

Aménagement du territoire. Contrer l'étalement urbain, quelles solutions ?

Bernard Vachon, Ph. D.

Professeur retraité du département de géographie de l'UQAM

Spécialiste en aménagement et développement territorial

« Il faut freiner l'étalement urbain, on est obligés de le faire. (...) La lutte contre l'étalement passera inévitablement par des contraintes à la croissance », déclarait la ministre des Affaires municipales et de l'habitation, Andrée Laforêt, en janvier dernier.

Les travaux préparatoires à la future *Stratégie nationale d'aménagement et d'urbanisme* sont amorcés (dépôt prévu au printemps 2022). Un des problèmes majeurs à régler est sans conteste celui de l'étalement urbain.

Remettre en cause la forte concentration économique et démographique

Le XXe siècle aura été le siècle de la concentration économique et démographique sur quelques pôles métropolitains, un mouvement qui s'est amplifié après la deuxième guerre mondiale dans la plupart des pays. Au Québec, 61% de la population et 67% de la valeur de la production (PIB) sont concentrées dans les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec.

Cette très forte concentration et l'état de dévitalisation qui afflige plusieurs régions intermédiaires et périphériques, sont le résultat de logiques économiques et démographiques qui ont été accompagnées et consolidées par des décisions des pouvoirs publics.

Le modèle métropolitain hyperconcentré génère de plus en plus de dysfonctionnements, de problèmes, de désagréments et d'insatisfaction, dont les correctifs requièrent des milliards de dollars de la part de l'État : élargissement et construction d'autoroutes, nouvelles lignes de métro, Réseau express métropolitain (REM), réhumanisation de la dynamique sociale, verdissement des quartiers, sécurité publique, tramway à Québec, troisième lien entre les deux rives (coût estimé entre 4 et 7 MM\$), etc. Les solutions mises de l'avant sont généralement partielles et éphémères du fait de la croissance continue des aires métropolitaines qui ne cesse d'exercer une pression sur l'organisation de l'espace. C'est la fuite en avant.

Nos grandes villes sont des prolongements artificiels de l'ère industrielle alors que plusieurs évolutions récentes et en cours nous projettent dans l'ère postindustrielle.

La densification

La densification a plusieurs visages. Une première voie de solution empruntée pour contrer l'étalement urbain est de « développer la ville dans la ville ». Il s'agit de mesures qui visent à optimiser l'utilisation de l'espace disponible : lots vacants, friches industrielles, terrains contaminés. On pourra aussi démolir des îlots de maisons unifamiliales pour les remplacer par des ensembles d'habitation à plus haute densité : des maisons de ville, duplex, triplex, immeubles multifamiliaux de 2 ou 3 étages. Les 159 TOD (*transit-oriented development*) de la Communauté métropolitaine de Montréal vont dans ce sens. La Communauté métropolitaine de Québec poursuit aussi une politique de densification de ce type.

La densification peut aussi se traduire par la verticalisation du développement, c'est-à-dire « faire la ville sur la ville ». Pour répondre aux besoins de croissance (habitation, commerces, bureaux,

transformation, etc.), on construit en hauteur, soit des tours de plusieurs dizaines étages. La tendance est déjà bien présente dans le paysage à Montréal et à Québec.

Verticaliser la ville peut aussi se faire par des extensions souterraines : « faire la ville sous la ville ». Poursuivre, par exemple, l'expérience du réseau piétonnier de Montréal qui compte 32 km de tunnels fréquentés par près de 200 millions de personnes par année. Un système de navettes électriques réunira places commerciales, édifices à bureaux et tours résidentielles.

Et il y a le concept de la « ville malléable ». Les fonctions et les activités de la ville sont régulées selon le principe de l'alternance répartie tout au long du jour et de la nuit. La mobilité étant allégée par une meilleure distribution des déplacements dans le temps, la compacité devient plus fluide.

Enfin, il y a le zonage agricole susceptible de jouer le rôle d'une ceinture verte, une mesure législative potentiellement efficace pour contenir le débordement des villes : « la ville refoulée en ville ». Mais son application s'avère trop poreuse face aux pressions exercées par les promoteurs urbains et immobiliers et les municipalités en quête de revenus accrus tirés de la taxe foncière.

Les mesures de densification et le zonage agricole ont un rôle à jouer dans la lutte contre l'étalement urbain, mais tant que la croissance économique sera aussi concentrée sur les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, il sera difficile de contrer ce fléau. Par ailleurs, quelle que soit sa forme, la densification aura beaucoup à faire pour assurer la qualité de vie recherchée par les résidents. La « densification verte », soucieuse de la qualité de l'environnement de proximité, est un concept noble, mais à quel prix et pour quels groupes sociaux?

Une autre voie est à considérer

Des dizaines de milliers de Montréalais fuient chaque année leur ville. L'exode urbain a fait perdre 409 916 personnes à Montréal dans ses échanges interrégionaux entre 2001-2002 et 2019-2020. Si l'on considère uniquement le nombre des « sortants », c'est 1 092 262 Montréalais qui ont quitté la métropole depuis 2001-2002, dont 62 936 au cours de la dernière année. Ces départs viennent accroître les effectifs des banlieues et des régions limitrophes de Montréal, mais aussi, et en nombres significatifs, des régions intermédiaires et éloignées, contribuant ainsi à un mouvement de reconquête des régions.

Pour les sept régions intermédiaires et périphériques suivantes, Mauricie, Chaudière-Appalaches, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie-les-Îles, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, les variations sont marquantes. Le total de leurs soldes migratoires interrégionaux, qui était de -9 324 pour l'année 2001-2002, a atteint le chiffre positif de 4 843 en 2019-2020, soit un gain de 14 167 en 19 ans. Elles ont toutes enregistré des progrès à ce chapitre et cinq d'entre elles ont renversé la tendance négative qui les affectait depuis plusieurs décennies. Ces mouvements migratoires témoignent d'un regain d'intérêt pour les régions, leurs villes et leurs villages.

Passer d'un Québec concentré à un Québec redistribué

C'est l'autre voie pour faciliter la gouvernance des grandes villes en termes de contrôle de leur expansion spatiale et de leur qualité de vie. Le Québec est doté de 130 villes, dont 27 cités régionales et une centaine de municipalités de centralité qui polarisent les territoires ruraux. Des décisions d'aménagement (orientations générales-OGAT, infrastructures, équipements, services

publics...) et d'urbanisme (plans d'ensemble, design urbain, architecture...), de concert avec les programmes d'aide au développement économique local et régional (voir la *Stratégie nationale de développement économique local et régional* qui devrait être dévoilée au cours du printemps), pourraient être planifiées pour faciliter le passage d'un Québec concentré à un Québec redistribué. Il faut accroître l'attractivité et la capacité concurrentielle des villes en région, afin qu'elles puissent capter une part accrue de l'activité économique et de l'emploi. Elles deviennent alors des villes d'équilibre.

« Passer par des contraintes à la croissance pour freiner l'étalement urbain » disait la ministre Laforêt. Faisons de cette déclaration un enjeu majeur de la future *Stratégie d'aménagement du territoire et d'urbanisme*. Visons un meilleur partage, une meilleure répartition de la croissance au sein de l'ensemble du réseau des villes et villages des régions du Québec, et ainsi irriguons les territoires.

Cet enjeu est désormais facilité par le développement de l'économie du savoir, la multiplication des activités économiques et des emplois sans attache territoriale (footloose), la révolution numérique, le boum du télétravail, les transitions écologique et agricole, la quête d'une meilleure qualité de vie ou d'un « vivre autrement », autant de réalités nouvelles qui métamorphosent les dynamiques territoriales du XXI^e siècle.

On ne peut dissocier la réflexion pour un « mieux vivre en ville » de cette autre réflexion qui remet en cause l'idéologie de la métropolisation et les dysfonctionnements ainsi que les inégalités qui en découlent.

L'aménagement du territoire doit se donner une vision stratégique globale qui prend en compte les évolutions qui modifient les forces en présence dans la construction des milieux de vie et de travail. La société actuelle n'est plus celle des années 60 et 70. On ne peut aborder les situations d'aujourd'hui avec les solutions d'hier. La dispersion maîtrisée devra être réhabilitée dans les théories d'aménagement du territoire et faire contrepoids au modèle de la concentration métropolitaine.

Déconcentration et régionalisation

Lors d'une entrevue qu'elle accordait récemment et rapportée par le journaliste Marc-André Gagnon du Journal de Québec, la ministre responsable de l'Administration gouvernementale, Sonia LeBel, déclarait que son gouvernement pourrait transférer en région plus que les 5 000 postes de fonctionnaires promis d'ici 2028, grâce aux nouvelles possibilités que le télétravail permet désormais d'envisager pour l'ensemble du territoire québécois. « Le niveau de difficulté qu'on avait avant la pandémie, c'était qu'on était dans un mode traditionnel : fonctionnaire dans un bureau, un espace de travail, alors que là, avec le télétravail, on vient d'ouvrir quant à moi de nouveaux horizons », a expliqué M^{me} LeBel.

Les frontières tombent. Plusieurs entreprises qui ont adopté le télétravail dans leur organisation au cours des 14 derniers mois sont gagnées aux avantages de ce mode de fonctionnement. Parce que les bénéfices surpassent certains inconvénients qu'on s'appliquera à dissiper ou à atténuer, le télétravail va continuer à s'implanter. Il est à penser que la forme hybride sera privilégiée dans une majorité de secteurs d'activité afin de favoriser les relations humaines en présentiel. « L'objectif, c'est du trois jours en télétravail, deux jours au bureau, signale la ministre. [...] Les espaces de bureaux ne seront plus nécessairement les mêmes [...] On est plus dans une dynamique de hub partagé que de bureaux formels avec un espace attribué à chacun. »

On peut imaginer que le télétravail se déclinera en plusieurs formules. Conjugué à d'autres facteurs, tels que le désir de vivre dans plus grand et moins cher et de fuir la congestion et le stress de la grande ville, l'attrait des milieux naturels et des petites communautés, la recherche d'une meilleure qualité de vie, etc., le télétravail ouvre grandes les perspectives de la déconcentration économique et démographique au bénéfice des villes petites et moyennes et villages en région. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont ici interpellés au premier chef.

La ministre LeBel n'hésite pas à inclure dans sa réflexion le développement régional :

« Le développement économique régional est un critère qui sera au cœur de la démarche », a insisté M^{me} LeBel. « On va essayer de prioriser des régions qui ont naturellement des besoins socioéconomiques plus grands. Ce qu'on veut aussi, c'est améliorer la prestation de services aux citoyens et contribuer à l'occupation du territoire et développer l'économie des régions par des emplois stables. » Une autre retombée recherchée : le développement d'une « expertise régionale sur les enjeux locaux, dont l'absence est souvent déplorée », signale la ministre.

Avant de conclure, je voudrais attirer votre attention sur le *Quatrième rapport mondial sur la déconcentration et la démocratie locale*¹. Ce rapport est un plaidoyer pour une planification stratégique globale et intégrée qui tient compte, en même temps et de façon interreliée et complémentaire : i) des aires métropolitaines, ii) des villes secondaires et tertiaires et iii) des régions, leurs petites villes et municipalités rurales. Viser un projet commun pour les villes et les territoires. Sont principalement développés dans ce rapport les thèmes prioritaires suivants :

- *a people-centred agenda, to ensure inclusiveness for all and the protection of essential socio-economic rights that form the basis of dignified living and links to the international ring of civilization;*
- *strengthened local and regional governance and autonomy, based on accountable local and regional governments, to renew the social contract between public institutions and citizens;*
- *a territorial approach to development, to unlock local potential, drive bottom-up national development and create opportunities for all;*
- *environmental sustainability, through a transition towards a low-carbon economy, the reduction of natural resource consumption, and the protection of the complex natural systems on which our world depends.*

Plus que jamais, le Québec de demain se construit avec ses agglomérations métropolitaines, ses villes secondaires et tertiaires, ses territoires ruraux et... la diversité de ses régions.

¹ Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. CO-CREATING THE URBAN FUTURE. THE AGENDA OF METROPOLISES, CITIES AND TERRITORIES. GOLD IV, 2016 : https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf. 394 p.