



**LES ORIENTATIONS
DU GOUVERNEMENT
EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT**

**Pour un aménagement concerté
du territoire**

1994



Québec 

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des Affaires municipales avec la collaboration des ministères et des organismes concernés.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1994

ISBN : 2-550-29355-X

© Gouvernement du Québec, 1994

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LA RÉVISION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT	2
1.1. LES PREMIERS SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT	2
1.2. LE CONTEXTE DE LA RÉVISION	3
2. LA GESTION DE L'URBANISATION	6
2.1. LA RÉPARTITION DE LA CROISSANCE URBAINE.....	9
2.2. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES MILIEUX URBANISÉS.....	17
2.2.1. LE MAINTIEN ET L'AMÉLIORATION DES SERVICES AUX PERSONNES.....	18
2.2.2. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'HABITAT	19
2.2.3. L'AMÉLIORATION DU CADRE BÂTI ET NATUREL EN MILIEUX URBANISÉS.....	21
2.2.4. LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES D'ORIGINE NATURELLE ET ANTHROPIQUE ET DES NUISANCES..	25
2.2.5. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES ESPACES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX.....	30
2.2.6. LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DE LA LOCALISATION DES ÉQUIPEMENTS ET DES INFRASTRUCTURES	35
3. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES	40
3.1. LA GESTION DES TERRES DU DOMAINE PUBLIC	42
3.2. LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET LE SOUTIEN AU SECTEUR BIOALIMENTAIRE.....	44
3.3. LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS MINIÈRES.....	48
3.4. LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU MILIEU FORESTIER	49
3.5. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE	51
3.6. LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE	53
3.7. L'ACCESSIBILITÉ AUX TERRITOIRES FAUNIQUES ET AUX ESPACES RÉCRÉATIFS.....	55
3.7.1. LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES PARCS QUÉBÉCOIS	55
3.7.2. LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE PARCS RÉGIONAUX	57
3.7.3. LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES FAUNIQUES.....	57
3.7.4. LE DÉVELOPPEMENT DE LA VILLÉGIATURE.....	60
3.8. LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE À DES FINS TOURISTIQUES.....	60
3.9. LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	62
4. LE RENFORCEMENT DES STRUCTURES MUNICIPALES	67
CONCLUSION	69

INTRODUCTION

La révision des schémas d'aménagement, entreprise par les MRC¹ conformément aux exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue une démarche majeure de planification et fournit au gouvernement l'occasion de faire connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire. Ces orientations revêtent donc une importance considérable tant pour le gouvernement que pour les MRC. Le processus d'échange prévu par la loi constitue à la fois un moyen d'information et un mécanisme d'harmonisation entre les orientations et les projets du gouvernement et ceux des MRC.

Puisque celles-ci ont besoin de connaître les intentions du gouvernement en matière d'aménagement pour les prochaines années, le présent document se propose, par une approche et un contenu adaptés aux contextes politico-administratif, socioéconomique et de planification qui prévalent actuellement, d'énoncer les orientations d'aménagement poursuivies par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires et les organismes publics sur le territoire québécois. Il s'adresse à toutes les MRC.

Ce document servira de toile de fond pour l'élaboration des avis gouvernementaux à l'égard de la proposition de schéma d'aménagement révisé ainsi que du schéma d'aménagement révisé. Il intègre les orientations des ministères et des organismes gouvernementaux et vise à faire ressortir leur interdépendance. Il pose les principes de leur engagement en matière d'aménagement du territoire. Enfin, il explicite les lignes directrices de l'action gouvernementale sur le territoire. Le gouvernement n'étant pas le seul intervenant en matière d'aménagement, les orientations gouvernementales concernent non seulement ce que le gouvernement veut faire ou veut entreprendre, mais aussi ses attentes à l'égard des MRC et des municipalités. Elles comportent donc des indications concernant la répartition des tâches, des responsabilités et des rôles entre les différents acteurs ou intervenants. Toutefois les orientations énoncées ne couvrent pas tout le champ de l'aménagement et ne prétendent pas apporter des solutions à tous les problèmes soulevés, elles évolueront en fonction des nouveaux contextes qui se présenteront et des changements qui interviendront, notamment dans le rôle des différents intervenants.

L'aménagement du territoire offre une approche susceptible de rassembler les multiples acteurs, il constitue d'une certaine façon un moyen de mettre de l'ordre et de faire mieux avec moins. C'est dans cet esprit qu'ont été rassemblées, en trois volets, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

Dans un premier volet, ont été regroupées les orientations qui visent ou qui concourent à maîtriser l'urbanisation et ses impacts. L'urbanisation est un phénomène multiforme qui touche l'ensemble du Québec. C'est un mouvement de fond de nature économique et socioculturelle qui a entraîné et qui continuera à entraîner une redistribution importante et de la population et des activités sur le territoire. Il convient d'en apprécier précisément les différents aspects pour pouvoir le maîtriser. À ce propos, le gouvernement s'est donné des orientations et des objectifs visant à consolider les milieux urbains existants, à guider l'extension urbaine en vue d'utiliser rationnellement l'espace et à améliorer les conditions de vie en matière de services, d'habitat, d'espaces naturels et d'infrastructures.

¹ Afin d'alléger le texte, nous n'utiliserons, à moins que le contexte ne l'exige, que l'appellation MRC (municipalité régionale de comté) qui comprendra donc les communautés urbaines.

Les orientations relatives à la mise en valeur des ressources constituent le deuxième volet de ce document. Pour que l'aménagement du territoire suscite une mise en valeur intégrée des ressources, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires disposent de plusieurs orientations dont la coordination ou la conjonction devrait assurer, dans une perspective de développement durable, la pérennité du territoire et des ressources, qu'il s'agisse de ressources naturelles au sens traditionnel du mot ou des potentiels moins bien définis que peut receler le territoire, (potentiel récréo-touristique, milieux régionaux particulièrement propices, initiatives locales, etc).

L'aménagement du territoire doit aussi viser à accroître et à tirer le meilleur profit, au plan économique comme au plan socio-culturel, de la mise en valeur intégrée de l'ensemble des ressources du territoire. Afin que les activités reliées à la mise en valeur des différentes ressources et des potentiels aient davantage de retombées socioéconomiques sur le territoire, le gouvernement s'est fixé des objectifs qui guideront son action et celle des MRC dont le schéma d'aménagement constitue un outil de tout premier ordre.

Enfin, le troisième volet vise le renforcement des structures municipales. Compte tenu de l'ampleur des défis auxquels les municipalités devront faire face au cours des prochaines années, le gouvernement s'est fixé comme objectif, en collaboration avec le milieu municipal, de s'assurer que leurs capacités administratives et financières soient renforcées.

1. LA RÉVISION DES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT

1.1. Les premiers schémas d'aménagement

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, adoptée en 1979, a profondément modifié les conceptions et les pratiques en matière d'aménagement du territoire. Cette loi a institué les MRC et défini leurs pouvoirs et leur rôle. Entreprise quelques années plus tard, la confection des schémas d'aménagement a donné lieu à de nombreux échanges entre le gouvernement et les MRC et le processus utilisé a permis un dialogue et une collaboration intenses. À cette occasion, le gouvernement a élaboré un certain nombre de documents qui ont fait connaître ses orientations en matière d'aménagement du territoire et qui ont constitué l'élément central de sa participation aux schémas d'aménagement. Ces documents et l'implication très importante des ministères et organismes gouvernementaux qu'ils ont suscitée ont vu le jour dans le cadre d'une opération de coordination interministérielle.

L'élaboration des schémas d'aménagement a consisté à construire un instrument de planification d'un type nouveau, tant par sa fonction et son échelle territoriale que par la portée de son application. Cette opération a nécessité pour chaque MRC plusieurs années d'études, de concertation avec les intervenants, de consultation des citoyens et de prise de décision impliquant également le gouvernement et les municipalités locales. Manifestation d'une responsabilité politique du milieu, elle engageait également, de façon importante, la participation des citoyens, par différents mécanismes d'information et de consultation et l'implication d'organismes ou de groupes d'intérêts issus de la population. En ce sens, la première génération de schémas a nécessité des ajustements importants pour les intervenants municipaux et gouvernementaux dont la pratique était jusque-là surtout axée sur les contrôles réglementaires.

En moins de dix ans, le Québec a fait d'importants progrès en matière de planification de l'aménagement du territoire. On constate qu'en tant que structures supramunicipales, les MRC sont bien implantées et qu'elles se sont acquittées de leurs responsabilités relatives à l'aménagement tout en intervenant de plus en plus fréquemment dans des champs d'activités comme la mise sur pied de coopératives de services en matière d'urbanisme et d'environnement. De plus, elles sont intervenues dans la promotion et la mise en valeur dans les domaines touristique, forestier, agricole, etc.

Les schémas d'aménagement fournissent maintenant un cadre de référence à partir duquel les municipalités et le gouvernement peuvent intégrer leurs interventions au niveau régional. Le dialogue suscité par cette vaste opération de planification décentralisée a favorisé également une meilleure harmonisation des politiques d'aménagement entre les divers acteurs, tout en permettant de mieux établir le partage des responsabilités. L'expérience vécue a démontré l'importance des activités d'information et de concertation entre eux, la concertation trop tardive ayant imposé une conciliation laborieuse en fin de processus.

L'élaboration des plans et règlements d'urbanisme qui a suivi l'entrée en vigueur des schémas a permis leur mise en œuvre et la prise en considération de problématiques locales d'aménagement à travers tout le Québec.

1.2. Le contexte de la révision

Partant d'un constat des modifications ayant affecté le contexte socioéconomique du Québec au cours des années 1970, le gouvernement produisait en 1983 le document *"Aménager l'avenir"*. Ce document évoquait notamment, parmi les changements, ceux dont la portée en termes d'aménagement était la plus importante: le ralentissement de l'urbanisation dans les grands centres et une remise en cause du développement des franges urbaines, le parachèvement de la plupart des grands réseaux d'équipements et de services, une prise de conscience de l'importance de l'environnement naturel et une plus grande préoccupation pour les problèmes écologiques, l'aspiration à une plus grande qualité de l'habitat et du cadre de vie et enfin le développement d'espaces et d'équipements liés aux activités de loisir et de villégiature. Certaines tendances évoquées dans ce document se manifestent encore, d'autres se sont modulées et doivent être réévaluées à la lumière du contexte actuel.

L'aménagement urbain

Les grands réseaux d'équipements et de services étaient en place il y dix ans, le Québec ayant largement investi dans ce domaine pour rattraper un retard important. Depuis, le type d'urbanisation et de répartition des activités qui s'est développé sur le territoire et les déséquilibres qui l'accompagnent ont laissé apparaître des trous dans le maillage urbain, ont accentué l'inadéquation de certains réseaux et ont augmenté les coûts de fonctionnement.

On pouvait aussi constater un ralentissement de l'urbanisation dans les grands centres. Globalement elle ne s'est pas accélérée. Mais alors qu'on parlait de remise en cause du développement des franges urbaines, on doit aujourd'hui déplorer qu'elle n'ait pas produit les effets auxquels on aurait pu s'attendre si cette remise en cause avait vraiment été générale et suivie de mesures appropriées. En d'autres termes, le meilleur équilibre recherché n'a pas été atteint et on doit reconnaître que le phénomène de l'urbanisation est loin d'être maîtrisé. La gestion de l'urbanisation demeure un enjeu majeur pour les prochaines années.

Le développement durable

Il y a dix ans on prenait conscience de l'importance de l'environnement, le ministère de l'Environnement venait à peine d'être créé. Nous en sommes maintenant rendus à mesurer avec plus de précision l'impact des activités économiques, des modes de production et de consommation sur les ressources et le milieu et à jeter les bases d'un développement durable. L'intégration du concept de développement durable dans la gestion du territoire de même que dans les décisions relatives à l'occupation du sol et à la mise en valeur des ressources représente, pour le gouvernement et ses partenaires, de véritables défis et nécessite des efforts conjugués de tous les paliers d'intervention: par exemple, celui de concilier harmonieusement les activités économiques et industrielles avec le respect de l'environnement, celui de trouver un juste équilibre entre la satisfaction des besoins sociaux ou économiques et le maintien d'un cadre de vie acceptable, celui de développer et de mettre en valeur le territoire sans créer, à plus ou moins long terme, une rareté de l'espace ou un épuisement des ressources.

L'aménagement et le développement

Durant cette décennie, des changements de toutes natures se sont accentués; ils ont entraîné des modifications importantes aux conditions de vie de la population et ils se répercutent sur l'aménagement. Malgré une amélioration générale du niveau de vie, caractérisée par l'accroissement du revenu moyen, l'allongement de la scolarité, une plus grande espérance de vie et l'accessibilité à des services diversifiés, on constate des phénomènes particuliers comme la détérioration des conditions de vie de certains segments de la population et la dévitalisation de plusieurs secteurs centraux urbains et de certains milieux ruraux. Aussi voit-on apparaître de nouvelles préoccupations concernant la permanence et, dans certains cas, l'aggravation des disparités et des déséquilibres interrégionaux.

Parallèlement, le phénomène de la mondialisation affecte sérieusement plusieurs secteurs économiques vitaux, notamment les mines, l'agriculture et l'industrie forestière. Pour être moins vulnérables aux fluctuations des marchés, les entreprises de ces secteurs sont amenées à viser une plus grande efficacité et la diversification ou la reconversion de certaines activités. Ces changements structurels ont des répercussions sur la répartition de l'emploi et de la population.

Ce contexte socioéconomique amène les décideurs de tous les paliers d'intervention à adopter un nouveau cadre de réflexion et à réévaluer leurs approches et leurs actions en matière de développement économique. En particulier, au cours des dernières années, le discours sur le développement régional a progressivement évolué, passant d'une confiance démesurée dans les bienfaits d'une croissance économique inéluctable à une conception à la fois plus globale et plus modeste du développement, visant l'amélioration des conditions sociales, éducatives, économiques, culturelles et politiques.

La situation économique et les disparités du développement sur le territoire ont justifié l'élaboration d'une stratégie gouvernementale de développement régional basée sur le principe d'une "démarche d'accompagnement du dynamisme des régions" qui consiste à recentrer les activités de l'État sur ses fonctions fondamentales et à responsabiliser le niveau régional. La stratégie repose sur les Conseils régionaux ayant pour mandat d'élaborer un plan stratégique de développement. Les Conseils régionaux définissent avec le gouvernement des ententes cadres qui précisent les axes et les priorités de développement retenus ainsi que les contributions des ministères et des organismes.

Cette stratégie exige qu'à tous les paliers de décision les interventions s'inscrivent dans une démarche de concertation. Ainsi les MRC s'assureront à l'occasion de la révision que les stratégies et priorités de développement soient appuyées par les choix d'aménagement, notamment en veillant à l'harmonisation des objectifs de leur schéma révisé avec ceux de la planification stratégique régionale.

Les structures municipales

Au fil des ans, les responsabilités des municipalités se sont accrues et diversifiées. Si certains courants de l'évolution sociale se maintiennent, le palier municipal deviendra le lieu d'exercice de compétences nouvelles ou de compétences qui étaient jusque-là exercées à d'autres niveaux. Dans ce contexte très exigeant, il faut viser à favoriser l'adaptation des municipalités aux réalités modernes et les rendre plus efficaces dans l'exercice de leurs responsabilités actuelles et futures.

Plusieurs municipalités se trouvent aujourd'hui dans une situation qui rend souvent difficile la planification de leurs activités, le partage équitable des coûts et des services et l'utilisation optimale de leurs équipements. Dans certaines agglomérations, la fragmentation administrative du territoire constitue une entrave majeure à la prestation économique et efficace des services municipaux ou à l'élaboration de politiques et d'actions déterminantes pour le développement. Par ailleurs, l'exercice des fonctions liées à l'aménagement du territoire et au développement régional requiert des compétences et nécessite des ressources sans commune mesure avec celles qui étaient nécessaires pour répondre au rôle traditionnel des municipalités.

Il faut viser à créer des conditions plus aptes à favoriser le développement et le maintien de normes élevées de compétence et d'intégrité dans la gestion des affaires municipales. Le renforcement des structures municipales est l'une de celles que l'on doit retenir. Par exemple, le regroupement permet de répondre aux besoins des citoyens, de donner des meilleurs services à meilleur coût, de faire de la municipalité une partenaire plus efficace dans son développement et d'assurer un partage plus juste des services et des coûts.

Conclusion

Les impératifs budgétaires et les limites fiscales imposent la rationalisation des dépenses publiques et la rentabilisation des investissements déjà consentis par tous les paliers de gouvernement. Ces objectifs ainsi que la recherche d'une plus grande efficacité économique et sociale président au réajustement des politiques gouvernementales. Cela se traduit aussi par une réévaluation des structures de décision et d'intervention et, dans certains domaines comme l'environnement et le transport, par un nouveau partage de responsabilités entre le gouvernement et les instances municipales, ainsi parfois qu'avec le secteur privé. Par ces actions, le gouvernement favorise une approche globale et concertée permettant de cumuler les effets des différents choix et contribuant à des décisions et à des interventions plus opportunes et plus efficaces.

À son échelle, et particulièrement par son schéma d'aménagement, la MRC aura à se faire l'écho de ces préoccupations. Elle est particulièrement bien placée pour contribuer aux démarches de planification menées à d'autres niveaux, d'une part en faisant valoir au palier régional ses propres orientations en matière d'aménagement, et d'autre part en intégrant à ses propres outils une dimension régionale et des composantes à teneur plus économiques.

2. LA GESTION DE L'URBANISATION

Des modes de vie et de consommation qui ont changé

L'urbanisation n'est pas le simple déplacement d'une partie de la population de la campagne vers la ville. C'est un phénomène beaucoup plus global qui se traduit par une redistribution de la population et des activités, par une modification de l'occupation de l'espace et, plus profondément sinon plus durablement, par une mutation des modes de vie et des modes de consommation. Cette évolution résulte de la conjonction de multiples facteurs qui ne sont pas particuliers au Québec et qui se combinent de façon différente suivant les régions.

Les plus souvent évoqués parce que les plus immédiatement chiffrables sont les facteurs démographiques, comme la diminution des taux de croissance depuis le boom des années 1950 et 1960, la baisse du taux de fécondité, le vieillissement marqué de la population, la fragmentation des ménages, la multiplication des ménages non familiaux, l'immigration.

Les facteurs socioéconomiques sont eux aussi déterminants, comme l'accroissement du revenu des particuliers, la réduction de la main-d'œuvre employée dans les activités primaires, en particulier dans l'agriculture, et l'absence d'activités de remplacement, l'exode de la population rurale vers les agglomérations urbaines, l'allongement de la scolarité, la recherche d'emplois spécialisés, le développement du transport individuel et l'accroissement de la mobilité, la disparition de l'activité secondaire dans les centres-villes et l'évolution du coût des résidences.

Ces différents facteurs ont déterminé des modifications majeures des types de consommation, consommation de biens tout comme consommation d'espaces, et des besoins en services de toutes sortes.

La concentration de la population dans les agglomérations urbaines

Depuis une vingtaine d'années, la population du Québec s'est accrue très lentement, d'environ 13% entre 1971 et 1991, et cette croissance s'est répartie très inégalement sur le territoire. Les régions centrales croissent un peu plus que les régions périphériques et les agglomérations urbaines, dans leur ensemble, ont gagné davantage de population que les régions rurales.

Quand on parle d'agglomérations urbaines il s'agit, d'une part, des six RMR (régions métropolitaines de recensement)² : Montréal, Québec, Hull, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières et, d'autre part, des 25 AR (agglomérations de recensement)³ de plus de 10 000 habitants. L'ensemble de ces agglomérations regroupait, en 1991, près de 80% de la population du Québec, 64,3% dans les RMR et 12,8% dans les AR.

² La RMR ou région métropolitaine de recensement est une entité statistique utilisée par Statistique Canada pour les recensements, elle correspond à la principale zone du marché du travail d'une région urbaine dont le noyau urbanisé compte plus de 100 000 habitants.

³ Une AR ou agglomération de recensement est délimitée de la même façon qu'une RMR, mais avec une population variant de 10 000 à 100 000 habitants.

Le phénomène de concentration démographique n'est pas nouveau. Déjà entre 1976 et 1981, alors que la population du Québec croissait de 3,3%, les agglomérations urbaines gagnaient 27,2%. Entre 1986 et 1991, les six RMR retiennent 81,2% de la croissance démographique, alors qu'elles ne représentent que 64,3% de la population totale. Par ailleurs, la croissance de la population dans les 25 AR est suffisante pour maintenir leur poids démographique relatif, tandis que l'ensemble des autres municipalités subissent une perte nette.

Cette croissance démographique des agglomérations urbaines, notamment des régions métropolitaines, se fait surtout en faveur des municipalités situées en périphérie des villes centrales. En effet, la ville-centre, et dans bien des cas l'ensemble des municipalités occupant le centre d'une agglomération métropolitaine, ont enregistré une baisse continue de leur poids relatif. Ainsi, dans la région de Montréal, seize municipalités de la lointaine banlieue accueillent entre 1981 et 1991 plus de 100 000 nouveaux habitants, soit plus que les municipalités de la Communauté urbaine de Montréal, de la ville de Laval et de la MRC de Champlain réunies (+92 200 h.). Durant la même période, dans la région de Québec, sept petites municipalités périphériques ont connu une croissance démographique une fois et demi supérieure à celle des municipalités du centre de l'agglomération.

Cette diminution du poids démographique relatif des villes-centres par rapport aux municipalités qui leur sont périphériques n'est pas propre aux régions métropolitaines. Le phénomène s'observe dans la plupart des 25 agglomérations urbaines de plus petite taille. D'ailleurs, seules les villes de Rimouski, de Rivière-du-Loup et de Sept-Îles ont enregistré une légère hausse de leur poids démographique respectif entre 1986 et 1991.

Une redistribution des rôles et des activités

Au cours des dernières années, on n'a pas assisté à un simple déplacement de population et d'activités des régions vers les villes plus centrales: la répartition de la population témoigne d'une véritable redistribution des rôles et des fonctions. Les noyaux urbains des grandes villes, bien qu'ils ne croissent plus en population, polarisent encore l'essentiel des activités tertiaires, la perte de population étant, dans bien des cas, le résultat d'une surspécialisation. En dehors de Montréal et de Québec, les capitales régionales et certaines villes se sont relativement renforcées comme centres d'emplois et de services, grâce notamment à l'amélioration des réseaux d'équipements.

Par ailleurs, la diminution et l'affaiblissement du dynamisme des activités commerciales, industrielles et de services, traditionnellement localisées dans les villes-centres et les centres ruraux, ont entraîné une dégradation des immeubles et des équipements de ces centres. Un effort considérable a été fait pour revitaliser ou reconverter ces espaces. Malgré des sommes importantes investies par les municipalités et les gouvernements dans les programmes de rénovation, beaucoup reste encore à faire. Le gouvernement, par le *Programme ReviCentre*, a insufflé 50,6 M\$ dans la revitalisation commerciale des quartiers centraux de 87 municipalités. Les municipalités ont investi près de 62 M\$ dans des travaux d'infrastructures ou en subventions au secteur privé qui a lui investi 170 M\$. À Montréal et à Québec, où le programme s'appliquait aussi aux secteurs commerciaux traditionnels, le gouvernement a investi 22,4 M\$, les municipalités 23,2 M\$ et le secteur privé 98,8 M\$.

Les régions les plus éloignées n'ont peut-être pas toutes cessé de décroître mais en plusieurs endroits des "reconversions" se sont produites, des vocations se sont transformées. Certains villages comptent plus de villégiateurs qu'ils n'ont jamais compté de résidents permanents, notamment dans Charlevoix, sur la Côte-du-Sud, dans les Laurentides montréalaises ou dans Lanaudière. Mais des fonctions et des activités déclinent et disparaissent et les reconversions ne sont pas toujours aisées, la dévitalisation affectant plusieurs zones.

Les effets de l'occupation du sol sur l'environnement

Historiquement, le processus d'urbanisation s'est librement manifesté au Québec sans que soient suffisamment prises en compte les composantes de l'environnement naturel, les contraintes et les demandes qui sont liées à leur maintien et à leur protection.

Ces pratiques, en plus de menacer les écosystèmes et la diversité biologique, entravent les processus écologiques essentiels et nécessitent des mesures correctrices extrêmement coûteuses pour la collectivité.

De 1986 à 1990, les dépenses gouvernementales en matière d'environnement, qu'il s'agisse du développement de nouvelles techniques de protection de l'environnement, d'interventions correctrices ou préventives s'élèvent en moyenne à 438 M\$ par année. À cela s'ajoute une contribution annuelle moyenne de 157 M\$ en transfert aux municipalités. Pour l'ensemble des institutions municipales (communautés urbaines, municipalités locales et régionales de comté, régies) la part de leur budget de 1992 prévue pour l'environnement était de 9,3% et s'élevait à 761,7 M\$.

Les concentrations de rejets domestiques et industriels des grands centres urbains sont, avec certaines pratiques agricoles, responsables de l'essentiel de la détérioration de la qualité des cours d'eau dans les basses terres du Saint-Laurent. Les concentrations urbaines se caractérisent également par l'artificialisation massive de l'espace et par la disparition progressive de la végétation contribuant à l'appauvrissement de la qualité de l'air et de l'eau.

L'utilisation maximale de l'espace à des fins résidentielles, commerciales et industrielles a longtemps représentée la tendance dominante en matière d'urbanisme et s'est réalisée aux dépens des espaces et des éléments naturels. Les milieux riverains ont été particulièrement convoités par les industries qui recherchaient l'accès soit à une voie d'eau, soit, plus récemment, à une matière première ou à un lieu commode de déversement des résidus.

Outre la détérioration des espaces et des éléments naturels, le type d'urbanisation que connaît le territoire a souvent contribué à diminuer la qualité de vie, soit parce que le milieu devient impropre à la santé publique (pollution de l'eau et de l'air, lieux et sols contaminés), soit parce qu'il manque d'attraits ou qu'il présente des risques pour la sécurité publique et des atteintes au bien-être de la collectivité.

L'extension de l'urbanisation en marge du tissu urbain existant résulte, entre autres, de la demande de nouveaux logements abordables, de la disponibilité de la voiture individuelle et de l'attrait de la banlieue. Elle a aussi des répercussions considérables sur les ressources du milieu. En effet, elle entraîne l'absorption au sein de la ville de vastes étendues de terrains libres ou de terres agricoles, consommant ainsi une ressource non renouvelable, sans considération pour son utilisation optimale à long terme.

Par l'accroissement des besoins de transport qu'il génère, ce type d'urbanisation est aussi responsable d'une consommation accrue d'énergie, principalement des hydrocarbures. Source de pollution de l'eau et du sol, la consommation d'hydrocarbures accentue la formation du smog urbain.

Par ailleurs, en milieu rural, le développement à des fins résidentielles ou de villégiature, sans considération pour la capacité d'épuration du milieu ou pour la fragilité du milieu hydrique, s'est souvent traduit par la contamination des sources d'alimentation d'eau potable, l'artificialisation des milieux riverains et la détérioration des lacs et des cours d'eau.

En somme, malgré certains efforts visant une meilleure gestion de l'urbanisation dans les divers milieux la forme actuelle de l'urbanisation continue, de façon générale, à engendrer les conséquences suivantes pour les collectivités:

- sous-utilisation d'équipements et de services existants dans les secteurs centraux tels les écoles, les commerces, l'aqueduc et l'égout;
- appauvrissement graduel de plusieurs secteurs centraux et désaffectation à leur égard;
- augmentation de la charge fiscale des résidents des villes centrales;
- réduction de la capacité financière des municipalités ayant des secteurs anciens pour l'entretien ou la reconstruction de leurs infrastructures et de leurs équipements désuets;
- création d'une pression sur les milieux naturel et agricole;
- accroissement des dépenses publiques pour le réseau routier et les équipements nécessaires à la desserte des nouveaux développements périphériques;
- besoins de nouveaux équipements et services pour desservir les quartiers en déclin et en développement;
- nécessité de programmes gouvernementaux pour soutenir à la fois les quartiers en déclin et en développement.

La révision des schémas d'aménagement est l'occasion pour les MRC de mieux gérer l'urbanisation du territoire et, pour le gouvernement, de s'assurer que ses actions appuient cette gestion.

C'est dans cette perspective que le gouvernement énonce des orientations spécifiques à la gestion de l'urbanisation qui sont regroupées sous deux sections:

- la répartition de la croissance urbaine;
- l'amélioration de la qualité de vie dans les milieux urbanisés.

2.1. La répartition de la croissance urbaine

Malgré l'existence en milieu urbanisé d'espaces non-construits bien souvent pourvus d'équipements et d'infrastructures, l'urbanisation du territoire non-contigu au tissu bâti se poursuit.

L'étalement des zones urbanisées consomme énormément d'espace. À titre d'exemple, la superficie de la région métropolitaine de Montréal s'est accrue de 31% entre 1971 et 1991 alors que sa population ne progressait que de 14%. Dans la région métropolitaine de Québec, la population a augmenté de 50% entre 1961 et 1991 alors que l'espace occupé par le tissu urbain augmentait de 165%.

De nouveaux secteurs résidentiels sont ouverts le plus souvent en l'absence d'une évaluation adéquate de leur impact sur l'ensemble de la structure urbaine, sur l'activité économique, sur les coûts directs ou indirects qu'ils suscitent. La croissance urbaine ne fait pas l'objet d'une planification et d'un choix de priorités d'action dans une perspective régionale.

L'implantation de projets majeurs ainsi que l'effet cumulatif de plusieurs petits projets localisés de façon aléatoire sur le territoire peuvent créer des impacts négatifs sur les équipements et les infrastructures publics à caractère régional existants. D'une part, l'aménagement de nouveaux secteurs peut surcharger la capacité des équipements et infrastructures existants; d'autre part, le déplacement des activités vers les nouveaux secteurs peut compromettre la rentabilisation de certains équipements, infrastructures ou services déjà en place dans d'autres parties du territoire.

Cette répartition de la population et des activités sur le territoire en plus d'entraîner le gaspillage des ressources collectives que sont le sol, l'énergie, les ressources naturelles et les espaces verts, rend difficile l'émergence de pôles forts et bien structurés.

Les données relatives à la localisation des équipements et des services sur le territoire, notamment les écoles, les bureaux administratifs du gouvernement, les édifices publics et les infrastructures routières, sont des indicateurs de la forme d'urbanisation pratiquée. Ainsi, dans la région métropolitaine de Montréal, alors qu'entre 1980 et 1990 le nombre d'écoliers au primaire diminuait de 7,7%, onze nouvelles écoles étaient construites. Durant cette même période, sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, les effectifs scolaires ont diminué de près de 20% et 31 écoles disparaissaient. Par ailleurs, malgré une diminution générale des effectifs scolaires, le gouvernement a dû investir, au cours de la décennie 1980, plus de 333 M\$ pour la construction, l'agrandissement ou le réaménagement des écoles primaires et secondaires dans la région métropolitaine de Montréal, dont seulement 72 M\$, (21,7%) sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

Le même phénomène se répète dans d'autres régions du Québec. Ainsi, entre 1971 et 1991, la Commission des écoles catholiques de Québec a enregistré une baisse de clientèle de 62% et a dû fermer 30 écoles. Pourtant, en périphérie, neuf écoles ont été construites depuis 1986, ce qui représente des investissements d'environ 40 M\$.

Le transport scolaire est également un indicateur significatif. Le volume de la clientèle demeure stable et les distances parcourues s'allongent. Dans certaines banlieues la proportion d'enfants transportés par autobus dépasse 70%, dans certains cas elle atteint 80%. Par ailleurs, dans des territoires plus denses, tels ceux de la Commission des écoles catholiques de Montréal et de la Commission des écoles catholiques de Québec, les taux d'élèves transportés par autobus scolaires sont plus faibles, compte tenu notamment de la présence du transport en commun pour assurer une partie du service.

En ce qui a trait aux projets de développement sur l'ensemble du réseau routier supérieur, le ministère des Transports prévoit dans sa programmation quinquennale 1994-1999 des montants de l'ordre de 370 M\$ dont une grande partie est conditionnée par des projets situés en périphérie des six régions métropolitaines. Le contexte budgétaire qui prévaut depuis les années 1980 a contraint le gouvernement à limiter ses dépenses alors qu'il ne cesse d'être confronté à de multiples demandes de développement d'infrastructures routières influencées, entre autres, par les choix d'aménagement. Ces demandes visent notamment la construction de nouveaux axes routiers, l'ajout de voies additionnelles aux axes existants et l'implantation ou le réaménagement d'échangeurs autoroutiers.

Parallèlement à cette occupation en marge du tissu urbanisé et aux investissements qu'elle implique, on observe une dégradation de certains secteurs centraux dont témoigne le vieillissement des immeubles et des infrastructures. En fait, la dégradation des infrastructures constitue un problème majeur des quartiers centraux. Ainsi, la seule ville de Montréal évalue à plus de deux milliards de dollars les montants nécessaires sur une période de dix ans pour réhabiliter les infrastructures existantes sur son territoire (aqueduc, égouts, routes, trottoirs, ponts, tunnels, etc.).

Même dans les communautés rurales, il est de plus en plus fréquent que les villages et les petites localités soient aux prises avec des problèmes de modernisation de leurs systèmes d'aqueduc et d'égouts dont les coûts estimés dépassent le total de l'évaluation foncière municipale.

Malgré cet état de fait, l'urbanisation en marge du tissu urbain existant continue à être perçue par plusieurs comme la manifestation d'une demande à laquelle il faut répondre tant au niveau municipal que gouvernemental par une offre en équipements, en services et en infrastructures de tous genres: écoles, gymnases, arénes, routes, réseaux d'aqueduc et d'égouts, installations d'assainissement des eaux, hôpitaux, transport des écoliers par autobus scolaire, etc. Ces investissements dans de nouveaux équipements sont consentis au détriment des services, des équipements et des infrastructures des villes centrales et des centres ruraux qu'il faut pourtant maintenir en opération malgré une baisse de clientèle.

Par ailleurs, la façon dont le territoire est occupé a une grande influence sur les besoins en déplacements et la demande de transport. En effet, le type d'urbanisation détermine en bonne partie l'éventail des modes de déplacement disponibles ou accessibles pour réaliser différents types d'activités. Il a également une influence majeure sur les distances de déplacement et sur les choix de modes de transport.

La dispersion et la faible densité des lieux de résidence et d'emplois rendent extrêmement difficile le positionnement du transport en commun comme alternative valable pour les déplacements. Si l'on considère que la plupart des services de transport en commun subissent une baisse d'achalandage ou de leur part du marché, il est malaisé pour les transporteurs publics de mettre en place un service qui offre à l'utilisateur une qualité acceptable en termes de fréquence et de proximité et à un coût qui respecte la capacité de payer tant de l'utilisateur que des contribuables. Parallèlement, on enregistre un accroissement des besoins de déplacements pour des clientèles particulières: transport adapté, transport scolaire, clientèle à mobilité réduite.

La multiplication des axes de déplacement qui rend complexe et coûteuse, voire impossible, une desserte efficace par le transport en commun crée une surcharge sur le réseau routier existant, puis nécessite la création de nouvelles infrastructures.

Une meilleure répartition de la croissance urbaine permettrait de créer des milieux urbains intéressants et de protéger la qualité de vie dans les secteurs existants tout en limitant le coût des immobilisations pour les équipements, les infrastructures et les services. Par-delà les avantages qu'il procure à certains et malgré l'augmentation des charges fiscales, l'étalement du tissu urbain conduit à la dégradation constante des services collectifs, notamment par la trop faible densité d'occupation du sol, la trop grande spécialisation, surtout résidentielle, des territoires et le gaspillage des ressources qu'il provoque. Dans le contexte actuel où le Québec est confronté à une hausse des coûts et à une diminution des ressources financières, il est nécessaire que tous les intervenants en matière d'aménagement du territoire et de transport cherchent à optimiser l'utilisation des équipements et infrastructures tant publics que privés afin d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises.

De plus, le phénomène de l'urbanisation dépasse souvent les limites d'une seule MRC. Ainsi, à l'exception de la région métropolitaine de Chicoutimi, qui se retrouve au sein d'une seule MRC, les cinq autres régions métropolitaines s'étendent sur 2, 4, 7 ou 14 entités supramunicipales, selon le cas.

L'absence de concertation à l'échelle des agglomérations urbaines introduit des problèmes importants dans les processus de décision. Pour le gouvernement du Québec, la difficulté de dégager une vision d'ensemble cohérente des besoins régionaux et d'en débattre dans un contexte harmonieux occasionne des retards importants et nuit à l'atteinte d'objectifs mieux ciblés dans plusieurs domaines.

Les choix effectués en l'absence d'une logique d'ensemble entraînent de ce fait des coûts supplémentaires inutiles.

Les structures politiques et administratives ne se sont pas, avec le temps, ajustées aux réalités socioéconomiques. Cette fragmentation nuit à une prise en charge collective des responsabilités mais aussi au partage des coûts directs et indirects du développement urbain ainsi qu'à la mise en œuvre d'une meilleure planification de ce développement. Toute intervention en ces matières implique que les différents acteurs s'entendent sur les gestes à poser pour redresser la situation et acceptent d'aborder dans un cadre élargi les problèmes suscités par une urbanisation dont la dynamique ne coïncide pas avec les limites territoriales.

◇ Orientations

Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et prioriser 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 récemment posés par le 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 et souvent négligé l'entretien, la réhabilitation ou la réparation d'infrastructures existantes. Rendues à la limite de leur vie utile il apparaissait nécessaire que le gouvernement apporte une aide aux municipalités pour la réhabilitation des infrastructures.

En plus de la création d'emplois, un des objectifs visés par les travaux réalisés dans le cadre de ce programme est d'améliorer ou 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 sont 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 impliquent 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 et priorise les interventions requises à la mise en valeur du scénario adopté. Celui-ci devrait 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 équipements, les infrastructures 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 domiciliaire, 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 intervenants municipaux responsables de l'implantation d'équipements et 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 des 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 intervenants, le ministre des Affaires municipales proposera au gouvernement les actions à entreprendre.

Le gouvernement a aussi mis sur pied, 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 résidents 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 intervenants 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 des 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 futurs⁴. 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.

⁴ Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et des représentants de trois MRC, a produit un "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.

- 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 intervenants 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 intervenants susceptibles de participer à la mise en œuvre du schéma.

2.2. 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 aspirations. 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 affectent 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 publique et les équipements et les infrastructures.

2.2.1. 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 engendrent 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.

◇ Orientation

Maintenir et améliorer les équipements et les services collectifs en maximisant leurs retombées sur le milieu urbanisé.

Le gouvernement entend assurer le développement d'institutions d'enseignement et veiller à la qualité et à la répartition équitable des services éducatifs, offrir à la population des services de santé et de bien-être de qualité, accessibles et permanents, et assurer l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle et artistique.

Par ailleurs, il privilégie la localisation optimale des équipements, des services et des activités en terme de réponse aux besoins économiques et sociaux, de support au développement et de rationalisation des dépenses publiques. Ainsi, en ce qui concerne les équipements scolaires, le ministère de l'Éducation amorcera une réflexion, en concertation avec ses partenaires, sur les besoins en constructions et en agrandissements d'écoles en relation avec l'étalement urbain.

Pour accroître l'accès aux services de base et pour donner le plus de place possible aux solutions proposées par le milieu, le ministère de la Santé et des Services sociaux entend faire du Centre local de services communautaires un lieu privilégié de concertation au niveau local et favoriser la participation des organismes communautaires à la prise de décision et à la concertation au sein du réseau.

En matière d'équipements culturels, le ministère de la Culture et des Communications élaborera et mettra en vigueur, en concertation avec le milieu et les usagers, des plans directeurs qui établissent, pour chaque région, les priorités relatives à l'aménagement de bibliothèques, de centres d'archives, de salles de spectacle et de cinéma, de musées, etc.

Il privilégiera les projets résultant d'un large consensus dans le milieu, soutenus par les municipalités, assurés d'une viabilité financière et qui impliquent une mise en commun des services culturels, l'utilisation continue des équipements et leur insertion dans le cadre urbain des milieux où ils sont implantés.

Dans le but de favoriser la mise en place d'un partenariat dynamique et fructueux, le ministère de la Culture et des Communications privilégie la conclusion d'ententes de développement avec les pôles régionaux et les municipalités locales et régionales de comté qui auront des objectifs et des plans d'action culturels.

◇ Attentes gouvernementales

En matière d'équipements collectifs, la MRC pourra, à partir d'une évaluation des besoins et des objectifs en matière de services publics, identifier dans son schéma d'aménagement les interventions nécessaires, fixer les priorités et déterminer le partage des responsabilités de réalisation entre le gouvernement, les instances locales et régionales et les autres acteurs tant privés que publics. Le plan d'action qui accompagnera le schéma d'aménagement révisé et qui guidera sa mise en œuvre devra tenir compte des options retenues.

L'approche régionale permet de fonder la planification des équipements collectifs sur les particularités de chaque région et de faciliter l'accès du plus grand nombre aux services. La révision des schémas d'aménagement fournit l'occasion de renforcer la concertation dans ce domaine, aussi bien entre les municipalités qu'entre ces instances et le gouvernement.

Afin de contrer les effets de l'étalement urbain sur la construction de nouvelles écoles, les administrations scolaires et les administrations municipales doivent harmoniser leurs planifications. La concertation doit viser à rationaliser les investissements consentis dans les équipements communautaires.

Par ailleurs, la réforme de la santé et des services sociaux permet aux municipalités de participer à l'orientation des services, puisque leurs élus peuvent occuper une place dans les conseils d'administration des régies régionales de la santé et des services sociaux. Par leur participation à l'Assemblée régionale, instituée par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les représentants municipaux pourront influencer les décisions relatives à l'allocation des ressources en exprimant les attentes de leur milieu, permettre la mise à jour des services offerts et la prise en compte des problèmes nouveaux de leur communauté. Plus spécifiquement, les élus municipaux, membres de l'Assemblée régionale pourront veiller à l'atteinte des objectifs d'accessibilité aux services et d'équité dans l'allocation des ressources.

2.2.2. L'amélioration des conditions générales de l'habitat

L'habitation est un élément important du paysage urbanisé, une fonction en étroite relation avec les autres éléments d'une agglomération, une composante majeure du patrimoine collectif et une source de revenu significative pour les municipalités.

Les transformations socio-démographiques, dont le vieillissement de la population et la diversification des ménages, sont susceptibles de modifier les façons d'habiter et donc la nature même de la demande de logements. Par ailleurs, certains groupes de population, notamment les personnes seules, vivent des problèmes aigus d'accessibilité financière au logement surtout en milieu urbain.

Des études effectuées par la Société d'habitation du Québec démontrent que les problèmes de qualité du parc de logements sont plus diversifiés et diffus qu'autrefois. Malgré une amélioration de la qualité des logements, les conditions économiques et sociales actuelles, et en particulier l'accroissement des coûts du logement par rapport aux revenus des ménages, ralentissent la remise en état des logements.

Les ménages à faible revenu n'ont pas les moyens d'effectuer les réparations requises ou de subir les augmentations de loyers qu'elles entraîneraient. Par ailleurs, de nombreux logements construits dans l'immédiat après-guerre sont souvent de qualité inférieure à bon nombre de logements plus anciens et manifestent des signes de détérioration importante.

◇ Orientation

Améliorer les conditions de l'habitat et les adapter au contexte socioéconomique

L'objectif poursuivi par le gouvernement est de favoriser le maintien et le développement de voisinages résidentiels de qualité et d'encourager le développement de la mixité sociale.

Les programmes d'aide financière

La Société d'habitation du Québec développe et gère des programmes d'aide à la rénovation résidentielle et d'accessibilité au logement. Ainsi, elle a mis récemment en place le *Programme "Virage Rénovation"* qui vise à encourager la rénovation résidentielle autant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les travaux de rénovation reconnus par le programme englobent de façon générale tous les travaux qui visent à améliorer l'état des logements et des maisons. En privilégiant la rénovation résidentielle le gouvernement fait le choix d'intervenir sur le milieu bâti existant et concourt à l'atteinte des orientations en matière de gestion de l'urbanisation.

Le gouvernement vient également d'annoncer le *Programme de rénovation "Réparation"* à l'intention des petits propriétaires. Ce programme vise la rénovation de maisons et de logements occupés à titre de résidence principale par des propriétaires à revenu modeste. Il prend le relais du *Programme d'aide à la rénovation Canada-Québec*. Par ailleurs, le *Programme d'aide à la rénovation d'immeubles locatifs PRIL+* vise à favoriser la rénovation de logements à loyer modeste ou de maisons de chambres offerts en location afin de les rendre conformes à des normes de sécurité et de salubrité. Au-delà des besoins sociaux auxquels ils répondent, le premier programme favorise la mise en valeur des milieux bâtis en territoire urbain et rural alors que le second contribue principalement à la revitalisation des centres-villes et des quartiers anciens. Enfin, le *Programme d'adaptation de domicile* permet d'adapter les logements aux besoins particuliers des personnes handicapées.

La Société met également à la disposition des familles, des personnes seules et des personnes âgées à faible revenu, un parc de 60 000 logements à loyer modique répartis dans l'ensemble des régions du Québec. De plus, un programme de supplément au loyer permet aux ménages à revenu modeste d'être admissibles à des logements du marché locatif privé. Ces deux types de logements sont administrés localement par un office municipal d'habitation, mandataire de la Société d'habitation du Québec. Le parc de logements subventionnés du Québec permet aux ménages à faible revenu d'avoir accès à un logement convenable et de taille adéquate. Un autre volet de la stratégie d'accessibilité au logement est visé par le *Programme d'allocation-logement, Logirente*, qui, en 1994, permet de verser une aide financière aux personnes âgées de plus de 58 ans lorsque le loyer dépasse 30% des revenus du ménage.

Enfin, une série de mesures gouvernementales dont les plus importantes concernent l'allocation-logement aux familles (aide sociale) et le remboursement d'impôt foncier complète l'éventail des formules d'aide aux ménages les plus démunis.

◇ Attentes gouvernementales

Lorsque les programmes offerts supposent une intervention physique sur le parc de logements, il n'appartient pas au gouvernement d'imposer unilatéralement la localisation précise et le rythme auquel cette intervention doit être faite.

La planification spatiale revient aux municipalités locales et régionales de comté. Toutefois, les municipalités doivent évaluer les impacts des choix résidentiels qu'elles font sur leur territoire.

Les municipalités ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre, concrète et particulière à chaque situation locale, des objectifs d'habitation que le gouvernement définit après consultation, dans l'intérêt de la collectivité. Les initiatives supplémentaires que les municipalités pourraient prendre pour bonifier les programmes sur le territoire ne sauraient qu'être encouragées si elles favorisent la réalisation des objectifs généraux. Ainsi, les municipalités devraient éviter d'encourager le développement dans de nouveaux secteurs par des mesures telles des exemptions de taxes à l'achat d'une maison neuve et plutôt utiliser ce genre d'exemption pour susciter l'achat de logements, de maisons localisées dans la trame urbaine existante. Les responsables locaux sont les mieux placés pour suivre l'évolution de l'habitation, déceler les problèmes, et au besoin, suggérer des solutions nouvelles inspirées de leur expérience.

Même si le domaine de l'habitation relève des municipalités, les MRC dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement pourront, de concert avec ces dernières, identifier dans leur schéma les secteurs où les besoins en matière de réhabilitation et de soutien des conditions de l'habitat sont les plus marqués et qui devront, en priorité, faire l'objet de réaménagement. Le plan d'action accompagnant le schéma d'aménagement pourrait identifier les moyens propres à favoriser cette démarche de réaménagement.

2.2.3. L'amélioration du cadre bâti et naturel en milieux urbanisés

Le gouvernement est préoccupé par l'amélioration du cadre de vie des milieux urbanisés. Les bâtiments, les espaces publics et les éléments naturels représentent une part importante du patrimoine, de l'identité et de la spécificité de l'espace urbanisé québécois.

Il a fait porter plusieurs de ses interventions sur des immeubles ou sur des secteurs entiers des centres-villes. Ainsi, les programmes gouvernementaux d'aide à la revitalisation des centres-villes et des artères commerciales traditionnelles ont été conçus pour répondre aux besoins des municipalités et pour pallier la détérioration des centres-villes. Ils ont contribué à ranimer la vie de quartier en y réintroduisant une activité sociale et commerciale et en favorisant la préservation du patrimoine. À ce jour, ce sont surtout les centres-villes, les secteurs centraux et les secteurs anciens des villages qui ont bénéficié des investissements et des subventions du gouvernement.

Par ailleurs, l'architecture et les aménagements publics contemporains représentent une part importante du patrimoine immobilier. En milieu urbain l'insertion de nouveaux bâtiments ou la transformation de bâtiments existants sont choses courantes. Si l'on observe certains principes de bonne intégration, tout nouveau bâtiment ou tout nouvel aménagement public devrait respecter la personnalité du lieu et s'harmoniser à l'architecture du secteur.

Il est important de porter une attention particulière à la qualité des constructions et à leur intégration harmonieuse dans le milieu. Les interventions dans ce sens auront des incidences positives sur la qualité du cadre de vie.

Les espaces naturels, les boisés, les parcs et les lieux de pratique d'activités de plein air constituent des éléments essentiels à la qualité de vie en milieu urbain. Ils permettent aux citoyens de prendre un répit dans un lieu tranquille au milieu des activités urbaines. Aménagés et utilisés à des fins de loisirs et de récréation, ces espaces sont des équipements communautaires nécessaires à la vie de quartier.

Le développement et la mise en valeur de ces espaces à des fins communautaires en périphérie des milieux urbanisés ajoutent également à la qualité de vie de l'ensemble de la population. Diverses initiatives en ce sens, qu'il s'agisse de réseau récréatif, de conversion de voies ferrées désaffectées ou de centre d'interprétation, sont le fait des municipalités, des MRC et d'associations.

Essentiels à la qualité de l'environnement et au mieux-être de la population, les grands parcs ou jardins, les plans d'eau majeurs et leurs aménagements riverains accessibles concourent aussi au caractère distinct de la plupart des villes et à leur intérêt au plan touristique. Composantes essentielles à la qualité du cadre de vie, ils occupent également une place grandissante dans les critères de localisation des entreprises et des choix d'une résidence.

◇ Orientation

Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé

Le gouvernement continuera à privilégier l'utilisation des ressources patrimoniales dans le développement urbain et leur prise en charge par le milieu. Par ailleurs, il contribuera à la mise en valeur des espaces publics et des éléments naturels en milieu urbanisé.

Les ententes avec les municipalités

Le ministère de la Culture et des Communications soutiendra davantage le rôle des municipalités et des organismes œuvrant dans le domaine du patrimoine en favorisant l'élargissement des ententes avec les municipalités pour appuyer leurs initiatives et celles des organismes. De plus, il entend intensifier les échanges avec les municipalités qui souhaitent se prévaloir des dispositions de la *Loi sur les biens culturels* et assumer la gestion des secteurs protégés.

Les programmes d'aide financière

Le ministère de la Culture et des Communications dispose actuellement d'un certain nombre de programmes d'aide financière qui lui permettent d'influer de façon significative sur les actions de revitalisation des municipalités dans leur centres-villes et leur secteurs centraux.

Ainsi, par son *Programme d'aide aux équipements culturels*, le ministère de la Culture et des Communications favorise le recyclage et l'utilisation maximale des immeubles existants, la concertation entre les municipalités et les commissions scolaires, les collèges et les universités ainsi que les ententes intermunicipales ou entre utilisateurs, pour maximiser le rendement des équipements culturels: bibliothèques, musées, centres d'exposition et d'interprétation, salles de spectacles. Plusieurs municipalités ont ainsi doté leur centre-ville d'un équipement spécialisé ou polyvalent.

Ce type d'interventions devrait renforcer le rôle de carrefour social et culturel exercé par un nombre de plus en plus grand de centres-villes et de secteurs centraux.

Par ailleurs, son *Programme sur l'aide aux projets municipaux de mise en valeur du patrimoine* vise à soutenir financièrement les initiatives municipales en vue de la réalisation de projets reliés à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine et à rembourser aux municipalités les taxes perçues sur les monuments et les sites classés qui ont bénéficié d'une réduction de leur valeur imposable en application de l'article 33 de la *Loi sur les biens culturels*. L'objectif du ministère de la Culture et des Communications est d'amener les municipalités à s'impliquer davantage dans la mise en valeur de leur patrimoine, en favorisant le développement d'actions conjointes.

La mise à contribution du domaine foncier gouvernemental

Les propriétés foncières du gouvernement comprennent une variété d'immeubles qui dépendent de différents ministères et organismes publics. Des ministères et mandataires du gouvernement, en particulier le ministère des Transports, possèdent, principalement en milieu péri-urbain, d'importantes superficies vacantes. Les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont dans le même cas.

Lorsqu'elles ne remplissent plus leur fonction première, certaines propriétés pourraient, avec la collaboration des municipalités, contribuer au verdissement des milieux urbanisés et être utilisées à des fins communautaires. Par ailleurs, d'autres propriétés encore requises se prêtent à une utilisation polyvalente et peuvent servir d'assises au développement d'activités propres à contribuer au mieux-être des communautés.

Le gouvernement a prévu que les immeubles excédentaires gouvernementaux, à l'extérieur de la zone agricole, doivent être offerts aux municipalités si les ministères et les mandataires du gouvernement ne prévoient pas de les utiliser. La cession est gratuite lorsqu'il s'agit de réaliser des aires de verdure, de détente et de loisirs.

Dans le cas de la Société Hydro-Québec, la politique de gestion de son parc immobilier permet la vente ou l'utilisation à d'autres usages des biens et droits immobiliers de la société non requis dans l'immédiat, tout en assurant l'accomplissement de sa mission et le maintien à long terme de la qualité de son parc immobilier. À cet égard, elle se préoccupe particulièrement de la protection et la mise en valeur de son patrimoine bâti et technologique.

Certaines installations et propriétés de la société se prêtent à des usages secondaires complémentaires dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec l'exploitation du réseau. Ainsi, les emprises de lignes peuvent faire l'objet d'une utilisation non énergétique telles que l'aménagement de parcs, d'équipements récréatifs, de parcs de stationnement ou de certaines infrastructures publiques. Elles sont souvent utilisées à des fins de jardinage et d'embellissement. Quelques centrales accessibles au public peuvent révéler une vocation éducative, touristique, récréative ou culturelle.

Afin de répondre aux attentes de groupes de citoyens et du monde municipal sur la réaffectation à des fins publiques d'emprises ferroviaires abandonnées, en juillet 1993, le gouvernement a pris position sur ce dossier. À titre d'expérience pilote, l'emprise du "P'tit train du Nord" reliant Saint-Jérôme à Mont-Laurier sera acquise par le gouvernement et transférée au milieu qui en assurera la gestion, le financement et l'aménagement.

Quant aux autres emprises intéressantes et disponibles, le gouvernement est d'accord pour que les compagnies ferroviaires les louent, pour une période de deux ans, aux MRC intéressées qui pourront, à l'échéance du bail ou avant, faire des propositions d'acquisition. L'inventaire des emprises libérées est disponible auprès du ministère des Transports.

En avril 1994, le ministère des Ressources naturelles mettra un terme à l'exploitation des centres éducatifs forestiers. Toutefois, il est prêt à examiner leur prise en charge par les partenaires du milieu pour une mise en valeur à des fins communautaires. Il a d'ailleurs prévu un budget de soutien au démarrage pour la première année d'exploitation.

◇ **Attentes gouvernementales**

La protection et la mise en valeur des territoires d'intérêts et des biens patrimoniaux

Le patrimoine architectural est une réalité de l'environnement contemporain. En ce sens, on peut introduire des orientations, des principes et des règles dans les instruments de planification. Le gouvernement incite les municipalités et les MRC à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies d'interventions relative aux territoires d'intérêts et de biens patrimoniaux à partir des pouvoirs et des outils de planification qui sont déjà à leur disposition. Il souhaite que les municipalités locales et régionales de comté interviennent prioritairement sur leurs propriétés à caractère patrimonial et incluent, dans le plan d'action du schéma d'aménagement, des mesures de protection et de mise en valeur des territoires d'intérêt et des biens patrimoniaux.

Les vestiges archéologiques constituent une ressource culturelle importante qui demande à être préservée et conservée.

La protection des sites doit être considérée lors de la préparation d'interventions sur le terrain. Les MRC auraient donc avantage à prendre en compte la dimension archéologique dans la planification de l'aménagement de leur territoire.

La MRC peut également, pour des sites particuliers, énoncer dans son document complémentaire des normes générales visant l'amélioration de la qualité de l'implantation et de l'architecture des projets à venir.

La protection, la réhabilitation et la mise en valeur des espaces et éléments naturels

Au-delà des moyens déjà à la disposition des municipalités locales en matière de protection de l'environnement et d'aménagement de parcs et d'espaces verts, il y a lieu de définir une vision régionale à l'égard des espaces et des éléments du milieu naturel en milieu urbain et péri-urbain pour assurer leur conservation, leur réhabilitation et leur mise en valeur en visant aussi bien l'amélioration de la qualité du cadre de vie que la contribution au dynamisme économique.

Une concertation des intervenants privés et publics s'avère nécessaire afin de convenir d'un plan d'action où chacun assume sa part de responsabilité et harmonise ses interventions. Les organismes sans but lucratif peuvent jouer un rôle considérable en matière de sensibilisation de l'opinion publique, d'éducation, de développement et de promotion mais aussi en matière de financement des projets de mise en valeur, contribuant ainsi aux efforts des pouvoirs publics. En vertu des dispositions du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes*, les MRC ont le pouvoir de créer des organismes de protection de l'environnement et de conservation des ressources et de leur confier la gestion d'activités dans ces domaines.

La *Politique de mise en valeur intégrée* de la Société Hydro-Québec peut fournir un apport financier additionnel aux initiatives des municipalités et des MRC. Remplaçant le *Programme de mise en valeur environnementale*, cette politique allouera des crédits, en tant que mesure de compensation aux communautés touchées par les projets de transport, de production et de répartition. Au volet actuel de "mise en valeur environnementale", s'ajoutent les volets "appui au développement régional" et "au développement des communautés autochtones".

Dans un proche avenir, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* sera modifiée afin d'inclure un mécanisme de planification globale et intégrée pour répondre à des situations particulières compte tenu de la qualité du milieu ou de son degré d'artificialisation. Les MRC pourront élaborer des plans de gestion de ces secteurs identifiant les interventions et les mesures de réhabilitation et de protection adaptées aux caractéristiques du milieu.

Outre la localisation des espaces naturels et des espaces verts publics aménagés d'envergure régionale, le schéma d'aménagement pourrait également comprendre des normes minimales régissant la coupe et l'entretien des boisés et des autres végétaux, afin de garantir la protection de la couverture végétale dans une proportion adéquate sur le territoire de la MRC.

Le ministère de l'Environnement et de la Faune peut fournir de l'assistance technique et financière pour des fins de caractérisation et de protection du milieu naturel et sur les boisés rares, exceptionnels ou susceptibles d'abriter des plantes menacées ou vulnérables.

2.2.4. La prise en compte des risques d'origine naturelle et anthropique et des nuisances

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir, dans la mesure du possible, les sinistres provoqués par des catastrophes naturelles ou des accidents technologiques, d'en atténuer les impacts et d'assurer ainsi la santé et la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de l'environnement.

Les dommages et les préjudices causés par ces événements représentent des coûts importants que doivent assumer à la fois les sinistrés et les gouvernements. Par exemple, le gouvernement du Québec a versé, de 1981 à 1991, des indemnités de l'ordre de 59,3 M\$ aux sinistrés et aux municipalités pour les dommages causés par des catastrophes naturelles, dont 28,5 M\$ à la suite d'inondations et 15,1 M\$ à la suite de mouvements de sol. Des indemnités atteignant les 26,5 M\$ ont par ailleurs été versées au cours de la même période à la suite d'accidents d'origine technologique. Au total, l'assistance financière accordée aux sinistrés et aux municipalités a atteint les 85,9 M\$, soit une moyenne annuelle de 7,8 M\$; sommes considérables qui ne représentent toutefois qu'une faible partie des dommages, des pertes subies et des coûts individuellement et collectivement encourus.

Il faut également souligner la problématique particulière des lieux et des sols contaminés, c'est-à-dire des lieux d'élimination des déchets dangereux (356 lieux répartis en trois niveaux de risques pour la santé publique et l'environnement) et des terrains contaminés par des déversements accidentels ou l'enfouissement de matières dangereuses (1028 terrains dont environ 80% dans des zones industrielles ou commerciales et dont près de 20% sont vacants). Selon le type de contamination et le terrain récepteur, les effets polluants peuvent se faire sentir bien au-delà des limites du site lui-même et peuvent justifier des contraintes à l'utilisation du sol des secteurs environnants particulièrement si les eaux souterraines sont atteintes.

Sans constituer des risques majeurs pour la santé ou la sécurité publiques certaines activités sont sources de nuisances pour les citoyens ou de conflits par rapport à d'autres usages. Il peut s'agir d'activités produisant des émanations gênantes (fumée, poussière, odeur, vibrations,...), un niveau de bruit incommode, une dégradation visuelle du paysage, etc. Selon les circonstances, ces nuisances peuvent varier d'intensité, du simple inconvénient à une contrainte majeure pour certains usages spécifiques plus sensibles ou pour le bien-être public en général.

Les citoyens redoutent la présence d'activités à risques ou génératrices de nuisances à proximité de leur résidence. Outre le fait qu'ils appréhendent la pollution du milieu, ils craignent que ces activités affectent leur santé, leur quiétude, contribuent à l'enlaidissement, à l'encombrement de l'espace qui les entoure et, par le fait même, à la détérioration de la qualité de leur cadre de vie ou à la diminution de la valeur foncière de leur propriété. Parfois se manifeste une opposition catégorique à la pratique d'activités de mise en valeur des ressources comme certaines pratiques agricoles ou à la réalisation de projets qui sont pourtant essentiels à la collectivité.

La planification des usages ou des équipements susceptibles de causer des nuisances ou qui présentent des risques d'accidents ou de contamination a souvent été entreprise sans que soient suffisamment pris en compte les risques prévisibles. Cette carence est à l'origine du syndrome "Pas dans ma cour".

Le gouvernement souhaite que les citoyens soient mieux protégés contre les risques inhérents à certains phénomènes naturels ou à certaines activités humaines et que leur cadre de vie soit préservé et amélioré. À cet égard, l'application de mesures d'harmonisation des usages apporterait une meilleure protection aux ressources humaines et naturelles et permettrait d'affecter à d'autres fins les fonds publics utilisés jusqu'à maintenant pour dédommager les victimes ou restaurer le milieu.

◇ Orientation

Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages

Les contraintes naturelles

Les plaines inondables

Le gouvernement désire s'assurer d'un contrôle adéquat de la gestion des plaines inondables et, particulièrement de la gestion des biens immobiliers dans ces zones de contraintes, de manière à réduire les dommages causés par les inondations et à protéger davantage les personnes et les biens. À cet effet, le ministère de la Sécurité publique entend, en concertation avec d'autres ministères, préciser les rôles et les responsabilités des intervenants municipaux et ministériels impliqués.

Des éléments concrets de solution seront proposés à tous les intervenants concernés afin d'établir les bases d'une approche concertée de la gestion des plaines inondables. En parallèle, un réexamen des programmes d'assistance financière de compensation des dommages est en cours, avec l'intention d'en resserrer les modalités et d'en faciliter la gestion.

Dans la mesure où la *Convention Canada-Québec relative à la cartographie des zones inondables* sera renouvelée, le ministère de l'Environnement et de la Faune entend poursuivre la diffusion des cotes officielles (20 et 100 ans) et des cotes préliminaires relatives aux zones inondables cartographiées ou en voie de l'être. Après désignation officielle, les rapports techniques et les profils des cours d'eau seraient alors disponibles. Le ministère entend également mettre à la disposition des municipalités un guide d'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

Par ailleurs, le gouvernement accordera priorité à la problématique particulière des inondations causées par des embâcles récurrents sur certains sites connus. Diverses solutions tant pour prévenir les embâcles que pour réduire l'importance des dommages aux biens, notamment la cartographie des secteurs à risque, sont à l'étude.

◇ Attentes gouvernementales

Relativement aux plaines inondables, le gouvernement maintient les mêmes demandes que lors de l'élaboration des schémas d'aménagement. Les MRC devront faire figurer dans leur schéma d'aménagement révisé le tracé des plaines inondables désignées ou modifiées tel qu'il est désigné par la cartographie officielle produite dans le cadre de la *Convention Canada-Québec* et le cadre normatif minimal devant s'y appliquer. Dans l'attente d'une cartographie officielle, une cartographie préliminaire et des mesures de protection s'inspirant des prescriptions de la Convention devront également être inscrites au schéma. De même, dans les cas connus d'embâcles récurrents, les MRC touchées pourraient identifier au schéma une zone de protection additionnelle à la limite de récurrence de 100 ans et y prescrire des mesures de contrôle.

Les récentes modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* d'une part habilite les municipalités locales et régionales de comté à localiser les plaines inondables et à régir les usages comme auparavant à des fins de sécurité civile, mais dorénavant aussi à des fins de protection de l'environnement et facilitent par ailleurs la transcription réglementaire des objectifs et prescriptions de la Convention. Un mécanisme en vue de l'intégration de la cartographie officielle relative aux plaines inondables a aussi été ajouté à la loi et entrera en vigueur sur décision gouvernementale .

Les zones d'érosion, de glissement de terrain et de mouvements de sol

Comme c'est le cas pour les plaines inondables, le gouvernement réévalue actuellement, afin de les préciser, les rôles et les responsabilités des intervenants ministériels, municipaux et privés en matière d'identification et de contrôle des zones à risques.

◇ **Attentes gouvernementales**

Le gouvernement maintient l'exigence d'identifier au schéma des zones présentant des risques d'érosion, de mouvements de sol ou de glissements de terrain. Une attention plus particulière pourrait cependant être accordée aux zones de mouvements de sol dont on a peu tenu compte lors de l'élaboration des schémas. Même s'il est indéniable que les glissements de faible et moyenne ampleur (décrochements) sont de loin les plus fréquents au Québec (une centaine par année), le territoire est exposé à d'autres types de mouvements de sol qui peuvent constituer eux aussi des menaces réelles à la sécurité publique.

Ainsi, il serait souhaitable que les zones où on observe des risques manifestes de tassement ou d'affaissement de sol, d'écroulement rocheux, d'effondrement, de même que des phénomènes érosifs marqués ou des configurations hydrogéologiques posant des problèmes particuliers, soient considérées elles aussi comme des zones de contraintes dont l'occupation doit être soumise à certaines mesures réglementaires.

Les contraintes anthropiques

La *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements prévoient des processus et des normes qui visent la réduction à la source des nuisances et des risques pour l'environnement, la santé et la sécurité publiques. En dépit de ces mesures, bon nombre d'activités présentent encore des risques pour la santé et la sécurité publiques ou sont sources de nuisances. Les règlements prévoient donc aussi des normes minimales de distance pour que l'implantation de telles activités soit à une distance sécuritaire et acceptable des autres activités et usages sensibles déjà implantés. Rien dans la réglementation gouvernementale actuelle ne permet cependant de maintenir ce périmètre de protection initial.

Des modifications législatives et réglementaires sont à l'étude, en particulier en ce qui concerne les pesticides, les établissements de production animale, les carrières et les sablières, les déchets domestiques et dangereux, l'eau potable, le captage des eaux souterraines et l'évaluation environnementale pour accroître l'efficacité des instruments gouvernementaux de contrôle préventif.

Le gouvernement poursuit également ses efforts d'identification, de caractérisation et de restauration des anciens lieux d'élimination de déchets dangereux afin d'éliminer ou de réduire les risques que ces lieux présentent pour la santé publique et l'environnement. Jusqu'à maintenant 202 lieux répertoriés par le GERLED (Groupe d'étude et de restauration des lieux d'élimination de déchets dangereux) ont fait l'objet d'une intervention; de ce nombre, 55 sont à l'étape de réalisation de mesures correctives.

De même, la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* a suscité le développement d'une expertise technique en matière de caractérisation et de traitement de ces sols qui permet leur réutilisation. Fondée sur la contribution volontaire de promoteurs désireux de réaménager des sites, la politique a permis depuis 1988 la caractérisation ou la restauration d'environ 850 sites. Afin d'accélérer la restauration des sites contaminés par des activités industrielles présentant des risques élevés pour la santé et l'environnement, le gouvernement a convenu avec le gouvernement fédéral d'un programme de 51 M\$ applicables aux sites sans propriétaire connu ou solvable.

◇ Attentes gouvernementales

Les municipalités locales et régionales de comté peuvent aborder globalement la planification de certains usages dont l'intégration au milieu est délicate, en fonction des risques qu'ils présentent et de leur plus ou moins grande compatibilité avec d'autres usages.

Elles peuvent recourir à leurs pouvoirs traditionnels en matière d'affectation et de zonage pour s'impliquer davantage dans la localisation initiale de ces activités en se préoccupant plus particulièrement de la compatibilité des usages et des impératifs de la planification des mesures d'urgence. Les dispositions adoptées doivent cependant être compatibles avec celles du ministère de l'Environnement et de la Faune.

La récente modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a introduit de nouveaux pouvoirs leur permettant d'identifier dans le schéma d'aménagement et les plans d'urbanisme les activités humaines générant des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité et de régir en conséquence cette occupation. Le recours à ces mesures de contrôle de l'utilisation du sol assureraient l'efficacité à long terme du processus de planification et de la démarche préventive du ministère de l'Environnement et de la Faune.

Plusieurs MRC ont déjà identifié dans leur schéma d'aménagement des zones de contrainte reliées à des activités humaines; à l'occasion de la révision, il serait souhaitable que cette pratique se généralise. On peut penser par exemple aux activités industrielles susceptibles de produire des déchets dangereux, aux lieux d'entreposage, de traitement et d'élimination de déchets dangereux, aux établissements de production animale, à l'entreposage de pesticides, aux lieux d'élimination des déchets domestiques et aux carrières et sablières.

Les anciens lieux d'élimination de déchets dangereux et les terrains contaminés connus ainsi que les risques qu'ils présentent devraient être inscrits au schéma d'aménagement. Tout changement d'usage devrait être interdit sur ces sites tant que leur degré de contamination n'aura pas été déterminé et, le cas échéant, qu'ils n'auront pas été adéquatement décontaminés. La *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* précise les activités susceptibles d'avoir contaminé le sol et les niveaux de décontamination compatibles avec les nouveaux usages prévus.

L'identification des activités qui peuvent justifier des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité ne peut cependant pas être déterminée a priori. Elle devrait s'appuyer sur l'évaluation la plus précise et la plus objective possible du niveau de risque ou de nuisance prévu ainsi que de la capacité du milieu à l'accepter. Les résultats d'une analyse de ce type permettraient alors d'identifier et de délimiter plus adéquatement les zones de contraintes et d'adopter les mesures réglementaires les plus appropriées pour régir et encadrer leur occupation, leur aménagement et leur développement.

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.

2.2.5. 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 sur pied le *Programme ReviCentre*. En plus de permettre la rénovation ou la construction de 4000 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 5200 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 aussi appelé "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 en terme de localisation, de superficie et de service pour accueillir de grands complexes industriels occupent une superficie totale de 2900 hectares.

De 1981 à 1991, la superficie des parcs industriels municipaux a augmentée de plus de 4600 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 terme 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 ont, en 1991, un taux moyen d'occupation de 78,3%, le taux diminuant progressivement pour n'être que de 46,4% pour les municipalités de moins de 5000 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 comme la participation à des fonds d'investissement et des formules permettant le partenariat avec l'entreprise privée sont envisagées.

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 intervenants 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*, un *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'impliquer 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 termes de services, d'infrastructures et d'aménagement, le schéma fournirait un cadre global de planification et d'intervention au gouvernement, aux municipalités et aux intervenants privés.

Le secteur commercial

Les vocations attribuées aux espaces commerciaux, en terme de desserte (régionale, locale, multifonctionnelle, de service, etc.), peuvent s'articuler au 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 relatives à 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 devraient être prévues 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.

2.2.6. 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 impliquent 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 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, institutions). 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 pris en compte. 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 à 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 constituent 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 résidents 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, la moitié par des puits individuels (175 000 puits), l'autre par des réseaux de distribution (1551 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, en matière de 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.

Dans un objectif d'intégration optimale des équipements du réseau majeur, la Société Hydro-Québec privilégie des solutions techniques qui permettent de réduire le nombre de lignes dans un même corridor, de longer les équipements linéaires existants tout en considérant le degré de saturation de ces corridors et de favoriser l'intégration visuelle des installations en proposant des types d'équipements et une architecture adaptés au milieu. Les solutions sont considérées en relation avec les enjeux dégagés lors de l'analyse des éléments sensibles, des ressources, des utilisations du sol, des affectations du territoire et des sites d'intérêt pouvant être affectés par le futur réseau.

En ce qui a trait plus particulièrement au réseau de distribution d'électricité, la société entend favoriser une concertation entre les intervenants du milieu municipal et des différents services publics (télécommunications, gaz, égouts, aqueducs, routes). L'objectif d'une planification régionale en matière de services publics consisterait à coordonner et rationaliser les interventions sur le territoire et à identifier des solutions techniques innovatrices pour mieux intégrer les équipements au milieu, comme par exemple, la mise en commun des corridors de services publics.

Outre la protection du milieu naturel et de la qualité de vie, la Société Hydro-Québec est préoccupée par la santé de la population et la sécurité du public près des installations. Ses principaux efforts porteront, au cours des prochaines années, sur la gestion des matières nuisibles à la santé de la population et de l'environnement et sur la recherche visant à préciser les connaissances dans certains domaines, tels les champs électriques et magnétiques et le mercure.

◇ Attentes gouvernementales

Le ministère des Transports invite les MRC à participer à l'ensemble de la démarche visant à assurer une gestion efficace des corridors routiers et souhaite que des préoccupations à cet égard apparaissent dans les schémas d'aménagement. De même, s'inspirant des travaux préparatoires à la *Politique sur l'implantation et le réaménagement des échangeurs autoroutiers*, le ministère souhaite que les MRC développent des concepts d'aménagement qui favorisent, entre autres, une utilisation optimale des échangeurs autoroutiers déjà en place et prévoient une hiérarchisation du réseau routier qui permette de contribuer à une bonne répartition de la circulation.

Il est également important que les usages prévus à proximité des infrastructures du réseau supérieur soient compatibles avec les fonctions de celles-ci ou encore que des mesures d'atténuation soient prévues (ex: marge de recul, reboisement, aménagement d'écran, etc.) afin de minimiser les impacts sur l'environnement, notamment sur la qualité de l'air, l'ambiance sonore et la qualité visuelle. À cet effet, en vertu de la *Politique sur le bruit* du ministère des Transports, les municipalités devront prendre en charge la totalité des coûts de la protection sonore (écran anti-bruit, talus, reboisement, etc.) des développements résidentiels construits après juillet 1993 en bordure de son réseau.

Le schéma d'aménagement devra déterminer les voies de circulation à proximité desquelles des mesures de contrôle de l'utilisation du sol devront être prises. Le *Guide technique sur la détermination des contraintes anthropiques* préparé par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec le ministère des Transports facilitera l'identification précise des infrastructures visées et des mesures appropriées. Ce dernier a aussi réalisé un inventaire des tronçons routiers où le bruit atteint ou dépasse le seuil d'intervention de 65dBA. Cet inventaire est disponible.

Par ailleurs, afin d'encourager un meilleur partage de la route entre les divers usagers pour augmenter la sécurité, le gouvernement souhaite que les municipalités locales et régionales de comté prennent en compte les besoins des cyclistes, des piétons et des personnes à mobilité réduite dans la conception, l'aménagement et l'entretien de leur réseau routier de même que dans la planification du territoire. Afin de faciliter la prise en compte de ces besoins et d'appuyer l'action des organismes intéressés, certains outils, tels le *Guide de planification des transports à l'intention des MRC* et le *Guide technique pour la signalisation, la conception et l'aménagement des voies cyclables* sont disponibles.

Le schéma d'aménagement devrait aussi prendre en compte les équipements électriques présents et futurs de façon à minimiser les conflits d'usages. Un zonage approprié, l'établissement de zones tampons et la protection des boisés aux abords des postes constituent des moyens à promouvoir auprès des municipalités et des promoteurs afin de favoriser l'intégration des équipements électriques au développement envisagé.

L'atteinte de cet objectif nécessite une collaboration étroite entre la Société Hydro-Québec et les municipalités locales et régionales de comté. Celles-ci sont invitées à informer l'entreprise de leurs activités de planification qui pourraient impliquer des équipements du réseau électrique existants ou prévus.

L'utilisation sécuritaire des terrains en bordure des réservoirs et des corridors de lignes devrait être sujette à des restrictions visant à protéger à la fois les citoyens et leurs biens, ainsi que les installations électriques. La Société Hydro-Québec a effectué un inventaire cartographique des caractéristiques des berges de certains réservoirs qui peut informer les MRC de ces contraintes et les guider lors de la délimitation des affectations. Il serait également souhaitable qu'avant d'autoriser des usages en bordures des cours d'eau où des projets d'aménagement hydroélectriques sont prévus, les municipalités consultent la société.

Les équipements de gestion environnementale

Le premier objectif en matière de gestion des déchets demeure la réduction des quantités produites et à éliminer. À cet effet, de nouveaux pouvoirs réglementaires en matière de contrôle de l'emballage et des mesures favorisant la réduction à la source et la valorisation des résidus (récupération, réemploi, recyclage, compostage, etc.) seront bientôt attribués au ministre de l'Environnement par la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Certains lieux et activités d'élimination (incinération, lieux d'enfouissement et dépôt de matériaux secs) sont dorénavant assujettis à la procédure d'examen et d'évaluation environnementale. La refonte du *Règlement sur les déchets solides* permettra une meilleure protection du milieu à l'égard de ces activités.

Afin de protéger la santé publique et d'assurer la distribution d'une eau potable de qualité, le ministère de l'Environnement et de la Faune a entrepris la révision des critères de qualité de l'eau potable et des normes de conception des ouvrages de captage d'eaux souterraines. Des modifications au *Règlement sur l'eau potable* et au *Règlement sur les ouvrages de captage d'eau souterraine* devraient concrétiser cette réflexion. Un Guide technique pour la détermination des périmètres de protection autour de captage d'eau souterraine est en préparation et précisera les mesures de prévention qui devraient accompagner ces modifications aux conditions d'opération de façon à empêcher la détérioration des eaux souterraines et éviter l'abandon de puits de captage alimentant des réseaux de distribution.

◇ **Attentes gouvernementales**

Les dispositions inscrites dans le schéma d'aménagement et les règlements municipaux régissant la localisation des sites et les usages permis à proximité peuvent, dans une perspective de développement durable, contribuer à protéger les territoires écologiquement sensibles ou présentant un important potentiel d'exploitation des ressources. Elles peuvent également atténuer les risques pour la santé et la sécurité publiques ou les nuisances associés à certaines de ces activités et diminuer ainsi les réactions de rejets de la population à l'égard de ces équipements.

Ainsi, conformément à la volonté exprimée lors des consultations sur la refonte du *Règlement sur les déchets solides* et parce qu'il entend baser son action sur des objectifs environnementaux plutôt que sur des prescriptions d'aménagement du territoire, le ministère de l'Environnement et de la Faune veut donner une plus grande responsabilité aux MRC et aux municipalités, déjà fortement engagées dans la gestion des déchets, quant à l'affectation des espaces liés à cette gestion.

Il reviendra donc aux MRC d'identifier au schéma d'aménagement l'ensemble des lieux d'élimination de déchets solides présents sur leur territoire (lieux d'enfouissement sanitaire, dépôts de matériaux secs, centres de récupération, lieux de compostage, etc.) et de prescrire que les équipements à venir soient situés dans des endroits où ils ne seront pas cause de nuisances. Pour prolonger la durée de vie des équipements et protéger la qualité de vie des citoyens, il serait souhaitable d'identifier également des affectations compatibles avec ces activités de gestion des déchets tant au niveau de l'élimination que de la valorisation et d'établir les distances minimales à respecter, les règles relatives à l'apparence visuelle et autres dispositions de nature non environnementale.

Bien que toutes les MRC ne soient pas directement engagées dans des activités de gestion de déchets, il va de soi que les lieux d'élimination de même que les centres de récupération et de compostage devront être planifiés en fonction d'un consensus régional.

Les prescriptions de l'article 115 du *Règlement sur les déchets solides* permettent à l'exploitant d'un site de refuser les déchets produits à l'extérieur du territoire de la MRC où est localisé le site. Cette disposition permet aux municipalités locales et régionales de comté de se doter de lieux d'élimination à la mesure de leurs besoins. Par ailleurs, des mesures de réduction des déchets solides à l'échelle de la MRC (collecte sélective, activités de valorisation, etc.) permettront de s'assurer que la durée de vie du site sera prolongée.

En ce qui a trait à la protection des eaux souterraines, un rayon de 30 mètres de protection immédiate pour tous les projets de captage à des fins de distribution sera obligatoire après la modification du *Règlement sur les ouvrages de captage d'eau souterraine*. Le gouvernement souhaite que les MRC recourent aux nouveaux pouvoirs en matière de contraintes anthropiques pour ajouter à cette mesure d'autres périmètres de protection rapprochés et éloignés.

Ces périmètres applicables aux captages alimentant des réseaux privés, publics ou institutionnels d'un débit supérieur à 75 m³ par jour peuvent être établis à l'aide du *Guide pour la détermination des périmètres de protection autour de captage d'eau souterraine* réalisé par le ministère de l'Environnement et de la Faune.

3. UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPRE À DÉTERMINER UNE MISE EN VALEUR INTÉGRÉE DES RESSOURCES

L'évolution des mentalités et des perceptions a entraîné au cours des dernières années certaines modifications d'attitudes à l'égard du développement socioéconomique et de la mise en valeur des ressources.

