

## Sommaire

Remerciements.....	1
Introduction .....	2
Description du mandat.....	3
Mandat obtenu par le groupe DDM .....	3
Mandat du stagiaire .....	6
Présentation de l'organisation.....	8
Mise en contexte et étapes .....	10
Retour en arrière et rétrospection .....	16
Consultation des acteurs locaux.....	19
Analyse de la consultation publique.....	20
Constats, données statistiques et diagnostic .....	22
Cadre de vie .....	22
Le milieu de vie.....	25
Le niveau de vie .....	28
Élaboration du plan d'urbanisme .....	31
Les orientations .....	31
Concordance .....	41
Conclusion.....	44
Bibliographie.....	46
Annexe.....	47

#30760181

## Introduction

Le présent rapport fait suite au stage de 16 semaines que j'ai effectué dans la firme de consultation *Groupe DDM* comme activité finale d'intégration dans le cadre de la maîtrise en administration publique pour analystes, concentration en analyse de gestion urbaine.

Le Groupe DDM est une firme de consultation spécialisée en foresterie, environnement, économie et urbanisme. Fondée il y a plus de 25 ans, la firme évolue principalement dans le monde gouvernemental et municipal. La grande force de l'entreprise réside dans l'expertise de ses employés et dans l'approche multidisciplinaire mise de l'avant pour la réalisation de mandats et de projets obtenus. La firme possède une organisation classique segmentée par champs de spécialisation avec un directeur pour chaque département.

Le mandat qui m'a été confié comme stagiaire concerne un projet touchant la municipalité de Pointe-aux-Outardes. Cette municipalité a fait appel au Groupe DDM afin d'effectuer une révision complète de ses règlements d'urbanisme et de son plan d'urbanisme, et d'assurer leur concordance avec le schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC de Manicouagan.

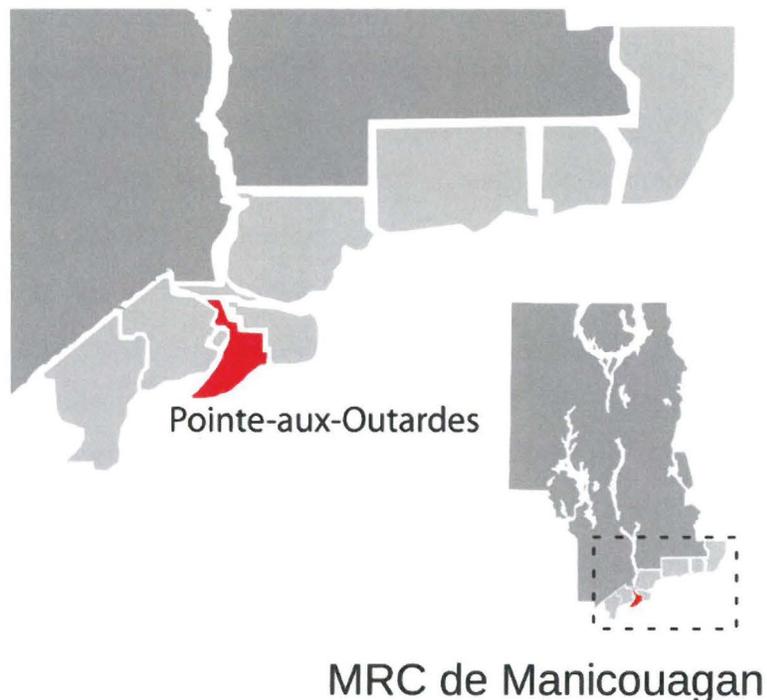
Mon stage touchait uniquement l'aspect relatif au plan d'urbanisme. Je devais participer aux différentes étapes de réalisation pour réviser le plan d'urbanisme de la municipalité de Pointe-aux-Outardes. Cet exercice m'a permis de mettre en relation les notions d'urbanisme, de consultation et de participation locale.

## Description du mandat

### Mandat obtenu par le groupe DDM

La municipalité de Pointe-aux-Outardes est composée de trois agglomérations : Les Buissons, Baie-Saint-Ludger et Pointe-aux-Outardes qui représentant une superficie totale d'environ 72 km<sup>2</sup>. Accessible principalement par la route 138 et le chemin Principal, Pointe-aux-Outardes se démarque par un paysage côtier et agroforestier, ceinturé par un chapelet de résidences parsemées le long des voies de circulation. On y retrouve le Parc Nature de Pointe-aux-Outardes, l'un des sites naturels les plus remarquables du Québec méridional avec son marais salé, le plus important du genre sur la Côte-Nord.

#### 1. Carte de localisation de la municipalité de Pointe-aux-Outardes



Sa localisation exceptionnelle en bordure de l'estuaire du Saint-Laurent s'avère toutefois être une source d'inquiétudes puisque, depuis plusieurs années, la municipalité est confrontée à un problème d'érosion des berges. Cela a nécessité d'importants travaux de protection dans le secteur de la rue Labrie ainsi que la relocalisation d'une quinzaine de résidences. Il est désormais nécessaire de composer avec les types de sols et les forces de la nature dans l'orientation et les choix de développement territorial de la municipalité, tel que l'agrandissement de son périmètre urbain.

Depuis le recensement de 1991, la population a augmenté de 20%, passant de 1109 habitants à 1330 habitants. Les prévisions démographiques prévoient la poursuite de cette tendance pour encore quelques années. Ceci se traduira par une augmentation du nombre d'unités de logement. En prévision de cette demande, la MRC a identifié, dans son schéma d'aménagement révisé, deux zones prioritaires d'aménagement (ZPA) : l'une de 20 ha, vouée à l'usage résidentiel (autre que les maisons mobiles), et une autre de 6 ha, destinée exclusivement aux maisons mobiles.

La réalisation du mandat a d'abord nécessité de parcourir la documentation existante soit le plan et les règlements actuels, les modifications réglementaires réalisées depuis plus de deux décennies, les dérogations mineures et les besoins rencontrés dans l'application réglementaire de la municipalité. Dans le but de bien identifier les contraintes et les opportunités de développement et proposer des orientations solides et pertinentes en matière d'urbanisme, nous avons ensuite analysé les tendances au rôle d'évaluation, les besoins en habitation, et les potentiels et les contraintes en matière de développement résidentiel, commercial, industriel, institutionnel, patrimonial et récréatif. La refonte du plan et des règlements d'urbanisme a ainsi permis de réviser les orientations d'aménagement pour l'ensemble du territoire, de revoir le contenu de la réglementation afférente et de faire des ajustements pour faciliter sa compréhension et son application. De plus, la révision a fourni l'occasion de considérer de nouvelles réalités socio-économiques et environnementales.

Pour ce faire, une analyse de la situation et de la réglementation municipale et régionale (MRC) existante sur le territoire a été complétée, afin de faire ressortir les besoins et les

améliorations à apporter. Les résultats de cet exercice, jumelé à celui des séances de travail et des consultations, ont permis de préciser les objectifs, les éléments spécifiques à réviser et les nouveaux contenus à intégrer. Des propositions au plan d'urbanisme et des projets réglementaires ont été développés et présentés au conseil municipal avant d'entreprendre les consultations prévues par la Loi dans le processus de révision. De plus, les projets réglementaires et le plan d'urbanisme devaient être conformes au schéma d'aménagement de la MRC Manicouagan ainsi qu'aux nouvelles politiques gouvernementales.

## Mandat du stagiaire

Le Groupe DDM m'a offert un stage en analyse de gestion urbaine afin de participer à l'élaboration du plan d'urbanisme de la municipalité de Pointe-aux-Outardes. Pour ce faire, j'ai été associé à l'équipe de spécialistes afin d'apporter mes connaissances tant en urbanisme qu'en gestion locale et en mobilisation. Même si le mandat de stage avait une vocation plus urbanistique, le volet touchant la mobilisation et la consultation est demeuré important pour la réalisation du projet confié au *Groupe DDM*.

Ainsi, au sein de l'équipe de travail, j'ai été amené à travailler sur les diverses étapes concernant l'élaboration du plan d'urbanisme. En premier lieu, une analyse du plan d'urbanisme actuel a été effectuée afin de déterminer les principales lacunes et faiblesses de ce document. Il faut comprendre que le dernier plan d'urbanisme de la municipalité de Pointe-aux-Outarde date d'une vingtaine d'années. Ainsi, une analyse a dû être effectuée sur les réalisations liées au plan d'urbanisme faites au cours des dernières années afin d'avoir une rétrospection fiable sur le plan d'urbanisme. Par la suite, une série de consultations et de rencontres devaient permettre de déterminer la vision et les objectifs souhaités par la collectivité et le conseil municipal. Il est important que ces acteurs soient parties prenantes au processus et qu'ils se l'approprient réellement. J'ai participé à l'élaboration des stratégies afin d'améliorer le processus participatif durant cette étape clé.

Enfin, avec le concours de l'équipe du Groupe DDM, j'ai participé à la conception préliminaire du plan d'urbanisme. Il a fallu faire une association avec les étapes subséquentes pour livrer un produit correspondant aux critères du client et répondre aux impératifs de concordance face au schéma d'aménagement et de développement révisé. Cet élément a été un impératif afin que le nouveau plan d'urbanisme puisse être entériné par la MRC de Manicouagan et entrer en vigueur.

En résumé, j'ai participé activement avec l'équipe du Groupe DDM à la mise en place du nouveau plan d'urbanisme. J'ai été amené à faire des propositions innovantes lors de

certaines étapes du processus afin d'améliorer les méthodes utilisées, ou tout du moins, de les bonifier selon mes connaissances.

## Présentation de l'organisation

DDM offre des services en urbanisme, aménagement du territoire, planification stratégique, économie, foresterie et géomatique aux niveaux local, régional, national et international. Depuis plus de 25 ans, DDM se spécialise dans des projets exigeant des approches globales et des solutions intégrées. En réunissant des expertises pluridisciplinaires, DDM est en mesure de proposer des services qui tiennent compte des différents enjeux et problématiques entourant un projet afin de proposer une solution optimale.

Les ministères, les sociétés d'État, les instituts de recherche, les municipalités, les organismes du milieu, les communautés autochtones et les entreprises privées figurent parmi sa clientèle. Au niveau international, DDM réalise des études de planification, de faisabilité et de suivi pour des projets de développement rural et agroalimentaire pour le compte de la Banque mondiale, de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

DDM regroupe présentement plus d'une quarantaine d'employés à temps plein, dont une quinzaine de professionnels en planification stratégique, en économie des ressources naturelles, en main-d'œuvre, en transformation du bois, en ressources naturelles, en biologie, en urbanisme, en aménagement, en agronomie et en géomatique, ainsi que des collaborateurs en architecture du paysage, en tourisme, en développement régional, en récréologie et en marketing, appuyés par une équipe technique expérimentée pour la cartographie, le dessin et les relevés de terrain. Il est important de spécifier que DDM est certifiée ISO 9001:2008, ce qui assure à sa clientèle une qualité de services toujours constante, selon des procédures de gestion et de suivi reconnues internationalement.

Les professionnels en urbanisme de DDM ont réalisé par le passé de nombreux exercices de révision réglementaire et de planification stratégique pertinents au mandat de la municipalité de Pointe-aux-Outardes. La pratique de l'urbanisme doit maintenant

composer avec des enjeux qui dépassent le strict champ de l'urbanisme et intégrer des connaissances et des pratiques touchant les dimensions de l'environnement, de l'économie, du transport, etc. Depuis plus d'une décennie, considérant cette évolution, DDM réunit des équipes pluridisciplinaires pour réaliser ses mandats en urbanisme. Les diagnostics, les stratégies et les outils innovants qu'elle a développés au fil des années constituent une valeur ajoutée pour les municipalités.

## Mise en contexte et étapes

En premier lieu, une mise au point se doit d'être faite afin de bien cerner le cadre du stage auquel j'ai participé. Mon stage s'étant déroulé dans une entreprise privée, certains impératifs se devaient d'être respectés et cela sans négliger la qualité. Dans un tel cadre, en effet, le temps imparti pour les tâches se relève en général assez court, ce qui crée une pression pour livrer un travail équilibré. La mission principale de l'entreprise privée diffère grandement de la mission d'un organisme public. Comme l'affirment Galdemar, Gilles et Simon (2012) :

La nature des objectifs poursuivis dans les deux secteurs est différente : dans le secteur privé, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée. Il est au cœur des attentes des actionnaires lorsque le capital des entreprises est ouvert. Dans le secteur public, le soutien financier de l'État et des collectivités fait passer au second plan l'objectif de rentabilité économique : la finalité principale recherchée est la satisfaction de l'intérêt général correspondant à la responsabilité d'un service public face au gouvernement et aux citoyens.<sup>1</sup>

Dans l'entreprise privée, il est primordial de respecter l'offre de service et surtout, de livrer les biens et services de façon efficiente. L'entreprise privée a pour premier objectif la profitabilité. Il est donc impératif que tous les efforts doivent être faits afin d'arriver au résultat souhaité le plus rapidement possible. Le temps mis dans chaque activité se doit d'être utilisé avec rigueur afin de respecter les budgets établis.

La réalisation du nouveau plan d'urbanisme de la municipalité de Pointes-aux-Outardes s'inscrit dans une obligation et dans une nécessité. Une obligation car *la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige que toutes les municipalités locales comprises dans le territoire d'une MRC ayant révisé son schéma d'aménagement doivent adopter un règlement de concordance, et ce, dans un délai de deux ans. Les règlements de concordance sont constitués du plan d'urbanisme et des règlements urbanistiques.

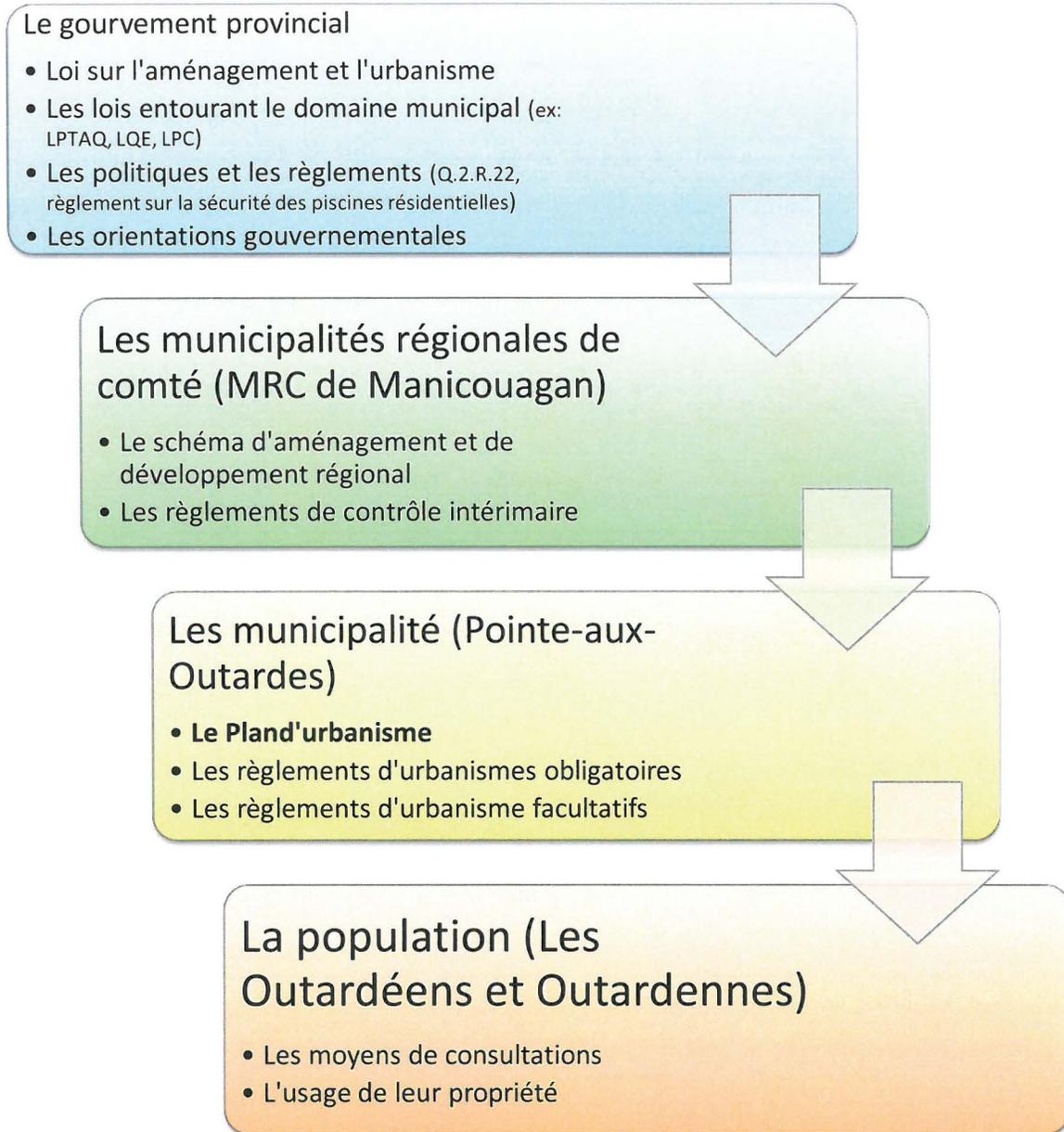
En premier lieu, la MRC de Manicouagan a adopté un premier projet de schéma d'aménagement révisé (PSADR) en 2007. À la suite des diverses consultations et de la

---

1

vérification de la conformité aux orientations gouvernementales, le schéma d'aménagement et de développement révisé a été adopté le 5 avril 2012. Ainsi, les municipalités faisant partie du territoire de la MRC de Manicouagan ont deux ans afin de produire les règlements de concordance avec le schéma d'aménagement et de développement révisé, ce qui est le cas de la municipalité de Pointe-aux-Outardes. La figure 1 permet de comprendre la hiérarchisation des outils urbanistiques ainsi que les acteurs impliqués.

Figure 1: La hiérarchie des acteurs gouvernementaux ainsi que leurs outils d'urbanisme



Néanmoins, même si le plan d'urbanisme se doit d'être conforme au schéma d'aménagement et de développement révisé, il doit permettre d'orienter le développement de la municipalité et de guider les différents acteurs locaux vers la vision élaborée par le conseil municipal et les citoyens. Ce qui explique qu'il soit une nécessité pour la municipalité. Ce document de référence mise sur les potentiels et les particularités

de la municipalité de Pointes-aux-Outardes; il vise à améliorer le cadre de vie et le niveau de vie ses habitants.

Les différentes étapes auxquelles j'ai participé durant mon stage sont les suivantes :

1. Analyse du plan d'urbanisme actuel de la municipalité de Pointe-aux-Outardes
2. Préparation et consultation publique
3. Constats et données statistiques
4. Élaboration du plan d'urbanisme

En premier lieu, un plan d'urbanisme se rapporte à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui oblige chaque municipalité du Québec à avoir un plan d'urbanisme. La loi indique les éléments obligatoires qui doivent être contenus dans le document, et la façon que le document doit évoluer au fil du temps. Ce cadre législatif permet d'uniformiser les principaux documents de planification et crée une base documentaire urbanistique pour les municipalités du Québec.

De plus, cette loi met en place un mécanisme de conformité afin que les grandes orientations du gouvernement soient implantées. Les municipalités régionales de comté se doivent de respecter les orientations du gouvernement, et les municipalités doivent avoir des plans et réglementations d'urbanisme conformes au schéma d'aménagement et de développement produit par les MRC. Cet aspect touche quelque peu au concept de subsidiarité, car même si les documents se doivent d'être conformes, la manière d'appliquer les orientations est laissée aux mains des municipalités qui sont mieux à même de particulariser les interventions en fonction de leur territoire.

Il est certes avantageux que chaque municipalité soit dotée d'un plan d'urbanisme, mais l'aspect obligatoire comporte aussi des désavantages. Ce document de planification urbanistique se doit d'être supporté par les acteurs locaux afin de pouvoir réellement jouer son rôle dans l'organisation territoriale. Néanmoins, certaines localités produisent

un plan d'urbanisme, car elles doivent en produire un et non parce qu'elles pensent qu'il est important de se doter d'un tel document. Les acteurs locaux doivent savoir saisir cette opportunité pour se doter d'une planification intégrée représentant les besoins et aspirations du milieu.

Les élus doivent servir de catalyseurs lors de l'élaboration du plan d'urbanisme afin que le milieu sente que l'exercice de planification sera porteur pour l'avenir. Malheureusement et trop souvent, le plan d'urbanisme est un document vite laissé de côté tant par les élus, que par les acteurs locaux si ceux-ci n'ont pas été directement impliqués. Un plan d'urbanisme donne une occasion au milieu d'établir une planification pertinente pour le développement municipal si les intervenants participent activement à l'élaboration du plan d'urbanisme. Cette participation doit s'inscrire en amont du projet d'élaboration pour maximiser la mobilisation et ne pas créer d'embuche dans les étapes subséquentes.

Le plan d'urbanisme est un exercice de démocratie municipale qui permet aux citoyens d'exprimer leur opinion sur le développement de leur municipalité. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit des mécanismes permettant aux citoyens d'exprimer leurs besoins, leurs attentes, leur commentaire afin de bonifier et d'orienter le plan d'urbanisme selon la vision commune des citoyens.

Cette participation démocratique est volontaire pour les citoyens; la municipalité n'a pas l'obligation de prendre en considération les doléances citoyennes. Il n'y a aucun moyen de reddition qui permet aux citoyens de s'assurer que leurs opinions soient considérées dans le processus d'élaboration du plan d'urbanisme. Le mécanisme de participation retenue, soit la consultation, n'est pas axé sur la participation directe des citoyens, mais sur une participation plus passive. Ce processus de consultation est obligatoire pour la municipalité, mais rien n'empêche cette même municipalité de bonifier les méthodes de participation. Selon les enjeux et la volonté du conseil municipal, des méthodes plus participatives pourraient être effectuées pour des volets d'importance afin de maximiser l'acceptation des orientations retenues et bonifier le contenu du plan d'urbanisme.

Le plan d'urbanisme a un rôle à jouer dans le management des services municipaux, car il donne des directions en ce qui concerne la gestion et l'intégration des services municipaux. On établit les secteurs nécessitant des investissements ou des interventions conséquents afin d'améliorer une problématique municipale. Le ministère des Affaires municipales rappelle que cet exercice permet de produire « une programmation de première importance pour la préparation du programme triennal des immobilisations (PTI) et pour le budget annuel » (MAMROT, 2014)

C'est un outil de planification général pour la gestion urbaine, car il va identifier les priorités, mais aussi, orienter l'action municipale dans une direction donnée. Les différents services municipaux seront amenés à contribuer à l'élaboration des priorités, et surtout, à l'application de celles-ci. Ce document, sans être une panacée managériale, est une base solide pour implanter des solutions plus précises par la suite lorsque tout le monde sera en accord avec ce plan de base. Établir les grandes orientations pour une organisation publique est indispensable avant d'aller plus loin dans l'implantation de nouvelles méthodes et moyens. L'environnement de travail sera plus réceptif à des changements si la vision et les orientations sont claires et ont été définies avec l'ensemble des intervenants.

Le plan d'urbanisme n'est pas un simple outil de planification territoriale, mais bien un document de planification stratégique. Sa principale fonction réside dans l'aménagement du territoire, ce qui est sa principale raison d'être. Cependant, le plan d'urbanisme peut servir de catalyseur auprès des acteurs locaux et des citoyens autour d'une vision commune. De plus, il peut servir au sein même de l'organisation municipale pour apporter des changements dans les méthodes et les priorités. Le plan d'urbanisme est un outil très complet si le processus entourant son élaboration est bien mené et qu'il est utilisé adéquatement par les différents acteurs locaux.

## Retour en arrière et rétrospection

La première étape du mandat qui m'a été confié et qui est la prémisse de la révision du plan d'urbanisme, consiste en l'analyse du contenu actuel du plan d'urbanisme et la vérification de l'état d'avancement des objectifs exprimés dans ce document. On dresse un bilan exhaustif des enjeux pour voir s'ils sont toujours d'actualité au sein de la municipalité et pour sa collectivité. Un exercice équivalent porte aussi sur les moyens introduits au plan d'urbanisme : est-ce qu'ils ont été concrétisés et si cela a été fait, quel a été leur impact sur l'objectif établi ? Le plan d'urbanisme actuel a été adopté en 1990 par la municipalité de Pointe-aux-Outardes. En voici les principaux objectifs et les moyens élaborés pour les atteindre. :

### **Objectifs d'aménagement :**

- *Contenir le développement de la municipalité dans les limites du périmètre d'urbanisation;*
- *Favoriser, en priorité, le développement des lots desservis par l'aqueduc;*
- *Favoriser la densification de la trame résidentielle;*
- *Respecter, autant que possible, le caractère de villégiature des secteurs riverains (rue Labrie et Les Buissons).*

### **Moyen de mise en œuvre :**

- *En autorisant, dans les limites du périmètre d'urbanisation, la construction sur rues publiques uniquement;*
- *En reconnaissant le rôle polyvalent du Chemin principal dans les limites du périmètre d'urbanisation;*

- *En constituant, dans le voisinage immédiat du bureau municipal et du centre communautaire, une aire de développement résidentiel à plus forte densité d'occupation;*
- *En autorisant de nouveaux développements résidentiels dans le prolongement du réseau actuel d'aqueduc;*
- *En maintenant une faible densité d'occupation résidentielle dans les secteurs de villégiature, et ce, tant pour les habitations occupées sur une base permanente que saisonnière.<sup>2</sup>*

Les objectifs de ce plan d'urbanisme sont très orientés sur l'aspect résidentiel et le développement de ce type d'usage. Mais on constate que la municipalité a une vision limitée de son développement. Ses objectifs et ses moyens restent très pragmatiques et sont peu portés par les citoyens de la municipalité. Des domaines pourtant primordiaux pour la vitalité d'une municipalité comme le développement commercial et le développement industriel sont négligés, voire escamotés

À l'époque où fut élaboré ce plan d'urbanisme, on ne misait pas sur une réelle vision d'avenir; le plan d'urbanisme était surtout un outil d'aménagement au sens propre. Avec l'importance de l'urbanisation et le souci de mieux consulter les populations, les nouveaux plans d'urbanisme doivent suivre une approche plus globale et moins parcellaire. Ils doivent aussi adopter une perspective davantage participative en mettant en place des outils de consultation afin d'obtenir l'avis des citoyens en fonction des enjeux rencontrés sur le terrain. On souhaite que les orientations proviennent des citoyens pour mieux cibler l'intervention publique de proximité. La démocratie représentative n'est pas jugée suffisante pour mener l'exercice d'élaboration d'un plan d'urbanisme, outil primordial pour l'évolution d'une localité.

L'actuel plan d'urbanisme ne permet pas à la municipalité d'exprimer sa volonté et son leadership quant à l'orientation de son développement et son essor. Si certaines orientations se sont concrétisées, tel l'aménagement des nouvelles résidences en lien avec

---

<sup>2</sup> Plan d'urbanisme, Pointe-aux-Outardes

le réseau d'aqueduc, le plan actuel comporte des lacunes qui l'empêchent de jouer un plus grand rôle sur le plan du marketing territorial. Comme le mentionne Valérie Girard (1999), le « *marketing territorial de projet est de penser le développement local en fonction des besoins et des attentes des habitants, usagers, électeurs, entreprises et touristes actuels ou potentiels. Le marketing a pour objet d'aider les acteurs du territoire à gérer efficacement leur relation avec les publics dont ils dépendent* ». Ainsi, le plan d'urbanisme actuel n'est pas en mesure d'influencer le développement local en misant seulement sur un secteur d'intervention. Ces oublis nuisent à la promotion de la municipalité et le plan d'urbanisme ne peut pas être considéré comme un document de promotion et d'orientation stratégique.

## Consultation des acteurs locaux

Afin d'obtenir l'avis des citoyens sur l'avenir de leur municipalité et sur la définition d'objectifs que devrait poursuivre le conseil pour atteindre cette vision, une consultation a été réalisée dans la municipalité de Pointe-aux-Outardes. Afin de cibler des enjeux pour le territoire, la municipalité s'est adressée aux citoyens afin de connaître leurs préoccupations à propos du développement de leur territoire compte tenu des enjeux auxquels fait face la municipalité.

L'optique de cette consultation était d'obtenir l'opinion des citoyens dans le cadre d'une rencontre. Une lettre personnalisée<sup>3</sup>, plutôt qu'un avis publié dans le journal local qui passe souvent inaperçu, a été envoyée afin de rejoindre le maximum de personnes. Les membres du comité consultatif d'urbanisme et du conseil municipal ont, quant à eux, été invités par téléphone à la rencontre pour assurer qu'un maximum de parties prenantes puisse interagir lors de cette consultation. Leur présence était importante afin qu'ils puissent entendre les opinions des citoyens et qu'ils envoient un message clair quant à l'importance de la participation de ces derniers au processus consultatif.

Les préparatifs de cette consultation se devaient d'être bien menés, car l'exercice allait être réalisé une seule fois. La logistique d'une telle rencontre est établie en amont avec le conseil afin de valider le processus et la méthode retenue. Le récapitulatif touchant la logistique retenue pour la tenue de la consultation publique est en annexe 2.

---

<sup>3</sup> Voir annexe 1

## Analyse de la consultation publique

Le déroulement proposé avait été validé en amont par le conseil afin qu'il soit en accord avec la démarche proposée. Il ne faut pas oublier que le Groupe DDM est présent et mandaté pour accompagner les élus et non pas pour se substituer à leur rôle. Ce sont eux qui représentent les citoyens et qui doivent orienter le plan d'urbanisme et la vision qui s'en dégage.

Les trois grands thèmes utilisés durant la consultation permettent de couvrir un éventail de sous-catégories sans pour autant s'éloigner de l'essentiel. Ainsi, la formulation des questions permet de mieux cerner les orientations proposées par les citoyens lors d'une telle consultation. On a ainsi pu corriger les lacunes de l'actuel plan d'urbanisme dont la vision de l'aménagement se résumait à sa composante résidentielle.

La participation des citoyens à la consultation publique peut être qualifiée de correcte et d'adéquate pour ce type d'exercice. On a dénombré plus d'une quarantaine de personnes qui sont venues exprimer leur opinion. Ce taux de réponse était celui estimé lors d'élaboration de la stratégie de consultation. La consultation a permis de dégager des avenues importantes pour le développement futur de la municipalité.

J'ai pu constater que le rôle de l'animateur, qui avait été confié à mon directeur, représente une tâche à la fois lourde et complexe. Il lui a fallu en effet constamment ramener les discussions sur les thèmes proposés afin de ne pas s'égarer sur des sujets non pertinents dans le processus. Même s'il y avait un déroulement explicite prévu quant aux thèmes à aborder durant la consultation, les débordements sont toujours possibles et peuvent nuire grandement aux objectifs visés et à l'expression d'informations pertinentes.

Par exemple, un contexte particulier est venu entacher la consultation et l'équipe de travail n'était pas au courant de la problématique. Plusieurs personnes présentes en effet ont exprimé leur mécontentement envers l'inspecteur municipal et son travail. Les citoyens présents ont utilisé la tribune qui leur était offerte pour émettre des opinions négatives envers ce dernier. Si ce n'avait été de l'intervention constante et habile de

l'animateur, la consultation publique aurait pu facilement se transformer en tribunal populaire!

La consultation publique s'est soldée en demi-teinte, car même si les questions sur les thèmes ont amené des réponses intéressantes de la part des citoyens, les débordements sont venus nuire à l'établissement d'une vision citoyenne plus claire et affirmée. Le conseil et le Groupe DDM ont cependant estimé qu'il y avait assez d'informations pour bien traduire les volontés des citoyens et élaborer correctement le plan d'urbanisme et les orientations d'aménagement l'accompagnant. Les conseillers ont identifié les aspects les plus importants exprimés par les citoyens pour en faire les pierres d'assise de la vision adoptée par la municipalité.

## Constats, données statistiques et diagnostic

Cette étape doit permettre de recueillir des informations factuelles sur la municipalité de Pointe-aux-Outardes afin d'appuyer le diagnostic et d'assurer la cohérence des orientations. La population et les conseillers doivent exprimer leur volonté concernant la vision et les orientations envisagées, mais cela doit être appuyé par des données réelles. Il est important de faire le lien entre ces données et la vision recherchée, car cela va optimiser les chances de voir cette vision se concrétiser. On rationalise les orientations, sans pour autant les dénuder d'objectifs et d'ambitions entendus lors de la consultation. Le processus s'appuie sur le diagnostic réalisé par le Groupe DDM qui révèle les forces et les faiblesses et on tient compte ensuite des opinions exprimées par les citoyens et les conseillers afin de dégager les grandes orientations.

Les données recueillies ont été regroupées sous les trois thèmes précédemment abordés afin d'assurer la cohérence entre les orientations retenues.

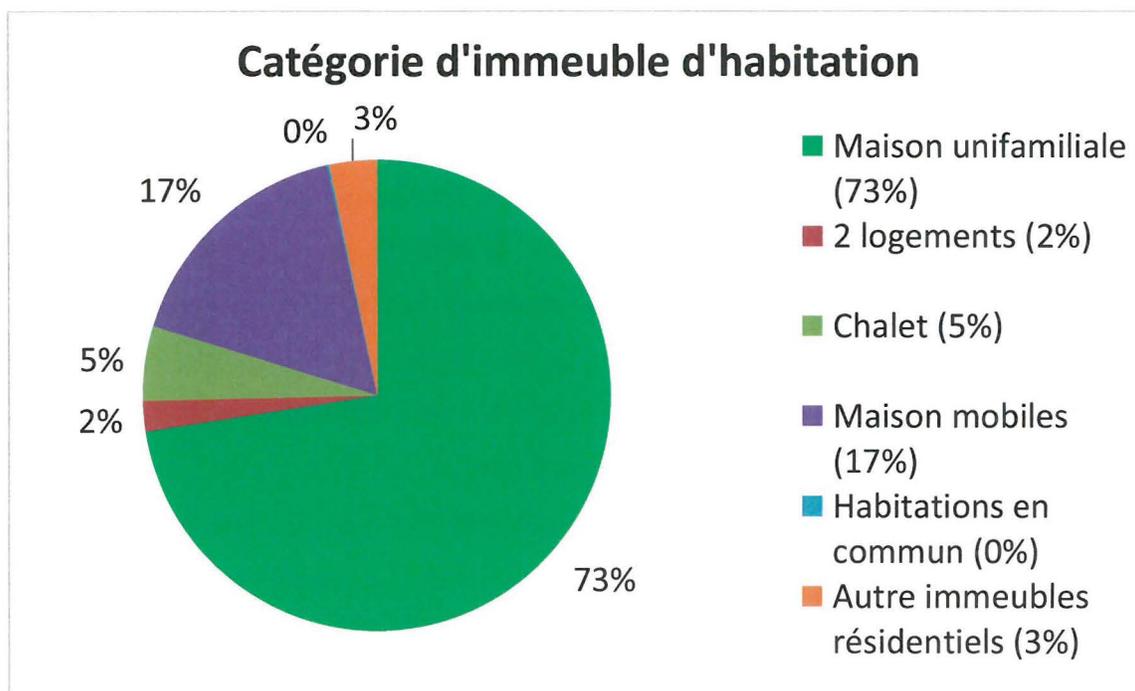
### Cadre de vie

- La municipalité de Pointes-aux-Outardes est située dans la région administrative de la Côte-Nord, et plus précisément dans la MRC de Manicouagan. D'une superficie totale de 108,27 km<sup>2</sup> dont 74,69Km<sup>2</sup> sont des terres<sup>4</sup>, la différence étant le territoire maritime. La municipalité de Pointes-aux-Outardes est réputée pour ses paysages maritimes, sa faune et sa flore extraordinaire. Elle est délimitée :
  - À l'est par la rivière des Outardes
  - Au nord par la ville de Baie-Comeau
  - À l'ouest par la municipalité de Pointe-Lebel
  - Au sud par le fleuve St-Laurent

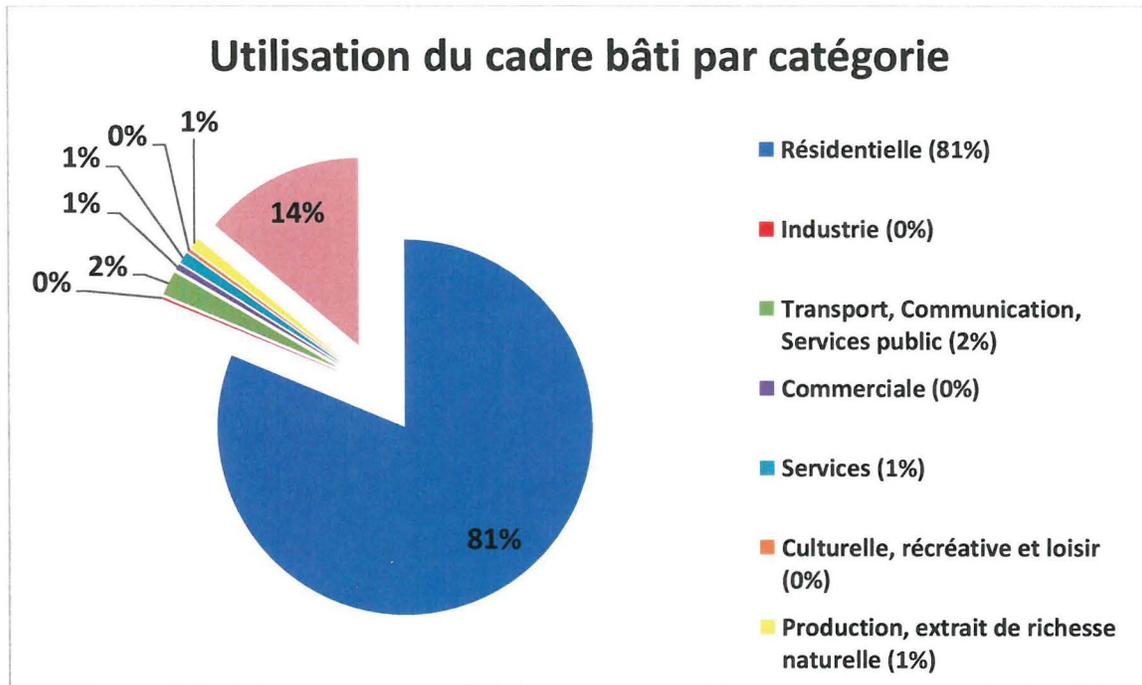
---

<sup>4</sup>Schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC de Manicouagan

- La municipalité regroupe trois secteurs bien identifiés sur son territoire, soit Les Buissons, Baie St-Ludger et de Pointe-aux-Outardes, qui constituent trois noyaux d'urbanisation. L'agglomération Les Buissons est la plus importante par sa population et ses services.
- Il y a deux réseaux d'aqueduc distincts sur le territoire de la municipalité, soit un qui dessert Les Buissons et l'autre qui dessert Pointe-aux-outardes. Il n'y a pas de réseau pour le secteur de la Baie St-Ludger. De plus, il n'y pas de réseau d'égouts présent sur le territoire de la municipalité, chaque immeuble doit être pourvu d'une installation de traitement des eaux usées.
- Sur son territoire se trouve le pont Émile-Lapointe, soit le seul pont couvert de la Côte-Nord.
- On dénombre près de 667 immeubles d'habitation sur le territoire principalement constitué de maisons unifamiliales à près de 73% ainsi que de maisons mobiles à près de 17%. Les logements sont quasi inexistantes sur le territoire de la municipalité. La valeur moyenne des maisons unifamiliales est d'environ 103 000\$.



- La cadre bâti de la municipalité est principalement utilisé par la fonction résidentielle, soit à 81%. De plus, 14% des terrains sont vacants, ce qui laisse seulement 5% du cadre bâti pour les autres fonctions restantes.

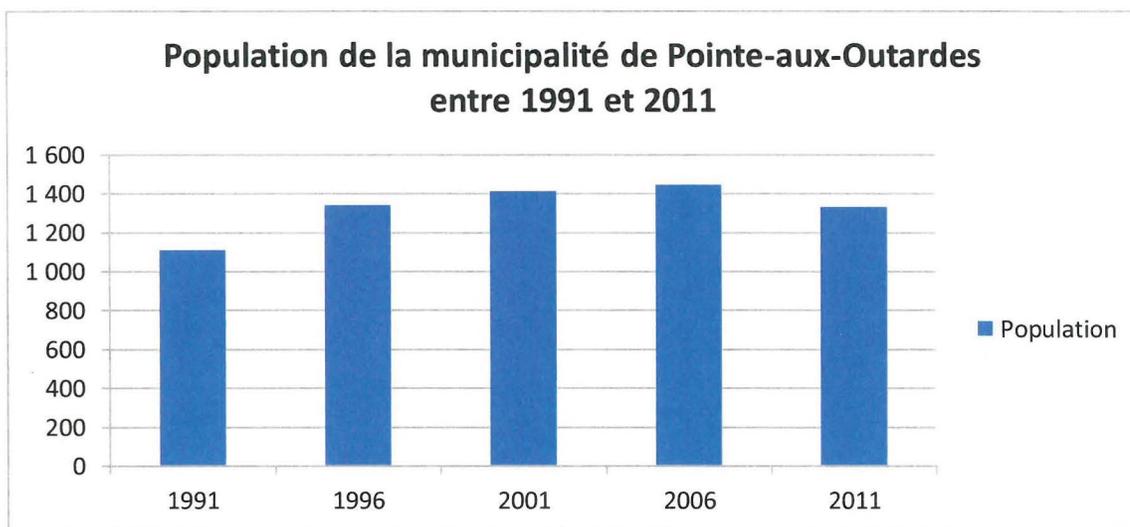


- Le territoire de la municipalité de Pointe-aux-Outardes comporte des grandes superficies soumises à des contraintes au développement. Ainsi, les milieux humides occupent près du tiers du territoire terrestre, et le développement de ces milieux est tributaire des règlements émanant du ministère de l'environnement. La zone agricole permanente du Québec occupe près de 25% du territoire terrestre, et son développement est lié à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et son organe juridique, la CPTAQ. Enfin, une partie du territoire terrestre est sujette aux inondations (0,8%), au glissement de terrain (2,92%) et à l'instabilité des berges (2.10%). La superficie des différentes contraintes couvre près de 6% du territoire de la municipalité de Pointe-aux-

Outardes. De plus, certaines contraintes se superposent, ce qui complique grandement le développement de ces territoires.

### Le milieu de vie

- En 20 ans, soit de 1991 à 2011, la population a augmenté de 20% passant de 1109 habitants à 1330 habitants. Néanmoins, entre 2006 et 2011, la population a baissé de 7,8%, passant de 1443 habitants à 1330 habitants<sup>5</sup>.
- La municipalité va tout de même à contrecourant de la MRC de Manicouagan qui



a vu sa population baisser de 11% entre 1991 et 2011.<sup>6</sup>

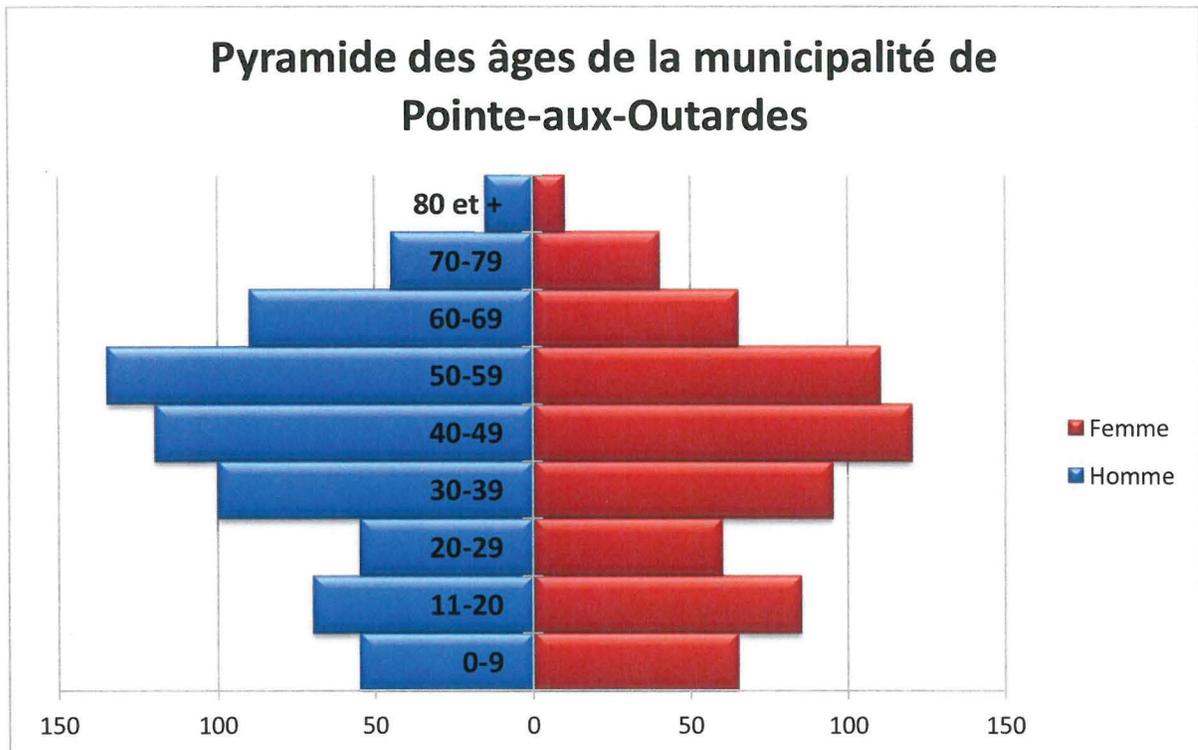
- Entre 2006 et 2031, l'Institut de la Statistique du Québec prévoit une baisse de 19,5% de la population de la MRC de Manicouagan.

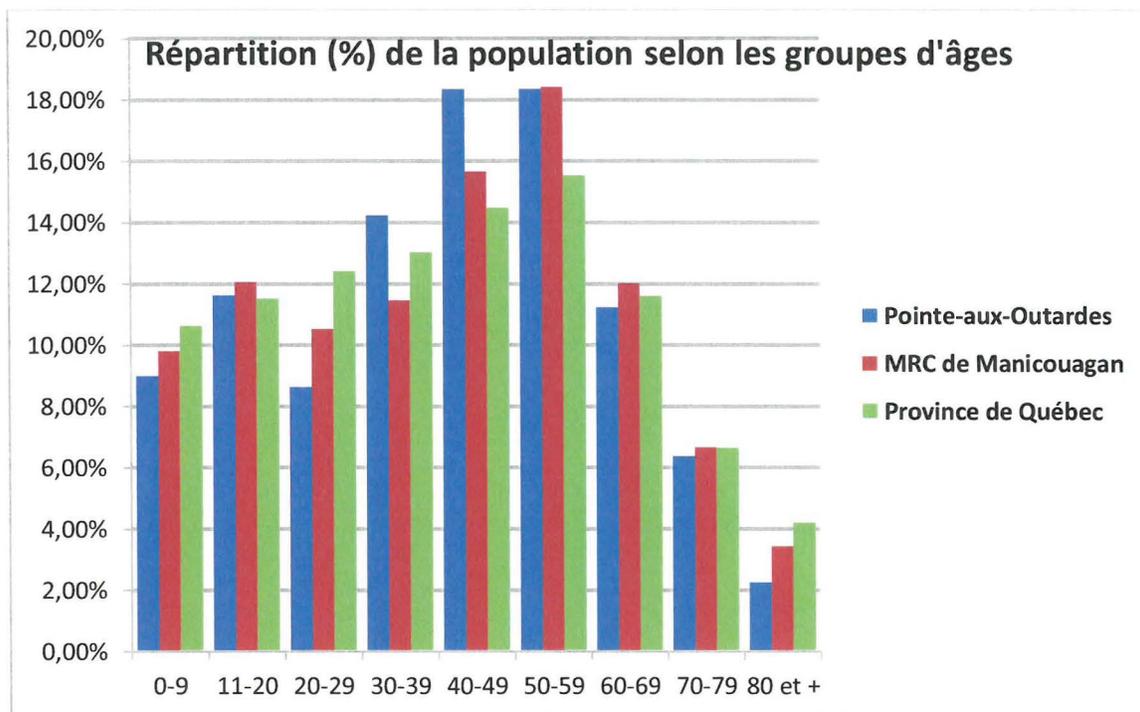
---

<sup>5</sup> Statistique Canada

<sup>6</sup> Idem

- L'âge médian de la population des Outardéens est de 45,1 ans, ce qui est sensiblement identique à l'âge médian de la population de la MRC de Manicouagan qui est de 44,8 ans, mais cela reste plus élevé que l'âge médian de la population québécoise qui est de 41,9 ans. Ainsi, la proportion de personnes ayant plus de 60 ans va progresser fortement à Pointe-aux-Outardes.





La comparaison entre les proportions des groupes d'âge de la population de Pointe-aux-Outardes, celles de la MRC de Manicouagan et celles du Québec permet de mieux interpréter ces données démographiques. La faible proportion du groupe 20-29 ans s'explique par l'exode des jeunes devant se rendre à l'extérieur pour leur scolarité. Cet exode n'est toutefois pas permanent, car le groupe 30-39 ans affiche une proportion forte et plus grande que celle de la MRC et du Québec, indiquant un retour des personnes dans la municipalité après leurs études. La population des travailleurs âgés entre 30 ans et 60 ans est la plus importante. On note une faible proportion du groupe âge ayant 80 ans et plus; ce qui s'explique par le manque de services nécessaires au maintien de ce type population au sein de la municipalité.

- La municipalité compte sur son territoire 22 organismes communautaires et 110 bénévoles. De par leur nombre et leur importance, les activités communautaires peuvent être qualifiées de très bien implantées; elles sont structurantes pour la

communauté. Les équipements de loisir sont nombreux et variés; on compte sur le territoire :

- Une maison de jeunes
  - Un terrain de balle
  - Une patinoire
  - Un parc naturel
  - Une cuisine collective
  - Le parc du Vieux Quai
- Sur le plan des services éducatifs, le territoire compte un seul établissement scolaire, soit l'école primaire Les Dunes qui fait partie de la Commission scolaire de l'Estuaire. Les étudiants doivent se diriger vers Baie-Comeau pour la poursuite de leurs études lorsqu'ils arrivent aux niveaux secondaire et collégial.

### Le niveau de vie

- La richesse foncière de la municipalité de Pointe-aux-Outardes est évaluée à 92 259 200\$ au total, dont 81 989 300\$ sont imposables. Ainsi, 11% de la richesse foncière est non imposable. Cette richesse foncière est constituée à 17% par les terrains et à 83% par les bâtiments.
- Sur la base des données pour la période 2000-2008, il y a en moyenne moins de quatre permis de construction émis chaque année. Pour les permis de rénovation, la moyenne est d'environ 60 par année pour la même période. Concernant les permis de démolition, la moyenne est inférieure à cinq.
- La municipalité compte une seule industrie qui est l'une des plus grandes scieries du Québec : la scierie des Outardes, propriété de la compagnie Résolu Produit Forestier. Néanmoins, la scierie connaît un ralentissement de ses activités avec la crise forestière qui sévit depuis quelques années.

- La municipalité possède un parc industriel dans le nord de son territoire ayant des espaces vacants pouvant accueillir des entreprises de différents secteurs et de divers gabarits. L'accès au parc industriel se fait à partir de l'embranchement entre la route 138 et le chemin de la Scierie dans le territoire de la municipalité de Pointe-Lebel.
- Le centre de recherche Les Buissons et l'OSBL les Semences d'élites du Québec forment un pôle technologique axé sur la pomme de terre et les petits fruits. Ces installations uniques au Canada ont un rayonnement important au pays et confèrent à la municipalité de Pointe-aux-Outardes une industrie de haute technologie.
- Il y a de nombreuses PME qui souhaitent développer les richesses du territoire, telles les tourbières, l'agroforesterie et l'argile. L'industrie bleuetière est une activité qui pourrait s'implanter durablement sur le territoire de la municipalité.
- La municipalité possède trois attractions touristiques principales sur son territoire :
  1. Le parc nature de Pointe-aux-Outardes, situé au bout de la pointe est de la péninsule Manicouagan, est une réserve naturelle de biodiversité reconnue par le Gouvernement du Québec sous l'appellation de « parc d'intérêt récréotouristique et de conservation ». Il se caractérise par la présence de sept écosystèmes différents et permet de voir plus de 220 espèces d'oiseaux différentes. Des sentiers pédestres et des passerelles permettent de découvrir cette faune et flore exceptionnelles. La mise en valeur de ce patrimoine naturel et sa conservation sont les principales missions de l'organisme sans but lucratif qui gère ce parc.
  2. Le camping Parc de la Rive, est un établissement de tourisme ayant une capacité de 260 espaces de camping, accueillant autant les saisonniers que les touristes. Il offre une panoplie de services et une diversité d'activités durant la saison estivale, ce qui attire une clientèle

diversifiée tout au long de l'été. Situé à mi-chemin entre le secteur de la baie St-Ludger et le secteur de Pointe-aux-Outardes, il permet un accès aux plages et au fleuve St-Laurent pour les campeurs.

3. Le Vieux Quai, parc municipal situé dans le secteur de Pointe-aux-Outardes, donne une ouverture privilégiée aux berges et aux plages du fleuve St-Laurent. La pratique d'activités sportives y est permise, tels le kayak de mer, la baignade, la planche à voile, la moto marine et le kitesurf. Une rampe de mise à l'eau est disponible et permet aux petites embarcations un accès au fleuve selon les marées.

Ces données dressent un portrait exhaustif de la municipalité de Pointe-aux-Outardes selon les trois grands thèmes abordés précédemment. Un portrait exhaustif est un élément important d'un plan d'urbanisme; il donne l'heure juste aux différents intervenants de la communauté. On identifie les éléments devant être corrigés rapidement et ceux qui risquent de représenter un problème à plus long terme. Les orientations doivent être élaborées sur la base de ces données afin de cadrer avec la réalité vécue par les habitants de la municipalité.

## Élaboration du plan d'urbanisme

### Les orientations

La première étape touchant l'élaboration du plan d'urbanisme de la municipalité consiste à la composition des orientations et de la vision centrale. Les orientations sont des grands axes de développements et d'objectifs que doit poursuivre la municipalité. La détermination de ces orientations s'appuie sur les données recueillies durant la consultation publique, des constats réalisés par le Groupe DDM et des choix opérés par les conseillers municipaux.

Avec ces orientations, la municipalité va pouvoir engager des actions cohérentes et optimiser ses choix d'aménagement. Les investissements seront implantés selon ces orientations et en fonction des impacts qu'ils auront sur le développement de la municipalité. Il faut voir cela comme un plan de match détaillé qui doit servir les différents intervenants locaux afin qu'ils puissent unir leur force dans une direction commune, et connue de tous. Comme le mentionne Pierre Teisserenc (1994), une municipalité qui « *tirant profit d'un diagnostic du territoire affiné, d'une volonté politique confortée, et de projets élaborés à partir d'objectifs clairement identifiés, la collectivité dispose alors des ressources nécessaires pour concevoir une politique de communication qui participe à l'information active des acteurs locaux, à leur sensibilisation, à leur implication dans les projets et à leur adhésion aux valeurs qui les sous-tendent.* »<sup>7</sup> Le plan d'urbanisme peut facilement être assimilé à la politique de communication dont fait mention M. Teisserenc, car il va guider les interventions des acteurs locaux dans une direction commune et connue de tous.

Les grandes orientations font partie du contenu obligatoire d'un plan d'urbanisme selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (art. 83). Elles sont le reflet des forces, faiblesses, enjeux et opportunités présentés précédemment et se déclinent en objectifs et

moyens pour y arriver. Elles donnent une direction aux actions municipales en regard des éléments d'importance identifiés par la population, les élus et les acteurs régionaux tels qu'identifiés dans le schéma d'aménagement de la MRC de Manicouagan.

Les orientations suivantes ont été retenues dans le cadre du présent plan d'urbanisme :

- 1- Diminuer le caractère contraignant des réglementations associées aux zones de contraintes naturelles;
- 2- Rechercher l'équilibre entre le développement de la municipalité et les zones de contraintes naturelles;
- 3- Mettre en valeur les caractéristiques naturelles du territoire à des fins touristiques tout en préservant la tranquillité des lieux pour les résidents;
- 4- Favoriser le développement de l'agrotourisme tant dans la zone agricole qu'en bordure de celle-ci et mettre en valeur les produits agricoles;
- 5- Assurer la vitalité économique des entreprises et l'implantation de nouvelles entreprises dans l'optique du développement d'une offre distinctive et complémentaire à l'offre régionale;
- 6- Consolider et bonifier l'offre en services de loisirs pour qu'elle soit adaptée à l'ensemble de la population;
- 7- Poursuivre le développement touristique et améliorer l'accueil des visiteurs.

## Orientation 1

Diminuer le caractère contraignant des réglementations associées aux zones de contraintes naturelles

Objectifs	Moyens
Minimiser l'impact des contraintes naturelles sur la vie des citoyens concernés	Réviser la cartographie de la zone inondable
	Revoir la réglementation concernant les zones d'érosion suite à l'enrochement de certaines parties du littoral
Améliorer la compréhension des objectifs et des moyens soutenus par la réglementation concernant les zones de contraintes pour les citoyens.	Organiser des soirées d'information destinées aux citoyens afin qu'ils soient au courant des éléments associés aux règlements concernés
	Organiser une soirée par année pour tenir les citoyens informés de l'avancement dans certains dossiers associés aux zones de contraintes notamment l'érosion des berges

## Orientation 2

Rechercher l'équilibre entre le développement de la municipalité et les zones de contraintes naturelles

Objectifs	Moyens
Assurer une disponibilité minimale et constante de terrains pour la construction	Effectuer les démarches nécessaires auprès des organismes concernés (MRC, CPTAQ, MDDEP)
	Prévoir de nouveaux espaces à développer
Assouplir les règlements pour les	Faire des démarches auprès de la MRC

propriétaires ayant déjà des bâtiments implantés sur des terrains situés à l'intérieur de zones de contraintes	pour évaluer les possibilités d'assouplissement aux règlements en vigueur
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------

### Orientation 3

Mettre en valeur les caractéristiques naturelles du territoire à des fins touristiques tout en préservant la tranquillité des lieux pour les résidents

Objectifs	Moyens
Accroître la fréquentation des endroits ayant un potentiel touristique situés sur le territoire	Faire la promotion touristique de la municipalité
	Réaliser un aménagement touristique à l'entrée de la municipalité
	Signaler les éléments touristiques pour faciliter l'accès aux visiteurs et limiter la circulation des touristes à l'extérieur des endroits d'intérêts touristiques
Augmenter la rétention des touristes sur le territoire	Favoriser l'installation de commerces de services d'hébergement et de restauration
	Publiciser l'offre touristique
	Assurer que les commerces de services d'hébergement et de restauration soient situés à l'intérieur des noyaux urbains de Pointe-aux-Outardes
Diversifier l'offre touristique par rapport à l'offre régionale	Développer le kitesurf (planche volante) comme étant un élément d'appel touristique à l'échelle provinciale
	Développer l'agrotourisme dans une optique de diversification touristique

#### Orientation 4

Favoriser le développement de l'agrotourisme à l'intérieur de la zone agricole et mettre en valeur les produits agricoles

Objectifs	Moyens
Accroître le nombre d'entreprises agricoles sur le territoire	Promouvoir le dynamisme agricole de la municipalité
	Identifier les terres pouvant faire l'objet d'une utilisation agricole afin de les mettre en valeur
Développer des commerces agrotouristiques en bordure du réseau routier	Prévoir un emplacement pour l'installation d'un kiosque agrotouristique à l'entrée de la municipalité à la jonction de la route 138 et du chemin Principal
	Identifier des endroits sur le territoire pouvant faire l'objet d'une mise en valeur agrotouristique
	Définir les conditions selon lesquelles un commerce agrotouristique peut se retrouver à l'intérieur du périmètre urbain

#### Orientation 5

Assurer la vitalité économique des entreprises et l'implantation de nouvelles entreprises dans l'optique du développement d'une offre distinctive et complémentaire à l'offre régionale

Objectifs	Moyens
Soutenir les entreprises existantes	Mettre en contact les entreprises sur le territoire afin qu'elles puissent s'entraider
	Offrir un service d'aide aux entreprises,

	avec une attention particulière pour celles ayant des difficultés d'application réglementaire.
Accroître le nombre d'entreprises sur le territoire	Définir des lieux propices à l'implantation de nouvelles entreprises
	Fournir du soutien pour les aspects techniques entourant les diverses réglementations municipales

## Orientation 6

Consolider et bonifier l'offre en services de loisirs pour qu'elle soit adaptée à l'ensemble de la population

Objectifs	Moyens
Permettre le rapprochement des individus afin de créer un tissu social fort au sein de la municipalité	Rendre disponible des lieux de rencontre
	Chercher à attirer au moins un commerce de restauration ouvert à l'année
	Implanter des activités permettant de décloisonner les différents groupes d'âge
Maximiser l'utilisation des infrastructures existantes	Assurer l'entretien des infrastructures selon la saisonnalité de leur utilisation
	Faire connaître les disponibilités des locaux pouvant être utilisées par des organismes communautaires
Satisfaire les besoins en loisirs de groupes d'âge distincts	Soutenir des organismes et des activités de loisirs s'adressant à différents groupes de population
Faciliter le maintien à domicile des personnes âgées	Déterminer des endroits pouvant accueillir des habitations multifamiliales
	Encadrer le logement bi-générationnel
	Soutenir l'implantation de services pouvant répondre aux besoins des aînés afin de faciliter leur maintien à domicile
Développer une offre en loisirs distinctive par rapport à l'offre régionale	Miser sur les forces du territoire pour développer l'offre en loisirs
	Étudier les possibilités et le marché pour une nouvelle activité de loisirs avant sa

	mise de l'avant
--	-----------------

### **Orientation 7**

Poursuivre le développement touristique et mettre en valeur les produits locaux

Objectifs	Moyens
Améliorer l'accueil des visiteurs	Implanter une halte routière
	Offrir un emplacement pour la vidange des VR
	Favoriser l'implantation d'un restaurant
	Augmenter le nombre et la qualité du mobilier urbain au parc du Vieux Quai ainsi qu'offrir des toilettes publiques.

Pour chacune des sept orientations du plan d'urbanisme, des objectifs en découlent pour mieux détailler le cheminement retenu par le conseil municipal. Les objectifs permettent d'opérationnaliser les orientations. Ils sont accompagnés de moyens identifiant les actions à entreprendre par les acteurs locaux. Le plan d'urbanisme doit certes indiquer les grandes directions retenues mais il doit aussi énoncer les pistes d'actions et d'interventions à privilégier pour atteindre les objectifs établis. La feuille de route des années à venir est complète lorsque ces deux éléments se trouvent présents dans le document.

Les objectifs ne pourraient être qualifiés de «SMART» (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et Temporels) comme le promeut le nouveau management. Ces objectifs restent assez vagues dans leur intention et dans le temps imparti pour la réalisation. Le fait que ce document revête une dimension politique explique que les impératifs ne soient pas les mêmes dans l'atteinte des objectifs. Le fait qu'un objectif soit

très explicite peut se révéler être un couteau à deux tranchants, car il est plus facile de valider l'avancement et le résultat lorsqu'un objectif est précis. Sur le plan politique, une municipalité n'a pas toujours intérêt à trop détailler ses objectifs de développement afin de conserver une certaine souplesse sur la manière d'y arriver et surtout quant à l'horizon envisagé pour y arriver; elle ne doit pas fermer la porte à des projets non prévus qui pourraient s'avérer stratégiques pour l'avenir.



## Concordance

Les étapes subséquentes se rapportant à l'écriture du plan d'urbanisme touchent les éléments obligatoires que le contenu d'un plan d'urbanisme doit considérer. De plus, ces éléments doivent être en concordance avec le schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC de Manicouagan. Les grandes affectations qui déterminent géographiquement les grandes fonctions du territoire découlent directement du schéma d'aménagement. La latitude décisionnelle pour la municipalité est assez faible mais l'exercice reste important pour le territoire.

Les grandes affectations du sol permettent de définir les différents usages permis sur l'ensemble du territoire selon une classification large qui sera décrite à l'intérieur du règlement de zonage. Elles font partie du contenu obligatoire du plan d'urbanisme (art. 83) selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Les huit grandes affectations du sol, qui sont conformes aux affectations du sol définies par la MRC de Manicouagan, définissent leur objectif et les éléments qui y sont permis.

Le tableau qui suit présente ces affectations et mentionne le code de référence utilisé permettant de les identifier sur la carte.

Fonctions	Affectation du sol	Code de référence
Agricole	Agricole	A
	Agro-dynamique	Ad
	Agro-forestière	Af
Conservation	Conservation	Cn
Industrielle	Industrielle	I
Mixte	Mixte	M

Résidentielle	Basse densité	Ra
	Maison mobile	Rm
	Villégiature	Rv
Parc et espace vert	Parc et espace vert	Rec
Publique et institutionnelle	Publique et institutionnelle	P

Quelques éléments importants sont à souligner qui ont nui à la production du plan d'urbanisme; ces éléments sont en lien avec la MRC et son schéma d'aménagement et de développement révisé.

En premier lieu, une partie du territoire de la Municipalité de Pointe-aux-Outardes a été classée «affectation agricole» au schéma, mais cette partie du territoire n'est pas assujettie à la Loi sur la protection du territoire agricole et n'est donc pas reconnue par la CPTAQ. L'erreur commise par la MRC empêche la municipalité de prévoir une autre affectation pour ce secteur; pour cette raison une portion limitrophe du périmètre urbain est devenue presque impossible à développer. Enfin, la MRC prévoit qu'il peut y avoir des activités autres que celles liées à l'agriculture tant qu'une décision de la CPTAQ autorise cette activité. Cependant, la CPTAQ rend des décisions seulement sur le territoire de la zone agricole permanente du Québec, ce qui n'est pas le cas de la zone concernée. On tombe donc ici dans une espèce de vide juridique.

Le deuxième élément problématique résulte de l'entrée en vigueur d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) sur les zones exposées aux glissements de terrain et à l'érosion des berges par la MRC. Ce règlement découle du fait que le ministre des Affaires municipales et des Régions a transmis à la MRC la cartographie détaillée des zones exposées aux glissements de terrain et à l'érosion des berges sur le territoire des municipalités localisées en bordure du fleuve St-Laurent, le tout accompagné du cadre normatif afférent à ces cartes. Le problème vient du fait qu'une partie de la zone

d'aménagement prioritaire identifiée par la MRC se trouve dans une zone de mouvement de sol. Ainsi, la zone prioritaire d'aménagement qui doit servir pour l'expansion du noyau urbain de Pointe-aux-Outardes est sans intérêt, car les possibilités de construire sont très limitées et demandent des expertises et des travaux dont les coûts sont élevés. Devant néanmoins être conforme aux affectations du schéma et devant être identifiée comme zone prioritaire d'aménagement au plan d'urbanisme, une telle affectation nuit donc au développement de la municipalité.

Là encore, un problème de communication entre les différents acteurs concernés a créé cette problématique, car le RCI est entré en vigueur quelques mois seulement après l'adoption du schéma d'aménagement et de développement révisé. Ce court laps de temps laisse penser qu'une concertation des intervenants au dossier aurait facilement pu éviter ce problème auquel fait maintenant face la municipalité de Pointe-aux-Outardes.

## Conclusion

Ce stage a permis d'identifier certains écueils entourant la réalisation et la rédaction d'un plan d'urbanisme ainsi que certaines limites touchant l'exercice de consultation lié au plan d'urbanisme. Pour assurer le bien-fondé des orientations, nous avons attendu l'aval du conseil municipal face aux orientations proposées dans un souci de validation et d'approbation des propositions. Le consultant ne doit pas en effet se substituer au rôle des élus de la municipalité, mais bien les accompagner dans la démarche.

La pratique de l'urbaniste demeure toutefois délicate; je dirais que le consultant formule les grands principes du plan d'urbanisme mais le conseil émet des préoccupations pouvant conduire à rectifier certains de ses éléments. Il faut une réelle volonté politique de la part des élus pour qu'ils s'engagent dans l'exercice et qu'ils s'impliquent à part entière. Les élus de Pointes-aux-Outardes sont demeurés néanmoins discrets sur les orientations, les objectifs et les moyens proposés par le Groupe DDM. Il est même un peu étonnant qu'aucune demande de corrections n'ait été faite afin que le plan reflète bien leur vision du développement de la municipalité.

En ce sens, il n'y a pas eu une véritable appropriation de cet exercice par le conseil municipal; ce dernier le considérant surtout comme une obligation légale. Le caractère obligatoire du plan d'urbanisme n'est donc pas un gage d'une participation et d'une implication intéressées et constantes des instances municipales. De plus, le plan d'urbanisme n'a pas été perçu comme un outil pouvant aider l'organisation municipale. Aucun service n'est intervenue dans le processus mise à part l'inspecteur municipal qui chapotait le dossier, ce qui n'a pas permis de profiter du plan d'urbanisme comme levier pour améliorer l'organisation municipale.

De plus, le manque de communication entre les acteurs a empêché d'obtenir un résultat probant pour Pointe-aux-Outardes. La MRC n'a pas joué pleinement son rôle de soutien et certaines lacunes dans le schéma d'aménagement et de développement pourraient hypothéquer ou retarder le développement de la municipalité. Une meilleure concertation aurait pu permettre d'éviter ce résultat et ses conséquences potentiellement négatives sur

la planification et l'aménagement du territoire. De plus, les acteurs locaux, tels les organismes communautaires ou la principale entreprise (la scierie), n'ont pas été mis à contribution dans l'élaboration de la vision et des orientations. Cette lacune est venue affaiblir le potentiel résultant du plan d'urbanisme. Cette problématique découle du peu d'intérêt de la part des élus dans ce nouveau plan, comme mentionné précédemment. Sans une réelle volonté politique pour appuyer et croire en la démarche que constitue l'élaboration d'un plan d'urbanisme, il est illusoire que les acteurs locaux puissent intervenir et participer à cette démarche.

Cependant, l'exercice de consultation effectué en amont a permis de bien prendre en compte les attentes et les besoins de citoyens qui sont venus s'exprimer sur l'avenir de leur municipalité. Le fait de tenir une consultation au début du processus et pas seulement en aval lorsque le plan est en voie d'être adopté démontre une volonté intéressante de voir les citoyens devenir des acteurs à part entière du développement de leur cadre de vie. Ce type de participation reste assez passif mais le processus reste bonifié par rapport au minimum requis par la loi, ce qui est un apport non négligeable. Le plan d'urbanisme s'en trouve renforcé de même que son acceptabilité envers la collectivité.

En ce qui concerne mon expérience comme stagiaire au sein de l'équipe du Groupe DDM, elle a été enrichissante et captivante. Le mandat s'est bien déroulé. Mes travaux d'équipe réalisés au cours de ma maîtrise m'ont permis de développer des habiletés propices au bon fonctionnement d'une équipe. Par ses cours généraux en administration publique, en gestion urbaine et en la méthodologie, l'ENAP m'a transmis des connaissances et des savoir-faire qui m'ont été très utiles au cours de mon stage. Les différentes étapes entourant la rédaction du plan d'urbanisme ont en effet nécessité des habiletés d'analyse et de synthèse et une rigueur constante afin de pouvoir livrer un document pertinent, utile et de qualité.

## Bibliographie

GALDEMAR, Virginie, GILLE Léopold et Simon Marie-Odile (2012). « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? », *Crédoc : cahier de recherche*, N 299.

GIRARD, Valérie (1999). « Le marketing territorial : quels fondements, quelles définitions, quel concepts? » dans Robert Le Duff, et Jean-Jacques Rigal, *Maire, entrepreneur, emploi*, Paris, Dalloz, p.521-537.

POINTE-AUX-OUTARDES (1990). *Plan d'urbanisme*

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (page consulté le 14 avril 2014) Site du ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire, [en ligne], <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-durbanisme/>

MRC DE MANICOUAGAN (2012). *Schéma d'aménagement et de développement révisé*.

STATISTIQUE CANADA (page consulté le 3 octobre 2013) *Site de Statistique Canada*, [en ligne], <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-fra.html>.

TEISSERENC, Pierre (1994). « Politique de développement local : la mobilisation des acteurs », *sociétés contemporaines*, volume 18, # 18-19, pp. 187-213

## Annexe

1. Lettre pour l'invitation à la consultation publique.

Le XX septembre 2013

Avis aux résidants et résidentes de Pointe-aux-Outardes

---

---

Dans le cadre de sa démarche de révision du plan et des règlements d'urbanisme, la Municipalité de Pointe-aux-Outardes est désireuse de connaître votre opinion sur les principaux enjeux liés au développement de la Municipalité. Vous êtes donc cordialement invités à venir échanger et débattre sur les potentiels, forces, contraintes et faiblesses en lien avec trois thèmes majeurs:

- Le cadre de vie qui inclut l'environnement naturel et bâti de Pointe-aux-Outardes;
- Le niveau de vie soit l'aspect économique de la municipalité;
- Le milieu de vie qui fait référence à l'aspect social et culturel d'un milieu.

Pour ce faire, une consultation publique aura lieu le xx septembre prochain à 18h30, au bureau municipal.

Cette démarche a pour objectif de permettre aux citoyens et aux citoyennes d' susciter leurs préoccupations, attentes, opinions et de formuler des commentaires sur les choix collectifs en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Votre participation est importante pour nous!

Dania Hovington,

Directrice générale

Municipalité de Pointe-aux-Outardes

471 chemin Principal

G0H 1M0

## 2. Récapitulatif de la consultation publique

- Les tables ont été disposées de manière à former un «U». Cette disposition favorise les échanges et les discussions entre les participants à la rencontre. Un animateur, le directeur de mon département, veille au bon déroulement de la séance (présentation des buts et objectifs, gestion du droit de parole, gestion du temps, relance de la conversation). L'animateur est accompagné d'un observateur (en l'occurrence, le stagiaire) qui prend des notes pendant la rencontre.
  
- La rencontre qui a duré trois heures a porté sur les thèmes suivants :

18H15

### ARRIVÉE ET ACCUEIL DES INVITÉS

- Arrivée et accueil des citoyens

18H30

### PRÉSENTATION DU FORMAT DE LA RENCONTRE ET DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

- L'animateur remercie les citoyens de leur présence, se présente et présente l'observateur.

- L'animateur prend ensuite quelques minutes (environ 5 minutes) pour parler du déroulement de la rencontre et des règles de fonctionnement.
- La durée prévue de la rencontre est de trois heures.
- La discussion se veut ouverte et franche. Toutes les réponses se valent.
- Les réponses sont anonymes et ne seront pas associées aux noms des participants.
- Les règles de fonctionnement sont les suivantes :
  - Fermer les cellulaires ou les mettre en mode vibration
  - Respecter les opinions et les échanges
  - Parler chacun son tour

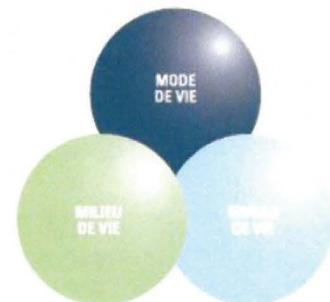
18H40

Afin de vous présenter la démarche et les raisons de la rencontre, nous avons préparé une courte présentation PowerPoint (10 minutes).

18H50

Comme mentionné dans la présentation, cette séance de consultation contient trois blocs. Environ 45 minutes seront attribuées à chacun des blocs. Les discussions sont libres, nous sommes ici pour connaître votre point de vue sur ces éléments. Mon directeur interviendra au besoin pour relancer la conversation ou pour approfondir certains détails. Les thèmes abordés seront au nombre de trois :

- Le cadre de vie
- Le niveau de vie
- Le milieu de vie



Sous ses trois grands thèmes, inspiration adaptée des trois composantes du développement durable, les divers enjeux sociétaux sont couverts et vont permettre d'établir une vision d'avenir équilibrée. Cette façon de faire évitera de se retrouver avec des objectifs tels que décrits dans le plan

d'urbanisme actuel de Pointe-aux-Outardes, qui axait tous les moyens sur l'usage résidentiel.

#### 18H50 BLOC 1 : CADRE DE VIE

Le premier bloc nous permettra de cerner les enjeux associés à l'environnement dans lequel vous évoluez et de connaître quels sont vos désirs par rapport à celui-ci.

- Quels sont les éléments naturels à protéger sur le territoire (tourbière, rives, espace forestier d'intérêt)?
- Y-a-t-il des milieux naturels qui devraient faire l'objet d'une mise en valeur?
- Quels sont les moyens à privilégier afin de mettre en œuvre les principes associés à la Réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka (production de savoir, durabilité, réseautage, création de fierté)?
- Quelles sont les problématiques associées à la cohabitation entre milieu urbain et milieu naturel autres que les questions associées à l'érosion des rives, aux zones inondables et aux zones à risque de glissement de terrain?
- Y-a-t-il des caractéristiques architecturales particulières à Pointe-aux-Outardes, si oui, lesquelles?
- Y-a-t-il des éléments architecturaux qui seraient à privilégier sur de nouvelles maisons et à sauvegarder sur d'anciennes maisons? Si oui lesquels?
- Y-a-t-il des éléments architecturaux qui devraient être évités sur de nouvelles maisons ou lors de la rénovation d'anciennes maisons? Si oui, lesquels?
- Les accès au fleuve sont-ils suffisants, est-ce que de nouveaux accès devraient être créés?
- Comment qualifieriez-vous les logements au niveau de la qualité et de la quantité sur le territoire de la municipalité?

#### 19H30 BLOC 2 : NIVEAU DE VIE

Le deuxième bloc concerne l'économie au sein de votre communauté. Il nous servira à cerner vos préoccupations par rapport à cet élément.

- Est-ce que la vitalité commerciale au sein de la municipalité vous apparaît comme étant « bonne »? Pourquoi?
- Comment se situe la municipalité en regard de l'offre commerciale régionale? Devrait-elle être plus développée? Existe-t-il des menaces vis-à-vis de l'offre commerciale municipale provenant des municipalités avoisinantes?
- Y-a-t-il eu création d'entreprises sur le territoire au cours des dernières années? Est-ce qu'elles ont comblé des manques dans l'offre commerciale? Y-a-t-il toujours des lacunes quant à l'offre commerciale sur le territoire?
- Existe-t-il des problèmes de cohabitation entre les entreprises et les milieux résidentiels et si oui, quels sont-ils?
- Est-ce qu'il serait souhaitable de développer l'offre commerciale et industrielle au sein de la municipalité?
- Comment se porte l'emploi dans la municipalité? Est-ce que la majorité des citoyens de la municipalité y travaillent aussi?
- Le prix des logements est-il approprié et pourquoi?

### 20H15 BLOC 3 : MILIEU DE VIE

Le troisième bloc sert à connaître les éléments d'intérêt et ceux à améliorer quant à l'aspect social, communautaire et culturel du milieu au sein duquel vous vivez. Les discussions à ce niveau permettront de cibler certains enjeux afin d'améliorer le milieu dans lequel la communauté évolue.

- Est-ce que l'offre en service communautaire et en activités culturelles et communautaires est suffisante? Si non, pourquoi?
- Est-ce que l'offre en service communautaire (garderie, école, bibliothèque) est suffisante? Si non, quels sont les services qui devraient être ajoutés?

- Serait-il souhaitable de développer l'offre culturelle et si oui, comment?
- L'offre d'activités de plein air et de loisirs est-elle suffisante? Si non, pourquoi et quels sont les éléments qui devraient être ajoutés?
- Serait-il souhaitable de développer l'offre de transport en commun? Si oui, y-a-t-il des moyens à prioriser?
- Comment se passe la cohabitation entre les piétons et les automobilistes? Y-a-t-il des secteurs où il est dangereux de circuler pour un piéton?
- Y-a-t-il des besoins en ce qui concerne l'offre en transport en actif (marche, vélo)?

#### 21H00 DISCUSSIONS SUR LES FORCES, FAIBLESSES ET ENJEUX

Suite aux discussions que vous venez d'avoir, nous souhaitons vous entendre sur des éléments qui ont retenu particulièrement votre attention. Nous allons donc vous demander de penser à une force et une faiblesse associée au développement des sentiers de l'escapade. Nous ferons un tour de table pour recueillir ces éléments.

En tant qu'observateur, je devrai recueillir les impressions positives et négatives pour les éléments mentionnés par les participants afin que cela ressorte adéquatement dans la proposition qui sera faite ultérieurement par le conseil de la municipalité.

#### 21H30 CLÔTURE DE LA RENCONTRE

Avez-vous des questions générales sur la démarche ou sur les points qui ont été soulevés aujourd'hui?

Remerciement des participants pour leur présence à la séance.