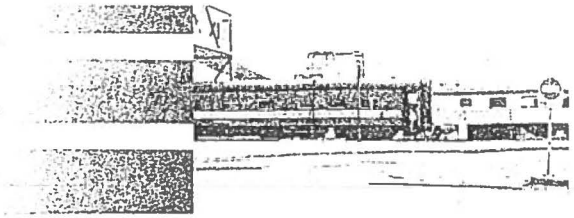


LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Pour un aménagement concerté du territoire

Québec

Orientations

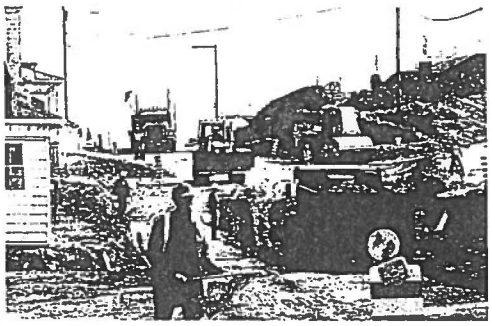
Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et donner la priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens.

Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.

Favoriser une approche intégrée du développement pour l'ensemble d'une agglomération urbaine.

Plusieurs gestes récents du gouvernement concourent aux orientations concernant une meilleure répartition de l'urbanisation sur le territoire et il entend mettre en œuvre d'autres moyens pour renforcer son action dans ce domaine.

Ainsi, le ministère des Affaires municipales a récemment mis en place le programme *Travaux d'infrastructures Canada-Québec*. L'urbanisation a drainé la majeure partie des investissements publics vers la mise en place de nouvelles infrastructures ; l'entretien, la réhabilitation ou la réparation d'infrastructures existantes ont souvent été négligés. Il apparaissait nécessaire que le gouvernement apporte une aide aux municipalités pour la réhabilitation des infrastructures.



En plus de la création d'emplois, l'un des objectifs visés par les travaux réalisés dans le cadre de ce programme est d'améliorer ou de mettre en place des infrastructures qui ont un effet de consolidation sur l'aménagement du territoire. Ainsi, l'impact sur l'aménagement du territoire et sur la revitalisation des secteurs centraux et des quartiers anciens est parmi les critères de sélection retenus pour évaluer les projets.

Par ailleurs, la Société d'habitation du Québec vient de mettre en place différents programmes de rénovation qui contribueront, de par les interventions qu'ils supposent sur le milieu bâti existant, à l'atteinte des orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation.

Le ministère des Transports, dont les réalisations ont un impact majeur sur l'aménagement du territoire, compte réaliser pour chacune des régions administratives ainsi que pour les agglomérations de Montréal et de Québec un plan de transport qui identifie, par priorité, les interventions requises à la mise en valeur du scénario adopté. Celles-ci devraient permettre une meilleure intégration des différents modes de transport et une meilleure concertation avec les partenaires.

Les principaux objectifs du Ministère sont de développer une approche qui favorise l'intégration des divers modes de transport, qui encourage le transport collectif, qui

optimise l'utilisation des infrastructures et des réseaux existants et qui favorise la conservation du réseau routier.

En fait, le gouvernement a l'intention de favoriser la consolidation des zones urbaines existantes ainsi que la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens :

- en s'assurant que ses nouvelles immobilisations et celles des organismes publics contribuent au maintien et à l'amélioration des services dans les zones urbanisées existantes;
- en y maintenant et en y améliorant les infrastructures et les équipements gouvernementaux;
- en modulant ses programmes en matière de rénovation des bâtiments, d'accès à la propriété, d'incitation à l'investissement privé et la construction résidentielle, etc.

En ce qui concerne la gestion de l'extension urbaine, le gouvernement a l'intention d'harmoniser les interventions gouvernementales et celles des autres organismes responsables d'équipements, d'infrastructures et de services, afin de favoriser la mise en valeur des secteurs prioritaires d'extension urbaine, en concertation avec les représentants municipaux responsables de l'implantation d'équipements et d'infrastructures.

Le gouvernement a créé, en 1992, le Groupe de travail sur Montréal et sa région et lui a confié le mandat d'examiner le rôle des institutions politiques ainsi que les conditions d'exercice des fonctions municipales dans cette région. Ce groupe de travail a publié son rapport, communément appelé Rapport Pichette, en décembre 1993. Il préconise, notamment, la mise en place d'un cadre métropolitain d'aménagement qui, sous la responsabilité d'une autorité politique métropolitaine, régirait toutes les interventions structurantes dans la région de Montréal.

Comme les structures de coordination proposées par le Rapport Pichette donnent lieu à de nombreuses interrogations dans les milieux municipaux concernés, le gouvernement, avant d'arrêter une position à ce sujet, a décidé de créer une Table de concertation du Montréal métropolitain, dont l'objet est de permettre aux élus municipaux d'apporter leur contribution plus directe à l'examen des solutions souhaitables. Cette table sera présidée par le ministre des Affaires municipales et comprendra 21 élus municipaux représentant tous les secteurs de la vie municipale dans la région de Montréal. Elle comprendra notamment les maires des trois principales villes de la région de Montréal, soit Montréal, Laval et Longueuil.

La Table de concertation, dont le mandat est de un an, se verra confier l'examen des sujets suivants :

- le développement économique de la région métropolitaine tant au niveau des structures de coordination qu'au niveau des actions à entreprendre;
- l'harmonisation des schémas d'aménagement de la région de Montréal et ce, à partir de certaines orientations gouvernementales;
- la délimitation des limites territoriales des municipalités, des municipalités régionales de comté ainsi que des régions administratives concernées et de la région métropolitaine elle-même;

- le développement du transport, notamment en participant à la consultation sur le plan de transport qui sera éventuellement déposé par le ministre des Transports;
- les mesures à prendre pour le renforcement de la ville-métropole;
- les structures de concertation que la région métropolitaine devra se donner pour faire suite aux orientations définies par la Table de concertation;
- le rôle du gouvernement du Québec dans le développement de la région métropolitaine.

Après avoir pris l'avis de cette table de concertation, le ministre des Affaires municipales soumettra des recommandations au gouvernement concernant l'action à entreprendre et les structures qui pourraient être nécessaires à cette fin.

Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales préparera un document qui énoncera différentes hypothèses sur l'exercice des fonctions municipales sur le territoire de l'agglomération de Québec. Après consultation des instances municipales et des différents acteurs concernés, le ministre des Affaires municipales proposera au gouvernement les actions à entreprendre.

Le gouvernement a aussi créé en 1993, en collaboration avec l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, une Table ronde sur les villes-centres pour dégager un consensus sur les problèmes de ces villes, identifier les problèmes prioritaires qui devraient faire l'objet d'une attention particulière et proposer des mécanismes de suivis à ses travaux. La Table ronde est formée de représentants de onze villes-centres et de représentants des unions municipales qui ont examiné la problématique des villes-centres sous trois aspects :

- les contraintes particulières aux villes-centres qui mettent en cause leur bonne gestion et la qualité de leur développement futur;
- la nature des relations de la ville-centre avec les municipalités de son agglomération;
- l'encadrement administratif et fiscal de la ville-centre.

Le dépôt du rapport final à la Table Québec-Municipalités est prévu pour mai 1994.

Attentes gouvernementales

Planification de l'urbanisation

La révision du schéma d'aménagement offre à la MRC une occasion de planifier l'urbanisation future de son territoire en tenant compte des trois orientations énoncées.

Ainsi, le gouvernement souhaite que les objectifs et les orientations du schéma d'aménagement révisé soient établis sur la base d'analyses du phénomène de l'urbanisation. Ces analyses des tendances récentes et des prévisions relatives aux changements de population, au nombre de logements et d'emplois, etc. devraient non seulement se rapporter aux différentes parties du territoire de la MRC, mais aussi à l'ensemble de

l'agglomération urbaine lorsque le phénomène de l'urbanisation dépasse les limites de ce territoire.

Dans ce cas, les analyses devraient faire ressortir les liens entre l'urbanisation de la MRC et celle de ses voisines. Les hypothèses quant à la part de la croissance urbaine de l'ensemble de l'agglomération que chaque MRC compte accueillir sur son territoire devraient être explicitées.

Le schéma révisé devrait être basé sur un concept d'organisation spatiale du territoire applicable à l'urbanisation et à la répartition régionale des axes de développement ou des pôles industriels, commerciaux et de services. Ce concept devrait être élaboré à partir d'une appréciation de la forme de l'urbanisation qui prévaudra dans l'ensemble de l'agglomération ainsi que des facteurs qui l'influencent tels que les équipements et les infrastructures de transport. La planification de nouveaux pôles devrait également s'appuyer sur des analyses prévisionnelles concernant les besoins en espaces, l'aire d'influence ou de desserte, les impacts sur les activités existantes et les besoins en équipements et en infrastructures.

La détermination des périmètres d'urbanisation, indépendamment des limites municipales, devrait également s'appuyer sur ces analyses de besoins, sur la capacité d'accueil des nouveaux secteurs, sur les coûts de viabilisation ainsi que sur le concept d'organisation spatiale.

Consolidation des zones urbaines existantes et revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens

Le schéma révisé devrait préciser les actions que la MRC entend entreprendre en matière de consolidation des zones urbaines existantes et de revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens. Il devrait privilégier des formes de développement plus compactes, par exemple en réévaluant les densités et en prévoyant une plus grande mixité des fonctions.

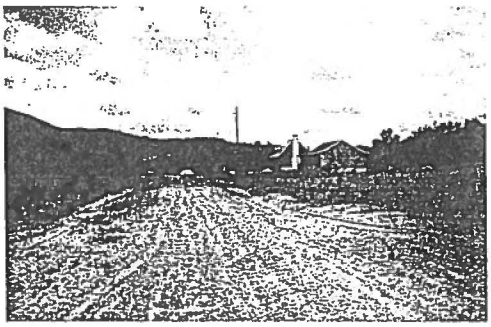
Le schéma révisé devrait également favoriser le maintien à l'intérieur des zones urbaines des équipements publics majeurs (ex. : immeubles gouvernementaux, équipements scolaires, hospitaliers, culturels et sportifs) ainsi que des activités structurantes, (ex. : projets commerciaux majeurs). De même, l'implantation de nouveaux équipements structurants devrait se faire de préférence dans les parties vacantes des zones urbaines plutôt qu'à l'extérieur de ces zones.

De plus, afin de maintenir un niveau acceptable de services et de qualité de vie dans les zones déjà urbanisées, le schéma d'aménagement devrait favoriser le maintien et l'amélioration des équipements, des infrastructures et des services nécessaires aux résidants et aux entreprises (ex. : équipements collectifs de loisirs, équipements scolaires).

Au-delà des composantes du schéma déjà mentionnées, le plan d'action accompagnant le schéma pourrait préciser des moyens favorisant la consolidation et la revitalisation grâce à la concertation des divers acteurs économiques et sociaux dans le territoire de la MRC.

Le gouvernement incite les MRC à identifier, dans le contenu facultatif du schéma, des zones prioritaires de réaménagement. Cette identification permettrait de répondre à plusieurs des attentes énoncées dans les paragraphes précédents, notamment en ce qui concerne la consolidation des pôles, la recherche de formes plus compactes de développement et le maintien et l'amélioration des équipements, infrastructures et services.

Gestion de l'extension urbaine



Bien que les efforts de consolidation et de revitalisation puissent permettre d'accueillir une partie plus importante de l'activité dans la zone urbaine existante, l'urbanisation de nouveaux territoires à l'intérieur des périmètres d'urbanisation peut s'avérer indispensable. Dans ce cas, le gouvernement souhaite que les MRC assurent une meilleure planification de l'extension urbaine.

Autant que pour les zones déjà urbanisées, le schéma d'aménagement révisé devrait favoriser des formes de développement plus compactes afin d'éviter les problèmes et les coûts liés à l'urbanisation diffuse. L'affectation du sol dans ces secteurs devrait prévoir une plus grande mixité des usages afin d'éviter une trop grande séparation des lieux de résidence, de travail et de services. Ces formes plus compactes contribueront à la conservation de l'énergie et permettront une desserte plus aisée par le transport en commun.

Plus particulièrement, le schéma révisé devrait tenir compte des conséquences des choix des secteurs nouveaux d'extension urbaine en ce qui concerne :

- la protection des terres agricoles;
- la capacité actuelle des équipements et infrastructures qui relèvent de la municipalité (ex. : aqueduc, égouts), des commissions scolaires (ex. : écoles), du gouvernement (ex. : infrastructure routière) ou du parapublic;
- la nécessité d'implanter de nouveaux équipements et infrastructures qui relèvent de la municipalité ou du gouvernement;
- la protection de l'environnement et de la conservation des milieux naturels;
- la possibilité d'établir ou de rendre disponible un service de transport en commun.

Pour pouvoir répondre plus adéquatement à plusieurs attentes énoncées dans les paragraphes qui précèdent, les MRC auront avantage à identifier, dans leur schéma, ainsi que l'autorise la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à la rubrique du contenu facultatif, des zones prioritaires d'aménagement. Cette identification est susceptible de faciliter la planification de nouveaux pôles, la modulation des densités d'occupation du sol, la prévision des immobilisations en infrastructures et en équipements.

Enfin, tant pour les secteurs déjà urbanisés que pour les milieux présentant une utilisation plus extensive du territoire, le schéma d'aménagement devra adopter les objectifs de conservation et les mesures de protection prévues à la *Politique de protection*

des rives, du littoral et des plaines inondables. Dans les secteurs présentant un intérêt écologique particulier, le schéma d'aménagement pourrait comprendre des objectifs et des normes minimales permettant d'intégrer les éléments du milieu naturel aux nouveaux développements.

Les liens entre le transport et l'aménagement

Les équipements et les infrastructures de transport ont un impact structurant sur l'aménagement du territoire. Le concept d'aménagement retenu par le schéma aura à son tour une influence majeure sur la planification des transports. Aussi, le gouvernement souhaite-t-il que toute proposition d'amélioration ou d'implantation d'infrastructures et d'équipements de transport soit appuyée par une évaluation des besoins actuels et futurs[4]. De plus, le schéma révisé devra tenir compte des impacts de la mise en œuvre des objectifs de la MRC, notamment dans le cas de la création de nouveaux pôles ou de l'ouverture de nouveaux développements résidentiels, sur les équipements et infrastructures de transport, dont ceux qui relèvent du gouvernement.

Le gouvernement souhaite que les MRC se prévalent également du contenu facultatif du schéma en ce qui concerne le transport aérien et maritime afin de tenir compte des impacts structurants de ces équipements et infrastructures et de les mettre en perspective avec la description et la planification des transports terrestres, notamment pour favoriser l'intermodalité.

Approche intégrée pour l'ensemble d'une agglomération urbaine

Dans les cas où le phénomène de l'urbanisation dépasse les limites des MRC, des efforts de concertation à l'échelle de l'agglomération urbaine s'imposent. À cet égard, le gouvernement souhaite que les MRC :

- sollicitent la participation de l'ensemble des acteurs régionaux (ex. : les organismes de transport, les commissions scolaires);
- élaborent pendant la révision de leur schéma des mécanismes de concertation et de conciliation qui aillent au-delà des exigences légales concernant la transmission de documents aux MRC adjacentes;
- incluent dans le plan d'action accompagnant le schéma des moyens de coordination des acteurs susceptibles de participer à la mise en œuvre du schéma.

L'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés

L'aspiration à une meilleure qualité de vie, la modification des modes de vie et des types de consommation s'accompagnent de plusieurs bouleversements des cadres de vie et, dans bien des cas, de leur détérioration ou de leur inadaptation. Ce constant décalage ou déséquilibre entre l'aspiration et la réalité est en lui-même facteur de dynamisme et de changement.

L'accroissement du revenu moyen, l'amélioration du niveau d'instruction et l'augmentation de la mobilité se traduisent entre autres par l'expression de nouvelles aspi-

4. Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et des représentants de trois MRC, a produit le *Guide de planification des transports à l'intention des MRC* pour les aider à répondre aux nouvelles exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant les transports.

rations. Par ailleurs, le vieillissement marqué de la population, la diminution de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de personnes seules, l'appauvrissement d'une part de la population influencent l'évolution de la demande de services. Tant en ville qu'en banlieue ou en campagne, la demande se manifeste pour de meilleurs espaces de vie et de loisirs, de nouveaux services de santé, culturels et éducatifs.

Notamment, la disponibilité de services culturels variés, leur accessibilité et l'abondance des manifestations culturelles sont des éléments majeurs pour la vitalisation des secteurs urbanisés. En même temps, la qualité du cadre urbain dans lequel se déroule la vie culturelle est très importante. La revitalisation des secteurs urbains aura avantage à prendre appui sur l'interrelation étroite entre le développement des activités culturelles et la qualité du cadre bâti.

La prise de conscience des problèmes environnementaux a progressé dans la population parallèlement à l'amélioration des moyens techniques de mesurer les conséquences économiques et physiques des modes de vie sur le milieu. Aussi est-on généralement porté à considérer que, pour contribuer véritablement à l'amélioration de la qualité de vie, le développement des activités économiques et l'implantation des équipements et des infrastructures qu'il requiert doivent nécessairement s'inscrire dans une perspective de développement durable, d'autant plus que les conditions générales de l'économie exercent une forte pression à la fois sur les activités économiques et sur les budgets du gouvernement et des municipalités et réduisent leur capacité d'intervention. Les objectifs d'aménagement du territoire et les moyens mis en œuvre pour les atteindre permettent de répondre aux aspirations des citoyens à l'égard d'une meilleure qualité de vie en encadrant davantage l'insertion dans l'espace des activités liées au mode de vie.

C'est dans ce contexte que le gouvernement énonce des orientations concernant les services collectifs, l'habitation, le cadre bâti, les espaces publics et les éléments du milieu naturel, les espaces commerciaux et industriels, la santé et la sécurité publiques et les équipements et les infrastructures.

Le maintien et l'amélioration des services aux personnes

L'occupation de l'espace, la répartition des activités, le fonctionnement de l'économie supposent que le territoire soit « irrigué » par des réseaux d'équipements et de services de toutes sortes. Ces réseaux sont à la fois des résultantes et des instruments d'aménagement et de développement, des facteurs de localisation. C'est dire l'importance et la complexité du rôle de ces réseaux dans le domaine de l'aménagement du territoire.

La dispersion des activités et de l'habitat engendre de nombreux problèmes : inadéquation de la desserte ou sous-utilisation de certains services et équipements, coûts importants à assumer sur une courte période, etc. Dans les communautés rurales en particulier, la répartition adéquate et équitable de services pourtant essentiels s'avère complexe en raison de la dispersion de la population sur le territoire. Il est important de réduire les coûts collectifs et individuels engendrés par cette dispersion. Toutefois, cet objectif de réduction des coûts se double d'un souci du gouvernement d'améliorer la qualité de vie des différents milieux urbanisés en matière de services publics aux personnes.

Le ministère des Affaires municipales a préparé, en collaboration avec les autres ministères intéressés, une fiche technique qui précise la portée et les limites des nouveaux pouvoirs municipaux en matière de contraintes anthropiques et qui propose aux MRC une démarche préalable à l'exercice de ces pouvoirs.

La planification stratégique des espaces industriels et commerciaux

Le dynamisme des activités économiques essentiel au développement relève de processus généraux sur lesquels les municipalités ont encore peu de prises. En effet, les pouvoirs d'intervention directe des municipalités sur le développement économique sont limités à la promotion et aux activités immobilières, en particulier à des fins industrielles. En dépit de ce contexte restrictif, les municipalités utilisent les pouvoirs économiques dont elles disposent et leur capacité d'intervention en matière d'infrastructures et de services publics pour créer des conditions favorables au développement économique, en particulier pour les secteurs industriel et commercial.

L'évolution et la vitalité des activités commerciales et industrielles sont cependant indissociablement liées à l'aménagement du territoire. La généralisation du centre commercial comme mode de mise en marché associé à la desserte des banlieues, l'abandon des anciens espaces industriels enclavés en milieux urbanisés au profit de sites plus accessibles répondant aux exigences nouvelles de la production en témoignent assez éloquemment.

La répartition spatiale des activités industrielles et commerciales ayant une influence plus ou moins déterminante sur le maintien ou le développement d'un bassin d'emplois et d'une structure de services, sur la centralité et sur les ressources fiscales, les gouvernements et les municipalités sont intervenus de différentes façons pour l'influencer.

Afin d'inciter les municipalités et les commerçants à combiner leurs efforts pour contrer l'abandon des centres-villes, le gouvernement a mis en place le *Programme ReviCentre*. En plus de permettre la rénovation ou la construction de 4 000 bâtiments, ce programme a contribué à l'essor du secteur de la construction et à la création d'emplois. Dans plusieurs municipalités, l'implantation dans les quartiers centraux ou à leur proximité d'édifices publics ou d'équipements récréatifs majeurs s'est ajoutée à l'action directe du programme et témoigne de ses effets d'entraînement.

La création par les municipalités de parcs industriels en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* a présenté plusieurs avantages. Elle a :

- réduit les obstacles et les coûts à l'implantation d'industries et favorisé leur concentration;
- facilité la relocalisation d'entreprises devenues incompatibles avec leur environnement;
- limité la spéculation sur les terrains industriels et permis de récupérer la plus-value;
- assuré une meilleure localisation des activités industrielles en fonction de leur accessibilité et de la limitation des nuisances pour d'autres activités.

Depuis 1961, la mise en œuvre de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* s'est traduite par la création d'environ 200 parcs industriels dans 177 municipalités réparties dans toutes les régions du Québec. Dans ces parcs se sont implantées plus de 5 200 entreprises représentant des investissements de plus de 5 milliards de dollars et environ 65 000 emplois (nouveaux ou déplacés). Se sont ajoutées les contributions gouvernementales de plusieurs dizaines de millions de dollars à l'implantation des infrastructures de services en vertu de l'*Entente Canada-Québec sur les infrastructures industrielles* et de l'*Entente Canada-Québec sur le développement industriel*.

À partir de 1989, la Loi a aussi permis aux municipalités de s'impliquer plus directement dans la création d'emplois industriels en leur donnant le pouvoir de construire, de transformer et d'exploiter un bâtiment industriel locatif appelé aussi « motel industriel ». Jusqu'à maintenant, la majorité des municipalités ont choisi de construire (5) ou d'acquérir (11) un bâtiment industriel locatif, quelques-unes (5) préférant subventionner un organisme sans but lucratif qui assume l'exploitation.

Le secteur commercial

Le secteur commercial se caractérise par la recherche de formules innovatrices se traduisant en changements rapides dans les formes de commercialisation. En effet, en raison des faibles taux de croissance démographique, la croissance du pouvoir d'achat des consommateurs est essentiellement fonction de l'augmentation des revenus individuels. L'enjeu est donc d'attirer et de retenir le consommateur et non de créer de nouveaux marchés.

Cette contrainte ainsi que le niveau variable de compatibilité entre les diverses activités commerciales se traduisent par des formes particulières de répartition spatiale, mais aussi par une assez grande mobilité des activités. Ainsi, la formule récente du magasin-entrepôt, en raison de sa forte spécialisation et de l'importance des superficies requises, privilégie une localisation accessible à un large marché, le plus souvent en périphérie urbaine à proximité du réseau autoroutier. Cette grande instabilité de l'activité commerciale entraîne aussi la désuétude d'équipements et d'espaces moins compétitifs accentuant parfois un processus de détérioration de la trame urbaine déjà en cours.

Le défi de l'intervention publique dans le secteur commercial consiste à appuyer sa croissance, en particulier l'insertion dans le milieu de formules innovatrices, tout en contrôlant les répercussions et les demandes de la fonction sur l'organisation urbaine (renforcement ou dispersion d'activités centrales, desserte adéquate des milieux et détérioration des secteurs anciens, effets de l'accessibilité pour la clientèle et les marchandises sur les réseaux routier et de transport en commun, contribution à l'animation et au dynamisme de la vie urbaine, etc.).

Le secteur industriel

Pour l'ensemble des schémas d'aménagement, l'affectation industrielle occupe environ 58 000 hectares, les parcs industriels municipaux comptant pour un quart de cette superficie. Douze sites identifiés par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie comme étant particulièrement propices sur le plan

de la localisation, de la superficie et des services pour accueillir de grands complexes industriels occupent une superficie totale de 2 900 hectares.

De 1981 à 1991, la superficie des parcs industriels municipaux a augmenté de plus de 4 600 hectares répartis à peu près également entre les agrandissements de parcs existants et les nouveaux parcs. Pendant cette période, 83 nouveaux parcs ont été créés, principalement par de petites municipalités se dotant d'un premier équipement modeste, alors que les villes de taille moyenne et supérieure ont agrandi les équipements existants (168 agrandissements).

Or, en matière d'activité réelle, bien que le taux d'occupation soit en constante croissance pour l'ensemble des parcs, la performance est directement proportionnelle à la taille des municipalités. En effet, les parcs des municipalités de plus de 25 000 habitants avaient, en 1991, un taux moyen d'occupation de 78,3 %, le taux diminuant progressivement pour n'être plus que de 46,4 % pour les municipalités de moins de 5 000 habitants. Globalement, 35 % de la superficie des parcs municipaux est disponible.

Le contexte économique actuel peu favorable à de nouveaux investissements incite à assurer l'intégrité des espaces industriels viabilisés plutôt que de viser une rentabilité éphémère en accueillant des activités non industrielles moins compatibles.

Orientation

Optimiser, par la planification des espaces industriels et commerciaux, les retombées des investissements publics et privés consentis.

Afin de tenir compte d'une conjoncture nouvelle liée à la libéralisation des économies, aux politiques gouvernementales de développement régional, aux possibilités plus limitées d'intervention des gouvernements et aux volontés exprimées par les collectivités de prendre en charge leur développement, le gouvernement a entrepris une révision des pouvoirs d'intervention des municipalités locales et régionales de comté en matière de développement de l'économie et de l'emploi. Diverses possibilités d'élargissement des pouvoirs des municipalités en matière économique sont envisagées, comme la participation à des fonds d'investissement et des formules permettant le partenariat avec l'entreprise privée.

De plus, le réaménagement du cadre législatif touchant les immeubles industriels, notamment le remplacement des contrôles gouvernementaux par des contrôles locaux lors de l'acquisition ou de l'aliénation de terrains industriels, sera proposé dès le printemps de 1994. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie fournira l'encadrement nécessaire aux MRC et aux municipalités pour assumer le contrôle des activités immobilières dans les parcs industriels municipaux et situer ce contrôle dans une démarche de planification régionale des espaces industriels.

Par ailleurs, des programmes d'aide à la mise en place d'infrastructures et de mécanismes de concertation et de collaboration entre les partenaires sont accessibles aux municipalités.

Ainsi, l'*Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement industriel* prévoit qu'une aide financière peut être apportée à l'implantation d'infrastructures municipales nécessaires à la réalisation d'un projet industriel majeur. Est admissible à une subvention la mise en place d'infrastructures municipales telles que l'aqueduc, les égouts et les voies de transport nécessaires à la réalisation d'un projet industriel majeur (10 M$) dans les domaines de la fabrication et de la transformation avancée de produit, de la recherche industrielle appliquée, d'un laboratoire industriel ou d'un centre de design industriel. L'aide accordée ne peut dépasser 80 % des coûts admissibles ni 50 % des immobilisations du projet industriel.

Dans le cadre de l'*Entente Canada-Québec sur le développement économique des régions*, le *Programme de soutien aux infrastructures d'accueil des entreprises des régions de ressources* est également disponible pour les régions de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, du Bas-Saint-Laurent, du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de l'Outaouais, de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Côte-Nord. Il a pour objectif de favoriser le développement industriel de ces régions en aidant financièrement les municipalités à mettre en place ou à améliorer les infrastructures nécessaires à la réalisation de projets d'investissement d'une entreprise.

Enfin, le volet « aide aux commissariats industriels » du *Programme d'aide au développement économique régional* vise à fournir une aide financière et technique aux municipalités qui souhaitent s'engager davantage dans l'élaboration et la promotion de conditions d'accueil et de développement de l'entreprise pour leur territoire. De façon à régionaliser et à déconcentrer au maximum l'aide disponible, la structure du programme permet aux milieux qui le souhaitent la formation de commissariats industriels sur la base du territoire des MRC.

Attentes gouvernementales

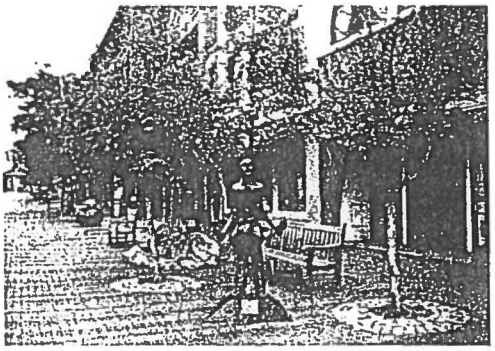
Traditionnellement, la planification et le contrôle des espaces et des activités commerciales et industrielles ont surtout été le fait des municipalités locales et les programmes gouvernementaux de soutien à ces fonctions continuent de s'adresser principalement à elles. Environ la moitié des schémas d'aménagement véhiculent cependant des orientations visant la hiérarchisation et le renforcement des activités économiques, quelques-uns énonçant des orientations spécifiques au secteur industriel (12) ainsi qu'aux activités commerciales (5) et de services (2).

Dans la perspective d'une contribution active du milieu municipal à la *Stratégie gouvernementale en matière de développement régional* et de l'octroi de nouveaux pouvoirs en matière économique, une planification stratégique des activités industrielles et commerciales dans le schéma d'aménagement s'avère indispensable pour assurer la complémentarité des actions et en maximiser les retombées. En faisant état de la répartition régionale des espaces industriels et commerciaux, de leur aire

d'influence et de desserte et des caractéristiques de leur structure actuelle, de la localisation de leur développement prévu et de ses conséquences en matière de services, d'infrastructures et d'aménagement, le schéma fournirait un cadre global de planification et d'intervention au gouvernement, aux municipalités et aux acteurs privés.

Le secteur commercial

Les vocations attribuées aux espaces commerciaux, pour ce qui est de la desserte (régionale, locale, multifonctionnelle, de service, etc.), peuvent s'articuler autour du concept d'organisation spatiale retenu et contribuer à l'atteinte des objectifs de revitalisation et de consolidation, tant au niveau de la structure régionale (les pôles) que des agglomérations (les quartiers centraux ou désignés comme prioritaires pour une intervention de redéveloppement).



Une planification intégrée de la répartition spatiale des espaces commerciaux, de leur vocation particulière et des autres fonctions (bureau, industrie et résidence) faciliterait l'atteinte d'objectifs particuliers d'amélioration du niveau d'achalandage, de définition d'un caractère particulier et d'organisation dans un ensemble fonctionnel et attrayant. À cet égard, le schéma peut prévoir des critères généraux de localisation et d'implantation ainsi que des dispositions normatives visant la construction, l'architecture, l'aménagement paysager et l'affichage.

L'évaluation de l'impact de nouveaux projets sur les activités existantes et sur les autres fonctions et services assurerait un équilibre entre les secteurs ainsi qu'une desserte adéquate et, au besoin, l'application de mesures d'ajustement.

Le secteur industriel

La révision des schémas devrait donner lieu à la planification de la localisation des espaces industriels. En particulier, l'implantation de nouvelles activités industrielles devrait être prévue en priorité sur les terrains disponibles dans les espaces industriels déjà viabilisés. Ces opérations devraient tenir compte des coûts d'acquisition, d'aménagement et de mise en valeur de nouveaux espaces et évaluer la demande prévisible sur le territoire de la MRC, en fonction des tendances nationales et régionales.

Afin de permettre une localisation optimale des nouveaux espaces industriels, le schéma devrait comprendre des critères de localisation visant l'accessibilité aux infrastructures de transport et aux services, la prise en compte des contraintes liées aux caractéristiques physiques des sites et la compatibilité avec les autres activités et usages.

La fonction industrielle devrait, selon les besoins du milieu et le concept global d'organisation spatiale retenu par le schéma d'aménagement, être répartie sur le territoire dans des affectations qui permettraient le regroupement d'activités connexes et compatibles.

Afin de protéger les investissements des municipalités et du gouvernement, les usages autorisés dans les parcs industriels municipaux créés en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* devront être limités aux activités industrielles de transformation, aux activités para-industrielles (entreprise de transport, entreposage, bâtiments industriels polyvalents, etc.), aux activités de recherche et aux activités non industrielles compatibles. Dans ce dernier cas, il s'agit d'entreprises comparables au domaine industriel en matière d'activités, de type d'occupation du sol et de nuisances environnementales (commerce de gros, entreprise de construction, etc.).

L'application de telles mesures est préalable à l'abolition des contrôles actuellement exercés par le gouvernement en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*.

Enfin, l'élaboration d'objectifs et même la prescription de normes minimales ou générales relativement à l'implantation des bâtiments, à l'entreposage et à l'aménagement extérieur dans les affectations industrielles et le contrôle des activités et usages à proximité de ces affectations permettraient d'améliorer l'intérêt des investisseurs pour les sites potentiels et limiteraient les nuisances inhérentes à ces activités.

La planification intégrée de la localisation des équipements et des infrastructures

L'implantation et l'exploitation de certains équipements ou infrastructures à caractère public (infrastructures et équipements de transport et d'énergie, équipements reliés à la gestion des déchets, etc.) exercent d'importantes pressions sur le milieu naturel et les ressources, sur l'aménagement du territoire et sur la qualité de vie des personnes. La viabilité des équipements et services d'alimentation en eau potable dépend par ailleurs du maintien de la qualité de la ressource.

La mise en place de la plupart de ces équipements et infrastructures est assujettie, par la *Loi sur la qualité de l'environnement* notamment, à un certain nombre de règles visant leur localisation optimale par rapport au milieu récepteur et aux objectifs spécifiques de chaque équipement. En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les interventions majeures du ministère des Transports et d'Hydro-Québec doivent faire l'objet d'un avis d'intervention auprès des MRC, garantissant ainsi leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement.

En dépit de ces mécanismes, la réalisation de ces projets qui procurent des services essentiels et supposent des investissements importants suscite l'inquiétude et parfois l'opposition des citoyens. À terme, en l'absence de planification concertée, ces équipements peuvent constituer une source de nuisance pour des usages plus sensibles qui auraient été autorisés à proximité et leur efficacité peut être compromise par la croissance urbaine.

La problématique d'insertion dans le milieu du réseau routier et des infrastructures électriques est fortement liée aux caractéristiques spécifiques des divers milieux et à l'importance que leur accorde la population. Ainsi, les milieux humides, les milieux

urbanisés, les espaces voués à la villégiature, à l'agriculture, aux activités récréo-touristiques ou à la conservation constituent des enjeux importants qui doivent être considérés lors de l'implantation et de l'exploitation de ces réseaux.

Ces préoccupations, inscrites dans les processus initiaux de planification, doivent être maintenues après l'implantation des infrastructures et des équipements. En matière d'intégration des infrastructures routières, il s'agit de concilier des intérêts qui paraissent souvent contradictoires : la sécurité routière, l'efficacité de la desserte, la qualité de vie des riverains et la vitalité économique de l'artère.

Ainsi, une infrastructure routière d'importance entraîne des nuisances et des risques incompatibles avec certains usages sensibles (école, résidence, institution). Une absence de contrôle adéquat des usages et de l'affectation des sols riverains peut accentuer ces problèmes et porter atteinte, à des degrés divers, aux conditions d'utilisation de la route : fluidité de la circulation, augmentation des problèmes liés à la sécurité, dégradation accélérée de la structure et changement de sa vocation initiale.

Les problèmes sont encore plus complexes dans le cas d'une route importante qui traverse une agglomération si les rôles d'accueil de la circulation de transit et de la circulation locale ne sont pas considérés. La route constitue alors souvent une coupure dans le tissu urbain. La sécurité des piétons et des cyclistes est souvent menacée par la trop grande vitesse des véhicules, les commerces sont amenés à se déplacer vers la périphérie en raison des problèmes de stationnement, et les nuisances pour les résidences riveraines sont considérables.

Certaines infrastructures électriques, en particulier les postes construits à l'origine à bonne distance des milieux urbains, sont aussi soumis aux aléas du développement et de l'expansion du domaine bâti. Non conçus pour cohabiter avec ce milieu, les postes peuvent être source de nuisances visuelles et sonores. Les autres ouvrages, réservoirs et corridors de lignes, suscitent par ailleurs des préoccupations relatives à la santé et la sécurité publiques.

En matière de gestion des déchets, les nombreux problèmes associés à l'élimination tels les risques de contamination de l'air, du sol, des eaux souterraines et de surface, le syndrome « Pas dans ma cour », les limites technologiques et la croissance des coûts de gestion, caractérisent le contexte dans lequel doit être établi le choix des modes d'élimination et leur localisation.

L'expérience démontre également qu'après l'établissement des lieux d'enfouissement sanitaire, les terrains avoisinants ne font pas l'objet de restrictions d'usages, les municipalités y autorisant la construction d'habitations en deçà des normes minimales de localisation prévues au *Règlement sur les déchets solides*. En conséquence, d'une part, les résidants sont exposés aux inconvénients de l'activité du site et, d'autre part, son agrandissement devient impossible.

La nécessité de réduire les incidences sur l'environnement et la qualité de vie des activités de gestion des déchets ainsi que les coûts directs et indirects qui leur sont associés impliquent un meilleur contrôle des procédés et de la localisation des équipements et l'assurance qu'une fois implantés leur fonctionnement sera garanti pour la durée prévue par la planification.

Au Québec, 20 % de la population s'approvisionne à partir des eaux souterraines, une moitié par des puits individuels (175 000 puits), l'autre par des réseaux de distribution (1 551 réseaux). Bien que l'eau souterraine soit généralement de bonne qualité chimique et bactériologique, le contrôle des activités polluantes à proximité des puits est nécessaire pour garantir à long terme la protection de la ressource. En effet, des municipalités ont eu à subir des problèmes de contamination des eaux souterraines; dans plusieurs cas, les coûts prohibitifs de traitement de l'eau ou de caractérisation et de nettoyage des secteurs contaminés ont rendu nécessaire l'abandon du puits.

Orientation

Arrimer aux objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public et assurer leur viabilité.

Les infrastructures routières et électriques

En accord avec l'orientation de développement durable du gouvernement, la Société Hydro-Québec et, plus récemment, le ministère des Transports se sont dotés d'une politique en environnement qui imprègne toutes leurs pratiques. La préoccupation d'intégration de leurs infrastructures et d'exploitation efficace et sécuritaire de leurs réseaux se traduit par l'élaboration de politiques particulières et la recherche de solutions durables.

Ainsi, l'élaboration d'une politique sur l'implantation et le réaménagement des échangeurs autoroutiers est en cours. Cette politique vise à répondre adéquatement aux demandes, tout en assurant le maintien des conditions d'utilisation du réseau autoroutier. Elle déterminera également les responsabilités du Ministère par rapport à celles des municipalités en matière de financement et de réalisation de travaux.

De plus, le ministère des Transports, de concert avec la Société de l'assurance automobile du Québec, élabore une politique sur le vélo afin d'améliorer la sécurité d'utilisation de la bicyclette sur le réseau routier. Plusieurs avenues sont envisagées afin d'atteindre cet objectif, dont, entre autres, la reconnaissance aux MRC de la compétence en matière de planification et de réalisation des réseaux cyclables régionaux.

Par ailleurs, pour la gestion des corridors routiers, ce ministère a engagé une démarche d'analyse et de recherche d'avenues de solution auprès des organismes municipaux. Il prépare également un document concernant les traversées d'agglomérations. Ce document exposera les principes d'interventions, les méthodes et les solutions d'aménagement recommandées pour traiter des routes en milieu urbanisé. Des expériences pilotes d'application de l'approche développée pour les routes en milieu urbanisé sont aussi prévues dans ce projet.