



**Chambre de commerce
du Montréal métropolitain
Board of Trade of Metropolitan Montreal**

Le plan d'aménagement

Une fondation pour l'essor économique de la métropole



29 septembre 2011

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
MÉMOIRE	2
A. Préambule	2
B. Contexte.....	2
C. La planification régionale en bref et le mandat de la CMM	3
D. La perspective de la communauté des affaires.....	4
E. L’aménagement métropolitain en Amérique du Nord : quelles leçons pour la métropole?	8
F. Le PMAD en perspective.....	12
G. Les moyens de nos ambitions.....	16
ANNEXES	17
Toronto	17
Vancouver	19
Washington, D.C.	21
Portland.....	22
Moyens, politiques et actions de mise en œuvre	24
Meilleures pratiques et apprentissages tirés des exemples étudiés	29
Tableau 1 – Le coût de l’étalement urbain	30
Tableau 2 – L’échelle de planification	31

RÉSUMÉ

Le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) adopté par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en avril 2011 propose de doter la région métropolitaine d'un outil de planification régionale.

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a maintes fois rappelé l'importance de doter la métropole – où, rappelons-le, se situe la moitié de la population et de l'économie du Québec – d'un plan d'aménagement. Le rapport *Une métropole à la hauteur de nos aspirations*, publié en avril 2010, en faisait d'ailleurs l'une de ses principales recommandations.

Un schéma d'aménagement permet une planification détaillée du développement et de la protection du territoire. Il contribue au développement économique, à l'accroissement de la mobilité des personnes et à la protection de l'environnement. À l'inverse, un schéma d'aménagement mal conçu, mal implanté ou qui ne tient pas compte de l'évolution des dynamiques locales entraîne des coûts substantiels pour les économies locales.

Dans le cas de la région métropolitaine, nous avons plutôt souffert de l'absence de planification. Cette situation a eu pour effet de générer un développement urbain déséquilibré en regard du déploiement du réseau de transport en commun. Les coûts liés à la congestion automobile illustrent quotidiennement les conséquences de ce manque de planification.

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain accueille favorablement le projet de PMAD. Il était plus que temps! La Chambre appuie les principales orientations du PMAD et formule sept recommandations visant sa bonification :

- Le PMAD devrait prévoir un mécanisme permettant de bonifier l'objectif de développement dans le mode TOD si la CMM constate que l'objectif initial n'est pas assez ambitieux.
- Le PMAD devrait différencier le développement en milieu urbanisé du développement en zone blanche.
- Le PMAD devrait prévoir des mesures pour assurer une offre adéquate d'espaces industriels.
- Les plans de développement de l'Agence métropolitaine de transport devraient être subordonnés au PMAD.
- Le gouvernement du Québec devrait prévoir un mécanisme de contrôle permettant de limiter l'étalement urbain dans les municipalités adjacentes à la CMM.
- Le gouvernement du Québec devrait outiller la région métropolitaine pour qu'elle puisse financer les projets nécessaires à l'atteinte des objectifs en transport collectif.
- La CMM devrait mettre sur pied une structure indépendante pour veiller à la mise en œuvre du PMAD et de son plan d'action.

La Chambre considère que le PMAD devrait être adopté rapidement et complété par un plan d'action efficace et innovant. De plus, le gouvernement du Québec devrait y donner les suites qui s'imposent sans délai.

MÉMOIRE

A. Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de l'agglomération urbaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

B. Contexte

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a été créée le premier janvier 2001 par une loi du gouvernement du Québec. L'organisme se voyait confier la tâche de produire un plan d'aménagement d'un territoire qui rassemble 82 municipalités et qui couvre près de la moitié de la population du Québec. La première tentative de la Communauté, en 2005, s'est soldée par un échec.

Le gouvernement du Québec a depuis adopté la loi 58 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et engageant la CMM à produire un projet de schéma d'aménagement avant le 1^{er} mai 2011. Spécifiquement, la loi 58 prévoit 8 objets sur lesquels doit porter le schéma d'aménagement qui s'ajoutent aux 10 orientations gouvernementales devant guider sa réalisation¹.

Le document soumis à la consultation constitue la réponse de la CMM à la loi 58 du gouvernement du Québec. Le conseil de la CMM a ainsi adopté, en avril 2011, un projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ayant pour titre *Un Grand Montréal – attractif, compétitif et durable*. Ce document est le produit de plusieurs mois d'efforts de consultations et de concertations auprès de différents partenaires, municipalités, sociétés de transport et autres intervenants publics de la région métropolitaine. Il présente les objectifs que propose la CMM en matière d'aménagement, de transport et d'environnement.

Considérant l'importance que peut avoir la planification de l'aménagement dans le développement d'une région métropolitaine et croyant que le PMAD aura un impact majeur au niveau économique et environnemental, la Chambre a choisi de produire cet avis détaillé pour expliquer sa position.

¹ Voir : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/addenda_CMM.pdf

Dans les prochaines sections, le mémoire rappellera les moments clés de l'évolution de la planification régionale en Amérique du Nord et au Québec et présentera le contexte dans lequel la Chambre s'intéresse au PMAD. Ensuite, considérant que le plan doit être observé à la lumière des meilleures pratiques en la matière, des analyses de cas de quatre agglomérations urbaines seront présentées. La quatrième section proposera une analyse du PMAD et la cinquième conclura avec les commentaires et les recommandations de la Chambre.

L'économie montréalaise et l'attractivité de la région seront affectées par de nombreuses mesures prévues par ce PMAD. **Pour la Chambre, il ne fait aucun doute que le PMAD n'aura de chance de réussir que s'il obtient l'appui de la population, du milieu des affaires et du gouvernement du Québec.** La mobilisation, l'engouement et l'appui que la démarche d'élaboration du PMAD a suscités auprès de la société civile de la région constituent un signal positif initial à l'égard de la proposition de la CMM.

C. La planification régionale en bref et le mandat de la CMM

L'origine de la planification régionale ou métropolitaine en Amérique du Nord remonte au début du 20^e siècle. Les idées qui la guidaient à l'époque se résument ainsi : la ville ne peut pas être planifiée comme si elle était indépendante de la région qui la borde; son développement ne doit pas se faire aux dépens de la campagne et des milieux naturels qui l'entourent et dont elle dépend.

En 1928, l'adoption du *Standard City Planning Enabling Act* (SCPEA) dotait les États-Unis d'une politique publique d'envergure en la matière, puis le premier plan régional de New York, en 1929, inspirait plusieurs exercices similaires dans les villes du pays. Ainsi, le plan régional est devenu un outil servant principalement à la planification des investissements en infrastructure et plus spécifiquement en transport. Ceci étant, la protection de la « campagne » et des activités agricoles périurbaines est demeurée – et demeure toujours – un objectif important de la planification régionale.

Au Canada, le Plan Gréber, qui a été commandé par la Commission de la capitale nationale (CCN) après la Deuxième Guerre mondiale et adopté formellement en 1950, a permis d'encadrer le développement de la région d'Ottawa-Hull. C'est à ce plan que nous devons la création de la ceinture verte d'Ottawa. Dans les décennies qui ont suivi l'adoption du Plan Gréber, presque toutes les villes d'importance au Canada se sont dotées d'une structure de gouvernance et/ou d'un plan régional. À Toronto, par exemple, *Metro Toronto* a été créée en 1953 pour planifier et coordonner, entre autres choses, la modernisation du réseau de transport en commun.

Au Québec, la planification régionale proprement dite s'est fait attendre jusqu'à la fin des années 70. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA) constituent, ensemble, le premier et le seul cadre de planification régionale contraignant dans la province. La région de Montréal n'a donc jamais fait l'objet d'une planification régionale encadrée par des balises claires – contrairement à la grande majorité des autres métropoles d'Amérique du Nord.

La CMM a été créée précisément dans le but de « doter la région métropolitaine de Montréal d'une vision commune et partagée [...] suivie d'un plan de développement économique et d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement cohérents afin que la région puisse être compétitive à l'échelle internationale ». Les compétences de la CMM, telles que définies dans la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, incluent le développement économique; le développement artistique ou culturel; le logement social; les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain; le transport en commun et le réseau artériel métropolitain; la planification de la gestion des matières résiduelles; l'assainissement de l'atmosphère et l'assainissement des eaux.

Ce schéma métropolitain d'aménagement du territoire devait établir les bases d'une planification régionale cohérente et structurante, dans une perspective de développement durable. La CMM lui a donné, aux fins du présent document, le vocable Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

Notons que le PMAD ne couvre pas tous les objets faisant partie du champ juridictionnel de la CMM; il porte spécifiquement sur la planification du transport terrestre, la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti, des activités agricoles et des paysages, l'identification des zones devant faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport ou soumises à des contraintes majeures, la définition des territoires à être urbanisés, la définition des seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu et l'identification des équipements d'intérêt métropolitain.

Mentionnons aussi que le PMAD n'a pas d'effet direct sur les politiques municipales en matière d'aménagement. Comme prévu dans la loi, c'est à travers l'obligation de conformité que les MRC et agglomérations doivent mettre en application les dispositions du PMAD. Les MRC comprises en partie ou en tout dans la CMM ont deux ans pour adopter un règlement de concordance, et les municipalités disposent ensuite de six mois pour assurer la concordance de leur réglementation au règlement de la MRC.

D. La perspective de la communauté des affaires

Une métropole à la hauteur de nos aspirations

Pour se pencher sur la gouvernance et les finances publiques de la grande région de Montréal, la Chambre a formé en septembre 2009 un groupe de travail coprésidé par Marcel Côté et Claude Séguin. Son mandat était clair : formuler une série de recommandations simples pour améliorer la performance de la métropole du Québec. La Chambre a entériné et fait siennes les recommandations du rapport.

Dans son rapport, le groupe formé d'anciens élus et hauts fonctionnaires note la faible performance de Montréal sur le plan économique et met en cause un certain nombre de lacunes dans la structure de gouvernance de la ville et de la région. À titre d'exemples, le rapport met en exergue la fragmentation des structures municipales, le manque de coordination des politiques gouvernementales dans la métropole et la faiblesse des services centraux de la Ville de Montréal. Les auteurs évoquent l'impatience grandissante des leaders de la métropole devant le manque de vision et de cohésion en matière de planification régionale. La recommandation 22 est claire et demande à la CMM de « compléter rapidement son plan d'aménagement et de faire part de ses recommandations au gouvernement du Québec quant aux orientations et priorités du développement du réseau régional de transport ».

Le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), s'il était adopté, constituerait une étape majeure dans la direction du changement proposé par le rapport Côté-Séguin. Le Plan propose des objectifs et des balises dans des domaines décrits dans le rapport comme souffrant de manque de cohésion à l'échelle de la région. De plus, le PMAD situe Montréal au cœur de l'activité économique du Québec, rappelant ainsi un leitmotiv du rapport : le Québec a besoin d'une métropole dynamique.

Toutefois, le PMAD ne constitue pas un outil suffisant pour stimuler à lui seul la relance de l'économie de la métropole, encore faut-il que la vision proposée par le plan réponde aux défis imposés par le développement d'une métropole moderne. Il faut également que l'ensemble des instances gouvernementales concernées par le PMAD se donne les moyens de le mettre en œuvre. Selon que les objectifs du plan soient ambitieux ou qu'ils le soient trop peu, la région métropolitaine pourrait gagner ou perdre en compétitivité. Il ne faut donc prendre à la légère ni les objectifs du plan ni leur mise en œuvre.

L'impact économique de la planification régionale

En tant qu'organisme voué au développement économique, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain porte une attention particulière aux différentes politiques publiques ayant un impact économique direct ou indirect sur la région métropolitaine.

La planification de l'aménagement du territoire et du transport collectif a un impact important sur la qualité de l'environnement urbain, l'attractivité d'une ville à l'échelle continentale et internationale, mais aussi sur la santé économique d'une région. Le lien entre planification régionale et dynamisme économique est appuyé par les résultats de nombreuses études dans plusieurs domaines de recherche s'intéressant à différentes facettes de la planification régionale tels les bénéfices de la gouvernance métropolitaine, les bénéfices de la planification des transports et les coûts de l'étalement urbain.

La fragmentation à l'intérieur des régions métropolitaines et l'absence de planification régionale peuvent avoir un effet néfaste sur la croissance économique². Une étude économique de l'OCDE associe d'ailleurs la faible croissance de l'économie montréalaise dans les années 80 et 90 à l'absence d'une gouvernance régionale cohérente³. En contrepartie, une trop grande centralisation à l'échelle métropolitaine peut aussi avoir un impact négatif sur l'économie. Le PMAD propose un compromis intéressant à cet égard.

D'autre part, les coûts liés à l'étalement urbain font l'objet de certains constats se dégageant d'un nombre important d'études réalisées dans les dix dernières années sur ce sujet. Ces études affirment que :

1. les coûts en capital du développement traditionnel (qui se caractérise par un niveau d'étalement élevé) sont considérablement plus importants que ceux du développement compact (comme de type TOD);
2. en ce qui concerne les coûts d'entretien, le développement compact coûte moins cher que le développement traditionnel de banlieue, bien que cette différence entre les deux soit moins importante que pour les coûts en capital;
3. l'étalement urbain impose d'autres coûts externes qui sont difficilement quantifiables en argent, tels le temps perdu en transport, les coûts en santé associés au manque d'exercice et à la pollution atmosphérique, etc.⁴

Comme le démontre le tableau 1 (en annexe), les coûts liés au développement des infrastructures sont plus élevés dans les régions métropolitaines moins denses. Aux États-Unis, la surcharge varie entre 5,4 % et 7,9 %. Appliquée à notre région métropolitaine, cette différence pourrait représenter des sommes significatives dans le contexte budgétaire difficile qu'on connaît à Montréal et au Québec.

Les impacts dynamiques qu'entraînent ces coûts additionnels sont importants. Les coûts additionnels engendrés pour les infrastructures et équipements publics augmentent la ponction fiscale nécessaire pour les financer, ce qui, en conjonction avec les coûts additionnels en transport, génère des impacts négatifs directs sur la productivité de l'économie victime d'étalement urbain excessif. Cet impact négatif sur la productivité vient ensuite réduire la capacité des gouvernements locaux et régionaux à soutenir adéquatement les infrastructures publiques, avec de nouveaux impacts négatifs sur la productivité des entreprises. C'est la définition même d'un cercle vicieux.

² Nelson, A.C., Foster K.A. 1999. Metropolitan Governance Structure and Income Growth in *Journal of Urban Affairs*, 21:3, 309-324; ET Paytas, J. 2001. Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness. Working Paper, Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon University.

³ Gilbert, R., Stevenson D. 2001. "Study 2. Governance and Economic Development: the Regions of Toronto, Vancouver and Montreal" in *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*, OCDE, Paris: 199-241.

⁴ Robert W. Burchell, et al. 2002. "The Costs of Sprawl—2000." *Transportation Research Board*.

Il s'ensuit qu'une planification régionale peut avoir un effet positif sur la productivité. À l'inverse, l'absence de planification et l'étalement urbain qui peut en découler imposent des coûts importants, autant aux générations actuelles qu'aux générations futures. Il semble bien que **l'étalement urbain nous coûte cher, autant en infrastructures qu'en productivité.**

Concernant les bénéfices de la planification régionale des transports, plusieurs études récentes ont remis en doute l'idée reçue selon laquelle mobilité individuelle et productivité sont positivement associées. Une première étude analysant les 50 États américains a identifié une corrélation négative et significative entre la productivité par habitant et les kilomètres parcourus par habitant⁵. En se basant sur l'ensemble des régions urbaines des États-Unis, la même étude démontre aussi que la productivité est liée positivement à la part modale du transport collectif et négativement à la quantité d'infrastructure routière par habitant. Il semblerait qu'au-delà d'un certain niveau « optimal », correspondant à environ 6 400 kilomètres parcourus par habitant annuellement (ou 17,5 par jour), la dépendance à l'automobile est associée à une productivité plus basse. Autrement dit, il semble y avoir un niveau optimal des distances parcourues en utilisant la voiture individuelle au-delà duquel plus les habitants d'une région métropolitaine partagent un territoire dense et plus ils utilisent le transport en commun, plus ils risquent d'être productifs.

Ces conclusions sont cohérentes avec l'étude *Le transport en commun – Au cœur du développement économique de Montréal*, produite par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. L'étude affirme, entre autres, qu'une augmentation de la part modale du transport en commun de 3 % permettrait aux ménages d'économiser 75,7 millions de dollars en frais d'exploitation et réduirait les coûts de stationnement de 56,1 millions de dollars, les coûts liés à la congestion de 63,8 millions de dollars, les coûts d'accidents de 18,1 millions de dollars et les coûts directs liés à la pollution de 6,4 millions de dollars. À ces chiffres, ajoutons les nombreux autres bénéfices et avantages que retirent les travailleurs se déplaçant en transport en commun et dont l'impact est non négligeable, mais plus difficile à mesurer, telle la réduction du stress.

L'absence de planification et l'étalement urbain ont un impact bien compris sur la congestion et l'utilisation de l'automobile. Une étude détaillée sur les causes et l'impact de l'étalement urbain, réalisée en 2002 par Ewing et coll., révèle une relation forte entre l'indice d'étalement urbain (qui est inversement proportionnel à l'étalement) et six variables importantes soit : le nombre de véhicules par habitant, le nombre de kilomètres parcourus par habitant, le nombre d'accidents routiers mortels sur le territoire métropolitain, le niveau maximal de pollution atmosphérique, la part modale de la marche et celle du transport en commun.

⁵ Litman, T. 2010. Evaluating Transportation Economic Development Impacts: Understanding How Transport Policy and Planning Decisions Affect Employment, Incomes, Productivity, Competitiveness, Property Values and Tax Revenues. Victoria: Victoria Transport Policy Institute.

Ces associations confirment ce que la majorité des études démontrent : moins d'étalement urbain signifie moins de véhicules sur les routes, moins de kilomètres parcourus et d'accidents mortels par habitant, moins de pollution atmosphérique et une plus grande part modale du transport en commun. Le lien entre l'étalement urbain et l'utilisation de la voiture prend tout son sens en considération de l'état de congestion du réseau routier que vit la métropole en cette rentrée 2011.

Rappelons que les coûts économiques liés à la congestion sont très importants. Selon une enquête fréquemment citée, réalisée par le ministère des Transports du Québec, la congestion des périodes de pointe du soir et du matin coûterait au-delà de 1,4 milliard de dollars à l'économie de la métropole et ce chiffre serait en progression rapide. Chaque année, c'est près de 76,8 millions d'heures qui sont perdues sur les routes et les ponts. Ces chiffres datant de 2003, il faut tenir compte de l'augmentation importante du nombre de véhicules dans les dernières années. Selon certaines estimations, ce chiffre tournerait plutôt autour de 2 milliards de dollars en 2011. L'industrie du camionnage essayait quant à elle des pertes d'environ 80 millions de dollars par année, selon une étude de 2009⁶.

Les bénéfices associés à une planification régionale et à l'utilisation accrue du transport en commun, d'une part, et les coûts et l'impact économique négatif associés à la congestion et à l'étalement urbain, d'autre part, sont autant d'arguments rappelant l'importance de doter la région métropolitaine d'un plan d'aménagement.

E. L'aménagement métropolitain en Amérique du Nord : quelles leçons pour la métropole?

L'école prédominante dans le domaine de l'étude de la gouvernance régionale est appelée « nouveau régionalisme ». Celle-ci est née dans le contexte où plusieurs tentatives de fusions municipales un peu partout en Amérique du Nord ont été infructueuses. Cette école ne considère plus la planification régionale comme un simple exercice technocratique, mais plutôt comme un processus participatif, ouvert et innovant. Le nouveau régionalisme prône une gouvernance plus entrepreneuriale, où la société civile ne joue pas le rôle d'observateur, mais de véritable partie prenante. Le projet de PMAD et les présentes consultations s'inscrivent dans cette pensée.

Ce modèle de gouvernance mène souvent à un arbitrage politique imparfait entre les différentes positions des parties prenantes plutôt qu'à une médiation entre leurs objectifs, basée sur la recherche de la meilleure solution. Cette faiblesse a souvent pour résultat néfaste une planification autour du plus petit dénominateur commun au lieu de la construction d'une vision commune et ambitieuse.

⁶ MTQ, 2009

Pour cette raison, nous avons entrepris d'analyser quatre cas où un processus de planification régionale a permis d'éviter cet écueil, et cela, malgré la grande diversité des parties prenantes impliquées. Ces cas portent sur les villes de Toronto, Vancouver, Washington D.C. et Portland, qui ont toutes initié (ou mis à jour dans cas de Portland) un tel processus durant la dernière décennie. Ce sont des exemples de succès dont nous pouvons tirer des enseignements pour notre PMAD.

Notons aussi que, bien que les quatre régions urbaines soient très différentes les unes des autres, elles font face à des enjeux similaires à ceux du Grand Montréal : fragmentation administrative, étalement urbain et éparpillement des investissements en infrastructures, congestion automobile, abordabilité du logement, attrition des terres agricoles et des milieux naturels, etc. Malgré cela, les acteurs de la scène politique et de la société civile impliqués ont réussi dans chaque cas à dégager une vision forte pour le développement de leur région, à se fixer des objectifs ambitieux et à se donner les moyens de les atteindre.

L'analyse en annexe décrit en détail les objectifs de leurs plans d'aménagement régional respectifs dans chacun des trois domaines couverts par le PMAD (aménagement, transport et environnement) ainsi que les moyens, politiques et/ou actions de mise en œuvre⁷, de même que les pratiques de gouvernance dans chaque cas. Lorsque cela est approprié, les leçons tirées de ces diverses expériences sont aussi mentionnées.

Toronto : Places to Grow, The Big Move et le Green Belt Act

Le cadre législatif balisant le développement de la région métropolitaine de Toronto est le produit d'une implication soutenue du gouvernement de l'Ontario. La région visée, désignée sous le vocable du *Greater Golden Horseshoe*, couvre un vaste territoire (ayant la forme d'un fer à cheval autour du lac Ontario) s'étendant de St. Catharines à Oshawa, passant par Toronto et Hamilton.

Dans ce plan, les objectifs d'atteinte de seuils minimaux de densité et de développement TOD sont plus ambitieux qu'à Montréal, mais la densité y est mesurée en tenant compte du nombre de personnes ainsi que du nombre d'emplois sur un territoire (plutôt que le nombre d'unités de logement dans le PMAD). Le plan précise également un seuil minimum de développement à l'intérieur du périmètre bâti.

En matière de transport, la planification est directement intégrée à la planification de l'aménagement. Le travail de *Metrolinx*, l'agence gouvernementale de planification des transports, est arrimé à l'ensemble des politiques de gouvernance régionale visant la région de Toronto. Le plan *The Big Move* veut encourager le développement résidentiel et commercial donnant accès aux différents modes de transport en commun.

La démarche de Toronto prévoit des mesures de conformité strictes. Les municipalités doivent utiliser les prévisions du *Growth Plan* pour planifier leur développement, la mesure des résultats se fait selon une méthode indépendante et le non-respect du plan est sanctionné promptement.

⁷ Afin de faciliter la comparaison interrégionale, la présente analyse se concentre principalement sur les objectifs chiffrés ou mesurables ainsi que sur les moyens impliquant des incitatifs financiers et/ou des mesures coercitives.

Nous retenons du plan de Toronto que :

1. les cibles pour développement en type TOD et en milieu urbain sont le produit d'une vision de développement ambitieuse et réalisable;
2. le leadership du gouvernement ontarien et les mesures de conformité qui l'ont accompagné ont été déterminants et ont contribué à une planification reconnue comme exceptionnelle.

Ces mesures devraient inspirer la CMM ainsi que le gouvernement du Québec.

Vancouver : Regional Growth Strategy, Transport 2040 et Conservation Strategy for the Metro Vancouver Region

La planification de l'aménagement dans la grande région de Vancouver vise à densifier et à concentrer un développement favorisant la mixité des usages ainsi qu'à orienter ce développement autour des pôles de transport en commun (62 % du développement en milieu urbain ou en TOD, objectif beaucoup plus ambitieux que celui du PMAD). Le plan contient également des mesures de protection pour les secteurs industriels. La planification est jumelée à un plan d'action concret et innovant.

L'agence régionale de transport, TransLink, est sous l'autorité directe des maires de la région métropolitaine (et ne constitue donc pas une agence du gouvernement provincial). De plus, le territoire couvert par la planification du développement urbain et la planification des transports est le même, favorisant la cohérence des politiques. La planification vise aussi à amener la majorité des emplois à se créer le long des réseaux de transport en commun et à favoriser les solutions de rechange à l'automobile.

Les mécanismes de mise en oeuvre du plan engagent les municipalités à produire plusieurs éléments de conformité avec le plan régional. La reddition de comptes des municipalités est étroitement balisée. L'instance régionale publie un rapport annuel sur l'évolution de l'atteinte de ses objectifs.

Nous retenons du plan de Vancouver que :

1. les politiques d'aménagement se démarquent par la cohérence et la collaboration dont savent faire preuve les acteurs locaux;
2. à l'instar de Toronto, le plan d'action et la reddition de comptes sont rigoureusement appliqués;
3. le plan prévoit des mesures assurant la protection d'espaces industriels.

Il y a là de bons exemples pour la région de Montréal.

Washington : 2050 Coalition et Region Forward

La démarche de planification régionale à Washington est établie sur une volonté des maires et n'est pas encadrée par un plan contraignant. Elle vise à concentrer 75 % du développement commercial et 50 % du développement résidentiel dans les centres urbains existants. Les objectifs régionaux, dont le suivi et l'atteinte sont mesurés par une coalition de maires, sont étroitement arrimés aux politiques locales déjà en place.

Le plan prévoit également des cibles pour le développement de type LEED, des objectifs de réduction des GES et le maintien en culture de 450 000 hectares de terres agricoles. La planification en transport vise quant à elle l'augmentation de la part modale du transport en commun, du vélo et de la marche ainsi qu'une meilleure desserte pour relier les centres régionaux entre eux.

Nous retenons de la démarche de Washington qu'elle a fait l'objet d'une remarquable mobilisation régionale des autorités publiques, des partenaires institutionnels et du secteur privé, basée sur l'atteinte d'objectifs volontaires. La CMM pourrait s'inspirer de cette mobilisation dans l'élaboration de son plan d'action.

Portland : Regional Framework Plan et Regional Transportation Plan

Le cas de Portland est exceptionnel : il y existe un gouvernement régional élu, un périmètre d'urbanisation strict qui existe depuis 1979 et qui a été révisé en 2002, ainsi que des objectifs spécifiques en matière de gestion de la croissance urbaine depuis 1991.

En matière d'aménagement, la planification se démarque par des politiques favorisant la construction d'unités résidentielles multifamiliales, par le développement résidentiel en milieu urbain et par l'approche « fair share » qui consiste à distribuer équitablement dans la région métropolitaine les bénéfices et les nuisances liés au développement.

La planification des transports régionaux est effectuée par le même gouvernement régional élu. Les objectifs ambitieux de Portland (part modale du transport en commun, réduction de l'utilisation de l'automobile) s'expliquent par un engagement de longue date des leaders de la région dans ce domaine. Notons aussi l'objectif de prioriser le développement d'infrastructures pouvant servir de levier à la revitalisation des quartiers existants.

L'organisme de surveillance *1000 Friends of Oregon* joue également un rôle stratégique dans le suivi de la planification régionale. Ce regroupement indépendant chargé de mesurer l'atteinte des objectifs du plan est intervenu pour défendre la conservation de nombreux milieux naturels, pour sensibiliser le public aux enjeux d'aménagement régionaux et pour faire la promotion du plan de la région.

Nous retenons de la planification de Portland que :

1. le cadre d'aménagement prévoit des objectifs de développement à l'intérieur du périmètre urbain (tout comme à Toronto et à Vancouver);
2. l'intégration de la planification de l'aménagement et des transports est également cohérente et sans faille.

Un mécanisme de suivi sur le modèle des *1000 Friends of Oregon* serait également à étudier pour Montréal.

F. Le PMAD en perspective

L'adoption du projet de PMAD arrive à un moment opportun : elle suit de quelques années l'adoption de plans similaires dans d'autres villes nord-américaines ayant affronté des défis semblables. La CMM était donc en mesure de puiser dans ces expériences pour juger de la faisabilité de ses propres objectifs.

La présente section vise donc à mettre en perspective les objectifs du PMAD afin de mieux les situer face aux meilleures pratiques en matière de politiques régionales d'aménagement du territoire. Notons que certaines des lacunes du PMAD identifiées ici concernent des aspects de la gouvernance régionale exclus du champ juridictionnel de la CMM (ou du PMAD). Cependant, nous croyons important de les identifier, puisque le succès du plan ne dépend pas seulement de la CMM, mais aussi du leadership du gouvernement du Québec et des responsabilités qui lui seront confiées dans le futur.

Aménagement

Le PMAD propose principalement trois mesures contraignantes en ce qui a trait à l'aménagement du territoire et à la gestion de la croissance, soit : 1) la localisation des aires TOD; 2) les seuils minimaux de densité à l'intérieur des aires TOD; et 3) les seuils minimaux de densité pour les MRC (ainsi qu'un moratoire sur le dézonage agricole).

De nombreux objectifs et cibles non contraignants sont aussi mentionnés, tels que l'objectif de canaliser 40 % de la croissance de la population dans les aires TOD ou encore l'objectif d'augmenter de 6 % la superficie des terres en culture. En outre, le PMAD suggère plusieurs stratégies et/ou moyens de mise en œuvre, comme l'utilisation de l'outil réglementaire du PPU pour la planification intégrée des aires TOD.

La section du PMAD portant sur l'aménagement du territoire se distingue positivement des outils de planification d'autres villes, et ce, sur plusieurs plans :

- Les concepts importants (comme le TOD) y sont bien expliqués;
- Les différents types de développement y sont clairement illustrés;

- Le plan suggère de nombreux outils et/ou stratégies que peuvent employer les municipalités pour atteindre leurs cibles respectives de densification;
- Les seuils minimaux de densité ont été fixés en fonction des caractéristiques propres de chaque milieu (contrairement aux objectifs du *Growth Plan* de Toronto, par exemple).

Cependant, les objectifs du PMAD en matière d'aménagement pourraient être plus précis et, surtout, plus ambitieux :

- La CMM a choisi de calculer la densité uniquement en se basant sur le nombre de ménages. Cette unité de mesure est certainement avantageuse à plusieurs égards, mais elle évacue la question tout aussi importante de la densité d'emploi;⁸
- Dans les seuils minimaux de densité des aires hors des zones TOD, aucune distinction n'est faite entre les zones d'activité commerciale (centres-villes, rues principales, etc.) et les zones résidentielles périphériques, contrairement aux plans de Toronto et de Vancouver;
- Le PMAD ne prévoit aucune mesure pour éviter la « densité de pointe », une stratégie de développement qui consiste à construire des tours d'habitation pour atteindre le seuil minimal de densité dans un secteur donné, ce qui permet de poursuivre le développement à très basse densité ailleurs. Le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario a d'ailleurs été confronté à cette problématique dans la mise en œuvre du *Greater Golden Horseshoe Growth Plan*;
- Le PMAD ne prévoit aucun mécanisme pour maintenir une offre d'espaces industriels adéquate. La disponibilité de ce type d'espace, souvent rare, peut s'avérer déterminante dans la capacité d'une région métropolitaine à attirer des investissements.

Concernant l'absorption de la croissance dans les aires TOD :

- Le PMAD prévoit que les aires TOD pourront accueillir 40 % des nouveaux ménages attendus dans la région d'ici 2031, ce qui veut dire 128 000 ménages. Or, on estime dans le PMAD que la capacité d'accueil de ces aires s'élève d'ores et déjà à plus de 117 000 ménages. C'est donc dire qu'il y aura relativement peu de densification dans les aires TOD (une augmentation globale de 9 % de leur capacité d'accueil);
- 97 000 des 128 000 nouveaux ménages absorbés par les aires TOD le seront dans l'agglomération de Montréal, soit environ 76 % du total. Cela signifie que les quelque 47 aires TOD situées à l'extérieur de l'île ne recevront que 31 000 ménages au total (ou environ 659 ménages par aire TOD en moyenne);
- Le PMAD est le seul des cinq plans étudiés qui ne fait pas la différence entre la croissance devant avoir lieu en milieu urbanisé (*infill development*) et celle devant avoir lieu en zone blanche non urbanisée (*greenfield development*). Ces deux types de développement sont pourtant très différents des points de vue écologique et économique et ne devraient pas être assimilés à un seul.

⁸ Le *Growth Plan* de Toronto utilise comme unité de mesure le nombre total de personnes et d'emplois, ce qui donne plus de flexibilité aux municipalités dans l'atteinte des objectifs.

Les objectifs proposés dans le projet de PMAD en matière d'aménagement représentent sans aucun doute un pas dans la bonne direction, mais ces objectifs pourraient être à la fois plus spécifiques et plus ambitieux.

Transport et environnement

Les objectifs du PMAD dans les domaines du transport consistent principalement en la *définition des priorités* concernant le développement des réseaux routiers et de transport en commun. En environnement, ils consistent en l'identification et en la protection des bois, des paysages et du patrimoine naturel et bâti. Le plan énonce aussi quelques cibles non contraignantes, comme celles d'augmenter la part modale du transport en commun de 25 % à 30 % en période de pointe du matin, ou encore de diminuer les retards dus à la congestion. En outre, le plan suggère aussi aux MRC des critères de localisation pour les pôles logistiques de transport ainsi que des approches réglementaires pouvant être utilisées afin de mieux protéger les « écoterritoires ».

Rappelons que ces objectifs (ainsi que ceux en matière d'aménagement) font directement référence aux éléments de contenu qui doivent faire partie de tout schéma d'aménagement métropolitain, tel que décrit dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à l'article 2.24. Notons également que ces éléments de contenu ne concernent que *l'aménagement* du territoire au sens strict, comme défini par la loi (ce qui exclut la qualité de l'environnement comme critère, par exemple).

Tout comme pour l'aménagement, un certain nombre d'objectifs en matière de transport et d'environnement paraissent relativement peu ambitieux si on les compare aux objectifs des autres villes étudiées. Spécifiquement, en matière de transport :

- Le plan ne fixe pas d'objectifs en ce qui a trait à l'accessibilité du transport en commun, aux temps d'attente sur les lignes de transport rapide, au temps moyen de déplacement ou encore au nombre de véhicules/km parcourus par habitant;
- La coordination entre politiques d'aménagement et de transport est sous-entendue, mais non explicite. Par exemple, le PMAD ne se fixe pas d'objectifs clairs concernant la localisation des emplois dans la région ou leur proximité avec les réseaux de transport (contrairement à Vancouver ou Washington, par exemple).

En matière d'environnement, certains objectifs du PMAD représentent une avancée importante alors que d'autres sont relativement timides :

- Le PMAD ne vise pas à protéger des composantes particulières de l'environnement, mais l'environnement dans son ensemble, y compris l'habitat humain, le patrimoine bâti et le mode d'occupation du territoire qu'on y retrouve;
- La CMM demande aux MRC et agglomérations « d'adopter les critères de protection adéquats visant à y assurer le maintien du couvert forestier » des boisés métropolitains. Cette disposition du plan est importante puisqu'elle devrait permettre aux MRC et

agglomérations de restreindre plus facilement le développement dans les boisés ayant été identifiés dans le plan;

- Par contre, en contraste marqué avec l'approche paysagère qui prône l'intégration des composantes environnementales, le PMAD ne se préoccupe pas de la connexité des espaces verts et des milieux naturels, alors qu'il s'agit là d'un enjeu fondamental de la conservation en milieu urbanisé.

Moyens, politiques et actions de mise en œuvre

Le projet de PMAD ne prévoit pas de stratégie de mise en œuvre. Dans le cadre des présentes consultations, les mesures de mise en œuvre, les programmes incitatifs ou les sommes réservées pour l'atteinte des objectifs auraient tous constitué des éléments fondamentaux sur lesquels les participants auraient pu se prononcer. D'ailleurs, tous les plans régionaux analysés dans le cadre de ce mémoire ont prévu une section portant sur la mise en œuvre (*implementation*). Cette omission peut s'expliquer par les contraintes imposées à la CMM. Pourtant, un travail important reste à faire pour outiller les villes, les MRC et les municipalités de la CMM dans l'atteinte des nombreux objectifs prévus.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan, il est déjà possible d'identifier certains aspects de la structure de gouvernance de la CMM qui risquent de nécessiter des interventions du gouvernement du Québec :

- Le champ juridictionnel du PMAD : les objets couverts par le PMAD sont relativement restreints par rapport à ceux des autres plans régionaux étudiés. Cela fait en sorte d'évacuer certaines problématiques importantes du cadre de planification de la CMM;
- L'aire de planification de la CMM : comme indiqué au tableau 2 (en annexe), l'aire de planification de la CMM (et donc du PMAD) est de loin la plus petite relativement à sa population. Elle est quatre fois plus petite que l'*Ontario Greater Golden Horseshoe* et sept fois plus petite que l'aire de planification de *Metro Portland* (toutes proportions gardées). Cela signifie que l'on risque de voir dans la grande région de Montréal un développement résidentiel à basse densité au-delà des frontières de la CMM pénalisant ainsi les municipalités situées aux limites de la CMM. Cette situation pourrait compliquer l'atteinte de certains objectifs du plan pour ces municipalités.

Dans la phase de mise en œuvre, la CMM devra d'ailleurs vraisemblablement mettre des efforts pour susciter l'appropriation des objectifs du plan par plusieurs parties concernées. Dans les plans des autres villes étudiées, la planification a fait l'objet d'une mobilisation et d'une adhésion préalable au sein de la société civile. Considérant le rôle déterminant que peuvent jouer certains partenaires métropolitains dans l'atteinte des objectifs d'un tel plan, cette adhésion est souvent perçue comme étant essentielle à la réussite.

C'est pour cette raison que la Chambre croit que la CMM doit mettre sur pied une structure de suivi du plan, composée de représentants de la société civile, afin de canaliser l'enthousiasme

soulevé par ces consultations publiques. Cette structure pourra également contribuer à l'élaboration du plan d'action.

De plus, l'atteinte des nombreuses cibles prévues dans le plan doit être mesurée par un processus transparent et efficace. Si le plan réserve un certain rôle à l'Observatoire du Grand Montréal, la CMM pourrait également envisager un processus de reddition de comptes indépendant comme l'ont fait Toronto, Portland et, dans une moindre mesure, Vancouver.

G. Les moyens de nos ambitions

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain est convaincue de l'importance de doter la région métropolitaine d'un plan d'aménagement, et ce, dans les meilleurs délais. En conséquence, **les membres du conseil de la CMM doivent adopter le PMAD selon l'échéancier prévu, et le gouvernement du Québec doit prendre acte de l'importante mobilisation autour de cette question et faire de même.**

À la lumière de l'analyse des objectifs du PMAD étayée dans le présent document et considérant les défis de taille auxquels nous faisons face collectivement, la Chambre formule également sept recommandations :

1. Bien que la Chambre appuie l'objectif fixé à 40 % pour le développement en mode TOD, le PMAD devrait prévoir un mécanisme permettant de bonifier l'objectif de développement dans ce mode si la CMM constate que l'objectif initial n'est pas assez ambitieux.
2. Le PMAD devrait différencier le développement en milieu urbanisé du développement en zone blanche. Des objectifs différenciés sur cette question permettraient de faciliter les efforts de densification.
3. Le PMAD devrait prévoir des mesures pour assurer une offre adéquate d'espaces industriels.
4. Les plans de développement de l'Agence métropolitaine de transport devraient être subordonnés au PMAD.
5. Le gouvernement du Québec devrait prévoir un mécanisme de contrôle permettant de limiter l'étalement urbain dans les municipalités adjacentes à la CMM, qui ne seraient pas couvertes par le PMAD. En l'absence d'un tel mécanisme, ce développement pourrait se faire de manière désordonnée, et ce, au détriment des municipalités incluses dans la CMM.
6. Le gouvernement du Québec devrait outiller la région métropolitaine pour qu'elle puisse financer les projets nécessaires à l'atteinte des objectifs en transport collectif.
7. La CMM devrait mettre sur pied une structure indépendante regroupant différentes parties prenantes devant veiller à la mise en œuvre du PMAD et du plan d'action qui l'accompagnera. Le travail de cette structure serait complémentaire au travail de la Table Québec–Grand Montréal.

ANNEXES

ANALYSE DÉTAILLÉE

Planification régionale à Toronto, Vancouver, Washington et Portland

Toronto

Toronto en aménagement

Avec l'adoption du *Places to Grow Act* et du *Greenbelt Act* en 2005, le gouvernement de l'Ontario a doté la région étendue de Toronto (désignée sous le nom de *Greater Golden Horseshoe* (GGH), comprenant entre autres les villes de Hamilton et de St. Catharines) d'un cadre de planification ambitieux ayant pour objectif général de mieux gérer la croissance urbaine et de mieux protéger le patrimoine agricole, naturel et culturel de la région.

Le *Greater Golden Horseshoe Growth Plan* contient principalement deux prescriptions quant à la croissance future de la région :

1. Une fraction minimale de la croissance (tous types confondus) devant avoir lieu à l'intérieur du périmètre urbanisé à partir de 2015, soit 40 %.
2. Des seuils minimaux de densité (mesurée en personnes et/ou emplois par hectare) pour la ville de Toronto (400 pers-emp/ha), pour les secteurs-clés de croissance incluant les TOD (150-200 pers-emp/ha) et pour les secteurs faisant partie de l'équivalent de la « zone blanche » (50 pers-emp/ha) devant être atteints d'ici 2031.

Le plan de Toronto mesure la densité en personnes ou en emplois par hectare plutôt qu'en nombre d'unités de logement. Cela présente l'avantage de ne pas pénaliser les secteurs d'emploi ou les municipalités ayant plus d'emplois que de résidents, mais le désavantage d'être plus difficile à comptabiliser. Autre particularité, le *Growth Plan* spécifie la croissance devant être absorbée à l'intérieur du périmètre bâti, mais ne mentionne pas ce qui doit être absorbé spécifiquement dans les nouveaux développements de type TOD.

En outre, le *Growth Plan* est accompagné du *Greenbelt Plan* qui définit, entre autres, les secteurs où aucun développement ne peut avoir lieu (voir la section *Objectifs en environnement*). Parallèlement, le *Growth Plan* distingue les zones urbanisées à l'intérieur de la ceinture verte (ou *Inner Ring*) des zones en voie d'urbanisation à l'extérieur de la ceinture verte (ou *Outer Ring*) – ce qui permet de gérer la croissance non seulement dans la région immédiate de Toronto, mais aussi dans la région étendue.

Toronto en transport

La planification régionale du transport dans la région de Toronto est gérée par l'agence gouvernementale *Metrolinx*, créée en 2006 (dans la foulée des réformes entreprises par l'administration McGuinty) et couvrant un large territoire qui inclut la ville de Hamilton. En 2008, l'agence a rendu public son premier plan régional de transport, intitulé *The Big Move*.

Les principaux objectifs du plan de transport ayant un lien avec l'aménagement se résument ainsi :

1. Réduire la durée moyenne des déplacements pour tous les utilisateurs (automobilistes et utilisateurs du transport en commun);
2. Assurer la fiabilité des systèmes de transport des personnes et des marchandises dans la perspective de maintenir la compétitivité économique de la région;
3. Promouvoir un développement urbain et une forme urbaine facilitant et favorisant la marche, le vélo et l'utilisation du transport en commun;
4. Exiger que toutes les résidences et tous les commerces dans les nouveaux développements soient à distance de marche d'une station de transport en commun avec service fréquent;
5. Faire en sorte que tous les résidents de la région métropolitaine de Toronto (GTHA) habitent à moins d'un kilomètre d'une installation cycliste « dédiée » d'ici 2033.

Notons également que le plan de transport de la région reprend presque intégralement un des objectifs de l'*Ontario Growth Plan*, soit de favoriser un développement résidentiel et commercial priorisant les transports actifs tout en faisant référence à d'autres politiques gouvernementales. En d'autres mots, le plan de transport *Metrolinx* se veut « intégré » aux autres politiques en place et ses objectifs ne se limitent pas au champ juridictionnel de l'agence.

Toronto en environnement

Tel que mentionné ci-dessus, le gouvernement McGuinty a adopté deux lois importantes au même moment en 2005, la première établissant un cadre de gestion de la croissance (détaillé dans le *Growth Plan*) et la deuxième visant spécifiquement à établir un cadre législatif et institutionnel pour la protection de l'environnement (décrit plus spécifiquement dans le *Greenbelt Plan*). La particularité du *Greenbelt Plan* est précisément qu'il est une initiative du gouvernement de l'Ontario – et non des municipalités de la région torontoise.

Les objectifs du *Greenbelt Plan* (outre la protection du territoire agricole, couverte dans les objectifs en aménagement) se résument à ceci :

1. Protection, entretien et mise en valeur du patrimoine naturel, incluant la protection des composantes géologiques, hydrologiques et fauniques;
2. Protection et restauration des espaces verts connectifs situés entre la moraine de Oak Ridges, l'escarpement du Niagara, le lac Ontario et le lac Simcoe;

3. Protection et mise en valeur du patrimoine culturel, incluant l'environnement bâti;
4. Protection des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables à l'intérieur de la ceinture verte.

Vancouver

Vancouver en aménagement

Metro Vancouver lançait, en 2001, un exercice participatif de planification régionale (la *Sustainable Regional Initiative*) et adoptait l'année suivante un plan régional pour les 100 prochaines années. En 2006, un processus de planification à plus courte échéance (30 ans) a été entamé, permettant l'adoption d'un plan d'action au début de 2011.

Le plan de développement de la région (ou *Regional Growth Strategy*) contient plusieurs objectifs relatifs à l'aménagement dont ceux de :

1. restreindre la croissance urbaine à l'intérieur du périmètre d'urbanisation et protéger les zones rurales du développement urbain;
2. concentrer la croissance d'ici 2041 dans les centres urbains existants (40 %) et les "Frequent Transit Development Areas" (28 %);
3. favoriser un type de développement urbain pouvant accueillir une diversité d'usages, soutenir une économie diversifiée et faciliter la création d'emplois à proximité des secteurs résidentiels;
4. protéger et maintenir l'offre de terrains industriels dans la région.

Deux particularités de ces objectifs sont notables : d'abord, on distingue la croissance urbaine devant être « contenue » à l'intérieur du périmètre urbain de celle devant avoir lieu dans les nouveaux TOD, ce qui ne laisse que 32 % de la croissance à l'extérieur des pôles de croissance; ensuite, les objectifs de Metro Vancouver relatifs à l'aménagement mettent l'accent autant sur la mixité des usages et de la forme que sur la densification en tant que telle.

Vancouver en transport

Il existe une agence régionale de transport à Vancouver depuis 1983, mais l'agence TransLink, qui exploite aujourd'hui le SkyTrain, de nombreuses lignes d'autobus, une ligne de traversier ainsi que plusieurs ponts, a été établie comme telle en 1999. Depuis 2006, elle se trouve sous la responsabilité directe du conseil des maires de Metro Vancouver, ce qui la distingue de Metrolinx ou de l'AMT. Cela explique en partie l'importance accordée à l'aménagement dans le plan de transport régional intitulé *Transport 2040*, lancé en juillet 2008.

Les objectifs du plan *Transport 2040* qui touchent à l'aménagement et au développement sont les suivants :

1. Coordination des politiques de transport et d'aménagement pour faciliter et favoriser l'utilisation du transport en commun, le covoiturage, la marche à pied et le vélo;
2. Améliorer la sécurité, l'efficacité et l'accessibilité du système de transport à travers le design, l'innovation technologique et une meilleure disponibilité de l'information;
3. Faire en sorte que la majorité des déplacements se fassent en transport en commun, en vélo ou à pied d'ici 2040;
4. Faire en sorte que la majorité des emplois créés d'ici 2040 soient situés le long du *Frequent Transit Network*, un réseau de lignes de train et de service rapide par autobus où le service se fera au minimum toutes les quinze minutes, du matin au soir.

Vancouver en environnement

Les objectifs régionaux en matière d'environnement à Vancouver se retrouvent à la fois dans la *Regional Growth Strategy* ainsi que dans d'autres plans et documents portant spécifiquement sur la protection des espaces verts et de la biodiversité. Il est intéressant de remarquer que certaines de ces initiatives émanent du gouvernement provincial (comme la *Biodiversity Conservation Strategy for the Metro Vancouver Region*) alors que d'autres proviennent plutôt de l'organisme de planification et de concertation régionale.

En somme, ces divers plans et stratégies visent les objectifs suivants :

1. Protéger et mettre en valeur les aires naturelles de conservation ainsi que les aires de récréation;
2. Mettre en valeur, protéger et restaurer les milieux naturels et améliorer leur connectivité;
3. Réduire la consommation d'énergie en modernisant les infrastructures de transport et en optimisant leur utilisation;
4. Réduire de 33 % les émissions de GES (sous le niveau de 2007) d'ici 2020 et de 80 % d'ici 2050.

De plus, dans les divers documents portant sur l'intersection entre aménagement et environnement dans la région de Vancouver, on distingue clairement les aires naturelles de *conservation* des aires naturelles de *récréation*. Cette distinction est importante du point de vue de la conservation de la biodiversité.

Washington, D.C.

Washington en aménagement

Le conseil d'administration du *Metropolitan Washington Council of Governments* (MWCOG) a formé en 2008 une coalition avec divers acteurs de la société civile dans le but de développer une vision commune et englobante du futur de la région de la capitale nationale. La coalition, appelée *2050 Coalition*, s'est alors donné pour mission de s'inspirer des politiques locales déjà en place, de les rassembler de manière cohérente et de se fixer des cibles (non contraignantes) pour chacun des objectifs généraux retenus par les participants à la démarche, soit : accessibilité, durabilité, prospérité et habitabilité.

Parmi les objectifs plus spécifiques, trois sont plus directement pertinents en matière d'aménagement dans le sens où on l'entend dans cette analyse :

1. À partir de 2012, 75 % de toutes les nouvelles surfaces commerciales devront être construites dans les centres d'activité urbains existants (tels que définis par les municipalités elles-mêmes);
2. À partir de 2012, 50 % des nouvelles unités résidentielles devront être construites dans les centres urbains existants;
3. Planification d'une meilleure adéquation entre le nombre d'emplois et d'unités de logement à l'échelle locale.

Notons que les objectifs que s'est fixés la *2050 Coalition* sont essentiellement non contraignants et qu'ils visent d'abord et avant tout à susciter l'engagement des parties prenantes (voir la section *Gouvernance* plus loin).

Washington en transport

Le cas de Washington D.C. est particulier en ce qui a trait à l'intégration du transport dans le plan d'aménagement métropolitain : il existe dans la région une agence de transport, la *Washington Metropolitan Area Transit Authority* (WMATA), responsable entre autres choses de l'exploitation du métro et des lignes d'autobus; cependant, la WMATA n'est pas sous la responsabilité directe du MWCOG. C'est à titre de partenaire que l'agence de transport (représentée par le *Transportation Planning Board*) a participé au processus de planification régionale décrit précédemment.

Les objectifs ci-dessous ne sont donc pas le résultat d'une planification technique, mais bien le fruit d'un processus délibératif incluant de nombreux acteurs de la société civile. Cela dit, à l'instar des objectifs du plan relatifs à l'aménagement, les objectifs en transport sont non contraignants. Le plan *Region Forward* propose donc :

1. Une réduction des km/véhicule parcourus par habitant d'ici 2050;
2. Une amélioration de la connexité des centres régionaux d'activité visant à relier chaque centre à au moins un autre centre régional d'activité par le métro et/ou un service rapide d'autobus;
3. Une augmentation significative de la part modale de la marche, du vélo et du transport en commun d'ici 2050.

Ces objectifs peuvent sembler relativement peu ambitieux, mais il est important de noter que de nombreux centres d'activité dans la région de Washington ne sont pas facilement accessibles en transport en commun et que la décision de financer plusieurs infrastructures de transport en commun aux États-Unis peut être soumise à un vote populaire.

Washington en environnement

Compte tenu du type de processus ayant mené à l'adoption du plan *Region Forward* (voir la section gouvernance ci-dessous), les objectifs en matière d'environnement qui s'y retrouvent ne se limitent pas aux questions d'aménagement et de transport (ou même au champ juridictionnel du MWCOG).

Les membres de la *2050 Coalition* se sont fixé les objectifs suivants :

1. D'ici 2020, toutes les nouvelles constructions résidentielles et commerciales seront construites en respectant les normes LEED Silver (ou une norme équivalente);
2. Une réduction de 20 % des émissions de GES (sous le niveau de 2005) d'ici 2020 et de 80 % d'ici 2050;
3. Faire en sorte que 50 % des bassins versants soient en bonne ou en excellente condition d'ici 2050;
4. À partir de 2012, faire en sorte qu'au moins 450 000 acres de terres agricoles soient maintenus en culture;
5. Identifier, conserver et restaurer « l'infrastructure verte » de la région, incluant les « aires ouvertes », parcs et milieux naturels ayant une valeur écologique particulière.

Portland

Portland en aménagement

Le cas de Portland est exceptionnel : il y existe un gouvernement dit « régional » ainsi qu'un périmètre d'urbanisation strict (ou *Urban Growth Boundary*) depuis 1979 (révisé en 2002), ainsi que des objectifs plus spécifiques en matière de gestion de la croissance urbaine depuis 1991. En conséquence, les politiques de Metro Portland en matière d'aménagement peuvent sembler

minimalistes en comparaison de celles d'autres villes, mais il faut se rappeler qu'elles visent principalement à construire sur ce qui a déjà été accompli plutôt qu'à réorienter le développement (ce qui distingue Portland des autres villes étudiées).

Trois objectifs en matière d'aménagement découlant du *2040 Growth Concept* retiennent plus particulièrement l'attention :

1. Les municipalités comprises à l'intérieur du périmètre d'urbanisation doivent viser un développement résidentiel équilibré, c'est-à-dire qu'au moins 35 % des nouvelles constructions résidentielles doivent être multifamiliales;
2. Absorber 19 % de la croissance régionale par le redéveloppement et absorber 87 % à l'intérieur du périmètre d'urbanisation d'ici 2040;
3. Le développement sur le territoire de Portland est géré selon une approche « fair share », qui consiste à répartir les nouvelles unités de logement (abordable, social ou autre), les infrastructures de transport et les équipements industriels de manière équitable.

Portland en transport

Dans le cas de Portland, l'agence mandatée pour la planification du transport est la même que celle mandatée pour la planification territoriale, c'est-à-dire Metro Portland. Il importe de réitérer ici que Metro Portland a commencé sa planification régionale au début des années 80; le *2035 Regional Transportation Plan* n'est donc, en somme, qu'une mise à jour des objectifs adoptés au cours des années 80 et 90.

Parmi ces objectifs, les plus directement reliés à l'aménagement (et les plus facilement mesurables) sont les suivants :

1. Atteindre les parts modales suivantes, qui regroupent tous les modes de transport sauf l'automobile individuelle :
 - a) 60 % à 70 % pour la ville centre,
 - b) 45 % à 55 % pour les centres urbains secondaires et
 - c) 40 % à 45 % pour les centres d'emploi, industriels et autres quartiers;
2. Réduire de manière significative les km/véhicule parcourus par habitant d'ici 2035;
3. Réduire la dépendance à l'automobile en améliorant l'offre de services de proximité et en facilitant la création d'emplois dans les secteurs résidentiels;
4. Cibler les investissements en transport là où ils peuvent contribuer à la revitalisation urbaine, en particulier dans les rues principales traditionnelles et les centres-villes historiques.

Portland en environnement

La protection de l'environnement fait partie intégrante de toutes les composantes du *Regional Framework Plan* de Portland, mais elle occupe une place plus importante dans le chapitre sur la « nature dans les quartiers ». Ces objectifs sont nombreux et touchent à tous les aspects de l'aménagement du territoire, mais on peut les regrouper en quatre grands objectifs :

1. Identification, conservation et restauration de « l'infrastructure verte » de la région, incluant les parcs régionaux, les aires naturelles, les aires ouvertes, les habitats naturels, les sentiers et « routes vertes » (*Greenways*);
2. Réduction de la consommation d'énergie et des émissions de GES (chaque municipalité a des cibles spécifiques à atteindre);
3. Équité régionale (intermunicipale) dans la répartition des bénéfices et impacts liés à l'environnement;
4. Participation du public dans la planification, l'aménagement et la gestion des espaces verts ainsi que dans les campagnes de sensibilisation.

Moyens, politiques et actions de mise en œuvre

Toronto : leadership du gouvernement provincial

La mise en œuvre du *Growth Plan* et du *Greenbelt Plan* se fait d'abord et avant tout par l'obligation qui incombe aux instances régionales et locales du *Greater Golden Horseshoe* de rendre leurs plans d'aménagement et de développement respectifs conformes aux exigences et aux objectifs des deux plans. Les municipalités doivent entre autres :

1. Cartographier la croissance sur leur territoire d'ici 2031 en se basant sur les prévisions du *Growth Plan*;
2. Justifier toute demande d'expansion du périmètre d'urbanisation en faisant la démonstration qu'il n'y pas d'autres terrains disponibles.

Démontrant son sérieux dans l'intention d'appliquer le *Growth Plan*, le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario (MMAH) a fait usage de ses pouvoirs et a refusé d'émettre un certificat de conformité à la municipalité régionale de Durham et au comté de Simcoe après qu'ils eurent soumis leurs plans révisés en se basant sur d'autres projections de croissance que celles du ministère.

Le MMAH a développé une méthode lui permettant de mesurer de manière indépendante (c'est-à-dire sans dépendre de l'information fournie par les municipalités) le « taux de densification »

dans chaque municipalité. Cela devrait permettre aux responsables du ministère de suivre en temps réel le progrès des municipalités dans leurs efforts de densification.⁹

Pour sa part, le *Greenbelt Plan* distingue les secteurs où le développement n'est pas permis présentement de ceux où le développement n'est plus permis en raison de la grande qualité des terres agricoles ou de la valeur écologique du milieu. Le *Greenbelt Plan* impose de plus les conditions suivantes :

1. Le protocole établi pour l'expansion ou la modification de la ceinture verte interdit aux municipalités de substituer une partie de la ceinture verte pour une partie de la zone blanche;
2. La superficie totale de la ceinture verte ne peut pas être réduite.

Autre particularité du mode de gouvernance de la ceinture verte : le gouvernement de l'Ontario a contribué pour 25 millions de dollars en 2005 pour la mise sur pied d'un organisme indépendant voué à la protection et à la mise en valeur du patrimoine agricole du *Greater Golden Horseshoe* – et plus spécifiquement des terres agricoles et autres composantes du paysage situées à l'intérieur de la ceinture verte. Cet organisme sans but lucratif et entièrement indépendant, appelé *Friends of the Greenbelt Foundation* (à l'image de l'organisme *1000 Friends of Oregon*), a pour mission, entre autres, de faire rapport sur l'état de la ceinture verte ainsi que sur les menaces potentielles à son intégrité.

En ce qui concerne la mise en œuvre du plan régional de transport *The Big Move*, le gouvernement provincial a proposé un certain nombre d'actions et de mesures concrètes, dont celles-ci :

1. Le versement d'un minimum de 20 millions par année aux municipalités de la région pour des projets d'infrastructures cyclistes et piétonnes;
2. L'installation de supports à vélo sur tous les véhicules opérés par la société Metrolinx et les amendements nécessaires aux textes de loi provinciaux pour faire en sorte de ne plus obliger ces véhicules à obtenir des permis spéciaux;
3. L'obligation de la part des municipalités d'inclure un plan de transport actif dans leurs plans de transport respectifs;
4. L'installation permanente de stationnements pour vélos couverts et sécurisés à toutes les stations importantes de transport en commun;
5. La redéfinition des zones scolaires pour faciliter la marche et le vélo;
6. L'obligation d'inclure des trottoirs dans la construction de toute nouvelle rue, route ou artère;
7. La mise en place d'un réseau de voies réservées aux véhicules multioccupants (*High Occupancy Vehicles*);

⁹ Il faut mentionner que le processus de suivi n'a pas encore débuté, malgré le fait que le gouvernement se soit donné comme objectif de le faire chaque année.

8. Faire en sorte de rendre les subventions au transport en commun non taxables (comme le sont présentement les subventions au stationnement données par les employeurs);
9. Obliger les municipalités à comptabiliser le stationnement sur rue et partagé pour l'atteinte du minimum requis.

Vancouver : responsabilité partagée

Contrairement à la région de Toronto, où le gouvernement provincial est en grande partie responsable de la mise en œuvre des politiques régionales en matière d'aménagement et d'environnement, la mise en œuvre de la *Regional Growth Strategy* (RGS) est sous la responsabilité de l'organisme de concertation et de planification régionale, Metro Vancouver, et des municipalités elles-mêmes.

Par ailleurs, le plan décrit le rôle précis de chaque niveau de gouvernement ainsi que les mesures devant être prises par chacun d'eux pour la mise en œuvre du plan – ce qui rend la gouvernance du plan extrêmement transparente. Les municipalités doivent, entre autres, démontrer dans leurs plans respectifs comment elles comptent respecter la limite du périmètre d'urbanisation fixé par la RGS.

Il importe aussi de mentionner que le plan régional a été élaboré de manière participative sur plusieurs années et que le public a eu l'occasion de se prononcer sur divers scénarios de développement à long terme, ce qui a permis aux acteurs de la société civile de s'approprier le plan et ses objectifs.

Parmi les autres obligations du plan, on retrouve :

1. Des objectifs de croissance pour chaque centre urbain;
2. L'obligation pour chaque municipalité de produire et de mettre à jour une carte de référence indiquant l'emplacement, l'étendue, la population et la capacité d'emploi de chaque centre urbain ainsi que de chaque *Frequent Transit Development Area*;
3. L'obligation pour chaque municipalité d'indiquer où se trouvent les milieux naturels d'importance sur leur territoire et comment elle compte gérer ces espaces;
4. L'obligation pour chaque municipalité d'avoir un plan d'action et de rendre compte régulièrement de ses progrès dans l'atteinte de ses objectifs (entre autres, sur la réduction des émissions de GES);
5. L'interdiction faite à l'agence régionale responsable des égouts d'étendre le réseau de services publics dans les zones rurales ou de conservation;
6. L'obligation pour les municipalités d'interdire tout usage non compatible avec l'usage industriel dans les secteurs où celui-ci est prédominant;
7. La désignation d'une « réserve agricole » (ressemblant à la ceinture verte en Ontario ou à la zone agricole au Québec).

Le principal outil de reddition de comptes utilisé par Metro Vancouver est un plan d'action annuel devant être produit par toutes les instances concernées et qui définit clairement : les objectifs à atteindre, les projets devant être complétés dans l'année à venir et l'atteinte des objectifs de l'année précédente. Cet outil fait donc office de rapport d'avancement permettant à Metro Vancouver d'identifier ses propres succès et lacunes ainsi que celles des municipalités de la région.

En ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs du plan en transport, l'agence TransLink doit élaborer ses politiques en fonction des objectifs de la RGS, ce qui assure une certaine cohérence entre la planification des investissements en transport et les objectifs de densification énoncés dans la RGS. Les membres du conseil d'administration de TransLink sont nommés par le *Council of Mayors* de Metro Vancouver et le plan régional de transport de TransLink doit aussi être approuvé par Metro Vancouver. Mentionnons également que les territoires couverts par Metro Vancouver et TransLink sont identiques.

Washington, D.C. : gouvernance entrepreneuriale

Tel que mentionné précédemment, le plan régional d'aménagement et de développement de la région de Washington D.C., *Region Forward*, diffère de manière significative des plans régionaux de Montréal, Toronto, Vancouver et Portland en ce sens qu'il propose des objectifs et des cibles chiffrés, mais ne prévoit aucune mesure coercitive. C'est donc dire que les objectifs, les cibles et les critères énoncés sont essentiellement non contraignants.

Les municipalités, agences gouvernementales et autres organisations de la société civile qui ont participé au processus de délibération autour des enjeux régionaux et à l'élaboration du plan et de ses objectifs ne sont pas tenues d'adopter des mesures spécifiques pour la mise en œuvre du plan. Autrement dit, le plan se concentre uniquement sur les objectifs et non sur les moyens. En contrepartie, elles s'engagent formellement à faire tous les efforts requis pour atteindre les objectifs du plan dans le *Greater Washington 2050 Compact*, une déclaration qui se trouve en annexe du plan.

Ce modèle de gouvernance, qui se veut entrepreneurial, volontaire et flexible, vise à laisser à chaque municipalité et à chaque organisation la discrétion d'utiliser les méthodes qui lui conviennent. Cependant, l'organisme de concertation et de planification régionale, le *Metropolitan Washington Council of Governments* (MWCOCG) prend tout de même la responsabilité de faire le suivi de la mise en œuvre en faisant rapport de manière triennale sur le progrès accompli. En effet :

1. Le MWCOCG est responsable du suivi des objectifs et des cibles mentionnés dans le plan et doit régulièrement faire rapport en indiquant le progrès de chaque municipalité et de la région dans son ensemble, entre autres en ce qui a trait au taux d'effort des ménages, au nombre d'hectares de terres en culture, aux km/véhicule parcourus par habitant, etc.
2. Le MWCOCG est aussi responsable du suivi de nombreux autres indicateurs qui ne sont pas directement reliés aux objectifs du plan, mais qui sont expressément nommés et considérés comme importants, dont le nombre d'emplois accessibles en 45 minutes à partir d'un point

donné, la proportion de nouveaux développements à usage mixte, la superficie totale des surfaces minérales imperméables, le taux d'obésité infantile, le nombre de restaurants, musées et bibliothèques par habitant, etc.

En somme, il n'y a pas à Washington D.C. de processus formel obligeant les municipalités à rendre leurs plans respectifs conformes au plan régional. Cependant, le processus de planification lui-même visait à favoriser l'appropriation du plan. Finalement, les membres de la *2050 Coalition*, qui compte plusieurs chefs d'entreprise en plus des maires, hauts fonctionnaires et autres représentants d'organisations, se sont tous engagés formellement à faire les efforts requis pour la réalisation des objectifs du plan.

Portland : gouvernance centralisée

Le gouvernement régional de Portland est un cas d'exception en ce qui a trait à la gouvernance puisqu'il s'agit de la seule agence de planification régionale en Amérique du Nord dont les membres gouvernants sont élus (et dont le président est élu au suffrage universel). Cela signifie, entre autres choses, que le gouvernement de l'État n'est que peu ou pas impliqué dans le processus de planification régionale, puisqu'il s'agit d'une compétence strictement régionale (la région ayant son champ de compétence propre).

Ce modèle de gouvernance, qui se distingue en tous points du modèle de Washington D.C., ne laisse aucune place à la discrétion des instances locales dans le champ juridictionnel de Metro Portland : le gouvernement régional ne détermine pas uniquement les grandes orientations d'aménagement et les grandes catégories d'usage, mais peut également exiger que les municipalités sur son territoire adoptent un règlement en particulier.

La version la plus récente du plan régional (appelé *Urban Growth Management Functional Plan*) prévoit par exemple :

1. Un périmètre d'urbanisation strict à l'extérieur duquel aucun développement résidentiel ne peut avoir lieu;
2. Que chaque municipalité maintienne ou augmente obligatoirement le nombre d'unités de logement sur son territoire (afin de densifier);
3. Que chaque municipalité adopte un règlement prévoyant qu'aucun nouveau développement n'ait une densité inférieure à 80 % de la densité maximale prévue dans cette même municipalité;
4. Que chaque municipalité adopte un règlement permettant la construction d'une unité de logement accessoire pour chaque maison unifamiliale détachée (dans les zones où les maisons de ce type sont autorisées).

La mise en œuvre des objectifs du *Urban Growth Management Functional Plan* se fait donc par l'obligation qui incombe aux instances locales d'assurer la conformité de leurs plans respectifs avec le plan régional. Ce processus est similaire à celui employé à Toronto et à Vancouver, à une différence près : si une municipalité n'amende pas son plan local dans l'année qui suit la

réception d'un avis l'informant d'un changement au plan régional, *les dispositions du plan régional s'appliquent automatiquement au niveau local.* (Montréal pourrait s'en inspirer...)

Il importe de mentionner que le plan régional de Portland contient aussi de nombreuses dispositions non contraignantes en appelant à des actions volontaires. Cela permet par exemple d'identifier clairement les milieux naturels ou les composantes du paysage qui méritent d'être conservés, même en l'absence des fonds nécessaires pour en faire l'acquisition ou la restauration. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, le plan régional de *Metro Portland* ne fait pas qu'identifier les objectifs et/ou cibles à atteindre, il prescrit ou suggère aussi la méthode ou le moyen d'y parvenir.

Rappelons que le gouverneur de l'Oregon ayant créé le premier gouvernement régional de Portland, Tom McCall, a aussi été le cofondateur (en 1975) de l'organisme de surveillance *1000 Friends of Oregon*, dont la mission est de veiller à la protection du patrimoine naturel et agricole de l'État et de faire rapport sur l'atteinte des objectifs du plan régional. Mentionnons que *1000 Friends of Oregon* a joué un rôle clé dans la conservation de nombreux milieux naturels, dans la sensibilisation du public aux enjeux d'aménagement régionaux ainsi que dans la promotion des objectifs du plan.

Meilleures pratiques et apprentissages tirés des exemples étudiés

- Prévoir des mesures pour éviter la densité de pointe (*point density*).
- Mesurer la densité d'emploi pour l'établissement des seuils minimaux de densité (et non seulement la densité de logement).
- Prévoir des mécanismes permettant de répartir équitablement sur le territoire les externalités négatives liées à certaines activités (pollution, problématiques sociales).
- Assurer un maillage entre la planification de l'aménagement réalisée par l'instance de gouvernance régionale et la planification du développement des transports réalisée par l'agence régionale de transport. Faire correspondre les territoires de ces deux entités.
- Fixer des objectifs de construction de logements pour les familles.
- Établir des processus et des mécanismes de suivi, de reddition de comptes et de conformité clairs et prévisibles.

TABLEAUX

Tableau 1 – Le coût de l'étalement urbain

Tiré de : Robert W. Burchell, et al. 2002. "The Costs of Sprawl—2000." *Transportation Research Board*.

Coûts totaux de développement des propriétés (résidentielles et non résidentielles)

Scénarios de croissance planifiée et non planifiée

États-Unis – Par région : 2000 à 2025

(en milliards – USD)

Région	Croissance non planifiée			Croissance planifiée			Économies			
	Rés.	Non rés.	Coûts totaux	Rés.	Non rés.	Coûts totaux	Rés.	Non rés.	TOTAL	%
Nord-Est	434,5	256,1	690,6	385,9	250,3	636,2	48,6	5,8	54,4	7,9
Midwest	565,6	402,8	968,4	522,7	393,8	916,5	42,9	9,1	51,9	5,4
Sud	1711,6	761,5	2473,1	1554,0	748,7	2302,7	157,6	12,8	170,4	6,9
Ouest	1665,6	577,7	2243,3	1530,5	569,3	2099,8	135,1	8,4	143,5	6,4
États-Unis	4377,3	1998,1	6375,4	3993,0	1962,1	5955,1	360,2	38,4	420,3	6,6

Source : Center for Urban Policy Research, Rutgers University.

Tableau 2 – L'échelle de planification

Comparaison des échelles de planification des régions métropolitaines de Toronto, Vancouver, Washington D.C., Portland (Oregon) et Montréal

	Toronto Greater Golden Horseshoe	Vancouver Metro Vancouver	Washington D.C. National Capital Region	Portland, Oregon Metro Portland	Montréal CMM
Nombre d'années de mise en œuvre	7 ans	1 an	1 an	20 ans	n/a
Échelle temporelle de la planification	25 ans	30 ans	40 ans	50 ans	5 ans / 20 ans
Population de la RMR	8,10 millions (en 2006)	2,12 millions (en 2006)	5,58 millions (en 2010)	2,26 millions (en 2010)	3,73 millions (en 2006)
Aire de planification	31 561 km²	2 817 km²	14 412 km²	17 310 km²	3 858 km²
Aire de planification par habitant	3,90 m²/ habitant	1,33 m²/ habitant	2,58 m²/ habitant	7,66 m²/ habitant	1,03 m²/ habitant