



AXE 2 : CROISSANCE URBAINE

La croissance urbaine, tant dans les grandes villes que dans celles qui sont moins peuplées, entraîne des effets importants sur l'environnement, sur nos paysages, sur notre façon de nous déplacer, sur nos habitudes de loisirs, de consommation, de santé... En un mot, sur notre qualité de vie. Comment pouvons-nous concilier les impératifs de développement et l'occupation harmonieuse du territoire? Comment se doter d'infrastructures de transport collectif ou actif efficaces et structurantes et revoir nos approches liées à la forme urbaine et au transport, notamment pour limiter les émissions de GES? Quelles orientations adopter pour protéger des zones essentielles au développement de collectivités durables, dont le territoire agricole et les milieux naturels?

LA CROISSANCE URBAINE ET LA PROTECTION DES MILIEUX NON ARTIFICIALISÉS²

Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire. Bien que ces enjeux soient plus marqués dans les principaux centres urbains, ils peuvent également s'observer dans les villes moyennes, les municipalités moins peuplées et les villages qui accueillent de nouveaux ensembles résidentiels, et ce, autant en région qu'en zone métropolitaine.

Portrait des principaux enjeux

Une urbanisation qui consomme trop d'espace

Parmi les 34 régions métropolitaines de recensement (RMR) canadiennes, les 6 que compte le Québec sont celles qui ont enregistré la plus grande expansion urbaine au cours de la décennie 2001 à 2011 (Statistique Canada, 2016). De plus, la superficie du territoire consacrée à l'urbanisation augmente de façon disproportionnée par rapport à la croissance démographique. Par ailleurs, la gestion de la croissance démographique sera source de défis, particulièrement pour la région administrative de Montréal et les régions adjacentes, qui devraient accueillir 82 % de la croissance démographique attendue entre 2016 et 2041, soit 926 000 personnes sur un total de 1,1 million (Institut de la statistique du Québec, 2021a).

Cette expansion a un coût important, dans les grandes villes comme dans celles moins peuplées, puisqu'elle requiert des investissements massifs en fonds publics, que ce soit pour la construction de nouvelles infrastructures ou de nouveaux équipements de même que pour leur maintien (ex. : routes, réseaux d'aqueduc et d'égout, casernes d'incendie, bibliothèques). Les choix que nous faisons collectivement en matière d'aménagement engendrent des coûts qui varient selon la forme de l'environnement bâti.

Les RMR du Québec s'étalent et consomment davantage de territoires que les RMR canadiennes. En plus de cette forte consommation de sols, les pratiques actuelles entraînent des coûts importants associés à l'utilisation de l'automobile, une augmentation des émissions de GES ainsi que l'isolement et des problèmes de mobilité chez certaines catégories de population.

² Milieux dont la fonction naturelle du sol a été transformée de manière importante par l'urbanisation. Les milieux non artificialisés incluent autant les grands espaces verts naturels (forêts, milieux humides, etc.) que les parcs et boisés urbains ainsi que le territoire agricole.

En effet, des études empiriques réalisées ailleurs au Canada ont démontré cette relation. En témoignent notamment les données suivantes, qui sont tirées d'une analyse des coûts réalisée pour la municipalité régionale d'Halifax, en Nouvelle-Écosse (Halifax Regional Municipality, 2005) (voir l'illustration).

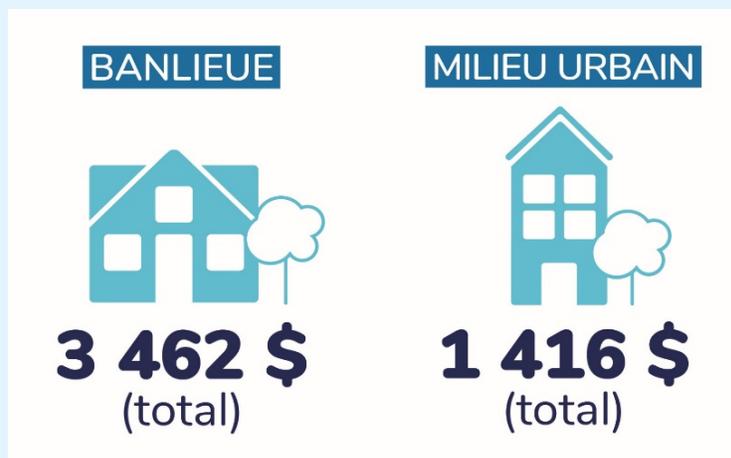


Illustration des coûts annuels par ménage occasionnés par différents modèles d'ensembles résidentiels (Smart Prosperity Institute, 2021). Les services publics associés à un quartier de type banlieue coûtent plus du double de ceux associés à un quartier plus urbain.

Les coûts considérés dans ce calcul incluent les routes et les trottoirs; l'aqueduc; la gestion des déchets, des eaux usées et des eaux de pluie; les parcs; les services d'urgence (police et incendie); le transport collectif et le transport scolaire; ainsi que certains services et infrastructures publics tels que ceux en culture, en économie et sur le plan de la gouvernance.

En tant que mode de développement, l'étalement urbain est coûteux pour l'ensemble de la société. En effet, le caractère éparpillé de l'urbanisation augmente le coût des réseaux linéaires (ex. : aqueduc et égout) et exige davantage d'investissements publics pour les services à la personne. L'étalement urbain coûte évidemment cher aux municipalités. Toutefois, puisqu'une partie des services à la personne sont fournis directement par les paliers supérieurs de gouvernement, l'État aussi voit augmenter ses dépenses.

Inversement, en orientant la croissance urbaine vers des milieux dotés d'infrastructures et de services publics ainsi qu'en adoptant des formes de développement plus denses qui peuvent être variées (voir l'illustration), il est possible de tirer profit d'économies d'échelle, lesquelles contribuent à optimiser les dépenses publiques et à alléger le fardeau fiscal des citoyens.

FORMES DE DENSITÉ



La densité peut prendre des formes variées. Certaines formes de bâti associées à la densité, comme les immeubles en hauteur, suscitent une certaine appréhension. Toutefois, comme l'illustre cette figure, une densité appréciable, par exemple 76 logements à l'hectare, peut être atteinte autant avec des maisons de ville et des maisons unifamiliales compactes implantées sur des lots plus petits qu'avec des immeubles d'appartements de taille moyenne (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2005).

Des pratiques d'aménagement qui n'internalisent pas les coûts de développement

Bien que certains modes de développement soient plus coûteux que d'autres, de manière générale, quel que soit le type de développement, les coûts occasionnés par ceux-ci ne sont pas internalisés. En effet, les coûts à moyen et long terme du développement ne sont pas systématiquement considérés dans la planification du territoire. Ces données sont tout simplement inexistantes la plupart du temps. Cette situation :

- compromet l'optimisation des investissements;
- précarise les finances publiques;
- nuit à la vitalité de certaines communautés.

De plus, ces choix d'aménagement ont aussi des conséquences pour le gouvernement du Québec, par exemple dans le domaine de la desserte en transport autoroutier, de la santé et de l'éducation.

Une meilleure connaissance de la capacité des milieux de vie existants à accueillir de nouveaux projets résidentiels et commerciaux serait éclairante. En d'autres mots, la question suivante devrait systématiquement se poser : les infrastructures et les services publics existants sont-ils aptes à desservir de nouveaux citoyens?

Il y a déficience quant à la prise en compte des coûts de la croissance dans la planification territoriale.

La compétition entre les municipalités

Par ailleurs, la concurrence entre les municipalités pour accueillir la croissance urbaine, particulièrement au sein des aires métropolitaines, peut contribuer à une utilisation inefficace du sol. Cette compétition est en partie liée au fait que les planifications à l'échelle locale ne tiennent pas suffisamment compte des dynamiques régionales. Par exemple, les MRC ne considèrent pas nécessairement les effets des modifications apportées à leur SAD sur le territoire des municipalités d'une autre MRC et n'intègrent pas toujours la planification des MRC limitrophes dans leurs décisions. Il devient alors difficile d'arrimer les efforts découlant des différentes planifications.

Les terres agricoles et les milieux naturels

S'il engendre des coûts élevés en infrastructures et en services publics, l'étalement urbain contribue aussi à la destruction de milieux sensibles, tels que les terres agricoles et les milieux naturels.

Le Québec s'est doté de mécanismes robustes pour protéger le territoire et les activités agricoles. Toutefois, bien que, depuis le début des années 1990, la superficie de la zone agricole soit demeurée relativement stable à l'échelle du Québec, des pertes substantielles au profit de l'urbanisation ont été enregistrées dans des secteurs de la zone agricole comportant des sols de bonne qualité et situés à proximité des grands bassins de population.

Autre fait préoccupant : la disparition constante et croissante de milieux naturels au profit de l'urbanisation. Il en résulte une perte de services écologiques, dont :

- le maintien de la biodiversité;
- la séquestration du carbone;
- la régulation du climat;
- la protection naturelle qu'ils offrent face à divers aléas, tels que les inondations, les glissements de terrain et l'érosion;
- leur importance dans le processus de pollinisation.

Enfin, les milieux naturels sont essentiels à la santé physique et mentale des populations, certes en améliorant la qualité de l'air et de l'eau, mais aussi en étant des lieux propices aux activités sportives et éducatives.

Le manque d'arrimage entre les planifications et les cadres réglementaires des municipalités voisines pose problème. Il génère une concurrence entre les territoires pour la croissance urbaine. Au sein des aires métropolitaines, la variabilité des niveaux de concordance des planifications locales est notamment en cause.

La cadre d'aménagement actuel ne favorise pas une protection et une mise en valeur optimales du territoire agricole et des milieux naturels.

Il est peu efficace pour optimiser l'utilisation du sol et prévenir les empiètements sur les milieux sensibles.

Orientation 5

Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

La planification territoriale peut contribuer à limiter l'empiétement sur les milieux non artificialisés, à réduire les émissions des GES et à accroître les bénéfices des investissements publics.

Leviers d'action à explorer

- Une croissance concentrée au sein des milieux déjà urbanisés et dotés d'infrastructures et d'équipements;
- Des choix d'aménagement qui limitent la consommation de ressources;
- Une localisation optimale des logements et des activités;
- Une densification à l'échelle humaine des milieux de vie existants;
- Une requalification des espaces sous-utilisés et un redéveloppement des friches urbaines priorisés en fonction des besoins de la collectivité (nouvelles constructions, espaces publics, restauration d'écosystèmes, etc.);
- Une protection et une mise en valeur de tout milieu non urbanisé, dont le territoire agricole et les milieux naturels, notamment afin d'assurer la connectivité entre ces derniers.

LA PLANIFICATION INTÉGRÉE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES TRANSPORTS

La mobilité durable offre des réponses à plusieurs enjeux à la fois sociaux, économiques et environnementaux. Encore faut-il que l'aménagement du territoire soit favorable à la mise en place de structures adaptées aux besoins de la population. Comment freiner le recours au voiturage en solo et encourager la population à se tourner vers des modes de transport actif et collectif?

Par ses effets structurants, la planification intégrée de l'aménagement et des transports permet d'orienter la croissance urbaine de manière optimale. Cette approche favorise une urbanisation efficiente en canalisant cette dernière à proximité des points d'accès au réseau de transport structurant, en assurant notamment l'accès aux biens, aux services essentiels et aux services courants par des moyens de transport actif et en misant sur la localisation optimale des logements et des activités. De plus, des densités plus élevées étant requises pour accroître la rentabilité des équipements de transport en commun et actif, la densification de certains milieux de vie existants devient incontournable.

Portrait des principaux enjeux

Les coûts d'une intégration déficiente des transports à la planification territoriale

Au Québec, le secteur des transports est responsable de 44,8 % des émissions de GES, dont 79,6 % sont attribuables au transport routier (Gouvernement du Québec, 2020). À lui seul, le transport des marchandises est responsable de 40 % des émissions de GES du secteur du transport. Le transport routier par camion génère 79 % de ces émissions (Conseil du patronat du Québec, 2017).

L'aménagement du territoire peut contribuer de façon significative, à moyen et à long terme, à la réduction des émissions de GES associées aux transports. Actuellement, les planifications relatives aux transports et à l'aménagement du territoire sont gérées par des instances différentes et poursuivent des objectifs qui ne sont pas toujours cohérents ni hiérarchisés. La LAU ne requiert pas des MRC qu'elles réalisent une planification intégrée de l'aménagement et des transports et les OGAT sont imprécises à cet égard.

De plus, la responsabilité des transports au Québec est partagée entre l'État québécois, qui est responsable du réseau routier supérieur, et les municipalités, qui ont la charge de la voirie locale. Ce partage des responsabilités influence le mode de développement privilégié par les municipalités. Il est en effet parfois avantageux pour elles d'utiliser le réseau autoroutier, financé par l'État, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial, et ce, de manière moins efficiente qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel.

Ainsi, au-delà des émissions de GES, cette faible prise en compte de la dimension du transport par la planification territoriale occasionne des coûts importants. En 2018, les coûts annuels de la congestion routière étaient évalués à 4,2 milliards de dollars (Les conseillers ADEC, 2018), auxquels s'ajoutent les externalités négatives, comme la pollution et les accidents, pour une facture totale de quelque 7,6 milliards de dollars en fonds publics. Sans compter que le recours à l'automobile comme mode principal de déplacement a pour effet d'isoler des groupes socioéconomiques à faibles revenus et constitue un frein au vieillissement actif (Trajectoire Québec et Fondation David Suzuki, 2017).

L'intégration de la planification des transports à l'aménagement du territoire est déficiente.

L'approche de financement gouvernemental en transport favorise l'auto solo. Or, il est essentiel de miser davantage sur le transport en commun et actif. Les solutions en cette matière doivent être modulées selon la nature des milieux.

Orientation 6

Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

Par ses effets structurants, la planification intégrée de l'aménagement et des transports contribue au développement économique et à la vitalité des communautés. En effet, les territoires aménagés de manière à favoriser le déplacement efficace des personnes et des marchandises sont ceux qui polarisent davantage les investissements privés dans les secteurs économiques à valeur ajoutée. Ce type de planification favorise aussi une urbanisation efficiente qui contribue à la santé physique, mentale et financière des ménages. Cette approche intégrée s'avère aussi un des leviers les plus efficaces en matière de lutte contre les changements climatiques, ne serait-ce que par son effet en matière de réduction des GES.

Leviers d'action à explorer

- La canalisation de la croissance urbaine à proximité des points d'accès au réseau de transport collectif et actif;
- Des pratiques d'aménagement qui diminuent la dépendance à l'automobile ainsi que les émissions de GES;
- Une cohabitation des usages accrue aux abords des infrastructures, des équipements et des installations de transport stratégiques existants afin notamment de maintenir l'efficacité de ceux-ci;
- L'accès aux biens courants et aux services essentiels par l'entremise du transport actif ainsi que l'accès aux lieux d'emploi par une mobilité plus durable;
- L'intermodalité des modes de transport, autant pour les personnes que pour les marchandises, et l'accessibilité universelle aux services et aux infrastructures de transport.