

**Plan directeur de quartier Vieux-Québec, Haute-Ville,
Basse Ville et Cap-Blanc**

**ÉTUDE SUR LE TOURISME DURABLE ET L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE DANS LES VILLES PATRIMONIALES**

**Deuxième partie : Gestion du tourisme, de la circulation
et du stationnement**

Préparé pour : L'Arrondissement de La Cité, Ville de Québec

**Par : Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et
régionales (CIRUR) février 2006**

GESTION DU TOURISME

PROBLÉMATIQUE

Le programme de la 8^e Conférence mondiale des villes historiques, tenue à Montréal en octobre 2003, présentait ainsi les enjeux de la difficile convergence des intérêts des résidents et des commerçants des quartiers :

« Résidents et commerçants développent un sentiment de propriété à l'égard de leur quartier historique et se mobilisent facilement pour faire entendre leur voix. Mais leurs intérêts divergent souvent quant à l'orientation que doit prendre la mise en valeur de leur quartier et aux effets des interventions qui y sont menées, les commerçants visant plutôt des effets à court terme et les résidents se souciant des conséquences à plus long terme. L'animation touristique de soir et de nuit, l'envahissement des rues, la « spécialisation » et les prix élevés pratiqués par les commerces visant la clientèle touristique, sont quelques-uns des sujets de discorde. »

Dans les villes historiques et patrimoniales, la concentration du tourisme, dans le temps et dans l'espace, exerce des pressions qui peuvent aller jusqu'à menacer l'héritage culturel de ces destinations.

En plus des impacts sur la circulation et le transport, le tourisme urbain entraîne aussi des modifications au paysage urbain – par l'introduction de nouvelles fonctions, ou encore, le remplacement ou la substitution d'autres.

L'Institut français de l'environnement dans la publication « Tourisme, environnement, territoire : les indicateurs » (2000) résume ainsi la question :

« Une deuxième série d'impacts concernent les évolutions du cadre de vie consécutives au tourisme, souvent sous estimées. Certaines des modifications du paysage urbain consécutives au développement de cette activité sont mal maîtrisées, comme la contribution des infrastructures hôtelières et des équipements de loisirs à un développement anarchique du périurbain. »

Geoffrey Wall « développe une théorie selon laquelle les flux touristiques induisent nécessairement des changements dans la société locale. Selon lui, la durabilité est très fortement liée à l'acceptabilité de ces changements et, plus précisément, à la notion de changement acceptable. Si le changement est acceptable, le développement touristique qui provoque ce changement est considéré comme « soutenable. » (van der Borg, 2003)

Dans le cas du Vieux-Québec, ces enjeux ont été identifiés dans le cadre de la préparation du Plan directeur du Quartier Vieux-Québec. Une majorité des résidents qui ont répondu au questionnaire veulent préserver la vocation résidentielle, et près de la moitié (45%) recherchent un équilibre entre les résidents et l'animation.

Les résidents sont également préoccupés par la compétition entre l'habitation et l'hébergement touristique. Le manque de commerces et de services de proximité, l'offre surabondante de commerces destinés au tourisme et de commerces saisonniers et la diminution de la qualité des biens offerts sont aussi au cœur des préoccupations.

DEUX APPROCHES SOUVENT COMPLÉMENTAIRES

Pour pallier aux problèmes associés à la concentration des touristes et aux impacts sur le milieu urbain, l'on peut distinguer deux (2) approches souvent mises en œuvre de manière complémentaires :

- la gestion des flux touristiques
 - elle vise essentiellement à favoriser l'étalement temporel et l'étalement spatial pour réduire la pression;
- la gestion des usages
 - elle vise à protéger la qualité de l'environnement et du milieu de vie, des atouts importants tout autant pour les résidents que pour les touristes.

GESTION DU TOURISME

GESTION DES FLUX TOURISTIQUES

La gestion des flux touristiques fait davantage référence à des stratégies de mise en marché qu'à des interventions physiques.

Le Centre international d'études touristiques (CISSET) identifie les actions tactiques sur l'offre et sur la demande (Manente, 1999) et propose une distinction entre les mesures de gestion et les mesures de stimulation.

En matière de gestion, au niveau de l'offre, les actions consistent à limiter la zone de visite, dans le temps et l'espace. En parallèle, au niveau de la demande, les actions visent à limiter l'utilisation de la ressource par des mesures telles que : l'augmentation du coût de la visite et l'instauration de politiques restrictives du nombre de visiteurs.

Les mesures de stimulation visent au chapitre de l'offre, à promouvoir l'exploitation des ressources sous-développées ou en déclin alors qu'au niveau de la demande, les actions cherchent à stimuler l'intérêt des visiteurs pour des attractions et/ou des itinéraires alternatifs, par des politiques promotionnelles spécifiques.

ÉTALEMENT TEMPOREL

La gestion temporelle des flux touristiques peut comprendre des mesures visant :

- un étalement sur l'année
 - elle vise essentiellement à réduire le nombre de touristes et de visiteurs durant les périodes de pointe saisonnière (été vs hiver, par exemple) ou encore durant les périodes hebdomadaires (weekend vs jours de semaine);
- un étalement quotidien et une prolongation de la durée de séjour
 - ces mesures visent à éviter les engorgements, surtout dans les sites de première importance.

Parmi les mesures adoptées pour gérer les flux touristiques, l'on compte:

- les campagnes promotionnelles et publicitaires moussant la fréquentation hors saison;
- les politiques de commercialisation qui adoptent une tarification différenciée pour inciter un étalement de la clientèle, durant l'année, la semaine ou même, la journée.

ÉTALEMENT TEMPOREL ET SPATIAL

Certaines initiatives visent simultanément l'étalement temporel et spatial, par une gestion des heures d'ouverture des principaux lieux attractifs, ou encore, par une politique de tarification qui incite touristes et visiteurs à fréquenter des lieux dans des périodes autrement creuses.

POTENTIELS ET CONTRAINTES À LA MISE EN ŒUVRE DE STRATÉGIES DE GESTION DES FLUX TOURISTIQUES

Dans une perspective à long terme, la gestion des flux touristiques apparaît comme l'une des solutions prometteuses puisqu'en principe, elle agit sur la cause même.

Pour l'heure, la mise en œuvre rencontre de nombreux obstacles.

Au premier plan, l'insuffisance d'informations ou l'absence de données fiables quant au volume, à la dynamique et aux caractéristiques des flux touristiques constituerait un frein majeur au développement et à la mise en œuvre de stratégies de gestion des flux touristiques. (Manente, :1999)

Au second plan, la mise en œuvre de stratégies de gestion des flux touristiques demande une étroite collaboration entre de nombreux intervenants aux intérêts parfois, même souvent, divergents.

À titre d'exemple : les associations touristiques et de promotion économique, les hôteliers et les commerçants et leurs associations, les

GESTION DU TOURISME

gestionnaires publics et privés d'équipements et de sites culturels et patrimoniaux, les organisations responsables de la tenue de grands événements, les regroupements et associations de résidents et les administrations publiques, tant locales que régionales, provinciales et nationales.

Finalement, les stratégies de gestion des flux touristiques doivent s'adapter et évoluer en regard du marché touristique, ce qui commande une veille continue et une prise en compte des facteurs susceptibles de l'influencer.

Le cas de Venise est proposé pour illustrer la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des flux touristiques.

VENISE

Venise est un site internationalement reconnu, peut-être l'une des plus célèbres destinations touristiques, et ce depuis bien avant le classement de sa ville insulaire comme site du patrimoine mondial, en 1987.

Depuis 1950, la population du centre historique a diminué, passant de quelque 170 000 habitants à 70 000, en 2000. Russo (2000) attribue cette diminution au coût prohibitif de l'habitation et au manque d'emplois qualifiés de haut niveau, et ajoute que les contraintes d'accessibilité et les inondations récurrentes sont aussi des facteurs explicatifs de cette déperdition.

En même temps, la pression exercée par le tourisme a crû de manière exponentielle, le nombre de touristes par résident, dans le centre historique, ayant augmenté en l'espace de cinquante ans de près de 10 pour 1, à plus de 50 pour 1 : la situation est encore plus alarmante si l'on tient compte des excursionnistes, le rapport atteignant alors 175 pour 1.

« The data provide evidence of a concentration of tourist activities in the most central areas of Venice HC, further reinforced in the last years. More tellingly, we observe a noteworthy substitution of activities related to the cultural, high-quality visit with others that are oriented to the low-elasticity segment of the visitors' flow. Such visitor-driven reorientation of the supply ends up in curtailing the welfare of the residents, who bear the decrease in quality of the products sold: another factor that may explain the persistent outflow of residents from the centre of Venice. A second consequence is that, face to the decline in quality of the Venetian tourist supply, an increasing number of potential tourists will be pushed to become commuters or, in general, to neglect the "cultural" motivation. »

Face à cette problématique, une mesure des flux touristiques, a finalement été mise en place, en 2002, après de nombreuses études et une longue gestation: la « *Venice Card* ».

VENICE CARD

L'idée de la *Venice Card* est apparue dans les années 1990 dans le cadre du projet l'Unesco sur le rôle du tourisme dans les villes patrimoniales et est associée aux travaux sur la capacité de charge.

Cette carte est essentiellement un système de réservation visant à inciter une meilleure répartition temporelle et spatiale des touristes à Venise. Elle se présente sous la forme d'une carte commerciale que l'utilisateur peut utiliser de la même façon qu'une carte de crédit, dont l'utilisation n'est valide que pour la durée du séjour ou même, pour certaines heures de la journée.

Le nombre de cartes qui peut être délivré est, en principe, égal à la mesure la plus restrictive de la capacité de charge du centre de Venise, telle que calculée par le modèle de programmation linéaire de Costa et Canestrelli (1991) (22 500 visiteurs dont 10 700 excursionnistes).

GESTION DU TOURISME

La carte est commercialisée par une entreprise, la *Venice Card SpA*, co-détenue par la Ville de Venise (70%) et par des entreprises (30%).

Les partenaires sont au nombre de neuf (9) :

- *Actv* – l'entreprise de transport publique de Venise;
- *ALATA*, un consortium d'administrations municipales et provinciales responsables de la promotion touristique du nord de l'Adriatique;
- *ALILAGUNA*, la compagnie assurant la liaison entre Venise et l'aéroport;
- *VESTA*, une compagnie d'utilité publique assurant les services environnementaux et la gestion des marchés de gros et de détail
- *ASM*, la société qui aménage et gère les stationnements détenus par la municipalité;
- *Musei Civici Veneziani*, une entreprise gérant un ensemble de bâtiments culturels et patrimoniaux;
- *VELA*, une entreprise responsable de la commercialisation du système de transport et de la vente des billets pour les événements culturels;
- *Venis*, une entreprise de technologies de l'information;
- *Venice Casinò*, l'entreprise qui gère les deux casinos de Venise.

La Venice Card a été lancée en janvier 2002 et était essentiellement alors un ticket prépayé réunissant une gamme de services. Elle a requis la signature de plus de 20 accords avec des gestionnaires de sites culturels, des associations de commerçants et d'autres partenaires du tourisme local.

La campagne de commercialisation a été lancée lors du carnaval de Venise, en 2003. Plus de 6 000 cartes auraient alors été vendues – ce qui « est loin d'être suffisant pour maîtriser le flux de visiteurs dans Venise », (van der Borg, 2003) selon Jan Van Der Borg, professeur ayant publié de nombreuses études et ayant contribué à la modélisation de la capacité de charge et aujourd'hui, président de la Venice Card SpA.

La tarification distingue les adultes de plus de 30 ans et ceux de moins de 30 ans et des forfaits variés sont offerts : la « *VENICEcard BLU* » qui donne accès aux transports publics et aux toilettes et la « *VENICEcard ORANGE* » qui offre en plus l'accès à des musées. Les forfaits sont offerts pour une journée, trois (3) jours ou sept (7) jours. Les adultes de plus de 30 ans peuvent entrer sans frais dans les casinos. La carte offre également un rabais de 20% sur le stationnement, à la condition d'avoir utilisé le service *ALILAGUNA* vers ou de l'aéroport.

La carte peut être achetée en ligne, et dans ce cas, l'acheteur bénéficie d'une assurance médicale et d'assistance juridique.

La carte offre également des réductions dans les établissements agréés incluant : des bars et des restaurants, des hôtels, des visites touristiques (circuit de 15 églises), des artisans, des commerces, pour la Biennale de Venise, des pages, etc.

La Venice Card fait l'objet de critiques en raison du fait qu'elle offrirait peu de véritables avantages aux touristes. Elle serait aussi mal reçue par les établissements commerciaux et de services qui ont pourtant signés des ententes de participation.

L'efficacité de cette mesure est également possiblement compromise par des tendances lourdes du tourisme à Venise, notamment : la part accrue des excursionnistes; la tendance des tours opérateurs de vendre des séjours journaliers à Venise avec hébergement dans des villes de plus en plus éloignées, en raison non pas du manque de chambres - puisque même durant les jours de pointe il y a de l'excédent hôtelier - mais davantage du coût; le fait qu'un visiteur sur 4 n'a pas de destinations spécifiques à Venise.

GESTION DU TOURISME

GESTION DES USAGES

La gestion des usages comprend essentiellement des politiques d'aménagement du territoire.

Elle cherche à minimiser les impacts négatifs associés à certaines activités, selon deux (2) approches :

- des politiques visant à contrôler la localisation des équipements et sites d'intérêt;
- des mesures de contingentement des usages.

POLITIQUES DE LOCALISATION

La première approche cherche à minimiser les conflits et problèmes entre les différents usages en agissant sur la localisation même des zones ou sites d'intérêt.

Si l'on ne peut changer la localisation des éléments et sites historiques, l'on peut cependant orienter la localisation des nouveaux équipements.

À cet égard, deux (2) courants s'opposent :

- des politiques visant une certaine dispersion des équipements et sites attractifs en périphérie, incluant la localisation de stationnements incitatifs ou de gares intermodales, pour réduire la pression sur le centre :
- des politiques visant la concentration des équipements et sites attractifs.

DISPERSION

Dans le cadre de cette recherche, nous n'avons pu documenter de manière exhaustive des mesures de dispersion. Nous pouvons cependant proposer quelques exemples.

SAVANNAH

Savannah, en Caroline du Sud, est une ville historique dont la fondation remonte au XVIII^e siècle. Son district historique couvre 6,5 km² en bordure de la rivière Savannah.

Aujourd'hui, elle compte une population de quelque 131 000 habitants et accueille annuellement près de 6 millions de visiteurs. Elle a choisi de localiser son centre des congrès, le *Savannah International Maritime Trade and Convention Center*, ainsi qu'un complexe hôtelier de près de 400 chambres de l'autre côté de la rivière, face au district historique, sur un site accessible par traversier.

ANNAPOLIS

Annapolis, capitale du Maryland, est localisée à l'embouchure de la rivière Severn, sur la baie de la Chesapeake. Son origine remonte à la toute fin du XVII^e lorsque l'on y a établi le King William's School.

Aujourd'hui, elle compte une population de plus de 37 000 habitants et accueille annuellement 2,25 millions de touristes, excluant les excursionnistes.

Annapolis propose, dans le cadre du *Maryland Heritage Preservation and Tourism Areas Program*, la création d'un nouveau centre des visiteurs en périphérie du centre historique ainsi que l'aménagement de stationnements périphériques avec services de navette pour le centre historique.

POTENTIELS ET CONTRAINTES DES POLITIQUES DE DISPERSION

Les politiques de dispersion peuvent contribuer à alléger les pressions sur les centres historiques, surtout si elles sont accompagnées de stratégies de circulation et de transport encourageant et facilitant l'utilisation des transports en commun.

La principale contrainte est le fait que certains sites centraux continueront d'attirer les touristes comme principale destination de leur séjour.

Certains auteurs (Pickard, 2001) soulignent que le modèle de dispersion pourrait engendrer une expansion

GESTION DU TOURISME

incontrôlée (hôtellerie et restauration) et exercer des pressions intenses et indésirables sur des milieux à prédominance résidentielle.

CONCENTRATION

Bruges est le cas le plus fréquemment cité pour illustrer les politiques de concentration.

« Bruges est un exemple exceptionnel d'habitat médiéval ayant bien conservé son tissu urbain historique tel qu'il a évolué avec les siècles et où le bâti gothique d'origine fait partie de l'identité de la ville. » (Unesco, centre historique de Bruges)

Le centre historique de Bruges n'a été classé site du patrimoine mondial qu'en 2000. Mais la pression exercée par le tourisme était bien antérieure.

Bruges, comme Venise, est reconnue pour avoir largement et depuis longtemps dépassé sa capacité d'accueil. En 2000, Bruges comptait une population de quelque 116 000 habitants, dont près de 18% résidaient dans le cœur historique. Elle accueillait plus de trois (3) millions de visiteurs et excursionnistes, dont un million ne séjourne que pour une journée.

Dès 1972, dans le cadre du plan directeur, la Ville de Bruges prend la décision de privilégier la concentration des activités touristiques au sein du centre historique, dans ce qu'il est convenu d'appeler le « triangle d'or ». L'expérience touristique se limite à cette petite partie de la ville, caractérisée par des pôles et sites touristiques. Les risques de conflits avec le reste du centre sont ainsi réduits.

La Ville décide aussi de favoriser la préservation et la mise en valeur du caractère historique et patrimonial du centre.

Elle met en place un ensemble de mesures d'accompagnement.

La Ville entreprend la relocalisation d'entreprises ou de bâtiments de grande échelle, en banlieue.

Elle interdit certaines activités susceptibles d'engendrer des nuisances, au rez-de-chaussée des immeubles.

En 1996, elle adopte une réglementation qui interdit l'implantation de nouveaux hôtels dans le triangle d'or, suite aux pressions exercées par les résidents. En effet, de 1981 à 1989 (Anzuini et Strubelt, 2001), la capacité hôtelière a crû à Bruges de 129%. De plus, l'on a assisté au remplacement des fonctions résidentielles par des fonctions associées au tourisme.

Elle envisage alors également de concentrer les activités touristiques diurnes et les activités qui y sont associées dans une zone strictement réglementée, dans le but d'assurer une transition entre le centre et les quartiers périphériques à dominante résidentielle, pour y interdire l'implantation des commerces desservant les excursionnistes et la restauration.

POTENTIELS ET CONTRAINTES DE LA POLITIQUE DE CONCENTRATION DE BRUGES

Les auteurs s'entendent pour reconnaître que la concentration est un mode susceptible de minimiser les confrontations entre les touristes et les résidents.

Par ailleurs, plusieurs identifient des contraintes ou problèmes découlant de cette politique.

Ainsi, Desimpelaere (*Unesco Venice Office, 1998*) argue qu'en période de pointe, la capacité est si limitée que les pressions et les irritants qui en découlent risquent d'avoir un impact négatif sur la perception de la ville par les touristes.

Finalement, la politique de concentration pourrait être partiellement la cause de la dégradation de l'expérience touristique et de la qualité de vie des résidents.

« Congestion, banalisation of the tourist supply, excessive standardisation of the cultural products, noise and loss of intimacy are only the most visible outcomes of this process » (Unesco, Venice Office, 2000)

GESTION DU TOURISME

CONTINGEMENT DES USAGES

Une autre approche cherche à minimiser les conflits entre résidents et touristes, en restreignant le nombre et le type d'établissements, en édicte des normes sur la localisation de certains usages ou encore, en adoptant des critères d'évaluation de la capacité d'accueil des sites, tenant compte notamment des besoins associés de circulation et de stationnement.

Le contingentement consiste à prévoir:

- un nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques;
- des distances minimales séparatrices en fonction de leur proximité à la résidence;
- une limite à l'espace occupé par certaines fonctions.

L'examen de différents cas suggère qu'il y a deux (2) types de contingentement que nous avons choisi de nommer, le contingentement normatif et le contingentement par évaluation.

CONTINGEMENT NORMATIF

Au Québec, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* définit les pouvoirs conférés aux municipalités en matière de contingentement. Le règlement de zonage peut contenir des dispositions visant à :

« prévoir, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires, y compris dans un même immeuble, la distance minimale qui doit séparer de tels endroits ou la superficie maximale de plancher ou de terrain qui peut être destinée à de tels usages » (LAU, article 114., paragraphe 4.1^o)

Il s'agit d'un exemple de contingentement normatif, puisque l'on doit définir de façon précise le nombre d'établissements autorisés, ou encore, les catégories d'établissements prohibés, les distances séparatrices minimales et les normes d'implantation.

Le politique de concentration de Bruges est aussi une forme de contingentement normatif ainsi que sa prohibition de l'implantation d'établissements hôteliers.

À la Nouvelle-Orléans, la réglementation de zonage prohibe, depuis 1969, l'implantation de nouveaux établissements hôteliers dans la zone du Vieux Carré. En décembre 2004, pour la première fois, une modification à la réglementation de zonage a permis la construction d'un établissement hôtelier, situé dans la zone, mais près de la limite extérieure.

POTENTIELS ET CONTRAINTES DU CONTINGEMENT NORMATIF

Le contingentement normatif présente l'avantage de ne laisser aucune place à l'interprétation. Pour être efficace, il suppose un contrôle sévère des permis et des occupations.

Cette forme de contingentement présente par ailleurs des désavantages en raison de la difficulté de « tout » prévoir. Elle demande une connaissance détaillée de l'occupation du sol et des bâtiments. Elle soulève des questions sur la pertinence des normes et des mesures adoptées, et plus encore, elle s'accommode mal des changements tant au niveau des fonctions urbaines que des perceptions des résidents, des touristes, travailleurs, étudiants et commerçants des centres historiques et patrimoniales. Elle peut, comme on l'a vu à Bruges, produire des effets contraires à ceux qui étaient désirés ou encore, générer des impacts négatifs dans des milieux périphériques.

GESTION DU TOURISME

CONTINGENTEMENT FONDÉ SUR DES CRITÈRES

Le contingentement fondé sur des critères repose sur le principe que certains usages doivent être limités, dans des zones sensibles, mais ne détermine pas de façon précise comment les limiter.

Ce type de contingentement procède par l'identification des critères d'évaluation qui permettront de juger de l'opportunité et de l'acceptabilité de nouveaux usages ou de l'extension d'usages existants.

Cette approche implique, selon les cas que nous avons pu repérer, un processus public d'examen, par un comité ou une commission, chargé(e) de faire rapport au conseil municipal, seul appelé à prendre la décision finale.

BATH

Bath est une ville de Grande-Bretagne qui est l'une des trois (3) seules villes au monde à être entièrement classée site du patrimoine mondial par l'Unesco (classement en 1987). Les deux tiers de la ville sont désignés zones de conservation et plus de 5 000 bâtiments sont classés.

Le territoire avoisinant les limites immédiates de Bath fait partie d'une ceinture verte (*Bristol/Bath Green Belt*) et d'une zone de conservation (*Cotswolds Area of Outstanding Natural Beauty*). Cette situation se traduit par une très faible disponibilité d'espaces pour de nouveaux développements résidentiels ou commerciaux.

La population de Bath est stable depuis 1951 et compte environ 80 000 habitants. Elle accueille annuellement environ deux (2) millions de visiteurs.

Dans le cadre de son plan d'urbanisme (*Bath Local Plan*), la Ville a adopté une approche de contingentement fondé sur des critères.

Elle a adopté une politique visant à encourager les développements touristiques qui favoriseront un étalement des séjours touristiques sur une base annuelle et une prolongation de ces séjours. Elle s'est aussi engagée à assurer le suivi et le monitoring du tourisme à Bath eu égard :

- aux effets de l'activité touristique par rapport aux objectifs de conservation; à la distribution temporelle des touristes et à leur durée de séjour;
- à la distribution géographique des établissements hôteliers;
- aux effets de l'implantation de nouveaux établissements hôteliers sur le parc existant de logements;
- à la contribution à l'économie et à la vie de la ville.

La Ville accueillera des propositions pour l'implantation d'un centre de congrès dans la mesure où, notamment :

- l'échelle, la hauteur, la proportion et les matériaux sont appropriés;
- l'implantation tient compte des usages avoisinants, tout particulièrement des bâtiments classés;
- le design sera de grande qualité et n'aura pas d'effets négatifs sur le paysage urbain et les vues;
- l'accès, les services et le stationnement seront adéquats et n'entraîneront pas un accroissement indu de la circulation.

Préoccupée par la pénurie de logements, la Ville a par ailleurs adopté une politique en ce qui a trait à l'utilisation des bâtiments existants à des fins hôtelières, d'établissements de déjeuner couette et de résidences pour invités visant à protéger le parc de logements existants.

GESTION DU TOURISME

Elle autorisera de telles transformations dans la mesure où, notamment:

- le développement ne sera pas nuisible au caractère et à l'apparence de la zone environnante;
- le développement n'aura pas d'effets adverses sur la sécurité routière résultant des mouvements véhiculaires ou piétonniers, ou de l'implantation de stationnements;
- dans le cas des grandes propriétés résidentielles, une partie importante devra être préservée à des fins résidentielles et non commerciales, et un stationnement hors rue adéquat devra être fourni, sans nuire à l'apparence de la propriété.

POTENTIELS ET CONTRAINTES DU CONTINGEMENT FONDÉ SUR DES CRITÈRES

Cette forme de contingentement présente l'avantage de pouvoir tenir compte, sur un plan micro-local, des conditions particulières associées à l'insertion d'un usage ou à la transformation du cadre bâti. Par son caractère discrétionnaire, elle impose que le processus décisionnel soit très transparent.

L'envers de la médaille, c'est que cette forme de contingentement est précisément discrétionnaire et donc, sujette à interprétation. Cette situation impose que les critères soient énoncés de façon claire et précise, sans pour autant devenir des normes.

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

PROBLÉMATIQUE

Le tourisme exerce une pression sur l'environnement associée aux transports dans les zones urbanisées.

Dans les centres urbains à caractère historique et patrimonial, le tourisme urbain vient exacerber une situation déjà difficile découlant à la fois de la centralité et de la plurifonctionnalité de ces espaces.

En effet, dans ces milieux, les problèmes de circulation sont encore plus aigus en raison de la configuration du réseau routier, héritée du passé et mal adaptée aux déplacements en automobile ou en autocar. Souvent, ces milieux se démarquent par la densité du développement. La rareté des espaces libres qui en résulte contribue aux problèmes de circulation, notamment en restreignant l'offre de stationnement. Finalement, l'exiguïté des lieux et, parfois, la morphologie même du site, posent des contraintes importantes à l'aménagement d'un réseau routier efficace.

De plus, la nature plurifonctionnelle de ces milieux et leur rôle souvent central dans la ville où l'agglomération attirent de multiples clientèles telles que les travailleurs, les étudiants, les consommateurs auxquels touristes et excursionnistes viennent s'ajouter.

Par ailleurs, les autocars touristiques engendrent des problèmes particuliers.

« Les cars de tourisme, en particulier, s'ils constituent une alternative à l'automobile, gênent les riverains des quartiers touristiques. Ils posent des problèmes spécifiques de stationnement, de bruit et de pollution localisée. Les gestionnaires des villes insistent également sur la nuisance esthétique et la mauvaise image touristique induite par ces autocars. » (Institut français de l'environnement, 2000)

La circulation et le transport sont les problèmes les plus fréquemment cités en relation avec le tourisme urbain.

Au plan de la circulation, les problèmes les plus fréquents sont: l'encombrement et la congestion qui allongent les temps de parcours, et les effets qui en

découlent en termes de pollution de l'air, de pollution sonore, esthétique et visuelle. De plus, en raison des activités commerciales et de services, la circulation des véhicules lourds soulève également des problèmes.

Au niveau du stationnement, la rareté de l'offre suscite une vive concurrence pour l'utilisation des espaces disponibles, avec souvent des empiètements sur le domaine privé.

Dans le cas du Vieux-Québec, ces enjeux ont également été identifiés dans le cadre de la préparation du Plan directeur du Quartier Vieux-Québec. Une majorité des résidents qui ont répondu au questionnaire souhaitent une réduction des véhicules lourds, la mise en place de transport en commun écologique et une diminution du nombre de cars touristiques.

DEUX AXES D'INTERVENTION INDISSOCIABLES

Pour résoudre les problèmes de circulation et de stationnement, les villes doivent mettre en place des stratégies et mesures à la fois pour gérer l'offre et la demande.

Au niveau de la gestion de l'offre, les stratégies visent principalement la limitation de la circulation à certaines heures de la journée, sur certaines voies, ou encore, pour certains types de véhicules.

Au niveau de la gestion de la demande, les stratégies visent la promotion de l'utilisation du transport en commun, aussi bien par des aménagements que par des politiques de tarification, et une rationalisation de l'utilisation des stationnements.

Compte tenu de la nature plurifonctionnelle des centres urbains, il est difficile de départager les stratégies d'intervention qui ciblent spécifiquement les touristes et les excursionnistes.

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

Plusieurs des mesures adoptées par les villes s'adressent tout autant aux résidents, commerçants et employés, qu'aux touristes proprement dits.

Dans les faits, les villes patrimoniales et touristiques adoptent un ensemble de mesures visant à minimiser les impacts négatifs tout en cherchant à répondre adéquatement à la demande des touristes.

Les prochaines sections présentent donc non pas des mesures isolées, mais les éléments de la stratégie adoptée par les villes choisies, en mettant l'accent sur les initiatives qui visent plus directement la clientèle touristique.

ÉDIMBOURG

Édimbourg est la capitale de l'Écosse. Depuis 1995, la vieille ville et la nouvelle ville d'Édimbourg ont été inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Édimbourg avait une population en 2001, de tout près de 450 000 habitants et accueillait, en 2003, près de quatre (4) millions de visiteurs.

La Ville joue un rôle important dans la préservation et la mise en valeur du site patrimonial.

Outre la Ville, d'autres acteurs sont aussi impliqués étroitement dans la planification du centre-ville :

- *Edinburgh World Heritage*, une société financée par la Ville et par *Historic Scotland* : sa mission première est la gestion, la protection et l'amélioration du site du patrimoine;
- *Edinburgh City Centre Management Company*, un partenariat du secteur privé dont la mission principale est le développement et l'amélioration du centre-ville en créant des conditions favorables aux entreprises, tout en assurant la qualité de vie des citoyens et d'expérience des visiteurs.

Depuis 2003, la Ville s'est engagée dans un important exercice de planification pour son centre-ville.

En octobre 2005, elle publiait un plan d'action pour la période 2005-2010 intitulée: « *Inspiring Action – The Edinburgh City Centre Action Plan 2005-10* ».

Ce plan fait état des actions déjà entreprises en matière de gestion de la circulation, du stationnement et du tourisme.

Parmi les actions déjà mises en œuvre, l'on compte:

- la mise en place d'un ensemble de mesures d'amélioration de la gestion de la circulation;
- l'aménagement d'un nouveau terminal pour le rabattement des autobus;
- la conception d'un nouveau système de signalisation conçu pour orienter les visiteurs;
- l'examen de la faisabilité de la mise en place d'un péage de congestion, comme à Londres, pour limiter l'accès automobile au centre-ville.
- la mise en marché de l'« *Edinburgh Visitor Pass* »
 - Semblable à la « *Venice Card* », cette carte offre un transport gratuit vers l'aéroport, un transport en commun gratuit illimité, une entrée libre pour 27 sites et des primes ou réductions offertes par 26 établissements : lancée en avril 2005, les résultats de cette initiative ne sont pas encore connus.

Les actions à mettre en œuvre pour les années subséquentes incluent :

- l'élaboration d'une stratégie de transport pour le centre-ville, l'une des composantes de la stratégie locale de transport;
- l'évaluation du système de signalisation pour les piétons et l'accroissement de l'espace destiné

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

en priorité aux déplacements piétonniers;

- la construction et la mise en service d'un nouveau système de tramway;
- la mise en place du système de signalisation « *Capital Signs* » pour les touristes;
- l'élaboration d'une stratégie de stationnement, incluant une politique de tarification;
- l'aménagement de nouveaux stationnements incitatifs de grande capacité.

L'une des principales mesures est la révision des zones de stationnement contrôlé.

Les zones de stationnement contrôlé visent à assurer aux résidents la disponibilité des espaces de stationnement auxquels ils ont droit et de décourager le stationnement sur rue, de longue durée.

Depuis plus de 30 ans, Édimbourg a mis en place des zones de stationnement contrôlé. Depuis 2003, elle a soumis pour évaluation une proposition visant à étendre ces zones dans les secteurs où les pressions sur le stationnement sont très importantes, soit sur le site du patrimoine mondial.

Le site du patrimoine mondial connaît de nombreux problèmes de stationnement dont, au premier chef, celui de la pénurie d'espaces. Cette pénurie mène au stationnement illégal qui peut même dans certains cas être dangereux.

L'encombrement des chaussées découlant du stationnement sur rue de longue durée nuit par ailleurs à la fluidité des déplacements.

Présentement, dans les zones de stationnement contrôlé, l'on distingue trois (3) types de zones : les zones réservées, les zones partagées et les zones avec horodateurs.

Dans les zones réservées, des vignettes permettent aux résidents et à leurs invités de stationner.

Dans les zones partagées, outre les vignettes pour les résidents et leurs invités, des horodateurs permettent aux visiteurs de stationner.

Dans les zones régies uniquement par des horodateurs, la durée de stationnement est limitée.

Dans les zones de stationnement contrôlé, le stationnement sur rue est régi de 8h30 à 17h30, du lundi au vendredi. Le marquage de la chaussée indique aux automobilistes la nature des autorisations.

Dans les zones réservées, le nombre de vignettes est limité à deux (2) par ménage, avec un droit de stationnement d'une durée illimitée dans la zone réservée et la zone partagée. De plus, chaque ménage a droit à un maximum de 50 permis pour invités sur une base annuelle, ces permis ne donnant droit au stationnement que pour une demie journée.

Dans les zones partagées, les horodateurs limitent la durée du stationnement, sauf pour les résidents qui n'ont pas par ailleurs à défrayer le coût de l'horodateur (en affichant leur vignette).

Dans les zones avec horodateurs, le paiement est obligatoire pour tout usager et la durée du stationnement est limitée.

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

L'extension des zones au sein et à la périphérie du site du patrimoine mondial vise à répondre aux besoins des résidents, des visiteurs et des gens d'affaires et travailleurs qui accèdent au centre-ville. Cette une mesure complémentaire aux actions entreprises pour inciter les usagers à utiliser les transports en commun.

L'extension proposée des zones de stationnement contrôlé serait accompagnée d'une augmentation du prix des permis ainsi que des tarifs pour le stationnement sous horodateur.

Dans le cadre de ce mandat, nous n'avons pu récolter d'informations sur l'efficacité des mesures déjà en place, mais il va de soi que celle-ci est certainement étroitement liée à l'ampleur et à l'efficacité des mesures de contrôle et de surveillance.

CHARLESTON

Charleston, en Caroline du Sud au bord de l'Atlantique, est une ville qui compte un important quartier historique qui couvre environ 720 hectares. Le premier plan d'urbanisme de la ville remonte 1704 et Charleston a la distinction d'avoir été le premier district historique créé aux États-Unis. En 2005, elle comptait près d'une centaine de bâtiments et sites classés selon le *National Register of Historic Places*.

En 2000, la population de la ville de Charleston était estimée à un peu plus de 110 000 au sein d'une région de l'ordre de 600 000. Cette région accueille près de quatre (4) millions de visiteurs annuellement.

Le centre-ville de Charleston est le principal centre urbain à l'échelle régionale. La partie sud de la péninsule est la principale zone à caractère historique et patrimonial et compte environ le tiers de la population totale de Charleston.

Les deux (2) districts historiques se caractérisent par de nombreuses rues étroites et comptent une importante population résidente. Dans un tel milieu, la circulation et le stationnement des cars touristiques engendrent des nuisances nombreuses que subissent les résidents.

En 1999, le conseil de la Ville de Charleston a adopté un règlement régissant la circulation et le stationnement des cars touristiques.

Le règlement vise à restreindre la circulation des cars, à contrôler les parcours, à limiter les temps d'embarquement et de débarquement, et à circonscrire le stationnement de longue durée.

Le règlement détermine les routes où la circulation des cars est autorisée, au sein de la zone patrimoniale. Des zones d'embarquement et de débarquement sont localisées ainsi que les zones où est autorisé le stationnement de longue durée.

De 17 heures à 9 heures, la circulation de tous les cars touristiques est interdite dans la zone patrimoniale.

La circulation des autocars de plus de 25 pieds (7,6 m) fait l'objet de dispositions particulières. Elle n'est autorisée que sur deux (2) voies périphériques à la zone patrimoniale, sauf en dehors des heures de pointe, où elle n'est autorisée que sur des tronçons de rues qui sont désignés.

Le règlement limite également la période durant laquelle les autocars peuvent rester en marche, à l'arrêt, pour permettre l'embarquement et le débarquement des passagers.

Le Conseil a également décidé d'imposer l'obtention d'un permis, par autocar et par jour, pour avoir le droit de circuler dans la zone patrimoniale.

Le nombre de permis émis, à l'heure, est limité à un maximum de six (6), entre 9 heures et midi et de 14 heures à 16h30.

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

Quant aux autocars de plus de 7,6 m, un maximum de quatre (4) permis à l'heure peut être concédé entre midi et 14 heures et 16h30 et 18 heures.

Le permis précise le circuit que l'autocar est autorisé à emprunter, ainsi la plage horaire où cette autorisation est valable. Le permis ne peut être émis à l'avance, ni à distance. Il est émis à Charleston, le jour même de son utilisation.

Les conditions, à savoir le circuit et la période de validité, sont entièrement déterminées par les fonctionnaires chargés de l'émission des permis.

Finalement, il faut souligner de plus que le règlement impose de plus que des guides touristiques agréés par la Ville de Charleston soient à bord de chaque autocar.

Plusieurs villes américaines ont choisi d'emboîter le pas en adoptant le modèle dit de Charleston (notamment, Annapolis, au Maryland, Savannah, Georgia, Kennebunk, dans le Maine).

POTENTIELS ET CONTRAINTES D'APPLICATION

L'approche mise de l'avant par Charleston présente l'avantage de restreindre la circulation des cars, de minimiser les impacts en matière de pollution de l'air et de pollution sonore, et assure la quiétude pour les résidents le soir, la nuit, et même, à l'heure du déjeuner.

L'application d'une telle réglementation nécessite de pouvoir y dédier des ressources humaines, sur une base quotidienne.

Du fait que l'émission et les conditions de chaque permis sont laissées à l'entière discrétion des fonctionnaires soulève des questions quant aux risques de problèmes tels que le favoritisme, les pots-de-vin, et autres.

Aux États-Unis, certains spécialistes (*Volpe National Transportation Systems Center, 2003*) arguent qu'une telle réglementation constitue une enfreinte à l'exercice du commerce inter état.

Ainsi, à Kennebunk, le règlement adopté a été soumis à la Cour fédérale, la Chambre de Commerce invoquant qu'il s'agissait d'une enfreinte à l'exercice du commerce et une violation des droits associés au commerce inter état. Dans le cadre de ce mandat, nous n'avons pu vérifier quelle avait été la décision, si elle a été rendue, de la Cour fédérale américaine.

ANNAPOLIS, MARYLAND

Annapolis a adopté une politique au plan urbain qui, nous l'avons vu, privilégie une dispersion des activités touristiques pour soulager les pressions exercées sur son centre urbain compact.

La circulation et le stationnement dans un tel milieu constituent des enjeux majeurs pour la population résidente.

La ville d'Annapolis a mis en place une stratégie qui comprend deux (2) volets principaux : la gestion du stationnement et l'aménagement d'un réseau d'accès non routier.

La stratégie en matière de stationnement combine des mesures visant à accroître l'offre de stationnement en périphérie et à susciter l'utilisation de ces espaces.

La Ville propose un service de navette pour conduire les visiteurs des stationnements périphériques au centre historique.

Elle offre une tarification incitative pour le stationnement de longue durée, sur plusieurs jours.

Finalement, elle met en place un système d'information en temps réel sur les espaces de stationnement disponibles pour aider les visiteurs.

Au plan de l'aménagement, la stratégie de la Ville d'Annapolis vise à inciter les visiteurs à quitter leur véhicule pour emprunter des sentiers piétonniers ou encore, des voies cyclables, ces réseaux devant relier les principaux pôles et sites historiques.

GESTION DE LA CIRCULATION ET DU TRANSPORT

Annapolis envisage également adopter une réglementation semblable à celle de Charleston pour régir la circulation et le stationnement des autocars touristiques, bien que cela ne soit pas pour le moment un problème important dans cette petite ville.

OTTAWA, CANADA

La capitale canadienne est confrontée depuis de nombreuses années à des problèmes engendrés par la circulation des cars touristiques dans le cœur de la capitale.

La Ville d'Ottawa a adopté une politique alliant des mesures de gestion de l'offre de stationnement pour les autocars à des mesures de gestion des zones d'embarquement et de débarquement, pour la période de pointe touristique, soit de mai à octobre.

Au chapitre de l'offre de stationnement, à proximité des Plaines LeBreton et donc en périphérie immédiate du cœur de la capitale, la Ville a aménagé un stationnement offrant gratuitement, 24 heures sur 24, 13 places dédiées aux autocars touristiques. Les places sont occupées sur la base du premier arrivé, premier servi.

Au centre-ville, 28 parcomètres sont dédiés aux autocars touristiques à un coût variant de 1,50\$ à 2,00\$, pour des plages de 20 minutes. Il est également possible d'acheter un permis 24-heures donnant droit sans frais additionnels, au stationnement à ces parcomètres au cours d'une journée.

Les zones d'embarquement et de débarquement dédiées aux autocars touristiques comprennent des zones dont l'utilisation est permise à tout moment de la journée, pour une durée maximale de 10 minutes.

D'autres zones limitent l'embarquement et le débarquement, du lundi au vendredi, aux heures hors pointe,

soit de 9 heures à 15 heures et, après 18 heures : dans ces zones, l'embarquement et le débarquement sont autorisés toute la journée les samedi et dimanche.

BIBLIOGRAPHIE

- American University, the School of International Service. (1997). Venice and tourism. *TED Case Studies*. Téléchargé le 31 août 2005 de <http://www.american.edu/TED/venice.htm>.
- Anzuini, A. & Strubelt, W. (2001). *Criteria for the spatial differentiation of the EU-Territory: cultural assets*. Bonn: Federal Office for Building and Regional Planning, Téléchargé le 11 novembre 2005 de http://www.bbr.bund.de/english/publications/download/forsch_100_2.pdf.
- Ashworth, G.J. & Tunbridge, J.E. (2000). *Tourist-historic city: retrospect and prospect of managing the heritage city*. Amsterdam: Pergamon Press.
- Avignon. (2005). Économie : la action économique. Téléchargé le 11 novembre 2005 de http://www.avignon.fr/fr/ecodev/eco/action_eco.php.
- Avignon. (2005). Économie : la carte d'identité d'Avignon. Téléchargé le 11 novembre 2005 de <http://www.avignon.fr/fr/ecodev/environ/ci.php>.
- Avignon. (2005). Transports : stationnement. Téléchargé le 11 novembre 2005 de <http://www.avignon.fr/fr/pratique/transport/parking.php>.
- Bath and North East Sommerset. Planning Services. (2005). *Bath city-wide character appraisal: draft supplementary planning document: consultation draft*. Bath: Planning Services, Bath and North East Sommerset. Téléchargé le 11 novembre 2005 de [http://www.ci.savannah.ga.us/CityWeb/RB_Budget.nsf/4e012fa28cf1a7b785256b06005d9ea9/685EEDA05B2F2C7A852569EE006FF411/\\$file/City_Manager's_Message.PDF](http://www.ci.savannah.ga.us/CityWeb/RB_Budget.nsf/4e012fa28cf1a7b785256b06005d9ea9/685EEDA05B2F2C7A852569EE006FF411/$file/City_Manager's_Message.PDF).
- Projet de ville par politique sectorielle. (septembre 2002). In Bruxelles. *Plan communal de développement : projet de plan : projet 3 : le projet de la Ville de Bruxelles*. Bruxelles : Ville de Bruxelles.
- Beernaert, Brigitte & Desimpelaere, Werner. (2001). *Bruges, Belgium*. In Pickard, Robert (Ed.), *Management of historic centres*. (Conservation of the European built heritage series). London; New York, NY: Spon.
- Blais, Pierre. (2003, January 29). *La 8e Conférence Mondiale des Villes Historiques conserver et Mettre en Valeur le Patrimoine : Comment? Avec Qui? Dans Quelle Perspective? : Synthèse*. Québec, QC : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- Bosselman, F.P., Peterson, C.A., & McCarthy, C. (1999). *Managing tourism growth: issues and applications*. Covelo, CA: Island Press.

BIBLIOGRAPHIE

Brown, Michael B. (2000). *2001 Service Program and Budget: City Manager's*

Message. Savannah, GA: City of Savannah. Téléchargé le 14 novembre 2005 de <http://www.brucity.be/pdf/pcd/fr%5CPCD%20Ville%20de%20Bxl%20Projet%20de%20Plan%5CDocument%201%20Situation%20existante%20issue%20du%20dossier%20de%20base%5CLaeken%5CDoc.%201%20Sitex%20Laeken%20-%20table%20des%20matieres.pdf>.

Bruxelles. Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement. (2005). *Projet de règlement régional d'urbanisme*. <http://avonpensionfund.org.uk/NR/rdonlyres/E77FC726-898A-423A-A7F0-5E31DE691415/0/BathCitywideAppraisalWebVersion.pdf>