

Le projet de PMAD de la Communauté métropolitaine de Québec

L'amendement

0 15 20

Assurer un développement urbain durable

Mémoire présenté à la
Commission consultative du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* de la
Communauté métropolitaine de Québec

par



VIVRE EN VILLE
REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS
POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

Juillet 2011

Coordination

Christian Savard

– *Directeur général, Vivre en Ville*

Recherche et rédaction

Claudia Bennicelli

– *Chargée de dossiers, Vivre en Ville*

Jeanne Robin

– *Directrice générale adjointe, Vivre en Ville*

Christian Petit

– *Chargé de projets, Vivre en Ville*

Pierre-Yves Chopin

– *Chargé de projets, Vivre en Ville*

Présentation

Vivre en Ville

Vivre en Ville, le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, œuvre principalement à la sensibilisation des acteurs québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des outils de formation et des événements, l'équipe de Vivre en Ville stimule l'innovation et participe à l'émergence d'une vision nouvelle du développement des agglomérations québécoises, centrée sur les collectivités viables.

Organisme national d'intérêt public fondé en 1994, Vivre en Ville a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique des citoyens.

Vivre en Ville contribue au débat public par sa participation à des colloques, à des audiences ou à des consultations publiques, ainsi que par la réalisation de projets d'amélioration de la qualité de vie, inspirés d'expériences internationales et appliqués tant à l'échelle des agglomérations et des quartiers urbains, que des villages et des milieux ruraux.

Table des matières

Présentation.....	i
Vivre en Ville	i
Table des matières.....	iii
Sommaire.....	1
Remarques générales	3
Le constat : un mode de développement à revoir	3
La vision : une volonté affirmée pour un aménagement durable	3
Une approche prometteuse, des moyens à renforcer.....	3
Un PMAD très complet qui peut encore être bonifié.....	5
Se donner les moyens de réussir : l'amendement 0 – 15 – 20.....	6
0 – Aucune expansion du périmètre d'urbanisation	7
15 – Sur les axes structurants, une desserte du transport collectif aux 15 minutes.....	11
20 – Bonifier les densités minimales de 20 log./ha	15
Conclusion.....	21

Sommaire

Vivre en Ville partage avec la CMQ le constat que le mode de développement actuellement à l'œuvre sur le territoire de la CMQ n'est compatible ni avec le développement durable, ni avec l'attractivité de la région à long terme. En ce sens, le projet de PMAD constitue une excellente stratégie et met fin aux pires aberrations observées en matière d'aménagement du territoire. Son efficacité dépendra toutefois des paramètres d'application définis à travers les critères.

Pour renforcer ces derniers, Vivre en Ville propose trois nombres clés relatifs à la consommation d'espace, à la mobilité durable et à la consolidation du territoire. Ces trois nombres composent l'Amendement 0 – 15 – 20 qui s'inscrit en droite ligne de l'analyse et des stratégies développées par la CMQ et, loin de s'opposer à la logique du projet de PMAD, renforce selon nous l'efficacité de sa mise en œuvre.

0 - Aucune expansion du périmètre d'urbanisation

La croissance démographique et économique attendue sur le territoire de la CMQ ne justifie pas l'expansion du territoire prévue par le projet de PMAD et compromettrait l'atteinte de ses objectifs. La protection nécessaire du territoire et des activités agricoles exige de geler le périmètre d'urbanisation et de protéger fermement la zone agricole.

Vivre en Ville recommande à la CMQ :

- d'abandonner la méthode du ratio 2 pour 1 dans l'évaluation des besoins en terrains constructibles;
- de geler le périmètre d'urbanisation pour favoriser l'augmentation des densités résidentielles et la consolidation du territoire urbanisé;
- de se positionner pour garantir la protection du territoire agricole et notamment, d'exclure du périmètre d'urbanisation les secteurs inclus dans la zone agricole.

15 – Sur les axes structurants, une desserte du transport collectif aux 15 minutes

L'arrimage entre développement et desserte de transport collectif est clairement identifié par la CMQ comme la clé d'un développement urbain durable. Une desserte performante de transport collectif (max : 15 minutes) doit être un pré-requis pour considérer le développement aux abords d'un axe comme de la consolidation.

Vivre en Ville recommande à la CMQ :

- d'exclure des axes structurants de type 2 identifiés sur la carte 1 les axes Marie-Victorin, Saint-Jean-Chrysostome et Étienne-Dallaire;
- de préciser les critères de desserte en transport collectif des axes structurants (passage aux 15 minutes maximum).

20 – Bonifier les densités minimales de 20 log./ha

La volonté de concentrer 60% du développement dans les pôles et autour des axes structurants n'aura les effets escomptés qu'à la condition que la densité minimale exigée y soit suffisante pour soutenir la mobilité durable et rationaliser les investissements publics.

Vivre en Ville recommande à la CMQ :

- de revoir toutes les densités minimales à la hausse, en les augmentant de 20 log./ha;
- d'établir clairement la priorité à la requalification et à l'insertion de nouveaux bâtiments dans des secteurs déjà viabilisés.

Un Plan ambitieux et porteur de changement

Les recommandations émises dans ce mémoire visent à bonifier le projet et à renforcer le plan métropolitain d'aménagement et de développement qui sera déposé et dont le projet de PMAD laisse présager de l'excellente qualité. La mécanique proposée par la CMQ fait partie de ce qu'il y a de mieux comme outils de planification. Prêt à s'impliquer et à collaborer avec la CMQ et ses partenaires, Vivre en Ville offre son soutien pour les étapes à venir.

Félicitations!

Remarques générales

Vivre en Ville partage avec la CMQ le constat que le mode de développement actuellement à l'œuvre sur le territoire de la CMQ n'est compatible ni avec le développement durable, ni avec l'attractivité de la région à long terme. L'organisation soutient l'approche adoptée dans le projet de PMAD et insiste sur l'importance particulière de consolider le développement. Vivre en Ville souhaite par ailleurs que les critères définis, qui sont le gage du succès du PMAD, gagnent en exigence pour mettre véritablement fin aux mauvaises pratiques.

Une reconnaissance des défauts et faiblesses hérités du passé et la volonté ferme de changer de cap : en matière d'aménagement du territoire, c'est ce qui se dégage du projet de PMAD présenté par la Communauté métropolitaine de Québec. Le caractère complet et novateur de l'approche choisie est extrêmement encourageant. Pour opérer un changement complet des manières de faire, il sera toutefois nécessaire d'aller vers plus d'exigence dans les critères définis.

Le constat : un mode de développement à revoir

Vivre en Ville partage l'analyse de la Communauté métropolitaine de Québec concernant son territoire : consommation d'espace bien supérieure aux besoins, au détriment des espaces naturels et agricoles; dépendance croissante à l'automobile et problèmes structurels de congestion; augmentation des dépenses publiques pour desservir une population de plus en plus dispersée... La région de Québec s'est développée au cours des dernières décennies selon un modèle d'aménagement non durable, fortement consommateur de ressources et de territoire et qui compromet l'attractivité de la région.

La vision : une volonté affirmée pour un aménagement durable

Cette analyse force un changement des façons de faire, la Communauté métropolitaine de Québec le reconnaît d'emblée. Le constat et les stratégies présentés dans le projet de PMAD apparaissent ainsi totalement pertinents aux yeux de Vivre en Ville. La reconnaissance des enjeux liés à l'étalement urbain et l'affirmation en premier lieu de la nécessité, pour assurer à long terme l'attractivité de la région et la qualité de vie de ses habitants, de structurer le territoire à l'échelle métropolitaine, indiquent une volonté claire d'aller vers un développement urbain durable. Vivre en Ville appuie fortement ce virage.

Une approche prometteuse, des moyens à renforcer

D'une manière générale, le projet de PMAD présenté par la CMP est de nature à mettre fin aux pires aberrations observées sur le territoire dans les dernières décennies. Très complète,

son approche en 13 stratégies rejoint directement les préoccupations de Vivre en Ville et nous semblent appropriés pour relever les défis identifiés. Son efficacité dépendra toutefois de ses paramètres d'application, à savoir les critères qui y sont définis.

Consolider le développement : une stratégie prioritaire

Parmi les 13 stratégies établies par la Communauté métropolitaine de Québec, Vivre en Ville considère que le nerf de la guerre réside en premier lieu dans la structuration et, prioritairement, dans la consolidation du développement.

Les critères de consolidation applicables par les MRC et les municipalités apparaissent ainsi comme cruciaux :

En milieu urbain, 75 % de la croissance doit être faite sous forme de consolidation, dont 60% à l'intérieur d'un pôle métropolitain ou aux abords d'un axe structurant.

En milieu périurbain, 60 % de la croissance doit être faite sous forme de consolidation, dont 40 % à l'intérieur d'un pôle métropolitain, d'un noyau périurbain ou aux abords d'un axe structurant.

L'importance des critères

Vivre en Ville salue la présence, dans le projet de PMAD, de mécanismes novateurs et structurants pour faciliter et assurer la réalisation de ses stratégies par les MRC et les municipalités. Parmi les outils de mise en œuvre des stratégies énoncées, la présence de critères pour lesquels une conformité stricte est exigée sera déterminante pour le succès du PMAD.

En plus d'établir la direction commune à prendre pour les MRC et municipalités, la Communauté métropolitaine de Québec a la responsabilité de s'assurer que les actions de chacun s'y arriment. En l'absence de critères à respecter, La Communauté n'aurait eu aucune poigne pour s'assurer du respect des moyens de mise en œuvre préconisés et pour l'atteinte des cibles.

L'inclusion de critères restrictifs, d'indicateurs de suivi et de démarches de contrôle d'atteinte des résultats dans cette démarche de planification du territoire peut faire du projet de PMAD un outil véritablement innovateur et performant. C'est donc à l'examen de ces critères que nous avons attaché le plus grand soin.

Malgré tout, des moyens insuffisants

Malgré une approche et des stratégies prometteuses, Vivre en Ville constate que les moyens et outils de mise en œuvre proposés dans le projet de PMAD ne sont pour le moment pas suffisants pour mettre fin aux mauvaises pratiques. Si l'on s'en tient au contenu de l'actuel projet de PMAD, plusieurs mauvaises décisions vont pouvoir se prendre et plusieurs mauvais projets vont pouvoir s'implanter sur le territoire de la CMQ, poursuivant les tendances alarmantes actuellement constatées.

Ainsi, par exemple, le projet de PMAD prévoit d'inclure dans le périmètre d'urbanisation des superficies de territoire agricoles beaucoup trop importantes. La définition des pôles et axes structurants pêche également par excès de laxisme : dans certains cas, le projet de PMAD ressemble à un nutritionniste qui inviterait ses patients à consommer davantage de fruits et de légumes, tout en acceptant que les frites soient considérées comme des légumes et le *Jell-O*, comme un fruit (ex. : axes de type 2 à Lévis).

Un PMAD très complet qui peut encore être bonifié

Pour atteindre les objectifs fixés dans le projet de PMAD, et plus globalement pour atteindre un aménagement du territoire durable et optimal, il faudra aller plus loin dans les critères et les moyens d'action. Dans la partie qui suit, Vivre en Ville propose une stratégie afin de répondre à cette attente.

Comme le souligne la CMQ, le projet de PMAD compose un document ambitieux, dont chacune des composantes s'articule avec les autres pour composer un programme complet. Nous n'avons pu, dans le cadre de ce mémoire, nous attacher à commenter chacune de ces parties. Ainsi, à titre d'exemple, la mixité des fonctions urbaines et l'offre commerciale de proximité sont des éléments cruciaux du développement de collectivités viables – bien qu'ils s'apprécient davantage à l'échelle locale. Nous adressant à la CMQ, nous avons donc choisi de nous concentrer sur certains aspects de l'utilisation rationnelle du territoire et de la mobilité durable qui relèvent plus fortement du palier métropolitain.

Se donner les moyens de réussir : l'amendement 0 – 15 – 20

Pour être atteints, les objectifs des volets *Structurer* et *Durer* devront être associés à des critères plus exigeants. Vivre en Ville propose trois nombres clés relatifs à la consommation d'espace, à la mobilité durable et à la consolidation du territoire. Ces trois nombres composent l'amendement 0 – 15 – 20 :

- 0 : Aucune expansion des périmètres d'urbanisation, pour aucun dézonage agricole et aucune pression additionnelle sur les milieux naturels environnants.
- 15 : Une desserte du transport collectif, autour des axes structurants, à toutes les 15 minutes, maximum.
- 20 : Une densité minimale autour des axes structurants bonifiée de 20 log/ha.

Nous considérons que ces trois nombres sont les clés d'un développement urbain durable de la région de Québec. Ils s'inscrivent en droite ligne de l'analyse et des stratégies développées par la CMQ et, loin de s'opposer à la logique du projet de PMAD, renforcent selon nous l'efficacité de sa mise en œuvre.

0 15 20

Aucune expansion du périmètre d'urbanisation

La croissance démographique et économique attendue sur le territoire de la CMQ ne justifie pas l'expansion du territoire prévue par le projet de PMAD. Cette expansion compromettrait l'atteinte des objectifs du PMAD. La protection nécessaire du territoire et des activités agricoles exige de geler le périmètre d'urbanisation et de protéger fermement la zone agricole.

Le projet de PMAD de la CMQ « vise notamment à rentabiliser nos infrastructures, à minimiser les impacts sur les milieux naturels et sur les terres agricoles, à optimiser nos investissements publics et à faire de la mobilité durable une composante fondamentale de la structuration du territoire ». Tout agrandissement du périmètre d'urbanisation irait à l'encontre de ces objectifs. Qui plus est, la croissance du nombre de ménages attendue sur le territoire ne justifie nullement cette expansion.

Le ratio « 2 logements pour 1 ménage » : un gonflement des superficies constructibles sans fondement économique

Le calcul par la CMQ du nombre d'hectares nécessaires pour accueillir la croissance résidentielle attendue est basé sur un ratio de 2 logements potentiels pour 1 ménage anticipé (tableaux 19 et 20), une méthode qui vise à limiter les effets spéculatifs liés à la rareté de terrain et conduit à gonfler les superficies à inclure dans le périmètre d'urbanisation. Une revue de la littérature sur le sujet relève pourtant la faiblesse du fondement économique de cette méthode d'évaluation des besoins en terrains constructibles¹. Quant aux éventuels effets spéculatifs que pourrait entraîner la rareté des terrains, différentes approches pourraient les contrer et assurer une plus grande accessibilité aux logements : plus grande implication des villes dans le développement de nouveaux quartiers; imposition de seuils minimaux de logements abordables, etc.

Par ailleurs, comme nous le démontrerons p. 18, ce même ratio pourrait facilement être atteint en augmentant la densité. Il s'agirait alors d'utiliser réellement le potentiel de développement des terrains déjà urbanisés ou déjà disponibles pour la construction.

Vivre en Ville recommande à la CMQ d'abandonner la méthode du ratio 2 pour 1 dans l'évaluation des besoins en terrains constructibles.

¹ Voir Nelson et coll. (2002), cité par le Conseil régional de l'environnement – région de la capitale Nationale (2011) et accessible en ligne <http://www.brookings.edu/reports/2002/02housingaffordability.aspx>.

L'agrandissement du périmètre d'urbanisation : un message contradictoire

L'expérience des dernières décennies a bien démontré les effets néfastes de l'étalement urbain sur les milieux naturels et les terres agricoles. Le lien entre dispersion des activités et dépendance à la voiture, qui n'est plus à faire, trouve un écho très actuel dans les politiques de rationalisation de l'utilisation de l'énergie et la nécessaire réduction de la dépendance au pétrole. Nous sommes donc d'avis qu'il est essentiel de prendre dès aujourd'hui les mesures pour arrêter l'étalement urbain. Pour ce faire, la première étape consiste à geler le périmètre d'urbanisation. Le périmètre actuel suffit d'ailleurs amplement à répondre aux besoins futurs, dans la mesure où les nouveaux développements seraient construits selon des modèles de densité plus élevée et en utilisant au maximum les espaces sous-exploités déjà développés. C'est ce que nous démontrerons dans la partie 20 – *Bonifier les densités minimales de 20 log/ha*.

Potentiel de consolidation

Dans sa présentation au *Colloque Innovation Architecture et densification urbaine*, David Duval, urbaniste à la Ville de Québec, estime que 35 400 logements potentiels pourraient être construits le long des axes Métrobus et des grandes artères de Québec. Pour ces estimations, des densités de 75 logements à l'hectare (petit multifamilial de 3 à 4 étages) sont utilisées.

En poursuivant l'étalement urbain, l'expansion du périmètre d'urbanisation vient directement contrecarrer les objectifs de consommation rationnelle de l'espace. La logique du PMAD voudrait que le périmètre d'urbanisation soit fortement restreint pour faire sentir aux promoteurs la nature précieuse de la ressource territoire et favoriser la consolidation des espaces urbanisés, l'utilisation des terrains vacants et la proposition de développements de haute densité. Au contraire, on dit aux promoteurs qu'ils peuvent continuer à construire des quartiers de faible densité là où il leur plaît, puisqu'on est prêt à leur ouvrir le périmètre d'urbanisation au-delà des besoins.

Ajouts et retraits au périmètre : un outil de consolidation du territoire

Le cas de Saint-Augustin-de-Desmaures, qui évalue à néant son potentiel de logements, est typique d'une situation où le périmètre pourrait évoluer tout en conservant la même superficie de zone agricole. En effet, le périmètre d'urbanisation de Saint-Augustin, à l'est de l'autoroute 40 comporte une partie de territoire non utilisée. Il serait intéressant que cette portion soit retirée au périmètre, en échange d'un des espaces demandés par la municipalité près du cœur du village. Ainsi, on poursuivrait à la fois les objectifs d'utilisation rationnelle de l'espace et de consolidation du territoire.

Le constat fait par la CMQ que les trop faibles densités et la dispersion des activités sont coûteuses pour les finances publiques, ingérables en matière de mobilité et dommageables pour l'environnement ne rencontre pas ici de conséquence cohérente dans la mise en œuvre.

Vivre en Ville recommande à la CMQ de geler le périmètre d'urbanisation pour favoriser l'augmentation des densités résidentielles et la consolidation du territoire urbanisé.

La protection du territoire agricole : une nécessité à renforcer

Malgré les énoncés de principe en sa faveur, la protection du territoire agricole représente une grosse lacune du projet de PMAD. Plusieurs secteurs identifiés à la carte 15 comme « Périmètre d'urbanisation ajouté pour fin résidentielle » font partie de la zone agricole et devraient être protégés. Rappelons que les rapports Pronovost (2008) et Ouimet (2009) soulignent tous deux l'importance, le premier de « réaliser l'ampleur du gaspillage qui représente l'expansion du périmètre des villes, petites et grandes, vers la zone agricoles » (p. 202), l'autre de « diminuer la pression sur la zone agricole par une gestion plus serrée de l'urbanisation » (p. 15).

L'empiètement sur la zone agricole : une conception dépassée

« La revendication visant à établir sa propriété résidentielle dans les meilleures terres du Québec, sous prétexte qu'il n'y a plus de territoire à bâtir dans la municipalité, est une conception dépassée. On ne peut pas se réclamer, d'une part, du développement durable et poursuivre, d'autre part, un tel mode d'occupation du territoire » (p. 202).

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (rapport Pronovost), 2008

Deux zones de superficie importante nous paraissent cruciales à conserver à l'extérieur du périmètre d'urbanisation, tant pour préserver les activités agricoles que pour limiter les superficies ouvertes à l'urbanisation : à Lévis, le secteur au nord de l'autoroute 20, de part et d'autre de la rue Monseigneur-Ignace-Bourget et à Québec, les terres des sœurs du Bon-Pasteur, au nord de l'autoroute 40.

Ces sections de terre agricoles sont loin de ne constituer que des reliquats de terres agricoles enclavées et destinées à disparaître. Leur taille considérable est tout à fait compatible avec une exploitation agricole viable. Qui plus est, la tendance récente des consommateurs à privilégier une agriculture de proximité va renforcer l'intérêt pour les

zones agricoles en milieu urbain et périurbain. Par ailleurs, la tendance à laisser en friche les terres agricoles en attendant une opportunité de dézonage n'existerait pas si les décideurs appliquaient plus strictement les mesures de protection du territoire agricole.

Vivre en Ville recommande à la CMQ de se positionner pour garantir la protection du territoire agricole et notamment, d'exclure du périmètre d'urbanisation les secteurs inclus dans la zone agricole (carte 8).

0 15 20

Sur les axes structurants, une desserte du transport collectif aux 15 minutes

L'arrimage entre développement et desserte de transport collectif est clairement identifié par le CMQ comme la clé d'un développement urbain durable. Conséquemment, il est essentiel que les axes identifiés comme prioritaires pour le développement soient effectivement des axes majeurs de transport collectif, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs axes de type 2 à Lévis. Par ailleurs, une desserte performante de transport collectif (max : 15 minutes) doit être un pré-requis pour considérer le développement qui s'y fait comme de la consolidation aux abords d'un axe.

Nous l'avons souligné, la grande force du PMAD réside dans la volonté de structurer le développement autour de pôles et d'axes structurants. Il est donc crucial de définir adéquatement ces pôles et ces axes et les caractéristiques qu'ils doivent présenter. Or, c'est pour le moment une faiblesse du projet présenté.

D'abord, revoir l'identification de certains axes structurants

Selon Vivre en Ville, l'identification des axes structurants de type 2 sur la Rive-Sud (carte 1) n'est pas acceptable.

Le premier critère de la stratégie N° 2 *Mobilité durable* exige « une intégration des réseaux de transports collectifs et actifs dans les stratégies d'aménagement et de développement à titre d'axe principal autour duquel le territoire doit être planifié ». Il s'agit d'une condition primordiale pour une structuration du territoire qui veut favoriser la mobilité durable et l'utilisation rationnelle des ressources.

La planification du développement sur la Rive-Sud, avec l'identification des pôles et axes structurants, devrait donc se baser sur les axes de transport collectif d'intérêt métropolitain identifiés sur la carte 3. Or, l'axe Marie-Victorin, l'axe Saint-Jean-Chrysostome et l'axe Étienne-Dallaire, identifiés comme axes structurants de type 2 (carte 1), ne sont pas des axes de transport collectif d'intérêt métropolitain (carte 3).

Ces trois corridors ne répondent donc pas aux critères établis dans le PMAD. Leur identification comme axes structurants de type 2 est incompréhensible, si ce n'est qu'elle permet à la Ville de Lévis d'atteindre plus facilement le critère de 60% de la croissance dans un pôle ou aux abords d'un axe (tableau 4). Nous sommes ici en plein dans les réserves que nous exprimions en remarques générales, lorsque la CMQ ressemble à un nutritionniste qui

inviterait ses patients à consommer davantage de fruits et de légumes, tout en acceptant que les frites soient considérées comme des légumes et le *Jell-O*, comme un fruit.

Ces trois corridors, non identifiés comme axes de transport collectif, se caractérisent d'ailleurs par des développements fortement orientés, pour ne pas dire exclusivement orientés, sur les déplacements automobiles. En l'absence de service de transport collectif performant, un développement concentré le long de ces axes reproduira sans nul doute les habitudes de déplacement qui y ont cours, compromettant ainsi les objectifs du PMAD en matière de mobilité.

Vivre en Ville recommande à la CMQ d'exclure des axes structurants de type 2 identifiés sur la carte 1 les axes Marie-Victorin, Saint-Jean-Chrysostome et Étienne-Dallaire.

Miser sur une desserte réellement performante de transport collectif

D'une manière générale, Vivre en Ville soutient que le projet de PMAD de la CMQ ne va pas assez loin dans ses critères concernant le transport collectif.

L'accès à un service de transport en commun minimal ne suffit pas à offrir une réelle alternative à la voiture aux résidents ou aux travailleurs d'un secteur. Pour que le transport collectif devienne une véritable option de déplacement et que l'on puisse vraiment parler de mobilité durable, il doit assurer **une desserte minimale d'un passage aux 15 minutes, du matin au soir, 7 jours sur 7**. En deçà, nous considérons qu'on ne peut pas parler de desserte performante. Il importe en effet de pourvoir répondre aux besoins en déplacements pour le navettage, mais également à ceux de plus en plus complexes et nombreux pour les loisirs et le magasinage.

Aux fins du PMAD, cela signifie que tant qu'un corridor n'atteint pas ce niveau de service de transport collectif, il ne peut être considéré comme un axe structurant. Conséquemment, **le développement à ses abords ne peut être inclus dans les 60% de croissance à faire sous forme de consolidation** aux abords d'un pôle ou d'un axe (tableau 4). Là encore, nous invitons la CMQ à séparer le *Jell-O* des fruits.

Critères de localisation des lieux d'emploi

La volonté de la CMQ d'établir des critères de localisation à respecter pour les lieux d'emplois (sites ABC) est une évolution remarquable. Inspirée des politiques les plus ambitieuses, c'est un critère qui, à long terme, peut véritablement changer la donne en matière de mobilité liée au navettage. Dans un contexte de congestion croissante, cette approche est prometteuse et de nature à renforcer l'effet des investissements dans le développement du transport collectif.

Vivre en Ville recommande à la CMQ, pour que cette approche porte pleinement fruit, de renforcer les critères d'accessibilité en transport collectif :

- › maximum 10 minutes de marche entre le lieu d'emploi et un arrêt de transport collectif (sites A et B) ;
- › desserte de transport collectif à haute fréquence (15 minutes max) (sites A) ;

Par ailleurs, nous réitérons ici encore nos réserves sur les axes de type 2 tels que définis par le PMAD.

Soulignons que contrairement aux autoroutes, qui encouragent l'étalement urbain, le transport collectif soutient les densités plus élevées (Banister et Hickman, 2006). Un réseau performant peut encourager l'habitation et les activités commerciales en milieu dense, en réduisant les problèmes associés à la circulation automobile (congestion, vitesse, bruit, stationnement) et en améliorant la qualité du milieu de vie. Une desserte efficace en transport en commun assurant l'accessibilité à l'ensemble du territoire et la possibilité de faire ses déplacements sans voiture peuvent par ailleurs encourager les citoyens à accepter la densification et à rechercher ce type de milieu de vie.

Pour atteindre l'objectif de doubler la part modale du transport collectif d'ici 2031, un très grand coup devra être donné. Cette vision devra prioritairement se concrétiser à travers les critères de définition des pôles et des axes structurants, qui doivent être plus précis et plus exigeants (parler de « desserte » n'est, en particulier, pas suffisamment explicite).

Vivre en Ville recommande à la CMQ de préciser les critères de desserte en transport collectif des axes structurants. Pour les deux premiers types d'axes, Vivre en Ville recommande les niveaux de service suivants :

Axes structurants	Critères du PMAD – Transport collectif	Recommandations de Vivre en Ville
Axe structurant de type 1	<ul style="list-style-type: none"> › Secteur desservi par au moins une ligne de transport collectif à haute fréquence ou haute capacité 	<ul style="list-style-type: none"> › Transport collectif à très haut niveau de service (5 à 15 minutes)
Axe structurant de type 2	<ul style="list-style-type: none"> › Secteur desservi par au moins une ligne de transport collectif à moyenne fréquence (max. 1h) 	<ul style="list-style-type: none"> › Transport collectif à haut niveau de service (maximum 15 minutes)

0 15 20

Bonifier les densités minimales de 20 log./ha

La volonté de concentrer 60% du développement dans les pôles et autour des axes structurants n'aura les effets escomptés qu'à la condition que la densité minimale exigée y soit suffisante pour soutenir la mobilité durable et rationaliser les investissements publics. Une augmentation du seuil minimum de densité de 20 logements par hectare dans chaque type de pôle et d'axes rendrait possible une desserte performante de transport collectif. Elle permettrait aussi de renoncer à l'expansion du périmètre urbain, les superficies vacantes s'avérant suffisantes pour accueillir bien au-delà du nombre de ménages attendus.

La stratégie N°1 Pôles, noyaux et axes est au cœur du plan d'aménagement et de développement métropolitain. Sans véritable structuration de la croissance, les défis en matière de mobilité ou de durabilité ne pourront être relevés.

Or, les moyens d'action et les critères retenus par la Communauté apparaissent insuffisants pour atteindre les objectifs poursuivis et réaliser la vision portée par le projet de PMAD. Plus précisément, les critères de densité résidentielle, un des indicateurs les plus importants pour la gestion de la croissance, sont beaucoup trop faibles pour que les pôles métropolitains, les noyaux périurbains et les axes structurants puissent remplir le rôle de structuration du territoire qu'on souhaite leur donner.

Densifier pour favoriser la mobilité durable

Par un effet de mutualité, les fortes densités renforcent le transport collectif. La localisation de nouveaux développements le long d'axes de transport collectif augmentera le nombre d'utilisateurs potentiels, permettant une hausse de la fréquence du service. En conséquence, il y aura un effet positif sur l'efficacité du transport collectif ainsi que sur son attractivité, ce qui devrait entraîner la réduction de la part modale de l'automobile (Banister et Hickman, 2006 ; Dargay et Hanly, 2004).

Pour soutenir un service de transport collectif efficace, il est établi qu'**une densité brute d'environ 40 logements à l'hectare est nécessaire**, sans quoi l'achalandage potentiel est insuffisant ou trop dispersé pour permettre l'implantation d'un bon niveau de service. À titre d'exemple, les densités recommandées par le gouvernement de l'Ontario et mises en place par la Ville d'Ottawa pour soutenir les lignes d'autobus varient de 30 à 50 logements à

l'hectare brut (42 log./ha à 71 log./ha net) selon le niveau de service désiré². Dans son projet de PMAD, la Communauté métropolitaine de Montréal établit quant à elle les seuils minimaux de densité suivants (densité brute) :

Tableau 10 – Les seuils minimaux de densité résidentielle aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant déterminés selon les caractéristiques du milieu

	Métro-SLR	Train de banlieue	Tramway-autobus*
Très élevé	150	110	80
Élevé	110	80	60
Moyen	80	60	40
Faible	60	40	30

* Comprend les SRB et les axes de rabattement.

Source : PMAD CMM, 2011

À la lumière de ces seuils minimaux, force est de constater que la Communauté métropolitaine de Québec a formulé des critères en deçà de ce qui est nécessaire pour soutenir un transport collectif performant. Notamment, statuer qu'un axe structurant de type 2 devrait avoir une densité résidentielle moyenne nette de 20 log./ha (tableau 1 p. 22) n'est, selon nous, pas acceptable. Avec un tel seuil, il est impossible d'espérer une desserte de transport collectif suffisamment efficace pour concurrencer l'automobile. Il est par ailleurs aberrant de parler de structuration et de consolidation du territoire avec un tel seuil le long d'un corridor que l'on souhaite structurant.

² Gouvernement de l'Ontario, ministère de l'Infrastructure, Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, 2006, sections 2.2.2 et suivantes.
https://www.placestogrow.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=14. In Communauté métropolitaine de Montréal, projet de PMAD

En se basant sur les exigences reliées à l'essor du transport collectif et à la structuration du territoire, Vivre en Ville recommande de revoir toutes les densités minimales à la hausse, en les augmentant de 20 log./ha. Pour les trois premiers types de pôles et les deux premiers types d'axes, Vivre en Ville recommande les densités suivantes:

Pôles, noyaux, axes	Critères du PMAD – Densité résidentielle	Recommandations de Vivre en Ville
Pôle métropolitain de type 1	› Critère de densité résidentielle : une moyenne de 75 logements à l'hectare	› une moyenne de 95 logements à l'hectare
Pôle métropolitain de type 2	› Critère de densité résidentielle : une moyenne de 40 logements à l'hectare	› une moyenne de 60 logements à l'hectare
Pôle métropolitain de type 3	› Critère de densité résidentielle : une moyenne de 35 logements à l'hectare	› une moyenne de 55 logements à l'hectare
Axe structurant de type 1	› Critère de densité résidentielle : une moyenne de 40 logements à l'hectare	› une moyenne de 60 logements à l'hectare
Axe structurant de type 2	› Critère de densité résidentielle : une moyenne de 20 logements à l'hectare	› une moyenne de 40 logements à l'hectare

Densifier pour diminuer la consommation d'espace

Cette proposition permet de plus d'éviter toute augmentation du périmètre d'urbanisation. Partant des critères de consolidation pour les nouveaux projets résidentiels (tableau 4) et des superficies vacantes nettes (tableau 19), nous avons calculé qu'en augmentant la densité de 20 log/ha dans les pôles et autour des axes structurants, Québec et Lévis, par exemple, auront amplement l'espace pour accueillir les ménages prévus d'ici 2021 à même les superficies vacantes à l'heure actuelle.

		LÉVIS	QUÉBEC
A	Ménages prévus d'ici 2011-2021 (selon PMAD, tableau 19)	8015	20 359
B	Densité minimale [Scénario +20] (log./ha) <i>NB : selon nos recommandations, la densité minimale varierait à Lévis de 40 à 60 log./ha et à Québec de 55 à 95 log./ha</i>	20 + 20 = 40	40 + 20 = 60
Croissance dans les pôles métropolitains et les axes structurants	60 % de la croissance (nb ménages) (60 % de A)	4809	12 216
	Superficie nécessaire (ha) (nb ménages/densité minimale)	120	204
C	Densité (ha)	15	20
Croissance hors pôles métropolitains et axes structurants	40 % de la croissance (nb ménages) (40 % de A)	3206	8143
	Superficie nécessaire (ha)	213	407
B + C	Superficie totale nécessaire (ha) (croissance anticipée 2011-2021)	333	611
D	Superficie vacante nette (ha) (selon PMAD, tableau 19)	621	829

Ainsi, à Québec, une densité minimale de 60 logements à l'hectare pour 60% de la croissance concentrée dans les pôles et axes structurants permettrait de loger 12 216 ménages dans 204 hectares. Les 8143 autres ménages attendus, à raison d'une densité moyenne de 20 logements à l'hectare, occuperaient 407 hectares. Ainsi, sur les 829 hectares disponibles, 611 hectares suffiraient pour accueillir la croissance résidentielle prévue.

À Lévis, une densité minimale de 40 logements à l'hectare pour 60% de la croissance permettrait de loger 4809 ménages dans 120 hectares. Les 3206 autres ménages attendus, à raison d'une densité moyenne de 15 logements à l'hectare, occuperaient 213 hectares. Ainsi, sur les 621 hectares disponibles, 333 suffiraient pour accueillir la croissance résidentielle prévue.

Les superficies vacantes résiduelles sont donc de 288 hectares à Lévis et 218 hectares à Québec. Même si nous remettons sérieusement en doute la nécessité de respecter le ratio de 2 logements potentiels pour un ménage prévu, on peut voir qu'à Lévis, cette projection approche déjà le 2 pour 1 (1,86). À Québec, il est de 1,36. Une analyse des superficies vacantes nettes permettrait d'affiner la projection et d'établir les ratios réels.

En tout état de cause, les principaux déterminants de ce ratio (outre les superficies disponibles et le nombre de ménages attendus) sont la densité minimale exigée et la délimitation des pôles métropolitains et des axes structurants. L'expansion du périmètre d'urbanisation ne peut donc être la réponse unique à apporter, advenant une réelle situation de pénurie de terrains constructibles.

Définir des priorités dans les secteurs de consolidation

Afin de cesser de reporter à plus tard la consolidation urbaine possible, il est essentiel de prioriser certains secteurs avant de développer de nouveaux espaces. Le développement d'un nouveau secteur, même contigu à un secteur déjà urbanisé, est clairement moins avantageux et significatif en termes de consolidation urbaine que l'utilisation d'un espace vacant en milieu urbanisé. Il ne devrait être envisagé qu'après avoir utilisé le plein potentiel des secteurs à redévelopper.

Vivre en Ville recommande à la CMQ d'établir clairement la priorité aux développements suivants, dans cet ordre :

- › La requalification ou le redéveloppement de friches urbaines, de terrains contaminés, de parcs de stationnement ou de terrains sous-utilisés desservis par une rue existante et déjà viabilisés;
- › L'insertion d'un nouveau bâtiment dans une trame urbaine existante et déjà viabilisée;
- › Le développement d'un secteur enclavé déjà viabilisé.

Ne pas avoir peur de la « bonne » densité

Loin de nous l'idée de bouleverser le paysage urbain et périurbain de la communauté métropolitaine de Québec par la multiplication de tours à condos et d'immeubles aux gabarits démesurés. Vivre en Ville rappelle au contraire la nécessité de diversifier l'offre en habitation dans la région de Québec, afin de mettre fin à l'éternel dilemme auquel sont confrontés les ménages cherchant un logement : choisir entre la tour à condo et la maison unifamiliale isolée de banlieue. Une offre davantage diversifiée rejoindrait également l'objectif d'attirer et de conserver les ménages dans la CMQ en répondant davantage à leurs besoins spécifiques.

L'augmentation de la densité constitue un élément incontournable du développement urbain viable et elle est nécessaire pour soutenir une mobilité durable. Toutefois, dans l'actualité récente, cette mesure a parfois été mal comprise par les décideurs ou par les citoyens, ce qui a trop souvent conduit à rejeter sa mise en application. Cette situation s'explique en partie par le fait que nous n'avons à l'esprit que de mauvais exemples de densité : tours d'habitation tout béton, regroupements de « blocs » appartements identiques, logements et condos de mauvaise qualité, tous des édifices pour la plupart construits avant les années 2000. Pourtant, les exemples inspirants de quartiers denses et à échelle humaine sont de plus en plus fréquents, ici comme ailleurs. On y trouve une panoplie de milieux et d'habitations qui peuvent accueillir toutes les clientèles, de l'étudiant jusqu'à la jeune famille en passant par le couple de professionnels. Ces quartiers se caractérisent par l'omniprésence de la végétation, la grande place accordée aux transports actifs et leur excellente desserte en transport collectif.

Le document *Exemples de densités sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec*, réalisé par la CMQ, ainsi que le projet de PMAD de la Communauté métropolitaine de Montréal présentent différents exemples de densités résidentielles. On peut y constater que des densités relativement élevées peuvent constituer des milieux de vie agréables, pouvant d'ailleurs inclure de fortes proportions d'habitations unifamiliales.

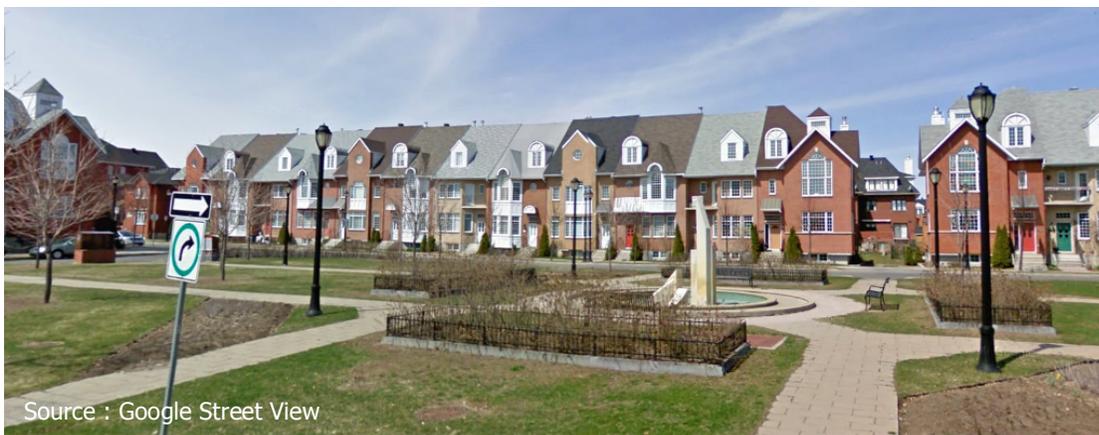
Angus, Rosemont-Petite-Patrie, Montréal. Densité nette : environ 60 log./ha (CMM).



Pavillons du Lac, Fossambault-sur-le-Lac. Densité nette : 40,9 log./ha (CMQ), 100 % unifamiliale



Bois-Francis, St-Laurent, Montréal. Densité nette : environ 98 log./ha (CMM), 50 % unifamiliales.



Conclusion

Bien qu'il soit nécessaire d'en bonifier certains aspects, le projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec s'avère porté par une vision d'avenir partagée par Vivre en Ville. Les stratégies énoncées dans *Bâtir 2031 – Structurer, attirer et durer* démontrent la compréhension et la prise en compte de l'ensemble des enjeux qui sont cruciaux pour l'avenir de notre territoire et de leurs interactions. Avec quelques ajustements, nous sommes d'avis que le PMAD figurerait parmi les meilleurs plans en Amérique du Nord.

Nous rappelons cependant que, face aux constats et aux besoins répertoriés pour le territoire de la CMQ, il n'y a pas de compromis à faire concernant la structuration du territoire et la gestion de la croissance résidentielle. Pour une consommation véritablement rationnelle de l'espace métropolitain et pour une gestion durable et optimale des ressources, les stratégies de consolidation et de polarisation de la croissance doivent aller plus loin dans leurs moyens de mise en œuvre et leurs critères.

Les axes structurants de type 2 : de mauvais choix selon tous les critères

La CMQ a identifié 6 axes structurants de type 2. Or, la plupart des tracés choisis sont peu appropriés pour accueillir la croissance de façon durable. En particulier, ils s'inscrivent en faux sur chacun des critères proposés par Vivre en Ville pour bonifier le PMAD :

- › Pas de dézonage : les axes Étienne-Dallaire et Marie-Victorin prévoient le dézonage d'importantes superficies de la zone agricole ;
- › Transport collectif performant : les axes Étienne-Dallaire, Marie-Victorin et Saint-Jean-Chrysostome ne sont pas desservis efficacement par le transport collectif (fréquence de passage aux 15 minutes) ;
- › Densité minimale : la densité de 20 logements à l'hectare prévue pour ces axes de type 2 est clairement insuffisante.

Bref, nous cherchons des raisons valables justifiant le choix de ces axes.

Fait à considérer, les axes structurants de type 2 identifiés par la CMQ, sur lesquels portent la plupart de nos réserves, se trouvent tous sur le territoire de la ville de Lévis. Nous ne remettons cependant pas en cause le développement de Lévis : au contraire, pour Vivre en Ville, parvenir à réaliser un aménagement viable des quartiers de type banlieue est un enjeu majeur. Nous croyons toutefois qu'autour des axes de type 2 tels qu'ils sont proposés, avec des critères insuffisants en matière de desserte de transport collectif et de densité, le développement proposé ne sera pas durable. Lévis peut faire beaucoup mieux sur son territoire, d'autant plus que le développement du transport collectif semble y prendre un réel essor.

Il n'y a que des bénéfices à tirer d'une rigueur supplémentaire dans la structuration du territoire, notamment l'effet de mutualité entre le renforcement du transport et la densité des développements dans les pôles et le long des axes structurants.

Par ailleurs, pour que la planification à l'échelle des MRC et des municipalités suive les stratégies du PMAD et pour que soient atteints les objectifs, le rôle des outils de mise en œuvre tels que les critères de réalisation, accompagnés de cibles mesurables et d'indicateurs de suivi, sera crucial.

Les recommandations émises dans ce mémoire visent avant tout à bonifier le projet et à renforcer le plan métropolitain d'aménagement et de développement qui sera déposé. Nous avons une réelle volonté que la mise en œuvre du PMAD soit une réussite. Prêt à s'impliquer et à collaborer avec la CMQ et ses partenaires, Vivre en Ville offre son soutien pour les étapes à venir.



Siège social

Centre culture et environnement Frédéric Back
870 avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
Téléphone (418) 522-0011
Télécopieur (418) 522-7555

info@vivreenville.org
www.vivreenville.org

Bureau Gatineau

115, Boul. Sacré-Coeur, bureau 103
Gatineau (Québec) J8X 1C5

Bureau Montréal

7549, rue Casgrain
Montréal (Québec) H2R 1Y9