation officielle n'est clairement ressortie de ce travail de compte rendu, rendant difficile l'exercice de relever ce qui effectivement a le potentiel d'avoir un effet sur les décisions prises et sur l'élaboration du PPU. En effet, de manière générale dans ce processus de consultation publique pour le PPU, nous pouvons critiquer le suivi opéré relativement aux résultats des activités de consultation qui insuffle un doute sur la portée des débats dans les processus décisionnels. Ainsi, outre la production de synthèse et de compte-rendu, la faible mise en valeur des activités de consultation dans les exercices de suivis et de recommandation semble positionner l'action publique dans une logique de planification qui soit davantage associée aux modes traditionnels, c'est-à-dire qui s'appuie sur une approche de validation et d'adhésion à la démarche plutôt que d'une réelle démocratisation de la décision par l'harmonisation des intérêts.

Réagissant au manque de temps prévu lors de la journée de réflexion pour la présentation de mémoires des participants, la Ville a donc annoncé la tenue d'une séance extraordinaire du comité consultatif d'urbanisme, le 7 mai 2007, pour la présentation de mémoires relatifs au PPU. Divers acteurs<sup>26</sup> ont déposé et présenté des mémoires, 20 en

---

<sup>26</sup> Voici la liste complète des acteurs ayant déposé un mémoire dans le cadre de la séance extraordinaire du CCU, tenue le 7 mai 2007 : Association des gens d'affaires et professionnels de Gatineau , Bill Clennett, Céline Beauparlant , Chambre de Commerce de Gatineau , Club Kayakogak et partenaires de l'Outaouais , Coopérative d'Habitation Reboul , Duncan Cass-Beggs, Alex Dumas, Martin Letarte, André Miller , Épicerie de l'Île de Hull coop de solidarité , Front d'action populaire en réaménagement urbain, Groupe Bathurst , Groupe Heafy , Jacques Demers , Logemen'occupe , Marco Jetté, Maxime Gauld , Michèle Quenneville , Monique Trotier , Société d'histoire de l'Outaouais , Technica , Université du Québec en Outaouais (UQO).

tout, lors de cette séance qui a vu défiler des thématiques tel que les droits au logement, la densification, le développement identitaire et culturelle, l'environnement, les services de proximité, etc. De ce premier volet de consultation a découlé, tel que mentionné précédemment, un compte-rendu des activités de réflexion du 21 avril 2007 et du 7 mai 2007. Toutefois, à cette étape de l'élaboration du PPU, la nature peu analytique du compte-rendu ne permet pas de déterminer quels sont les effets réels du débat sur le contenu, c'est-à-dire de la vision, des lignes directrices ou encore des propositions d'aménagement. Il faudra attendre le second volet du processus de planification avant de déterminer les impacts préliminaires liés à ces activités.

Le deuxième volet, amorcé en 2008, visait l'élaboration du PPU et du cadre réglementaire (programme d'intervention, encadrement des projets privés, programme de soutien au développement et à la revitalisation). Dans le cadre de ce deuxième volet d'élaboration du PPU, deux soirées portes ouvertes (17 et 18 juin 2008) portaient sur la présentation, sous forme d'exposition, des propositions d'aménagement et des actions prioritaires à entreprendre et permettait aussi de retenir et considérer les commentaires formulés sur place par les participants ou par l'entremise des mémoires déposés lors d'une audience publique ayant eu lieu le 22 septembre 2008. Cette activité de consultation, sous forme de portes ouvertes et qui permettait aux participants de consulter les planches concepts du PPU, était divisée en trois stations : A – Comprendre le passé pour bâtir l'avenir; B – Bâtir dès maintenant action 2008-2015; C – Explorer l'avenir atelier vision 2025.

Il est indéniable que les partis d'aménagement préconisés dans le cadre du PPU s'inspirent de principes découlant du développement urbain durable comme le transport durable; la création, la consolidation et la protection de réseaux verts et d'espaces publics; la densification urbaine; la prise en compte de l'échelle humaine et du milieu de vie dans l'aménagement; la hiérarchisation du réseau routier, le réaménagement des rues ou encore l'élaboration d'une stratégie de stationnement. En effet, les propositions émises allant dans

le sens de ces orientations émanent d'un désir d'orienter l'aménagement du territoire vers des modes d'occupation de l'espace plus durable. La vision 2025 du centre-ville de Gatineau, élaborée par la municipalité en collaboration avec la population, est également éloquente de l'importance accordée au développement d'un milieu de vie complet, mixte et durable (Ville de Gatineau, 2008a, p.C01) :

« En 2025, le centre-ville de Gatineau, c'est :

Le point de rassemblement et de destination sociale et culturelle pour les Gatinois et les visiteurs;

Le lieu privilégié de l'expérience urbaine : un lieu de résidence, de travail et de vie sociale;

Un espace animé et doté d'une forte identité qui assure le rayonnement de Gatineau par la qualité de ses aménagements paysagers et par l'architecture de ses bâtiments;

Un milieu de vie sécuritaire et convivial où les piétons et les cyclistes ont accès aux points d'intérêt, aux parcs et à de nombreux services;

Un nouvel environnement aménagé selon les principes du développement durable. »

Tel que nous l'avons souligné précédemment, la vision de développement du centre-ville présentée dans les propositions d'aménagement, et à la suite de l'adoption par le conseil municipal des lignes directrices, diffère de celle présentée lors de la première activité de consultation. En effet, la nouvelle version de la vision reprend certains des commentaires et des suggestions formulées par les citoyens lors des premières étapes de consultation, tel l'importance de considérer le centre-ville comme un milieu de vie complet, alliant un fort sentiment identitaire et culturel.

Malgré l'apparente convergence entre les principes de développement urbain durable et les actions et priorités définies dans ce PPU préliminaire, il demeure plus laborieux d'identifier l'apport réel de la consultation publique et des diverses démarches de participation à ce document de planification. En effet, rien n'indique clairement de quelle manière ont été considérées les interventions des divers acteurs dans la formulation des

propositions d'aménagement et des stratégies de planification. Aussi, peut-on supposer qu'une grande part des transformations et modifications apportées à cet outil d'urbanisme se produisent dans un cadre plus informel que formel, faisant intervenir des logiques d'interactions non-officieuses entre l'administration municipale et les divers intervenants. À cet égard, un représentant du milieu communautaire (3.1) soutient que de nos jours, il semble y avoir, de la part des municipalités, une écoute plus attentive envers les groupes d'intérêts et ce, assurément davantage que dans les décennies passées. Ainsi, ce même représentant (3.1) considère que les relations entretenues avec la Ville, hors des mécanismes de consultation prévus dans cette démarche particulière liée au PPU, sont généralement bonnes et que l'écoute administrative est meilleure qu'auparavant. Il semble donc y avoir, selon les propos que soutient cet intervenant, une certaine ouverture et inclusion des divers acteurs au processus de planification. Néanmoins, il demeure pertinent de se questionner sur les dispositifs de mise en œuvre du débat (modalité d'organisation, la position des différents acteurs, les cadrages de l'objet du débat, etc.) de même que sur les effets des diverses activités de consultation (mobilisation des acteurs, logiques d'apprentissage, etc.) liées au PPU (Revel et al., 2007).

Dans un premier temps, notons que la municipalité a organisé maintes activités de consultation publique et ce, en perspective avec le cadre de participation des citoyens et les exigences minimales requises par la LAU. En effet, il est indéniable que la quantité de procédures participatives dépasse ce qui se faisait normalement dans le cadre de la LAU. Par ailleurs, les citoyens ont été invités d'une part à participer à l'élaboration de la vision, du contenu des propositions, du dépôt et de la présentation de mémoire et de la participation à une charrette de discussion et enfin, à une dernière audience publique permettant le dépôt d'une autre série de mémoires en lien, cette fois-ci, avec les propositions d'aménagement. En dépit de ces nombreuses activités de consultation, il apparaît difficile et laborieux, tel que mentionné précédemment, d'évaluer les effets réels du débat et de toute cette procédure sur le contenu des documents. En effet, le compte-rendu des activités de réflexion ou encore le document portant sur les propositions

n'énoncent pas clairement la contribution des citoyens. Aussi, la manière dont est présentée la documentation servant de support aux consultations révèle, par la richesse de son analyse et de son contenu, que les citoyens sont intervenus plutôt tard dans le processus de réflexion puisque la municipalité, en collaboration avec les firmes de consultants, semblait avoir déjà déterminé une grande part du travail. Aux yeux de certains participants aux consultations, le travail considérable réalisé par les consultants (portait, enjeux, priorités, vision, orientations, principes, etc.), peu importe sa qualité, est évocateur de la prise en considération tardive des citoyens au processus. Ceci porte donc à croire que les citoyens ont été davantage consulté dans une perspective de validation et d'adhésion plutôt que de concertation ou de recherche de compromis. Pour ces raisons, nous sommes tentés de positionner ce processus de planification, de même que son contenu, dans une logique oscillant, tel que nos hypothèses le mentionnaient, entre une conception rationnelle et renouvelée de la participation publique. Si l'on se réfère aux critères de la planification renouvelée, la participation publique résulte d'une perspective pluraliste, d'une concertation multi-acteurs et d'une recherche de compromis. Ceci étant dit, la prédominance des professionnels dans cette démarche, malgré un appel aux citoyens lors des consultations, semble préparer l'entrée en matière d'un exercice de validation et d'adhésion. Ajoutons que si dans le cadre de cet exercice de planification ne semble pas avoir émergés de réels conflits opposants les acteurs, l'apparition d'enjeux plus ponctuels menant à des situations conflictuelles et nécessitant une démarche collective plus ouverte risque fort bien de surgir au moment de la concrétisation du PPU. À ce moment seulement pourra être réellement considéré l'ampleur de *l'implementation gap* entre la planification globale du PPU et sa mise en œuvre dans le cadre de projets plus précis.

D'un autre côté, notons qu'un effet considérable des activités de consultation porte sur la mobilisation des acteurs comme en témoigne la tenue en avril 2007, par l'Association des résidents de l'Île de Hull (ARIH), d'une consultation populaire portant sur le centre-ville et la formation de la Coalition populaire pour l'aménagement du centre-ville (CPAC) à la suite de la première activité de consultation. Aussi, les tenants de cette mobilisation

peuvent être considérés sous l'angle du développement urbain durable, dans le sens où ces groupes d'acteurs militent en premier lieu pour un processus décisionnel transparent, mais également pour un aménagement urbain favorisant notamment la mixité sociale, la mixité des fonctions, la diversité des modes de transports et un design conçu à l'échelle humaine. De ce point de vue, les propositions formulées dans le PPU vont en ce sens.

### *6.1.3 Perspectives de renouvellement des logiques de planification*

Alors, à la lumière de ce que nous venons d'exposer ici, en quels termes pouvons-nous poser les paramètres du renouvellement de la planification urbaine dans le cas particulier du PPU centre-ville? En effet, si les conceptions de la planification et ses modes d'élaboration et de coordination semblent transformer le rôle de l'acteur au profit d'une gestion davantage ouverte, transparente, participative et négociée, il apparaît qu'un grand scepticisme se dégage en ce qui à trait à la mise en œuvre des documents de planification. En effet, et pour reprendre les propos d'un représentant du milieu communautaire (3.1), si l'écoute est là, l'exécution ne suit pas toujours, creusant de la sorte un écart entre le discours et l'action. Ces derniers ajoutent toutefois que lorsque le cadre sera positionné, les règlements couleront de nature. Dans cette perspective de l'intégration d'une réglementation et de dispositifs particuliers de mise en œuvre, Trépanier (2004) soutient que, de plus en plus, les municipalités ont recours à un éventail diversifié et adapté de moyens d'intervention : « L'utilisation des outils d'urbanisme selon une approche stratégique et proactive est de plus en plus importante dans un contexte de réaménagement urbain et d'amélioration du tissu urbain existant, en particulier des secteurs centraux et anciens. L'intervention dans l'existant requiert notamment une approche par projet, intégrant des outils variés et complémentaires. » (p.68). De nouveaux instruments, souvent intégrés dans une approche par projet, tel que défini dans la section C du PPU (place Philemon, espace Jean Dallaire, etc.), témoignent d'une certaine hybridation entre les anciens et les nouveaux instruments car ils s'appuient sur l'arrimage entre nature

réglementaire et économique d'une part, et mobilisation d'instruments d'action collective d'autre part (Padioleau, 2000) faisant effectivement intervenir simultanément les instruments et les logiques d'acteurs diversifiés. Lors de la charrette de discussion ayant eu lieu le 20 septembre 2008, maints acteurs ont également insisté sur l'importance de concerter les intervenants visés dans la réalisation des projets retenus, comme l'espace Jean Dallaire. En effet, il apparaîtrait qu'au-delà du contenu, de la bonne forme urbaine et de la substance associée au développement urbain durable, l'articulation des modes de coordination vers une harmonisation des intérêts est primordiale, tel que le souligne Da Cunha (2005) : « La capacité de produire la « ville durable » ne dépend pas uniquement de la définition de stratégies pour un « bon urbanisme ». Les cadres et les méthodes de l'action collective sont aussi appelés à se métamorphoser », (p. 183).

Pour un élu municipal (1.1), le PPU est un outil essentiel pour la revitalisation et nécessaire pour guider l'action puisqu'il permet d'aller plus loin que le plan d'urbanisme ne le fait. En outre, le PPU peut être considéré comme un outil favorisant le développement urbain durable du territoire visé puisqu'il permet la prise en compte des divers acteurs dans le processus de planification. Or, selon cet élu, la participation semblerait maintenant un incontournable pour la prise en compte des différentes logiques d'acteurs. Ainsi, le processus de consultation devient important puisque, mutuellement, les partenaires évoluent dans leurs positions et convergent vers des compromis. Aussi, cet interlocuteur soutient que les citoyens souhaitent maintenant être impliqués en amont des processus de consultation et que, parmi ceux-ci, certains sont susceptibles de participer de manière constructive au débat public. Pour ces motifs, il serait important, selon cet intervenant, de faire confiance aux gens qui apportent un *input* positif aux activités de consultation. Enfin, cet élu mentionne également que les processus de consultation donnent une légitimité à la planification ainsi qu'une cohérence au développement urbain.

Le discours est similaire du côté d'un gestionnaire municipal (2.2), lorsque ce dernier considère que le renouvellement de la planification porterait davantage sur les procédures

(cadre de gouvernance participative, aménagement du village urbain le Plateau) que sur les instruments réglementaires puisque le cadre de gestion de l'urbanisation (SAD, plan d'urbanisme) est conçu depuis fort longtemps sur le territoire québécois.

Contrairement à ce que soutiennent ces deux intervenants relevant de l'administration municipale, un autre consultant (4.6) prétend plutôt que les villes sont bien peu pourvues d'outils pour l'action, c'est-à-dire de moyens permettant à l'administration d'intervenir plus directement dans la mise en œuvre de projets par exemple. Ce dernier ajoute également que le renouvellement de la planification ne pourra s'opérer sans préalablement apporter une révision profonde des mécanismes de réglementation d'urbanisme, notamment des pratiques entourant le zonage, problématique qui est d'ailleurs présentement à l'étude par le MAMR dans le cadre de la révision de la LAU. En effet, le contexte ayant donné lieu à la création de la LAU est actuellement bien différent, ce qui incite les autorités publiques à exercer une révision de cette loi (MAMR, 2007). Une réactualisation des outils, des méthodes et des modalités de mise en œuvre de cette loi semble devenir un impératif afin de s'adapter à un nouveau contexte de planification où les valeurs prédominantes, telles que le développement durable et la participation publique, qui en émergent ont évolué vers de nouvelles dynamiques qui appellent de nouvelles démarches de même que de nouveaux instruments, davantage adaptés à ce contexte. Parmi les principaux enjeux soulignés, notons ceux-ci (MAMR, 2007) :

- Actualiser les orientations et les attentes gouvernementales en tenant compte de l'émergence de nouveaux enjeux;
- Concrétiser le partenariat ;
- Améliorer la portée et la compréhension des pouvoirs relatifs à la réglementation d'urbanisme;
- Miser principalement sur les outils à caractère discrétionnaire;

- Créer des mécanismes facilitant l'échange d'informations et la concordance des objectifs et des projets respectifs;
- Miser davantage sur la simplification des processus que sur la diminution des délais;
- Repenser les mécanismes institutionnels de participation publique;
- Clarifier les objets de consultations;
- Revoir le droit d'appel pour les citoyens.

Conséquemment à ces enjeux de renouvellement, cet intervenant considère que pour le moment, le développement urbain durable demeure confiné au niveau du discours théorique et que le passage vers l'action, la mise en œuvre ne se concrétise pas. Dans la situation qui nous intéresse, ces craintes semblent être liées davantage au doute quant à la réalisation du PPU que de son contenu étoffé dans le cadre des consultations. Ainsi, nous croyons que les avis formulés ci-haut répondent de cet impératif d'assouplir les procédures et d'ouvrir les mécanismes conformément à ce que nécessite la réalisation un projet urbain complexe. En effet, l'aménagement d'une ville durable, en ayant recours au concept de projet urbain, impliquerait selon Da Cunha (2005) un décloisonnement des pratiques afin d'intégrer les problématiques et les intérêts des acteurs en jeu. Cette approche, contrairement à l'imposition de règles, animerait le changement de façon volontaire.

## **6.2 L'aménagement du cœur du village urbain du Plateau : entre renouvellement et abandon du modèle rationnel**

### *6.2.1 Le contexte de planification*

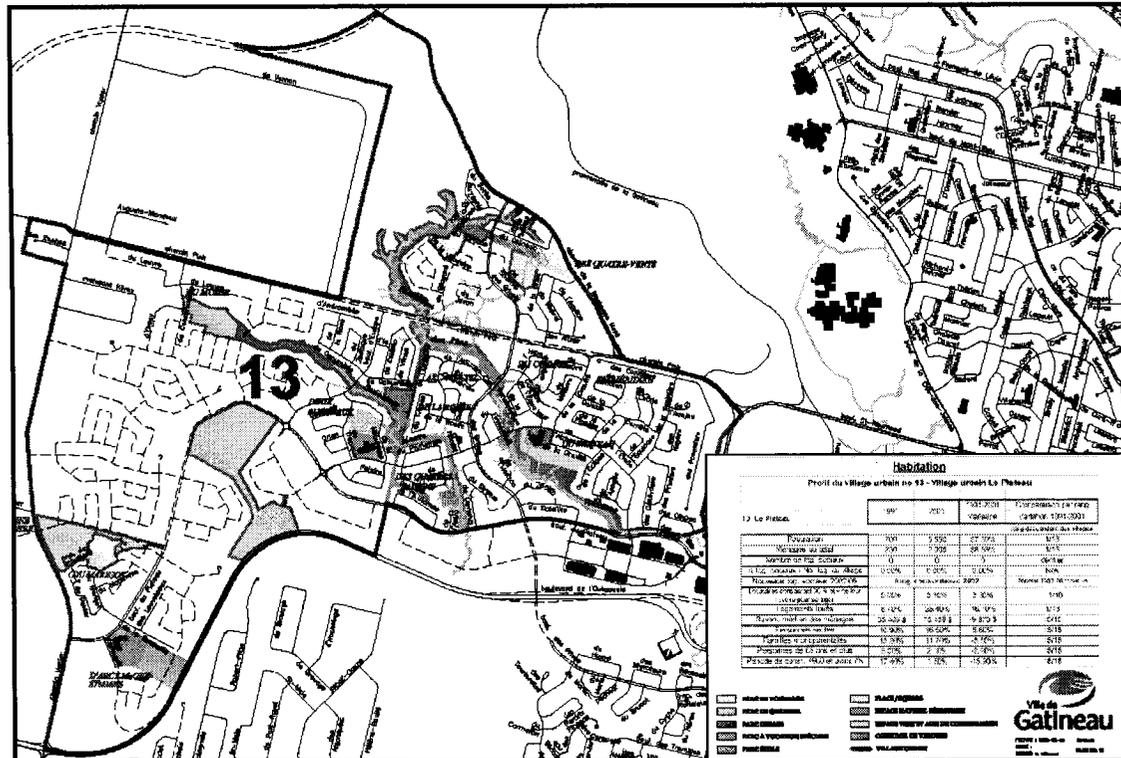
C'est dans la réalisation du plan d'aménagement et de design du centre du village urbain du Plateau que le concept de village urbain prend, aux yeux de la municipalité, tout son sens. En effet, le cas du Plateau est perçu par les élus tout autant que par les

fonctionnaires municipaux, ni plus, ni moins, comme un cas d'illustration, un modèle en termes de procédure tout autant que de contenu (parti d'aménagement). Pour notre mémoire, ce cas particulier s'avère singulièrement riche et étoffé en éléments d'intérêts pour l'analyse puisque plusieurs intervenants rencontrés le perçoivent comme un projet modèle, prenant place dans un espace central vierge et non-développé qui permet la réunion des atouts « idéaux » d'un village urbain tel qu'illustré par le tableau 5.3 du chapitre précédent.

Le village urbain du Plateau est localisé à la fois dans l'ancienne ville de Hull et dans l'ancienne ville d'Aylmer, à proximité du parc de la Gatineau et des principaux centres d'emploi de la région (Figure 5.2). Aussi, il s'agit d'un quartier typique de banlieue, relativement récent (1985), présentant un milieu bâti plutôt neuf et homogène et composé majoritairement de jeunes familles affichant un profil socioéconomique uniforme basé sur le revenu familial le plus élevé de la Ville de Gatineau. En effet, les premières constructions remontent à 1985 et étaient effectuées sur des terrains de plus d'une acre et avec des maisons unifamiliales uniquement. Quoique la maison unifamiliale demeure majoritaire, ce village offre actuellement d'autres types de logements multifamiliaux. Par ailleurs, le Plateau bénéficie d'un accès à des centres de services et un centre commercial composé de grandes surfaces, mais ne compte que très peu d'équipements publics.

Ainsi, le plan d'urbanisme de la Ville de Gatineau indique que la majeure partie du secteur est du village a été annexée à l'ancienne Ville de Hull en 1985. Avant cela, le territoire appartenait à l'ancienne municipalité Lucerne, annexée à l'ancienne Ville d'Aylmer. De plus, la partie du village située dans l'ancienne Ville d'Aylmer était jusqu'en 1991, en zone agricole provinciale (Ville de Gatineau, 2005a).

Figure 6.2 - Village urbain Le Plateau



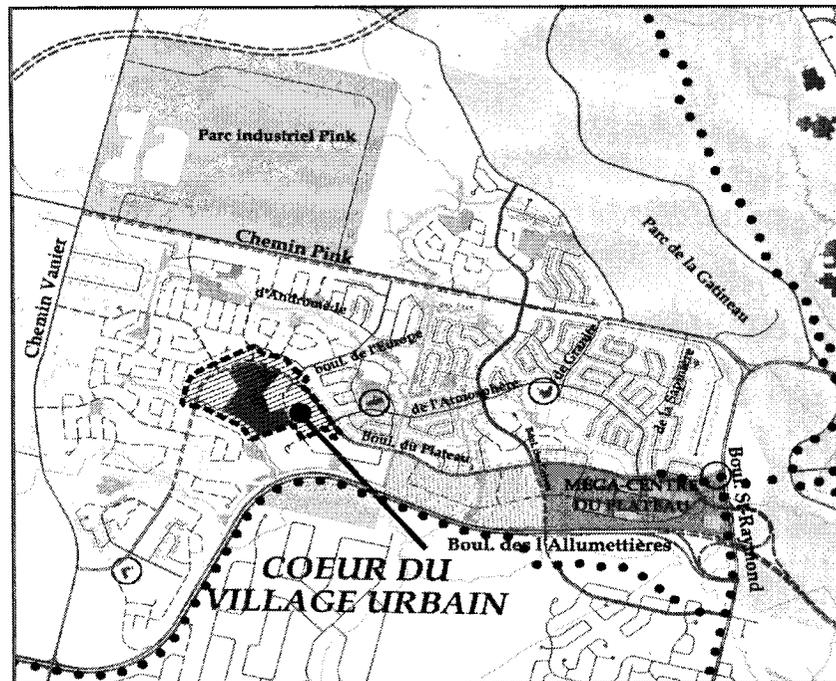
Source : GATINEAU, ville de (2004b), « Profil de secteur : village urbain 13 », In *Ville de Gatineau, Habitation*, en ligne, [http://www.ville.gatineau.qc.ca/village\\_urbain/g-village13.pdf](http://www.ville.gatineau.qc.ca/village_urbain/g-village13.pdf), consulté le 20 janvier 2009.

Le Plateau de la Capitale, tel qu'il est intitulé par les promoteurs, est un développement domiciliaire développé par la société Le Plateau de la Capitale S.E.N.C.. Cette société est formée d'investisseurs et de promoteurs immobiliers de la région de l'Outaouais. Le Plateau est un quartier qui évolue très rapidement. Cette évolution rapide de l'urbanisation, que certains attribuent à de l'étalement urbain et d'autres à de la croissance urbaine, soulève plusieurs problèmes pour la planification et l'aménagement du territoire (Ville de Gatineau, 2005d) :

- Transport en commun mal adapté aux besoins des résidents et usage accrue de l'automobile;
- L'expansion rapide du secteur engendre des problèmes de circulation et de congestion;
- Les équipements sportifs et certains services publics et institutionnels ne sont pas toujours suffisants pour suivre le rythme de développement des quartiers;
- Pour l'instant les lieux de rassemblement sont insuffisants et même les parcs ne sont pas encore totalement aménagés.

C'est donc dans cette optique que la Ville de Gatineau, propriétaire du tiers du terrain, en collaboration avec Plateau de la Capitale S.E.N.C, propriétaire du terrain au 2/3, a convoqué les résidents du Plateau à participer, dans le cadre de diverses activités de consultation (tableau 6.4), à l'élaboration d'un plan d'aménagement et de design pour le centre du village urbain du Plateau qui représente un espace actuellement vierge de tout développement d'une superficie de 34 hectares, entre Saint-Raymond et Vanier et entre Pink et Des Allumetières (Figure 6.3).

**Figure 6.3 - Centre du village urbain du Plateau**



Source: Ville de Gatineau, (2007a), *Compte-rendu de l'atelier de travail, cœur du village urbain du Plateau*, rapport final, TECSULT, décembre 2007.

Le village urbain du Plateau est composé d'une population de 5 215 habitants (Ville de Gatineau, 2005a). Par ailleurs, ce quartier présente un ensemble architectural possédant une grande unité en raison de sa planification d'ensemble par les promoteurs. Ce milieu en développement implique toutefois un besoin constant de mise à niveau en termes d'infrastructures publiques (aménagement de rues collectrices, de parcs et d'écoles).

### *6.2.2 La démarche et les objectifs pour le plan d'aménagement et de design du cœur du Plateau*

Tel que défini dans le plan d'urbanisme de la Ville, chacun des villages urbains doit tendre à la création d'un centre multifonctionnel afin, entre autres, de réduire l'utilisation de l'automobile en rendant accessibles des services de proximité. Dans le cas du Plateau, la planification et l'aménagement proposés vont également dans ce sens et s'appuient même clairement sur l'approche du nouvel urbanisme tel que présenté dans notre cadre théorique : « L'aménagement du cœur du Plateau permettra de concevoir un milieu de vie axé vers les dernières tendances en matière d'aménagement et de design urbain. Connues sous le nom de nouvel urbanisme ou de collectivités viables, ces approches reposent sur des principes communs. » que l'on sait associés au développement urbain durable (Ville de Gatineau, 2007b, p.2). Dans le cadre de cette démarche de planification, plusieurs étapes ont été fixées dans le but d'inclure la population dans ce processus afin, tel que souligné par la Ville, de développer une vision commune avec les citoyens, d'identifier les fonctions urbaines les plus appropriées pour la population locale, de préciser les conditions de développement et enfin, de préciser les principes d'aménagement et les critères de design (Tableau 6.4). Il s'avère également pertinent d'ajouter que la Ville de Gatineau a mandaté une firme de consultant montréalaise, Cardinal-Hardy, afin de réaliser les plans d'aménagement.

Tableau 6.4 - L'aménagement du village urbain du Plateau : cheminement du dossier

<b>Élaboration du plan d'aménagement et de design pour le centre du village urbain du Plateau</b>	
Production d'un document de travail qui établit les caractéristiques du centre du village urbain du Plateau, les principes d'aménagement et le programme de développement (habitation, parc, commerce, équipements publics, etc.)	Septembre 2007
Embauche du Groupe Cardinal-Hardy pour la réalisation du mandat	Novembre 2007
Atelier de travail avec les citoyens et les partenaires pour connaître les attentes de ceux-ci et échanger sur la vision du centre de village urbain du Plateau	21 novembre 2007
Production d'un rapport d'analyse et d'orientation d'aménagement par le Groupe Cardinal-Hardy	Décembre 2007
Élaboration des concepts d'aménagement par le Groupe Cardinal-Hardy	Janvier 2008
Consultation publique avec une activité portes ouvertes, suivie d'une présentation détaillée et d'un atelier de travail permettant aux citoyens et aux partenaires d'exprimer leur avis sur les propositions. Au terme de cette consultation publique, les consultants réaliseront le plan d'aménagement	12 mars 2008
Remise au Module de l'urbanisme et du développement durable du rapport final de Groupe Cardinal-Hardy qui comprend le plan d'aménagement, les illustrations, les principes et les objectifs d'aménagement	Printemps 2008
Par décision du conseil municipal, ajustements aux règlements d'urbanisme pour encadrer le développement du centre du village urbain du Plateau, incluant une consultation publique	À venir
Mise en œuvre du plan d'aménagement et de design pour le centre du village urbain du Plateau	À venir

Source : Ville de Gatineau (2008), « Plan d'aménagement et de design pour le centre du village urbain du Plateau : cheminement du dossier », section de la planification stratégique, mis à jour le 20 février 2008.

Compte tenu de la volonté de créer un cœur et d'amener de nouvelles tendances en urbanisme – pour les banlieues traditionnelles – telles la densité, les services de proximité et le transport durable, le cœur du Plateau représentait, selon un gestionnaire municipal (2.3), une belle occasion à saisir. Au début du projet, la ville sentait que le promoteur était également prêt à aller vers ce type d'aménagement pour le cœur. En 2005, il y a donc eu un tournant important lorsque la ville s'est assise avec le promoteur pour lui signifier son intention de créer un noyau villageois. Cette première expérience de planification d'un village urbain, nous rappelle une gestionnaire municipale (2.2), demeure davantage réalisable quand c'est une feuille vierge. En effet, il y a ici d'importantes distinctions à réaliser entre les villages urbains du Plateau et du centre-ville, alors que le second est composé d'une trame et d'un tissu urbain émanés d'une longue évolution historique et faisant montre d'une grande diversité au niveau de la composition sociale et du cadre bâti. Pour ces raisons, il est évident que la dynamique du processus de planification pour le centre-ville revêt de grandes différenciations puisque la revitalisation de ce village doit se faire en composant avec un milieu existant, tissé de complexes logiques qu'il s'avère impossible d'ignorer.

Le promoteur, c'est-à-dire la société Le Plateau de la Capitale S.E.N.C, a signifié, en 2007, qu'il était prêt à amorcer le processus de planification pour le cœur puisque le développement résidentiel arrivait aux abords de cette zone. C'est donc à ce moment que le processus a de la sorte été véritablement déclenché par le promoteur auprès de la municipalité. La société Le Plateau de la Capitale S.E.N.C respectait certaines orientations prédéfinies par la ville, mais la municipalité propriétaire du 1/3 du terrain du cœur, souhaitait que le développement de la zone entière se fasse de manière cohérente, en respect avec le nouveau plan d'urbanisme et l'esprit qui anime le concept de village urbain. Il était donc important de travailler de concert afin que le développement soit bien intégré au quartier. Selon un gestionnaire municipal (2.3), la réaction des promoteurs fut très bonne à cette demande de démarche collective de planification. En effet, pour le promoteur, il s'agissait d'une façon de valider sa démarche auprès de la municipalité. Il semblait donc

dans l'intérêt de tous de produire un plan conjoint en intégrant la dimension de la participation citoyenne. Dans ce projet, la municipalité ne souhaitait pas intervenir seule dans la planification du site. Elle ne souhaitait également pas que le promoteur lui soumette des propositions, un plan d'aménagement (cela a failli être le cas) et que par la suite seulement, il y ait négociation. Si tel avait été le cas, cela aurait été, selon un gestionnaire municipal (2.3) une façon traditionnelle d'opérer, c'est-à-dire un mode administratif, hiérarchique et centralisé d'élaboration et de coordination. Or, à ce moment, toujours selon cet intervenant (2.3) il y avait, semble-t-il, une volonté de part et d'autre, de transformer les façons de planifier, d'aménager. Les acteurs n'ont pas toujours les mêmes intérêts, mais dans ce cas-ci, il y avait suffisamment de points de convergence pour mettre en branle un tel processus. Ainsi, les deux maîtres d'œuvre principaux, la ville et le promoteur, ont co-financé et co-déterminé la démarche, conférant par le fait même à ce processus une certaine logique renouvelée de la planification qui s'appuie sur la recherche de compromis et l'harmonisation des intérêts.

Dès le départ, la municipalité et le promoteur se sont entendus sur le pourcentage de répartition des fonctions et ce, avant même que les consultations publiques aient lieu. En effet, il apparaissait important pour la démarche de s'entendre sur un certain nombre de balises. Comme il s'agissait d'une expérience, les administrateurs savaient qu'il était difficile de tout prévoir, qu'il serait impératif de s'ajuster au fil du processus et donc d'accepter que la planification s'exerce selon une géométrie variable et une gestion adaptée au contexte changeant. Cette approche de gestion adaptative réfère ainsi à une logique renouvelée de la planification où un processus itératif reflète la volonté de prendre en compte les réalités changeantes.

Dans le cadre de cette démarche de participation (Tableau 6.4), il y a eu deux ateliers de travail, préparés conjointement par la section de la planification stratégique de la ville, et les firmes de consultant TECSULT et Cardinal-Hardy, où la population, surtout résidente, était conviée. Dans ce processus, la firme TECSULT avait pour mandat d'orchestrer les

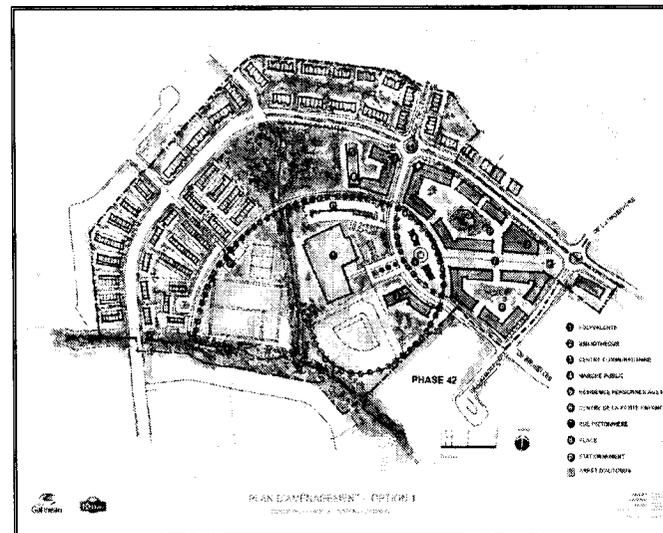
consultations publiques alors que la firme Cardinal-Hardy était plutôt en charge de l'élaboration du plan d'aménagement. Le premier évènement de consultation, qui s'est déroulé le 21 novembre 2007, était divisé en quatre ateliers<sup>27</sup> et était précédé d'une présentation portant sur la mise en contexte de cette activité de planification. Cette première consultation, en amont des plans d'aménagement, fut généralement bien accueillie par les participants, une quarantaine de résidents du secteur, qui y ont fait valoir leurs intérêts. Il s'avère malgré tout pertinent de souligner que l'Association des résidents du Plateau (ARP), de type revendicatrice selon les dires de son président, avait songé boycotter les démarches de consultation dans le but d'exercer une pression sur la Ville, jugée par l'association comme étant inactive et manquant d'implication dans l'aménagement du quartier depuis des années. En effet, l'ARP entretient des contacts constants avec les élus municipaux et certains représentants de la Ville afin, entre autres, d'accélérer l'avancement de certains dossiers qu'elle juge importants comme la création de parcs et de centres d'activités communautaires. Ainsi, les membres de l'ARP consentent que l'aménagement du cœur constitue un projet intéressant, mais ce qu'ils souhaitent avant tout est d'obtenir des engagements clairs de la part de la ville, ramenant ainsi une fois encore la problématique du passage à l'action.

Lors de la deuxième consultation publique, tenue le 12 mars 2008 et organisée sous forme de portes ouvertes et d'ateliers, les participants étaient cette fois-ci invités à se prononcer sur l'option d'aménagement qu'ils préféreraient entre deux choix conçus (figures 6.4 et 6.5) par le Groupe Cardinal-Hardy. Les deux scénarios d'aménagement présentés par le consultant accordaient un espace similaire aux diverses fonctions envisagées comme les espaces verts et les équipements; les zones d'habitation et les zones mixtes et enfin, les réseaux voirie, cyclable et piétonnier. Aussi, chacune des options prévoyait l'aménagement d'un espace public central, tel que demandé par les citoyens lors de la première consultation.

---

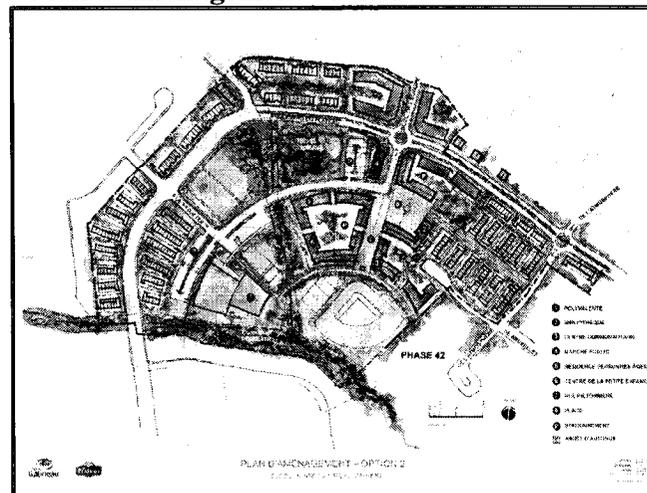
<sup>27</sup> La vision, place des activités culturelles, de loisirs et place des espaces verts et publics, types de services et commerces et type de stationnement, modes de transports et types d'immeubles.

**Figure 6.4 - Plan d'aménagement du cœur du Plateau - Concept 1**



Source : Ville de Gatineau (2008), Plan d'aménagement, Option 1.

**Figure 6.5 - Plan d'aménagement du cœur du Plateau - Concept 2**



Source : Ville de Gatineau (2008), Plan d'aménagement, Option 2.

Aussi, avant de se prononcer sur le choix d'une option, choix qui semble avoir élargi l'impact des résidents dans le processus décisionnel, les participants avaient la possibilité,

en première partie de la soirée, de consulter les nombreuses planches-concept réalisées et d'adresser leurs questions et commentaires aux représentants de la boîte de consultant. Il est également intéressant de noter que dans le but de lier l'impact des résultats issus de la première consultation à la confection des plans, les consultants ont présenté une grille d'analyse reprenant un à un les commentaires des participants en les mettant en perspective avec le concept de *Leed ND-Neighborhood Development*, qui est également un outil de conception basé sur les principes combinés du *smart growth*, du nouvel urbanisme et de la construction écologique. Ainsi, cet exercice avait clairement comme objectif de valider auprès des citoyens les options présentées comme étant en cohérence avec les exigences préalablement formulées lors de la première consultation. À cet égard, un gestionnaire municipal (2.3) soulignait que, pour la ville, il ne s'agissait pas de faire passer un projet à tout prix mais bien de le faire accepter par les résidents.

C'est de manière quasi-unanime que la cinquantaine de résidents présents, lors de la deuxième activité de consultation publique a opté pour la première des deux options présentées<sup>28</sup>. En effet, ces derniers ont attribué, selon le compte-rendu du deuxième volet des consultations publiques, beaucoup plus de points forts pour l'option 1 (8 points forts) que pour l'option 2 (deux points forts). Parmi ces principaux points qu'offre l'option 1, soulignons l'harmonie dans la distribution des aires de verdure, d'école-sport, d'habitation, de marché et de loisirs; la rue piétonnière plus longue et le concept de la place du marché plus attrayant; la zone commerciale mieux agencée, etc. Un gestionnaire municipal (2.3) nous a mentionné que préalablement à ce deuxième volet de consultation, la Ville de même que les consultants avaient, contrairement aux citoyens, opté pour la seconde option. Cet écart s'avère ici particulièrement intéressant afin d'observer les effets du débat sur les plans d'aménagement puisque le fait d'offrir une sélection de deux options aux citoyens dans l'aménagement de leur cœur positionne la ville dans une logique davantage décentralisée et partenariale. Lors du moment de la présentation du projet final, il s'avérera donc intéressant

---

<sup>28</sup> À ce moment de l'élaboration du plan d'aménagement, la sélection officielle de l'option préconisée n'est pas encore dévoilée par l'administration municipale.

de voir dans quelle mesure la municipalité aura réellement incorporé dans le plan le choix et les commentaires soutenus par les participants. De surcroît, les participants à la deuxième consultation ont insisté pour être informés et consultés sur les modifications qui seront apportées au plan d'aménagement. À cet effet, et conformément à la LAU, une consultation publique aura lieu pour présenter les changements aux règlements d'urbanisme.

Relativement à tout ce processus de planification, la municipalité fut très surprise par la réaction globalement positive des participants aux consultations. La ville sentait que les résidents étaient à l'affût d'un aménagement différent. Ainsi, cette démarche de planification, davantage ouverte et participative, permettrait de valider un concept, une idée, des principes. Ajoutons enfin que pour le promoteur, ce processus fut considéré comme une expérience positive. En effet, cet acteur, qui était au début du processus plutôt réticent à la tenue de deux consultations, fut agréablement surpris de constater l'enthousiasme des gens à prendre part à ce processus de planification. À cet effet, le promoteur ajoute que le processus de consultation, apparemment souhaité et valorisé par plusieurs, permet de faciliter le compromis, la négociation et l'acceptation générale du projet. Malgré un niveau de satisfaction apparemment élevé, les citoyens ont manifesté certaines préoccupations, notamment sur la présence d'une école, la hauteur de certains bâtiments, les commerces sur le boulevard du Plateau, le niveau de circulation dans le quartier et le type d'aménagement dans le parc. Au final, il serait donc intéressant de constater comment seront traitées ces inquiétudes dans le plan d'aménagement.

### *6.2.3 Perspective de renouvellement*

À première vue et aux dires des intervenants rencontrés dans le cadre de ce mémoire, l'élaboration du plan d'aménagement et de design pour le centre de village du Plateau relève d'une démarche innovatrice en termes de partenariat et de négociation. En effet, la mise en commun des efforts provenant de la Ville, du promoteur, de l'association de

résidents et des citoyens ne va généralement pas de soi dans les processus de planification. Malgré cette formule en apparence partenariale, il demeure fort probable que la Ville et le promoteur demeurent les maîtres d'œuvre de ce processus puisqu'ils détiennent en réalité le dernier mot sur le plan d'aménagement. Le dernier recours dont disposent les citoyens, advenant qu'ils soient insatisfaits des plans d'aménagement, réside donc dans le processus référendaire prévus par la LAU qui est lourd, long et coûteux, bref qui relève tout à fait d'une logique réglementaire associée aux anciens instruments ne permettant pas la négociation et la co-production.

De la sorte et malgré l'enthousiasme que soulève *a priori* cette démarche de planification, certaines critiques sont à souligner. D'abord, les réticences démontrées par l'ARP qui craint que ce projet se heurte à la réalité du terrain illustrent l'écart qui souvent se creuse entre la réalisation des plans d'ensemble et leur mise en oeuvre. Aussi, au niveau du contenu, un consultant (4.3) considère que de la manière dont il est actuellement planifié, le centre du village n'est pas tellement viable en raison de la faible densité résidentielle planifiée autour de la zone commerciale. Parallèlement à ces considérations, il est fréquemment reproché aux aménagements de banlieue conçus selon l'approche du nouvel urbanisme d'être trop orientés en fonction de la dimension design et ce, au détriment des autres dimensions tel la protection de l'environnement ou encore la mixité sociale. En rapport avec cette dimension, il semble intéressant de mentionner que lors de la première consultation publique dans le cadre du Plateau, certains participants ont manifesté leur désir que le centre de village prenne des allures similaires au village du Mont-Tremblant, reconnu pour son design esthétique de villégiature haut de gamme.

### **6.3 Remarques conclusives**

En dernière analyse, il appert essentiel de revenir sur les points qui se dégagent de l'observation de ces deux cas particuliers de planification urbaine afin d'apporter quelques

éléments de réponse à notre questionnement initial qui portait sur le renouveau des logiques de planification en regard de l'émergence et de la popularité associés au développement urbain durable. Aussi, dans le but d'être succinct et synthétique, précisons d'emblée que les points d'analyse suivants seront abordés et ce, en regard de la littérature scientifique appropriée: les nouveaux mots d'ordre que sont la participation publique et le développement urbain durable; la diversification des instruments de planification; l'hybridation des logiques rationnelle et renouvelée et enfin, les défis liés à la mise en œuvre.

### *6.3.1 Participation publique et développement urbain durable : de nouveaux mots d'ordre pour la planification urbaine*

À la suite de la réalisation des entretiens, de l'observation des activités de consultation publique et des documents de planification, il apparaît clairement que la participation publique de même que le développement urbain durable soient perçus comme de nouveaux impératifs de la planification urbaine (Gauthier et al., 2008; Wachter, 2000). En effet, les nombreuses activités de participation, dans les deux cas illustrés, démontrent que la municipalité souhaite orienter la planification urbaine de ces deux villages sur des bases d'aménagement que préconisent les modèles issus du développement urbain durable (ex. transport durable, densification, mixité des usages, etc.) et de la participation publique.

Malgré l'apparente omniprésence du développement urbain durable dans les documents de planification, il subsiste une grande difficulté d'appréhender, de définir ce qu'il signifie concrètement. À cet égard, les entretiens réalisés auprès des divers intervenants auront été significatifs de l'ambiguïté qui existe autour de cette approche qui bénéficie tout de même généralement d'une grande considération de la part de ces derniers. Theys (2000), affirme que le consensus entourant généralement la nécessité d'appliquer un développement durable n'est pas égal à la définition que l'on en donne d'une fois à l'autre.

Rappelons que Theys accordait à la difficulté de définir le développement durable l'opportunité pour les acteurs de construire collectivement, par la négociation et la délibération, le contenu de la planification. Pour ces raisons, il semblerait approprié de moderniser les mécanismes institutionnels afin d'accorder plus d'importance à l'efficacité des procédures, aux pratiques de transparences et de délibération collective (Theys, 2000, p.243).

En ce qui a trait à la participation publique, qui constitue aussi un nouveau mot d'ordre de l'aménagement, un lien évident est à créer entre ce nouvel « impératif participatif » (Blondiaux, 2008) et la nécessité de matérialiser le développement durable. En effet, les démarches de planification joignant tous les acteurs concernés auraient le bénéfice de permettre l'identification d'enjeux, de priorités que seuls, les professionnels ne sont pas toujours à même de réaliser : « Ces documents sont peut-être préparés par des professionnels – idéalement des urbanistes –, mais leur contenu ne peut être défini par les seuls professionnels : les citoyens et les élus interviennent pour en fixer les orientations et les moyens d'action, de même que la lecture des enjeux » (Lewis, 2004, p.82). Formulant une réponse à ces nouvelles dispositions de la participation, une gestionnaire municipale (2.2) ajoutait que, pour Gatineau, l'innovation se situerait au niveau du cadre de la gouvernance participative et de l'importance que les gens s'approprient le processus, la démarche. Enfin, Gauthier, Gariépy et Trépanier (2008) ajoutent que la participation peut potentiellement permettre de définir le développement durable : « Ainsi, le débat public apparaît comme un instrument prometteur pour permettre de définir concrètement la signification et la portée du concept de développement durable en aménagement et urbanisme », (Gauthier, Gariépy et Trépanier, p.343), rejoignant de la sorte les propos avancés par Theys.

Si la participation semble devenue un nouveau mot d'ordre, il faut cependant souligner que les effets de cette dernière ne sont pas toujours clairement identifiables tel que le souligne Gauthier, Gariépy et Trépanier : « le citoyen est souvent déçu par le

laconisme des suites : [...], tout cela semble témoigner d'un véritable fossé entre la parole et l'acte, entre la discussion et la décision, entre les citoyens et les élus », (Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008, p.337). Ceci s'avère particulièrement représentatif de l'insatisfaction de certains participants aux consultations entourant l'élaboration du PPU centre-ville et de la formation d'une coalition populaire pour l'avenir du centre-ville.

### *6.3.2 La diversification des instruments de planification : le PPU et le plan d'aménagement et de design*

Comme le souligne Padioleau (2000), l'aménagement du territoire mobilise des instruments « de capacités d'action collective et de réglage de la mise en œuvre des politiques » (p.45), ces derniers oscillant entre anciens et nouveaux instruments. Dans le cas du PPU centre-ville et du plan d'aménagement et de design pour le Plateau, il y a bien la présence de ces deux types d'outils qui interpellent à la fois des procédures administratives, des instruments économique et réglementaires d'une part et d'autre part, des outils tels la négociation qui mobilisent davantage une gestion qui soit en mode d'apprentissage et d'adaptation au contexte changeant. Relativement à ces observations, un intervenant rencontré, consultant en urbanisme (4.1) soulignait que les instruments traditionnels associés à l'urbanisme (PU, PPU, PAE, PIIA, règlements sur les dérogations mineures) sont dorénavant de plus en plus repris dans un contexte de planification urbaine qui fait appel à de nouveaux processus et tente d'incorporer une vision plus globale des réalités urbaines.

De ce point de vue, le recours au projet, tel que le prévoit le PPU centre-ville (Place Philemon, Espace Jean-Dallaire, etc.), devient en quelque sorte la réponse à cette ouverture des procédures vers davantage de flexibilité et de souplesse, comme le souligne Ascher (1992) : « un « projet » de ville explicite pour le long terme en recueillant un large consensus. Ce projet, qui formalise objectifs et stratégies, doit permettre ensuite à tous les

acteurs de prendre les décisions... ou de les interpréter. » (p.11). En effet, Theys (2000) renchérit dans la même direction lorsqu'il soutient que l'atteinte d'un développement durable passe d'abord par un débat sur les priorités et les volontés politiques avant d'être un imbroglio de formules techniques et d'instruments autoritaires de contrôle.

Le recours aux approches de la croissance intelligente (*Smart growth*) et du nouvel urbanisme (*New Urbanism*) traduit en quelque sorte cet engouement pour le développement urbain durable et l'attrait des nouveaux modèles de développement menant à des formes innovantes de planification. En effet, chemin faisant, ces approches préconisent la mise en œuvre d'une démarche participative et collective alliant la lutte à l'étalement urbain et le recours à des principes de développement durable, comme la forme urbaine compacte ou la prédominance aux transports en commun (Ouellet, 2006). Mais il ne suffit apparemment pas de recourir à une formule magique pour recréer la bonne forme urbaine, en ce sens où l'aménagement ou la revitalisation d'un territoire résiste souvent aux plans formulés. En effet, tel que le souligne Ye et al. (2005), la convergence entre les politiques de croissance intelligente, de nouvel urbanisme et les pratiques se doit d'être améliorée dans le temps puisque cette cohérence n'émerge pas d'office avec l'élaboration de visions, de directions, de plans et de politiques, même si ces exercices permettent de réduire l'écart entre la rhétorique et la pratique.

### 6.3.3 L'hybridation des logiques rationnelle et renouvelée de la planification

Pour un gestionnaire municipal (2.3) de la Ville de Gatineau, le processus d'aménagement du cœur du Plateau s'inscrit résolument dans une démarche innovatrice de partenariat, et ce, davantage que pour le PPU centre-ville. Selon ce dernier, au centre-ville, il n'y aurait pas beaucoup d'innovation au niveau du contenu de la planification. Les notions sont les mêmes qu'il y a dix ans. Ce qui changerait surtout est associé au nouveau

contexte politique. Administrativement parlant, cette nouvelle réalité politique municipale, issue de la fusion, permettrait de faire le point sur certains enjeux, telle la revitalisation du centre-ville. Or, le PPU s'avérerait être une bonne occasion de refaire, de ramasser des éléments qui s'accumulent depuis un moment déjà. Pour notre interlocuteur, dans le cas du Plateau, la municipalité a vraiment changé les façons de faire. La ville a pour une première fois, travaillé main dans la main avec le promoteur alors qu'avant l'interaction se faisait plutôt dans un contexte de confrontation, de négociation. Il s'agit donc d'une approche davantage partenariale qu'autoritaire et encadrée.

Néanmoins, il s'avère essentiel de rappeler que les contextes d'intervention dans lesquels prennent place ces activités de planification sont très différents et, pour cela, impliquent forcément des approches distinctes. En premier lieu, le centre-ville connaît depuis les dernières années une dévitalisation alors que le Plateau est un secteur en expansion urbaine. Aussi, le centre-ville regroupe une histoire riche en plus d'une grande diversité des fonctions urbaines et des populations. Le Plateau, pour sa part, demeure relativement homogène dans sa trame urbaine et dans la composition de sa population. Aussi, Fillion et Gad (2006) insistent sur l'importance du rôle que doit tenir un centre-ville pour une agglomération. En effet, ce milieu de vie est le centre, le point convergent d'une population métropolitaine qui souhaite y retrouver ce que les banlieues périphériques ne contiennent pas, c'est-à-dire une vie culturelle riche, un patrimoine architectural, un réseau de transport en commun diversifié, des voies cyclables, divers équipements institutionnels, etc. Dans ces conditions, et tel que l'illustre l'étendue du processus de planification pour le PPU centre-ville comparativement à celui, beaucoup plus court, du Plateau, la Ville de Gatineau semble avoir saisi l'importance particulière à accorder à la revitalisation du centre-ville.

D'un autre côté, les deux cas particuliers de planification urbaine dont nous avons traité ici illustrent plutôt bien l'hybridation qui se crée entre les logiques rationnelle et renouvelée de la planification. En effet, comme nous l'avons souligné dans notre hypothèse

initiale, les pratiques planificatrices de même que les instruments de gestion de l'urbanisation semblent émerger dans un contexte de renouvellement de la planification urbaine et métropolitaine qui s'avère complexifié par de nouveaux enjeux – participation publique, environnement, santé publique, qualité des milieux de vie – associés au développement urbain durable. Il faut également ajouter à cela que, manifestement devenue incontournable, la participation publique jouit de plus en plus d'une reconnaissance, voir d'une certaine forme d'institutionnalisation au sein des pratiques de planification urbaine au niveau municipal comme en atteste le *Cadre de références en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* et les activités participatives en émanant. Theys (2000) abonde également en ce sens, lorsqu'il considère qu'au-delà du développement durable, il y a la question de l'innovation institutionnelle et qu'à cet effet, «le développement durable apparaît comme une des rares ressources mobilisables pour une modernisation institutionnelle « en douceur » » (p. 239).

#### 6.3.4 Les défis liés à la mise en œuvre du développement urbain durable

En dernier lieu, les entretiens effectués, les observations réalisées de même que les revues de presse relatives aux thématiques identifiées auront permis de dégager, et ce en lien avec un corpus de littérature scientifique, un décalage entre la planification urbaine et la mise en œuvre, apparemment inhérente à l'exercice de planification (Berke, 2002). Pour un consultant (4.3), il y a effectivement un manque flagrant de cohérence entre les documents de planification et l'aménagement du territoire. Même son de cloche du côté d'un autre consultant (4.6) qui soutient que pour dépasser les mots du développement durable, il est nécessaire de dégager une concordance entre les documents de planification et la mise en œuvre alors que la recherche de cohérence demeure un mythe, un idéal à poursuivre.

Pour Lewis (2004), ce décalage entre documents et aménagement relève en grande partie du cadre de planification instauré par la LAU : « La LAU met l'accent sur les procédures et l'élaboration de documents, davantage que sur l'urbanisme, ce qui n'a pas été sans conséquence. » (p.77). Ce dernier ajoute également que « si l'urbanisme a pu acquérir une certaine maturité, cela s'est parfois fait au détriment de la pratique, souvent vide de son contenu » (p.77). Ainsi, c'est probablement en insistant trop sur les procédures et la participation que le passage à l'action s'est détérioré au profit de l'élaboration de documents considérés forts stratégiques et s'inscrivant dans une approche de développement urbain durable, mais présentant de nombreuses lacunes tel que le confirme la volonté du MAMR de réformer une loi-cadre qui se doit de refléter l'évolution ayant eu cours lors des dernières années. Grosso modo, le MAMR, qui est actuellement dans un processus de révision de la LAU, a réalisé un document présentant d'un côté un diagnostic des acquis et des difficultés et de l'autre les perspectives et les enjeux liés à cette réforme. Parmi les éléments significatifs à notre sujet d'étude, notons la volonté d'opérer une cohérence des choix et des actions; de créer des mécanismes facilitant l'échange d'informations et la concordance des objectifs et des projets respectifs et enfin, de repenser les mécanismes institutionnels.

Pour conclure ce chapitre, et pour opérer un retour sur notre questionnement initial, soulignons que s'il semble effectivement y avoir un renouvellement de la planification orienté vers une plus grande inclusion des principes de participation publique et de développement urbain durable dans les démarches de planification urbaine, il semble également que le passage à l'action se concrétise difficilement. Sans prétendre généraliser les observations liées à des démarches en cours et non complétées, il apparaît que les démarches de planification qui visent une meilleure gestion de l'urbanisation échouent dans une certaine mesure à l'atteinte des finalités établies dans le cadre de cette nouvelle planification urbaine que l'on peut qualifier d'hybride, soit à mi-chemin entre la logique rationnelle et la logique renouvelée. Dans ce cas-ci, quelles seront les mesures à envisager pour permettre la mise en œuvre d'un développement urbain durable qui prend en

considération tout autant les finalités des contenus d'aménagement que les procédures des démarches participatives?

## CONCLUSION

C'est à partir de l'observation de la forme urbaine étalée de la Ville de Gatineau et d'une revue de la littérature portant sur les concepts de développement urbain durable et de collectivité viable qu'a émergé un questionnement spécifique de recherche. En effet, il semble que la manière traditionnelle de concevoir et d'aménager les villes, qui s'appuie sur une ségrégation des usages et des fonctions, sur une prépondérance à l'usage de l'automobile et sur l'étalement urbain, ne soit plus viable et préférable dans un contexte où la préservation des milieux naturels et la volonté de créer des milieux de vie complets et diversifiés sont mises à l'avant-scène par le développement durable.

Dans ce contexte particulier, nous nous sommes demandé si, avec l'émergence d'un discours orienté autour du développement urbain durable, il y avait un renouvellement de la planification urbaine, et ce, tant au niveau des procédures que du contenu. De plus, nous avons poussé cette réflexion afin de déterminer quelles sont les manifestations tangibles associées à ces transformations en ce qui a trait à la gestion de l'urbanisation et l'interaction entre les acteurs concernés (élus municipaux, gestionnaires municipaux, experts, citoyens, citoyens organisés, promoteurs résidentiels).

### *Le modèle d'analyse et les hypothèses de recherche*

Les caractéristiques principales du modèle d'analyse liées à ce questionnement de recherche reposent sur la définition et l'articulation de concepts-clé : le renouvellement de la planification urbaine, le développement urbain durable dans lequel nous intégrons les approches du nouvel urbanisme et de la croissance intelligente, les instruments d'urbanisme, bref les nouveaux principes d'action qui sous-tendent la planification urbaine.

À partir de ces notions, le modèle d'analyse s'est appuyé sur la conception théorique que la planification traditionnelle, rigide, normative, réglementaire et centralisée, ne peut que difficilement s'adapter à la nouvelle métropole dont les dynamiques de croissance sont plutôt évolutives, souples et animées par de multiples logiques et intérêts provenant d'acteurs diversifiés. De la sorte, il semble qu'une planification renouvelée, intégrant une procédure davantage partenariale, décentralisée et favorisant l'harmonisation des intérêts serait plus adaptée aux réalités territoriales de gestion de l'urbanisation, que se soit à l'échelle de quartier ou à l'échelle métropolitaine.

*Le champ d'observation, les méthodes mises en œuvre et les observations effectuées*

L'identification et la délimitation du champ d'observation s'est opérée sur la base du sujet à l'étude, soit la gestion de l'urbanisation dans un contexte d'étalement urbain. Dans cette optique, nous avons opté pour l'analyse du cas de la Ville de Gatineau, située dans la région métropolitaine de recensement de la capitale nationale, Ottawa. Mais plus précisément, nous avons centré nos observations sur deux études de cas cohérentes avec la problématique de la planification de la forme urbaine. Le premier de ces cas, le PPU pour le centre-ville de Gatineau, s'inscrivait dans la foulée de la revitalisation des centres-villes comme stratégie de contrôle de l'étalement urbain. Le deuxième objet d'étude se rapportait quant à lui à l'élaboration, par l'administration municipale, d'un plan d'aménagement pour le centre du village urbain du Plateau, située en périphérie du centre-ville. Aussi, pour positionner ces deux actions de planification dans la stratégie globale envisagée par la municipalité pour la gestion du territoire, nous avons présenté le plan d'urbanisme et le concept central qui le façonne, soit celui du village urbain.

L'approche empirique préconisée, réalisée à partir d'une triangulation de la collecte des données, s'est fondée sur l'observation directe, l'entretien semi-directif et l'analyse documentaire. Les résultats obtenus ont été systématiquement confrontés aux grilles

d'analyse élaborées selon le modèle théorique qui s'appuie d'une part sur la notion de développement urbain durable et d'autre part, sur les logiques de planification urbaine, qu'elles soient traditionnelles ou renouvelées. De la sorte, les observations effectuées à la lumière de ce canevas théorique apportent quelques éléments de réponses aux hypothèses formulées.

*Interprétation des résultats de recherche : au-delà du discours*

Confrontés aux hypothèses émises, les résultats de recherche démontrent en premier lieu que l'administration municipale s'est effectivement engagée, et ce depuis le regroupement municipal en 2002, dans un exercice de planification stratégique se voulant orienté en fonction d'un développement urbain durable et de la création d'une culture de la participation citoyenne dans le cadre d'une gouvernance collective. En effet, autant le recours au concept de village urbain (nouvel urbanisme) que la mise en œuvre de processus de consultation (Cadre de référence en matière de participation) dans les deux cas observés, montrent qu'un renouvellement de la planification urbaine, allant dans le sens de l'abandon partiel de la PRG, est considéré par Gatineau. Le contenu des documents de planification révèle que les principales dimensions et principes associés au nouvel urbanisme et à la croissance intelligente, tel la densité, la mixité et le transport durable, sont en voie de devenir les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement d'un point de vue substantiel. En effet, au-delà des cas observés, le SAD et le plan d'urbanisme prônent aussi comme parti d'aménagement le développement urbain durable. Malgré cela, l'un des objectifs de cette recherche était de constater les manifestations tangibles associées à ce renouvellement et ce, pas seulement au niveau du discours et des documents de planification.

Sous l'optique de la procédure, il convient donc de soulever un bémol au niveau des résultats issus des exercices de consultation publique d'une part et de l'articulation de ces éléments de planification à l'aménagement du territoire d'autre part. Malgré l'adoption de

procédures de participation citoyenne allant largement au-delà de ce qui est prescrit par la LAU, les conditions d'échange entre les diverses parties prenantes demeurent, dans un certains sens, associées aux logiques traditionnelles de validation et d'adhésion des démarches auprès de la population. En effet, l'apport des citoyens aux processus décisionnels demeure fortement limité et confiné dans un cadre de participation où le citoyen, malgré la publication de comptes rendus et de synthèses, peut difficilement identifier son impact véritable sur l'issue des processus de planification vers la mise en œuvre. À cet effet, plusieurs citoyens semblent sceptiques envers les conditions de mise en œuvre des projets et pour ces raisons, souhaitent fortement demeurer partie intégrante du cheminement des divers dossiers, tel l'élaboration du plan d'aménagement pour le Plateau ou du PPU centre-ville.

La réalisation de plans d'aménagement et de programmes particuliers d'urbanisme dévoilent également une transformation des instruments de planification vers des outils répondant davantage aux besoins spécifiques des territoires, dans ce cas-ci des villages urbains. En effet, ces instruments permettant d'adapter la réglementation aux principes de planification et d'orientations d'aménagement définies par le village urbain s'insèrent dans une logique favorisant la participation de divers acteurs et préconisant une approche par territoire, par projet. Il convient toutefois de nuancer une fois de plus l'apport réel et significatif de la participation publique dans les démarches de planification. Si l'administration municipale reconnaît l'importance de tenir des consultations publiques pour ce type d'aménagement, elle n'offre pas de réelles innovations en ce qui a trait, entre autres, au processus décisionnel qui demeure largement inscrit dans une logique autoritaire octroyant l'unique pouvoir de décision aux experts, aux gestionnaires et aux élus municipaux. Ainsi, le citoyen est convié à la participation, mais demeure en quelque sorte exclu de l'issue finale des plans d'aménagement et ne dispose à la toute fin des démarches de planification que des dispositifs réglementaires référendaires prévus par la LAU en cas

de désaccord. Or nous avons démontré que plusieurs des instruments de la LAU se devaient d'être reconsidérés à la lumière des nouveaux enjeux de développement urbain.

Par ailleurs, au-delà de l'émergence et de l'utilisation de nouveaux instruments d'urbanisme, moins dirigistes et plus hybrides, et de la présence de certaines tensions entre les acteurs liées à la multiplicité des points de vue, nous avons constaté que le cadre de l'aménagement du territoire au Québec, hérité d'un mariage entre l'urbanisme fonctionnel et un processus de décentralisation et de coordination, demeure actuellement l'un des obstacles au renouvellement de la planification urbaine. En effet, il semble que dans bien des cas, tel le processus de revitalisation du centre-ville, le cadre normatif introduit par la LAU, notamment en ce qui a trait au zonage, affaiblit les probabilités de mise en œuvre résultant d'un processus collectif en raison de la formule traditionnelle des normes rigides et précises qui prévaut actuellement. Dès lors, malgré le recours à de nouvelles formes de participation et de nouveaux instruments, le renouvellement de la planification se heurte à certains mécanismes désormais désuets de la LAU et affecte les efforts permettant l'atteinte d'un développement urbain durable qui exigerait, selon ce paradigme contemporain, une logique de planification adoptant une démarche à géométrie variable, s'appuyant sur la recherche de partenariat et de compromis entre les acteurs. En plus de la résistance au changement que présente certains acteurs et d'une certaine mentalité selon laquelle le pouvoir traditionnel est perçu, un frein important serait donc dû au cadre normatif établi par la LAU. Enfin, malgré l'insertion dans la LAU d'une approche plus procédurale, à sa création, pour la préparation des documents de planification, les techniques d'urbanisme modernes ne semblent pas avoir menées à l'adoption de pouvoirs réglementaires s'éloignant d'une formule traditionnelle. Cette contradiction entre souplesse et rigidité peut possiblement expliquer le phénomène de *l'implementation gap* souvent perçu.

### *Nouveaux apports de connaissances*

Les travaux québécois portant sur l'articulation entre la planification urbaine, le développement urbain durable et la gouvernance sont peu nombreux. Ainsi, ce travail de recherche permet en quelque sorte d'étoffer l'évolution de la planification urbaine dans une ville moyenne québécoise. Comparativement aux débuts de cette étude, nous pouvons maintenant considérer que la planification urbaine, qu'elle soit locale ou métropolitaine, est tout a fait liée au cadre national de la planification instauré par la LAU et que les efforts d'innovation aux niveaux local et régional sont souvent contraints et conditionnés par ce dernier. Ajoutons par ailleurs que l'ouverture que manifeste l'administration municipale envers les mécanismes de participation publique, ponctuée de formules diverses, ne mène pas systématiquement à une réelle harmonisation des intérêts puisque les procédures mises en place ne sont pas toujours accompagnées des résultats attendus. Toutefois, ce que nous constatons réside dans cette difficulté d'équilibrer justement et de rendre cohérent les processus et les contenus d'une part, et les normes et réglementations avec la mise en œuvre d'autre part.

### *Perspectives pratiques*

Le questionnement posé par ce mémoire de même que le sujet qu'il traite mènent forcément à des perspectives pratiques à considérer. Ces dernières nous apparaissent sous la déclinaison de quatre principaux éléments. D'abord, nous considérons qu'il s'avèrerait important, pour les administrations municipales, de préciser la manière dont ils conçoivent la notion de développement urbain durable, dans ce qu'elle implique de processus et de contenu. Aussi, un passage à la réalité terrain nous permet de croire, et cela est déjà enclenché par le Ministère des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire, qu'une révision de la LAU s'impose afin d'adapter la gestion des territoires aux réalités actuelles. Dans cette perspective, nous soutenons en troisième lieu que des

réflexions, des innovations et des liens de collaboration officiels doivent être maintenus en matière de procédures et de mécanismes de participation publique entre les municipalités et les divers acteurs.

En dernier lieu, et ce plus spécifiquement pour la Ville de Gatineau, il apparaîtrait pertinent d'évaluer l'arrimage entre les principes du développement urbain durable et le concept de village urbain comme structure de planification et de participation. En effet, la gestion de l'urbanisation semble trouver une avenue intéressante dans l'approfondissement et surtout, l'appropriation par les communautés locales du village urbain comme plateforme de développement urbain durable et comme outil de mise en oeuvre. À ce niveau, le défi demeure grand.

Si l'on se réfère aux diverses réponses développées par Alexander (1984) pour expliquer les réactions des administrations municipales à la crise de la PRG, l'on peut apporter une analyse nuancée du cas Gatineau. En effet, cette réponse serait plutôt qualifiée par un mélange entre les trois possibilités. Si la municipalité reconnaît les limites engendrées par la PRG et la nécessité d'établir une nouvelle forme de gouvernance urbaine, il demeure un certain conservatisme de l'action municipale en ce qui concerne l'ouverture véritable des procédures. De la sorte, quoique le développement urbain durable soit présenté dans les documents comme une nouvelle approche qualifiant les pratiques planificatrices, le renouvellement véritable demeure dans les faits, limité à des innovations ponctuelles et parfois timides. Ceci modère donc grandement la portée de l'influence véritable du DUD sur les pratiques planificatrices.

Mais plus que tout, les analyses principales émergent de cette étude nous interpellent sur des recherches futures qui pourraient entre autres, porter sur trois thématiques qui nous apparaissent centrales. Premièrement, la définition et la réconciliation, dans un contexte d'interaction entre les acteurs, de l'intérêt

particulier et de l'intérêt général. Deuxièmement, le défi incontournable du passage de la théorie à l'action, du plan à la mise en œuvre. Puis finalement, la problématique récurrente de la place, du rôle et de l'apport véritable du paradigme de développement urbain durable pour les pratiques planificatrices.

## BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

ALEXANDER, Ernest R. (1984), "After Rationality What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 50, no 1, pp. 62-69.

ANDREW, Caroline (1994), « La présence gouvernementale », In GAFFIELD, Chad (Dir.), *Histoire de l'Outaouais*, IQRC, pp. 462-491.

ASCHER, François (1992), « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la recherche urbaine*, No 51, pp. 4-15.

ASCHER, François (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacobs.

ASCHER, François (1997), « Territoires flous, intérêts collectifs multiples, contexte changeant : les nouveaux enjeux de la planification urbaine », In Saez, G., Leresche, J.-P. et M. Bassand, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Éditions L'Harmattan.

BARBONNE, Rémi (2009), « Nouvel urbanisme, gentrification et mobilité quotidienne », In SÉNÉCAL, Gilles et Laurence BHÉRER (sous la dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 213-233

BASSAND, Michel (2000), « Métropole et métropolisation », dans BASSAND, Michel et al. (Dir.), *Métropolisation, crise écologique et développement durable. L'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh-Ville*, Vietnam, Presses polytechniques et universitaires romandes.

BASSAND, M., V. KAUFMANN et D. JOYE (dir.), (2001), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 257 p.

BEAUD, S. et F. WEBER (2003), *Guide de l'enquête de terrain* (nouv. Éd.), Paris, La découverte, 356 pages.

BEAUDET, Gérard (2005), « Aménagement du territoire et urbanisme : le Québec a-t-il su relever le défi de la planification », *Organisations & Territoires*, Vol. 14, No 3.

BERKE, R. Philip (2002), “ Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century”, *Journal of Planning Literature*, Vol. 17, No. 1, p.21-36.

BERKE, P.R. *et al.* (2003), « Greening development to protect watersheds : Does new urbanism make a difference? », *Journal of the American Planning Association*, 69 (4), pp. 397-413.

BINET, Claire (2004), « Aménagement du territoire au Québec », *Organisations & Territoires*, Vol. 13, no 1, pp. 83-90.

BLAIS, Pierre et Alain CARON (1998), « Schémas d'aménagement et gestion de l'urbanisation », *Municipalité*, octobre – novembre, p. 17-20.

BLONDIAUX, Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 109 pages.

BOELENS, L. (2006), “Beyond the plan; towards a new kinds of planning”, *DISP*, 167(4), pp.25-40.

BOURDIN, Alain (2000), «Gouvernance », Dans WACHTER, S. et al. (Dir.), (2000), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, DATAR, Éditions de l'Aube, pp. 44-46.

BOURNE, Larry S. (1989), “ Are new urban forms emerging? Empirical tests for Canadian urban areas”, *Canadian Geographer*, 33, 4, pp. 312-328.

BOURNE, Larry S. (2001), “The Urban Sprawl Debate: Myths, Realities and Hidden Agenda”, *Plan Canada*, Vol. 41, No 4, pp. 26-28.

BOUTAUD, Aurélien (2006), « Développement durable (DD) et aménagement du territoire : le cas des villes », in D. GRILLOT et J.-P. WAAUB, *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire. Méthodes et outils*, Hermes Sciences Publications.

BOUTET, Éric (2006), *La planification du territoire à Gatineau*, présentation dans le cadre du cours SOC-2543, Sociologie de l'environnement urbain, 16 novembre 2006.

BOUTET, Éric (2008) *La planification du territoire à Gatineau*, présentation dans le cadre du cours SOC-2543, Sociologie de l'environnement urbain, 5 novembre 2008.

BRUEGMANN, Robert (2006), *Sprawl. A compact history*, Chicago, The University of Chicago Press

CARON, Alain (2005), « La prise de décision en urbanisme », In *Affaires municipales et Régions*, en ligne, <http://www4.banq.qc.ca/pgq/2003/2991381/2991381.pdf>, consulté le 15 janvier 2009.

CHIASSON, Guy (2006), « Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales : le cas de Gatineau », *Organisations et Territoires*, Volume 15, no 2, p. 83-87.

COLLIN, Jean-Pierre (2002), « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisations et territoires*, Vol. 11, no 3, pp.5-13.

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1969), *Hull 1969, 1995*, Hull.

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1998), *Bâtir une capitale. Réflexions sur le passé et perspectives d'avenir*, 141 pages.

CHARBONNEAU, F., HAMEL, P. et BARCELO, M. (1994) « L'étalement urbain dans la région montréalaise: politiques et tendances », dans F. FRISKEN (éd.) *La métropole canadienne en mutation, questions de politique urbaine*. Toronto, Institut urbain du Canada, vol.2, pp. 499-537.

CIMON, Jean (1979), *Le dossier Outaouais. Réflexions d'un urbaniste*, Québec, Éditions du Pélican, 184 pages.

CMED (1989), *Notre avenir à tous*, Les Éditions du Fleuve, Montréal, 454 pages.

COALITION POPULAIRE POUR L'AVENIR DU CENTRE-VILLE (2008), « Consultation publique sur l'avenir du centre-ville de Hull : un processus plus qu'inquiétant », *Le Droit*, 23 mai 2007, p.27.

DA CUNHA, Antonio (2005), « Développement durable, écourbanisme et projet urbain : principes stratégiques et démarche », in DA CUNHA, A., KNOEPFEL, P. et J.-P. LERESCHE (dir.), *Enjeux du développement urbain durable*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

DÉPELTEAU, François (2000), *La démarche d'une recherche en sciences humaines*, Les Presses de l'Université de Laval, De Boek Université, 417 pages.

DORION, Commission (1967), *Rapport de la Commission sur l'intégrité du territoire du Québec, vol. 1-7 : Les problèmes de la région de la capitale canadienne*, Annexes, p.13-14.

DUQUETTE, Patrick (2008), « Gatineau se fait taper sur les doigts par la Ministre », *Le Droit* (Gatineau), p.7.

EMELIANOFF, Cyria et Jacques THEYS (2001), « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat*, n° 113, Gallimard, Paris, 2001, p. 122-135.

EMELIANOFF, Cyria (2005), « La ville durable en quête de transversalité », in MATHIEU, Nicole et YVES Guermond (dir.) *La ville durable, du politique au scientifique*, INRA Éditions.

FAINSTEIN, S. Susan (2003), « New Directions in Planning Theory », In CAMPBELL, Scott and FAINSTEIN, S. Susan, *Readings in Planning Theory*. Second edition, Blackwell publishing.

FIJALKOW, Yankel (2002), *Sociologie de la ville*, Paris, La Découverte, 122 pages

FILION, Pierre (2003), "Towards Smart Growth? The difficult implementation of alternatives to urban dispersion", *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 12, Issue 1, Supplement, pp. 48-70.

FILION, Pierre et Trudi BUNTING (2006), « Understanding Twenty-First-Century Urban Structure : Sustainability, Unevenness, and Uncertainty » in Trudi BUNTING and Pierre FILION (2006), *Canadian cities in transition. Local through global perspectives*. Third edition, Oxford University Press, 532p.

FILION, Pierre et Gunter GAD (2006), “Urban and Suburban Downtowns: Trajectories of Growth and Decline”, in Trudi BUNTING and Pierre FILION (2006), *Canadian cities in transition. Local through global perspectives*. Third edition, Oxford University Press, pp.171-191.

FILION, Pierre et Kathleen MCSPURREN (2007), “ Smart Growth and Development Reality: The Difficult Co-ordination of Land Use and Transport Objectives”, *Urban Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 501-523.

FISCHLER, R. and J. M. WOLFE (2006), “Contemporary Planning”, in Bunting, T. and P. Filion (dir.), *Canadian Cities in Transition. Local through Global perspectives*, Third Edition, Oxford University Press, 532 p.

FONDATION RUES PRINCIPALES (2009), *Page d'accueil*,  
<http://www.fondationruesprincipales.qc.ca>, site consulté le 14 avril 2009.

FONTAN, Jean-Marc, Pierre HAMEL, Richard MORIN et Éric SHRAGGE (2006), « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle? », *Politiques et Sociétés*, vol. 25, no 1, p.99-127.<

FORTIN, Andrée, DESPRÉS, Carole et Geneviève VACHON (sous la dir.) (2002), *La banlieue revisitée*, Québec, Éditions Nota bene, 304 pages.

FRIEDMANN, John (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey, Princetown University Press, 502 pages.

GAFFIELD, Chad (1994), “À la recherche d'une identité: de 1940 à nos jours, Introduction », In GAFFIELD, Chad (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, IQRC, pp. 447-460.

GATINEAU, Ville de (2003a), *Analyse des concepts reliés aux villages urbains, au développement durable et au transport durable*, Document de référence, Section de la planification stratégique, Décembre 2003, 13 pages.

GATINEAU, Ville de (2003b), *Plan stratégique 2003-2007*, Commission des choix stratégiques, 43 pages.

GATINEAU, ville de (2004a), « Profil de secteur : village urbain 8 », In *Ville de Gatineau, Habitation*, en ligne, [http://www.ville.gatineau.qc.ca/village\\_urbain/g-village8.pdf](http://www.ville.gatineau.qc.ca/village_urbain/g-village8.pdf), consulté le 19 janvier 2009.

GATINEAU, ville de (2004b), « Profil de secteur : village urbain 13 », In *Ville de Gatineau, Habitation*, en ligne, [http://www.ville.gatineau.qc.ca/village\\_urbain/g-village13.pdf](http://www.ville.gatineau.qc.ca/village_urbain/g-village13.pdf), consulté le 20 janvier 2009.

GATINEAU, Ville de (2005a), *Plan d'urbanisme*, règlement de plan d'urbanisme numéro 500, version finale, juin 2005, Groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc, 198 pages.

GATINEAU Ville de (2005b), « Un vision qui nous rassemble, une ville qui nous ressemble », Ville de Gatineau, résumé du Plan stratégique.

GATINEAU Ville de (2005c), Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales, Document préparé par la Section de la planification stratégique et adopté par résolution du conseil municipal de la Ville de Gatineau le 8 février 2005.

GATINEAU, Ville de (2005d), *Vision communautaire sur les villages urbains*, Rapport de consultation, 2<sup>e</sup> édition, septembre 2005, TECSULT, p.68-69.

GATINEAU, Ville de (2005e), *Vision communautaire sur les villages urbains, Invitation aux rencontres sur les villages urbains*, Section de la planification stratégique, 4 pages.

GATINEAU, Ville de (2006), *Politique d'habitation*, Service d'urbanisme, Division des programmes et des projets de développement, Octobre 2006, 36 pages.

GATINEAU, Ville de, (2007a), *Compte-rendu de l'atelier de travail, cœur du village urbain du Plateau*, rapport final, TECSULT, décembre 2007.

GATINEAU, Ville de (2007b), *Aménagement du village urbain Le Plateau*, Invitation à l'atelier de travail sur le cœur du village urbain Le Plateau, section de la planification stratégique.

GATINEAU, Ville de (2008a), *Propositions d'aménagement pour le centre-ville de Gatineau, Vision d'une expérience urbaine pour le centre-ville en 2025*, Document pour la consultation publique dans le cadre des journées portes ouvertes des 17 et 18 juin 2008, Module de l'urbanisme et du développement durable.

GATINEAU, Ville de (2008b), « Planification stratégique : Introduction », In *Ville de Gatineau, Planification stratégique*, en ligne, <http://www.ville.gatineau.qc.ca/planification-strategique.tmp.htm>, consulté le 15 janvier 2008.

GATINEAU, Ville de (2009), « Consultation publique : plans stratégique », In *ville de Gatineau, prenez place aux activités citoyennes*, en ligne, [http://www.ville.gatineau.qc.ca/prenez\\_place/consultations\\_publicques\\_plan\\_strategique\\_2009-2014.html](http://www.ville.gatineau.qc.ca/prenez_place/consultations_publicques_plan_strategique_2009-2014.html), consulté le 19 janvier 2009.

GAUTHIER, Benoît *et al.* (dir.), (2003), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, 619 pages.

GAUTHIER, Mario (2005), « Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain : vers un renouvellement des pratiques planificatrices? », *Organisations et territoires*, automne 2005, p. 59-67.

GAUTHIER, Mario (2008), « Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal », In GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel et Marie-Odile TRÉPANIÉ (Dir.) (2008), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. pp. 163-199.

GAUTHIER, Mario et Laurent LEPAGE (2005), « La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », MATHIEU, Nicole et YVES Guermond (dir.) *La ville durable, du politique au scientifique*, INRA Éditions.

GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel et Marie-Odile TRÉPANIÉ (Dir.) (2008), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 329-346

GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel et Marie-Odile TRÉPANIÉ (2008), « Planification territoriale, débat public et développement durable : une triangulation complexe aux contours incertains », In GAUTHIER, M., GARIÉPY, M. et M-O. TRÉPANIÉ (Dir.) (2008), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 329-346

GHORRA-GOBIN, Cynthia (2006), *La théorie du New Urbanism. Perspectives et enjeux*, Rapport final, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de la documentation de l'urbanisme.

GHORRA-GOBIN, Cynthia (2005), « De la Ville à l'*urban sprawl* : la question métropolitaine aux États-Unis », *Cercles 13*, pp. 123-138.

GILBERT, Anne (2002), « Construire la métropole de l'Outaouais », in CÔTÉ, Roch (Dir.), *Québec 2002, Annuaire politique, social, économique et culturel*, Fides.

GIRARD, Michel F. (1994), *L'écologisme retrouvé. Essor et déclin de la Commission de la conservation du Canada*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 308 pages.

GRANT, Jill. (2002), "Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle", *Journal of the American Planning Association*, 68 (1), pp. 71-84.

GRANT, Jill (2006) « Shaped by Planning : the Canadian City Through Time », (p. 320-337), dans Trudi Bunting et Pierre Filion, *Canadian Cities in Transition* (third edition), Don Mills, Oxford University Press, 532 .

GRANT, J. (2006), "The ironies of new urbanism", *Canadian Journal of Urban Research*, 15(2), pp.158-174.

GRÉGOIRE, Antoine (2000), *Rapport du mandataire du gouvernement sur la reorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*, 29 pages.

GUAY, Pierre-Yves (1987), *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*, Modulo Éditeur, Mont-Royal, 178 pages.

HAMEL, Pierre (1996), « Crise de la rationalité : le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action », Dans TESSIER, R. et J.-G. VAILLANCOURT (1996), *La recherche sociale en environnement. Nouveaux paradigmes*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 61-73.

HAMEL, Pierre (1997), « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 41, no 114, pp. 311-321.

HAMEL, Pierre (2005), « La métropole contemporaine et ses controverses », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 49, no 138, pp. 393-408.

HATZOPOULOU, M. and E.J. MILLER (2008), « Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada », *Transport Policy*, Vol. 15, pp. 149-162.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009), *Québec, chiffres en mains*, en ligne, [http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2009/QCM2009\\_fr.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2009/QCM2009_fr.pdf), consulté le 16 avril 2009.

JOUBE, Bernard (2004), « Gouverner la fragmentation ou les défis de la gouvernance métropolitaine », dans Zepf, Marcus (dir.), (2004), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 71-83

JUILLET, Luc et Caroline ANDREW (1999), « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa », *Économie et Solidarités*, Vol. 30, pp.75-93

LARSEN, K. (2005), "New urbanism's role in inner-city neighborhood revitalization", *Housing Studies*, 20(5), pp. 795-813.

LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2004), « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences Po.

LEO, Christopher, Mary Ann BEAVIS, Andrew CARVER and Robyne TURNER (1998), "Is Urban Sprawl Back on the Political Agenda?: Local Growth Control, Regional Growth Management, and Politics" *Urbans Affairs Review*, vol. 34, p.179-211.

LESSARD, Marie (2004), « Formes urbaines et développement viable », dans Gérard Beudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962/2001-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, pp. 215-218.

LEWIS, Paul, Michel BARCELO et Caroline LARIVÉE (2002), *Améliorer la mobilité en aménageant autrement. Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud*. Rapport présenté pour la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud. Institut d'urbanisme, Université de Montréal.

LEWIS, Paul (2004), « Les pratiques d'urbanisme au Québec, 1961-2001 : continuité ou renouvellement? », dans Beudet, G. (dir.), *L'Institut d'urbanisme. Un urbanisme ouvert sur le monde*, Trames, Université de Montréal, pp.73-83.

MAMR (2007), « La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », Fiche de veille, 25 pages.

MAMR (2008a), « Le schéma d'aménagement et de développement », *In Guide La prise de décision en urbanisme*, en ligne,

[http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\\_outi\\_plan\\_sche.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_sche.asp), Consulté le 16 décembre 2008.

MAMR (2008b), « Le plan d'urbanisme », *In Guide La prise de décision en urbanisme*, Support, [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\\_outi\\_plan\\_plan.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_plan.asp), Consulté le 16 décembre 2008.

MERLIN, Pierre et Françoise CHOAY (2000), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, 3<sup>e</sup> édition, Presses Universitaires de France, 902 pages.

OUELLET, Michel (2006), « Le smart growth et le nouvel urbanisme. Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 50, No 140, pp. 175-193.

OUMET, Bernard (2001), « Le zonage agricole : les enjeux au Québec », dans VIVRE EN VILLE (2001), *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions Septentrion, Sillery, 384 pages.

PADIOLEAU, Jean-Gustave (2000), « Instruments », Dans WACHTER, S. et al. (Dir.), (2000), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, DATAR, Éditions de l'Aube, pp. 44-46.

PADIOLEAU, Jean-Gustave et René DEMESTEERE (1992), « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, No 51, pp. 28-39.

PINSON, Gilles (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique » Dans LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2004), «L'action publique saisie par ses instruments », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences Po,

PROULX, Marc-Urbain (1996), “ Trois décennies de planification régionale au Québec”, dans Proulx, M.-U., *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'Université du Québec, pp. 269-291.

PROULX (2008), « 40 ans de planification territoriale au Québec », Dans GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel et Marie-Odile TRÉPANIÉ (Dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

QUÉBEC, Gouvernement du (2008), *Portrait socioéconomique de la région de l'Outaouais*, édition 2008 du Ministère québécois du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations.

QUIVY R. ET L. VAN CAMPENHOUDT (2006), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 3<sup>ième</sup> éditions.

REVEL, Martine, BLATRIX, Cécile, BLONDIAUX, Loïc, FOURNIAU, Jean-Michel, HÉRIARD DUBREUIL, Bertrand et Rémi LEFEBVRE (Dir.), (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 30-34.

RIST, Gilbert (2007), *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de sciences Po, 483 pages.

RITCHOT, Gilles, MERCIER, Guy et Sophie MASCOLO (1994), « L'étalement urbain comme phénomène géographique : l'exemple de Québec », *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 38, no 105, décembre 1994, pp. 261-300.

ROY, Simon N. (2004), « L'étude de cas », dans Benoît GAUTHIER (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, pp. 159-184.

RUEGG, Jean (2003), « Développement durable : enjeux pour la pratique de l'aménagement du territoire », In Da Cunha, Antonio et Jean Ruegg, *Développement durable et aménagement du territoire*, pp. 167-183, Lausanne, PPUR.

SALEH, M.A.E. (2004), "Learning from tradition: The planning of residential neighborhood in a changing world", *Habitat International*, 28 (4), pp. 625-639.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT (2006), *Perspective du marché de l'habitation*, Gatineau, Automne 2006.

SÉNÉCAL, Gilles, Stefan REYBURN et Claire POITRAS (2005), « Métropole et développement durable : regard sur la programmation des villes canadiennes » in MATHIEU, Nicole et YVES Guermond (dir.) *La ville durable, du politique au scientifique*, INRA Éditions.

SIMARD, Martin et Majella-J. GAUTHIER (2004). « Les enjeux territoriaux associés à la réforme municipale au Québec. Le cas de Saguenay » *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 48, no 134, p. 191-208.

SKARBURSKIS, A. (2006), "New urbanism and sprawl: A Toronto case study" *Journal of Planning Education and Research*, 25(3), pp. 233-248.

STATISTIQUE CANADA (2006), *Estimations démographiques annuelles : régions métropolitaines de recensement, régions économiques et divisions de recensement, âge et sexe*.

TALEN, E. (2003), "Measuring urbanism: Issues in smart growth research", *Journal of Urban Design*, 8 (3), pp. 195-215.

THEYS, Jacques (2000), «Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments », In Wachter et al. (dir.), *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, DATAR, Éditions de l'Aube.

TILL, K.E. (2001), "New Urbanism and nature: Green marketing and the neotraditional community" *Urban Geography*, 22 (3), pp. 220-248.

TORRES, Emmanuel (2002), « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *Développement durable & territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, mis en ligne le 1<sup>er</sup> septembre 2002, URL: <http://developpementdurable.revues.org/document878.html>, consulté le 3 juin 2008.

TRÉPANIÉRIER, Marie-Odile (2004), « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 » (p. 59-72), dans Gérard Beaudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962/2001-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, 235 pages.

VIVRE EN VILLE (2001), *Vers des collectivités viables... mieux bâtir nos milieux de vie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions Septentrion, Sillery, 384 pages.

WACHTER, Serge (2000), «Les défis de la modernité territoriale », In Wachter et al. (dir.), *Repenser le territoire*, Éditions de l'Aube.

WOLFE, Jeanne (2002), « Reinventing planning : Canada », *Progress in Planning*, Vol. 57, Issues 3-4, pp. 207-235.

YE, Lin, MANDPE, Sumedha and Peter B. MEYER (2005), “ What Is “Smart Growth?” – Really?”, *Journal of Planning Literature*, Vol. 19, No 3, pp. 301-315.