

SYNTHÈSE DES SÉMINAIRES

MILIEUX DE VIE : RÉFLEXIONS SUR LES DÉFIS
ET LES OPPORTUNITÉS DANS LA CRÉATION
DE COLLECTIVITÉS DURABLES

Juan Torres, urbaniste, Ph. D.
Professeur, École d'urbanisme et d'architecture de paysage
Vice-doyen à la recherche et aux partenariats,
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal



Dans le cadre des travaux entourant la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a organisé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un séminaire visant à enrichir les réflexions. Ce séminaire s'est déroulé en trois séances virtuelles les 22 et 29 janvier 2021 ainsi que le 5 février 2021.

Au cours de ce séminaire, des chercheurs ont été invités à présenter leurs constats et leurs réflexions sur les thématiques suivantes : la gouvernance, la croissance urbaine, les milieux de vie, la ruralité ainsi que les finances et la fiscalité.

Ce document présente une synthèse des propos tenus à cette occasion. Il a été préparé par le chercheur et il n'engage que lui.

Table des matières

Milieux de vie : réflexions sur les défis et les opportunités dans la création de collectivités durables	4
Introduction	4
Compacité.....	4
Équipement collectif.....	5
Infrastructures	6
Temporalités	7
En guise d'ouverture	7
Références	8

Milieux de vie : réflexions sur les défis et les opportunités dans la création de collectivités durables

Introduction

À une année du début de la pandémie de SRAS-CoV-2, et dans le contexte d'une crise globale reliée aux changements climatiques, la révision de nos manières de façonner et d'occuper le territoire s'avère plus nécessaire que jamais. Une telle révision concerne l'idée même que l'on se fait de nos « milieux de vie » et s'inscrit dans un contexte qui mérite d'être rappelé.

Premièrement, la quête de formes urbaines plus prospères, socialement plus justes et qui nous permettent de diminuer nos besoins en ressources, est un objectif qui dépasse largement le contexte local, municipal ou provincial, ainsi que le cadre actuel de nos actions. Rendre nos milieux de vie plus durables – que ce soit dans les grands centres urbains ou au sein des collectivités de taille plus modeste – est une nécessité, un impératif éthique dont les retombées concernent les personnes qui habitent ici et ailleurs, aujourd'hui et dans les décennies à venir.

Deuxièmement, les efforts pour rendre nos collectivités plus durables s'inscrivent dans une transformation démographique importante. Les projections produites par l'Institut de la statistique du Québec (2019) sont éloquentes selon lesquelles les régions de la province vivront pendant les prochaines décennies des changements à la fois significatifs et différenciés : vieillissement plus accentué et dépeuplement dans beaucoup des régions, croissance dans la métropole. À ces changements démographiques s'ajoutent aussi des transformations dans les modes de vie, ne serait-ce que par l'essor du télétravail et du commerce électronique que nous constatons actuellement.

Finalement, il est important de prendre aussi en compte que les efforts pour rendre nos collectivités plus durables devront se déployer dans un cadre bâti qui existe déjà en grande partie. Dans ce contexte, beaucoup du travail se trouve devant nous en matière de réaménagement, de requalification, de mise en valeur de notre patrimoine bâti et naturel.

Compacité

Le réaménagement de nos communautés devra miser sur un principe à la fois ancien et largement préconisé à l'heure actuelle : la compacité. Celle-ci traduit la nécessité de vivre ensemble, de concentrer les ressources, de rendre celles-ci plus accessibles. Or, elle soulève également l'enjeu de la cohabitation, de l'arrimage d'usages distincts, de la gestion de leurs incompatibilités. La compacité s'inscrit ainsi dans un continuum, au cœur d'une tension entre, d'une part, l'intérêt à se rapprocher des ressources et, d'autre part, celui à s'éloigner des nuisances engendrées par la concentration des activités dans l'espace et dans le temps. La densité et la mixité (sociale et de fonctions) sont deux variables de la compacité qui incarnent bien cette tension. Comment rendre nos quartiers existants plus denses et plus mixtes, pour permettre aux personnes qui les habitent de bénéficier de la proximité de ressources (équipement collectif, commerces, lieux d'emploi, opportunités de transport en commun, etc.), sans pour autant compromettre la qualité de leur expérience quotidienne? Il s'agit là d'un défi face auquel il est nécessaire de transcender les approches d'intervention habituelles et les perspectives sectorielles. Ce défi mobilise des pratiques interdisciplinaires comme le design urbain, dont la démarche par projet et l'emphase

mise sur l'expérience sensible des personnes permet d'opérationnaliser et de donner une forme conviviale au principe de compacité.

À travers les outils de planification détaillée, de contrôle qualitatif des projets d'aménagement, les municipalités québécoises ont la possibilité d'adopter des démarches de design urbain.

Celles-ci peuvent toutefois nécessiter une quantité importante de ressources (humaines, en temps, etc.) et dépendre de processus locaux de développement immobilier, s'avérant hors de la portée des municipalités de taille plus modeste et en déclin démographique. Ceci étant dit, les municipalités disposent d'un autre outil important pour façonner directement leur territoire, structurant ainsi le développement local : il s'agit de l'aménagement d'équipement collectif et d'infrastructures.

Équipement collectif

En effet, l'équipement collectif constitue un outil pour répondre aux besoins de la population et pour orienter le développement des communautés. La structure institutionnelle et le cadre de gouvernance soulèvent toutefois deux risques : une production sectorielle et non concertée de cet équipement, ainsi qu'une planification et une gestion de l'équipement détachées du principe de proximité. Un cas emblématique à cet égard est celui de l'école, dont la planification fait partie du contenu facultatif des plans d'urbanisme (LAU art. 84) et des outils de planification détaillée (LAU art. 85), sans pour autant être systématiquement considérée comme un levier de développement municipal.

Les orientations gouvernementales de 1994 parlaient déjà du besoin de considérer l'école dans l'aménagement du territoire provincial :

« Afin de contrer les effets de l'étalement urbain sur la construction de nouvelles écoles, les administrations scolaires et les administrations municipales doivent harmoniser leurs planifications. La concertation doit viser à rationaliser les investissements consentis dans les équipements communautaires » (MAMOT 1994, p. 19).

Force est de constater que ce besoin de concertation demeure, voire s'exacerbe, compte tenu du défi de concilier les planifications scolaire et municipale dans tous les milieux : les zones périurbaines, les quartiers centraux dans les villes et les communautés en contexte rural.

Trois facteurs déterminent la relation entre l'école et son milieu : a) la capacité de service de l'école, b) la taille du territoire desservi, et c) les fluctuations démographiques au sein de ce territoire (Torres, sous presse).

« À des rythmes et pour des raisons différentes, chacun de ces éléments peut changer, tout en affectant les autres. Leur équilibre ne peut donc qu'être dynamique, assuré par des ajustements constants qui ne sont pas sans effet sur les collectivités. Par exemple, devant l'augmentation du nombre d'enfants dans un quartier, c'est la capacité d'accueil de l'école qui est mise à l'épreuve (nombre de classes) et, dans certains cas, elle peut motiver une redéfinition du territoire desservi. Augmentation ou diminution de l'effectif scolaire, phénomènes tout à fait naturels dans nos communautés, se traduisent ainsi par d'importantes pressions sur les écoles. De leur côté, les ajustements opérés dans les milieux scolaires (tels que la fermeture d'écoles, la redistribution des effectifs scolaires, etc.) peuvent avoir des impacts très significatifs et parfois dramatiques pour les communautés et en particulier pour les enfants et leurs parents, pour qui l'école constitue une ressource de première importance » (Torres, sous presse : 7).

Une gestion sectorielle des équipements scolaires, orientée principalement sur l'optimisation des ressources et la distribution de l'effectif étudiant (plutôt que sur le développement des collectivités) donne ainsi lieu à l'érosion du principe de proximité (Torres, Lewis et Bussière 2010). Pourtant, l'école demeure un déterminant du développement local. En fait, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) est appelé à participer aux démarches de planification

municipale, entre autres en donnant son avis lors des révisions des schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté (MRC). Plus récemment, en vertu du cadre d'intervention pour l'accompagnement des MRC en aménagement du territoire, le MÉES et d'autres organismes – comme les centres de services scolaires – doivent accompagner et soutenir les municipalités locales et régionales dans leurs démarches de planification, au sein des conférences administratives régionales ou d'autres structures analogues. Des démarches comme « planifions notre école », du Centre de services scolaires de Montréal, est un exemple inspirant où le milieu scolaire, assumé comme véritable acteur du développement urbain, collabore avec la municipalité dans la création non pas de bâtiments à fonction scolaire, mais plutôt de milieux de vie complets.

Infrastructures

L'autre levier pour façonner nos collectivités est celui des infrastructures. La rue en est une particulièrement importante, en ce sens qu'elle constitue non seulement un outil pour les déplacements, mais aussi l'espace public par excellence. Les processus d'étalement urbain, engendrés par une mobilité motorisée, se traduisent à leur tour par une perte de densité urbaine et une dépendance à l'égard de l'automobile (Dupuy 2006). Pourtant, de manière tout à fait contre-intuitive, on constate que la proportion de l'espace urbain consacré aux rues diminue progressivement, et s'avère particulièrement faible dans les secteurs périurbains (UN-Habitat 2013). À cela s'ajoute une forte augmentation de la taille du parc véhiculaire : dans la province du Québec, entre 2012 et 2019, on comptabilise selon les données de la Société de l'assurance automobile du Québec une augmentation annuelle moyenne 58 000 véhicules de promenade. Cela équivaut à une file d'environ 300 km de véhicules qui vient occuper le réseau viaire de la province, par année! Devant ces chiffres, on peut comprendre l'importance des mesures d'apaisement de la circulation, particulièrement dans les artères, qui constituent par ailleurs les axes d'implantation habituelle des destinations quotidiennes dans nos collectivités.

Le défi du réaménagement du territoire de la province ne résidera pas seulement dans la consolidation des noyaux de quartier ou dans la création de communautés « complètes », à l'intérieur de rayons accessibles à pied. Nos modes de vie nous font pratiquer des territoires qui dépassent largement les abords du logement. Les changements des dernières décennies à l'égard du rapport à l'emploi (le multiemploi, les transitions en carrière, l'emploi biparental, etc.) rendent difficile le choix résidentiel à proximité du travail. Le rapport à l'éducation, aux activités culturelles et de loisir, diminue aussi le poids de la proximité comme critère de choix résidentiel. Le quartier, voire le « *pedestrian pocket* », sont dépassés, laissant une large place aux déplacements quotidiens vers des secteurs éloignés, souvent mal desservis en transport en commun. C'est ici que la dépendance à la voiture s'exprime de manière flagrante, et que l'intermodalité devient indispensable pour offrir des alternatives non seulement de déplacement, mais aussi de modes de vie. Une telle intermodalité nécessite bien entendu une planification intersectorielle, de plus en plus nécessaire malgré ses difficultés (Lewis, Torres et Fortin 2019).

Temporalités

Mais, probablement, le défi le plus important pour créer de véritables milieux de vie est de prendre en compte non seulement l'espace, mais aussi le temps. Considérer nos collectivités comme écosystèmes nous amène à reconnaître la diversité d'éléments qui les constituent, et surtout, leurs interactions constantes, leur stabilité toujours précaire, leur équilibre dynamique. C'est ici que, dans l'expression « milieu de vie », prend importance le mot « vie », faisant référence au caractère développemental du rapport entre les personnes et leur environnement (Bronfenbrenner 1979).

Aménager des milieux de vie suppose en effet de créer des opportunités pour que les personnes puissent avoir accès aux ressources offertes au sein de leur communauté, et de l'avoir tout au long de leur vie, alors que leurs capacités, leurs intérêts, leurs aspirations changeront. Or, les rythmes de ces changements et celui des ajustements du cadre bâti ne sont pas les mêmes.

Comment susciter la concordance entre les modes de vie des personnes, en constante transformation, et les espaces qu'elles occupent? Cette question nous fait revenir à l'idée de compacité, et en particulier à trois qualités des milieux compacts : leur mixité, leur polyvalence et leur adaptabilité. Ces trois propriétés constituent des gages pour permettre aux personnes de grandir, de vieillir, de vivre dans leur milieu. Mieux connaître la diversité des modes de vie, leurs transformations, et concevoir les espaces les plus propices à cette diversité, évolutifs et inclusifs, représente un énorme défi de recherche et de création.

En guise d'ouverture

Aménager des milieux de vie propices à l'épanouissement des personnes qui habitent et qui habiteront les collectivités de la province est, plus qu'un défi, un devoir qui doit mobiliser l'ensemble de la communauté. Il fait appel à des secteurs qui habituellement ne sont pas considérés comme étant stratégiques pour le développement urbain, comme celui de l'éducation, mais aussi ceux de la santé, de la culture, etc. Il nous oblige à réviser les cadres institutionnels et juridiques qui, à plusieurs égards, rendent difficile la concertation et la collaboration intersectorielles. Il nous oblige également à réfléchir, à apprendre et à aiguiser notre créativité.

Ce texte est une synthèse de la présentation effectuée le 5 février 2021, lors de la 3^e et dernière séance du séminaire sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme au Québec, organisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec.

Références

- BRONFENBRENNER, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- DUPUY, G. (2006). *La dépendance à l'égard de l'automobile*. Documentation française.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2020) *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2016-2066*. <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/perspectives-demographiques-du-quebec-et-des-regions-2016-2066-edition-2019.pdf>
- LEWIS, P., TORRES, J. et FORTIN-PELLETIER, M-A. (2019) « La planification des transports et l'aménagement du territoire. Un mariage de raison? ». Dans Proulx, M-U. et Prémont, M-C. (éds) *La politique territoriale au Québec. 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*.
- QUÉBEC : Presses de l'Université du Québec [151-178].
- TORRES, J. (sous presse) « L'école et le quartier dans la planification urbaine. Un document à l'intention des collectivités québécoises ». Rapport préparé pour le MÉES.
- UN-Habitat (2013). *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. Nairobi : United Nations Human Settlements Programme.