

Territoire et écologie à l'épreuve de l'étalement urbain. Quelles réponses?

Bernard Vachon, Ph.D.

Professeur retraité du département de géographie de l'UQAM

Spécialiste en développement local et régional,

Périurbanisation et navettage

Il a beaucoup été question du problème de l'étalement urbain au cours des dernières semaines à la suite d'une note de l'Observatoire du Grand Montréal, publiée début janvier 2020, qui révélait que :

« Le phénomène de l'urbanisation périmétropolitaine est en progression autour du Grand Montréal. (...) Près de 30 municipalités limitrophes à la CMM ont maintenant un taux de navettage vers la CMM de plus de 40%, dont 10 municipalités ayant un taux de navettage vers la CMM de plus de 50%.

Le nombre de travailleurs demeurant dans les pourtours de la CMM et navettant de façon journalière à un lieu d'emploi habituel situé dans la CMM se chiffrait à 100 000 personnes en 2016. En plus de ces 100 000 navetteurs ayant un lieu de travail habituel dans la CMM, plusieurs travailleurs demeurant aux pourtours de la région et n'ayant pas de lieu de travail fixe (travailleurs des industries de construction, camionneurs, représentants sur la route, etc.) sont aussi susceptibles de travailler à l'occasion sur le territoire de la CMM.

Ayant un accès limité aux infrastructures de transport en commun, dont le développement est favorisé par la présence de milieux de vie relativement denses, les navetteurs en provenance des MRC situées aux pourtours de la CMM utilisent presque exclusivement (94%) l'automobile comme principal mode de transport afin de se rendre à leur lieu d'emploi dans la CMM.

(...) Plusieurs municipalités limitrophes à la CMM présentent toujours un développement résidentiel reposant sur la construction de maisons individuelles à forte consommation d'espace ».

Un phénomène similaire s'observe aussi en périphérie de la ville de Québec.

L'urgence d'agir

Face à cette situation, la ministre des Affaires municipales, Andrée Laforest, déclare : « Il faut freiner l'étalement urbain, on est obligés. Je ne voudrais pas qu'on commence à construire des autoroutes partout pour faire de l'étalement urbain ». Et elle réitère du

coup sa volonté de revoir les pratiques d'aménagement du territoire : « Nous sommes rendus, au Québec, à avoir une véritable conversation nationale sur l'aménagement. Cette démarche devra inévitablement englober les enjeux environnementaux, de transports, d'agriculture, d'architecture, etc. » La lutte contre l'étalement passera inévitablement par des « contraintes à la croissance », par la fiscalité municipale et par une coordination du travail de plusieurs ministères, laisse-t-elle entendre. Contraintes à la croissance, un passage désormais obligé pour un aménagement durable du territoire.

Dans un article du quotidien Le Soleil publié le 1^{er} février dernier, le journaliste François Bourque résume bien le défi considérable que représente le renversement de l'étalement urbain qui aura à faire face à beaucoup de résistance :

« La résistance ne viendra pas seulement des maires dont le gouvernement voudra freiner l'appétit de croissance. Elle viendra aussi de collègues députés et ministres de Mme Laforest, d'autres formations politiques et d'acteurs privés et publics aux intérêts multiples. Elle viendra de tous les partisans du libre choix pour les citoyens de se loger où ils veulent, sans considération pour les coûts publics qui en résulteront.

« C'est lourd » convient la ministre. « Il y a beaucoup d'implications, mais je me sens très très prête à travailler ce dossier », rapporte Bourque.

L'aménagement du territoire n'est pas un sujet glamour comparé à l'offre de garderies, à l'accès aux médecins de famille, ou à l'annonce d'une baisse d'impôt. Il y aura beaucoup de pédagogie à faire et l'Assemblée nationale devra témoigner de cohésion et de courage pour maintenir le cap sur de nouvelles façons d'habiter le territoire et de se déplacer. Il faudra dire non à des projets de développement et à des infrastructures publiques réclamés par des acteurs locaux. De nouveaux modèles d'urbanisme et d'architecture devront être imaginés et appliqués.

Pourquoi cette urgence ?

Parce que l'étalement urbain augmente et rallonge les déplacements entre lieux de résidence et lieux de travail et de services, complique la circulation routière et fait croître les émissions de GES. À cela s'ajoute les coûts collectifs élevés des infrastructures pour desservir les couronnes périurbaines à faible densité, et l'artificialisation de bonnes terres agricoles.

Les moyens envisagés pour contrer l'étalement urbain sont nombreux : une application renforcée du zonage agricole dans la vallée du St-Laurent et ses vallées tributaires, des périmètres urbains plus contraignants, la densification des villes-centres et des banlieues résidentielles, une taxe au kilométrage pour les autos solos, le péage sur les ponts d'accès

à Montréal et Québec, la diversification des sources de revenus des municipalités (réforme de la fiscalité locale), des plans d'aménagement et de développement durable avec une vision globale et intégrée, etc. L'expérience des dernières décennies a fait la preuve qu'une mesure seule ne peut être efficace, ni même deux ou trois. C'est un ensemble de mesures cohérentes et harmonisées qu'il faut appliquer.

Remettre en cause la forte concentration économique et démographique

Le Québec a une population et une économie fortement concentrées sur les pôles urbains de Montréal et de Québec principalement. Ainsi, Le Grand Montréal qui est composé de 91 municipalités (incluant les couronnes périurbaines), compte 4,2 millions d'habitants, soit 50.7% de la population du Québec. Avec un produit intérieur brut de 201,8 milliards de dollars, la région métropolitaine de Montréal, concentrait 55,4 % de l'activité économique du Québec en 2016, en hausse constante depuis les 10 dernières années. Quant à l'emploi, c'est un total de 1 892 630 emplois qui ont été dénombrés, soit 92 550 de plus que les 1 800 080 emplois observés en 2011. Au cours des quinze années qui se sont écoulées entre le recensement de 2001 et celui de 2016, c'est 265 615 emplois additionnels qui ont été créés dans la Communauté métropolitaine de Montréal.

La Communauté métropolitaine de Québec regroupe 28 municipalités et compte une population de 820 000 habitants, soit près de 10% de la population du Québec. Son produit intérieur brut était de 35.8 milliards \$ en 2018 (11.4% de celui de la province), en hausse de 2,4% par rapport à l'année précédente et 458 600 personnes étaient en emploi en octobre 2019.

La très forte concentration actuelle de la population et de l'économie sur ces deux pôles métropolitains, et l'état de dévitalisation qui afflige plusieurs régions intermédiaires et périphériques, sont le résultat de logiques économiques et démographiques qui prévalent depuis les années 50 et 60, logiques qui ont été accompagnées et consolidées par des décisions des pouvoirs publics.

Or, cette concentration est rarement remise en cause dans les solutions et les efforts déployés ou envisagés pour contrer l'étalement urbain. Comme si cette concentration allait de pair avec la croissance et, conséquemment, était immuable et intouchable. Mais les temps changent.

Des évolutions qui modifient les dynamiques territoriales

Suite à des évolutions récentes, plusieurs conditions sont réunies pour créer un contexte qui interroge les modèles d'économie spatiale construits et en faveur des grands pôles urbains, et qui donne des signes d'une attractivité reconquise des petites villes et villages en région, pour des avantages qu'on avait relégués, d'autres en émergence.

La dématérialisation accélérée de l'économie, la transition numérique, le télétravail et les lieux de coworking tant à la campagne qu'à la ville, les dysfonctionnements des agglomérations métropolitaines (coûts élevés de l'habitation et des espaces de production et de travail, congestion routière, pollutions diverses, niveau élevé de taxation, etc.), la quête d'une meilleure qualité de vie, la montée en puissance de nouvelles valeurs sociétales, le souci de concilier les comportements quotidiens avec les fragilités environnementales, la transition écologique, l'affirmation de la conscience citoyenne, les revendications territoriales des élus en région..., sont autant de réalités nouvelles qui bouleversent des patterns d'occupation du territoire érigés au fil des 70 dernières années.

Ces observations ne concernent pas uniquement les citoyens, les familles et les élus territoriaux, mais aussi un nombre croissant de chefs d'entreprises, notamment de PME et de TPE. Les logiques de localisation deviennent moins discriminantes pour des implantations en région.

On n'est plus condamné à vivre, créer, produire et travailler dans les grandes villes. C'est une bonne nouvelle. Et une chance à saisir pour diminuer la pression de croissance sur les agglomérations métropolitaines et le mouvement d'étalement urbain qui en découle.

Faut-il rappeler que le développement des PME et TPE constitue un enjeu majeur pour l'économie, l'emploi et la vitalité des villes petites et moyennes et villages en région, et un levier déterminant pour un rééquilibrage de l'occupation du territoire.

Promouvoir le déploiement de l'activité économique et de l'emploi

Dans une vision à moyen et long terme, une Politique nationale d'aménagement et de développement du territoire se donnera pour objectif de solidifier l'armature multipolaire de l'occupation du territoire et stimulera le déploiement d'une part de l'activité économique et de l'emploi sur les pôles urbains secondaires et tertiaires en région. Un tel modèle d'aménagement et de développement offre quatre principaux avantages : le désengorgement des grandes villes, la redynamisation des régions, le rapprochement des lieux de résidence et des lieux de travail et de services, la lutte plus efficace aux émissions de GES du fait de la réduction des distances dans les déplacements.

La pression de croissance étant moins forte sur les grandes villes, l'étalement urbain sera dès lors plus facile à contrôler, de concert avec les autres mesures plus haut mentionnées.

Ce scénario souscrit aux principes d'un projet de société durable à la réalisation duquel les actions du pouvoir public doivent être déterminantes.

Pour une véritable révolution des territoires

Au sein du gouvernement Legault, il semble y avoir une prise de conscience du besoin de nouvelles orientations et interventions en matière d'aménagement et de développement

territorial. Le problème de l'étalement urbain est pris au sérieux par la ministre des Affaires municipales, André Laforêt; le développement local et régional est un dossier prioritaire de la ministre déléguée au développement économique régional, Marie-Ève Proulx; le démarrage, la consolidation et la croissance des entreprises en région devraient bénéficier de la réforme récente d'*Investissement Québec* sous l'impulsion du ministre à l'Économie et Innovation, Pierre Fitzgibbon et de son PDG, Guy LeBlanc; les services de transport collectif en région devraient profiter de la bonification du *Programme d'aide au développement du transport collectif* annoncée récemment par le ministre Bonnardel.

Bien sûr il y a loin de la coupe aux lèvres mais des engagements sont pris dans un sens encourageant, des engagements réclamés et attendus depuis longtemps. L'articulation entre le dire et le faire reste à confirmer.

Après des années de cynisme à l'égard des engagements politiques, peut-on tenter l'optimisme? Et je me permets de penser qu'un quatuor gouvernemental est peut-être en gestation pour entreprendre une véritable **révolution des territoires** pour moins de concentration, moins d'étalement urbain, plus de développement régional, plus d'irrigation économique vers les territoires, plus de transport collectif en région comme à la ville, une protection renforcée des bons sols agricoles, une relation partenariale État-collectivités territoriales sans équivoque ni méfiance. Une révolution des territoires pour des opérations de revitalisation, pour des cadres de vie plus sains, pour le renforcement des capacités collectives et individuelles, pour plus d'équité dans la répartition des investissements publics, pour moins de disparités territoriales, pour plus d'égalité des chances où que l'on vive.

Le territoire étant l'assise commune, les ministres du quatuor devront abandonner les pratiques en silo bien établies et adopter une approche transversale pour des interventions intégrées, harmonisées et cohérentes. Un défi énorme mais néanmoins incontournable. C'est aussi cela l'audace que prêche le Premier ministre François Legault si ce doit être autre chose qu'un slogan politique.

Et le 3^e lien entre Québec et Lévis ?

La circulation croissante entre les villes de Québec et Lévis a généré un problème de congestion routière que les deux ponts existants ne parviennent plus à régler. Un troisième lien s'avère nécessaire.

Le scénario d'un lien autoroutier avec tunnel entre les deux rives à la pointe ouest de l'Île d'Orléans a suscité beaucoup d'opposition et amené le gouvernement à une spectaculaire volte-face. Dans une nouvelle mouture présentée le 29 janvier, le ministre Bonnardel propose un tracé qui relierait les centres-villes de Québec et de Lévis, tout en faisant une place prépondérante au transport en commun. Le tunnel partirait du secteur de

l'autoroute 20 à la hauteur de la route Monseigneur-Bourget sur la Rive-Sud, pour atteindre un secteur du centre-ville de Québec dont le lieu exact reste à déterminer.

Le nouveau tracé prévoit l'utilisation d'un trambus et plusieurs stations jalonnaient son parcours. Il y aurait interconnexion avec le réseau structurant de transport en commun de la Capitale et le réseau de transport par autobus de Lévis afin d'inciter le plus de gens possible à prendre le transport en commun. Ce qui permet d'envisager une couverture en transport collectif intégré et cohérent sur les deux rives.

« Je souhaite démontrer aux Québécois, hors de tout doute, que le tracé du futur tunnel sera celui qui répond le mieux aux trois objectifs du projet, soient de réduire la congestion aux heures de pointe, de favoriser l'utilisation du transport collectif et d'optimiser le transport des marchandises. » (Ministre Bonnardel).

Si la nouvelle mouture du 3^e lien reçoit un appui plus large du fait de l'emplacement de son tracé et de la priorité accordée au transport collectif, au moins deux aspects cruciaux du projet restent à éclaircir : 1. la part que ce lien concédera à la circulation automobile; 2. le coût (vraisemblablement élevé) qu'entraînera le creusage du tunnel du fait que le lit du fleuve est plus profond à cet endroit que dans le secteur de la pointe de l'Île d'Orléans; et des sommes additionnelles à prévoir si la sortie du tunnel du côté de Québec devait se faire dans le secteur de l'autoroute Laurentienne, plutôt que dans le secteur du Stade Canac, (pôle St-Roch). Les coûts fixés à environ 4 milliards\$ dans l'étude du professeur Massicotte pour le scénario Est, seraient du même ordre pour le scénario « centre à centre » selon les avancées du ministre Bonnardel, mais aucune évaluation précise n'a encore été faite. Il pourrait y avoir des surprises.

Quel que soit le secteur où émergera le tunnel du côté de Québec, le projet pose un important défi technique pour l'absorption et la desserte du trafic augmenté. Est-ce que le réseau routier terrestre existant pourra répondre adéquatement à un afflux nouveau de voitures se déversant dans le centre-ville ?

Une chose est certaine : plus le 3^e lien sera accessible à la libre circulation automobile, plus les choses vont se compliquer et plus les solutions efficaces recherchées seront coûteuses. Et il ne faut pas se faire d'illusions, les pressions seront fortes (et c'est déjà commencé) pour que l'usage du tunnel ne soit pas contraignant au trafic des voitures. Or, en l'absence de contraintes significatives à la circulation automobile, ce troisième lien deviendra vite un vecteur d'étalement urbain, et un nouveau cycle de congestion routière et d'émissions de GES s'enclenchera.

En juin dernier, Michel Lainé, ancien gestionnaire de grands projets, invitait le gouvernement à étudier un tracé qui relierait les deux centres-villes depuis le Chemin des

Îles à Lévis jusqu'au boulevard Pierre-Bertrand à Québec. Tel que rapporté par Le Soleil du 3 juin 2019, le risque de congestion de son projet n'était pas exclu :

« Michel Lainé convient qu'il est fort probable qu'un tel lien deviendrait congestionné avec le temps, à cause de la demande induite. Mais le corridor de transport collectif va toujours demeurer efficace puisqu'il relie deux pôles centraux très achalandés, assure-t-il. »

Ce qui soulève l'épineuse question de l'accès du 3^e lien aux automobiles. Rappelons que dans sa proposition d'un 3^e lien « centre à centre » entre Québec et Lévis dévoilé en avril 2019, le GIRAM bannissait totalement l'automobile de son projet pour réserver celui-ci à l'usage exclusif du transport collectif : « Créer le troisième lien sous forme d'un tunnel reliant les centres-villes de Lévis et de Québec et ce, exclusivement pour le transport de passagers »¹.

Le ministre Bonnardel a laissé entendre qu'il ne souhaitait pas partir en guerre contre la voiture : « Le transport en commun et l'automobile peuvent très bien cohabiter dans le futur tunnel ». Soit, mais selon des ratios et des modalités d'usage qu'il conviendra d'établir de manière rigoureuse afin d'éviter que ce 3^e lien ne soit accaparé par la circulation automobile et devienne rapidement un nouveau foyer de congestion.

Le ministre déclare sa détermination à soumettre la circulation automobile à certaines règles. Celles-ci seraient contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler la « Gestion dynamique des voies – GDV » (ou l'optimisation de l'usage des voies de circulation), une pratique appliquée dans plusieurs pays. La GDV est fonction des objectifs poursuivis, en l'occurrence ici : la fluidité du trafic, la priorité accordée au transport collectif et aux services publics ainsi qu'au transport de marchandises (activité stratégique pour l'approvisionnement et la distribution des fonctions industrielle et commerciale sur les deux rives), la circulation automobile étant réduite et ciblée. Les mesures de régulation sont pléthore : péage selon diverses modalités (péage en continu, péage aux heures de pointe, péage par type de véhicule, covoiturage, auto solo, etc.), taxe en fonction du kilométrage parcouru, etc.

C'est à travers sa grille d'usages autorisés et de mesures de régulation que l'on pourra vérifier le degré de volonté du gouvernement de faire du 3^e lien un outil de décongestionnement routier, sans favoriser l'étalement urbain et l'augmentation des émissions de GES.

¹ GIRAM; *Troisième lien. Pour une solution du 21^e siècle*. 30 avril 2019, 16 p. Voir : <http://giram.ca/wp/wp-content/uploads/2019/03/3e-lien-final-30-avril.pdf>

Si le gouvernement devait céder une part importante du 3^e lien à la libre circulation des voitures, l'occasion de marquer un jalon dans l'adhésion de l'agglomération de Québec-Lévis à la société durable aura été tristement détournée. Cette magistrale infrastructure deviendrait alors un monument à notre sacro-sainte et triomphante dépendance à l'auto.

La lutte contre la crise climatique et l'application d'une approche durable d'aménagement du territoire ne se feront pas sans renoncements à des habitudes et à des façons de faire bien ancrées. L'enjeu oblige des adaptations. Ce qui suppose une vision à long terme, des convictions en matière de transition écologique, de l'audace et un courage politique soutenu.

Des frustrations, des résistances, des oppositions se manifesteront. Certains n'hésiteront pas à construire des zones de conflit entre libertés individuelles, intérêts collectifs et pouvoir de l'État. L'aménagement du territoire, incluant la régulation de la mobilité physique, est au service du bien commun pour un meilleur vivre-ensemble. À cet égard le pouvoir public a des responsabilités qu'il doit exercer, comme en d'autres domaines. Après études et consultations, les décisions lui reviennent... guidées par son projet de société.