

Habiter la campagne... sans la détruire

Si le redéveloppement des villages et des petites villes, la conservation des milieux naturels et agricoles et la diversification de l'offre d'habitation sont au cœur des stratégies de « croissance intelligente » de nombreuses collectivités rurales, le développement de terrains « vierges » n'est pas forcément incompatible avec cette orientation. Pour contribuer à une croissance « intelligente », il doit cependant s'inscrire dans la continuité du développement existant, élargir les possibilités de choix en matière d'habitation et améliorer les options de conservation des milieux naturels et agricoles²³.

Principes de base du design de conservation

Tout nouveau développement résidentiel hors des milieux déjà urbanisés implique qu'on empiète sur des milieux naturels ou agricoles. Les impacts de cet empiètement dépendent non seulement de la localisation et de la densité du développement, mais aussi de sa forme.

Si la localisation et la densité du développement résidentiel varient en fonction des règlements de zonage locaux, la forme dictée par ces règlements est toujours la même : le terrain « développé » est partagé en lots de mêmes dimensions et aussi nombreux que possible, compte-tenu de la densité maximum et des contraintes environnementales spécifiées dans les règlements d'urbanisme locaux.

À l'issue du processus, dans la vaste majorité des collectivités rurales, les secteurs « développés » sont occupés en quasi-totalité par des lots constructibles et des chemins, les seules parties conservées étant les milieux inconstructibles trop grands et trop massifs pour permettre de produire des lots constructibles²⁴.

Le design de conservation est une stratégie visant à inverser ce processus à toutes les échelles de planification, en structurant l'aménagement du territoire rural en fonction d'un réseau d'aires protégées composées des noyaux, des zones-tampons et des corridors essentiels au maintien de la biodiversité²⁵.

23. <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/smartgrowth/principles/>

24. Bien que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) permette d'exiger 10% de la superficie de chaque nouveau développement (ou l'équivalent monétaire) à des fins de parcs ou d'espaces verts, cette disposition est rarement appliquée en milieu rural, où on la considère superflue.

25. <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm>



Figure 5. Concept de conservation du Corridor appalachien

Source : Corridor appalachien.

- Les noyaux de conservation sont des territoires suffisamment grands pour assurer la survie des espèces représentatives de la région naturelle et protéger ses écosystèmes.
- Les zones tampons autour de ces noyaux de conservation assurent également la conservation des milieux naturels tout en permettant de nombreux usages qui ne compromettent pas l'intégrité écologique de ces milieux.
- Les corridors qui relient ces noyaux de conservation permettent de maintenir la connectivité, une fonction essentielle à la viabilité des populations floristiques et animales, puisqu'ils permettent aux animaux de circuler en plus d'accroître leur aire d'alimentation et de favoriser les échanges génétiques.

Le rôle que jouent de vastes étendues forestières reliées entre elles est de plus en plus mis en valeur : les chercheurs croient que leur taille pourrait augmenter la résilience d'une région aux changements climatiques en favorisant l'adaptation des espèces aux nouvelles conditions du milieu et en séquestrant de grandes quantités de carbone.

À l'échelle locale et régionale, le design de conservation se traduit en plans de conservation identifiant les noyaux, corridors et zones-tampons potentiels et précisant les mesures permettant leur protection.

À l'échelle du lotissement, il a donné lieu au concept de lotissement écologique (*conservation subdivision design*, ou CSD), un outil de design rural popularisé et systématisé par Randal Arendt, architecte-paysagiste et urbaniste formé par Ian McHarg.

La conservation à l'échelle du lotissement

Le design de lotissement écologique a souvent été comparé à un design de lotissement autour d'un golf qui remplacerait le golf par des espaces libres. Reproduites à partir d'un des premiers ouvrages co-publié par Randall Arendt et ses partenaires, les illustrations de la présente section démontrent comment le concept peut être appliqué au développement commercial autant que résidentiel ²⁶.

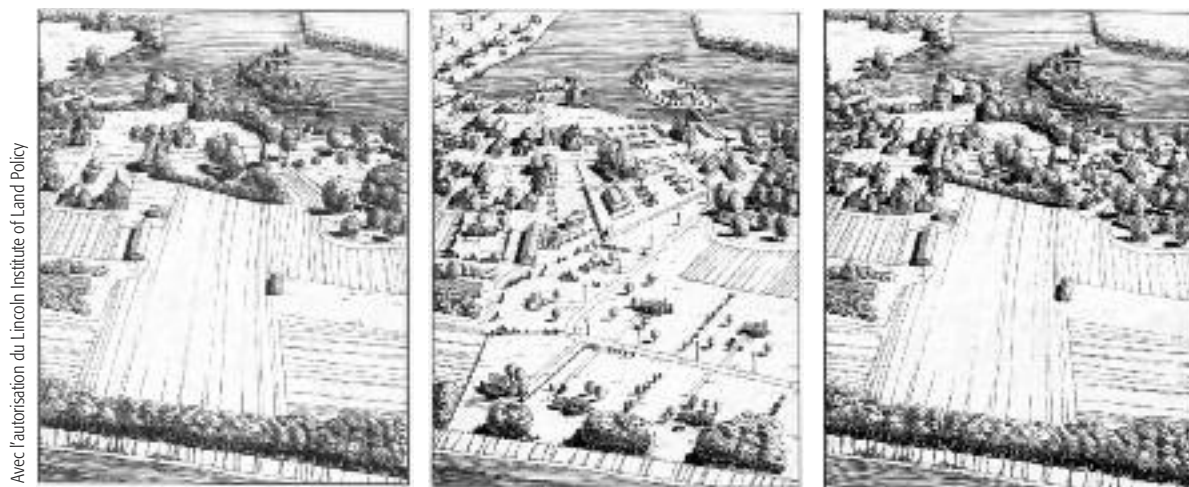


Figure 6. Avant développement

Développement conventionnel

Développement créatif

Source : Yaro *et al.* (1990).

Le concept est basé sur la micro-densification des milieux les plus propices au développement, accompagnée de la conservation des milieux les plus sensibles et de la gestion écologique des eaux de ruissellement. Cette stratégie détaillée au chapitre suivant intègre des techniques de zonage et de lotissement innovatrices à un processus systématique d'évaluation environnementale du site et de son contexte. Elle permet de réduire localement la dégradation de la qualité de l'eau ou des paysages, ainsi que l'artificialisation des sols et la perte des milieux naturels ou agricoles.

En dépit de ses multiples avantages, le lotissement écologique n'empêche pas forcément la dispersion des nouveaux développements à travers l'ensemble du territoire, ni la production de gaz à effet de serre qui en découle. Les nouveaux occupants du territoire rural peuvent aussi entrer en conflit avec les agriculteurs ou forestiers voisins, dont les activités se retrouvent fragilisées. Par ailleurs, la plus-value générée par un aménagement optimal de l'espace permet au promoteur immobilier de vendre ses lots plus cher, même s'ils coûtent moins cher à produire. La hausse des valeurs foncières peut finalement avoir des impacts négatifs sur l'accessibilité à l'habitation et fragiliser encore plus les activités agricoles, à moins de mesures complémentaires d'atténuation.

Pour limiter ces possibles effets pervers, Randall Arendt propose de :

- L'inscrire dans une perspective régionale visant ultimement à la conservation d'un réseau d'espaces libres au sein des territoires développés. Cette perspective implique que chaque nouveau projet est analysé non seulement à l'échelle du site, mais aussi de son contexte local et régional.

26. Yaro R., Arendt R., Dodson L., Brabec E. (1990).

- L'appuyer sur une démarche de planification participative essentielle à l'adoption de solutions acceptables par la collectivité.
- L'accompagner de mesures favorisant l'inclusion de logements abordables et le développement de réseaux cyclables et piétons²⁷.

Intégrée dans une telle perspective locale et régionale, l'approche *Growing Greener* promue par Arendt peut bénéficier de façon significative au développement durable des milieux ruraux, en faisant contribuer la croissance résidentielle à la conservation des milieux naturels et agricoles.

Critères de lotissement

Le principe de base du lotissement écologique est de protéger de façon permanente une partie significative des milieux les plus sensibles de la propriété visée par la subdivision, en localisant les implantations projetées dans les secteurs où elles auront le moins d'impact sur la santé des écosystèmes. Pour favoriser une conservation accrue, les promoteurs de cette approche proposent également d'accroître les densités autorisées en fonction de la proportion de territoire conservée.



Avec l'autorisation de Island Press

Tel qu'illustré ci-contre, cette technique augmente la densité de façon ciblée pour accroître les superficies conservées à perpétuité. Elle permet donc aux collectivités de mieux conserver leur patrimoine sans réduire leurs potentiels de développement et sans avoir à déboursier d'argent public.

Contrairement au lotissement conventionnel, dans lequel la nature occupe l'espace laissé vacant par les nouvelles implantations, le lotissement de conservation priorise la conservation des écosystèmes. Ce renversement de perspective implique que :

1. Chaque projet de lotissement de conservation s'appuie sur une analyse rigoureuse des caractéristiques environnementales et paysagères du site et de son contexte.
2. Les zones de développement sont définies en fonction des zones de conservation.
3. Les zones de conservation incluent les milieux et éléments les plus sensibles du site. Elles comprennent entre 80 % et 100 % des superficies inconstructibles et au moins 50 % des superficies constructibles, sauf dans les secteurs déjà densément développés, où cette dernière proportion peut-être ramenée à 20 ou 30 %.
4. Les zones de conservation doivent avoir la forme la plus simple et la plus massive possible.
5. Chaque fois que c'est possible, les aires de conservation doivent être intégrées dans des réseaux de conservation de plus grande envergure et connectées aux aires de conservation existantes ou potentielles du voisinage.
6. La notion de dimension minimum uniforme des lots bâtissables (*one size fits all*) est remplacée par celle de densité de base, qui peut-être modulée en fonction des caractéristiques du milieu (*feature based density*)²⁸.

Figure 7. Lotissement conventionnel

Source : Arendt, R. (1996).



Avec l'autorisation de Island Press

Figure 8. Lotissement écologique

Source : Arendt, R. (1996).

27. Arendt, Randall, (1999).

28. Arendt, Randall, (1999).

De plus, lorsque le projet vise spécifiquement à la conservation des habitats fauniques, le design devra tenir compte des principes spécifiques suivants :

1. Maintenir la capacité du milieu à remplir les fonctions écosystémiques nécessaires au maintien des habitats fauniques et profitables à la faune autant qu'aux collectivités humaines.
2. Conserver les blocs d'habitats non fragmentés.
3. Connecter les parcelles d'habitats pour faciliter les déplacements fauniques sur le site, et dans la région.
4. Protéger la faune sauvage des impacts négatifs du développement, non seulement sur les habitats, mais aussi sur le comportement et le cycle de vie des animaux.
5. Réaliser des inventaires détaillés des habitats fauniques présents sur le site et intégrer les bonnes pratiques requises pour atteindre l'objectif précédent²⁹.

Analyse de site

Contrairement au lotissement standard, le lotissement écologique est taillé « sur mesure » pour chaque terrain. Il doit donc s'appuyer sur une analyse rigoureuse du site et de son contexte. Cette analyse comprend trois étapes :

1. L'identification des zones de conservation primaire. Ces zones incluent des milieux présentant des contraintes naturelles majeures limitant les potentiels de développement : milieux humides, bandes riveraines ou fortes pentes. Le développement y est généralement déjà restreint par la réglementation locale ou provinciale.



Figure 10. Éléments et secteurs d'intérêt
Source : Arendt, R. (1999).

2. L'identification des zones et éléments présentant des caractéristiques écologiques ou paysagères valorisées par les collectivités d'accueil du projet : habitats fauniques ou floristiques d'intérêt, potentiels agricoles, vues d'intérêt majeur. Le choix de ceux qui seront conservés doit s'appuyer sur un dialogue entre le promoteur et les collectivités concernées. Aucun bâtiment ne devrait être construit dans ces zones, mais certaines infrastructures connexes peuvent y être implantées.

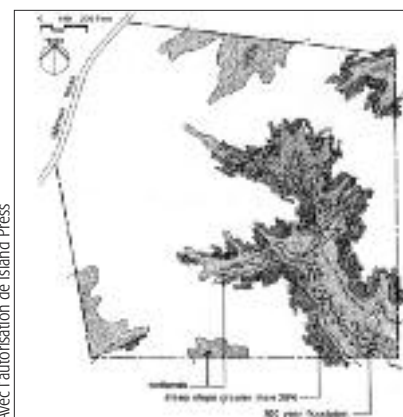


Figure 9. Conservation primaire
Source : Arendt, R. (1999).

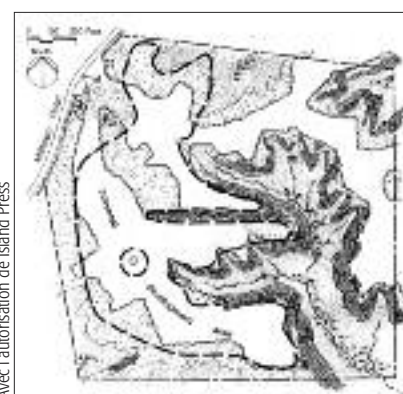


Figure 11. Meilleur potentiel de développement.
Source : Arendt, R. (1999).

29. http://des.nh.gov/organization/divisions/water/wmb/repp/innovative_land_use.htm

Paramètres d'aménagement

La forme d'un lotissement écologique dépend de quatre grands paramètres dictés par les règles d'urbanisme en vigueur, les caractéristiques du site et celles de son contexte :

- densité moyenne de base;
- proportion et localisation des zones de conservation et de développement;
- dimension minimum des lots;
- bonus de densité.

Densité de base

Même suivant une approche conventionnelle de lotissement, les normes de zonage relatives aux contraintes naturelles exigent que chaque lot constructible dispose d'un minimum de superficie constructible. Lorsque les zones de contraintes sont importantes, cet aspect de la réglementation traditionnelle limite d'autant les possibilités de lotissement.

Afin d'éviter que le concept de design de conservation ne serve qu'à augmenter les densités dans les secteurs de contraintes sévères sans réellement améliorer les ratios de conservation, la quantité d'unités susceptibles d'être construites dans l'ensemble du projet doit être ajustée en fonction des superficies réellement constructibles. Celles-ci peuvent être déterminées suivant deux méthodes :

- **La superficie constructible** ajustée s'obtient en attribuant des coefficients de densité pré-déterminés aux superficies présentant des contraintes majeures à la construction (emprises existantes, fortes pentes, zones inondables, zones humides). Les coefficients doivent être établis de façon à ce que le projet permette de produire autant d'unités qu'un lotissement conventionnel, en tenant compte des mêmes difficultés de terrain. Ils peuvent être validés en comparant les densités de projets conventionnels de même envergure. L'annexe 1 présente les tableaux et coefficients de base pouvant être utilisés pour établir la densité de base en fonction de cette méthode, qui est recommandée lorsque les zones de contraintes majeures sont inférieures à 30 % de la superficie d'un site.



Avec l'autorisation de Island Press

- **Le plan de rendement (yield plan)** tient compte des mêmes contraintes de construction pour illustrer sur le plan de base du site le nombre d'unités qui seraient constructibles suivant les règles conventionnelles de zonage et de lotissement. Cette méthode plus complexe convient mieux lorsque les zones de contraintes dépassent 30 % de la superficie du site.

Figure 12. Plan de rendement

Source : Arendt, R. (1999).

Zones de conservation

Les zones de conservation sont établies par une analyse du site et de son contexte visant à hiérarchiser les priorités de conservation en fonction de l'importance des caractéristiques écologiques et paysagères du milieu. Afin de garantir aux futurs acheteurs qu'elles demeureront à l'état naturel, elles devraient être protégées par le biais des outils légaux de conservation³⁰.

30. Outils présentés sur le site du Corridor appalachien : <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm>

Zones	Critères de conservation	Objectifs visés
Conservation primaire	<ul style="list-style-type: none"> • Forte pente • Zone inondable • Milieu humide • Cours ou plan d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Préservation/restauration de la qualité de l'eau • Protection de la biodiversité • Prévention des inondations
Conservation secondaire	<ul style="list-style-type: none"> • Pente moyenne • Aire de recharge de la nappe phréatique • Habitat significatif • Bloc ou corridor boisé • Site d'intérêt agricole • Site d'intérêt patrimonial ou culturel • Vue d'intérêt local ou régional 	<ul style="list-style-type: none"> • Préservation/restauration de la qualité de l'eau • Protection de la nappe phréatique • Protection de la biodiversité • Protection des paysages • Protection du potentiel agricole

Tableau 2 : Critères de conservation

Zones de développement

Les zones de développement sont localisées là où elles auront le moins d'impact sur les milieux naturels et agricoles. La densité y étant plus importante que dans un lotissement conventionnel, le développement devra y être implanté de façon à concilier intimité et contact avec la nature.

Superficie minimum des lots ou des aires d'implantation

La superficie minimum des lots, ou des aires d'implantation des constructions, dépend des règles gouvernant le traitement individuel des eaux usées ou imposées par les règlements de zonage pour des raisons diverses. Elles peuvent constituer une contrainte à la densification ciblée, particulièrement dans les secteurs non desservis.

Bonus de densité

Des bonus de densité peuvent être accordés à titre incitatif par les municipalités pour atteindre des objectifs tels qu'une conservation accrue, un accès public aux milieux conservés ou l'inclusion d'une certaine proportion de logements abordables. L'augmentation des densités maximum autorisées en fonction de la proportion de superficie conservée, fait partie intégrante de l'approche intégrée de design de conservation promue par Randell Arendt. L'utilisation de ce mécanisme permet une flexibilité accrue au niveau du design qui peut être aussi profitable aux municipalités qu'aux promoteurs.

Pour être applicables au Québec, les bonus de densité impliquent l'amendement au cas par cas des règlements de zonage applicables dans le territoire visé, ou l'utilisation de plans d'aménagement

d'ensemble permettant de déroger aux densités prescrites par le zonage en vigueur dans des zones pré-déterminées. Dans tous les cas, l'augmentation des densités demeure limitée par la capacité d'accueil du site (généralement liée à la capacité d'approvisionnement en eau) et par l'acceptabilité sociale du projet (qui découle de ses qualités intrinsèques, des efforts de communication du promoteur et de ses partenaires, et des valeurs de la communauté d'accueil).

Options de design



Avec l'autorisation de Island Press

Figure 13. Option rejetée : 18 lots de 2 acres, aucune conservation

Source : Arendt, R. (1999).

Plusieurs options sont envisageables pour conserver de façon permanente une partie significative du site en développement.

Illustrées ci-contre et ci-dessous par des exemples classiques de Randall Arendt, elles se distinguent par des niveaux de densification et de conservation reflétant les objectifs de développement et de conservation du promoteur et de la municipalité d'accueil³¹.

La possibilité de combiner plusieurs options sur un même site permet plus de flexibilité et de diversité au niveau du design et favorise une plus étroite intégration du projet à son environnement.

Le lotissement écologique à densité neutre permet de produire le même nombre d'unités que suivant une approche conventionnelle, tout en conservant au moins 50 % de la superficie utilisable. Tel qu'illustré dans l'exemple ci-contre, il se traduit, par des superficies de lots bâtissables réduites de moitié et par la prédominance de résidences unifamiliales détachées.



Avec l'autorisation de Island Press

Figure 14. Densité neutre, 18 lots de 1 acre, 50% de conservation

Source : Arendt, R. (1999).



Avec l'autorisation de Island Press

Figure 15. Densité accrue, 24 unités, 60% de conservation

Source : Arendt, R. (1999).

Le lotissement à densité et conservation accrue vise à préserver une proportion plus importante des superficies utilisables tout en conservant des lots d'assez bonne dimension pour répondre à la demande de privauté de la plupart des clients potentiels. Dans l'exemple ci-contre, le projet peut accueillir 24 unités plutôt que 18 et les lots ont moins du quart de la superficie minimum habituelle.

31. Arendt, Randall (1999).



Avec l'autorisation de Island Press

Figure 16. Hameau, 36 unités, 70 % de conservation

Source: Arendt, R. (1999).

Le lotissement de type village ou hameau permet de densifier plus en conservant plus. Il implique un design plus soigné que les options précédentes pour conserver l'intimité des résidences et leur relation avec la nature dans un contexte d'habitation jumelées ou multifamiliales. Dans l'exemple ci-contre, les lots ont entre 10 et 15 % de la superficie minimum habituelle.

Le lotissement à basse densité peut aussi être utilisé en combinaison avec les options précédentes. Bien qu'il s'agisse de l'option privilégiée par la majorité des collectivités rurales soucieuses de préserver le cachet de leurs paysages, plusieurs études réalisées au cours de la dernière décennie in-

diquent que les bénéfices environnementaux de cette stratégie foncièrement inéquitable sur le plan social sont loin d'être évidents³². Il est donc au lotissement écologique ce que le développement résidentiel de milieu « vierges » est au *Smart Growth* : un modèle inévitable dont les effets indésirables peuvent être atténués par un cadre favorisant prioritairement le choix d'autres options. À moins d'être assorti de servitudes de conservation significatives, il ne garantit cependant pas une conservation optimale.

La valeur ajoutée du design de conservation

Les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques qu'une collectivité peut retirer du design de conservation dépendent de l'échelle à laquelle il est planifié et du cadre fiscal et réglementaire dans lequel il s'inscrit.

Appliquée simultanément aux différentes échelles de planification, avec des ratios de densité et de conservation reflétant des besoins de connectivité des habitats naturels et des collectivités humaines, cette stratégie occupe une place à part parmi les outils de *Smart Growth* de plusieurs collectivités, tant rurales que métropolitaines. Dans la mesure où un gel complet du développement résidentiel hors des périmètres d'urbanisation est peu envisageable dans un contexte de propriété privée, elle constitue une alternative intéressante au développement conventionnel en marge des noyaux urbains.

La stratégie *Growing Greener* a pour principale originalité de chercher à concilier les intérêts des développeurs avec ceux des partisans de la conservation en « rentabilisant » les effets de la conservation au bénéfice de tous³³.

Du point de vue des collectivités, les gains potentiels sont multiples :

- Préserver le caractère rural, les terres agricoles, les boisés et les paysages.
- Préserver les secteurs à haute valeur écologique, incluant les habitats fauniques et les ressources hydriques.

32. En 1975, dans la célèbre cause « SOUTHERN BURLINGTON COUNTY N.A.A.C.P. v. TOWNSHIP OF MOUNT LAUREL », la Cour Suprême du New-Jersey invalidait d'ailleurs les règlements de zonage du canton de Mount-Laurel, considérant que l'obligation de construire uniquement de l'unifamilial détaché à basse densité avait pour effet d'exclure les moins nantis, et était en conséquence contraire à leurs droits constitutionnels. <http://www.hrcr.org/safrica/Housing/Burlington.html>

33. Arendt, Randall (1999).

- Localiser les constructions et infrastructures dans les endroits les plus appropriés.
- Préserver les éléments historiques, archéologiques ou culturels des sites visés par le développement.
- Créer des réseaux d'espaces libres au sein des milieux habités.
- Réduire les impacts sur les ressources hydriques en minimisant le ruissellement.
- Réduire les quantités d'infrastructures devant être construites et entretenues³⁴.

Du point de vue d'un promoteur immobilier, le design de conservation a pour principaux avantages :

- Une réduction significative des coûts d'infrastructure (dépendant du site et de l'ampleur du projet, estimée à 35 % en moyenne par la National Association of Home Builders³⁵)
- La création d'une plus-value de l'ordre de 20 % à 35 %, provenant de l'accès direct à des milieux naturels protégés offert aux futurs acheteurs³⁶.
- Des ventes plus rapides et des propriétés qui s'apprécient davantage, avec le temps, que dans un développement conventionnel³⁷.



Figure 17. Lotissement conventionnel

Source : Arendt, Randall (1996).



Figure 18. Lotissement écologique

Source : Arendt, Randall (1996).

Avec l'autorisation de Island Press

Avec l'autorisation de Island Press

Le marché résidentiel, l'œuf et la poule

La domination exclusive de la résidence unifamiliale située le plus loin possible des voisins répondrait d'après les promoteurs immobiliers à la demande du marché. La tendance «verte» en domaine d'habitation, tout comme le vieillissement de la population, laisse cependant croire qu'il existe une demande réelle pour des formes d'habitats plus diversifiés.

L'enquête maison réalisée en février 2009 par le GRAPP au Salon des chalets et maisons de campagne va dans le même sens. Deux modèles de développement d'un même terrain rural étaient proposés aux visiteurs, avec une vue aérienne accompagnée d'une mise en contexte. À prix égal, plus des deux-tiers des 80 répondants auraient préféré investir dans un lotissement écologique misant sur une densification ciblée, accompagnée de conservation et de vues ouvertes sur la nature.

L'enquête a aussi confirmé l'attachement au modèle unifamilial détaché, avec seulement six répondants (principalement des jeunes parents) potentiellement intéressés par des habitations jumelées. Un autre constat intéressant était que la plupart des participants n'auraient pas imaginé que ce type de développement puisse exister, parce qu'ils n'en avaient jamais entendu parlé. Une tournée exhaustive du Salon a d'ailleurs permis de constater que bien que le «vert» fasse vendre, il demeure réservé à l'habitation plutôt qu'à l'habitat.

34. http://des.nh.gov/organization/divisions/water/wmb/repp/innovative_land_use.htm

35. Pejchar, L. & al. (2007).

36. Nouveau-Brunswick. (2007).

37. Pejchar, L. & al. (2007).

Bien que ces résultats soient statistiquement peu significatifs, vu la petite taille de notre échantillon, elle n'en révèle pas moins l'émergence d'un marché qui demeure largement inexploité au Québec. Une enquête plus en profondeur mériterait d'être réalisée pour cibler les marchés potentiels des différentes options compatibles avec un développement rural viable, incluant le lotissement écologique, mais sans exclure l'option villageoise « améliorée ».

Pour étayer l'hypothèse de cette demande émergente, un important travail de recherche et de communication reste donc à faire auprès des principaux acteurs du développement immobilier :

- le grand public doit être informé de l'existence d'alternatives résidentielles permettant de mieux conserver les attraits de la campagne, ainsi que la qualité de l'environnement ;
- les promoteurs immobiliers doivent être convaincus de l'existence d'une réelle demande pour ces alternatives ;
- les municipalités rurales doivent être sensibilisées à l'intérêt de repenser leur croissance en vue d'un meilleur équilibre de leurs budgets, et d'une meilleure conservation de leurs ressources.

L'encadrement du développement résidentiel au Québec

Au Québec, la gestion globale du territoire est assurée par le gouvernement provincial mais l'administration et la prise de décision concernant la planification du développement et l'utilisation du territoire sont généralement sous la responsabilité des municipalités locales et régionales. Ainsi, du gouvernement au promoteur, plusieurs intervenants entrent en jeu dans ce processus.

Le cadre légal

Les lois et politiques provinciales permettant l'encadrement du développement résidentiel sont les mêmes pour l'ensemble du territoire québécois, qu'il s'agisse des villes, des campagnes ou des banlieues. Elles ont toutes pour principe de restreindre le droit de propriété privé au bénéfice des intérêts de la collectivité, en contrôlant les usages de l'ensemble du territoire québécois.

En milieu rural, l'encadrement du développement résidentiel est principalement gouverné par quatre lois, ainsi que par les politiques, stratégies et règlements qui les accompagnent :

- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme relève du ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire. Elle précise les pouvoirs et les outils dont disposent les divers paliers de gouvernement en matière de planification et de gestion des différents usages du territoire.
- La Loi sur les compétences municipales relève du même ministère. Elle confirme les pouvoirs des municipalités locales dans plusieurs domaines concernant de près le développement résidentiel, qu'il s'agisse de protection de l'environnement, de salubrité, de nuisances ou de sécurité. Ces pouvoirs ne peuvent cependant être exercés qu'en l'absence de règlements déjà édictés sur le même sujet par des paliers supérieurs de gouvernement.
- La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est gérée par le ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs (MDDEP). Elle exclut les berges, le littoral, les plaines inondables, les abords des sources d'approvisionnement en eau, les habitats d'espèces menacées et certains milieux humides des territoires susceptibles d'être aménagés. Elle gouverne également la gestion des eaux usées et des matières résiduelles.
- La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAAQ) est directement administrée par la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Elle restreint le développement résidentiel dans le territoire qu'elle vise à protéger à des fins agricoles, et demeure la plus forte contrainte en territoire rural.

La Loi sur le développement durable, qui s'applique depuis 2006 à l'ensemble des organismes gouvernementaux, devrait également avoir à moyen terme des répercussions significatives sur le paysage résidentiel des milieux ruraux en influant sur l'ensemble des politiques et stratégies gouvernementales.

À l'échelle régionale, le développement résidentiel est encadré par le schéma d'aménagement et de développement des MRC (Municipalités régionales de comté), qui fait le pont entre les lois, politiques et orientations gouvernementales et les réglementations municipales.

Les MRC et municipalités locales sont également responsables, dans une proportion de plus en plus importante, de l'application de larges pans de la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment au niveau de la protection des milieux hydriques.

L'entonnoir réglementaire

Produit et révisé périodiquement par chaque MRC, le schéma d'aménagement et de développement a pour but d'assurer un développement harmonieux du territoire régional en évitant les incohérences en matière d'affectation du sol, de densité d'occupation ou de priorité de développement.



Il précise donc les grandes orientations d'aménagement, les affectations générales et les niveaux moyens de densité d'occupation auxquels les plans d'urbanisme locaux devront se conformer, ainsi que les règles et les obligations que les municipalités devront respecter pour répondre aux grandes orientations lors de l'élaboration de leur plan et de leurs règlements d'urbanisme.

Les municipalités locales intègrent le schéma dans leurs plans d'urbanisme locaux. Comme le schéma régional, le plan d'urbanisme local précise des orientations et un cadre général d'aménagement, qui serviront à formuler les règlements d'urbanisme locaux.

Ces règlements d'urbanisme, qui doivent nécessairement se conformer au plan d'urbanisme, permettent finalement d'encadrer les différents usages, travaux, constructions et aménagements par le biais de règlements normatifs et/ou discrétionnaires (c'est-à-dire basé sur des critères qualitatifs plutôt que sur des normes).

Pouvoirs et limites des outils d'urbanisme municipaux en milieu rural

Les municipalités disposent de peu de latitude en matière fiscale, mais de beaucoup plus de pouvoirs en matière réglementaire. Le guide *Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable*, produit en 2008 par le MAMROT, précise la façon dont ces outils peuvent être mis à profit pour atteindre différents objectifs de développement durable tels que la réduction de l'étalement, la protection des milieux naturels ou le maintien de logements abordables.

Exemples de contribution de certains outils d'urbanisme au développement durable	
Plan d'urbanisme	Planification de l'occupation du sol et des déplacements sur l'ensemble du territoire de façon à réduire les émissions de GES et à encourager les déplacements actifs.
Programme particulier d'urbanisme	Planification détaillée d'un nouveau secteur résidentiel, réalisée par la municipalité et intégrant un projet de conservation de milieux humides.
Règlement :	
de zonage	Règles touchant la plantation et l'abattage d'arbres.
de construction	Utilisation de matériaux de construction écologiques et esthétiques.
sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale	Contrôle de la qualité du milieu bâti, protection des paysages et gestion des eaux de pluie sur le site.
sur les usages conditionnels	Autorisation au cas par cas d'usages commerciaux compatibles avec le milieu résidentiel et complémentaires de celui-ci afin de créer des milieux de vie diversifiés et stimulants.
sur la démolition d'immeubles	Interdiction de démolir des immeubles en situation de rareté des logements à louer.
sur les dérogations mineures	Obligation de prévoir un écran végétal en bordure d'une marge latérale soumise à une dérogation afin d'en réduire l'effet sur les propriétés voisines.
sur les ententes relatives à des travaux municipaux	Réalisation et financement d'une piste cyclable par un promoteur lors de la réalisation d'un projet immobilier.
sur la contribution aux fins de parcs	Achat et aménagement de terrains afin de réaliser un corridor vert favorisant la mobilité de la faune et, ainsi, préserver la biodiversité.
sur les plans d'aménagement d'ensemble	Planification détaillée d'un nouveau secteur résidentiel réalisée par un promoteur en accord avec les critères fixés par la municipalité exigeant une densité qui répond aux besoins de la population.
sur les plans particuliers	Autorisation d'un projet qui déroge aux règlements d'urbanisme, mais qui met en valeur un immeuble tout en respectant le milieu où il s'implante.
Intervention en matière de :	
revitalisation	Soutien financier à la rénovation de bâtiments.
développement du logement social	Acquisition de bâtiments à des fins d'habitation pour des familles démunies.
réhabilitation de l'environnement	Aide financière au reboisement des bandes riveraines.
soutien au développement économique	Crédits de taxes pour inciter des entreprises à s'établir sur le territoire.

Tableau 3

Source : Caron et Blais (2008). *Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable*.
http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/obse_outi_urba_deve_dura.pdf

Le guide du MAMROT met en lumière la capacité du plan d'urbanisme à préciser la vision de développement durable d'une municipalité, et à traduire cette vision en orientations d'aménagement qui vont colorer l'ensemble du cadre réglementaire. Il démontre également que dans

l'ensemble, les outils réglementaires existants pourraient permettre d'atteindre la plupart des objectifs de développement durable. S'ils étaient mis, évidemment, au service de cette cause.

Car ce dont le guide ne parle pas, en sa qualité de document officiel, c'est de l'énorme fossé qui sépare, dans la majorité des cas, les nobles énoncés d'intentions des plans d'urbanisme de leur application pratique au niveau réglementaire.

Ce fossé découle non seulement du manque de volonté politique de certains élus, mais aussi d'un cadre légal qui fait reposer sur les seules épaules des municipalités la lourde responsabilité de civiliser la croissance... Car si la loi leur confère théoriquement le pouvoir (et la responsabilité) de limiter certains droits de propriété privée au profit des intérêts de la collectivité, c'est en cour que se règle chaque avancée des droits collectifs. Réorienter la croissance en fonction d'un développement plus « durable » ne peut pas se faire en maintenant les règles habituelles, qui ont plutôt tendance à favoriser la croissance résidentielle tous azimuts. La modification de ces règles implique forcément une prise de risques juridiques que les plus petites municipalités sont rarement prêtes à assumer pour des raisons financières assez évidentes.

En dépit des avancées de la loi et de la jurisprudence en matière de protection de l'environnement, le cadre réglementaire n'évolue donc que très lentement dans cette direction : il aura fallu trente ans pour que la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables entre en vigueur³⁸. Quant à la dimension sociale du développement, elle est encore plus marginale, particulièrement en milieu rural.

Pour toutes ces raisons, la réglementation municipale constitue plus souvent un frein aux initiatives novatrices qu'un outil de développement « durable ». Le guide du MAMROT admet d'ailleurs implicitement le problème, en privilégiant l'utilisation d'un règlement adapté au « cas-par-cas » (le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, ou PPCMOI) pour favoriser la réalisation de projets répondant à des objectifs de développement durable, tels que les projets certifiés LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*). Ces type de projets ne constituent donc encore que de rares exceptions contraires aux normes en vigueur, plutôt que l'application de la norme.

Dans l'état actuel des choses, l'autorisation de projets alternatifs visant à une utilisation plus durable du territoire passe donc rarement par l'application des règlements normatifs habituels (lotissement, zonage et construction) et dépend plutôt de l'utilisation de règlements discrétionnaires comportant des critères d'évaluation qualitatifs :

- Programme particulier d'urbanisme (PPU).
- Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).
- Plan d'aménagement d'ensemble (PAE).
- Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).
- Usages conditionnels.
- Démolition.
- Ententes relatives aux travaux municipaux.

38. http://www.aqu.qc.ca/publications/pdf/protection_environnement_ete08.pdf

À l'exception du règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux, les autres mécanismes énumérés ci-haut impliquent la participation au processus décisionnel d'un CCU (comité consultatif d'urbanisme) doté d'un pouvoir de recommandation auprès du conseil municipal. L'adhésion du conseil et du CCU à des orientations de développement durable clairement établies dans le plan d'urbanisme constitue donc un préalable à une réorientation durable de la croissance résidentielle.

Le chapitre suivant expose sur la base d'un cas exemplaire, celui de la Ville de Sutton, les possibilités et les embûches associées à la réorientation du cadre réglementaire municipal dans le contexte d'une municipalité rurale subissant de fortes pressions de développement résidentiel.