

M-14

Communauté métropolitaine de Québec

Vision stratégique du développement

Consultation publique

Mémoire

Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD)
de l'Université Laval

Préparé par Marius Thériault, directeur

Septembre 2004



Le 27 mai 2004, le conseil de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) a adopté un projet d'énoncé de vision stratégique du développement du territoire qui énonce les défis, les orientations et les pistes d'action devant conduire à la réalisation de son schéma d'aménagement et de développement. Elle a mis sur pied une commission consultative spéciale afin de tenir des consultations publiques sur la vision stratégique énoncée dans ce document d'une cinquantaine de pages.

Pour sa part, le Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD) de l'Université Laval a été impliqué à diverses reprises dans ce processus de réflexion à travers, notamment, quelques études spécifiques réalisées à la demande de la CMQ. Sans reprendre en détail les avis déjà énoncés dans les rapports précédents, ce mémoire, présenté à la commission consultative spéciale, vise à compléter les avis déjà exprimés dans les études précédentes, notamment en mettant l'accent sur certaines idées maîtresses qui devraient alimenter la réflexion et en soulignant quelques avantages du plan d'action proposé par la CMQ qui sont susceptibles de favoriser le consensus dans la population.

Dans une perspective de développement durable, la vision stratégique de développement adoptée par la CMQ propose une projection de ce que devrait être la région dans 20 ans. Pour mettre en place ce projet, elle énonce des objectifs spécifiques reliés à six chantiers visant le développement économique (une communauté plus riche), la cohésion sociale (une communauté plus solidaire), l'harmonie avec l'environnement naturel (une communauté plus saine et plus durable), l'épanouissement culturel (une communauté plus créative), le déploiement des activités sur le territoire (une communauté mieux aménagée) et l'accessibilité aux services dans un souci d'équité (une communauté plus accessible). Pour chaque chantier, le document de consultation présente un aperçu de la situation souhaitée dans 20 ans et dresse un inventaire de la situation actuelle et des tendances évolutives avant d'identifier les défis qui doivent être relevés et de proposer des pistes d'action. Le parti d'impliquer la communauté dans chaque chantier marque une volonté explicite d'implication des citoyens et citoyennes.

Une lecture attentive du document nous a permis de constater la très grande richesse du diagnostic territorial élaboré par la CMQ et d'apprécier la profondeur de la réflexion qui a accompagné la mise en place de cette vision stratégique. Les principaux éléments du

développement territorial sont couverts par le document et les pistes d'action proposées nous apparaissent à la fois pertinentes et bien ciblées. Nous pouvons donc déjà prendre parti en ce qui concerne la première question (Est-ce que le diagnostic posé par la CMQ vous semble juste?) et affirmer que le diagnostic d'ensemble nous semble à la fois juste et riche d'enseignement. On peut déjà constater, à la lecture de ce document, les avantages immédiats d'une concertation régionale lorsqu'il s'agit de poser un regard critique sur le développement d'une agglomération métropolitaine. La production d'un bilan rétrospectif aussi complet et nuancé du développement régional et des tendances récentes a certainement été favorisée par la mise en oeuvre d'un organisme de coordination régionale comme la CMQ. Le diagnostic est basé sur des faits et présente la situation régionale sans complaisance, ce qui permet de bien spécifier autant les avantages comparatifs de la région que les problèmes qui se posent actuellement pour assurer son plein développement dans une perspective de durabilité et d'équité sociale.

Dans l'ensemble, les orientations et les défis traduisent une vision équilibrée du développement régional et visent à promouvoir un équilibre entre le développement économique et la qualité du milieu de vie, tout en préservant des valeurs d'équité sociale et de protection de l'environnement propres à favoriser l'émergence d'un consensus dans la population régionale. Le document énonce 27 orientations, dont 7 pour assurer le développement économique, 3 pour rehausser la cohésion sociale, 6 pour améliorer le bilan environnemental, 3 pour appuyer le développement des activités culturelles, 4 pour favoriser une meilleure complémentarité des composantes du territoire dans la mise en oeuvre d'un cadre aménagiste intégré et 4 pour améliorer la planification des transports et promouvoir un équilibre entre les divers modes, dans un souci d'équité et d'amélioration du cadre de vie. Ceci nous apparaît amplement suffisant considérant qu'il faudra coordonner les actions des divers intervenants concernés afin que la poursuite d'un objectif spécifique ne devienne pas préjudiciable à l'atteinte des autres.

Au moment de prendre les décisions effectives quand aux interventions ponctuelles, il y aura lieu de prioriser certains objectifs en tenant compte du contexte local, mais placé dans une visée de cohérence régionale. Par exemple, dans le domaine des transports, le défi général consiste à diversifier les choix modaux afin de développer des alternatives à l'automobile. Les orientations 1 (maintenir la fluidité du réseau routier actuel en misant sur l'utilisation efficace des autres modes de transport) et 2 (prendre le pari du transport en commun et des modes alternatifs

de transport individuel) se renforcent mutuellement. Leur mise en œuvre devra néanmoins être adaptée au contexte local puisque, pour des raisons économiques, le potentiel de mise en œuvre de transports alternatifs est fortement tributaire de la densité d'occupation du territoire et de la distribution des lieux de résidence et d'activité. Ces deux orientations sont en relation étroite avec celles qui concernent l'aménagement du territoire, notamment les orientations 1 (consolider, développer et mettre en valeur des centres d'activité existants sur les deux rives) et 3 (recentrer le développement du territoire en privilégiant la dynamisation des milieux à fort potentiel), de même que les orientations reliées au rehaussement de la cohésion sociale dans la communauté (2 : contribuer à réduire les iniquités entre individus; et 3 : tendre vers des communautés complètes). Compte tenu de la taille du territoire et de la grande variété des milieux construits qu'on y retrouve, il est peu probable qu'un seul type d'intervention puisse répondre à l'ensemble des besoins. Ainsi, la nature précise des modes de transport alternatifs à développer (transport en commun plus ou moins dense, cyclisme utilitaire, accès piétonnier aux lieux d'activités) devra être spécifiée en fonction des potentiels et des contraintes de chaque milieu, tenant compte de sa densité et de son aménagement actuel.

Il faudra prévoir des mécanismes d'arbitrage visant à prioriser les orientations par type de milieu au moment d'entreprendre les actions spécifiques. Le CRAD développe actuellement une expertise dans ce domaine clé de la consultation populaire grâce à la mise en œuvre de procédés d'aide à la décision territoriale visant à favoriser et encadrer le débat entre les acteurs dans un cadre non conflictuel, notamment grâce à la mise en œuvre d'une *Chaire de recherche du Canada en aide à la décision territoriale*. Trop souvent, on élabore un projet d'intervention basé sur des considérations essentiellement techniques et on aboutit à une confrontation sociétale qui doit être solutionnée par des voies juridiques (tribunaux, audiences d'impact environnemental, etc.). Nous avons la conviction que des moyens participatifs peuvent être mis en œuvre à l'amont des projets d'intervention de manière à réduire les risques de confrontation. Nous serions très motivés par une collaboration avec les autorités municipales pour développer et promouvoir ce type de démarche consultative.

Par exemple, dans une perspective de stabilité (ou de déclin) démographique, il n'est pas certain qu'une densification de l'utilisation du sol soit possible sur l'ensemble du territoire. Mais si on vise à accroître la part modale des transports collectifs, une densification modérée

accompagnée d'une augmentation dans la mixité des fonctions résidentielles, commerciales et de service, dans certains axes prioritaires pourrait bien soutenir un rehaussement de la part modale des transports collectifs dans certaines parties du territoire (citons l'exemple du métrobus) avec des moyens dont le degré de sophistication varie selon les besoins : par exemple, quelques lignes de tramway (ou autres types de véhicules à emprise spécifique) desservant les axes offrant déjà la densité requise; mise en place de nouveaux corridors de métrobus (voies réservées) sur les axes en voie de consolidation; offre d'un transport plus flexible – par exemple à la demande ou covoiturage par taxi – dans les parties du territoire où une desserte avec horaire fixe n'est pas économiquement viable. Dans un souci d'équité entre les résidents, les divers arrondissements et les municipalités, il faut chercher à développer des solutions adaptées à chaque type de milieu tout en poursuivant des objectifs d'ensemble spécifiés à l'échelle métropolitaine.

Chaque décision prise par les autorités municipales devrait, soit contribuer à l'atteinte des objectifs globaux de développement régional, soit à tout le moins, ne pas contribuer à dégrader la situation d'ensemble sur les autres indicateurs. Il faudra maintenir un équilibre effectif entre tous ces objectifs dont les priorités peuvent diverger dans certaines circonstances. Dans ce sens, les efforts d'information et de sensibilisation de la population devraient recevoir une attention accrue et soutenue de la part des autorités municipales. Le développement durable ne peut être réussi que dans la mesure où ses objectifs font l'objet d'un large consensus dans la population (ce qui est en voie d'être acquis) et dans la mesure où chaque personne, chaque ménage et chaque firme est capable de bien apprécier l'effet marginal de ses actions individuelles sur l'atteinte des objectifs communs, et se sent concerné (ce qui n'est pas toujours acquis). C'est dans ce sens que l'orientation 1 du chantier 2 (communauté plus solidaire) prend tout son sens car il vise à favoriser une approche intégrée et coordonnées en matière de développement social. L'implication de la population et des groupes communautaires dans un débat visant l'aménagement du territoire constitue selon nous la pierre angulaire d'une politique à long terme pour assurer le développement durable. Nous recommandons toutefois de modifier légèrement l'énoncé de cette orientation afin de remplacer l'adjectif «social» par «régional», ce qui augmente considérablement la portée de l'énoncé de la page 21 et répond beaucoup mieux au défi identifié : «assurer à l'ensemble des citoyens et des communautés des conditions propices à leur développement». Il ne s'agit donc pas de consulter la population afin de pallier aux éventuels inconvénients de décisions aménagistes prises en fonction d'autres considérations, mais bien de

faire participer la population à l'élaboration d'un cadre de vie qui favorise son plein développement et son épanouissement, ce qui à notre avis, déborde la notion plus restreinte de développement social et vise à rehausser la qualité du cadre de vie dans son ensemble.

Selon nous, bien que présents et valorisés, certains points méritent d'être précisés dans les orientations stratégiques soumises à consultation. Il s'agit de trois aspects spécifiques:

- 1- La densification de l'occupation du territoire doit cibler certains axes prioritaires afin de consolider les liens entre les principaux centres d'activité et de créer une meilleure intégration des deux rives du Saint-Laurent. Il s'agit selon nous de favoriser la mixité des fonctions résidentielles, commerciales, d'emplois et d'études le long de certains axes afin d'améliorer l'accessibilité à ce type de services pour les segments de la population qui accepteraient de contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre en adoptant des modes de transports alternatifs. Très dépendant des infrastructures autoroutières (vulnérabilité à la congestion), l'aménagement actuel joue en faveur de l'accessibilité automobile sur l'ensemble du territoire, ce qui a contribué à la diminution de la part modale des TC, mais aussi de la marche dans l'ensemble de la région. Selon nous, il ne s'agit pas de promouvoir un modèle unique axé sur les transports alternatifs sur l'ensemble du territoire, mais de mieux cibler les milieux où une intervention aménagiste peut contribuer à humaniser le cadre de vie et le ramener à une échelle plus adaptée. Un concept de développement intégrant des pôles centraux (favorisant la marche), des axes à usages mixtes (liés aux modes de transport alternatifs et/ou collectifs) et des espaces intermédiaires (les seuls à dépendre des transports individuels) constitue, à notre avis, une solution réaliste dans un contexte de réaménagement à population fixe et un projet viable au plan économique. Ce type de concept hybride s'accorde très bien à la diversification des modèles sociaux et comportementaux qui a caractérisé l'évolution de la société québécoise durant les trente dernières années.
- 2- La population de la CMQ est vieillissante et, bien que hautement souhaitable, l'immigration ne réussira vraisemblablement pas à renverser cette tendance à court et moyen terme. C'est dans ce contexte que des mesures visant l'adaptation du cadre de vie à une population plus âgée deviennent fondamentales. On doit effectivement penser

à une adaptation conséquente des réglementations urbaines afin de favoriser la transformation des édifices résidentiels et d'intégrer des services de proximité dans des quartiers peu desservis et qui ont été conçus pour les transports motorisés. Par exemple, il s'agit d'améliorer la sécurité des piétons et des cyclistes qui doivent traverser des intersections achalandées et sont confrontés avec des feux de circulation dont le phasage et la durée sont plus souvent qu'autrement établis afin de maximiser la fluidité du trafic automobile. Le rapport de la CMQ ne mentionne pas que la part modale de la marche dans les déplacements utilitaires aurait diminué de 15% en 1991 à 11,5% en 2001 (selon notre compilation des enquêtes OD). Dans une société vieillissante où l'obésité commence à faire des ravages, ceci laisse présager un problème de santé publique encore plus lourd de conséquences que la diminution de la part modale des transports collectifs. Dans une perspective communautaire, le cadre de vie doit être aménagé dans un esprit où la qualité de vie, la santé et la sécurité des citoyens ont priorité sur la fluidité du trafic routier, bien que cette dernière soit hautement désirable. Ainsi, si on veut maximiser l'espérance de vie en bonne santé, ces préoccupations socio-sanitaires doivent être intégrées dans le schéma d'aménagement. Il s'agit de combiner des mesures de prévention avec celles qui visent à rendre les soins curatifs plus accessibles. On devrait donc soutenir toute initiative visant à favoriser la marche et toute autre activité de plein air, autant dans le cadre des activités quotidiennes (par exemple, revitalisation des rues commerciales ou accès aux écoles et lieux d'emplois) que dans les activités de loisirs. Ainsi, la région de Québec s'est dotée durant la dernière décennie d'un réseau de pistes cyclables qui a favorisé la pratique du vélo, de la marche et d'autres sports (patin, ski) chez une bonne partie de la population, ce qui contribue à améliorer l'accès à la nature (Fleuve, régions rurales, etc.) et l'adoption de bonnes habitudes sanitaires. Il s'agit d'un bel exemple de développement spontané d'un consensus populaire chez des usagers qui apprécient au plus haut point ces initiatives de leur municipalité. Il s'agit maintenant de pousser un peu plus loin le projet, de connecter le réseau cyclable pour mieux desservir les zones habitées et de prévoir les équipements requis pour favoriser l'accessibilité aux principaux lieux d'emploi, d'étude et de magasinage en utilisant les transports alternatifs (marche, vélo, etc.), incluant évidemment le transport en commun.

3- Un des points qui nous apparaît préoccupant dans la tendance actuelle concerne la dispersion des établissements commerciaux sur le territoire et la concurrence vive entre trois types d'agglomérations commerciales : les rues commerciales traditionnelles (parfois combinées à des centres commerciaux de voisinage), les centres commerciaux communautaires ou régionaux et les nouveaux conglomérats de grands commerces établis près des carrefours autoroutiers. Le volume total des dépenses de consommation de la population de la CMQ et des touristes qui visitent la région étant relativement fixe (environ 9 milliards de dollars par année), il est probable que cette restructuration de l'offre commerciale va entraîner des changements structurels dans l'accès aux biens de consommation. Il paraît probable que la tendance va plutôt dans le sens d'une exacerbation des problèmes de congestion et d'une diminution de l'accessibilité pour les ménages ne disposant pas d'automobile. Cette situation est préoccupante car elle joue dans le sens inverse de la majorité des préconisations de la vision stratégique du développement de la CMQ, ce qui devait commander une attention spéciale pour cette problématique.