

**LE PROGRAMME
PARTICULIER
D'URBANISME: REGARD
SUR L'OUTIL ET ANALYSE
DE CAS RÉCENTS**

Nicholas Cauchon
supervisé par Martin Gagnon

Université 
de Montréal

EFFA
EXPOSITION DES FINISSANTS /2012
DE LA FACULTÉ DE
L'AMÉNAGEMENT

Le programme particulier d'urbanisme et le contexte québécois

Le programme particulier d'urbanisme (PPU) est un outil urbanistique défini par loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Élaboré par la municipalité, le PPU semble plus utilisé que jamais par les municipalités québécoises, Montréal en comptant 13 à elle seule. En tant qu'outil de planification détaillée, il vise le plus souvent à encadrer la transformation d'un secteur. L'intensité de cet encadrement est cependant variable, et on peut questionner le rôle du PPU sous cet angle.

Bien peu d'écrits ont portés sur le PPU, cette étude propose donc un premier regard sur cet outil et la manière dont on l'utilise pour orienter la transformation de la ville. Une catégorisation de types de PPU est proposée dans un premier temps, puis quatre PPU sont étudiés

afin d'illustrer ces types. Il s'agit de ceux du centre-ville de Gatineau, de la Colline Parlementaire, du quartier Sainte-Marie et des Grands Jardins.

Qu'est-ce qu'un programme particulier d'urbanisme?

La première étape de cette réflexion sur l'outil porte sur sa nature même. Qu'est-ce qu'un PPU? Le programme particulier d'urbanisme est un outil de planification détaillée qui fait partie intégrante du Plan d'urbanisme. Par rapport à ce dernier, qui couvre toute la municipalité, le PPU est «particulier» dans la mesure où il s'applique spécifiquement à un secteur défini de la ville, faisant l'objet de considérations «particulières» pour des motifs variés : revalorisation, redéveloppement, annonce d'un grand projet, etc... Il vise donc à encadrer, à programmer la transformation d'un secteur sensible.

Le programme particulier d'urbanisme touche nécessairement à la notion de «programme». Selon le dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme, «on parle de programme en urbanisme pour désigner la liste, l'échéancier et le coût des équipements à réaliser, ainsi que la détermination des surfaces nécessaires». D'un point de vue architectural, le dictionnaire ajoute que le programme «vise à décrire le plus précisément possible ce que l'on attend de l'ouvrage, en termes qualitatifs et quantitatifs, avant d'en produire le dessin, d'opérer des choix techniques».

Pour le conseil d'urbanisme d'architecture et d'environnement du département, Seine-Maritime, en France, la programmation urbaine consisterait en une «démarche qui vise à maîtriser le projet depuis l'intention de faire jusqu'à sa réalisation et au-delà». Cette démarche comprend

plusieurs étapes allant de l'intention de faire un projet jusqu'à sa réalisation et son suivi. L'inclusion de tous les acteurs concernés est primordiale et le plus de paramètres possibles doivent être pris en compte. C'est à travers le contrôle sur ce processus que s'exprime la maîtrise de projet. En ce qui concerne le programme particulier d'urbanisme, la maîtrise de projet peut renvoyer aux moyens pris par la municipalité afin d'aller dans le sens de cette démarche.

Il s'agit donc là du contrôle sur la transformation d'un secteur qu'exerce le PPU en fonction du contexte et de la vision à atteindre.

Quelques interrogations

Le programme particulier peut inclure d'autres outils ou mesures plus explicites afin d'agir sur l'aménagement du secteur. Pour le Ministère des Affaires municipales, la possibilité de

Catégories de PPU

Contenu légal: un premier regard

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme n'indique aucun contenu obligatoire pour le PPU mais détaille quels éléments peuvent s'y retrouver. Il peut inclure des éléments de mise en forme (affectation du sol, densité, etc...), les interventions proposées, la mise en oeuvre des travaux, leur échéancier et leurs coûts ainsi que des mesures de contrôle et de rétroaction (outils réglementaires, maîtrise foncière, etc...)

Chapeauter l'action

Le PPU peut être employé de manière à chapeauter l'action d'outils pour qu'ils agissent dans le même sens. C'est une manière d'exercer un certain contrôle sur le développement à travers un plan concerté. Ce contrôle, guidé par une vision, participe à la maîtrise de projet. Cette dernière est assez faible dans

le cadre de ce PPU car il est plutôt défensif; il balise le développement.

Geste public catalyseur

Dans certains contextes, la maîtrise de projet doit être plus grande afin d'atteindre la vision du développement. Cela peut se faire à travers le geste public catalyseur, qui implique la municipalité dans une action concrète destiné à entraîner d'autres acteurs dans une certaine direction. La municipalité s'implique au-delà du contrôle réglementaire et son intervention sert de bougie d'allumage au changement.

Programme d'aménagement

Le programme d'aménagement est la catégorie de PPU qui sous-tend la plus grande maîtrise de projet. Dans un contexte moins propice à l'atteinte d'une vision du développement, le contrôle exercé par la municipalité doit être plus grand. Le PPU comporte alors une

série de mesures règlementaires ou d'intervention directe, qui, combinées les unes aux autres, permettent la transformation du secteur selon la vision établie.

Analyse des cas de PPU

PPU centre-ville de Gatineau

Le programme particulier centre-ville de Gatineau est un vaste programme basé sur une planification détaillée divisée en six sous-secteurs. Le document propose neuf orientations allant dans le sens d'une densification, d'une hausse des transports alternatifs et d'une mise en valeur du territoire. Pour y arriver, le PPU propose de nombreuses interventions sur le domaine public envisagées dans l'optique de maximiser leur effet de levier; nouvelles rues, reconfiguration des chaussées, réfections de parcs, verdissement, création de voies cyclables et réservées aux autobus.



Vision d'aménagement du coeur du centre-ville, PPU centre-ville de Gatineau, section 2

Puis la ville entend exercer un contrôle sur l'aménagement de six sites qu'elle considère comme stratégiques. Ce sont des secteurs particuliers d'aménagement et de développement pour lesquels un plan d'aménagement d'ensemble respectant certains critères devra être déposé. Du point de vue réglementaire, le PPU introduit plusieurs changements. Ils touchent entre autres; les usages conditionnels,

les hauteurs de construction, l'insertion et la continuité commerciales, les normes d'implantation et le traitement volumétrique de certains bâtiments. Il inclut aussi une modification du PIIA pour qu'il rejoigne la nouvelle planification du centre-ville. Plusieurs programmes particuliers d'aide ont aussi été créés; ils favorisent l'accession à la propriété, la rénovation et la construction résidentielle et commerciale. L'ordre de priorité de toutes les interventions a par ailleurs été établie sous forme de tableau. Considérant ces éléments, le PPU centre-ville de Gatineau se positionne clairement comme un programme d'aménagement.

PPU quartier Sainte-Marie

Le PPU du quartier Ste-Marie comporte plusieurs moyens de mise en œuvre afin de rejoindre les trois grandes orientations de son cadre d'aménagement, soit; la qualité des milieux de vie, la mise en valeur

du potentiel de développement et le développement d'une économie diversifiée. Peu détaillés, les moyens de mise en œuvre incluent entre autres la réalisation d'un plan local de déplacement, l'aménagement d'un quartier vert et la mise en place de comités de travail. Plus concrètement, le PPU entraîne certains changements réglementaires. Favorisant la construction sur des espaces vacants ou sous-utilisés, les hauteurs et les densités de construction permises sont notamment haussées. Le PPU prévoit aussi des interventions directes sur le territoire, dont un verdissement général du secteur, le réaménagement d'un tronçon de la rue Ontario et la création d'une place publique aux abords de la station de métro Frontenac. Une place sera aussi créée en face de l'école Gédéon-Ouimet en constituant une réserve de terrain. Le PPU établit par ailleurs plusieurs balises d'aménagement pour cinq secteurs

d'intervention prioritaires. Ces balises servent à guider les interventions futures afin qu'elles rejoignent la vision de développement. Dans cette optique, le PPU met la table pour le développement et positionne l'action publique pour l'encourager. On peut y voir là un «geste catalyseur». Les mesures réglementaires et les balises sont alignées dans le même sens, mais la création de places publiques et le réaménagement de la rue Ontario apparaissent comme le coup de pouce que la municipalité juge nécessaire pour la transformation du secteur.

PPU de la Colline Parlementaire

Le PPU de la Colline Parlementaire porte sur un secteur central de la Ville de Québec. C'est un secteur où les enjeux tournent autour de la qualité architecturale, de l'augmentation de la fonction résidentielle et de la consolidation du tissu urbain. Une grande attention est aussi portée à



Propositions liées au secteur Parthenais,
PPU quartier Ste-Marie, p.50

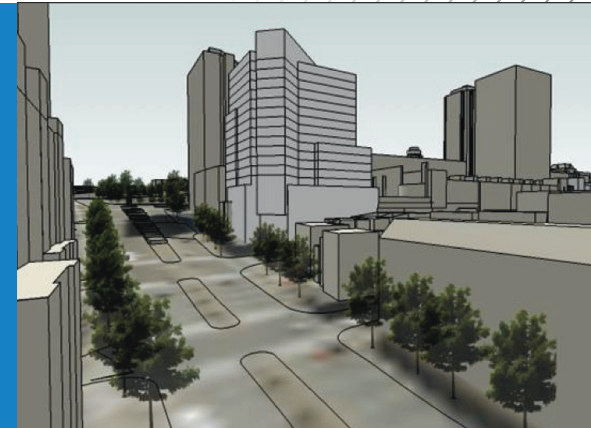
l'harmonisation des différentes activités du secteur; animation et diffusion culturelle, commerces ludiques, administration et affaires. La plupart des mesures proposées par le PPU sont d'ordre réglementaire, elles visent à encadrer les développements futurs. Cela est notamment fait avec l'affectation détaillée du sol qui est très précise quant aux usages et à l'implantation du sol. Le PPU encadre encore plus explicitement

l'aménagement de 16 sites avec une série de critères relatifs à l'implantation, au gabarit, à l'architecture et à l'intégration au paysage urbain. Cette réglementation positionne le PPU comme « défensif », ou « protecteur », rejoignant l'idée du PPU qui chapeaute l'action de mesures afin leur permettent d'aller dans le même sens. Certaines actions concrètes sur le domaine public sont aussi prévues, telles que le réaménagement des places George-V et D'Youville et la création et l'amélioration de liens piétons. Mais ces interventions ne sont pas assez marquantes pour en faire un geste catalyseur de développement, spécialement dans un secteur qui ne souffre pas vraiment de dévitalisation. Il semble en effet avoir établi que le niveau de maîtrise de projet du PPU « chapeau » soit adéquat pour cadrer l'évolution naturelle du secteur pour atteindre la vision d'aménagement.

PPU quartier des Grands Jardins

Plusieurs institutions sont localisées dans le quartier des Grands Jardins, au centre-ville de Montréal. Le secteur possédant peu d'espaces verts, le PPU prévoit l'amorce de négociations avec ces institutions afin de permettre l'accès public à leurs vastes terrains. Le PPU modifie les paramètres réglementaires, mais uniquement en ce qui concerne les hauteurs de construction, qui sont rehaussées. L'essentiel de l'encadrement architectural de futurs projets passe plutôt par un PIIA détaillé qui vise les insertions harmonieuses et la préservation des composantes patrimoniales et des vues sur le Mont-Royal. En ce qui concerne les interventions directes sur le territoire, les plus importantes consistent en le réaménagement du square Cabot et l'imposition d'une réserve à des fins de parc sur un terrain jouxtant l'ancienne école Victoria. Dans le cas du square Cabot, il s'agit d'un geste initiant la

revitalisation de la rue Ste-Catherine Ouest, tandis que la réserve à des fins de parc vise une amélioration des milieux de vie. Les autres interventions; verdissement, travaux sur la chaussée et création de liens cyclables, vont aussi en ce sens. De manière générale, les changements règlementaires, hauteurs de construction et PIIA, feraient de ce PPU un « chapeau » visant l'arrimage de mesures pour qu'elles aillent dans le même sens, mais les interventions sur l'espace public le rapprochent davantage du « geste catalyseur ». C'est en fait précisément le rôle du réaménagement du square Cabot, lui qui est décrit comme « le pivot de la relance de la rue Ste-Catherine Ouest ». Ainsi, le PPU donne une direction commune à différentes mesures afin d'atteindre la vision pour l'essentiel du secteur, mais donne un coup de pouce supplémentaire au secteur Cabot dans le but d'y enclencher un mouvement de redéveloppement.



Proposition préliminaire, ilot de l'édifice Place Québec, PPU Colline Parlementaire, p. 43



Maquette informatisée du secteur, PPU quartier des Grands Jardins, p. 45