

TECHNIQUES
TERRITOIRES
ET SOCIÉTÉS

PROSPECTIVE
sciences sociales

**Le développement durable urbain
en débat : réflexions à partir
de l'exemple canadien**

30



**Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme**
Direction de la Recherche et des Affaires
Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Novembre 1995

**LE DÉVELOPPEMENT DURABLE URBAIN
EN DÉBAT : RÉFLEXIONS A PARTIR
DE L'EXEMPLE CANADIEN**

Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme

Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique

n° 30

Les dossiers **Techniques, Territoires et Sociétés** ont pour objet de confronter sur un thème déterminé – qu’il s’agisse de l’aménagement, de l’urbanisme, de l’équipement, des transports ou de l’environnement – les points de vue des chercheurs en sciences sociales et des praticiens. Ils reprennent des travaux – recherches ou comptes rendus de séminaires – généralement menés dans cette perspective sous l’égide du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

issu du colloque :
**« les temps de l'action dans l'aménagement
et la question du développemet durable »**
6° entretien du centre Jacques Cartier

Organisé par l'APERAU
(Association pour la Promotion de l'Enseignement
et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme)

avec le soutien du **Plan Urbain**
et du **P.I.R. - Villes**
(Programme Interdisciplinaire de Recherche sur la Ville - CNRS)

Sommaire

	pages
Avant-propos	7
<i>Par J. Theys</i>	
Préface	9
<i>Par M. Gariépy et M. Bonneville</i>	
Introduction : Le développement durable urbain va-t-il traverser l'Atlantique ?	11
<i>Par F. Scherrer</i>	
1. Le développement durable urbain : quel contenu ?	15
Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale	17
<i>Par M. Gariépy</i>	
<u>Références et positions</u>	
Le développement durable dans les villes canadiennes : une revue des initiatives communales	29
<i>Par V.W. Maclaren et C.F. Marchand</i>	
Les communautés locales face au défi du développement viable.....	35
<i>Par C. Gagnon</i>	
2. Le développement durable urbain : quels arbitrages ?	37
Vers la métropole viable ? Repenser les rapports sociaux et humains à la nature	39
<i>Par G. Sénécal et M. Gaudreau</i>	
<u>Références et positions</u>	
La commission d'enquête sur le Toronto Harbourfront et le concept d'éco-région. Une stratégie de planification intégrée pour transcender le problème des frontières administratives	47
<i>Par R. L. Doering</i>	

3. Le développement durable urbain : quelles démarches ?..... 49

La Déclaration de Montréal : suivi ou échec 51
Par C. de Laet et P. Jacobs

Références et positions

L'amélioration du flux d'information dans l'écosystème urbain 61
Par N. Brunet

Villes durables, villes santé : comment mesurer la qualité de vie ? 63
Par D. H. Sherwood

**4. Regards français sur le développement durable urbain :
les premiers éléments d'un débat à suivre 65**

Le développement durable: paradigme pour un renouveau
de la planification urbaine ? 67
Par G. Dupuy

Le développement durable et les temporalités urbaines 69
Par P. Veltz

Le temps, la société et les morphologies urbaines.
Quelques éléments de réflexion. 73
Par B. Duhem

Avant-propos

Jacques Theys*
Responsable de la publication

Le Centre de prospective et de veille scientifique a engagé depuis deux ans des réflexions sur la « ville durable » en « accompagnement » de deux de ses programmes :

– le programme de recherche et séminaire sur « la ville éclatée », animé conjointement avec la mission prospective de la DAEI ;

– l'élaboration d'un « scénario de développement durable pour la France à l'horizon 2010-2030 », réalisé pour le ministère de l'Environnement.

C'est donc assez naturellement qu'il s'est associé à l'APERAU (Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme) pour publier les actes des Entretiens Jacques Cartier, organisés fin 1993 par cette association sur le thème « développement durable urbain : réflexion à partir de l'exemple canadien ».

Depuis cette date le développement durable des villes a suscité un intérêt croissant aussi bien au sein du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'équipement et des transports (initiatives du Plan Urbain, du Conseil Général des ponts et Chaussées ou de la mission prospective de la DAEI) qu'à l'intérieur (la commission française du développement durable en a ainsi fait un de ses thèmes de travail majeur, comme plusieurs associations représentatives des collectivités locales).

Nous espérons que la publication de ces actes contribuera à alimenter la dynamique ainsi créée.

NOTE

* Naturellement les articles présentés dans ce document ne sauraient engager que leurs auteurs.

Préface

Marc Bonneville
Institut d'Urbanisme de Lyon
Michel Gariépy
Institut d'Urbanisme de Montréal

La question du développement durable ou viable des villes et de son incidence sur l'aménagement urbain et régional a naturellement trouvé sa place comme un des principaux thèmes des Sixièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier (à Lyon du 5 au 11 décembre 1993) qui confrontent régulièrement les approches des chercheurs français et européens à celles de leurs collègues canadiens et nord-américains de toutes disciplines. En effet ce thème est aussi présent, voire envahissant, dans les discours et pratiques tant des chercheurs que des professionnels de l'aménagement et des politiques urbaines au Canada qu'il est encore rare, voire « exotique » dans les mêmes cercles en France.

C'est bien ce décalage que le colloque sur « le temps de l'action dans l'aménagement et la question du développement durable » a tenté de mettre en scène, en répondant aussi à une curiosité réelle face à ce qui apparaît ici comme un « thème émergent ». Ainsi le PIR Ville du CNRS comme le Plan Urbain ont manifesté leur intérêt en permettant par leur soutien financier la réalisation de ce colloque, qui était par ailleurs couplé avec les Journées d'Etude de l'APERAU (association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme) qui réunit les Instituts d'Urbanisme français. Enfin ce thème du développement durable des villes est un de ceux que suit en priorité le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST, ce qui explique la proposition généreuse qui nous a été faite de publier certains des textes issus du colloque dans ce numéro des Cahiers Techniques Territoires Sociétés.

Le colloque était plus particulièrement centré sur la dimension temporelle du développement durable urbain, et sur l'exigence qu'il implique de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Cette dimension du développement durable est-elle compatible avec la pratique des politiques d'aménagement à court ou moyen terme ? A-t-on les moyens d'arbitrer entre les besoins d'aujourd'hui et ceux, imprévisibles, de demain ? Peut-on mettre en place des politiques ou des projets d'aménagement réversibles ?

Pour autant, les débats ont surtout permis de mesurer les tenants et aboutissants de la référence qui est faite au développement durable des villes dans la sphère nord-américaine, le caractère ambigu de sa définition à la fois heuristique et idéologique, ainsi que la contradiction possible entre ses deux impératifs écologique et démocratique. Nous avons fait le choix de présenter ici les principaux éléments du débat tel qu'il se présente au Canada, commenté dans le sens du « décalage » par quatre intervenants français, plus particulièrement dans l'introduction de Franck Scherrer. Nous espérons ainsi susciter la réflexion sur ce thème du côté français, afin de répondre « en miroir » à cette publication par une autre à venir l'année prochaine de textes français dans une revue canadienne.

Introduction

Le développement durable urbain va-t-il traverser l'Atlantique?

Franck Scherrer
Institut d'Urbanisme de Lyon
Université Lyon II

Le développement durable : paradigme pour un renouveau de la planification urbaine ? Le titre de la contribution de Gabriel Dupuy que l'on pourra lire plus loin résume bien les questions et la grande curiosité qui nous ont amenés à faire traverser l'Atlantique à des universitaires et professionnels de la ville nord-américains pour débattre d'une notion en grande partie inédite en France. La curiosité est justement née de ce décalage : autant le développement durable des ou par les villes semble un terme largement diffusé et débattu au Canada dans plusieurs sphères, dont celle de l'aménagement et des politiques urbaines, autant son usage en France ne dépasse guère un cercle d'initiés.

Dans quelle mesure ce décalage ressenti est-il fondé ? Si l'on se réfère sans plus attendre à l'étude menée auprès de plusieurs municipalités canadiennes résumée plus loin, la réponse est paradoxale. Un premier résultat saute aux yeux : la quasi-totalité des chefs de services d'urbanisme de ces villes ont entendu parler du développement durable urbain et en donne leur propre définition. Imagine-t-on le résultat d'une enquête d'un même type aujourd'hui auprès de leurs homologues français ? En revanche, si l'on passe en revue les initiatives concrètes que prennent les municipalités canadiennes sous ce label du développement durable, l'étroite parenté avec ce qui relève en France des programmes d'action en matière d'environnement urbain ou d'écologie urbaine transparaît de façon évidente.

Ainsi ce décalage ne serait-il qu'affaire de signifiant, simple artefact d'une confusion entre appellations non contrôlées d'expériences ou de démarches d'aménagement et de gestion des villes similaires d'un continent à l'autre ? Certainement pas, si l'on relève cette fois les thèmes récurrents dans les définitions que les enquêtés donnent du développement durable appliqué à l'urbain : certes la réduction des dommages causés à l'environnement par le développement qui revient le plus souvent est une cause qui nous est familière, mais le souci tout aussi fréquemment cité d'un développement qui tienne compte des générations futures est plus inédit comme la multiplicité des composantes (autonomie locale, qualité de vie, équilibre entre individu et société, etc.) qui sont associées au développement durable. Ainsi la notion de développement urbain durable exprimé par des professionnels de l'urbanisme au Canada se traduit par une recomposition apparemment plus globale de la hiérarchie des valeurs que le contenu programmatique ne le laisserait entendre.

Aussi voit-on qu'il n'existe pas de formule prêt-à-porter du développement durable des villes qu'il s'agirait d'importer en France. La façon dont se construisent aujourd'hui les discours et pratiques autour de cette notion au Canada – ainsi que la critique du discours fortement représentée dans les pages qui suivent – est sans doute plus instructive pour comprendre quel écho attendre, et sur quelles bases s'établirait en France un débat sur la contribution des villes et de la planification urbaine au développement durable.

Une notion composite ou holiste ?

Depuis que la notion du développement durable ou viable a émergé dans les années 80, diffusé par le rapport Brundtland en 1987 et consacré par la Conférence de Rio en 1993, autour de la conciliation du développement économique et du respect de l'intégrité écologique de la planète, tout le monde s'accorde pour lui reconnaître son caractère englobant, holiste, voire d'une idéologie volontairement attrape-tout. La recherche de champs d'application particuliers, comme les villes des pays industrialisés pour ce qui nous intéresse, tient lieu de pierre de touche pour en tester la valeur heuristique ou opérationnelle. Ce travail de définition fait apparaître le caractère éminemment composite de la notion.

Ainsi Michel Gariépy distingue trois composantes dont l'étroite inter-relation définit le développement durable appliqué aux villes : *l'intégrité écologique, la justice sociale* et la prise en compte des *besoins des générations futures*. De même Ch. Gagnon met en parallèle trois démarches intellectuelles concurrentes : L'approche écologique (la tendance dominante) où la ville est conçue comme un écosystème, et qui s'appuie essentiellement sur une méthode systémique ; l'approche humaniste qui met l'accent sur une conception globale ou holiste du développement et insiste sur le registre de l'interdépendance planétaire ; l'approche planificatrice qui s'inscrit dans les champs disciplinaires de l'urbanisme, de l'aménagement.

Dès lors la construction du discours peut prendre deux directions. La première est celle d'une analyse des tensions entre composantes ou démarches, analyse critique dans la contribution de G. Sénécal et M. Gaudreau qui soulignent le risque de voir certaines politiques urbaines menées au non de l'intégrité écologique renforcer des inégalités sociales ou la ségrégation socio-spatiale, analyse qui souligne plutôt les vertus heuristiques de ces tensions pour Michel Gariépy. La seconde se veut plus intégrée, sur le registre de la mobilisation (autour de défis), sur la nécessité de transcender ces tensions, direction proche finalement de la démarche de la planification stratégique mais plus globale encore en ce qu'elle traverse toute les échelles spatiales et temporelles, et que tous les domaines de la vie collective comme des politiques urbaines sectorielles sont sommés de contribuer au développement durable. Le discours critique et ce que l'on pourrait appeler une nouvelle utopie pour les villes sont les deux faces, parfois disjointes, parfois liées, de la contribution canadienne à l'émergence du développement durable urbain. Cette dimension d'utopie urbaine est intéressante en ces temps où elle se fait rare, mais s'agit-il d'une utopie féconde ?

L'ubiquité des échelles

Cette expression empruntée à Hervé Huntzinger¹ définit bien la caractéristique principale de l'« utopie », au sens propre, du développement durable urbain : l'affirmation d'un continuum spatial de l'échelle planétaire au micro-local. Dans sa version pragmatique, cela ajoute de nouvelles et impérieuses raisons de dépasser les découpages et cloisonnements administratifs horizontaux et verticaux qui servent de cadre à la planification et à la conduite des politiques urbaines. L'utopie va plus loin: les conditions du développement local (mode d'urbanisation, de consommation de ressources, répartition des fonctions urbaines etc.) entre en résonance avec le développement planétaire (effet de serre, couche d'ozone, inégalités nord-sud), d'autant plus que l'urbanisation se généralise à l'échelle du globe.

Dans cet aller-retour du local au global, où se situe le lieu de la mise en cohérence ? Pour Ch. Gagnon, dans la droite ligne du communitarisme américain, c'est la communauté locale

à travers la valorisation de l'identité et du sentiment d'appartenance qui doit se donner les critères de son développement durable ; dans la démarche d'éco-région initiée à propos de l'aménagement du grand Toronto, le lieu de la mise en cohérence se situe plutôt dans un va-et-vient ascendant et descendant entre les échelles politico-administratives; dans le cadre de la Déclaration de Montréal, c'est cette fois dans le renforcement des réseaux d'échange et de coopération entre villes du Nord et du Sud.

Quoi qu'il en soit, on comprend alors ce qui fait le succès de la notion d'écosystème urbain et ses applications opérationnelles comme clé interprétative : c'est la seule aujourd'hui qui offre de mesurer la contribution du local au bilan énergétique global, à l'exploitation du milieu, etc. Mais s'appuyer ou se référer à l'écosystème urbain pour renouveler les démarches planificatrices ou d'aménagement urbain produit un glissement du sens. De règle du jeu permettant de mettre en ordre ou de négocier les conflits d'usage ou d'appropriation de l'espace entre forces sociales et économiques, la planification urbaine devient un moyen d'arbitrer entre des impératifs écologiques transcendants et des contingences locales. Comment, au non de l'intégrité de l'écosystème, éviter alors de gommer que le développement viable est aussi l'affaire d'un débat social ?

Rationalité écologique ou compromis démocratique?

Tous les textes réunis ici insistent sur l'importance de la participation des habitants, des citoyens, des acteurs économiques et sociaux à la définition le plus en amont possible des choix conformes au développement durable de leur ville, ainsi que sur la transparence des processus de décision. Ceci qui est conforme à la culture politique québécoise et canadienne, souligne une contradiction inhérente à la notion de développement durable qui est celle de la rationalité adoptée pour ces choix. Dans quelle mesure, pour reprendre une autre expression d'Hervé Hunzinger, la rationalité supérieure de « l'impérium » écologique à l'échelle globale ne se heurte pas à la rationalité limitée marquée par la nécessité du compromis de la gouvernance urbaine ? Comment être sûr que les choix négociés dans le débat social et démocratique vont satisfaire (sinon être à l'opposé) de ce que dicte l'intérêt de la planète ?

On retrouve ici l'opposition entre rationalités substantialiste et pragmatique (ou procédurale) de l'action publique développée par J-G Padioleau dans un précédent numéro de TTS. Dans le premier cas, on suppose que les partenaires du débat vont converger « par la suite des effets d'une conscience collective imposant l'évidence du bien commun », en l'occurrence les exigences de l'éco-système urbain, les acteurs étant sur le fond d'accord sur la substance des finalités des actions à mener. Cette vision prégnante dans l'écologie urbaine scientifique en France peut être représentée ici par le texte sur la régénération du bassin du Don. La logique pragmatique ou procédurale vise à mettre en place des règles de production de l'action collective, des compétences pour agir collectivement et produire de l'intérêt général sans statuer a priori sur sa substance.

Dans les contributions qui suivent, l'accent qui est mis sur l'amélioration des démarches, des procédures de participation des acteurs dans la planification urbaine et les choix de développement des villes, tranche avec la vision française du développement durable qui est encore très « substantialiste ». Pour autant, suffit-il comme le suggère N. Brunet d'améliorer la circulation des flux d'information entre acteurs dans l'éco-système urbain pour que la rationalité intrinsèque de ce dernier et celle du compromis négocié coïncident ?

La pragmatique du développement durable

L'apport le plus significatif du discours critique sur le développement durable concerne son impact éventuel sur la conduite des projets d'aménagement et les méthodes de la planification urbaine. C'est ainsi que l'essentiel de la contribution de M. Gariépy porte sur la façon dont les procédures de l'évaluation environnementale (au sens large) en amont des projets et

de la prise de décision se retrouvent au coeur de toute mise en application d'un développement durable sous deux aspects : la portée de l'évaluation (le questionnement des projets au delà de leur stricte économie qui serait fortement élargi compte tenu des valeurs du développement durable) et la participation des publics à la prise de décision, également renforcée.

M. Gariépy montre un certain scepticisme en s'appuyant sur l'exemple québécois où il lit une tendance à la régression plutôt qu'à l'élargissement des démarches d'évaluation environnementale. De notre côté, on y redécouvre le fossé étonnant qui existe toujours entre la situation canadienne où l'arbitrage entre des valeurs et intérêts divergents ainsi que l'implication du public dans des stratégies participatives font parti de la culture de base et la situation française où elles sont singulièrement absentes. Aussi les doutes de M. Gariépy nous paraissent-ils, par boutade, un luxe de nanti : avant même de parler de développement durable urbain en France, il faudrait encore que cette pragmatique de l'évaluation environnementale (au delà de l'étude d'impact dont on connaît les limites) et de la participation des publics prennent cet essor que l'on attend toujours.

Questions de temporalités

Le décalage le plus net entre l'approche nord-américaine et européenne du développement durable urbain tient sans doute à la place accordée à la question des temporalités, plus particulièrement de la longue durée pratiquement absente des textes canadiens. Cela tient-il au lieu commun qui veut que dans la culture canadienne l'espace (spécialement la nature sauvage) tienne la place qu'occupe en Europe le patrimoine historique ? D'autre part, les réflexions sur la ville compacte ou plus dense auxquelles Bernard Duhem se réfère comme un des éléments centraux du développement durable urbain ne marquent-elles pas un désir de retour sur un modèle hérité et traditionnel de ville face à la perte de sens que provoqueraient les formes de l'urbanisation contemporaine ? A l'inverse, la question de la durabilité du développement urbain actuel en amène inéluctablement une autre : à l'échelle de la très longue durée multiséculaire, ne sommes nous pas aujourd'hui dans une phase de transition vers une nouvelle forme de ville, historiquement stable, dont on ne peut actuellement encore discerner l'ordre ?

L'élément central de la définition du développement durable, la prise en compte des besoins des générations futures, est aussi le plus mystérieux. En l'occurrence, dans toute réflexion ou action stratégique sur la ville, qui peut parler au nom des générations futures ? Il serait peut-être plus clair de parler de prise en compte non des besoins, mais de la liberté de choix des générations à venir. Dès lors on voit que le nouvel impératif catégorique de la planification urbaine est de se projeter à l'horizon d'un futur nécessairement incertain pour préserver cette liberté de choix, tandis que l'enjeu de toute politique d'aménagement devient celui de sa réversibilité, ce qui va à rebours tant des processus décisionnels les plus courants des politiques urbaines (atteindre le point de non retour) que des outils, des démarches, en bref de la culture professionnelle de l'aménagement urbain.

Comme le souligne Pierre Veltz, privilégier les options d'aménagement les plus ouvertes, reconfigurable pour d'autres usages et selon d'autres normes d'efficacité à venir, suppose une transformation profonde de notre vision collective du passé comme du futur de nos villes. La citation de Paul Ricoeur qui clôt sa contribution et qui appelle à cesser de considérer le passé comme terminé et d'essayer plutôt de donner vie à ses potentialités inaccomplies est une autre manière d'assoir le développement durable des villes sur une nouvelle conception d'une gestion patrimoniale tournée vers les objets du futur plutôt que vers ceux du passé.

NOTE

¹ Note préparatoire à la réunion du groupe de travail « scénario de développement durable pour la France à l'horizon 2000 » ; sous-groupe « les villes du développement durable ». Rapport TETRA pour la DRAST/CPVS, mai 1995.

1. Le développement durable urbain : quel contenu ?

Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale

**Michel Gariépy, Professeur
Doyen, Faculté de l'aménagement,
Université de Montréal**
*en collaboration avec Domon G. et Jacobs P., professeurs
Faculté de l'aménagement, Université de Montréal*

Introduction :

Le développement durable : un paradigme révolutionnaire ?

Le concept de développement durable, ou de développement viable, selon le qualificatif avancé par certains en voulant accentuer son caractère qualitatif (par ex., Gariépy, Domon et Jacobs 1990), constitue-t-il plus qu'un concept à la mode, qui prendrait le relais aujourd'hui de concepts antérieurs comme ceux de qualité de la vie, puis de qualité de l'environnement, ou encore de planification stratégique ? A-t-il dépassé le stade d'un « ubiquitous buzzword », pour reprendre l'expression de Simon (1989) ? S'agit-il d'un concept idéologique uniquement, ou sommes-nous confrontés à un nouveau « paradigme » de l'aménagement du territoire – qui interpelle le rôle traditionnel des urbanistes ?

Ces interrogations sont en toile de fond à la présente communication. Après avoir fait ressortir les dimensions du concept, et surtout son caractère dialectique (par la confrontation de divers points de vue qu'il implique nécessairement), nous tentons de le situer en rapport avec l'évaluation environnementale. Cette dernière, dans son concept et sa pratique,

soulève des enjeux similaires à ceux qui devront obligatoirement être rencontrés dans l'application du développement durable. Nous tentons de dégager certaines lignes de force et certains constats à partir de l'évolution de la pratique de l'évaluation environnementale, du moins dans ses versions nord-américaines. Et ces constats, il faut l'avouer, ne sont pas sans susciter un certain scepticisme quant à la portée « révolutionnaire » que certains confèrent au concept de développement durable.

Le développement durable en milieu urbain

De l'idée de « sustainability » au concept de développement durable en milieu urbain

Dès la fin du XIX^e siècle, l'idée de « sustainability » se retrouvait dans le discours des tenants de l'intégration de pratiques de conservation à la gestion des ressources agricoles, forestières et animales (Brown *et al.*, 1987 ; Carpenter et Harper, 1989). Ce n'est pourtant qu'au début des années 70 qu'est formulé explicitement l'objectif de conjuguer environnement et développement, avec

l'émergence du concept d'écodéveloppement. Ce concept, initialement proposé par Dorney (Dansereau, 1985) et repris lors de la Conférence sur l'environnement de Stockholm en 1972, pose la nécessité d'harmoniser « les objectifs sociaux et économiques du développement avec une gestion écologiquement prudente des ressources et du milieu » (Sachs, 1980). L'écodéveloppement paraît annoncer une convergence des deux grandes approches qui avaient jusqu'alors été opposées, soit les approches technocentriste et écocentriste, selon la dichotomie proposée par O'Riordan (1971).

Bien qu'elle n'y soit jamais clairement définie, c'est avec la publication de la Stratégie mondiale de la conservation (UICN, 1980) que la notion de développement durable prend véritablement son essor, avec comme objectif ultime « l'avènement du développement durable fondé sur la conservation des ressources ». Mais privilégiant une vision plus physique du développement, la Stratégie met cependant en veilleuse la dimension politique qui caractérisait l'écodéveloppement à travers son accent mis sur l'autonomie locale et la prise en charge équitable des besoins de tous.

C'est la publication, en 1987, du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, ou Rapport Brundtland du nom de la présidente de la commission, qui viendra consacrer l'utilisation du concept de « développement durable ». Ce dernier désignera le type de **développement qui « répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »**.

Mais l'application de ce concept au milieu urbain était singulièrement absente. Tout comme les travaux portant sur le concept de « sustainability » qui avaient comme racine la foresterie et l'agronomie, la grande majorité des travaux ayant contribué à l'émergence de la notion même de « développement durable » étaient eux aussi orientés sur la problématique relative à la gestion des ressources naturelles ou à l'aménagement des pays dits en voie de développement (Colnett, 1990). Pourtant, l'intérêt de prendre en compte l'urbain s'imposait, avec près de 60 % de la population mondiale vivant dans des zones urbaines et des prévisions, pour le début du XXI^e siècle, affirmant que la moitié de la population mondiale résiderait dans des agglomérations de plus d'un million d'habitants. Et, ne serait-ce qu'au strict plan environnemental, le niveau local étant celui où prennent naissance les principaux effets cumulatifs liés à l'utilisation du sol, celui où se fait l'implantation des programmes et

politiques élaborés aux paliers administratifs supérieurs, celui enfin le plus proche de la population.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement, mieux connue comme le « Sommet de la terre » et qui s'est tenue à Rio en juin 1992 est venue rectifier cet état de fait. Y était adopté « Action 21 », un programme proposant un large éventail d'actions pour surmonter les divers problèmes liés à l'environnement. Ce programme reconnaissait l'importance toute particulière des problèmes de l'environnement urbain et la nécessité d'impliquer les pouvoirs locaux dans leur prise en charge.

Ont grandement contribué à cette reconnaissance, par leurs travaux préparatoires au « Sommet de la terre » de même que dans leurs activités qui ont pris place depuis, quatre associations internationales représentant les villes et les pouvoirs locaux : Métropolis, l'International Union of Local Authorities, le Sommet des Grandes Villes du Monde et la Fédération Mondiale des Cités Unies. En particulier, le Groupe des Quatre ciblait récemment les responsabilités des pouvoirs locaux sous trois angles : sous un angle global d'abord, avec la mise au point d'un programme d'action à l'échelon local ; sous un angle spécifique en rapport avec les différents secteurs d'Action 21 ; enfin, sous celui de l'interaction entre les paliers administratifs (Métropolis, 1993).

L'interaction entre les dimensions du développement durable

S'il y avait convergence quant au sens général qu'il fallait lui attribuer, le terme « développement durable/viable » comportait un piège important face à son utilisation tous azimuts, le risque que ce concept soit banalisé. Dans ces circonstances, il était absolument nécessaire de dépasser cette définition générale pour en arriver à spécifier ses principales composantes.

Cet effort de spécification des composantes du développement viable, la Commission mondiale de l'environnement et du développement l'avait déjà amorcé dans son rapport. Elle signalait que **ce concept « présuppose un souci d'équité sociale entre les générations et à l'intérieur d'une même génération » et suggérait une « participation effective des communautés locales au processus de prise de décision »** afin d'aider celles-ci « à mieux définir et à mieux respecter les intérêts communs ». Jacobs *et al.* (1988), Gardner (1989),

Sadler et Jacobs (1990) et Gardner et Roseland (1989) avaient poursuivi cet effort et précisé les trois composantes qui ressortent comme indissociables de la notion de développement viable, à savoir :

- la satisfaction des besoins des générations actuelles et futures ;
- l'équité, la justice sociale et le maintien de la diversité culturelle et,
- le maintien de l'intégrité écologique.

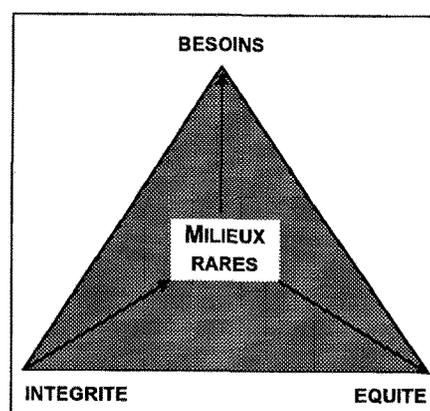
Alors que la première composante participe de l'émergence d'une éthique nouvelle fondée sur un principe de responsabilité intra et intergénérationnel, sa matérialisation est étroitement liée aux deux autres composantes. Mais ce n'est que beaucoup plus récemment que la nécessité d'une prise en compte des caractéristiques écologiques du territoire afin de répondre à ces besoins fut plus largement reconnue. Et plus récemment encore, soit principalement avec la publication du rapport de la CMED que les rapports étroits qui unissent la capacité de répondre aux besoins, l'équité et la justice sociale ont commencé à être mieux compris. D'une part, nous commençons à être plus à même non seulement d'envisager, mais de constater directement que la surexploitation de certaines ressources était fondamentalement inéquitable et, par voie de conséquence, compromettait la capacité d'assurer les besoins essentiels des générations actuelle ou futures. Nous étions maintenant plus en mesure de réaliser que les « externally imposed systems of development, conservation and knowledge have greatly hindered sustainable development » (Jacobs et al., 1988).

Ainsi, comme nous le précisons ailleurs (Domon, et al., 1992), la volonté de satisfaire les besoins de la génération actuelle et des générations futures présupposait donc l'introduction d'un axe temporel au sein des mécanismes de décisions. De même, la volonté de maintenir l'intégrité écologique présupposait l'introduction d'un axe d'analyse spatial; l'introduction d'un tel axe forçait à dépasser les cadres de limites administratives, le plus souvent, sans aucune signification réelle en termes écologiques.

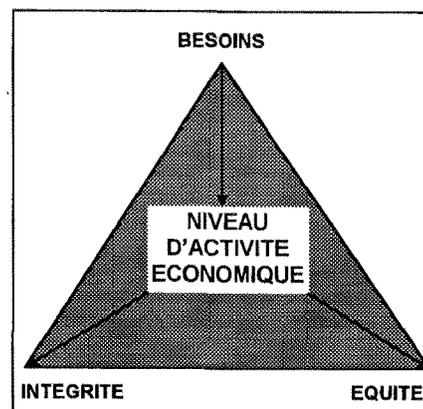
Dans ces circonstances, l'examen d'un projet régi par l'optique d'un développement durable ne se réduit pas à l'application d'une liste d'indicateurs énumérés à partir d'une composante exclusive mais doit s'effectuer en tenant compte des interactions entre les trois composantes². La mise en place d'une forme de développement durable

implique nécessairement un processus constant de compromis entre les priorités résultant de chacun (Sadler et Jacobs, 1990). Comme l'illustre la figure 1, toute intervention doit être située à l'intérieur d'un triangle ayant pour sommets chacune des composantes du développement durable. Un diagramme similaire proposé pour le projet Villes en santé (Hancock, 1990) illustre la pertinence d'une telle triangulation.

Figure 1



La composante intégrité de l'écologie se traduit par la prise en considération de l'indicateur « présence de milieux rares » qui peut avoir des incidences sur les composantes Besoins et Équité.



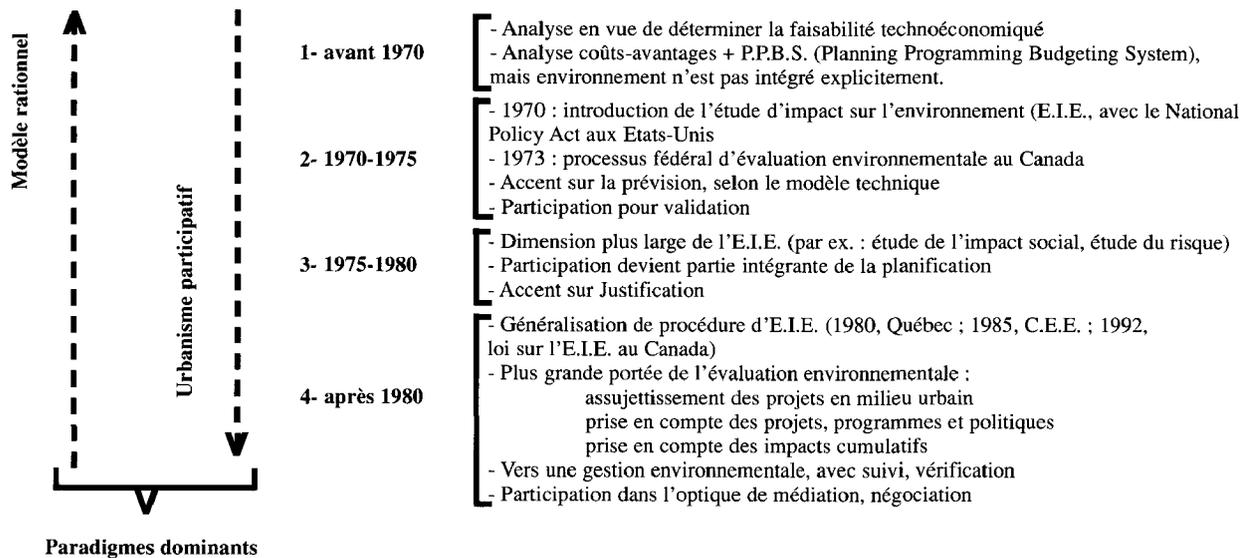
La composante besoin se traduit par la prise en considération de l'indicateur « niveau d'activité économique » qui peut avoir des incidences sur les composantes intégrité et équité.

• C'est cette dialectique entre les trois pôles, davantage que la définition de chacune des composantes et la spécification des dimensions, qui constitue, à notre avis, la caractéristique fondamentale de la problématique du développement durable. Nous rejoignons en cela la thèse de Shearman sur l'importance de contextualiser le concept :

« ... the meaning of sustainability should not be an item for further discussion. What should be dis-

Figure 2

L'évaluation environnementale: phases et tendances
(adaptation de Sadler (B.), 1986, p. 102 et de Gariépy (M.), 1991, p. 355)



cussed are the implications of sustainability that result when it is applied as a modifier to a particular context. In other words, what are the consequences that result from seeking a sustainable society, a sustainable economic arrangement, or a sustainable ecosystem, and how are they constituted ? » (Shearman, 1990)

Mais ce questionnement, avec toutes ses implications, peut-on penser qu'il puisse véritablement prendre place ? Quelque part la mise en parallèle avec l'évaluation environnementale suggère certains éléments de réponse.

Pourquoi le lien avec l'évaluation environnementale ?

L'évaluation environnementale fait référence à une pratique selon laquelle la planification, la conception d'une intervention et la prise de décision par un maître d'ouvrage s'effectuent sur la base d'une analyse des effets et impacts que cette intervention est susceptible de provoquer dans son environnement récepteur. Cette pratique tire son origine de la procédure d'étude des impacts sur l'environnement. Prescrite initialement aux U.S.A. par le National Environment Policy Act à la fin de 1969, elle fait maintenant partie de l'arsenal juridique ou administratif de la plupart des pays occidentaux.

Au-delà des particularités des contextes culturels et juridiques, deux éléments principaux, [éléments qui pourraient même être qualifiés de paradigmes tant ils renvoient à des corpus spécifiques et structurés], sont communs à chacune de ces procédures : la réalisation d'une étude des impacts sur l'environnement de l'intervention projetée, étude systématique qui procède selon le modèle rationnel, et l'implication dans des stratégies participatives des publics touchés par celle-ci. Or, la portée de l'évaluation environnementale ainsi que la nature de l'implication des publics ont fortement évolué : la figure 2 ci-dessus présente les phases et tendances de cette évolution.

Qu'apporte l'évaluation environnementale à la problématique du développement durable ? Pourquoi intégrer les deux ? Ce que commande l'évaluation environnementale, c'est un mode de questionnement des projets qui va au-delà de leur économie stricte: la faisabilité des projets y est examinée non plus seulement sur la base de leur rentabilité financière, mais à la lumière des conséquences potentielles sur le milieu récepteur. Il s'agit, pour reprendre les composantes du développement durable mentionnées plus haut, de voir l'impact de la satisfaction d'un besoin de développement sur l'intégrité d'un milieu et comment se répartissent les avantages et les coûts du développement. Pour répondre à cette interrogation, l'évaluation environnementale doit traiter une série d'enjeux qui se

retrouvent au cœur même de l'implantation du développement durable. Elle implique la prise en compte et l'arbitrage entre des valeurs et des intérêts souvent divergents. La prise de décision y est effectuée dans un contexte de risque et d'incertitude (Sadler et Jacobs, 1990). Il y a donc une grande similitude entre évaluation environnementale et la recherche du développement durable, quant au questionnement impliqué.

Quelques réflexions maintenant que suggèrent l'implantation des procédures d'évaluation environnementale et l'évolution des pratiques.

1^{er} enjeu : caractère des procédures et assujettissement

L'atteinte d'un développement durable présuppose que toutes les actions que nous faisons et projets que nous entreprenons fassent l'objet d'un examen selon les dimensions mentionnées plus haut afin d'en assurer le respect ; c'est d'ailleurs cette caractéristique qui rendait impérieuse l'inclusion du palier local, palier d'où naît une multitude de projets et actions à première vue anodins, mais à l'effet cumulatif indéniable. Autre caractéristique de cette préoccupation maintenant mondiale concernant le développement durable, est qu'elle mise sur l'adhésion volontaire de tous les acteurs, en fonction d'un diagnostic faisant consensus, et qu'elle repose sur des stratégies volontaristes. Or, l'historique de l'évaluation environnementale ainsi que de son inscription législative vient jeter une ombre sur les ambitions associées à ces deux caractéristiques du concept de développement durable.

Il faut d'abord souligner le fait que pratiquement partout l'existence de l'évaluation environnementale découle de prescriptions législatives ou réglementaires. Et, si le bien-fondé du principe de l'évaluation environnementale ne posait pas problème, l'institution de tels mécanismes aura habituellement été marquée d'intenses tractations pour soit confiner la portée de leurs dispositions, soit restreindre les critères d'assujettissement des projets à celles-ci³. Quelques exemples :

- l'adoption par la CEE en 1985 de la directive qui généralise à tous les pays membres de la communauté une procédure d'études d'impact représente peut-être l'illustration la plus caricaturale de la situation ici décrite : plus de deux douzaines d'ébauches de directives auront été nécessaires avant qu'on ne s'entende sur les catégories de pro-

jets assujettis, [encore ici des projets principalement de grande envergure ou susceptibles de prendre place dans des zones sensibles au plan écologique], et sur des mécanismes éliminant les possibilités de recours judiciaires.

- De l'adoption de la **procédure québécoise** d'évaluation environnementale, procédure sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, deux faits peuvent être mentionnés. Dans la liste des projets assujettis que comportait le règlement, les projets dont le secteur privé était le maître d'oeuvre ont été en principe inclus. Par contre, l'entrée en vigueur des articles du règlement les concernant⁴ n'a jamais été promulguée, l'argument invoqué étant la volonté de ne pas pénaliser la province dans sa concurrence avec la province voisine pour l'obtention de grands investissements. Ceci a donné lieu à des aberrations du genre où une ligne de transport d'électricité et un poste de transformation, des équipements somme toute mineurs, desservant une aluminerie ont été assujettis à la procédure extensive, alors que l'aluminerie elle-même, un équipement avec impact majeur sur l'environnement, ne faisait l'objet que d'une évaluation plus limitée, soustraite aux regards du public. Le poids politique du lobby agricole et du ministre de l'Agriculture a réussi à entraîner la soustraction de la liste des projets assujettis, de la majorité des activités agricoles pourtant reconnues comme des activités des plus polluantes⁵. La procédure reste donc jusqu'à maintenant appliquée principalement aux grands projets d'équipement des maîtres d'ouvrage du secteur public.

- Certains événements en rapport avec la **procédure fédérale canadienne** vont amener un changement de sens. Elle était jusqu'à récemment une procédure d'investigation scientifique, appliquée à des projets initiés par les ministères fédéraux ou prenant place sur les terres de juridiction fédérale, projets jugés avoir des impacts potentiellement significatifs au terme d'une auto-évaluation initiale. Elle pourrait devenir un mécanisme d'autorisation non seulement similaire mais supplémentaire à ses équivalents provinciaux. La loi C-13 adoptée dans la foulée de jugements rendus récemment suite à des contestations juridiques⁶, confèrera, lors de son entrée en vigueur, portée de loi à ce qui jusqu'alors était une directive administrative, à caractère non contraignant. Elle pourrait s'interpréter comme étendant la procédure à toute intervention où le palier fédéral de gouvernement est impliqué : l'intention du législateur serait cependant, de cibler sa portée aux seuls projets pour lesquels le fédéral doit prendre une décision. Un débat a présentement

cours, opposant d'un côté les industriels, de l'autre les groupes d'environnementalistes, sur les listes d'inclusion et d'exclusion à cette loi. De plus cette nouvelle loi doit être restituée dans la dialectique fédérale/provinciale de partage des compétences et pourrait constituer le fer de lance d'une ingérence du fédéral dans un champs de compétence jusqu'à maintenant essentiellement provincial.

- Tant au Canada qu'au Québec, la prise en compte des impacts cumulatifs est devenue une préoccupation majeure, comme en attestent les publications du maintenant défunt Conseil canadien de la recherche en évaluation environnementale. Une contribution intéressante et qui s'y apparente demeure les « Class Assessments » réalisés en Ontario (cf. Gariépy et Ouellet, 1986). Globalement cependant, leur prise en charge effective se heurte sinon à un cul-de-sac, ou du moins en reste à un niveau très insatisfaisant ; c'est le cas de l'évaluation produite dans le controversé dossier du programme d'aménagement par Hydro-Québec du bassin hydrographique Grande-Baleine au Nouveau-Québec.

- En sol nord-américain, les procédures d'évaluation environnementale se situent essentiellement aux paliers des gouvernements fédéral et provinciaux ou des états. Dans l'ensemble, les préoccupations relatives à l'évaluation des impacts au niveau municipal sont relativement récentes. Même si les premières procédures municipales d'évaluation ont été adoptées au cours des années 70, la plupart des municipalités et des grandes villes n'ont toujours pas adopté de processus formel pour de telles évaluations, bien que de plus en plus envisagent cependant d'incorporer de tels processus à leur démarche d'approbation de projets. Et dans les quelques cas où de tels processus existent, les exigences sont généralement sommaires, limitées à des catégories de projets spécifiques ou à certains aspects de l'environnement (cf. Gariépy et Collin, 1993).

Ce qui ressort de ce survol est donc que même si l'intérêt du principe de l'évaluation environnementale est reconnu de tous, on ne peut s'en remettre à la seule bonne volonté des maîtres d'ouvrage pour y procéder : partout ou presque, c'est la prescription réglementaire ou législative qui contraint. Et les critères d'assujettissement aux mécanismes institués constituent un enjeu majeur, une barre sous laquelle les maîtres d'ouvrage cherchent à se faufiler, avec la caution souvent du régulateur. D'où le premier niveau de scepticisme que nous manifestons plus haut.

2^e enjeu : La prise de décision et la participation publique

Une réponse pourrait être avancée face à l'argumentation précédente comme quoi, au-delà d'une prise en compte instituée au sein procédures, les objectifs intrinsèques de l'évaluation environnementale pourraient être rencontrés par des mécanismes plus souples. Un examen sous deux autres angles majeurs de la pratique de l'évaluation environnementale, celui du cloisonnement dans la prise de décision et celui de l'intégration du public dans le processus, vient confirmer le scepticisme de départ face aux ambitions des tenants du développement durable.

La nécessité de transcender les cloisonnements institutionnels constitue peut-être l'enjeu le plus fondamental mais également le plus problématique: pour examiner les diverses options compatibles avec un développement viable, il y a nécessité de reconnaître les liens inter-systémiques tant au plan territorial qu'au niveau administratif. Il faut pouvoir transcender les chasses gardées des services et administrations, chasses gardées qui sont cependant souvent la base de leur légitimité. « Action 21 » préconisait une série de mesures en vue d'une approche intégrée, intersectorielle qui assurerait « l'harmonisation des orientations, plans et instruments des politiques sectorielles et des politiques économique, sociale et environnementale... aux différents niveaux et (permettrait) à tous ceux qui s'intéressent au développement d'œuvrer ensemble » (Métropolis, 1993, p. 16).

En ce qui concerne la participation du public, c'est une des caractéristiques de l'urbanisme contemporain que de lui faire une place importante, au-delà de la simple validation de la planification des technocrates. Et la nécessité de l'intégrer pour l'atteinte d'un développement viable demeure d'autant plus forte que l'allocation des ressources implique arbitrage entre des intérêts différents et même gestion de conflits. Dans le contexte de la prégnance des questions d'environnement au sein de l'opinion publique de même que près de deux décennies d'évaluation environnementale, certains auraient pu croire à une évolution vers ce point oméga que constituerait la généralisation du principe de l'évaluation environnementale, la prise en compte systématique et raisonnée de l'environnement dans toute décision. Force est de constater cependant, que les acquis sont bien précaires : selon l'évolution des choses au cours des prochains mois, pourrait même être envisagé le rajout d'une nouvelle phase à la figure 2, le quasi-retour à la case départ.

Ce qu'une analyse de la gestion de ces procédures par les administrations de même que des stratégies adoptées par les maîtres d'ouvrage dans les processus résultant de ces procédures révèle, c'est une volonté de maintien des prérogatives de chacune et des tentatives pour confiner le public dans une attitude réactive essentiellement, au détriment d'un partenariat véritable. Encore ici, quelques exemples :

- tout en respectant jusqu'à tout récemment la lettre de la procédure implantée en 1980, le Gouvernement du Québec avait posé depuis le milieu des années 1980 une série de gestes pouvant s'interpréter comme des tentatives de rapatrier le centre de gravité décisionnel déplacé, au fil des projets, vers la tribune des audiences publiques et des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ; et même plus, des gestes qui pouvaient être vus comme une tentative de reprendre contrôle sur un organisme à l'autonomie un peu trop « irritante » :

- la mise en place de comités agissant comme similitudinaux d'appel des recommandations du BAPE. Dans plusieurs dossiers dont on peut penser que le Gouvernement sinon certains ministres désavouaient la position à laquelle le BAPE en arrivait au terme d'audiences publiques, le Gouvernement a mis en place des comités d'experts : dossiers de la Route 116 du MTQ en 1987, de la ligne RNDC d'Hydro-Québec en 1987, du complexe méthanier Soligas en 1991. Ces comités d'experts choisis par lui ont procédé *a posteriori* au réexamen des dossiers sur la base parfois d'informations nouvelles et non validées, sans possibilité de contre-expertise ou de questionnement par le public. Le Gouvernement aurait pu simplement ne pas entériner les recommandations du BAPE et adopter une position différente pour des raisons de choix politiques; ceci aurait été conforme à l'esprit de la procédure. Le Gouvernement a choisi plutôt de mettre en cause, par ces comités d'experts, la crédibilité scientifique même du BAPE, fragilisant ainsi sa position.

- Les déclarations faites à plusieurs reprises par des ministres comme quoi le BAPE aurait, dans ces dossiers, outrepassé son mandat en incorporant dans sa définition d'environnement des considérations d'ordre socio-économique. Déclarations d'autant plus surprenantes qu'elles provenaient souvent de la ministre à l'Énergie et aux ressources qui fut antérieurement ministre de l'Environnement et qui, à ce titre, devait être familière avec la nécessaire acception large du terme.

- Les récriminations adressées par de hauts fonctionnaires du MENVIQ (ministère de l'Environnement du Québec) au BAPE pour sa trop grande « complaisance vis-à-vis les citoyens », pour le recours excessif à des experts indépendants pour faire effectuer des contre-expertises plutôt que de respecter les chemins balisés par les fonctionnaires⁷.

- La caution apportée par de hauts fonctionnaires du MENVIQ à des stratégies des maîtres d'ouvrage qui contournaient la procédure longue avec la possibilité d'audiences publiques ; une situation conférant à ce même ministère un pouvoir accru, par l'utilisation d'une procédure interne d'autorisation. Quelques exemples : les modifications apportées *a posteriori* aux projets de route 116, d'usine de traitement de déchets toxiques Stalex ou d'implantation d'une voie de transport sur l'estacade sans retour cependant devant le public, comme le prévoit pourtant la loi ; le fractionnement ou, selon une appellation plus courante, le « saucissonnage » des plans d'arrosage de défoliants pour les soustraire à la procédure longue.

Tous ces éléments cependant, respectaient la lettre de la procédure même s'ils pouvaient être interprétés comme des tentatives pour en altérer progressivement le sens. Il faut mentionner que deux groupes différents mandatés officiellement pour évaluer la procédure et suggérer les amendements et correctifs à lui apporter, le comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale ou le groupe Lacoste qui publiait son rapport en décembre 1988, puis la Commission de l'aménagement et des équipements de l'Assemblée nationale dont le rapport fut rendu public en avril 1992, avaient conclu à peu près dans le même sens : ils réaffirmaient l'intérêt de la procédure, la nécessité de la consolider, en particulier par la promulgation des articles du règlement concernant les grands projets émanant du secteur privé et toujours soustraits à la procédure longue, en dépit de leur impact potentiel considérable sur l'environnement et aussi par l'intégration d'une consultation du public ou des personnes intéressées à l'amont, soit à l'étape d'élaboration de la directive régissant la préparation de l'étude d'impact. Étaient aussi recommandées diverses mesures pour éliminer certains éléments « irritants » dans la gestion de cette procédure.

■ Pourtant, en décembre 1992, le Gouvernement imposait un coup de force qui devait susciter l'opposition de pratiquement tous les intervenants. Son projet de loi 61 déposé en décembre 1992 et adopté en fin de session, sans débat, en utilisant le rouleau

compresseur de la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale apporte certaines améliorations quant à ce que tous perçoivent comme ses « irritants » mais, hélas, incorpore des reculs majeurs par rapport à ce qu'on croyait des acquis fermes⁸.

Au nombre des aspects positifs de la réforme apportée :

- la fixation de délais maximaux pour les interventions des ministères et du Gouvernement aux étapes pertinentes de la procédure ; l'élargissement potentiel du champ d'application de celle-ci à des politiques, des programmes ou des séries de projets ; l'introduction d'une phase de « scoping » où le public pourrait intervenir dans l'élaboration de la directive, encore que l'objectif de cette phase et le rôle du public ne soient pas très clairs⁹ ; la création d'un fonds pour soutenir la participation du public ; l'introduction explicite de la médiation comme mécanisme de résolution de conflits en rapport avec l'environnement.

Plusieurs aspects négatifs viennent toutefois occulter ces points d'intérêt :

- l'adoption sans consultation et débat d'une loi portant spécifiquement sur la consultation ;

- une restriction potentielle de l'information du public, en particulier par l'absence d'obligation de divulguer les décrets soustrayant des projets à la procédure, certains rapports du BAPE ou encore des mémoires de citoyens ;

- la réduction des pouvoirs du ministre de l'Environnement au profit du conseil des ministres qui posséderait une marge discrétionnaire considérable pour décider de soustraire certains projets à l'évaluation environnementale ou à audiences publiques, de soustraire à l'examen public des projets découlant de programmes gouvernementaux évalués publiquement, pour déterminer si une demande d'audiences est utile ou non ;

- un assouplissement des seuils pour plusieurs catégories de projets qui devaient jusqu'ici suivre la procédure longue mais seront dorénavant considérés mineurs ;

- une grande complexité et une « forte dose d'opacité dans un processus dont la transparence devrait être la règle de base »¹⁰.

Pour la plupart des intervenants, cette loi modifie l'économie d'ensemble de l'évaluation environnementale, de la pratique qui s'était développée au gré des années.

- Ces différents gestes du Gouvernement et de son administration sont à situer en complémentarité aux gestes posés par certains **grands maîtres d'ouvrage** pour ramener de la prévisibilité dans l'environnement turbulent que peuvent constituer des audiences publiques : consultations menées sous leur contrôle antérieurement aux audiences, politiques de compensation qui désamorcent les remises en question de certains projets, le statut d'acteur privilégié conféré à certains intervenants. Nous avons démontré ailleurs (Gariépy, 1991) le lien qui pouvait exister entre les stratégies mises en place par Hydro-Québec, le pendant québécois de EDF, l'influence démontrée par les intervenants dans les audiences et surtout leur capacité effective à bloquer un projet. Enfin, plutôt que de comparer de véritables options dans la solution de problèmes, options qui pourraient avoir l'inconvénient de faire intervenir d'autres maîtres d'ouvrage ou de compromettre la finalité de l'entreprise, sont soumises à l'étude des variantes où seule les localisations diffèrent, sans parler du tronçonnage des projets pour créer une inertie en faveur de leur autorisation.

■ Si la **Ville de Montréal** n'a pas encore institué de processus formel d'évaluation environnementale au sens où nous le définissons plus haut, elle a promulgué en 1988 une ambitieuse politique de consultation publique¹¹. En rapport avec cette politique étaient implantés une série de mécanismes et d'instances de consultations publiques, dont :

- des comités-conseil d'arrondissement (CCA), comités qui ont pour objectif d'être « à l'écoute de la population locale » et constituent un mécanisme formel de consultation sur les plans d'urbanisme ou les règlements de zonage. Ils sont composés d'élus et leur ordre du jour est établi par le Comité exécutif ;

- le bureau de consultation de Montréal, composé de commissaires indépendants mandaté par le Comité exécutif de la ville pour tenir des consultations sur des objets de divers ordres, i.e. qui peuvent être des projets, des plans, etc., ces consultations peuvent s'effectuer selon différentes procédures dont la procédure régulière qui s'apparente aux audiences en deux temps tenues sous l'égide du BAPE.

En dépit de l'intérêt de cette politique de même que des outils qui l'accompagnent, la situation de la consultation publique à Montréal est néanmoins très problématique. Dans la gestion au jour le jour de sa politique, l'administration municipale lance des

signaux ambigus et contradictoires quant à la place et à l'importance qu'elle accorde à la consultation.

La cause première de cette situation problématique réside, plutôt que dans un vice structurel, dans une question de gestion du processus : le choix de tribunes non appropriées pour mener des consultations relatives à certains projets.

Ainsi est mise en branle l'artillerie lourde – soit la consultation sous l'égide du BCM – pour des programmes préliminaires ou des énoncés d'intention, pour des équipements à caractère très local, enfin, pour des dossiers émanant des gouvernements supérieurs dont la ville ne partage pas l'approche et la décision. Bref, des dossiers où la ville a peu à perdre. Mais sur des projets relativement précis, d'une envergure au moins comparable et qui comportent un caractère public, ne serait-ce que partiellement, c'est souvent l'approche « Fast track » qui prévaut avec des consultations menées par les CCA. Malgré toute la bonne volonté des personnes concernées, ces consultations ne peuvent respecter les exigences fondamentales d'une consultation instituée menée par un tiers parti. Entre autres, la condition fondamentale pour assurer que l'examen se fera de façon sereine, objective et non partisane, est que les audiences doivent être menées par une commission neutre, qui n'est pas partie prenante à la décision. Or, les CCA sont composés d'élus, et le soutien actif de l'administration aux projets en cause est affiché dès le départ.

Cette forme de consultation génère non seulement de la polarisation, mais de l'animosité : les populations locales ont l'impression d'être consultées pour la forme et que les élus ont d'avance fait leur lit sur l'objet même de la consultation. Et contrairement à la bonification d'un projet et à la plus-value potentielles pour le promoteur que des audiences bien menées peuvent générer, les promoteurs en sortent frustrés, l'image de leurs projet amochée, malgré l'argent investi pour mettre en avant un projet intéressant. A notre avis, le risque est grand que le jugement global porté sur l'ensemble du processus soit négatif et que, à l'occasion des prochaines élections municipales, une nouvelle administration ne « jette le bébé avec l'eau du bain » !

Donc, encore ici, plusieurs réserves doivent être émises à l'encontre des requêtes du développement durable. Oui à la planification intégrée, mais en autant sûr que la rationalité du maître d'ouvrage peut continuer à prévaloir. Oui à l'intégration du public, mais dans la mesure où la participation sert à cautionner la position des administrations.

3^e enjeu : Une assise méthodologique et une base de données pour les études d'impact en milieu urbain

« Action 21 » prône l'établissement de bases de données et la cueillette d'informations pertinentes pour que des études d'impact en milieu local puissent être réalisées (Métropolis, 1993, p. 12-13). Encore ici, la lecture de pratique de l'évaluation environnementale permet de dégager certains enseignements et commande quelques réserves.

L'évaluation environnementale comporte deux volets qui en ont fait l'intérêt et l'originalité comme pratique planificatrice : les consultations publiques mais d'abord une analyse des impacts des projets. Si on revient sur les mécanismes de consultation mis en place par la ville de Montréal, la qualité de l'information et des analyses sur lesquelles prennent appui les consultations du public laisse beaucoup à désirer. Le plus complet de ces mécanismes, la procédure devant le BCM, exige qu'un dossier sur le projet soit déposé, que ce dossier rassemble l'information disponible : ceci assure une connaissance minimale sur les principaux enjeux, et présente les positions officielles de certains intervenants par rapport à ces enjeux. Mais ceci demeure en deçà d'une analyse systématique des répercussions et des impacts. Les audiences tenues sur le projet de réaménagement de la Carrière Miron ont bien illustré cette situation lacunaire de l'information. Enfin, alors que l'analyse des implications de ces projets est complexe, exigeante et nouvelle et que, à ce titre, elle devrait mobiliser les efforts des experts, une résultante de ce type de consultations est le déplacement de l'expertise vers une fonction de « lobbying » politique. Un « lobbying » qui cherche à garantir d'une part, que le projet passera par la procédure dont l'issue est connue au départ, d'autre part, que ce passage sera le moins pénible.

Si plusieurs municipalités parlent d'évaluer les conséquences environnementales des projets avant de les autoriser, la réflexion au plan méthodologique reste fragmentaire (cf. Gariépy et Collin, 1993). Les études réalisées portent le plus souvent sur quelques composantes de l'environnement (par ex., le paysage visuel ou acoustique, l'impact fiscal ou commercial) plutôt que de prendre en compte l'environnement urbain dans son entièreté. Et une adaptation majeure de l'outil étude d'impact est requise par rapport au secteur privé et aux projets qui prennent place en milieu urbain : la démarche reste tributaire de l'analyse des grands projets

d'équipement menées par les grands maîtres d'ouvrage, au lieu d'être adaptée à des propriétaires ou promoteurs de moindre envergure comme le sont la plupart des initiateurs de projets en milieu urbain. Doivent être élaborées des études qui prennent appui sur des indicateurs simples, peu coûteux mais répondant aux enjeux principaux. De la même façon faut-il mettre en place ces analyses des potentialités et contraintes environnementales - au sens biophysique davantage cette fois - qui se posent à l'échelle des entités territoriales, les « area wide assessments » dont parle Sadler (1986). Elles serviront dans l'évaluation des activités qui prendront place au sein de l'entité de même que pour l'analyse des interactions systémiques d'un territoire à l'autre.

Il reste donc un chemin considérable à parcourir, et au plan méthodologique, et dans la mise au point de banques de données pertinentes et flexibles pour généraliser l'évaluation environnementale - *a fortiori* une approche développement durable - en milieu urbain.

Conclusion

L'objectif de cette réflexion n'était pas de discréditer le concept du développement durable. Le concept vient réactiver et légitimer à nouveau une prise en compte de l'environnement dont le statut avait été rendu précaire par la récession économique, ses exigences étant souvent opposées à développement et présentées comme un frein au développement. Il vient donner un fondement sub-

stantif à l'évaluation environnementale qui se heurtait à la difficulté d'exercer un arbitrage à partir de valeurs diffuses ou entre des intérêts trop immédiats. Il interpelle les façons de faire et commande l'introduction dans nos administrations d'une culture de caractère transversal. Et surtout, il vient revaloriser le rôle du local : celui-ci ne peut se confiner dans l'étroite application d'une grille d'indicateurs servant à mesurer la conformité à des objectifs qui auraient percuté du niveau national au palier local, dans le débat sur le « global change ».

C'est là, par contre, où le bât blesse, là où notre interprétation de la pratique de l'évaluation environnementale montre l'inertie à contrer, les réticences du système à changer ses façons de faire.

Plutôt que de procéder du haut vers le bas, le cheminement inverse peut parfois faciliter cette remise en question. Le dossier du secteur riverain de la région de Toronto est d'ailleurs une bonne illustration de ce que peut être une ville exemplaire quant à la création d'une nouvelle culture de la à caractère transversal (Crombie, 1993). En prenant appui sur l'environnement riverain, dont la dégradation a servi de point de départ puis de référent pour l'analyse des interventions, une synergie a pu être établie entre des acteurs habituellement en tension¹². En reliant, selon une approche écosystémique, les fonctions et utilisations du territoire, a pu être produite une vision d'avenir mobilisatrice, qui transcende les limites administratives et qui servira de base à l'établissement d'un partenariat entre les acteurs.

NOTES

¹ Note préparatoire à la réunion du groupe de travail « scénario de développement durable pour la France à l'horizon 2000 » ; sous-groupe « les villes du développement durable ». Rapport TETRA pour la DRAST/CPVS, mai 1995

² L'exercice d'identification des composantes de la notion de développement viable représente un premier effort pour en préciser le sens et la portée ; ces composantes demandent toutefois à être elles-mêmes spécifiées. Plus encore toutefois, une simple énumération met en évidence l'ampleur du défi que pose la présence simultanée de composantes dont la mise en application est souvent conflictuelle, du moins à un moment donné. Par exemple, la prise en compte de l'indicateur « Niveau d'activité économique », qui résulte de la volonté de répondre aux besoins de la génération actuelle, peut rapidement s'avérer conflictuelle aussi bien avec la composante équité (ex. : distribution « équitable » de la valeur des logements) qu'avec l'intégrité écologique (ex. : prise en compte de la présence de milieux rares). Si besoins, équité et intégrité sont trois objectifs étroitement liés, leur poursuite simultanée pose des difficultés certaines puisqu'ils sont rarement parfaitement convergents.

³ L'adoption du *National Environment Policy Act* aux USA en 1969 fait exception dans une certaine mesure mais la clause concernant l'évaluation des impacts des « actions fédérales qui affectent l'environnement de façon significative » n'aurait jamais été entérinée, de l'aveu même du rédacteur principal du texte de loi, L. Caldwell, les législateurs eussent-ils pu prévoir l'ampleur de ses répercussions.

⁴ Les paragraphes g, n,p et le second alinéa du paragraphe j de l'article 2 du règlement 9, le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. c. Q-2, r.9, Éditeur officiel, Québec, 1980.

⁵ Comme le drainage et l'assainissement des parcelles.

⁶ Les causes concernent deux projets dans les provinces centrales : le cas du barrage Rafferty Alameda et l'arrêt Friends of the Oldman River de la Cour suprême du Canada en 1992.

⁷ Ces propos rapportés par L.-G. Francoeur dans *Le Devoir* du 28 avril 1992 ont été dénoncés le lendemain par le ministre de l'Environnement paradis comme ne représentant pas la position du Gouvernement.

⁸ Un projet de règlement venant spécifier la portée de la loi a été déposé au printemps dernier ; son entrée en vigueur, dans sa version finale, n'a cependant toujours pas été promulguée.

⁹ Pour Me L. Giroux du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), il s'agirait plutôt d'une consultation permettant au cabinet de diriger les projets sur la voie des audiences ou d'une simple consultation postale. par L.-G. Francoeur in *Le Devoir* 28 décembre 1992.

¹⁰ CQDE in *Le Devoir* 28 décembre 1992.

¹¹ - Ville de Montréal, *Un dialogue à poursuivre. La politique de consultation publique*, Montréal, déc. 1988, 23 p.

- Ville de Montréal, *Rapport sur l'énoncé de politique en matière de consultation publique*, Montréal, sept. 1988, 139 p.

¹² - La Commission Crombie, du nom de son président, est ainsi devenue la 2^e commission conjointe fédérale-provinciale de l'histoire du Canada.

BIBLIOGRAPHIE

- Brown, B.J., Hanson, M.E., Liverman, D.M. et R.W. Merideth. 1987. *Global Sustainability: Toward a Definition*. **Env. Manag.** 11 : 713-719.
- Carpenter, R.A. et Harper, D.E. 1989. *Towards a science of sustainable upland management in developing countries*. **Env. Management**. No 13. pp. 43-54
- CMED, 1988. *Notre avenir à tous*. Éditions du Fleuve et les Publications du Québec, Montréal.
- Colnett, D. 1990. *An Evaluation of the Greater Vancouver region in the context of Sustainable Development*. Background Report for a Workshop sponsored by CEARC on Sustainable Development in an Urban Context. CCRÉE. Vancouver.
- Crombie, D. et al. 1993. **Regeneration. Final Report of the Royal Commission on the Toronto Harbourfront**. Ministère des Travaux publics et approvisionnements. Ottawa.
- Dansereau, P. 1985. *Environnement futur: ressources, besoins, désirs et réalités*. in Junius, M. (ed.) **Colloque du conseil consultatif de l'environnement du Québec sur le « Bilan et prospective environnementale québécoise »**. CCEQ, Québec. pp. 105-213
- Domon, G., Gariépy, M. et Jacobs, P. 1992. *Développement viable en milieu urbain : vers une stratégie de gestion des interventions*. in **Plan Canada**. pp. 8-18
- Gardner, J.E. 1989. *Decision making for sustainable development : selected approaches to environmental assessment*. **Env. Impact Assess. Rev.**, 9: 337-366.
- Gariépy, M. et Collin, S. et al. 1993. **L'évaluation environnementale de projets en milieu urbain: Revue documentaire**. Hydro-Québec, Vice-présidence Environnement. Montréal. 93 p. + annexes
- Gariépy, M., 1991. *Toward a Dual Influence System : Assessing the Effects of Public Participation in Environmental Impact Assessment for Hydro-Québec Projects* « in **EIA Review**, Vol 11, pp. 353-374.
- Gariépy, M., Domon, G. et Jacobs, P. 1990. **Développement viable et évaluation environnementale en milieu urbain : essai d'application au cas mont-réalais**. Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, Montréal. 54 p.
- Gariépy, M., Ouellet, B. et al. 1986. **Etude comparative de quelques procédures d'évaluation environnementale**. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Montréal.
- Hancock, T. 1990. *Oral communication at a plenary session « Our common future »*. Annual meeting at the Canadian Healthy Communities Project, Montréal.
- Jacobs, P., Gardner, J. et D. Munro. 1987. *Sustainable and Equitable Development : an Emerging Paradigm*. in : Jacobs, P. et D.A. Munro (Eds). **Conservation with Equity : Strategies for Sustainable Development**. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lacoste, R. et al., *L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*. Rapport du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, Gouvernement du Québec, 1988, 132 p.
- Leitman, J. 1993. *Rapid Urban Environmental Assessment : Toward Environmental Management in Cities of the Developing World. Impact Assessment*. Vol. 11, No. 3, pp. 225-261
- Métropolis. 1993. **Vers un agenda 21 local - Un guide à l'usage des autorités locales**. (Projet pour discussion), Montréal. Miméo. 57 p.
- O'Riordan, T. 1981. **Environmentalism**. Pion Limited, London.
- Sachs, I. 1980. **Initiation à l'écodéveloppement**. Privat. Toulouse. 365 p.
- Sadler, B. et P. Jacobs. 1990. *A key to Tomorrow : On the relationship of Environmental Assessment and Sustainable Development*. in : Jacobs, P. and Sadler, B. (Eds.). **Sustainable Development and Environmental Assessment : Perspective on Planning for a Common Future**. CCRÉE. pp. 3-36.
- Sadler, B. 1986. *Impact assessment in transition : a framework for redeployment*. in : Lang.R. (ed.). **Integrated Approaches to Resource Planning and Management**. The Banff Center School of Management. Univ. of Calgary Press. pp. 99-129.
- Shearman, R. 1990. *The Meaning and Ethics of Sustainability in Environmental Management*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-8
- Simon, D. 1989. *Sustainable Development : Theoretical Construct or Attainable Goal ?* **Environmental Conservation** 16 (1) : 41-48.
- Union internationale pour la conservation de la nature. 1980. **Stratégie mondiale pour la conservation de la nature**. U.I.C.N. en collaboration avec le P.N.U.E. et le W.W.F.
- Ville de Montréal. 1990. **Arrondissement Centre-Plan directeur d'aménagement et de développement**. Service de l'habitation et du développement urbain.

Le développement durable dans les villes canadiennes : une revue des initiatives municipales

**Virginia W. Maclaren,
Université de Toronto**

**Claude F. Marchand,
Comité intergouvernemental
de recherches urbaines et régionales**

Les administrations municipales qui cherchent des précédents chez d'autres municipalités canadiennes en matière de réalisation de développement urbain durable trouveront utile cette étude qui répond à la question suivante : Quelles sont les interventions possibles ?

En l'absence de recherches pertinentes, les municipalités disposées à résoudre les problèmes qui se posent dans le milieu urbain restent dans l'incertitude quant aux interventions réalisables en vue d'un développement durable. La présente étude a pour but de combler cette lacune en explorant les projets entrepris par certaines des grandes municipalités canadiennes pour mettre en pratique la notion de développement urbain durable (ci-dessous DUD).

Vingt-trois municipalités de tous les coins du Canada figurent dans l'étude. Des entrevues ont été menées avec les chefs des services d'urbanisme et de travaux publics de toutes les municipalités choisies. On demandait d'abord à l'interlocuteur si la notion de développement durable lui était familière et, dans l'affirmative, d'en donner une définition personnelle. À ceux pour qui la notion était nouvelle, on en lisait les définitions publiées de la Commission mondiale sur l'environnement et le

développement (1987) et de Garner (1989). Les définitions formulées vont du plus étroit au plus large. Près de la totalité des 71 chefs de services interrogés avaient entendu parler de la notion, et la plupart d'entre eux ont pu en fournir une interprétation personnelle. Certains thèmes prédominent, mais les résultats suggèrent qu'il n'en existe pas sur la notion de DUD, de consensus commun à la majorité des représentants municipaux des différentes parties du Canada. Le thème qui revient le plus souvent dans les définitions mentionnées est la nécessité de réduire au minimum sinon de supprimer les dommages causés à l'environnement par le développement.

Un répertoire des interventions en matière de DUD actuellement à l'étude ou déjà mises en oeuvre par les services d'urbanisme et d'aménagement des municipalités enquêtées est présenté. Il démontre que l'impact du développement sur l'environnement est en voie de devenir une dimension importante pour les services d'urbanisme et d'aménagement dans le Canada tout entier. Parmi les interventions mentionnées, il y en a qui imposent aux promoteurs de nouvelles exigences, dont certaines se rattachent à la mise en valeur en certains endroits, tandis que d'autres s'appliquent sans distinction de lieu et visent des problèmes spécifiques,

dont l'efficacité énergétique, la réduction des déchets, l'économie de l'eau, la gestion des eaux d'orage, le remisage des bicyclettes et le remplacement des arbres.

Un certain nombre de tendances importantes et de problèmes qui s'étaient posés au cours de la conception ou de la mise en oeuvre d'intervention sont discutés.

Les résultats de notre étude indiquent que la réaction des citoyens face à la réalisation d'un développement durable se traduit par des changements profonds dans la façon dont opèrent les administrations municipales et quant au type de problème qu'on leur demande de régler. Parmi ces changements, sont d'une importance décisive : la création de nouvelles structures administratives et la modification des anciennes, l'incorporation d'un nouveau système de valeurs environnementales aux pratiques de génie et d'aménagement urbains,

ainsi que la mise en oeuvre d'une foule de nouvelles politiques et de nouveaux projets, et de programmes à but surtout environnemental, et non économique ou social.

À la question « Quelles sont les interventions possibles ? », dans la plupart des cas, il est trop tôt pour décider de ce qui est efficace et de ce qui ne l'est pas, puisque la majorité des interventions sont encore au stade de la conception ou n'ont été mises en oeuvre que récemment. Il se peut que certaines initiatives soient abandonnées, que certaines soient modifiées, et que certaines autres réussissent selon leur formule actuelle. Le règlement de Toronto sur les CFCs est un exemple d'intervention qui est passé par plusieurs stades avant d'atteindre sa forme actuelle; c'est là une illustration exemplaire d'une administration municipale qui assume un rôle de leadership dans la formulation de politiques en matière de DUD (développement urbain durable).

Classification des thèmes relevés dans les définitions qu'ont donné les répondants au questionnaire sur le développement urbain durable
<p>Ressources [8] Emploi efficace des ressources. Remplacement des ressources employées. Aucun épuisement à la suite de l'emploi des ressources. Emploi soutenu des ressources. Équilibre entre la consommation des biens et les ressources nécessaires à la production de ces biens.</p>
<p>Autonomie [3] Zone urbaine autonome. Autonomie locale. Autonomie.</p>
<p>Infrastructure et service [6] Programmes et activités municipales économiquement autonomes. Capacité de maintenir l'infrastructure à un coût et à un niveau de services raisonnables. Autonomie en prestation de services. Maintien efficace et abordable de l'infrastructure. Engagement ferme à respecter l'équilibre budgétaire.</p>
<p>Croissance et économie [6] Niveau de croissance permettant le maintien d'une économie urbaine durable. Croissance et développement aptes à la perpétuation. Développement efficace. Développement soutenu.</p>

Environnement [16]

Développement écologiquement durable.
Développement non nuisible pour l'environnement.
Développement permettant le maintien des écosystèmes.
Développement durable sur le plan de l'environnement.
Développement favorable au progrès et sans retombées négatives pour l'environnement.
Politiques et prestation de services assurant la durabilité de la biosphère.

Infrastructure/services et environnement [2]

Existence d'une infrastructure de base minimisant les retombées environnementales possibles.
Prestation des services de base à la population sans nuire à l'environnement.

Economie et société [3]

Développement avantageux pour la structure sociale et économique de la ville.
Concept holistique qui présuppose l'interdépendance des objectifs sociaux et économiques.
Etablissement de milieux de vie et de travail où il existe une structure communautaire durable et intégrée.

Génération futures [10]

Développement tenant compte des besoins futurs.
Développement garantissant aux générations futures les mêmes ressources et le même environnement que les nôtres.
Conscience de la portée pour l'avenir des décisions sur ce plan.
Préservation, économie et exploitation des ressources respectueuses des besoins des générations futures.
Gestion du capital physique et humain visant à améliorer l'existence des générations futures et non à leur rendre plus difficile.
Développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (voir rapport Brundtland).

Qualité de vie [3]

Qualité de vie durable.
Articulation entre développement, qualité de vie et économie.
Niveau de développement apte à être soutenu par l'infrastructure et les ressources sans détérioration de la qualité de vie.

Composantes multiples [3]

Développement ne se soldant pas par un déficit sur le plan des ressources environnementales, sociales ou économiques.
Développement apte à maintenir un juste équilibre entre les droits de la personne et les besoins de la société d'une part, et la nécessité de conserver le fond de ressources naturelles et de mettre en valeur le milieu naturel.
Perpétuation d'une collectivité saine, dans un milieu également sain sur les plans économique, physique, social et culturel.

Intervention en matière de développement urbain durable (DUD) - Service d'urbanisme et d'aménagement
Ennoncés de politiques en matière de développement urbain durable :
<p><i>Programmes/politiques/projets :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intégration aux plans officiels d'énoncés de principes et politiques en matière de DUD. 6C (Regina, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Sherbrooke, Fredericton), 3MO (Edmonton 1990, Guelph 1987, Québec 1988). 2. Intégration aux stratégies de développement d'énoncés de principes et de politiques en matière de DUD. 1T (Calgary 1988) 3. Intégration aux règlements de zonage d'énoncés de principes et de politiques en matière de DUD. 1C (Regina)
<p><i>Conditions posées aux nouveaux lotissements :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Examen des évaluations environnementales (EEE) exigé au préalable. 2MO (Halifax 1984, St John's 1988) 5. EEE pour tout lotissement nouveau dans une région écologiquement vulnérable. 2mo (Kitchener 1979, Guelph 1987) 6. EEE pour tout lotissement nouveau dans une vallée arrosée. 1MO (Edmonton 1985). 7. EEE pour tout lotissement nouveau sur un terrain contaminé. 1C (Ottawa) 8. EEE pour tout lotissement nouveau dans une zone de banlieue en essor. 1MO (Edmonton) 9. EEE pour tout lotissement nouveau lorsque des substances dangereuses sont en jeu. 1C (Regina). 10. Politique et décisions en gestion des sols contaminés. 3MO (Vancouver 1990, Toronto, Montréal) 11. Politique de gestion des déchets. 1MO (Toronto 1990). 12. Régulation de la demande sur le plan des transports. 1MO (Toronto 1991). 13. Politique de rendement énergétique. 1MO (Toronto 1991). 14. Politique d'économie de l'eau. 1MO (Toronto 1991). 15. Politique de gestion des eaux d'orages. 2MO (Guelph, Peterborough). 16. Politique de remisage des bicyclettes et d'aménagement de garages aériens. 1MO (Vancouver). 17. Gestion/règlements - remplacement des arbres. 1C (Kitchner), 1MO (Vancouver). 18. Plan de masse/aménagement paysager. 1MO (Burnaby, Waterloo). 19. Pour tout nouveau lotissement industriel/commercial: déclaration d'usage des terres (réserve) en vue de la protection des aires naturelles et des espaces libres. 1MO (Waterloo). 20. Pour tout nouveau lotissement industriel/commercial: déclaration d'usage public (réserve) en vue de la protection des forêts-parcs. 1ET (Waterloo).
<p><i>Inventaires :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 21. Inventaires et politiques: régions écologiquement vulnérables. 1C (Edmonton), 6MO (Calgary, Kitchner 1979, Guelph 1987, Peterborough, Québec, St John's). 22. Inventaire des arbres: terrains publics et privés. 1MO (Sherbrooke).
<p><i>Densité urbaine et dépendance moindre du transport automobile :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 23. Modification du zonage aux fins de favoriser le travail à domicile. 1C (Vancouver). 24. Programme de rénovation du centre-ville. 2MO (Halifax, Winnipeg 1986). 25. Programme d'intensification du centre-ville. 1C (Kitchener), 3MO (Victoria, Vancouver, Guelph). 26. Programme de construction d'habitations sur terrain intercalcaire. 1C (Charlottetown), 2MO (Regina, Halifax). 27. Politique d'accès par la proximité plutôt que par le transport. 1C (Vancouver).

Lotissements à caractère durable :

- 28. Conception de lotissements à caractère durable. 1C (Regina).
- 29. Aménagement de citernes dans les lotissements. 1PP(Waterloo).

Autres :

- 30. Campagne de recrutement d'entreprises axées sur la technologie à valeur ajoutée, sans inconvénients pour l'environnement. 1MO (Waterloo).
- 31. Etude de gestion et d'amélioration des bassins fluviaux. 2C (Guelph, Toronto).
- 32. Augmentation des marges de recul pour les constructions riveraines (hausse possible du niveau de la mer en raison de l'effet de serre). 1MO (Charlottetown).
- 33. Rapport sur l'état de l'environnement. 1C (Burnaby).
- 34. Politiques de préservation des lotissements industriels. 1C (Vancouver).
- 35. Projets d'aménagement urbain: conditions et composantes du rendement énergétique. 2MO (Vancouver, Kitchener).
- 36. Réactions internes au plan d'implantation, au plan régional et aux effets de rezonage du point de vue de l'environnement. 2MO (Vancouver 1991, Ottawa 1990).
- 37. Fonctions de planification et de formulation de politiques pour la préservation des édifices d'intérêt patrimonial. 1C (Kitchener), 2MO (Edmonton, Québec).
- 38. Programme d'acquisition de terrains. 1MO (Québec).

Administration :

- 39. Formation de comités consultatifs sur l'environnement pour l'examen des interventions possibles. 1C (Witthehorse), 1MO (St John's 1988).
- 40. Création d'un poste d'« agent de planification environnementale ». 2MO (Burnaby 1989, Toronto 1990).
- 41. Création d'un poste d'« agent de planification du cyclisme ». 1MO (Toronto).

Les communautés locales face aux défis du développement viable

**Christiane Gagnon,
Ph.D. en aménagement**

Au-delà de l'effervescence suscitée par le nouveau paradigme du développement durable, il persiste des écarts énormes entre le discours et la pratique. Jusqu'à présent, ce cadre de référence a davantage donné lieu à des recommandations lors des conférences internationales ou de politiques nationales, qu'à des actions collectives efficaces touchant tous les milieux et toutes les populations. En outre, comme il s'agit d'un paradigme en émergence, il n'existe pas de consensus sur le développement viable, mais plutôt des jalons théoriques et empiriques traversés par des courants de pensée, tel l'écologisme, le tiers-mondiste, l'humaniste, la régulation, sous tendus par autant de discipline et d'approches méthodologiques. Cette affirmation s'appuie sur l'analyse des composantes et des limites de l'approche écologique, de l'approche humaniste et de l'approche de planification territoriale. L'approche écologique est sans aucun doute la tendance dominante dans la littérature sur le développement viable. Dans le cas du développement urbain viable, la ville est conçue comme un écosystème, comme un organisme vivant. L'approche s'appuie essentiellement sur une méthode systémique. Trois limites sont par contre soulignées : le déterminisme du substrat écologique évacue tout l'aspect socialement construit de l'environnement et du développement ; la ville écosystème repose sur une structure et des mécanismes qui s'autoréguleraient sous l'effet de l'interaction de ses composantes ; et le cadre spatial de la recherche épouse le plus souvent les contours de la ville, de la métropole ou de la mégapole.

L'approche humaniste met l'accent sur une conception globale ou holiste du développement et fait appel à des notions de valeurs, voire d'équité et de justice sociale, de même de l'importance d'une restructuration des rapports Nord-Sud. Elle insiste sur le registre de l'interdépendance planétaire, du partage des ressources et du redressement des rapports Nord-Sud par le biais d'une croissance économique contrôlée. L'approche planificatrice s'inscrit dans les champs disciplinaires de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement régional. Une des méthodes de cette approche concerne l'évaluation environnementale. L'analyse du corpus sur le développement local viable constitue la première partie de cette communication.

Pour un développement viable à l'échelle des communautés locales nous proposons trois stratégies possibles. Une approche intégrée de développement local viable « appropriable » doit prendre en compte l'action différenciées des communautés en regard des ressources écologiques et du contexte social, culturel et économique. Elle part du postulat que le développement n'est pas seulement une résultante mais une partie intégrante d'un processus qui lie les communautés et leurs territoires. Les trois stratégies se formulent comme suit : l'affirmation du leadership des communautés locales dans un partenariat territorial ; la valorisation de l'identité ou du sentiment d'appartenance de la communauté ; l'intégration d'un processus souple d'évaluation des impacts socio-environnementaux dans la prise de décision à l'échelle locale et régionale.

Pour maintenir des localités, des villes et des régions socialement, économiquement viables, au tournant du XXI^e siècle, ainsi que pour renforcer la capacité des communautés locales à maîtriser et orienter le changement dans le sens d'un mieux être individuel et collectif, des défis majeurs restent à relever. Le développement viable nous pose un défi éthique qui exige partage, modestie et créativité. Selon nous, quatre défis centraux restent à surmonter en vue de la réalisation d'un développement local viable. Le développement local viable doit supposer la mise en oeuvre par les communautés de

stratégies d'actions bien définies dans le temps et dans l'espace ; il doit interpeller une décentralisation des pouvoirs dans une vision d'interdépendance ; il doit susciter des lieux d'échange en vue d'une redéfinition des valeurs, choix sociaux individuels et collectifs à laquelle est associés l'ensemble des membres des communautés et des institutions ; il doit mobiliser toute les capacités des individus et des groupes ainsi que le partage d'une vision non dominante, qu'il s'agisse des rapports humains sociaux ou des rapports avec la nature.

2. Le développement durable urbain : quels arbitrages ?

Vers la métropole viable ? Repenser les rapports sociaux et humains à la nature

**Par G. Sénécal & M. Gaudreau
INRS-Urbanisation**

La notion de développement durable suggère une approche écologique de la ville. Le thème de la ville écologique s'impose dans le sillage des préoccupations environnementales qui s'expriment de plus en plus dans les sociétés développées en général, au Canada en particulier et pour le cas qui nous concerne, Montréal (Boyden, 1981 ; Whyte, 1985 ; Gaudreau et Hamel, 1990). Le rapport Brundtland (WCED, 1987) cristallise la proposition du développement durable et, dans son sillage s'ébauche la notion de développement urbain viable, qui vise la diminution des impacts environnementaux, mais aussi, et peut-être par-dessus tout, l'adoption ou l'établissement de nouveaux rapports sociaux à la nature. En filigrane, on suppose une économie urbaine dépouillée des activités indésirables et des secteurs industriels durs et polluants. Elle suppose également l'organisation de la ville en fonction d'une gestion intégrée des ressources, à l'encontre de la surconsommation des espaces et du gaspillage d'énergie. Les tendances marquantes de la forme urbaine, dont le trait dominant est la dispersion, doivent être renversées (Gaudreau et Hamel, 1990, p. 26). Plus encore, les pratiques d'urbanisme et d'aménagement, tels les plans d'urbanisme, le développement résidentiel, les stratégies de développement économique sont appelées à souscrire à une approche intégrative des questions environnementales et économiques. Les administrations municipales adoptent les principes dans leurs programmes, mais un hiatus perdure entre les discours et l'action.

Des approches écologiques de la ville

On cherche, avec le concept de ville viable, à concilier environnement et urbanisme. Cela dit, faut-il emprunter à la démarche des sciences de l'environnement pour y parvenir ? A cet effet, il existe une longue tradition de recours aux concepts de l'écologie. Précisément, les principales approches écologiques de la ville reprennent la notion d'écosystème, l'intègrent au corpus des sciences sociales, mais sans parvenir à en prévoir les modes d'application de façon claire (Sénécal et al., 1993 ; Gaudreau et al., 1991 ; Hahn, 1991 ; Gaudreau et Hamel, 1990 ; Garnier et Mirénowicz, 1984 ; Domon et al., 1992 ; Marquis, 1968). Dans le sillage de l'École de Chicago (Park et al., 1925), la tendance était de définir des aires sociales différenciées, insistant sur les faits de communautés, leur structure d'occupation et de distribution, établissant un rapport entre la morphologie sociale et le modèle écologique de la ville. Ceci conduisit à l'approche comportementale qui pose en parallèle les facteurs environnementaux et les comportements humains (Schnore, 1958 ; Duncan, 1958 ; Schnore et Duncan, 1958 ; 1959 ; Schnore, 1965). Par la suite, l'écologie factorielle caractérisa les territoires où nichent des communautés humaines différenciées socialement et spatialement (Berry, 1971). L'écologie urbaine se préoccupait toutefois très peu de l'environnement naturel. Son modèle écologique demeurait uniquement social.

En reprenant le concept d'écosystème, adapté à l'étude de la ville, on s'intéresse tout particulièrement aux flux d'échanges de matière et d'énergie. L'écosystème est alors construit en fonction du recyclage des ressources et d'énergie à travers les différents niveaux trophiques (Dansereau, 1987). Dans la même veine, « l'écosystème urbs » de Duvignaud (1980) comprend une nature socialisée dans laquelle les forces sociales agissent sur les écosystèmes de manière à maximiser les échanges, minimiser l'effort et optimiser la productivité. On parle donc, dit plus simplement, du partage des biens de l'environnement. L'exploitation du milieu et l'occupation du sol devraient d'ailleurs refléter cette optimisation des ressources, selon un partage toujours inégal entre les différentes populations, mais menant à la réalisation des potentiels écosystémiques.

Boyden (1979) insiste sur l'idée d'environnement sain et pose le principe de la qualité de vie comme le centre d'une lecture écologique des environnements bâtis. L'utilisation des terres et de l'énergie, en fonction des systèmes sociaux et politiques, sont les clefs de voûte de l'équité environnementale et du bien-être. Pour Boyden, l'intégrité des écosystèmes et la santé et le bien être des gens vont de pair. L'écosystème urbain est caractérisé par des conditions de vie: la qualité de l'air, de l'eau, des habitations, le niveau de pollution par le bruit, les réseaux d'assistance, la densité de la population, le travail, les distances à parcourir, les aspects culturels riches de créativité et d'expérience. Il privilégie l'échelle de la communauté locale, où l'accès aux lieux de travail et de services et les capacités d'échange sont optimaux. Ainsi, le modèle de Boyden transcende de beaucoup le cadre écologique traditionnel. Dans cette optique, le milieu urbain s'insère dans cet environnement total, comme un cadre de vie et comme un pôle dans le bilan énergétique global. L'impact de la ville sur l'environnement est particulièrement sensible sur l'espace agricole situé à proximité. A telle enseigne, il faut reconnaître que les sociétés ont forgé, au fil de l'histoire, un environnement à leur mesure, s'accaparant des ressources, créant des utilisations nouvelles, améliorant les conditions de vie, en répondant à des besoins spécifiques : l'agriculture en est le meilleur exemple. Pourtant, le point de saturation est aujourd'hui atteint. Les ressources s'épuisent et les milieux se dégradent. L'accès à un environnement de qualité n'est pas donné à tous. Il reste que les biocénoses dont parlent nombre d'écologistes urbains impliquent toujours des rapports entre des groupes sociaux différenciés et l'environnement (Beaucire et Pusey, 1984).

Qu'est-ce que la ville viable ?

Le concept de ville viable rejoint différentes approches écologiques de la ville : il recoupe en effet celle de la *Green City* (Canfield et al., 1990 ; Gordon et al., 1990) affectée à comprendre les rapports entre les habitats humains et les systèmes naturels, et celles de la *Sustainable City* (Stren et al., 1992) construite sur le rapport entre la gestion des ressources et la satisfaction des besoins actuels et futurs. La préoccupation environnementale en matière urbaine suppose, entre autres choses, mais surtout pour s'en tenir à l'essentiel, la conservation, ou la restauration, des environnements naturels, du moins ce qu'il en reste, la qualité des milieux peu ou pas affectés par les impacts et les intrants des activités de production, de transport, etc. (Paehlke, 1993). La proposition de la ville écologique débouche sur la notion de capacité de charge (White et Whitney, 1992). Il reste alors à déterminer le degré d'acceptabilité, les niveaux de nuisance et les critères constitutifs. D'un point de vue écologique, ses principales caractéristiques esquissent les traits d'une ville compacte (Breheny, 1992 ; Mc Laren, 1992), justifiant les objectifs de conservation de l'énergie (Owen et Rickaby, 1992). Cette ville compacte renoue avec la nature et fait une priorité de la protection des derniers environnements naturels ou des espaces verts recréés, situés dans la ville centrale ou sur les marches périurbaines, disposés en couloirs ou en ceintures vertes (Paehlke, 1993).

La dimension écologique de la ville s'exprime donc sur deux axes principaux, d'une part, le bilan énergétique global (Beaucire, 1985. P. 35-36) et, d'autre part, les liens sociaux à la nature (Villeneuve, 1984). En fait, devenue un thème récurrent des écologistes comme des urbanistes, la ville viable, qu'elle soit nommée *Green City*, métropole culturelle, écoville ou écolonia, suggère le projet d'une ville centrale renouvelée, esthétique, ouverte sur la nature, qui éveille les désirs des classes moyennes et supérieures. Elle se veut aussi un centre d'innovation et de communication (Knight, 1993 ; Bernardy et al., 1993). La reconversion de l'économie urbaine, sa tertiariation, voire sa quaternarisation, n'est pas sans entraîner de profondes modifications, tant d'ordre fonctionnel que social. On ne peut faire abstraction des enjeux, pour chacun des groupes sociaux, des individus mêmes, répercutés en amont d'une telle restructuration. De tels enjeux sont complexes et ne peuvent être définis par un seul processus, mais par

une multitude de processus indépendants et convergents. Ils réfèrent à des choix cruciaux que l'on pourrait résumer, au risque de la caricature, par la métaphore suivante : les quartiers de tradition ouvrière qui, pour Montréal, ont porté l'étendard de la gloire d'une ville industrielle classique, seraient soudainement menacés de viabilité et de durabilité. Les friches industrielles sont victime de reboisement et les anciens parcs industriels deviennent des grands parcs. Attirés par ce nouvel environnement, récupérant le vieux bâti résidentiel industriel, dont il se dégage une réelle poésie, les classes moyennes reconquissent les quartiers centraux. L'opération peut-elle être complète sans le départ des résidents actuels ?

La ville viable est ainsi affaire de débat social. L'élaboration des programmes d'aménagement urbain, la consultation publique, la planification urbaine et les pratiques aménagistes (schéma d'aménagement, règlements de zonages), la définition de normes de protection environnementale sont précisément dirigées vers l'objectif de répondre au nouveau credo environnemental. Les projets aménagistes, tel le projet de réseau vert à Montréal, la politique des nouveaux parcs, agissent comme l'expression d'une vision viable, tournée vers la requalification des espaces autrefois au centre du complexe industriel. Mais la ville viable, c'est aussi une vision démocratique, incluant la participation des citoyens concernés. Son élaboration s'inscrit donc en amont des processus décisionnels (Lecour, 1991 ; Gallopin, 1991, Chinitz, 1990). Dans ce contexte, les systèmes d'intérêts et de valeurs se croisent et se rendent compte de l'inégalité des acteurs devant la décision (Robinson, 1991).

La ville industrielle s'éclipse, tout en laissant des espaces et des populations en crise (Chesnaux, 1992). Cette crise est accentuée par le déplacement des activités tertiaires vers la périphérie, structurant de petits centres de décision en périphérie, nommés les *Edge Cities* (Garreau, in Coffey et Drolet, 1993). De la même manière les espaces péri-urbains ne sont pas exemptés d'activités nuisibles, de lourde infrastructures de transport, des conflits d'utilisation du sol, mettant tout particulièrement en jeu les espaces libres naturels ou agricoles (Lamonde et al., 1991). Ils apparaissent ainsi comme « un système d'espace flou » (Prost, 1993), soumis à des pressions urbaines très fortes, avec la mise en place de nouveaux espaces résidentiels, mais également, d'activités marginales et indésirables.

Il se dégage alors une problématique urbaine contradictoire, le centre en déclin est l'enjeu d'une

reconquête de la part des classes moyennes et supérieures, phénomène qualifié de gentrification, alors que se poursuit (Sénécal, 1991) l'exode vers la banlieue des mêmes classes moyennes, qui poursuivent une sorte de quête de nature. Dans les deux cas, la compétition entre les groupes sociaux, toujours inégaux, mais aussi les conflits d'utilisation du sol, semble produire dans la ville centrale comme dans les milieux péri-urbains des situations contradictoires.

Les conflits d'utilisation du sol en milieu péri-urbain

Avec la notion de développement durable, la problématique péri-urbaine se modifie. Les coûts de l'étalement urbain vont au-delà de la question des économies d'infrastructures et de la consommation des espaces ressources (RERC, 1974). Ils englobent désormais les coûts marginaux que sont le gaspillage de terres, la valeur des espaces naturels et des paysages. Ils font aussi référence aux rapports sociaux avec la nature : quelle valeur économique et sociale accorde-t-on à la conservation des ressources, au maintien des écosystèmes, à la gestion des énergies, à l'utilisation des espaces verts ? En un sens, le péri-urbain témoigne d'enjeux majeurs tels l'avenir de l'agriculture, en particulier aux marges des grandes villes, alors que les terres sont souvent de qualité et que le marché de consommation y est intéressant, mais aussi du maintien d'une ceinture verte au contact des espaces urbains centraux. Encore là, rien n'est défini de façon claire : parle-t-on d'une ceinture verte, à vocation récréative, lieu protégé pour la qualité de ses écosystèmes ou d'une zone agricole privée et d'exploitation intensive ?

La question de l'étalement dans l'optique du développement durable met d'abord l'accent sur les difficultés que connaissent des espaces soumis à des pressions urbaines très fortes, faites en l'absence de toute planification intégrée à l'échelle de la région métropolitaine, alors que les sites à risque se multiplient. En ces espaces, dès que les modes traditionnels d'occupation du sol perdent en rentabilité, les fonctions urbaines et les activités marginales, voire illicites, prennent place, souvent de manière transitoire, généralement pour se substituer à des activités délaissées. En témoigne, le cas de figure classique de la rente agricole qui n'arrive plus, dans les sites convoités, à concurrencer la rente foncière, alors que s'installent des types d'utilisations et d'activités à contresens de toute logique environne-

mentale: friches agricoles, développement urbain non planifié, sites à risque, incompatibilité des fonctions agricole, résidentielle et loisir. Toutes formes qui s'avèrent les ferments des processus de mobilité et de transformation, affectant les utilisations du sol, mais surtout les populations concernées.

A la périphérie des villes, comme c'est le cas à Montréal, la rencontre d'activités diverses et des formes complexes d'utilisation du sol suscitent d'emblée des problèmes d'ordre environnemental. La diversité des fonctions urbaines témoigne de la rencontre difficile entre une agriculture en crise, à tout le moins en profonde mutation, et de nouvelles formes dorénavant urbaines. Des espaces libres restent en attente. Les différents acteurs entrent en piste dont les paliers de gouvernement, les promoteurs, les groupes locaux mais aussi, de façon tout à fait inédite, des groupes écologistes qui prétendent parler au nom d'une sorte de réalité supérieure, d'une éthique, celle de la protection de la nature, porteur d'une critique radicale de la modernité, dont la ville est l'emblème. Après le halte à la croissance des premiers hérauts de l'environnementalisme, succède le halte à l'urbanisation. La croissance urbaine devient le produit d'une société de consommation et de gaspillage. L'étalement urbain apparaîtrait ainsi comme une extension regrettable du domaine humain au détriment de la nature qui, de surcroît, menace la vitalité des villes et leur centre. Pour d'autres, la progression des banlieues est un phénomène normal : les jeunes ménages sortent de la ville dès que leurs revenus le permettent, pour y trouver un espace résidentiel propice à la vie de famille. La banlieue offre alors un cadre de vie de qualité, souvent proche de la nature, à défaut de répondre aux critères de la viabilité.

En banlieue, la qualité des milieux, en particulier des milieux boisés et des milieux humides, mais aussi du paysage agricole, préoccupe de large segments de la population. Cela ajoute à la problématique déjà complexe des systèmes d'intérêts qui sous-tendent les formes d'utilisation du sol. Les espaces libres y sont souvent les produits d'activités anciennes, agricoles, forestières ou de loisir. Ils font pourtant l'objet de visées du moment où ils représentent les derniers ensemble naturels. Les espaces verts, qu'ils soient agricoles ou pas, font enjeux. Les facteurs de déstructuration sont alors nombreux: les cohabitations difficiles entre des fonctions urbaines et rurales, le voisinage d'activités incompatibles, la concurrence entre différents types d'activités, la rente foncière et les revenus fis-

caux. Le système des espaces agricoles et naturels perd en qualité, prenant une forme discontinue, accaparé par des activités marginales, traversé d'activités et d'infrastructures peu propices à sa viabilité. En dernière analyse, les arbitrages entre les différents types d'utilisation du sol semblent profiter à l'urbanisation.

Avec Parenteau (1980), on reconnaît que les milieux péri-urbains se caractérisent par la complexité de l'utilisation du sol, leur transformation aussi rapide que profonde, témoins de systèmes d'acteurs conflictuels, marqués par les faits de la mobilité, faisant en sorte que les acteurs, les activités et les ressources paraissent en déséquilibre permanent (Lamonde, Gaudreau et al., 1991). Les conflits d'utilisation du sol manifestent, en effet, des visions contradictoires, répercutées dans le cadre de la prise de décision, surtout au moment de définir les grandes politiques d'aménagement, alors que les différents niveaux du gouvernement poursuivent souvent des objectifs différents, voire contradictoires, à tout le moins peu propices à la planification.

La ville viable : acteurs sociaux et planification environnementale

La lecture écologique doit opérer à un tout autre niveau de complexité et d'intégration, évitant toutes simplifications, pour aborder les systèmes d'acteurs et d'institutions, souvent inscrits à des échelles différentes, du local au régional et jusqu'au national et au transnational (Robinson, 1991). Le niveau de participation des citoyens et les modes de fonctionnement des institutions et des gouvernements sont autant de critères pour évaluer si la planification et le développement vont dans le sens de la satisfaction des besoins. La dégradation des centres, les déséquilibres ville-campagne, l'éclatement des communautés seraient-ils les produits des erreurs de planification voire les signes des lacunes des processus démocratique ? Si tel était le cas, une perspective écologique devrait intégrer les systèmes d'acteurs, mettre l'accent sur la participation des acteurs locaux, pour une meilleure compréhension des enjeux spécifiques et allant dans le sens d'une réconciliation entre le développement économique et la qualité de l'environnement. Si la planification écologique apparaît alors comme un outil de gestion environnementale et de prise de décision (Gardner, 1989, Hanh, 1991), elle fait également l'objet de vives critiques, qui mettent en doute leurs règles de fonctionnement et leur

impartialité. La médiation nécessaire à la réalisation d'un tel objectif transporte le débat sur la scène politique. La résolution des conflits environnementaux, à l'aide de la médiation, a le mérite de situer le débat dans une perspective de discussions entre les acteurs, notamment les citoyens, les développeurs ou les gouvernements (Gunton & Flynn, 1991). Mais ce serait faire preuve d'angélisme que de prétendre que la médiation environnementale abolit les rapports sociaux et équilibre la part de chacun des acteurs dans la prise de décisions.

De tels systèmes d'acteurs sont fonctions de systèmes d'intérêts et de pouvoir. C'est ainsi que les pressions en faveur de la transformation rapide des écosystèmes urbains et péri-urbains, même celles dirigées vers la restauration des sites dégradés, trouvent à entrer dans la tourmente du débat entre une vision écologique et une vision sociale de la ville. Les espaces industriels en crise et une agriculture en changement et des espaces naturels convoités sont désormais tenus de justifier leur survie. Le principe de la bonne gestion de l'énergie et de l'utilisation du sol, l'argument de la qualité des milieux sont avancés dans le but ultime de renverser le déséquilibre de la ville industrielle. De nouveaux systèmes techniques unissent les espaces ruraux, péri-urbains et urbains (Mélosi, 1990). Le recours à la planification écologique et à la gestion intégrée des ressources annonce-t-il une ville pour les yuppies, les gentrificateurs, les nouveaux urbains ? Mais les rapports avec les marges ont-ils changé ? Car on peut se demander si le projet de la ville écologique ne se construit pas à l'encontre des espaces en crise, centraux et péri-urbains compris, où trouvent refuge les nouveaux espaces industriels polluants, les transports lourds et toute une panoplie d'activités indésirables.

Le recours au concept de développement durable permet-il de déborder de la simple lecture des transferts d'énergie, héritée de l'écologie naturelle ? Les notions d'équité sociale et d'intégrité environnementale se croisent alors pour définir les milieux viables et les pratiques soutenables (Domon et al., 1992). Des indicateurs soupèsent les besoins sociaux en fonction des risques et impacts environnementaux et d'une certaine justice sociale (Blanc et al., 1988). Par contre, le principe de l'intégrité des écosystèmes, au coeur du développement durable, pose plus de problèmes qu'il ne suggère de solutions. L'intégrité ne signifie rien d'autre que l'arrêt des processus, la halte de toute croissance, le gel des activités en ces espaces que l'on veut protéger. En voulant éviter les perturba-

tions associées aux activités indésirables à la couronne péri-urbaine, brandissant le principe de l'intégrité des écosystèmes, on en vient à exclure tout développement.

Les nouveaux rapports sociaux et humains à la nature

La ville industrielle entretenait un rapport sans équivoque avec la nature : elle n'était qu'un réservoir de ressources. Le rapport de la ville à la nature était unilatéral : la nature devait être captée, maîtrisée, vaincue. Grande consommatrice de ressources, qu'elle transformait à l'intérieur d'un espace entièrement refait, ne laissant que de petits espaces verts reconstruits, la ville représentait la finalité de l'ère de progrès. Elle fut à l'origine une véritable catastrophe pour la santé et les espoirs des nouveaux prolétaires qui y déferlaient en quittant leur campagne. A son apogée, elle offre l'image d'un désordre créateur et chaotique tout en même temps. Ses contradictions ouvrent la voie à la formation de contre-projets, généralement utopiques, comme la cité-jardin d'Howard, broadacre de Wright ou la cité radieuse de Le Corbusier (Rimbert, 1973), dont les visées tendent justement à réintroduire la nature dans la ville, voire d'abolir la ville. Près d'un siècle plus tard, la crise urbaine prend une autre forme. Mais le retour de l'idée de nature paraît problématique, même si elle est devenue une valeur, un élément clé de la qualité de la vie, un objet à conserver, préserver et restaurer. A cet égard, l'exemple du quartier de la Pointe Saint-Charles (Montréal) est probant. Premier quartier ouvrier de Montréal, porte d'entrée du canal Lachine, haut lieu de l'industrie triomphante, il connut durement les effets du déclin industriel et du déplacement vers la périphérie des activités secondaires. La fermeture de ses grandes usines aura laissé un quartier exsangue aux prises avec des problèmes sociaux et économiques graves. Récemment, le projet de transformer les abords du canal survient en raison du retour à la ville des classes moyennes, avec la production d'un nouvel espace résidentiel souvent logé à même les usines désaffectées. Un parc fédéral accapare les rives. Le patrimoine industriel devient artefact et se confine aux fonctions de loisirs et de tourisme. La mobilisation grandit dans le quartier, pour renouer avec la fonction industrielle le long du canal, notamment en luttant contre la révision du zonage industriel. Deux projets contradictoires s'opposaient (Sénécal, 1992). Aujourd'hui, le projet de ré-aménagement est arrêté et la fonction industrielle renaît.

Cet exemple est emblématique de la manière dont les groupes sociaux comprennent ou accaparent les espaces naturels, verts et libres, selon des rapports inégaux qui les lient, suivant la stratification sociale, en fonction d'enjeux sociaux conflictuels. Les enjeux de la ville viable dépassent de beaucoup les objectifs énoncés du développement urbain viable, puisqu'ils touchent à la survie des structures sociales anciennes que sont les quartiers ouvriers centraux et, d'une autre manière, l'agriculture péri-urbaine.

En bout de ligne, la ville viable met en scène des enjeux sur lesquels les acteurs locaux, les administrations municipales, les développeurs, les groupes les plus divers se confrontent. Le syndrome NIMBY n'est que la pointe visible de l'iceberg, dont la masse reste inconnue et invisible. La ville viable sera, bien avant d'être un jardin, un lieu de débats ou peut-être, plus simplement, une réflexion sur une sortie de crise.

BIBLIOGRAPHIE

- BEAUCIRE (F.) & PUSEY (F.), 1984, « Quand la recherche se cherche », in *Métropolis* n° 64-65, pp. 26-28
- BERNARDY (M. DE), BOISGONTIER (P.) & GOYET (G.), 1993, « Ecologie de l'innovation : gisement culturel et développement durable », in *Revue internationale des sciences sociales* n° 135
- BERRY (B.J.W.), 1971, " Ecological and Cultural Factors in Spatial Perceptual Development ", in *Canadian Journal of Behavioral Science*, vol. 3, n° 4, pp. 324-336
- BOYDEN (S.), 1979, *Une approche écologique intégrée pour l'étude des établissements humains*, Paris, UNESCO
- BREHENY (M.), 1992, " The Compact City: an Introduction " in *Built Environment*, vol. 18, n° 4, pp. 241-246
- BUTTEL (F.), 1986, « Sociologie et environnement : la lente maturation de l'écologie humaine », in *Revue internationale des sciences sociales* n° 109, pp. 359-379
- CHESNAUX (J.), 1992, « Insoutenable modernité », in *Le vertige de la ville, la nouvelle revue*, vol. 45, n° 2-3, pp. 54-63
- CHINITZ (B.), 1990, " Growth Management. Good for the Town, Bad for the Nation ? ", in *Journal of the American Planning Association* n° 56, pp. 3-8
- DANSEREAU (P.), 1987, « Les dimensions écologiques de l'espace urbain », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 31, n° 84, pp. 333-395
- DOMON (G.), GARIÉPY (M.) & JACOBS (P.), 1992, « Développement viable en milieu urbain ; vers une stratégie de gestion des interventions », in *Plan Canada* n° 1, pp. 8-17
- DUNCAN (O.D.), 1964, *Social Organization and the Ecosystem*, in Faris (R.E.L), *Handbook of a Modern Sociology*, Chicago, Rand McNally, pp. 36-82
- DUNCAN (O.D.) & SHNORE (L.F.), 1959, " Cultural, Behavioral and Ecological Perspectives for the Study of Social Organization ", in *American Journal of Sociology* n° 65, pp. 132-153
- DUVIGNAUD (P.), 1980, *La synthèse écologique : populations, communautés, écosystèmes, biosphère, noosphère*, Paris, Doin, 2° édition
- GALLOPIN (G.), 1991, « Les dimensions sociales des changements de l'environnement : articulation entre processus planétaires et locaux », in *Revue internationale des sciences sociales* n° 130, pp. 757-770
- GARNIER (C.) & MIRÉNOWICZ (P.), 1984, « Manifeste pour l'écologie urbaine », in *Métropolis* n° 64-65, pp. 6-24
- GAUDREAU (M.) & HAMEL (P.J.), 1990, *Le développement urbain viable à Montréal : quelques avenues de réflexions et d'actions*, soumis au service de la planification et de la concertation, Ville de Montréal, INRS-Urbanisation
- GAUDREAU (M.), LAMONDE (P.) & HAMEL (P.J.), 1991-a, " L'environnement comme champ d'intérêts à l'INRS-Urbanisation : une problématique ", in *Actes du colloque de l'INRS sur l'environnement*, Québec
- GAUDREAU (M.), LAMONDE (P.) & HAMEL (P.J.), 1991-b, " L'environnement comme champ d'intérêts à l'INRS-Urbanisation ", *Colloque interne à l'INRS* du 21/06/91

- GAUDREAU (M.), LAMONDE (P.), ARCHAMBAULT (J.), GERMAIN (A.), HAMEL (P.J.) & LE BOURDAIS (C.), 1991, *Enjeux environnementaux et conflits d'utilisation du sol en territoire péri-urbain*, soumis au Ministère de l'environnement du Québec, INRS-Urbanisation
- GUTTON (T.) & FLYNN (S.), 1990, "Resolving Environmental Conflict; the Role of Mediation and Negotiation", in *Environment*, vol. 21, n° 3, pp. 12-16
- HAHN (E.), 1991, "L'aménagement urbain écologique", in *Les annales de la recherche urbaine* n° 52, pp. 7-19
- JOLLIVET (M.) & PAYÉ (A.), 1993, "L'environnement : un champ de recherche en formation", in *Natures-sciences-sociétés* n° 1, pp. 6-20
- KNIGHT (R.V.), 1993, "Des villes viables pour un développement durable", in *Revue internationale des sciences sociales* n° 135, pp. 41-63
- LACOUR (C.), 1992, "Pour une planification écologique stratégique: l'éco-aménagement des territoires", in *Revue d'économie régionale et urbaine* n° 3, pp. 477-501
- MARQUIS (S.), 1968, "Ecosystem, Societies and Cities", in *American Behavior Scientist* n° 11, pp. 6-14
- MCLAREN (D.), 1992, "Compact or Dispersed ? Dilution is no Solution", in *Built Environment*, vol. 18, n°4, pp. 268-284
- MELOSI (M.V.), 1990, "Cities, Technical Systems and the Environment", in *Environmental History Review*, vol. 14, n° 1-2, pp. 45-64
- NUI (W.Y.), LU (J.J.) & KHAN (A.A.), 1993, "Spatial Systems Approach to Sustainable Development: a Conceptual Framework", in *Environmental Management*, vol. 17, n° 2, pp. 179-186
- OWEN (S.E.) & RICKABY (P.A.), 1992, "Settlements and Energy Revisited", in *Built Environment*, vol. 18, n° 4, pp. 247-252
- PAEHLKE (R.), 1993, "Villes compactes, villes écologiques", in *SCHL, Vision de la vie dans une ville canadienne écologique du XXI^e siècle*, Ottawa, Centre d'études prospectives sur l'Habitation et le cadre de vie, pp. 31-58
- PARENTEAU (R.), 1980, "Le milieu péri-urbain : l'exemple montréalais", in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 24, n° 62, pp. 249-276
- PARK (R.E.) & alii, 1925, *The City*, Chicago, Chicago University Press
- PROST (B.), 1991, "Du rural au péri-urbain : conflit de territoire et requalification de l'espace", in *Revue de géographie de Lyon* n° 66, pp. 96-102
- PROST (B.), 1993, "Aux marges du système urbain : les espaces et leurs évolutions", in *Méditerranée* n° 1-2, pp. 37-40
- RIMBERT (S.), 1973, *Les paysages urbains*, Paris, A. Colin
- ROBINSON (J.B.), 1991, "La modélisation des interactions entre systèmes humains et naturels", in *Revue internationale des sciences sociales* n° 130, pp. 673-692
- SCHNORE (L.F.), 1959, "Social Morphology and Human Ecology", in *American Journal of Sociology*, n° 63, pp. 620-634
- SCHNORE (L.F.), 1965, "Some Correlates of Urban Size : a Replication", in *American Journal of Sociology* n° 69, pp. 620-634
- SÉNÉCAL (G.), 1991, "Lieux et symboles de l'espace culturel montréalais", in Gasquy-Resh (Y.), *Marseille-Montréal : centres culturels cosmopolites*, Paris, L'Harmattan, pp. 66-84
- SÉNÉCAL (G.), 1992, "Systèmes d'espaces et systèmes d'acteurs, le cas de la Pointe Saint-Charles", in *Montréal : tableaux d'un espace en transformation*, Montréal, Acfas, coll., n° 76, pp. 155-169
- SÉNÉCAL (G.), GAUDREAU (M.) & ARCHAMBAULT (J.), 1993, "Les écosystèmes péri-urbains et les conflits d'utilisation du sol : approches et études de cas", in BRYANT (C.) & MAROIS (C.), *Le développement viable dans les systèmes ruraux*, Union géographique internationale, Université de Montréal (soumis pour évaluation)
- World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future, the Brundtland Report*, Oxford, Oxford University Press
- WHYTHE (A.), 1985, "Les approches écologiques des systèmes urbains: rétrospective et prospective", in *Nature et ressource*, vol. 21, n° 1, pp. 13-20

La commission d'enquête sur le Toronto Harbourfront et le concept d'éco-région. Une stratégie de planification intégrée pour transcender le problème des frontières administratives

**Ronald L. Doering,
Directeur général
Table ronde canadienne sur
l'environnement et l'économie**

La crise écologique a mis au jour un autre problème tout aussi profond, soit le conflit d'autorité. Les discussions amorcées avec Brundtland se terminent souvent avec Aristote et Jefferson. Toutes les nations sont aux prises avec les demandes institutionnelles en matière de développement durable et cherchent des façons d'inciter les citoyens à s'engager utilement à tous les niveaux de la planification et de la prise de décision. Il nous faut sublimer notre tendance à blâmer, aller au-delà de la simple consultation et trouver les moyens de faire participer plus de gens au processus d'élaboration des politiques. La question du développement durable nous ramène aux principes fondamentaux et nous oblige à composer avec les nombreux préceptes de la démocratie touchant la légitimité, la responsabilité et la représentativité.

Le grand public n'est sensibilisé à la nature imbriquée des questions environnementales que depuis peu, mais voilà déjà quelque temps que les chercheurs et les institutions préconisent l'adoption d'une démarche axée sur l'écosystème. La planification axée sur la notion d'écosystème est celle qu'a utilisée la Commission royale sur l'avenir du

secteur riverain de Toronto. Cette notion comprend l'air, la terre, l'eau et les organismes vivants, y compris les personnes, et les interactions entre tous ces éléments. Le concept d'écosystème montre qu'il existe des liens entre tous ces aspects et que les décisions prises dans un secteurs influencent tous les autres secteurs .

Dans le cas de la biorégion du grand Toronto, les divers éléments soient l'air, l'eau, les terres, la faune et le sol sont menacés par l'urbanisation. Il s'agit d'un écosystème qui en grande mesure, est « des-intégré », un écosystème dont la capacité biotique est manifestement mis à l'épreuve et ne saurait suffire a long terme si des changements profonds ne sont pas effectués. Il y a quatre ans, nous avons fait de nombreuses recommandations qui avaient pour objet de faciliter ces changements fondamentaux. Le rapport final de la Commission, intitulé *Régénération - Le secteur riverain de Toronto et la ville durable*, expose la stratégie de développement durable qui a été adoptée pour cette région, stratégie qui adhère aux principes d'une démarche axée sur l'écosystème.

Dans le cadre d'une démarche axées sur l'écosystème, trois aspects sont importants. En tout premier lieu, la démarche doit être essentiellement ascendante. Les gens n'acceptent plus les anciens modes de communication vertical descendant. En second lieu, un soutien descendant est également nécessaire. La crédibilité du projet ainsi que son efficacité reposent sur un support descendant qu'il ne faut pas nier. Finalement, il faut surmonter le problème de la fragmentation des compétences. La nature interdisciplinaire et interjuridictionnelle du développement durable crée de nombreux problèmes aux organisations dotées d'une structure verticale et hiérarchique comme les ministères et leurs organismes. L'élaboration de stratégies de développement durable reposant sur une démarche axée sur l'écosystème et à laquelle participent des intéressés issus de milieux multiples constitue une façon de surmonter le problème de la fragmentation des compétences. Dans la région de Toronto, la paralysie des juridictions a fait en sorte que presque personne ne pouvait agir mais à peu près n'importe qui pouvait faire de l'obstruction.

Peut-être pour la viabilité de l'avenir faut-il adopter une nouvelle façon de penser ? Les processus décisionnels conventionnels ont tendance à exclure les intérêts divergents plutôt qu'à les intégrer et se prêtent mal à la complexité des questions de viabilité. Les gens exigent que les éléments de décision touchant directement leur vie ou l'endroit où ils vivent soient plus significatifs. Ce sont là les conclusions déposées par les tables rondes nationales sur l'environnement et l'économie et cela explique pourquoi tant d'efforts ont été déployés pour apprendre à recourir au consensus de la poursuite du développement durable. Allié à un style de gestion adaptatif, les initiatives fondées sur un consensus peuvent favoriser la planification ascendante et le soutien vertical descendant et aider à surmonter le problème de la fragmentation des compétences. Ceci est particulièrement vrai dans les régions ou les villes. Ce n'est qu'en concevant la ville comme partie intégrante de la nature que nous pourrions examiner les maux dont elle est affligée et y remédier, puis lui donner une forme qui lui permettra d'être viable.

3. Le développement durable urbain : quelles démarches ?

La Déclaration de Montréal : succès ou échec ?

**Christian de Laet et Peter Jacobs
Université de Montréal
École d'architecture du paysage**

La Déclaration de Montréal : succès ou échec : tel est le titre proposé pour cette communication. En effet, les opinions sont loin d'être unanimes à ce sujet. Un certain succès, oui, mais est-il à la mesure du défi ? Une certaine forme d'échec, oui aussi, parce que malgré l'effort réel de conscientisation et de responsabilisation des élites depuis deux ans, la situation générale continue d'empirer. Mais, est-ce le fait de la Déclaration ?¹

Le troisième Sommet des grandes villes du monde qui s'est tenu à Montréal en 1991, et dont est issue la déclaration en question, se situe dans un continuum d'initiatives de tous genres formant un écheveau complexe et souvent concurrentiel. Metropolis a elle-même été fondée à Montréal en 1985 (où vient d'avoir lieu son quatrième congrès, qui accueillit trois fois plus de membres qu'à l'origine). La Fédération mondiale des villes jumelées est de plus vieille souche mais reste, elle aussi, une source d'innovation sociale remarquable.

Le ministre français du Travail, M. Michel Giraud, qui officiait à Montréal comme président de Metropolis, y rappela, par exemple, que « l'effondrement des grands systèmes idéologiques et dogmatiques du siècle précédent a rendu notre monde plus réaliste » ; « mais », ajouta-il, « ce n'est pas suffisant : il faut donner à la ville des raisons pour rêver d'un futur meilleur ». Et il cita un faisceau de facteurs interdépendants : économie, environnement, identité collective et vie sociale, santé et maux urbains, nouvelle citoyenneté et renouveau politique...

A la veille de Rio, le maire de Montréal, porte-parole du Forum urbain mondial qui s'était tenu à Curitiba la semaine précédente, souligna également « que le développement durable n'est possible sans le double volet de la participation des citoyens et de la satisfaction de leurs besoins essentiels ». Ceci, à son sens, impliquait que :

- les citoyens doivent être à la fois les initiateurs et les bénéficiaires du développement ;
- le développement doit être équitable et accessible à tous ;
- un dialogue permanent doit être établi entre les citoyens et les administrateurs ;
- une perspective de solidarité doit être créée et maintenue entre le nord et le sud, entre les nantis et les moins-nantis.

Sur ces différentes bases, plusieurs essais ont été faits pour lancer certaines initiatives à Montréal dans le cadre du Sommet des grandes villes du monde. Beaucoup se sont heurtées soit à l'incurie bureaucratique, soit à des tentatives de récupération. Il n'est pas exagéré de dire que les administrations publiques en sont encore, dans leur « penser », au stade de l'État protecteur et paternaliste mais, dans leur « agir », de concurrents au secteur privé. Ici, elles sont handicapées non seulement par leurs structures mais aussi par des blocages culturels.

■ Sans l'appui des citoyens, le pouvoir municipal n'a plus grand-chose à faire de positif, sauf de maintenir une infrastructure aussi précaire que celle

Déclaration finale du 3^e Sommet des grandes villes du monde tenu à Montréal les 15, 16 et 17 octobre 1991

La ville représente l'expression privilégiée du désir des humains de construire et de partager un habitat collectif. Historiquement, elle constitue l'héritage d'une génération à une autre. Pour maintenir cette tradition essentielle, il nous faut développer nos habitats urbains, de manière à préserver le bien-être et la santé des citoyens en même temps que la beauté des villes ; développement qui ne peut durer à long terme, que s'il répond aux besoins du présent, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. Le développement urbain viable vise l'application de ce principe pour améliorer la qualité de vie des habitants des villes dans le respect de l'équité économique, sur le plan international, et de la diversité de leurs populations locales. La paix mondiale, la justice et le respect de la nature sont par ailleurs des éléments essentiels pour assurer que nos villes continuent d'appuyer nos aspirations spirituelles et imatérielles.

Dans cet esprit, les maires et les gouverneurs, participant au 3^e Sommet des grandes villes du monde, déclarent ce qui suit :

- il est nécessaire de conserver le flux réciproque de matières et d'énergie entre les villes, l'arrière-pays et d'autres écosystèmes, pour assurer la viabilité des habitats urbains et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, d'une manière juste et équitable ;
- il est nécessaire de modérer et, si possible, de réduire la consommation matérielle et énergétique, dans les grandes villes, pour favoriser une utilisation plus équitable des ressources ;
- il est nécessaire d'obtenir la participation active et l'engagement des citoyens pour définir un cadre conceptuel et une stratégie de développement urbain viable ;
- il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie de développement urbain viable en faisant participer, dans des actions concertées, les populations, les institutions d'éducation et de recherche, les secteurs économique et commercial, les gouvernements et les organismes locaux, régionaux, nationaux et internationaux ;
- il est nécessaire de favoriser l'expression des diverses valeurs culturelles et de susciter la mise en place de solutions urbaines novatrices, en s'appuyant sur la créativité résultant de la diversité sociale et culturelle des populations urbaines partout dans le monde ;
- il est nécessaire de mobiliser les ressources financières, intellectuelles

et techniques à l'école mondiale pour élaborer de nouvelles méthodes de gestion, de nouvelles structures institutionnelles et des technologies fondées sur les principes du développement viable ;

- il est nécessaire de développer des liens institutionnels et des mécanismes efficaces permettant de partager les expériences, l'information et le savoir-faire, en matière de gestion urbaine.

Les maires et les gouvernements participant au 3^e Sommet des grandes villes du monde insistent sur l'importance d'en arriver à un rapport d'équilibre entre les ressources et les responsabilités, qui soit compatible avec la gestion nécessaire à la réalisation des objectifs de développement urbain viable.

Les maires et les gouverneurs participant au 3^e Sommet des grandes villes du monde s'entendent sur l'objectif commun d'intégrer les principes du développement viable dans la gestion des grandes villes du monde et sur l'urgence d'agir, et s'engagent :

- à renforcer la solidarité et le partenariat entre les villes des pays industrialisés et celles des pays en voie de développement par les moyens suivants :
 - le lancement de réseaux d'échanges techniques et de transfert d'expérience, d'expertise et de technologies innovatrices ;
 - le soutien de mécanismes institutionnels et financiers de développement viable appuyés par les responsables des villes, des organisations non gouvernementales et des groupes communautaires locaux qui assurent la participation des populations les plus directement touchées ;
- à appuyer une déclaration commune sur le développement urbain viable, qui sera présentée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ; et de poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action s'inscrivant dans les limites de cette conférence.

A cette fin, les maires et les gouverneurs du 3^e Sommet des grandes villes du monde mandatent le Comité directeur du Sommet à promouvoir et à surveiller la réalisation des objectifs de développement urbain viable, et à tenir un autre Sommet des grandes villes du monde dans trois ans.

qu'ils condamnent dans les banlieues et de le faire en aggravant considérablement la charge fiscale.

C'est pourquoi, la déclaration commune des villes et des autorités locales, faite à Curitiba, insistait, à juste titre, de son côté, sur une coopération « décentralisée » comme instrument de politique mondiale en faveur de l'environnement. Pour ce faire, la déclaration préconisait :

- la compilation, l'évaluation et la dissémination de l'information ;
- la promotion des échanges et des innovations entre les acteurs urbains ;
- l'évaluation des nouvelles technologies (et techniques) et de leur accessibilité pour les PVD.

Ceci, impliquant un effort d'interconnexion des réseaux, n'est pas nécessairement du ressort d'administrations municipales qui elles-mêmes se méfient de toute « interconnexion » dans leurs propres services.

Même si le problème de la coopération était résolu, on ne sent pas non plus que les administrations comprendraient la nécessité de promouvoir un entrepreneuriat local fort et productif : des initiatives comme celles prises dans la gestion des déchets sont probablement vouées à l'échec en raison de conceptions hâtives, de changements de cap sans suite ou d'impositions iniques. Il y a sûrement dans tout ceci plus d'ignorance que de malice, mais l'effet reste le même. On peut en conclure que la complexité de la problématique des villes dépasse la capacité de réflexion et d'action de leurs responsables, dans les horizons-temps qui leur sont disponibles.

Le besoin d'une « méta-stratégie » est peut-être à la base du raisonnement visant à une méga-administration mais cette formule ne conduit souvent qu'à une prolifération de services, se chevauchant inutilement. On reproduit au niveau supérieur les mêmes comportements inopérants qui avaient donné lieu à l'innovation, sauf que les prix en sont souvent d'un ordre de grandeur supérieur. Un peu dans le genre de l'effet multiplicateur de pollution qu'on remarque dans les chaînes alimentaires.

Des associations mondiales telles que Metropolis, la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ), le Sommet, et autres, peuvent elles, elles-mêmes étendre leur rayon d'action effectif sans faire proliférer des instances chevauchantes et duplicatives ? Ont-elles la capacité d'assurer « l'engagement » de Curitiba et de prendre en charge des projets perti-

nents plutôt que de se limiter à des recommandations, telles que la suggestion faite à l'ONU que les villes y soient représentées en direct (dans la nouvelle charte de l'ONU), et non pas par le seul truchement des États-membres ?

A l'autre extrémité de l'éventail, la problématique du « Citoyen - au coeur de la ville » a été abordée, là aussi sous l'impulsion du Sommet, mais par un autre organisme international qui est porteur de préoccupations plus concrètes. Il s'agit du Secrétariat international de l'eau, fondé sous l'égide de l'ONU et dont la mise en œuvre fut facilitée également par la Ville de Montréal où il est domicilié. Le Secrétariat organisa donc, dans la foulée du Sommet, une rencontre mondiale d'ONGs et de groupes communautaires. Cette rencontre conclut à la nécessité de :

- démocratiser et décentraliser les administrations municipales ;
- mettre en place un vrai partenariat au sein des nouvelles structures décisionnelles ;
- instaurer un développement économique soutenable en regard des besoins locaux ;
- pousser à l'intégration sociale dans le respect d'une pluralité ethnique et culturelle ;
- ouvrir à un partenariat mondial pour partager toutes les ressources matérielles et non-matérielles disponibles.

■ De toute évidence, les problèmes à prendre en compte foisonnent ; pour s'en assurer, il suffit de consulter les annuaires de l'Union des associations internationales qui nous disent qu'il y a près de 100 organisations à caractère international qui traitent de près de 200 problèmes urbains majeurs.

Arrêtons-nous alors à quelques images-clés simples sur lesquelles ancrer des changements souhaitables et pour lesquels il y a déjà plusieurs types de solutions qui s'ourdissent.

Vue du « bas », et à la lumière des recommandations « récentes », un développement urbain viable exige de :

1. repenser l'institutionnel et les procédures de décision ;
2. assurer une responsabilisation et une mobilisation des citoyens [pour qui c'est de « leur ville » qu'il s'agit] ;
3. promouvoir un contexte où l'économie formelle et informelle pourront se côtoyer et s'épauler ;
4. investir dans des « projets-démonstrations » locaux en les protégeant aussi bien de promoteurs

trop affairés que de détracteurs en provenance d'intérêts menacés.

S'il est un modèle à adopter, ce serait une approche systémique, visant à l'autorégulation et, éventuellement, à l'auto-organisation du système urbain. En termes pratiques, cela voudrait dire « bouchons les fuites, baissions les plafonds et fermons les boucles ». Nous devons garder dans notre collimateur une vision de « qualité totale » malgré des échéanciers bousculés et des horizons-temps raccourcis.

En réponse à ces multiples défis, nous nous sommes astreints à rassembler les idées sur les quatre axes ci-dessus, dans leur ouverture sur l'action. Nous donnerons quelques exemples prometteurs de solutions et nous en tirerons des conclusions quant aux conditions de leur succès. Il est probable que la généralisation de tels exemples impliquera des changements dans beaucoup de nos attitudes et de nos habitudes.

Perspectives d'action

1. Les cadres institutionnels et décisionnels

L'aspect institutionnel est complexe : certaines villes-État sont leur propre gouvernement, tel Singapour ou Hongkong, alors que d'autres sont à un quatrième ou cinquième palier du pouvoir central. Il y a aussi le cas de juridictions parallèles, comme dans certains systèmes fédéraux. Dans d'autres, la ville est capitale fédérale, avec ses propres statuts, mais en relation directe avec le pouvoir central.

Ce qui marque ici est le dilemme *Urbs-Rus* qui ajoute sa dimension au spatial. Dans un sens systémique, on se convainc que, à l'image des *katas* dans les arts martiaux², les problèmes des villes ne se résoudreont que si l'on traite dans le même ensemble la question des campagnes.

Villes, rassemblées dans leur enceintes ou grappes de villages contigus étaient auto-régulées, et ainsi moins contraignantes à gérer dans un système politique souvent féodal. Ce n'est plus le cas, et nous n'avons plus le recours à une quelconque « roche tarpéienne ». Le seuil de tolérance des citoyens baisse à mesure que croissent les nombreuses contraintes économiques et fiscales qui ne sont pas équilibrées par des espoirs tangibles. Les gens ne se contentent plus des carences institutionnelles et financières « habituelles ».

Exemple : A Delhi, on songe à éclater le noyau à haute densité de l'agglomération centrale en des satellites relativement homogènes et aménagés en propriété privée. Les propriétaires auraient vocation d'être autonomes et feraient en sorte de recréer des ensembles coopératifs où se retrouveraient tous les segments professionnels et tous les niveaux de la société. Ces noyaux familiaux formeraient des mini-communautés se prenant directement en charge ou se faisant confiance l'un l'autre dans un esprit d'entraide (plutôt que de compétition).

Une restructuration institutionnelle peut ainsi être imaginée, non pas en fermant les portes de la ville selon les méthodes d'antan, mais en agençant un processus de « satellisation » dès que la population atteint un certain nombre (disons un million) ; processus qui devrait être pleinement opérationnel lorsque la ville aurait atteint cinq millions.

Exemple : A Port-Moresby, capitale de Papouasie Nouvelle-Guinée, le Conseil municipal est régi directement par l'assemblée législative de la Nation. On sait que, dans ce pays, plusieurs régimes politiques se côtoient : les restes très actifs d'un régime de type colonial, un genre de fédéralisme régional, un parlement à velléités unitaires et un régime coutumier à l'échelle de villages. La 'nouvelle' capitale nationale devait faire face à des travaux importants d'infrastructure de transport, de santé, d'éducation, d'institution et autres que les parlementaires « de l'extérieur » n'étaient pas enclins à soutenir. Il en est résulté une suggestion qu'aucune demande de fonds pour la capitale ne serait reçue si le Trésor ne fournissait pas automatiquement le même montant à répartir « à l'extérieur ».

Une stratégie de décentralisation ou plutôt, devrions-nous dire, de non-centralisation, vise à ce que des travaux publics soient réalisés pour des régions et villages par leurs propres forces vives. De toute façon, le travail fait localement, même s'il doit être guidé par des ingénieurs du « centre » coûte beaucoup moins qu'à devoir importer des ingénieurs-constructeurs d'Australie. Ceux-ci ne voient pas nécessairement d'un bon oeil cette concurrence à leurs droits coloniaux.

Autre exemple : En Inde, une législation pré-britannique, remise à l'honneur, permet à une famille de s'établir en corporation juridique de « conjoints » plutôt que de suivre le modèle européen qui responsabilise l'individu comme contribuable. Ce modèle reconnaît que, à l'instar du

*Vaastu Purusha*⁴, « une communauté est faite de cerveaux, d'yeux, de bras et de jambes qui n'appartiennent pas tous aux mêmes individus ». Ce sont les chefs de village ou de communauté, leur « sarpanch », leur « panchayat », qui sont taxés collectivement en leur nom.

La sagesse des élus assure un partage équitable, comme dans un certain type de communes suisses ou de « commonwealth » (dans les premiers états constituants des États-Unis d'Amérique). Si, à ceci, on associait un système fiscal collectif qui puisse égaliser les irrégularités de l'économie « en noir », on ne taxerait pas indûment les preneurs de risque. (voir plus bas)

Une échelle humaine à retrouver

Il y a déjà, de par le monde, une cinquantaine d'agglomérations de plus de 5 millions. Il y a-t-il parmi elles un seul modèle valide pour notre avenir urbain ? Il semblerait plausible d'avancer que l'effondrement guette les agglomérations de plus de 10 millions et agir en conséquence.

Exemple : La Fondation Heineken⁵, aux Pays-Bas, a lancé un projet visant à la formation États-Unis d'Europe sur la base de régions dont aucune ne contiendrait en moyenne plus de 5 millions d'habitants. Le document identifie donc spécifiquement 75 de ces régions-États sur la base de critères historiques mais aussi industriels, commerciaux, culturels, écologiques.

Le « document Heineken » ne prévoit pas le démantèlement des mégalo-poles mais suggère qu'en raison de l'efficacité démontrée par les « 75 », et de l'incidence des subsides négatifs que ces mégalo-poles ne manqueraient pas d'attirer, elles finiront par se démanteler avec ou sans législation « anti-trust ».

De telles idées⁶ ne peuvent se suggérer utilement qu'à notre époque où l'électronique peut, à la fois, réduire les demandes en énergie et rendre plus efficaces et contrôlables des services logistiques collectifs. Parmi ceux-ci, les produits et services alimentaires, pharmaceutiques et de voirie ou de traitement des rebuts sont parmi les premiers à pouvoir être « cybernétisés ». La robotique et ses dérivés « à la maison » risquent aussi de changer complètement les relations humaines et, avec elles, les loisirs et transports.

2. Les citoyens confédérés⁷

Il s'agit d'assurer une responsabilisation et une mobilisation des citoyens pour qui c'est de « leur ville » dont il s'agit, et, par là même, d'assurer la cohésion de sous-ensembles urbains. Comme dans le cas d'États-nation, on trouve utile de s'associer si on a suffisamment d'éléments en commun, et on trouve nécessaire de le faire s'il y a assez de différences à « réconcilier » dans une perspective d'ensemble⁸.

Exemple : Les Instituts Éco-Conseil, fondés à Strasbourg, semble-t-il, mais qui ont essaimé notamment en Angleterre et en Belgique, ont pour but de former des universitaires pour épauler les municipalités. Les modalités varient mais, dans l'ensemble, les gouvernements, l'industrie et les communautés locales se concertent pour un « éco-lage » intensif de professionnels polyvalents.

Pendant leurs stages, les étudiants se familiarisent avec les industries qui les ont aidés, dans des communes où elles sont installées, communes qui leur paient un salaire minimum additionnel (souvent le seul montant dont elles pourraient disposer), en plus des indemnités de chômage que les gouvernements continuent à fournir. Chacun de ces jeunes tâche de s'installer dans une région où ils peuvent travailler de concert, mais en gardant leurs spécialités : organisation communautaire, gestion de l'eau, recyclage de déchets, relations gouvernementales et bien d'autres...

Dans plusieurs pays, il existe des associations de quartiers, organisées en coopératives regroupant certains intérêts communs [qui, pour la plupart, trouvent leurs origines dans la pensée de Mauss, Lebret ou Desroches], Pourquoi le pouvoir municipal, maintenant fédération d'arrondissements, n'accepterait-il pas une confédération de quartiers classiques ou de sous-bassins versants ou d'autres îlots de ce genre ? Les sous-systèmes composant une telle confédération pourraient de suite et en permanence, se rendre compte de l'implication de « vivre en ville ». Au lieu d'oisifs politiques, la ville serait, comme dans certaines campagnes, communes et cantons, un lieu où se forge la citoyenneté de demain.

Nous avons déjà ébauché ce qu'une banque de données requerrait pour soutenir une telle démarche, et de quel « tiers secteur avancé » les sous-systèmes pourraient avoir besoin. De toute

évidence, les tractations entre sous-systèmes n'auraient pas comme finalité l'annihilation d'un adversaire quelconque, ni la domination territoriale. Les vocations de chacun pourraient y être respectées comme dans l'esprit de la FMVJ.

Ce court énoncé ne vise qu'à semer la notion d'autogestion, d'autorégulation, d'autofinancement de toute communauté, comme premier pas vers sa propre prise en charge et sa propre transformation. Un tel modèle cybernétique est plus probable qu'il ne l'aurait été il y a dix ans, grâce à des développements techniques récents tels que ceux de la miniaturisation de la communication.

3. L'alternative économie

Lors des Sommets économiques du G-7^e, il se tient en marge des réunions de ce qu'on connaît sous le sigle anglais de TOES (The Other Economic Summit, ou l'Autre sommet économique). Là se discute une pléthore d'alternatives touchant à l'organisation économique. Ce n'est pas notre propos d'alourdir ce texte en les dénombrant. Qu'il suffise de dire que, ici également, l'information n'est pas facile à cerner, et encore moins à rassembler. On dirait que la maxime opérante est bien, dans ce cas, « Pour vivre heureux, vivons cachés ».

Exemple : L'Association communautaire d'emprunt de Montréal (ACEM) met l'accent sur plusieurs difficultés qui surgissent dans les relations avec la Ville :

- *le changement d'orientation au niveau de la politique dans le domaine du DEC (développement économique communautaire) ;*
- *le manque de compréhension de la réalité communautaire par les fonctionnaires (et en citant des exemples) ;*
- *le rapport de force créé entre les fonctionnaires et le milieu communautaire ;*
- *la crise des finances publiques, avec ses coupures dans tous les domaines.*

L'ACEM cite ces difficultés et présente son action en concluant qu'elle joue un rôle important dans la démocratisation du crédit et dans l'implication de tous les acteurs locaux parce que son projet est issu de la concertation de tous les divers groupes de la communauté. L'ACEM sensibilise les institutions traditionnelles et fait partie d'un mouvement qui regroupe une quarantaine de fonds aux USA, tous des coalitions d'investisseurs, d'emprunteurs et de personnes-ressources.

Exemple : La Banque Grameen, fondée par Mohammed Yunus au Bangladesh ne prête que localement, et conjointement à des groupes de femmes ; à ce jour, elle n'a subi aucune mauvaise dette. Cette banque est un succès notoire, et s'est maintenant fortement étendue en Amérique du nord. Elle sert notamment à développer, surtout dans les couches moins favorisées de la population, le rôle et la position des femmes dans les décisions « tangibles » et « durables ».

Exemple : En Europe, on connaît bien les travaux de l'ALDEA et autres, dont les CIGALES, [clubs d'investisseurs pour la gestion alternative et locale de l'économie (sociale)].

Exemple : Un canadien de Colombie-Britannique, Michael Linton a mis au point, en 1976, le programme LETS (Local Economy Trading System). Il s'agit d'un système de troc en soutien de l'économie locale, géré par un logiciel public. Ce système permet de payer partiellement pour des biens et des services, par le truchement de prestations « maintenant ou plus tard ». Le ministère local du revenu a même octroyé un statut officiel à ce genre de compensations privées entre plusieurs personnes.

Les expériences ne manquent pas, pas plus que les idées, pour autant qu'on ait une certaine liberté d'agir localement. Souvent, les autorités voient dans toute innovation une critique indirecte de leur compétence, et ne veulent pas, même accidentellement, être tenues responsables du résultat éventuel de telles initiatives. Il s'agit d'encourager un positionnement ouvert vers un avenir risqué, plutôt qu'un positionnement dit stratégique vers un gain marginal dans un système dont la dysfonction est croissante.

4. Projets locaux de démonstration :

Un problème structurel existe quand de bonnes intentions n'ont aucun moyen naturel de déboucher dans le système en place, ou quand, comme c'est malheureusement souvent le cas, on fait face à une coalition d'intérêts en place qui s'ingénient à prouver que « cela » ne peut pas marcher.

La modernité a souvent tendance à dénigrer la connaissance locale et les savoirs traditionnels, en invoquant que ceux-ci n'ont pas de référentiel scientifique valable. Même si ces savoirs ne sont pas estampillés comme scientifiques, leur valeur n'en a pas moins permis la survie et la subsistance

raisonnable des peuples qui y ont en recours. Comme en volcanologie, en astronomie, en météorologie, beaucoup de recoupements à partir de mémoires de village permettent pourtant de vérifier ce qui, autrement, risquerait d'être falsifiable ou contestable.

Face à la complexité des grandes villes actuelles, il n'y a pas de précédent qui puisse apporter technique absolue ni « sagesse » en planification. La science doit, là, se pencher vers l'humaniste plutôt que vers le technique. C'est au niveau de projets locaux que telle conjonction peut se produire utilement sans mettre en cause le bien-fondé des « disciplines » de chacun. C'est là, sur le terrain de « l'agir » plutôt que du « penser », que la notion d'interdisciplinarité peut avoir du sens.

Un recensement de techniques en vogue, d'une part avant l'arrivée du pétrole sur la scène et, de l'autre, avant la chute des prix du pétrole à « dix dollar le baril » nous montre qu'un grand nombre d'innovations techniques pourraient être revitalisées et, aussi, qu'un grand nombre pourraient être ré-inventées grâce, notamment, aux nouveaux matériaux synthétiques et à l'électronique.

Il semble essentiel d'infléchir la modernité à outrance de nos techniques pour stabiliser utilement l'artisanat et le commerce local. Il sera toujours temps, plus tard, le discernement venu, de se ranger avec la modernité si on la juge plus efficace dans ses retombées directes et indirectes. Si certains s'inquiètent qu'on prône ici une économie à deux niveaux, on leur dira que c'est « moins pire » que de n'avoir que « des riches et des pauvres », avec un écart grandissant entre eux.

Exemple : En Inde, le groupe « Development Alternatives » est engagé à réduire la pauvreté et l'appauvrissement des habitats en mettant l'accent autant sur les quartiers urbains que sur les campagnes rurales. De nouvelles méthodes de construction en géo-béton, des toits-jardins, des systèmes de recyclage et compostage, des micro-industries de tous genres, des apprentissages « à l'ancienne » sont autant de technologies qui s'insèrent facilement dans les trames culturelles locales.

Dans le cas de ce groupe, on n'hésite pas à employer la plus haute technicité qui soit économiquement disponible pour structurer les anciennes habitudes en un entrepreneuriat productif et auto-générateur de nouvelles filières industrielles et commerciales.

Autre Exemple : En Italie, certains groupements artisanaux n'occupant qu'un petit nombre de personnes ne sont pas tenus à s'inscrire dans une quelconque comptabilité nationale. La poule aux oeufs d'or est encouragée à pondre,... quitte à ce que le produit de ce travail soit repris dans les filets fiscaux à un niveau plus élaboré où les commerçants en gros peuvent se permettre de telles impositions.

Dans la vallée du Pô, les micro-industries familiales en céramique sont aussi actives et profitables que celles traitant des gants de luxe à Naples. L'innovation technique se répand rapidement de bouche à oreille, sans interventions officielles.

Il existe souvent dans les grandes villes modernes des « tiers secteurs avancés » en apprentissage, en techniques de créativité ou de commercialisation et qui ne sont d'utilité principale que pour leurs propres agents.

Une des difficultés dans la plupart des pays du G7 est que l'État ne peut consentir officiellement à ce qu'il y ait « deux poids, deux mesures » quant à la taxation ou l'impôt. Les dégrèvements peuvent, on le sait, annuler la presque totalité des revenus escomptés mais le principe reste sacro-saint. L'État ne songe pas non plus à différer l'imposition des produits et services sur une base annuelle en taxant la valeur ajoutée totale, mesurée sur l'entièreté de la différence pluriannuelle entre les revenus nets et l'épargne.

Le risque est que le contribuable qui se sent opprimé, soit par la TVA, soit par le manque à gagner à la collecter pour l'État, transige progressivement plus « en noir ». Dans les concentrations commerciales qui caractérisent les villes, il semblerait raisonnable d'encadrer l'entrepreneuriat par des structures administratives et fiscales légères plutôt, que comme c'est le cas à Montréal, d'imposer une surtaxe qui est censée rapporter 25 % du budget municipal.

A notre avis, on devrait totalement dégrever les facteurs primaires de production, que ce soit pour des citoyens ou des agriculteurs. Les TPS et autres TVA devraient être repensées si le but est un entrepreneuriat sain et motivé. Par quelle rationalité peut-on taxer un agriculteur sur ses fournitures alors qu'il prend seul le risque d'une non-récolte ? Les subsides compensatoires que les gouvernements lui allouent ne répondent pas à une conception de développement durable. Ils servent

uniquement à montrer une largesse politique tout à fait factice. Dans tout système qu'on veut stable, on doit s'efforcer à ce que chaque boucle décisionnelle ait un sens et qu'à la limite, elle soit la plus courte possible. C'est en ville que l'évidence de ce propos est la plus probante et que ses effets pervers sont le plus rapidement visibles. À l'inverse, c'est en repensant la Ville que l'on peut éventuellement re-stabiliser la nation.

Coup d'œil d'ensemble

Nous reposerons ainsi le dilemme des villes : renaissance ou effondrement ? La question « Réussite ou échec » visait d'abord à tracer une perspective où, sans discuter la valeur de modèles où l'on traite d'une osmose lente visant à une harmonisation progressive d'intérêts contraires, il s'agit maintenant de ne plus exclure les décisions catégoriques, les bifurcations comme dans une gare de triage.

Si l'on retenait de la déclaration de Montréal les quelques idées précédentes, celle-ci ne serait pas un échec. Mais ces idées doivent se prolonger dans un faisceau de réalisations pratiques pour lesquelles il y a aujourd'hui peu de preneurs.

Ce qui frappe est aussi l'absence de certains sujets de discussions :

En positif :

- la mise en place d'un entrepreneuriat urbain ;
- les soutiens apportés à des projets-pilote et de démonstration ;

- l'élaboration de structures d'information interdisciplinaire de type à la fois hiérarchique, relationnel et réticulaire ;
- la « mise en demeure » de paliers supérieurs de gouvernement de dégrever les premiers rouages du développement urbain ;
- une fiscalité qui devrait peser plus sur le total des dépenses et des revenus annuels, et non sur chacune des transactions, etc.

En négatif :

- la confiance aveugle des institutions sur des solutions « juste derrière le coin » ;
- le manque de consultations populaires à partir de la base ;

En prenant la direction souhaitée, les maires affirment la nécessité d'encourager des initiatives locales : apprendre localement et appliquer globalement disait Ashok Khosla, le conférencier inaugural d'octobre 1991.

Sans soulever des questions de fond sur les relations entre Le Prince et la Cité, nous croyons que l'état de crise actuel force à une mobilisation générale où la société doit presque se mettre sur un pied de guerre, tout au moins un pied de paix renforcé. Nous croyons qu'il s'agit dorénavant d'adopter un mode pro-actif et non plus simplement réactif ; nous devons être à l'écoute attentive du « dehors » de nos institutions, académiques ou autres, de ce « foras » d'antan. C'est cette « forêt » dont nous devons nous occuper et non plus des seuls « bois » qui entourent nos villages professionnels.

NOTES

¹ Un effort remarquable a été fait, en préparation d'un séminaire sur la problématique intersectorielle qui s'est tenu à Rio au Forum global, pour présenter toutes les grandes lignes de ce document selon un modèle qui empruntait à Buckminster Fuller. Il est dû à A.J.N.Judge, secrétaire-général adjoint de l'Union des associations internationales, à Bruxelles.

² Voir Thierry Gaudin dans son « Écoute des silences » aux Éditions du Seuil.

³ Voir aussi « l'Entraide », de Piotr Kropotkin, originellement publié à Saint-Petersbourg au début du siècle. Il prend le contre-pied de la thèse classique de Darwin en invoquant des exemples de son exil sibérien. (disponible en anglais à Montréal chez Black Rose Ltd)

⁴ Symbole hindou de l'énergie concentrée sous forme humaine.

⁵ Le nom exact de cette Fondation est « Fondation amstelle domaine Heineken pour la science de l'histoire ».

⁶ On notera les travaux de l'Institut d'innovation sociale, à Londres, qui publie annuellement les meilleurs idées et inventions qui ne s'incorporent pas nécessairement dans des objets techniques.

⁷ Cette image de « confédération » emprunte à Gérard Lefebvre, spécialiste québécois en développement et gestion organisationnels. Elle a été communiquée en privé mais fait maintenant l'objet d'un manuscrit destiné à une publication prochaine.

⁸ Comme le disait Henri Brugmans dans sa « Pensée politique du fédéralisme », il s'agit, dans le fédéralisme, non pas d'une idéologie politique, mais d'une sagesse appliquée à la gestion de nations caractérisées par la taille et la diversité.

⁹ Groupement des sept nations les plus « avancées » parmi les membres de l'OCDE.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSAY P. ET SCHOONBRODT R. (1989), *Penser la ville*, Aux Archives d'architecture moderne, Bruxelles
- Amsterdamse Stichting for de Historische Wetenschap (Fondation amstellodamoise Heineken pour la science de l'histoire) (1992), *The United States of Europe*, juin. Amsterdam,
- Associations internationales (1992), (coll.), *Déclaration commune des villes et des autorités locales*, 15 janvier 1992, Rio.
- NORMAND BRUNET (1992), *La Conférence de Rio, un espoir pour les villes*, EcoDécision # 6, septembre, Montréal
- CCE (1990), *Livre vert sur l'environnement, Contributions d'experts*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles
- CNUCED (1992), *Agenda 21*, document préliminaire préparé pour le 4^e comité préparatoire, 2 mars-3 avril, New York
- Development Alternatives (1993), "*Delhi's Workforce, the formal & informal sectors*", Bulletin vol. 3 # 9, septembre, New Delhi
- DORÉ, JEAN (1992), *La coopération internationale des villes en matière d'environnement et de développement : le Sommet des grandes villes du monde*, (déclaration du maire de Montréal à Rio), 1^{er} juin 1992, Montréal
- Eco-Monde (1991), 4^e trimestre, # 43, Édition mondiale
- Entreprise de Demain (1990), *Développement durable*, (coll.), septembre, Montréal
- EPSTEIN, JUDITH (1992), *Les grandes villes et les problèmes environnementaux planétaires*, dans *Contre-temps*, Hiver. pp. 17-19, Montréal
- Forum global (1993), "*94, Cities & Sustainable Development*", Manchester, 24 juin- 3 juillet 1993, Grande-Bretagne
- Forum mondial des villes (1992), *L'engagement de Curitiba pour le développement viable*, Plan d'action pour un développement socio-urbain viable, 28 mai, Curitiba
- GAUDIN, THIERRY (1992), "*2010, Récits du prochain siècle*", (coll.), Centre de prospective et d'évaluation, Paris,
- Habitat, "*Améliorer l'environnement habité en vue d'un avenir viable*", PNU sur les Habitats humains, Nairobi, 1992
- Heineken, Fondation, cf. supra « Amsterdamse... »
- Hydro-Québec (1991), "*Le développement viable en milieu urbain*", numéro spécial de « Forces », # 95, Automne, Montréal
- Institut d'aménagement et d'urbanisation de l'Île-de-France (1993), *Planification urbaine ?*, Réponses de métropoles dans Cahiers pp.104-105, Paris
- I.N.R.S. (1992), Symposium international « *Villes et développement* », Groupe inter-universitaire de Montréal, novembre, Montréal
- JACOBS, PETER (1991), *Le développement urbain viable*, mémoire de fond pour le Sommet de 1991, Université de Montréal, septembre, Montréal
- JUDGE, A.J.N. (1991), préface et introduction à *l'Encyclopédie des problèmes mondiaux et du potentiel humain*, Union des associations internationales, 4^e édition, Bruxelles,
- JUDGE, A.J.N (1991), recherches et extraits de la banque privée de données sur les problèmes urbains internationaux et sur les associations impliquées, Union des associations internationales, Bruxelles, 1991
- KAUTILIYA CHANAKYA (1992), "*Arthashastra*", *l'art de gérer la prospérité*, (en anglais), Penguin Books,
- ASHOK KHOSLA (1991), *Discours d'ouverture du Sommet des maires des grandes villes du monde*, Development Alternatives, septembre, New Delhi
- Laborit Henri (1971), "*L'homme et la ville*", Flammarion,
- Metropolis (1993), *Livre des résumés des communications*, Montréal
- ONU (1992), *Rapport du Groupe de travail des ONG sur les habitats humains*, 4^e session préparatoire à la CNUCED, 1^{er} avril 1992.
- PRAKASH, SANJAY (1987), Aromar Revi, Ashok Khosla, *A Transcultural View of Sustainable Development*, The Landscape of Design, Development Alternatives, New Delhi,
- PRELUDE International (1993), "*Développement communautaire et urbain en Afrique*", dans Bulletin # 23, juin, Namur,

L'amélioration du flux d'information dans l'écosystème urbain

Normand Brunet
Université du Québec à Montréal
et Ville de Montréal

Il est permis de formuler l'hypothèse qu'une meilleure circulation de l'information à travers un système et entre divers systèmes se traduit par une amélioration de leur fonctionnement et des conditions de vie de ceux qui les habitent. Les solutions aux problèmes d'environnement ne sont pas strictement d'ordre scientifique ou technologique. La déclaration de Vancouver souligne à ce propos que « paradoxalement, au moment où nous atteignons le seuil de la dégénérescence de l'écosystème et de la dégradation de la qualité humaine de la vie, le savoir et la science sont maintenant en mesure de fournir à la fois l'inventivité humaine et la technologie nécessaires aux mesures qui permettront de remédier à la situation et de rétablir l'harmonie entre la nature et l'humanité. Seule fait défaut la volonté sociale et politique » (UNESCO et Commission canadienne pour l'UNESCO, 1990 : 12).

A partir d'une perspective écologique s'intéressant aux questions d'environnement et de développement en milieu urbain, on peut formuler un diagnostic très inquiétant quant à la manière avec laquelle ces questions continuent d'être traitées, en dépit de l'ensemble des connaissances existantes sur la gravité de la problématique, sur ses causes et sur les moyens à mettre en place.

La gestion et l'aménagement urbains, tel qu'ils se pratiquent actuellement, seraient ainsi dans une situation d'insuffisance par rapport à l'ampleur de la tâche. La nécessité d'améliorer les flux d'infor-

mation entre les divers acteurs impliqués dans la ville apparaît de plus en plus clairement. Il devient en effet, impératif que l'ensemble des acteurs sociaux participent activement à la définition des priorités et à la mise en oeuvre des projets et des programmes. Dans la mesure où un certain nombre d'obstacles traditionnels sont franchissable, le développement d'une concertation efficace et d'une démocratie participative devient réalisable, avec des outils relativement simples.

Le modèle INTER (information nouvelle et transparente en réseau), élaboré dans le but de favoriser la circulation de l'information entre les divers acteurs intéressés par une même problématique, est un outil simple, dont l'adoption favorise le changement via un processus de décoincement de l'information. Le terme « acteur » utilisé dans ce modèle est applicable à une grande variété de situations. Ainsi, il peut notamment être utilisé pour modéliser le flux d'information existant entre les intervenants d'un même écosystème, entre les spécialistes de diverses disciplines, entre services municipaux, entre villes, entre régions, entre paliers de gouvernements, entre pays, etc. Le modèle permet de concevoir une meilleure circulation de l'information entre les divers acteurs impliqués dans une même problématique urbaine. La simplicité apparente de ce modèle peut paraître déconcertante. Il faut toutefois réaliser à quel point la réalité actuelle en est éloignée : les acteurs sont inégaux, l'information circule mal, en plus d'être souvent de mau-

vaise qualité. Adopter ce modèle signifie s'engager dans un processus de changement majeur.

Enfin, dans le contexte des études d'impacts et des audiences publiques, Taylor (1979) soulignait que les capacités combinées des universités, des gouvernements provinciaux et fédéraux, des firmes de consultants et des groupes de naturaliste sont énormes. Toutefois, ces groupes tendent à agir indépendamment l'un de l'autre. Il serait possible de concevoir la mise en commun des facilités de

recherche et de l'information disponible. En encourageant la coopération entre les divers groupes d'intérêts, on réduirait le besoin de recourir aux audiences publiques, ce qui permettrait de gagner du temps dans la planification et le développement. Ainsi, au nombre des retombées potentielles d'un flux d'information amélioré, il ne faudrait pas oublier les économies de temps ou, en d'autres termes, les impacts positifs qui pourraient être observés sur le temps d'action.

Villes durables, villes en santé : comment mesurer la qualité de vie ?

David H. Sherwood,
CPUQ, MICU
Expert-conseil
en aménagement du territoire

On prend de plus en plus conscience de l'importance de la qualité de vie comme facteur du développement économique. Pour donner à la qualité de vie une signification opérationnelle susceptible de guider les politiques de l'État, il faut d'abord la mesurer. Les décideurs doivent avoir les moyens de déterminer si la qualité de vie s'améliore ou d'en suivre l'évolution. Cela exige des indicateurs.

L'étude ici présentée a pour but de mener un essai pilote d'un modèle de la qualité de vie fondé sur des indicateurs objectifs. Il s'agit du **modèle d'orientation communautaire et de l'environnement habité** ou **MOCEH**. Il s'inspire des cadres conceptuels du développement durable, des « villes-santé » et de l'approche des écosystèmes. Quatre cadres conceptuels ont en effet inspiré le MOCEH, soient : « le développement environnementalement durable », les « villes-santé », « l'approche des écosystèmes » et la « congruence culturelle ». Les « politiques et programmes sectoriels », les « composantes de vivabilité », les indicateurs de vivabilité, les « mesures spécifiques » et les « indicateurs qualitatifs ou subjectifs » forment le cœur du modèle.

Ce modèle a été mis à l'essai par trois municipalités canadiennes, soient Toronto, Québec et Fort McMurray (AB). Ces villes se distinguaient par leur taille, l'emplacement géographique et l'expérience des indicateurs.

Le modèle a été jugé pratique, abordable, adaptable et utile. Par contre, il doit être replacé dans son contexte. Tout d'abord, puisqu'il n'emploie que des données objectives, il est nécessairement incomplet et devrait être complété par des renseignements subjectifs sur les perceptions de la qualité de vie. Bien connaître l'auditoire ou l'utilisateur final est important puisque les indicateurs et les mesures spécifiques sont choisis en fonction d'eux.

La présentation des rapports doit être structurée de façon à fournir au lecteur un contexte et des commentaires, car les statistiques seules n'ont pas de signification.

On a constaté que le modèle favorise une meilleure compréhension des rapports entre l'environnement, l'économie et le bien-être social. Tous les gens impliqués dans les essais pilotes ont déclaré qu'il améliorerait les mécanismes en place, comme les plans d'urbanisme, les plans stratégiques, les décisions en matière d'affectation des ressources et l'information. Le MOCEH, par contre, n'est pas conçu pour remplacer les données qualitatives ou subjectives. Il faudrait plutôt utiliser des données subjectives ou qualitatives au début pour éclairer l'application du MOCEH, et ensuite pour aider à interpréter les résultats. Toronto a notamment avancé que des techniques d'échantillonnage nouvelles et créatrices, s'appuyant sur une technologie informatique pourraient recueillir des données qualita-

tives de façon routinière et à moindre coût. Des kiosques d'information assistés par ordinateur et des lignes téléphoniques reliées à des répondeurs ont été mentionnés en exemple.

Une des conclusions imprévues des essais pilotes a été la valeur éducative du MOCEH. La

plupart des participants ont déclaré qu'il leur avait permis de mieux comprendre ces nouveaux concepts. Ils estimaient que le modèle pourrait aussi servir à informer d'autres personnes et d'autres services lorsqu'il serait diffusé à travers la hiérarchie municipale.

4. Regards français sur le développement durable urbain : les premiers éléments d'un débat à suivre

Le développement durable : paradigme pour un renouveau de la planification urbaine?

Gabriel Dupuy
Professeur à l'université de Paris X et à ENPC
Directeur du P.I.R. Villes

La recherche sur la ville à laquelle le Programme Interdisciplinaire de Recherche (P.I.R. Villes) se consacre, fournit et fournira des connaissances précieuses sur l'un des faits majeurs de notre temps. Au fil de la communication des résultats des chercheurs, on peut essayer de brosser un tableau de la ville que rencontrent leurs travaux. L'image diffère des représentations auxquelles le sens commun de ces dernières décennies nous avait accoutumé. Le tableau de la ville qu'il nous est donné de contempler à travers les trous et les zébrures du puzzle de la recherche urbaine ne laisse pas indifférent.

A la représentation commune de la ville ensermée dans des limites physiques, juridiques ou statistiques, la recherche française substitue l'image d'une ville désormais ouverte sur d'autres espaces jusqu'à des échelles parfois déroutantes. A l'horloge qui depuis l'ère industrielle scandait les temps urbains, ceux de la production comme ceux de la reproduction, succède une combinaison subtile de pulsions, de rythmes, de temporalités. Curieusement, les grandes vitesses, réductrices des temps, étendent les territoires des relations urbaines ; mais les grands espaces semblent imposer les fortes permanences de leur structure aux évolutions des villes. Cette ville ouverte sur des espaces et des temps nouveaux et variés paraît, on s'en doute, menacée de bien des côtés. La congestion la guette. Les mobilités la perturbent. Elle assume mal des hétérogénéités croissantes sur des temps très courts. Le handicap, la maladie, le vieillissement, mais

aussi l'enfance, la jeunesse ne sont pas bien vécus par les urbains. Les demandes de sécurité, de protection, d'équité sont multiples, parfois violentes, mais au fond rarement satisfaites.

Pourtant cette ville ouverte est aussi riche de possibilités nouvelles: innovations, nouvelles opportunités économiques, mobilités (vues positivement cette fois), meilleur contrôle de l'environnement, meilleur accès à l'information, formes renouvelées de l'entraide. C'est une ville dans laquelle des acteurs de plus en plus nombreux, grands ou petits, semblent capables d'avoir des stratégies, de tracer des trajectoires, de regarder vers l'avenir.

Enfin, et ce dernier point fait problème pour les responsables, la recherche nous présente une ville peu ou pas gouvernée. Prise globalement, la ville ouverte n'est ni un territoire administré, ni une entreprise gérée, ni un système contrôlé. Parler d'institution, de plan, voire de normes, paraît presque incongru alors qu'on se demande qui tient le gouvernail. S'il y a accord pour constater, déplorer et même analyser de multiples déséquilibres urbains, le doute scientifique grandit lorsqu'il s'agit d'attribuer la responsabilité de les réduire. L'économique, le juridique, le politique paraissent si inextricablement mêlés dans le gouvernement de la ville d'aujourd'hui, que l'on ne se hasarde guère à tirer les fils de l'écheveau.

Ce tableau, plutôt contrasté, comporte une véritable zone d'ombre. Elle nous cache la réalité du

développement actuel des villes dans la densification des banlieues anciennes, dans l'explosion des lotissements, dans l'éloignement croissant des périurbanisations. En 1967, un livre d'H. GANS, "The Levittowners", révélait aux américains la vie de ces immenses nouveaux villages qui s'étendaient dans les suburbs. Un plus grand nombre de chercheurs français est appelé à porter aussi son regard sur les franges urbaines.

Pour compléter la fresque, il faudrait dire deux choses. D'une part, tous ces résultats (sont-ce des certitudes ?) sont atteints par une grande variété de méthodes sur lesquelles l'accord n'est pas total. La démarche comparative n'a pas tué la monographie. A côté des enquêtes et des traitements quantitatifs, les approches qualitatives défendent à juste titre leur légitimité. La puissance de l'outil informatique ne parvient pas à anéantir le poids de l'expérience. D'autre part, la recherche est, sans doute par nature, cloisonnée en multiples cellules du fait de la fragmentation des disciplines, laboratoires, écoles, terrains. Ce point serait sans importance si l'acuité des problèmes de la ville n'incitait les responsables à réclamer une vision cohérente de la réalité urbaine de son évolution et, au-delà, des politiques envisageables. Le P.I.R. Villes, depuis sa création, est particulièrement sollicité à cet égard.

Nous avons donc été amenés à rechercher les conditions épistémologiques d'un renouveau de la planification urbaine dans notre pays. L'interdisciplinarité des recherches, affichée par le programme est une première réponse. Elle ne dispense pas de trouver de nouveaux paradigmes, de nature plus praxéologique, qui puissent servir de fil directeur aux travaux des chercheurs dans ce domaine, étant admis que les évolutions récentes (dont la décentralisation en France) ont fortement ébranlé le paradigme précédent d'une science urbaine dont le politique devrait faire son miel pour le bien commun.

Rares sont actuellement les possibilités à cet égard. Tout se passe comme si la difficulté de définir le gouvernement urbain empêchait de redéfinir une planification ou quelque chose d'analogue. Trois pistes apparaissent néanmoins ouvertes: l'évaluation de politiques publiques, la gestion des risques, la recherche d'un développement durable. L'évaluation des politiques publiques fait en France, à la suite d'autres pays, l'objet d'études, de bilans et de recherches. A terme elle pourrait conduire à un renouvellement des principes de l'action publique sur la ville. La gestion des risques comporte des principes intéressants. La mise en correspondance des risques dans différents domaines, risques que la concentration urbaine spécifie et

accentuée, pourrait conduire à des modes nouveaux de gestion des systèmes urbains. Le colloque organisé par l'APERAU et le Centre Jacques Cartier est consacré à un troisième paradigme, celui du développement durable. Là encore, il s'agit d'un principe de gestion globale de la ville, plus précisément des ressources de toutes natures que se transmettent les hommes qui l'habitent, en vivent et l'utilisent. Nous attendons beaucoup de ce nouveau paradigme sur lequel nos collègues canadiens ont beaucoup à nous dire. Je voudrais, sur ce sujet du développement durable, faire deux remarques.

Premièrement, le paradigme du développement durable n'a pas, au départ, été défini à l'échelle urbaine. L'effet de serre n'est pas sans rapport avec les activités urbaines, mais bien d'autres facteurs planétaires y concourent. Il faudra nécessairement préciser l'articulation des échelles géographiques et des systèmes écologiques si l'on souhaite que le paradigme du développement durable s'applique convenablement au phénomène urbain.

Deuxièmement, il est indispensable de préciser ce que le souci du développement durable apporte par rapport à des principes implicites qui, sur de longues durées, ont régi le développement des villes. A cet égard, l'histoire est un auxiliaire indispensable. Elle nous permet, notamment, de distinguer les villes américaines des villes européennes et, au sein de ces dernières, de repérer les principes de conservation patrimoniale à l'oeuvre dans certains secteurs¹. Si ces précautions de méthode sont respectées, il y a beaucoup à attendre des réflexions sur le développement durable de la ville auxquelles ces échanges franco-canadiens donneront certainement une nouvelle impulsion en France.

Pour terminer, je voudrais rappeler que les trois paradigmes scientifiques sur lesquels pourrait se fonder un renouveau de la planification urbaine (évaluation des politiques publiques, gestion des risques, développement durable) trouvent à Lyon des chercheurs capables de les approfondir et de les discuter. Outre le remarquable potentiel scientifique de l'agglomération lyonnaise capable d'aborder les problèmes urbains, cela justifie l'action du P.I.R. Villes pour favoriser la constitution à Lyon d'un pôle de recherche sur la ville.

NOTE

¹ Voir les travaux de F. Scherrer.

Le développement durable et les temporalités urbaines

par P. Veltz
Directeur du laboratoire
Techniques - Territoires - Sociétés (CNRS-ENPC)

Je me bornerai à quelques idées très générales sur les temporalités de l'économie, de la vie sociale et de la ville, en espérant que ces idées pourront alimenter les débats sur le « développement durable ».

Une première réflexion concerne l'*actualité* de ce thème de développement durable appliqué *aux villes*, eu égard non seulement à la vague d'urbanisation qui transforme le visage de notre planète (tout particulièrement dans les pays en voie de développement), mais aussi aux transformations du contexte *économique* général. Nombreux sont ceux qui pensent que ce contexte peut, très schématiquement, se décrire comme le passage d'une économie multinationale, où le cadre territorial et institutionnel de l'Etat-Nation joue un rôle primordial, à une économie en voie de *globalisation*, dont le dynamisme s'appuie d'abord sur de grandes *métropoles* d'envergure internationale. Il ne faut pas, bien entendu, conclure trop vite à l'obsolescence du cadre national, mais comment ne pas voir que, dans cette compétition séculaire entre les « deux grands coureurs », comme disait Braudel, que sont l'Etat et les Villes, ce sont les secondes, aujourd'hui, qui tiennent la corde ? Dynamisme des cités-Etats qui ne sont pas alourdies par un arrière-pays appelant des efforts de redistribution ; caractère fortement régionalisé du dynamisme économique, en Asie notamment ; métropolisation croissante, et assez curieusement parallèle dans ses grands rythmes, dans des pays comme la France, le Royaume-Uni, le Japon, où les villes-centres sont aujourd'hui bien

plus que les capitales-relais d'un Etat territorial, mais des puissances à part entière dans un réseau international d'activités. A l'inverse, crise, latente ou ouverte, des grands empires territoriaux. Les signes ne manquent pas de cette grande tendance. Or, celle-ci n'est nullement indifférente quant au sujet qui nous préoccupe ici. Car l'*économie des villes* et l'*économie des Etats* ou pour mieux dire l'*économie des territoires* n'entretiennent ni le même rapport à l'espace, ni le même rapport au temps. Braudel a montré pourquoi et comment les économies urbaines, plus agiles, plus libres de leurs mouvements, avaient connu les premières grandes réussites capitalistes, alors que les économies territoriales (pensons à l'opposition entre la Hollande et la France) marquaient le pas, engluées dans le nécessaire contrôle d'une vaste économie agricole, et plus généralement la coûteuse maîtrise d'un vaste espace. Mais c'est précisément cette lutte permanente contre l'espace, cette capacité de gestion globale de grands ensembles territoriaux, d'organisation technique et économique des marchés nationaux qui vont donner à l'Etat sa force moderne, inséparable, dans la période contemporaine, des idées de planification, de redistribution des ressources, et surtout de calcul économique. C'est-à-dire d'un rapport raisonné à l'incertitude du futur. Or, faut-il rappeler cette banalité, rien de vraiment comparable à ces outils étatiques n'existe aujourd'hui dans les économies urbaines.

Le dynamisme des grandes métropoles actuelles vient en grande partie de ce qu'elles fonc-

tionnent comme des réducteurs d'incertitude pour les entreprises, dont l'horizon de prévision ne cesse de se rétrécir (en raison même, d'ailleurs, de la globalisation, autant et plus que de crises conjoncturelles) et pour les individus, obligés de construire leur trajectoire biographique en intégrant des paramètres plus complexes et plus aléatoires. Pensons, par exemple, au marché du travail des professionnels et des spécialistes que ni les firmes, ni les individus, n'ont souvent intérêt à inscrire dans le cadre restreint de villes moyennes, compte tenu d'un contexte dans lequel toutes les formes d'*engagement* des firmes à l'égard de leur environnement sont en baisse et dans lequel seul un marché large et ouvert apparaît comme une protection efficace contre les ruptures de trajectoire.

Or, si la grande ville amortit les incertitudes pour la firme ou pour l'individu isolé, elle les reporte largement sur la collectivité. Contrairement aux Etats-Nations qui disposent de moyens de régulation organisés et qui restent, aujourd'hui encore, des systèmes relativement fermés, les villes régulent presque exclusivement par le marché, c'est-à-dire par la mobilité généralisée des ressources. Elles sont par excellence des *systèmes largement ouverts* et ne disposent pratiquement pas d'outils de régulation sociale, du type redistribution. Elles sont formées de l'entrecroisement d'une multitude de systèmes socio-techniques qui font l'objet de régulations spécifiques, indépendantes ou contradictoires. De plus, chacun sait que ce qui distingue fondamentalement les finances publiques locales des finances publiques nationales est le degré très supérieur d'incertitude qui pèse sur les premières et qui est souvent combiné à des contraintes spécifiques qui limitent fortement les moyens de gérer ces incertitudes, ceci sans parler de l'éclatement des acteurs, que nous connaissons si bien en France. La question est donc posée et elle est grave, de savoir si les villes, qui ne sont en réalité des « acteurs » que de manière métaphorique, seront capables de préserver, au-delà des ajustements immédiats, les conditions d'un usage raisonnable des ressources non seulement dans la moyenne, mais aussi dans la longue et la très longue durée. Ces remarques banales soulignent l'intérêt des réflexions sur les villes comme foyers d'*auto-organisation*, comme celles qui ont été engagées dans l'ouvrage coordonné par B. Lepetit et D. Pumain sur les temporalités urbaines¹. Il est certain qu'un tel paradigme, et plus généralement les analyses modernes de la complexité, désignent des voies de recherche importantes. Toutefois, il ne faudrait pas, à mon sens, donner trop rapidement une

réponse optimiste à la question de savoir si l'auto-organisation des villes prendra efficacement le relais de l'organisation des Etats.

Ceci amène à une deuxième série de réflexions, concernant plus précisément le rapport des villes aux temporalités. De cet immense et fort complexe sujet, je retiendrai d'abord la difficulté persistante des villes occidentales à établir un moyen terme entre d'une part, le présent, l'immédiat et d'autre part, le très lointain, le plus-que-durable, voire l'atemporel. La ville, c'est une banalité, concentre les investissements les plus lourds, les machineries les plus coûteuses, les plus longues à constituer et à amortir. Elle gère dans le même temps le plus aléatoire, le plus événementiel. Pour faire image, on peut évoquer le réseau d'assainissement, d'un côté, outil extrêmement coûteux et inerte qui doit, d'un autre côté, absorber les caprices météorologiques les plus imprévisibles. Au-delà de cette distorsion qui reste représentable dans les catégories de l'analyse économique (du très court terme au long terme ou au primordial), dans la ville européenne, il y a une tension ancienne qui renvoie le pôle durable au-delà de l'économiquement calculable, une volonté de préserver pour l'éternité la mémoire, quitte, à chaque période, à réinvestir d'un sens nouveau les monuments supports. Est-ce un hasard si le coeur des villes (quel exemple plus explicite ici que Paris) se construit autour de sanctuaires-musées, qui veulent garder pour l'éternité les symboles du passé et où tout calcul économique de durabilité serait tout simplement sacrilège. La ville, ainsi, n'a pas *entièrement* assimilé (faut-il s'en réjouir ou le déplorer) le tournant intellectuel et social fondamental que symbolise la création du calcul économique à la charnière du XVIII^e et du XIX^e siècles. Ce tournant a radicalement changé les rapports des concepteurs aux objets urbains : passage d'une visée de solidité absolue, intemporelle, à une visée relative, proportionnant les coûts et les durées d'usage, mais aussi passage d'une vision architectonique à une vision en termes de flux à réguler et entrée des objets urbains dans le temps « industriel » du capital, de l'investissement et de l'amortissement².

Comment situer alors la perspective nouvelle de développement durable par rapport à ces temporalités à la fois complexes, étagées, enchevêtrées et, comme nous l'avons vu, ambiguës, relevant globalement, mais pas tout à fait, de la représentation générale, dominée par le paradigme économique, que se fait notre société de la temporalité ?

Ma troisième et dernière série de remarques sera pour suggérer que cette perspective nouvelle

ne peut pas être simplement une sorte d'extrapolation linéaire, du long au très long terme, au sein de l'univers du calcul économique traditionnel - sauf à priver l'idée même de « développement durable » de ce qui fait probablement une grande partie de son originalité et de sa force.

Une première raison pour cela est que réapparaît ici, à l'évidence, l'impossibilité de séparer les choix technico-économiques de choix éthiques plus fondamentaux³ et aussi de les couper de leur substrat civilisationnel profond. On pourrait ici développer longuement la thématique de la diversité des rapports, mutuellement imbriqués, entre les conceptions de l'espace, les conceptions du temps et les conceptions du lien social. Pour ne citer que des ouvrages de parution récente, P. Zumthor rappelle, du côté de nos origines, la diversité et le caractère exotique pour notre regard contemporain, des « mesures du monde » médiévales⁴. M. Augé décrit, du côté du présent, les « non-lieux » qui structurent notre espace-temps de citadins nomades, où le passé est souvent réduit à l'état de spectacle ou de cliché (« A droite de l'autoroute, Vézelay, colline éternelle »)⁵. Du côté de l'ailleurs, A. Berque montre combien la civilisation japonaise aborde différemment l'espace, le temps et la socialité des villes : culture du flux continu plus que de la rupture, villes s'acceptant sans trop d'états d'âmes comme périssables, priorité donnée à la permanence de la forme sociale sur celle des traces matérielles (comme dans le fameux temple d'Ise qui est périodiquement reconstruit)⁶.

On pourrait allonger la liste des références, multiplier les exemples. L'essentiel est de rappeler que ni le rapport à l'espace, ni le rapport au temps ne sont affaire de calcul universel, neutre, réalisable en procédures technocratiques, fussent-elles participatives. Parler de développement à très long terme engage les valeurs et les normes profondes d'une société ou bien n'est qu'un gadget.

Une deuxième raison importante de refuser l'image d'un « développement durable » comme extrapolation d'un calcul économique traditionnel, ou une autre façon d'exprimer ce refus en restant dans les termes plus traditionnels du paradigme économique, est que la nature même de l'incertitude change lorsqu'on passe à des échelles de temps telles que l'inter-générationnel. Rien ne serait plus factice, en effet, que de prétendre projeter à de telles distances, une sorte de « cible », même vaguement dessinée. Il faut accepter de sortir du

domaine du risque (évaluable en probabilité) pour entrer dans celui de l'incertitude vraie (non probabilisable)⁷. La question n'est donc plus de prévoir les conséquences, directes ou indirectes, d'une décision actuelle, mais d'aménager un système de contraintes qui impose à ces conséquences de rester dans un domaine jugé acceptable. Elle est de permettre des processus de *recyclage* et des effets de *réversibilité* selon des trajectoires qui restent inconnues ou non prévisibles et qui sont acceptées comme telles. Un ensemble de critères nouveaux pour le décideur et l'aménageur peuvent donc apparaître et devraient prendre une importance croissante. Il s'agit de ceux qui accordent une valeur positive à la mise en oeuvre d'une option territoriale, administrative, urbanistique, technique, etc. ouverte, réversible, ne fermant pas trop l'espace de choix ultérieurs, réutilisable et reconfigurable selon d'autres normes d'efficacité, pour d'autres usages que ceux qui prévalent à la date initiale⁸. Bien sûr, cette *ouverture* et cette *réversibilité* sont, elles mêmes, des données difficiles à définir. De plus, ils ne peuvent être les seuls critères d'un aménagement (pour prendre une comparaison, une entreprise de production moderne doit être flexible, mais la flexibilité ne définit pas à elle seule ni ses buts, ni sa stratégie), mais il y a ici, me semble-t-il, une piste de réflexion possible.

L'essentiel, encore une fois, est que la notion de « développement durable » ne soit pas recyclée dans la vision d'une sorte de super-planification du style des années 60-70 (encore plus loin dans le futur, encore plus exhaustif ...), mais nous serve à réfléchir sur une temporalité véritablement ouverte. Paradoxalement, plus que de grandes machineries institutionnelles ou de grandes utopies, vers lesquelles notre imaginaire occidental nous pousse si fort, il faudra peut-être d'abord un sens renouvelé de la continuité, du ménagement pour reprendre le terme cher à M. Marié⁹.

L'invention de la planification, note B. Lepetit, date du moment où le présent, qui était le passé estimé, devient le moment où l'avenir s'engage et, j'ajouterais, se calcule¹⁰. Paul Ricoeur note que pour sortir de la crise où nous sommes, il faut à la fois « empêcher le futur de fuir, se doter de projets déterminés, modestes et clos et, en même temps, résister au rétrécissement du passé, c'est-à-dire cesser de considérer comme terminé, mais essayer plutôt de donner vie à ses potentialités inaccomplies »¹¹.

NOTES

¹ Lepetit (B.) & Pumain (D.) (coordonné par.), 1993, Les temporalités urbaines, Paris, Anthropos

² Picon (A.), à paraître, Temps des professions et temporalités des projets, Courriers du CNRS,

³ Sur le retour de l'éthique en économie, voir SEN (A.), 1993, L'économie et l'éthique, Paris, PUF

⁴ Zumthor (P.), 1993, La mesure du monde, Paris, Seuil

⁵ Augé (M.), 1993, Les non-lieux, Paris, Seuil

⁶ Berque (A.), 1993, Le geste et la parole, Paris, Gallimard

⁷ Knight (F.-H.), 1921, Risk, Uncertainty and Profit, Chicago, University of Chicago Press

⁸ Voir en économie, les concepts de « valeurs d'option » et de « flexibilité dynamique ». Cohendet (P.) & Llerena (P.), 1989, Flexibilité, information et décision, Paris, Economica

⁹ Marié (M.), 1989, Les terres et les mots, Klincksik

¹⁰ Lepetit (B.), « Les temporalités de la ville » in Mutations économiques et urbanisation, Paris, La documentation française

¹¹ Cité par Lepetit (B.), opus cité

Le temps, la société et les morphologies urbaines Quelques éléments de réflexion

par B. Duhem
Adjoint au Secrétaire permanent du Plan Urbain

En mai 1993, dans le cadre des activités de la commission économique pour l'Europe de l'O.N.U., le Plan Urbain a organisé, en collaboration avec la Ville et le District Urbain de Poitiers, un atelier international de recherche sur le thème : « Morphologies urbaines et développement durable ». Le texte qui suit se situe dans le prolongement de ces travaux.

Depuis plusieurs décennies, les villes françaises sont travaillées par des forces centrifuges particulièrement puissantes. La diffusion de l'automobile a permis cet étalement urbain qui choque notre culture, méditerranéenne surtout, mais qui matérialise bien dans l'espace l'extraversion¹ dominante de la modernité.

Quand on analyse cette évolution des morphologies urbaines à la lumière des objectifs du développement durable, beaucoup d'éléments négatifs apparaissent. On peut les résumer en disant que si la ville est par essence un espace d'échanges, alors la compacité devrait en être un gage de durabilité.

Pour ce qui est des transports par exemple, l'étalement urbain est synonyme d'augmentation des distances de déplacements donc des consommations d'énergie, de difficultés pour les modes de transport les plus « écologique » (marche, vélo, transports collectifs), de fortes inégalités de dessertes, inégalités spatiales et inégalités sociales (n'oublions pas qu'il y a 25 % des français, et il y en aura toujours, qui ne peuvent avoir recours à

l'automobile), de coûts économiques, sociaux et environnementaux élevés pour les infrastructures qui tout à la fois suivent et permettent cet étalement. On peut « pointer » ici un premier lien entre le temps et les morphologies puisque l'étalement n'est précisément possible que grâce à une augmentation des vitesses de déplacements via des transports en site propre ou des voies rapides urbaines. Si donc le développement durable interpelle cette expansion des périphéries, c'est notre rapport à la vitesse qui est lui-même questionné.

Dans d'autres domaines, ce débat sur les morphologies est peut être plus ouvert. Prenons celui des eaux pluviales qui sont en train de prendre le relais, dans la hiérarchie des préoccupations, des eaux usées. L'étalement urbain, par le biais de l'imperméabilisation des sols, en augmente fortement le volume alors qu'elles transportent de nouvelles pollutions (métaux lourds par exemple) arrachées aux sols lessivés. Ce sont donc les risques à la fois d'inondations et de pollutions qui sont augmentés, comme évidemment les coûts des réseaux. Mais on peut rétorquer qu'il existe des solutions techniques à ces problèmes : stocker l'eau de pluie dans des bassins, remplacer les surfaces imperméables par des matériaux poreux, favoriser l'infiltration des eaux de pluie... et que certaines de ces techniques si elles consomment beaucoup d'espace génèrent aussi de réelles améliorations paysagères.

On arrive alors par ce débat technique à la question des rapports à la nature. Sur ce sujet et au

niveau des morphologies urbaines, on voit apparaître deux philosophies assez contrastées.

La première marque son attachement aux formes de la ville méditerranéenne, à la densité et à la centralité, aux valeurs d'accessibilité, à une opposition traditionnelle, et bien marquée dans les formes, entre la ville et la campagne. La seconde, souvent exprimée par les cultures anglo-saxonnes, marque son attachement à la nature, défend l'idée d'un cadre de vie de proximité suffisamment agréablement de nature pour dispenser de déplacements souvent associés à de l'errance ou du gaspillage.

Cette seconde philosophie s'est concrétisée en France dans les cités-jardins. Mais la caractéristique du développement de ces dernières décennies, c'est, entre autres, de tenter de concilier, à l'extérieur des zones agglomérées existantes, un cadre de vie pseudo-campagnard et les possibilités d'un mode de vie urbain. Car de fait la réalité socio-économique des villes ne semble guère retourner vers le modèle villageois : les entreprises cherchent des agglomérations assez grandes pour constituer des bassins d'emplois conséquents et diversifiés et les citadins semblent de plus en plus pratiquer l'ensemble de l'agglomération afin d'élargir leur univers de choix en matière de consommation, de loisirs ou d'enseignements. Si on accepte cette évolution des comportements en la considérant comme cohérente avec la nature même de la ville, alors l'extensivité du développement urbain va à l'encontre de sa durabilité.

Remettre en cause ce développement extensif n'irait pas sans toucher aux temporalités de l'aménagement. Car si construire hors de la ville, dans sa périphérie la plus ouverte, c'est, bien sûr, construire sur du terrain moins cher, c'est aussi choisir du terrain nu, avec un minimum de contraintes de voisinage, de site, de terrain où le projet personnel a le moins à s'ajuster aux projets des autres et donc, où le délai de réalisation est le plus garanti. Compte tenu de ce que représente de nos jours le temps de l'argent immobilisé, cette motivation ne peut être négligée. L'aménagement est ainsi, quant il est privé du moins, contraint par les temporalités à court terme de l'argent. Mais il ne fait aussi que

refléter, exprimer un état de la société où la réussite individuelle (ou celle de l'unité, entreprise par exemple) et sa rapidité sont davantage valorisées que la patience et les équilibres collectifs. Or, si le bâtiment peut s'abstraire en partie du collectif, les infrastructures ne le peuvent pas. Et les difficultés extrêmes rencontrées un peu partout pour les réaliser, les résistances des territoires traversés, montrent à quel point les solidarités se sont rompues sous les coups de boutoir de l'individualisme et de la compétition.

On peut certes faire une lecture plus positive et moins nostalgique : en se desserrant, les villes ne font qu'exprimer le besoin d'espace du corps social, et vouloir se crisper sur les modèles denses et hiérarchisés serait, au fond, réactionnaire. Le problème, pour la France en tous cas, c'est que le desserrement est très hétérogène, qu'il va de pair avec la spécialisation de l'espace, n'exclut pas certaines polarisations fortes (emploi, interconnexions de transports...) et que la logique de gestion des flux conduit à concentrer ceux-ci sur quelques grands axes où les usagers retrouvent la massification qu'ils ont pensée fuir en habitant ou en travaillant en périphérie. C'est la conséquence paradoxale de l'étalement, peut être même une sorte de cercle vicieux.

Si cette dernière analyse est juste, elle devrait progressivement rencontrer l'assentiment y compris des milieux économiques les plus attachés à ces localisations périphériques qui permettent le branchement sur des réseaux inter-régionaux et autoriser un retour à un développement plus intensif qui, tout en tenant compte des aspirations contemporaines à l'espace et à la nature, leur trace les limites que toute vie en société impose aux individus.

Au fond, c'est sans doute de plus de mesure dans les transformations que nous avons besoin pour assurer un développement durable. Les désordres environnementaux, comme certaines tensions sociales, sont là pour rappeler à l'ordre une modernité où l'extraordinaire créativité scientifique et technique a souvent généré une forme d'arrogance à l'égard de la nature, du temps et de l'humaine condition.

NOTES

¹ Extraversion : attitude qui tourne l'intérêt vers les objets extérieurs plutôt que vers le monde intérieur

² On notera que l'agriculture suit le chemin exactement opposé

de l'urbanisation : elle a besoin de moins en moins de surface et c'est, au contraire, un retour à l'extensif que prône souvent l'écologie, afin d'éviter les engrais divers et les pollutions qu'ils génèrent.

Dossiers déjà parus

- Numéro 1 : Territoires, techniques et sociétés
Juin 1987 (épuisé)
- Numéro 2 : Flux, réseaux, territoires
Septembre 1987 (épuisé)
- Numéro 3 : Les sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement
Décembre 1987 (épuisé)
- Numéro 4 : L'aménagement du territoire et la colonie
Mars 1988 (épuisé)
- Numéro 5/6 : Mémoire des lieux : une histoire des taudis
Décembre 1988
- Numéro 7 : Sécurité, risques, insécurité
Mai 1989
- Numéro 8/9 : Techniques et territoires : lieux et liens
Septembre 1989
- Numéro 10 : Les territoires du patrimoine
Janvier 1990
- Numéro 11/12 : Cultures professionnelles dans l'urbanisme
Mars 1990
- Numéro 13 : Commerces et commerçants étrangers dans la ville
Novembre 1990
- Numéro 14 : La production symbolique des lieux exemplaires
Février 1991
- Numéro 15/16 : L'envers des métiers
Octobre 1991
- Numéro 17 : Regards de chercheurs sur une catastrophe (Nîmes)
Décembre 1991
- Numéro 18/19 : Les écologistes en politique
Septembre 1992
- Numéro 20/21 : Quels dess(e)ins pour les villes ?
De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux-guerres
Octobre 1992
- Numéro 22/23 : L'argument écologique et l'aménagement
Juin 1993
- Numéro 24/25 : La production de l'assentiment dans les politiques publiques
Juillet 1993
- Numéro 26 : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement
Janvier 1994
- Numéro 27 : Acteurs privés et acteurs publics : Une histoire de partage des rôles
Juin 1994
- Numéro 28 : Actes d'expertise et responsabilité : le riche en montagne
Janvier 1995
- Numéro 29 : L'Équipement, modes d'emplois : Insertion et développement local
Juillet 1995

Pour tous renseignements et diffusion :

adresser votre demande à : Monique Cavagnara
DRAST/CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris La Défense Cedex 04
Tél. : 16 (1) 40 81 63 12 ou 16 (1) 40 81 63 23